



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**DAMPAK DARI PENERAPAN PERATURAN  
MENTERI BERSAMA TENTANG PANDUAN  
PEMBANGUNAN DAN PENGGUNAAN MENARA BERSAMA  
TELEKOMUNIKASI TERHADAP EFISIENSI OPERATOR  
TELEKOMUNIKASI DALAM MEMPERLUAS  
JARINGAN TELEKOMUNIKASI**

**TESIS**

**NIES PURWATI**

070618161

**FAKULTAS EKONOMI  
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK  
JAKARTA  
JANUARI 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**DAMPAK DARI PENERAPAN PERATURAN  
MENTERI BERSAMA TENTANG PANDUAN  
PEMBANGUNAN DAN PENGGUNAAN MENARA BERSAMA  
TELEKOMUNIKASI TERHADAP EFISIENSI OPERATOR  
TELEKOMUNIKASI DALAM MEMPERLUAS  
JARINGAN TELEKOMUNIKASI**

**TESIS**

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

**NIES PURWATI**

**070618161**

**FAKULTASEKONOMI  
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK  
KEKHUSUSAN PERSAINGAN USAHA  
JAKARTA  
JANUARI 2012**

## **SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini dengan sebenarnya menyatakan bahwa tesis ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika di kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan Plagiarisme, saya akan bertanggung jawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.

Jakarta, 27 Januari 2012



(Nies Purwati)

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Nies Purwati

NPM : 070618161

TandaTangan : 

Tanggal : 27 Januari 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Nies Purwati  
NPM : 070618161  
Program Studi : Magister Perencanaan Kebijakan Publik  
Judul Tesis : “Dampak Penerapan Peraturan Menteri Bersama  
Tentang Panduan Pembangunan dan Penggunaan  
Menara Bersama Telekomunikasi Terhadap  
Efisiensi Operator Telekomunikasi Dalam  
Memperluas Jaringan Telekomunikasi.”

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi pada Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Yohanna Gultom, MIA., M.Phil. (.....)  
Penguji : Dr. Pande Raja Silalahi (.....)  
Penguji : Dr. Andi Fahmi Lubis (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 27 Januari 2012

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas berkat rahmat Allah SWT, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Ekonomi, program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa, bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perencanaan, pengumpulan data, sampai pada penyusunan tesis ini, akan sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Ibu Yohanna Gultom, MIA., M.Phil., selaku dosen pembimbing yang tanpa lelah telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Bapak Ary Afiadhi, Bapak Stefanus Julianto, Bapak Heri, Bapak Agung dari PT XL Axiata serta Bapak Fahmi dari ATSI, yang sudah banyak membantu dalam menyediakan data dan informasi yang saya perlukan;
- (3) Suamiku Antariksa dan anak-anak tercinta Faisal, Astari serta Fauzi yang telah memberikan dukungan moral; dan
- (4) Teman-teman yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

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

Jakarta, 27 Januari 2012



Nies Purwati

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

---

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

Nama : Nies Purwati  
NPM : 070618161  
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik  
Departemen :  
Fakultas : Ekonomi  
Jenis karya : Tesis

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

**”Dampak Dari Penerapan Peraturan Menteri Bersama Tentang Panduan Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi Terhadap Efisiensi Operator Telekomunikasi Dalam Memperluas Jaringan Telekomunikasi”**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta  
Pada tanggal: 27 Januari 2012

Yang menyatakan



(Nies Purwati)

## ABSTRAK

Nama : Nies Purwati  
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik  
Judul : Dampak Dari Penerapan Peraturan Menteri Bersama Tentang Panduan Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi Terhadap Efisiensi Operator Telekomunikasi Dalam Memperluas Jaringan Telekomunikasi

Tesis ini membahas tentang dampak dari penerapan kebijakan/peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat pada tahun 2008 dan 2009, yaitu tentang Pedoman Pembangunan Menara Bersama Telekomunikasi, yang bertujuan untuk menghemat investasi di pembangunan jaringan telekomunikasi, menghindari investasi berulang oleh para operator telekomunikasi, memberikan kesempatan kepada perusahaan dalam negeri, serta meningkatkan persaingan di sektor telekomunikasi. Pada pelaksanaannya di tingkat daerah, ternyata menimbulkan dampak negatif dalam bentuk meningkatnya biaya transaksi yang disebabkan karena beberapa faktor, seperti retribusi, lamanya waktu pengurusan perizinan, dan ketidakselarasan peraturan daerah dengan peraturan pusat. Meskipun terdapat juga dampak positif dari pembangunan menara telekomunikasi, dan dari diperolehnya pendapatan dari bisnis sewa menara, namun bagi operator telekomunikasi, meningkatnya biaya transaksi setiap tahun menjadi kekhawatiran yang cukup besar. Secara spesifik dibahas juga faktor-faktor yang menyebabkan meningkatkan biaya transaksi dan saran perbaikannya.

**Kata kunci:**

Telekomunikasi, menara telekomunikasi, peraturan daerah, pembangunan telekomunikasi, pendapatan asli daerah, *bounded rationale*, *opportunistic behavior*, institusi

## ABSTRACT

Name : Nies Purwati  
Programme : Magister of Planning & Public Policy  
Judul : The impact of implementation The Joint Ministerial Decree on Guidelines of Construction and Shared Used of Telecommunication Tower To The Telecommunication Operator's Efficiency in Expanding The Telecommunication Network

This thesis is discussing the impact of implementation of a policy/regulation issued by Central Government in 2008-2009, on the Guidelines of Construction and Shared Used of Telecommunication Tower To The Telecommunication Operator's Efficiency in Expanding The Telecommunication Network. The policy/regulation objective is to have a saving in the investment, avoid double investment by operators and to increase the role of domestic company, as well as to increase the competition in the telecommunication sector. In the implementation in regional areas, it creates negative impact in the form of increasing transaction cost due to several factors, such as retribution, the longer time to process permits, and the unharmonized regional regulation with regulation issued by central government. Even though there is positive impact due to the efficiency of providing tower and due to additional source of income from tower rental business, the fact that the trend of increasing transaction cost become a big concern to the telecommunication operators. Also being discussed are factors which contribute to the increment in the transaction cost, and the recommendation to improve the situation.

**Keywords:**

Telecommunication, telecommunication tower, regional regulation, telecommunication network development, regional income, bounded rationale, opportunistic behavior, institution.

## DAFTAR ISI

	<b>Hal.</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b>	<b>i</b>
<b>PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISMA</b>	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>v</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b>	<b>xiv</b>
<b>1. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang	1
1.1.1. Peraturan Tentang Menara Bersama Telekomunikasi dan Isu Pemerintah Daerah	5 6
1.1.2. Kewajiban Penyelenggara Telekomunikasi Terhadap Pemerintah	9
1.1.3. Dampak Pengaturan Menara Bersama Telekomunikasi	9
1.1.3.1. Dampak Positif Pengaturan Menara Bersama Telekomunikasi	9
1.1.3.2. Dampak Negatif Pengaturan Menara Bersama Telekomunikasi	10
1.1.4. Ketidakselarasan Peraturan Pemerintah Pusat Dengan Peraturan Pemerintah Daerah	11 16
1.2. Tujuan Penelitian	16
1.3. Pertanyaan Penelitian	16
1.4. Manfaat Penelitian	16
1.5. Metodologi Penelitian	17
1.6. Hipotesa Penelitian	17
1.7. Sistematika Penulisan	21

<b>2. LANDASAN TEORI</b>	<b>21</b>
2.1. Institusi Untuk Menurunkan Biaya	24
2.2. Biaya Transaksi	24
2.3. Definisi Biaya Transaksi Dalam Penelitian Ini	27
2.3.1. Biaya Informasi	33
2.3.2. Biaya Negosiasi	33
2.3.3. Biaya Retribusi	33
2.4. Teori Principal-Agent	34
2.5. Regulasi Dapat Merubah <i>Governance</i> /Tata Kelola	35
2.6. Rasionalitas Terbatas dan Perilaku Oportunis	36
	37
<b>3. ULASAN TENTANG KEBIJAKAN PEMERINTAH DAN IMPLEMENTASINYA</b>	<b>40</b>
3.1. Kebijakan Pemerintah Pusat Untuk Efisiensi Investasi Infrastruktur	40
3.2. Kebijakan dan Peraturan Pemerintah Daerah	43
3.2.1. Peraturan Daerah Bertentangan Dengan Kebijakan Pemerintah Pusat	43
	44
3.2.2. Peraturan Daerah Memperketat Persyaratan Pengajuan Izin	
3.2.3. Peraturan Daerah Tentang Tata Ruang Untuk Mengakomodasi Keberadaan Menara Telekomunikasi	45
3.2.4. Pemerintah Daerah Menunda/Menghentikan Proses Perizinan Menara Telekomunikasi	46
3.2.5. Pemerintah Daerah Melakukan Pembongkaran Menara Telekomunikasi Karena Interpretasi Yang Berbeda Dari Pemerintah Pusat	46
3.3. Pemda Membutuhkan PAD	47
3.4. Hirarki Peraturan Perundang-undangan Tidak Mencakup Peraturan Menteri	48
3.5. Kurang Maksimalnya Fungsi Pengawasan Pemerintah Pusat Menyebabkan Ketidakselarasan Pelaksanaan Peraturan Oleh Pemda	49

<b>4. HASIL TEMUAN: STUDI KASUS ATAS OPERATOR TELEKOMUNIKASI PT. XL AXIATA TBK.</b>	<b>50</b>
4.1. Biaya Pembangunan Menara Telekomunikasi	
4.2. Biaya Transaksi Pembangunan Menara Telekomunikasi	50
4.2.1. Meningkatnya Biaya Transaksi Karena Retribusi (R1)	51
4.2.2. Meningkatnya Biaya Transaksi Regulasi Lain-lain (R2)	52
4.2.3. Meningkatnya Biaya Karena Waktu Proses Pengurusan Izin Yang Semakin Lama (t)	53
4.2.4. Ketidakselarasan Peraturan Pemerintah Pusat dan Peraturan Daerah (z)	56
4.2.5. Intensitas Pelanggaran Perda	59
4.3. Biaya Sewa Menara Telekomunikasi	61
4.4. Keuntungan/Manfaat Akibat Membangun Menara Bersama Telekomunikasi	62
4.4.1. Penghematan Biaya Pembangunan Menara Telekomunikasi	63
4.4.2. Penghematan Biaya Pembangunan Menara Telekomunikasi Akibat Efisiensi Internal Perusahaan di XL	63
4.5. Penghematan Karena Menyewa Menara Telekomunikasi	66
4.6. Peningkatan Pendapatan Dari Penyewaan Menara di XL Axiata	71
4.7. Faktor-faktor Yang Menyebabkan Biaya Transaksi Meningkat	72
<b>5. ANALISA</b>	<b>77</b>
5.1. Manfaat Bersih Yang Diterima Operator Telekomunikasi Akibat Implementasi PMB Menara Bersama Telekomunikasi	81
5.2. Reaksi Operator Yang Berbeda-beda Dalam Menanggapi PMB Menara Bersama Telekomunikasi	82
5.3. Dampak Lain PMB Menara Bersama Telekomunikasi	83
5.4. Peningkatan Biaya Transaksi Akibat Penerapan Kebijakan PMB Menara Telekomunikasi Di Daerah Menyebabkan Inefisiensi Pembangunan Menara	86
5.5. Analisa Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Perumusan Kebijakan di Daerah dan Mengakibatkan Naiknya Biaya Transaksi	86
	90
	92

5.5.1. Kurang Sempurnanya Proses Perumusan Kebijakan/Peraturan Oleh Pemerintah Menyebabkan Biaya Transaksi meningkat	93
5.5.2. Intervensi Pemerintah Meningkatkan Biaya Transaksi	94
5.3.2.1. Kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemda terbatas	94
5.5.2.2. Kontribusi Operator Telekomunikasi Kepada Pemerintah Daerah Masih Rendah	95
5.3.3. Keinginan Pemda Untuk Meningkatkan PAD	97
5.5.4. Perilaku Pembuat Kebijakan	
5.5.4.1. Perilaku Rasionalitas Terbatas	97
5.5.4.2. Perilaku Mencari Kesempatan (Opportunistic Behavior)	98
5.6. Tidak Selarasnya Produk Peraturan Perundang-undangan	98
5.6.1. Peraturan Menteri Tidak Termasuk Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	99
5.6.2. Pemda Merubah Struktur Pasar Dari Oligopoli Menjadi Monopoli	101
5.6.3. Pemerintah pusat Melakukan Intervensi Pasar	
5.7. Kurangnya Pengawasan/Monitoring	104
5.8. Perbedaan Pemerintah Daerah Dalam Menyikapi PMB Menara Bersama Telekomunikasi	104
	106
<b>6. KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
6.1. Kesimpulan	
6.2. Saran	

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1. Jumlah pelanggan/pengguna jasa telekomunikasi tahun 2003-2009 dari perusahaan telekomunikasi yang terdaftar di BEI	2
Tabel 1.2. Penyelenggara telekomunikasi di Indonesia	4
Tabel 1.3. Penerimaan Negara Bukan Pajak dari Direktorat Jenderal Pos & Telekomunikasi/Depkominfo	7
Tabel 1.4.. Kontribusi Pajak Para Operator Telekomunikasi	7
Tabel 4.1. Persentase Kenaikan Biaya Transaksi Karena Retribusi	52
Tabel 4.2. Persentase Kenaikan Biaya Akibat Biaya Regulasi & Lain-lain Yang Tidak Sesuai Peraturan Perundangan	54
Tabel 4.3. Persentase Kenaikan Biaya Akibat Waktu Perizinan yang Semakin Lama	57
Tabel 4.4. Intensitas pelanggaran Pemda-pemda ATas Kelompok Perda Yang Berdampak Kepada Operator Telekomunikasi	61
Tabel 4.5. Ilustrasi Perhitungan Biaya Pembangunan Menara Telekomunikasi Oleh Penyelenggara Telekomunikasi Besar	64
Tabel 4.6. Persentase Kenaikan Biaya Konstruksi Yang Dilakukan XL Axiata	67
Tabel 4.7. Ilustrasi Perhitungan Biaya Pembangunan Menara Operator Besar Dengan Menyewa Sebagian Menara Telekomunikasi	68
Tabel 4.8. Ilustrasi Arus Kas Biaya Pengadaan Menara Telekomunikasi	70
Tabel 5.1. Aspek Kualitatif Manfaat Bersih Operator Telekomunikasi Terkait Implementasi PMB Menara Bersama Telekomunikasi	80
Tabel 5.2. Rata-rata Persentase Komponen Biaya Pembangunan Menara di XL Axiata	84
Tabel 5.3. Persentase Kenaikan Biaya Transaksi Yang Dialami XL Axiata	84
Tabel 5.4. Perhitungan Komponen Biaya Transaksi Terhadap Keuntungan/Manfaat Pembangunan Menara Telekomunikasi	85

## DAFTAR GRAFIK/GAMBAR

	Halaman	
Grafik 1.1.	Pertumbuhan jumlah pelanggan telekomunikasi tahun 2004-2009 untuk setiap perusahaan telekomunikasi	2
Gambar 1.2.	Hubungan PMB Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi Dengan UU dan Peraturan lain yang terkait.	15
Gambar 2.1.	Analisa Sosial Williamson	26
Gambar 2.2.	Pemikiran karakteristik rasionalitas terbatas dan perilaku <i>opportunistic</i> didalam kerangka kerja transaksi	38
Grafik 4.1.	Persentase penghematan yang diperoleh perusahaan bila sebagian menyewa menara telekomunikasi dari pihak lain	62
Gambar 5.1.	Komponen Biaya Pengadaan Menara Telekomunikasi	78
Gambar 5.2.	Komponen Keuntungan Operator telekomunikasi	80

## DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman	
Lampiran 1	Daftar Perda yang diteliti	110
Lampiran 2	Daftar Perda Yang Meningkatkan Biaya Retribusi Sesuai UU dan Peraturan	118
Lampiran 3	Daftar Perda Yang Meningkatkan Biaya Regulatory dan Lain-lain dan Bertentangan Dengan UU dan PeraturanTerkait	122
Lampiran 4	Daftar Perda Yang Memperlambat Proses	125
Lampiran 5	Daftar Perda Yang Mewajibkan Sumbangan Pihak Ke-3 (Bertentangan Dengan UU dan Peraturan Terkait)	127
Lampiran 6	PMBPanduan Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi	128

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

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

Sejak tahun 1999, Pemerintah melahirkan UU Telekomunikasi nomor 36 tahun 1999, dimana tugas pembangunan telekomunikasi dapat dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, Badan Usaha Swasta dan Koperasi. Sehingga telah terjadi pemisahan fungsi operator dengan regulator dan pembuat kebijakan. Sejak tahun 1999, badan usaha swasta telah diperbolehkan melakukan usaha telekomunikasi tanpa harus bekerjasama dengan BUMN telekomunikasi, karena faktor efisiensi, akses modal yang mudah dan cukup besar, serta kemajuan teknologi yang cukup pesat. Pemerintah pada saat itu tampaknya sudah memperkirakan bahwa dengan birokrasi yang ada, akan terjadi hambatan dalam mengantisipasi kemajuan teknologi, langkah-langkah untuk meningkatkan efisiensi biaya hingga kecepatan untuk menyediakan layanan telekomunikasi di seluruh Indonesia. Langkah Pemerintah tersebut direspon secara baik oleh beberapa badan usaha swasta yang memberanikan diri untuk memasuki bisnis industri telekomunikasi yang dinilai mempunyai potensi yang cukup besar.

Saat ini akibat banyaknya perusahaan yang menyediakan infrastruktur dan jasa telekomunikasi maka terciptalah persaingan yang semakin tinggi dalam menyediakan layanan telekomunikasi, yang berakibat pada semakin banyaknya pilihan layanan telekomunikasi yang diiringi dengan tarif jasa telekomunikasi yang semakin murah dan terjangkau untuk masyarakat. Dengan semakin murah nya tarif diharapkan masyarakat dapat lebih mudah, lebih efisien dan lebih efektif dalam melakukan kegiatan sosial dan ekonominya, mengingat telekomunikasi merupakan infrastruktur penunjang masyarakat dalam melakukan aktifitas sosial dan ekonomi.

Dampak dari berubahnya industri yang semula bersifat monopolistik dan berubah menjadi yang bersifat kompetisi terlihat dari semakin meningkatnya jumlah pelanggan telekomunikasi di segmen telekomunikasi seluler (sebagai segmen

yang pertama kali diliberalisasi), serta semakin turunnya tarif layanan telekomunikasi yang dirasakan masyarakat. Hal yang berbeda terlihat pada segmen telekomunikasi tetap, dimana dari sisi jumlah pelanggannya tidak terlalu banyak bertambah, sementara dari sisi tarif juga tidak terlalu banyak turun selama kurun waktu 2003-2007.

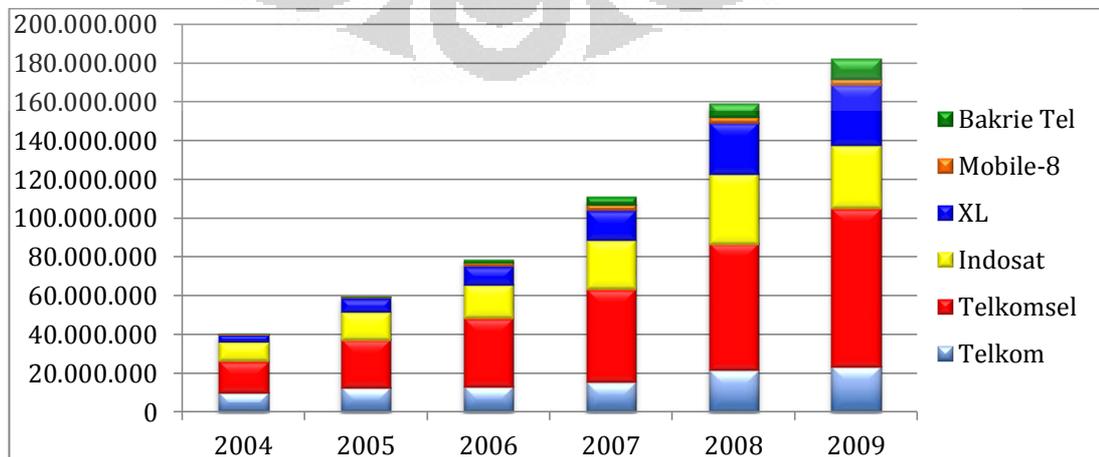
Tabel 1.1. Jumlah Pengguna Jasa Telekomunikasi Dari Perusahaan Telekomunikasi Yang Terdaftar di BEI, 2003-2009

Operator	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Telkom	9,988,350	12,748,131	12,875,211	15,500,000	21,355,208	23,515,850
Telkomsel	16,290,508	24,269,353	35,597,171	47,800,000	65,299,991	81,643,532
Indosat	9,754,607	14,512,453	17,083,366	25,173,356	36,252,246	32,246,074
XL	3,791,000	6,978,000	9,528,000	15,500,000	26,016,000	31,438,000
Mobile-8	414,315	794,970	1,825,888	3,010,000	3,004,400	2,872,600
Bakrie Tel	192,029	486,604	1,547,557	3,800,000	7,304,543	10,606,901
<b>Total</b>	<b>40,430,809</b>	<b>59,789,511</b>	<b>78,457,193</b>	<b>110,783,356</b>	<b>159,232,388</b>	<b>182,322,957</b>
Pertumbuhan YoY	50%	48%	31%	41%	44%	15%

Sumber: Laporan tahunan dan siaran pers masing-masing perusahaan

Apabila data diatas digambarkan dalam bentuk grafik maka dapat dilihat pada grafik 1.1. di bawah ini.

Grafik 1.1. Pertumbuhan Jumlah Pelanggan Telekomunikasi Tahun 2004-2009 Untuk Setiap Perusahaan Telekomunikasi



Dalam tabel 1.1. dan grafik 1.1. di atas dapat dilihat gambaran tren pertumbuhan pelanggan jasa telekomunikasi dari beberapa perusahaan telekomunikasi yang saat ini terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI). Pertumbuhan jumlah pelanggan jasa telekomunikasi mengalami pertumbuhan yang sangat pesat dimana selama tahun 2004, 2005, 2006, 2007 dan 2008 pertumbuhan pelanggan per tahunnya berturut-turut mencapai 50%, 48%, 31%, 41% dan 44%. Secara rata-rata tren penambahan jumlah pelanggan cukup tinggi, diatas 30% sejak tahun 2004-2008. Meskipun terlihat ada tren penurunan dalam pertumbuhan jumlah pelanggan pada tahun 2008-2009, yaitu hanya sebesar 15%, kemungkinan besar disebabkan karena pasar yang sudah mulai jenuh.

Dari tabel 1.1. diatas pula, dapat dilihat bahwa bila dipisahkan data pertumbuhan pelanggan/pengguna jasa telekomunikasi tetap dari PT Telkom, secara rata-rata selama tahun 2004-2009 pertumbuhannya hanya sebesar 19%. Dimana pertumbuhan rata-rata pelanggan/pengguna jasa telekomunikasi seluler selama periode yang sama adalah sebesar 40%.

Sejak 5 tahun terakhir, beberapa perusahaan telekomunikasi baru seperti Hutchison Telecommunication CP (merek dagang “3”), Natrindo Telepon Seluler (merek dagang “Axis”), Smart Telecom (merek dagang “Smart”), serta anak perusahaan Telkom (merek dagang “Flexi”) mulai untuk berkompetisi dan mulai meluncurkan layanannya sehingga menambah ketatnya persaingan di sektor telekomunikasi. Dengan demikian total jumlah perusahaan telekomunikasi menjadi 12 perusahaan, 10 perusahaan memiliki izin penyelenggaraan telekomunikasi seluler dengan cakupan nasional, sementara PT. Batam Bintan Telekomunikasi hanya melayani area Batam & Bintan saja dan PT. Pasific Satelit Nusantara hanya melayani telepon satelit. Perusahaan-perusahaan telekomunikasi tersebut adalah:

Tabel 1.2: Penyelenggara telekomunikasi Berbasis Wireless di Indonesia

No.	Perusahaan	Nama Merek/Produk
1.	PT. Telkom Tbk	Telkom & Flexi
2.	PT. Telkomsel	Simpati & As
3.	PT. Indosat Tbk	Matrix, Mentari & IM3
4.	PT. Excelomindo Pratama Tbk	XL Prabayar & XL Pascabayar
5.	PT. Mobile-8 Telecom Tbk	Fren & Hepi
6.	PT. Sampurna Telekom	Ceria
7.	PT. Bakrie Telecom Tbk	Esia & Wifone
8.	PT. Hutchison CP Telecom	3
9.	PT. Natrindo Telekomunikasi Seluler	Axis
10.	PT. Smart Telecom	Smart
11.	PT. Pasifik Satelit Nusantara	Byru (telepon satelit)

Salah satu kunci utama untuk merebut pasar adalah luasnya jangkauan layanan (coverage). Khusus untuk teknologi nirkabel/wireless seluler untuk memiliki jangkauan layanan yang luas dibutuhkan infrastruktur menara telekomunikasi. Semakin banyak jumlah menara yang dimiliki oleh sebuah perusahaan telekomunikasi (selanjutnya disebut operator), maka semakin luas jangkauan layanannya dan semakin besar peluang operator tersebut untuk meraih lebih banyak pelanggan.

Adanya kewajiban untuk membangun infrastruktur menara/*Base Transceiver Station* (BTS) yang tercantum di dalam izin dari pemerintah untuk masing-masing operator, serta perbedaan perencanaan jaringan dan kondisi persaingan membuat setiap operator berlomba-lomba membangun menaranya masing-masing. Berdasarkan laporan analisis Citibank tahun 2008 yang dijadikan dasar Pemerintah dalam menganalisa kebutuhan menara telekomunikasi, jika tidak ada pengaturan penggunaan menara bersama telekomunikasi maka dari 11 penyelenggara telekomunikasi akan dibutuhkan sebanyak lebih dari 140.000 menara telekomunikasi pada tahun 2012. Jika satu menara telekomunikasi diasumsikan

membutuhkan investasi minimal Rp. 500 juta, maka untuk membangun menara-menara tersebut dibutuhkan dana minimal sebesar Rp 70 trilyun.

### **1.1.1. Peraturan Tentang Menara Bersama Telekomunikasi dan Isu Pemerintah Daerah**

Berpijak pada analisa di atas, Pemerintah berpendapat bahwa pembangunan menara telekomunikasi yang agresif menjadikan investasi berulang (duplikasi investasi), dan dari sisi perencanaan tata ruang dan wilayah menjadikan sebagian kota besar yang padat penduduknya mulai dipenuhi oleh menara telekomunikasi yang menjulang, yang menurut pendapat beberapa kalangan seperti masyarakat umum dan aparat Pemerintah tidak menarik dari sisi estetika dan perencanaan kota. Selain itu, apabila dana investasi yang digunakan untuk membangun menara telekomunikasi tadi dapat digunakan untuk investasi jaringan telekomunikasi di daerah yang lebih terpencil, maka akan membantu tercapainya salah satu target Pemerintah untuk menyediakan layanan telekomunikasi kepada seluruh penduduk Indonesia. Oleh karena itu Pemerintah, dalam hal ini Departemen Komunikasi dan Informatika, membuat peraturan “Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi” (PM Kominfo no. 2/2008). Tujuannya adalah untuk melakukan efisiensi dari sisi investasi infrastruktur, mengatur standar pendirian menara telekomunikasi, agar kualitas layanan tidak terganggu dan lebih meningkatkan penetrasi layanan telekomunikasi agar dapat menjangkau seluruh wilayah Indonesia hingga ke daerah pedesaan. Peraturan ini kemudian diperbaiki menjadi Peraturan Menteri Bersama Menkominfo, Mendagri, Menteri PU, serta Kepala BKPM tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi yang diterbitkan tahun 2009.

Dari sisi Pemerintah Daerah (Pemda), secara garis besar ada dua pendapat tentang pendirian menara telekomunikasi. Untuk daerah-daerah yang padat penduduk dan jumlah menara telekomunikasi sudah cukup banyak, maka Pemdanya mengkhawatirkan terjadinya pembangunan menara telekomunikasi yang lebih banyak dengan alasan estetika, keselamatan umum dan mencegah terbentuknya hutan menara serta mempertanyakan kontribusi sektor telekomunikasi terhadap

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk daerah-daerah yang masih terpencil ataupun di pedesaan dimana jaringan dan layanan telekomunikasi belum tersedia secara meluas, maka pembangunan menara telekomunikasi akan disambut dengan sangat baik demi mendorong pertumbuhan ekonomi dan membuka keterisolasian daerah tersebut.

### **1.1.2. Kewajiban Penyelenggara telekomunikasi Terhadap Pemerintah**

Setiap penyelenggara telekomunikasi, selanjutnya akan disebut operator telekomunikasi, yang telah memperoleh izin operasi dari Pemerintah Pusat (Kementrian Kominfo), maka didalam dokumen izin modern (lisensi modern) masing-masing operator telekomunikasi terkandung hak dan kewajiban dari para operator telekomunikasi kepada Pemerintah pusat. Beberapa kewajiban operator telekomunikasi yang wajib dipenuhi antara lain:

1. Kewajiban pembangunan jaringan telekomunikasi hingga mencapai jangkauan seluruh wilayah Indonesia. Didalam kewajiban ini dirinci berapa banyak jumlah menara/BTS minimal yang harus dibangun oleh operator telekomunikasi disetiap wilayah regional/pulau di Indonesia, atau berapa persentase minimal populasi yang harus dicapai oleh operator telekomunikasi. Bila operator telekomunikasi tidak dapat memenuhi kewajiban minimalnya, maka akan dikenakan sanksi denda sesuai dengan Peraturan Pemerintah.
2. Kewajiban memenuhi standar minimum kualitas sesuai dengan komitmen yang disampaikan didalam izin masing-masing operator telekomunikasi. Bila operator telekomunikasi tidak dapat memenuhi kewajiban minimalnya, maka akan dikenakan sanksi denda sesuai dengan Peraturan Pemerintah.
3. Kewajiban membayar biaya-biaya yang termasuk golongan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atau yang dalam industri telekomunikasi disebut sebagai Biaya Regulatori (*Regulatory Cost*). Biaya-biaya Regulatory yang dibayarkan setiap tahun kepada Pemerintah Pusat ini adalah:

- a. Biaya Hak Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi sebesar 0,5% dari penghasilan kotor perusahaan telekomunikasi per tahun
- b. Kontribusi pembangunan universal, sebesar 1,25% dari penghasilan kotor perusahaan telekomunikasi per tahun
- c. Biaya Hak Penggunaan Frekuensi Radio per tahun yang besarnya sesuai dengan nilai lelang, atau jumlah *Base Transceiver Station* (BTS) dan mengikuti rumusan yang ditetapkan Pemerintah.

Kewajiban dari para operator telekomunikasi yang dibayarkan kepada Pemerintah dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 1.3. Penerimaan Negara Bukan Pajak dari Direktorat Jenderal Pos & Telekomunikasi/Depkominfo**  
**Penerimaan Negara Bukan Pajak Sektor Telekomunikasi (Rp Milyar)**

	Pos	Telekomunikasi	Standarisasi	Frekuensi	USO	Lainnya	Total
2005	0.02	450	4	1,323			1,777
2006	0.02	629	10	2,676	650		3,965
2007	0.02	970	18	3,368	756	0.12	5,113
2008	0.03	960	30	6,017	694	0.12	7,701
2009	0.04	645	47	8,110	1,107	0.17	9,909
2010	0.05	574	54	10,694	1,367	1.19	12,688

Sumber: Studi Dampak Pengenaan Pajak Sektor Telekomunikasi Seluler, LPEM UI untuk ATSI (2011)

Selain kepada kontribusi PNBPN di atas, para operator telekomunikasi juga telah menyumbangkan kontribusi terhadap pajak sebagaimana tertera dalam tabel 1.4. di bawah ini:

**Tabel 1.4. Kontribusi pajak para operator telekomunikasi (dalam Rp. Milyar)**

Tahun	PPH Pasal 25/29	PPN	PPH Pemotongan / Pemungutan	Jumlah
2004	2,048	851	1,054	3,953
2005	2,394	1,076	1,588	5,058
2006	3,664	1,510	1,660	6,833
2007	4,574	2,030	2,742	9,346
2008	6,052	2,007	3,189	11,248
2009	3,904	2,092	2,639	8,635
2010	5,814	1,998	4,091	11,904

Sumber: Kajian LPEM UI untuk ATSI diolah dari data Ditjen Pajak

Dapat dilihat dari tabel 1.3. dan tabel 1.4. diatas bahwa jumlah kontribusi PNBPN dan Pajak dari para operator telekomunikasi kepada Pemerintah Pusat sudah cukup besar. Kontribusi sektor telekomunikasi terhadap PDB non migas mencapai 2,28% pada tahun 2004 dan meningkat menjadi 5,54% pada tahun 2009<sup>1</sup>. Untuk kontribusi PNBPN dari operator telekomunikasi adalah sebesar Rp 12 trilyun, sedangkan untuk kontribusi Pajak dari para operator telekomunikasi adalah sebesar Rp. 11 trilyun. Sesuai dengan UU no. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah maka seluruh kontribusi PNBPN dan Pajak dari para operator telekomunikasi yang diterima melalui Kas Negara Pemerintah Pusat akan digunakan sebagai APBN dan sebagian dialokasikan untuk Pemerintah Daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU) maupun dana lain sesuai dengan ketentuan dalam UU no. 33 tahun 2004.

Dengan demikian Pemerintah Daerah tidak menerima secara langsung kontribusi dari Operator Telekomunikasi dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor telekomunikasi. Kontribusi Operator telekomunikasi kepada PAD secara langsung adalah melalui retribusi periklanan, serta berbagai retribusi lainnya terkait perijinan dalam pendirian menara telekomunikasi, misalnya retribusi untuk memperoleh IMB, retribusi izin gangguan, dll. Jumlah PAD yang telah diterima pemerintah daerah dari sektor telekomunikasi dinilai masih kurang signifikan. Hal ini membuat Pemerintah Daerah berupaya untuk mencari sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) tambahan dari sektor telekomunikasi. Akhir-akhir ini semakin banyak Pemda/Kabupaten yang menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengharuskan perusahaan telekomunikasi untuk membayar retribusi demi meningkatkan PAD masing-masing daerah baik dengan membayar retribusi langsung, maupun dengan cara lain seperti membentuk Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak dibidang pembangunan dan pengelolaan menara telekomunikasi sehingga Pemda memperoleh benefit langsung dari BUMD ini. Cara-cara tersebut diatas kadangkala bertentangan dengan ketentuan yang

---

<sup>1</sup>Sumber dokumentasi ATSI(diolah dari BPS), 2011

dimaksud oleh UU PDRD tersebut, sehingga menimbulkan dampak-dampak yang tidak diinginkan sebelumnya oleh operator telekomunikasi.

### **1.1.3. Dampak Pengaturan Menara Bersama Telekomunikasi**

#### **1.1.3.1. Dampak Positif Pengaturan Menara Bersama Telekomunikasi**

Dari sisi operator telekomunikasi yang baru, Peraturan Menteri Bersama tentang Menara Telekomunikasi ini sangat membantu untuk melakukan pembangunan perluasan jaringan mengingat mereka tidak perlu mencari lahan baru untuk membangun menara telekomunikasi sendiri, namun cukup menyewa dari operator telekomunikasi yang telah memiliki menara telekomunikasi, maupun dari perusahaan penyedia menara telekomunikasi. Biaya untuk membangun sebuah menara telekomunikasi diperkirakan Rp. 1 milyar, namun bila menyewa dari penyedia menara telekomunikasi, operator telekomunikasi hanya perlu membayar biaya sewa sebesar kurang lebih Rp. 20 juta – Rp. 35 juta per tahun. Sehingga bagi operator telekomunikasi membantu menghemat biaya pembangunan beserta mempercepat waktu penggelaran jaringan. Namun demikian Perda tentang menara telekomunikasi yang diterbitkan Pemda setempat tetap berdampak kepada operator telekomunikasi baru, mengingat beberapa perda tetap mengenakan retribusi daerah kepada setiap operator telekomunikasi, meskipun operator tersebut hanya menyewa kepada pemilik menara telekomunikasi.

Dari sisi operator telekomunikasi yang telah membangun menara telekomunikasi lebih awal, maka muncul kesempatan bisnis baru di bidang penyewaan menara. Dengan menawarkan penggunaan menara bersama telekomunikasi kepada operator lain, maka akan dapat menurunkan biaya operasi dan pemeliharaan menara telekomunikasi meskipun disaat yang sama akan membuka jalan kepada operator baru untuk bersaing di pasar (area) yang sama. Selain itu akibat semakin ketatnya persaingan di antara operator telekomunikasi, maka operator telekomunikasi berusaha untuk meningkatkan efisiensi pada setiap proses operasi. Sehingga tren penggunaan infrastruktur

bersama mulai muncul di Indonesia, dan hal ini tidak tertutup kepada penggunaan bersama infrastruktur yang sifatnya pasif (menara telekomunikasi), namun juga membuka kesempatan penggunaan bersama infrastruktur yang bersifat aktif seperti layanan roaming nasional, penggunaan bersama jaringan radio akses, maupun perangkat telekomunikasi aktif lainnya.

### **1.1.3.2. Dampak Negatif Pengaturan Menara Bersama Telekomunikasi**

Dalam implementasinya Pengaturan Menara Bersama Telekomunikasi ternyata menimbulkan dampak negatif yang dirasakan oleh para operator telekomunikasi, dalam bentuk peningkatan biaya. Sejak diterbitkannya PM Kominfo no. 2/2008 dan Peraturan Menteri Bersama (PMB) tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi, beberapa Pemerintah Daerah mulai merumuskan rancangan Peraturan Daerah/Peraturan Daerah terkait menara telekomunikasi beserta retribusinya ataupun menerapkan Perda yang sudah ada namun dengan biaya retribusi yang lebih tinggi. Peraturan Daerah (Perda)/Rancangan Peraturan Daerah (RaPerda) tersebut secara umum berfokus kepada tata cara perhitungan retribusi pengendalian menara telekomunikasi dan pengaturan zona pembangunan menara telekomunikasi sesuai Rencana Tata Ruang dan Wilayah.

Mengingat keinginan Pemda-pemda dalam memungut retribusi dari bisnis penyediaan menara telekomunikasi, maka Pemerintah Pusat mengakomodasikan aspirasi Pemda-pemda tersebut didalam UU no 28 tahun 2009 tentang Pendapatan Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) serta UU no 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. UU no. 28/2009 tentang PDRD mengatur semua jenis penerimaan daerah maupun retribusi daerah beserta batasan minimum dan maksimumnya dengan tujuan antara lain memperkuat otonomi daerah dan memberikan kepastian berusaha kepada pihak swasta. Khusus tentang menara telekomunikasi, maka di dalam UU no. 28 tahun 2009, telah dicantumkan adanya retribusi pengendalian menara

telekomunikasi dan dengan demikian telah secara resmi diatur. Sementara UU no 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang bertujuan untuk mengatur tata ruang dan wilayah yang secara spesifik juga akan mengatur zona-zona yang diperbolehkan untuk dibangun menara maupun tidak. UU dan peraturan ini akan berdampak langsung terhadap pembangunan menara telekomunikasi di daerah, baik dari sisi retribusi maupun dari sisi pengaturan zonasi yang boleh didirikan menara telekomunikasi.

#### **1.1.4. Ketidaksielarasan Peraturan Pemerintah Pusat Dengan Peraturan Pemerintah Daerah.**

Sesungguhnya tujuan awal dari terbitnya PMB tentang Pedoman pembangunan Menara Bersama Telekomunikasi adalah demi tercapainya efisiensi didalam industri telekomunikasi, serta agar pembangunan jaringan telekomunikasi dapat lebih merata. Namun, beberapa daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah sebagai peraturan turunannya ada yang tidak sesuai/selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan lain yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat, antara lain bertentangan dengan: a) UU tentang Retribusi Daerah dan Pendapatan Daerah, b) UU no. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, c) PMB tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi, d) UU no. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta UU no. 36/1999 tentang Telekomunikasi. Beberapa ketidaksielarasan yang berpotensi meningkatkan biaya adalah:

- a. Pertama, adalah ketidaksielarasan Perda-perda dengan UU no. 28 tahun 2009 tentang PDRD. Pemda menerbitkan Peraturan Daerah tentang Sumbangan Pihak Ketiga yang pada prakteknya, operator telekomunikasi diminta memberikan kontribusi kepada Pemda untuk kegiatan-kegiatan lain-lain (misal: sponsor persatuan sepak bola daerah, membangun fasilitas umum). Hal ini bertentangan dengan UU no. 28 tahun 2009 tentang Pendapatan Daerah dan Retribusi Daerah yang telah mengatur retribusi apa saja yang boleh dikutip oleh

Pemerintah Daerah, dengan menganut prinsip daftar tertutup (*close list*)<sup>2</sup>.

- b. Kedua adalah ketidakselarasan beberapa Perda dengan UU no. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dimana IMB menara telekomunikasi tidak akan diperpanjang jika Pemda sudah memiliki BUMD atau mitra yang bergerak di bidang pembangunan dan pengelolaan menara telekomunikasi. Menara telekomunikasi yang tidak memperoleh perpanjangan izin, harus segera dirubuhkan. Hal ini bertentangan dengan semangat UU no. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat karena pasar penyediaan menara telekomunikasi yang bersifat kompetitif dipaksa berubah menjadi monopoli. Seandainya Pemerintah Daerah berniat untuk merubah pasar penyediaan menara telekomunikasi menjadi monopoli, maka Pemerintah Daerah harus melakukan pengaturan-pengaturan agar akses kepada menara telekomunikasi yang disediakan oleh BUMD tersebut menjadi lebih murah, kualitas layanan tidak terganggu dan perjanjian antar penyedia menara harus dicermati untuk menghindari “*abuse of power*.”
- c. Ketiga, ketidakselarasan Perda dengan Peraturan Pemerintah Pusat adalah dalam proses perolehan izin mendirikan bangunan (IMB). Menara telekomunikasi harus mempunyai IMB yang berjangka waktu 1 tahun, setelah itu IMB harus diperpanjang setiap tahun. Padahal Peraturan Menteri Bersama tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi pasal 12 ayat 6 telah mengatur bahwa IMB hanya dikenakan satu kali dan berlaku tanpa batas waktu sepanjang tidak ada perubahan struktur atau konstruksi pada menara.

---

<sup>2</sup>Keterangan Pers Departemen Keuangan tentang disahkannya UU PDRD no. 28 tahun 2009.

- d. Keempat, adalah ketidak-sesuaian dengan UU no. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 UU no. 33 tahun 2004, dalam rangka meningkatkan PAD, Daerah dilarang menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Pada kenyataannya beberapa daerah justru menerbitkan Perda yang dapat menimbulkan inefisiensi dan akhirnya menyebabkan ekonomi biaya tinggi misalnya karena meningkatnya biaya retribusi langsung, biaya perizinan lain diluar yang diatur dalam UU PDRD maupun UU Telekomunikasi, maupun semakin lamanya proses untuk memperoleh izin-izin yang dibutuhkan untuk mendirikan menara bersama telekomunikasi.

Pasal 7, ayat (a)

Dalam upaya meningkatkan PAD, Daerah dilarang:  
Menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi;

- e. Kelima, Pemda-pemda ingin mengatur penyelenggaraan telekomunikasi didaerah dengan menerbitkan izin operasional penyelenggaran menara telekomunikasi dan yang sejenis, namun berdasarkan UU Telekomunikasi no. 36/1999 hal ini tidak dimungkinkan, mengingat sifat pembangunan telekomunikasi berbasis seluler atau *wireless* yang sifatnya nasional dan memerlukan koordinasi dengan lembaga-lembaga regional dan internasional.

Selain itu, mengenai zona pembangunan menara telekomunikasi, meskipun telah terbit UU nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur tentang zona pembangunan yang boleh dan tidak boleh dibangun menara, namun peraturan pelaksanaannya belum terbit. Sehingga dari sisi Pemda tidak dapat langsung membuat Raperdanya, dan dari sisi operator juga tidak dapat serta merta membangun menara telekomunikasi baru di daerah-daerah dimana terdapat keraguan tentang zonasi sesuai dengan Perda Penataan Ruang tersebut. Beberapa Pemda berinisiatif untuk membuat Peraturan

Daerah terkait, dalam rangka mengisi kekosongan peraturan, maupun dalam menjawab beberapa kebutuhan di daerahnya yang dirasa sudah mendesak.

Akibat terbitnya Peraturan-peraturan terkait menara telekomunikasi yang sebagian tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan lain, maka para operator telekomunikasi mulai merasakan semakin lamanya proses perizinan untuk membangun menara karena Pemda-pemda sebagian menunda terbitnya izin bagi pembangunan menara telekomunikasi. Ada pula Pemda-pemda yang bereaksi cepat dengan segera merumuskan Perda tentang retribusi menara di suatu daerah, namun Pemda-pemda tersebut secara formal telah mengharuskan operator telekomunikasi membayar retribusi tambahan yang besarnya bervariasi. Retribusi tambahan tersebut dibayarkan untuk memperbarui Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang diterbitkan setiap tahun (referensi Perda DKI), atau untuk sumbangan pihak ketiga (referensi Perda Sukabumi). Hingga akhir tahun 2010 tercatat sudah ada 79 Pemda yang menerbitkan Perda-perda seperti di atas maupun memulai proses pengaturan menara bersama telekomunikasi. Beberapa Pemda melarang operator telekomunikasi untuk membangun menara telekomunikasi dan diharuskan untuk membongkar menaranya yang lama dan/atau bergabung dengan perusahaan/BUMD pengelola menara telekomunikasi yang telah ditunjuk oleh Pemda-pemda setempat, terutama bagi operator telekomunikasi yang telah mendirikan menara telekomunikasi tanpa izin yang memadai.

Sebagai dampak dari terbitnya Perda tentang menara bersama, pembangunan menara telekomunikasi baru yang telah direncanakan sejak awal oleh perusahaan telekomunikasi berdasarkan rencana jaringan dan alokasi frekuensi yang diperoleh dari Pemerintah Pusat menjadi sedikit terhambat dan tidak sesuai dengan jadwal pembangunan semula. Para perusahaan telekomunikasi harus melakukan perencanaan kembali tentang penempatan antenna dan perangkatnya dan mulai mencari langkah untuk melakukan kerjasama bersama perusahaan telekomunikasi lain atau perusahaan penyedia menara.

Akibat terbitnya Perda-perda yang tidak selaras, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, maupun yang menimbulkan penundaan proses pembangunan menara telekomunikasi, maka muncul peningkatan biaya yang harus dikeluarkan oleh operator telekomunikasi. Peningkatan biaya ini digolongkan sebagai peningkatan biaya transaksi oleh Williamson maupun Bentham<sup>3</sup> sehingga memberikan dampak kepada peningkatan biaya keseluruhan dari proses pembangunan menara telekomunikasi. Akibat kenaikan biaya transaksi ini, maka timbul ketidakefisienan dari operator telekomunikasi.

Gambar 1.2. memberikan ilustrasi tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi dan kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait



Gambar 1.2. PMB Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi Dengan UU dan Peraturan lain yang terkait

## 1.2. Tujuan Penelitian

<sup>3</sup>Benham, Alexandra and Benham, Lee, The Cost of Exchange, 2001, Ronald Coase Institute

Dengan latar belakang tersebut di atas, maka thesis ini bertujuan untuk menghitung dampak yang dialami oleh perusahaan/operator telekomunikasi dalam pengadaan menara telekomunikasi untuk perluasan penggelaran jaringan telekomunikasi di seluruh Indonesia berkaitan dengan penerapan Peraturan Menteri Bersama tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi di daerah.

### **1.3. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan tujuan tersebut di atas, penelitian secara khusus akan menjawab beberapa pertanyaan, yaitu:

1. Seberapa besar biaya transaksi yang ditanggung operator telekomunikasi yang membangun menara telekomunikasi maupun operator yang menyewa menara telekomunikasi, dalam memperluas jaringan telekomunikasi terkait dengan penerapan Kebijakan PMB Menara Bersama Telekomunikasi di daerah.
2. Seberapa besar keuntungan yang dialami operator telekomunikasi dalam memperluas jaringan telekomunikasi terkait dengan penerapan PMB Menara Bersama Telekomunikasi di daerah-daerah.
3. Faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadinya inefisiensi, yaitu dalam penelitian ini adalah tingginya biaya transaksi, dalam perluasan jaringan telekomunikasi oleh operator telekomunikasi, terkait dengan penerapan PMB Menara Bersama Telekomunikasi di daerah-daerah.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dari penelitian ini diharapkan akan diperoleh manfaat :

1. Pengetahuan tentang manfaat bersih yang diperoleh operator telekomunikasi terkait penerapan PMB Menara Bersama Telekomunikasi. Manfaat bersih diartikan sebagai selisih antara dampak positif/keuntungan dan dampak negatif/biaya transaksi, yang dialami operator telekomunikasi sebagai dampak dari implementasi Peraturan Menteri Bersama tentang

Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi.

2. Pengetahuan tentang masalah-masalah yang dihadapi oleh operator telekomunikasi dalam implementasi PMB tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi di daerah.
3. Pengetahuan tentang proses perumusan kebijakan dan peraturan yang baik dalam rangka mengurangi dampak negatif maupun meningkatkan dampak positif dari kebijakan dan peraturan yang akan diterbitkan, serta saran-saran perbaikan dalam perumusan kebijakan dan peraturan terkait PMB Menara Bersama Telekomunikasi.

### **1.5. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini akan lebih bersifat analisis dengan menggunakan pendekatan metode kualitatif dan metode kuantitatif. Pendekatan kualitatif dilakukan dengan menggunakan data-data sekunder dari Asosiasi Telekomunikasi Seluler Indonesia (ATSI). Data-data sekunder ini selanjutnya didukung dengan data-data kuantitatif dari PT. XL Axiata Tbk. Dalam hal ini, PT. XL Axiata Tbk. dipilih karena perusahaan ini termasuk sebagai operator telekomunikasi yang membangun menara telekomunikasi dan pada saat yang sama sebagai operator telekomunikasi yang pertama kali menawarkan menara-menara telekomunikasi yang dimilikinya untuk disewa oleh para pesaingnya. Dengan demikian PT. XL Axiata Tbk. menjadikan para pesaingnya sebagai mitra dalam menyediakan layanan jasa telekomunikasi yang sejenis dengan menggunakan prinsip *Co-operation in Competition* atau bekerja sama dalam bersaing.

Data sekunder kualitatif yang diperoleh dari ATSI mencakup data-data tentang 82 Peraturan Daerah (Perda) yang diperkirakan menimbulkan peningkatan biaya transaksi yang disebabkan oleh Perda-perda di daerah-daerah terkait, beserta masalah-masalah yang dihadapi oleh Kelompok Kerja ATSI bidang Otonomi Daerah. Selain itu juga dilakukan interview dengan anggota Kelompok Kerja ATSI bidang Otonomi Daerah untuk memperoleh penjelasan atas data-data

sekunder tersebut. Teknik pengambilan sampel adalah didasarkan pada beberapa kasus Perda-perda yang ditangani oleh ATSI. Ke-82 Perda yang diteliti dalam penelitian ini adalah Perda-perda yang diterapkan di 79 Kabupaten/Kota, dan mencakup 22 Propinsi. Daftar selengkapnya Perda-perda tersebut dapat dilihat pada lampiran 1.

Sementara itu, studi kasus atas PT. XL Axiata Tbk. terutama ditujukan untuk memperoleh data-data kuantitatif tentang peningkatan biaya transaksi dari daerah-daerah yang diteliti sesuai data dari ATSI, struktur dan besarnya biaya pembangunan menara telekomunikasi, biaya sewa menara telekomunikasi dan manfaat-manfaat yang diperoleh operator dalam memperluas jaringan telekomunikasi, setelah diterapkannya PMB Menara Bersama Telekomunikasi. Studi kasus ini dilakukan dengan melakukan interview dengan beberapa orang pegawai PT. XL Axiata Tbk, yaitu GM Site Acquisition, GM Government Relation Unit Menara Telekomunikasi, Manager Government Relation Tower Unit, dan Specialist Government Relation Tower Unit. Dari studi kasus ini diperoleh informasi tentang jumlah menara yang dibangun, biaya konstruksi, biaya sewa menara, biaya retribusi, biaya regulasi serta lamanya waktu pengurusan izin menara telekomunikasi di daerah.

Untuk kemudahan dalam menganalisa, studi ini membagi analisa terhadap operator telekomunikasi yang membangun menara telekomunikasi sendiri (operator besar) dan pada umumnya telah memiliki minimal 20 juta pelanggan, serta operator telekomunikasi yang kebanyakan menyewa menara telekomunikasinya (operator kecil) dan pada umumnya memiliki pelanggan kurang dari 20 juta pelanggan. Pembagian kelompok operator telekomunikasi besar dan kecil dilakukan, mengingat bahwa pada umumnya karakteristik operator telekomunikasi di Indonesia terbagi atas operator telekomunikasi besar yang bersedia membangun menara telekomunikasi sendiri dan operator telekomunikasi kecil yang cenderung menyewa semua menara telekomunikasinya sendiri. Selanjutnya Perhitungan secara hipotetis dilakukan untuk menghitung keuntungan/manfaat yang dirasakan oleh operator telekomunikasi. Perhitungan

hipotetis perlu dilakukan mengingat sulitnya untuk memperoleh data yang lebih spesifik dari nara sumber.

Untuk menghitung efisiensi dari operator dalam melakukan perluasan jaringan telekomunikasi, penelitian ini menghitung penghematan atas biaya pembangunan menara telekomunikasi yang dialami oleh PT. XL Axiata sebagai operator yang membangun menara telekomunikasi dibandingkan dengan biaya sewa menara telekomunikasi, mengingat PT. XL Axiata adalah juga menyewa sebagian menara di beberapa daerah tertentu kepada perusahaan lain.

Manfaat bersih operator besar atau operator yang membangun menara telekomunikasi adalah perhitungan akhir dari dampak positif dan dampak negatif atas yang dialami operator besar dari terbitnya PMB Menara Bersama Telekomunikasi ini. Dampak negatif antara lain mencakup biaya transaksi, dampak kompetisi yang meningkat atau pangsa pasar yang tergerus, sementara dampak positif mencakup antara lain penghematan biaya pembangunan menara telekomunikasi, penghematan arus kas, dan pendapatan dari bisnis penyewaan menara.

Manfaat bersih operator telekomunikasi kecil atau operator yang menyewa menara telekomunikasi sesungguhnya sama dengan perhitungan manfaat bersih operator besar. Perbedaannya adalah komponen yang tercakup dalam dampak positif adalah kecepatan dalam penggelaran jaringan karena menyewa menara telekomunikasi, kecepatan memperoleh akses pasar dan upaya meraih pangsa pasar, serta penghematan arus kas yang diperoleh. Sementara beberapa hal yang termasuk dampak negatif adalah biaya operasional yang harus dibayarkan setiap tahunnya dan cenderung meningkat.

Sementara itu, struktur biaya yang ditanggung operator besar yang membangun menara mencakup biaya operasi untuk membangun menara dan biaya transaksi. Biaya yang ditanggung oleh operator dalam pembangunan menara mencakup: 1) biaya pembangunan menara dan 2) biaya transaksi dalam pembangunan menara tersebut. Biaya pembangunan menara mencakup:

1. biaya akuisisi/sewa lahan;
2. biaya konstruksi menara;
3. biaya pemasangan listrik; dan
4. biaya tanggung jawab sosial (*corporate social responsibility*) kepada komunitas sekitar menara, dan lain-lain.

Sementara biaya transaksi dalam penelitian ini diukur melalui variabel-variabel:

1. Biaya retribusi yang langsung dikenakan oleh Pemda setempat, atas objek yang telah diatur sebelumnya berdasarkan peraturan yang telah berlaku, untuk variabel ini digambarkan dengan lambang  $R1$ ;
2. Biaya lain-lain atau biaya regulasi (*regulatory*) lain-lain yang dapat disebabkan karena Perda yang bertentangan dengan peraturan yang telah berlaku, seperti contoh Perda yang mengatur tentang hal-hal yang tidak disebutkan didalam Peraturan Menteri Bersama ataupun karena peningkatan biaya yang disebabkan oleh hal-hal yang tidak berkaitan dengan peraturan daerah, untuk variabel ini digambarkan dengan lambang  $R2$ ;
3. Waktu yang diperlukan untuk membangun jaringan akibat semakin panjang/lamanya proses perijinan, ataupun proses pemindahan perangkat, untuk variabel ini digambarkan dengan lambang  $t$ ;
4. Ketidakselarasan peraturan-peraturan daerah yang bertentangan dengan UU maupun peraturan lainnya yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat, untuk variabel ini digambarkan dengan lambang  $z$ .

Untuk operator telekomunikasi kecil, struktur biaya yang ditanggung operator bila operator tersebut tidak membangun menara telekomunikasi dan hanya menyewa menara adalah:

1. biaya sewa menara
2. biaya pemasangan listrik
3. biaya kontrak
4. biaya-biaya transaksi yang kadang-kadang muncul

Dalam penelitian ini, biaya pembangunan menara maupun biaya sewa menara dihitung untuk 20 tahun, sesuai dengan umur menara telekomunikasi. Perhitungan biaya pembangunan menara telekomunikasi dibandingkan dengan perhitungan biaya sewa menara telekomunikasi yang dihitung secara *Present Value* (PV) dengan metode *discounted cash flow* (DCF). Biaya pajak, diasumsikan sudah termasuk dalam biaya sewa menara telekomunikasi. Sebagai informasi tambahan, penelitian ini juga menghitung perbedaan yang dialami operator telekomunikasi kecil akibat perubahan arus kas karena menyewa menara telekomunikasi. Perhitungan arus kas menggunakan *annual perpetuity* tanpa dilakukan perhitungan *discounted cash flow*. Perhitungan manfaat atau penghematan ini dilakukan per tahun baik untuk operator besar maupun operator kecil.

### **1.6. Hipotesa Penelitian**

Hipotesa dari penelitian ini adalah:

1. Penerapan kebijakan PMB Menara Telekomunikasi menghasilkan biaya transaksi yang semakin tinggi sehingga meningkatkan inefisiensi dalam total biaya pembangunan menara telekomunikasi yang ditanggung oleh operator telekomunikasi
2. Tingginya biaya transaksi yang selanjutnya meningkatkan inefisiensi dalam pembangunan menara telekomunikasi menyebabkan operator telekomunikasi lebih memilih menyewa menara daripada membangun menara telekomunikasi.

### **1.7. Sistematika Penulisan**

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah disampaikan di bagian sebelumnya, serta agar pembahasan penelitian ini lebih sistematis, maka thesis ini disusun dengan kerangka sebagai berikut:

Bab I : **Pendahuluan**

Dalam bab ini diuraikan Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian serta Sistematika Penulisan.

**Bab II : Landasan Teori**

Dalam bab ini akan dibahas mengenai teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, yang meliputi: Teori Biaya Transaksi, Teori Institusi Baru beserta Teori Politik Ekonomi.

**Bab III : Deskripsi Kebijakan**

Dalam bab ini akan disampaikan data dan fakta-fakta atas masalah-masalah yang muncul akibat terbitnya peraturan terkait pembangunan dan penggunaan menara bersama telekomunikasi di daerah-daerah.

**Bab IV : Hasil Temuan dari Operator telekomunikasi PT. XL Axiata**

Dalam bab ini akan disampaikan hasil temuan dari PT. XL Axiata tentang dampak dari terbitnya PMB tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi secara kualitatif terhadap variabel-variabel yang diteliti

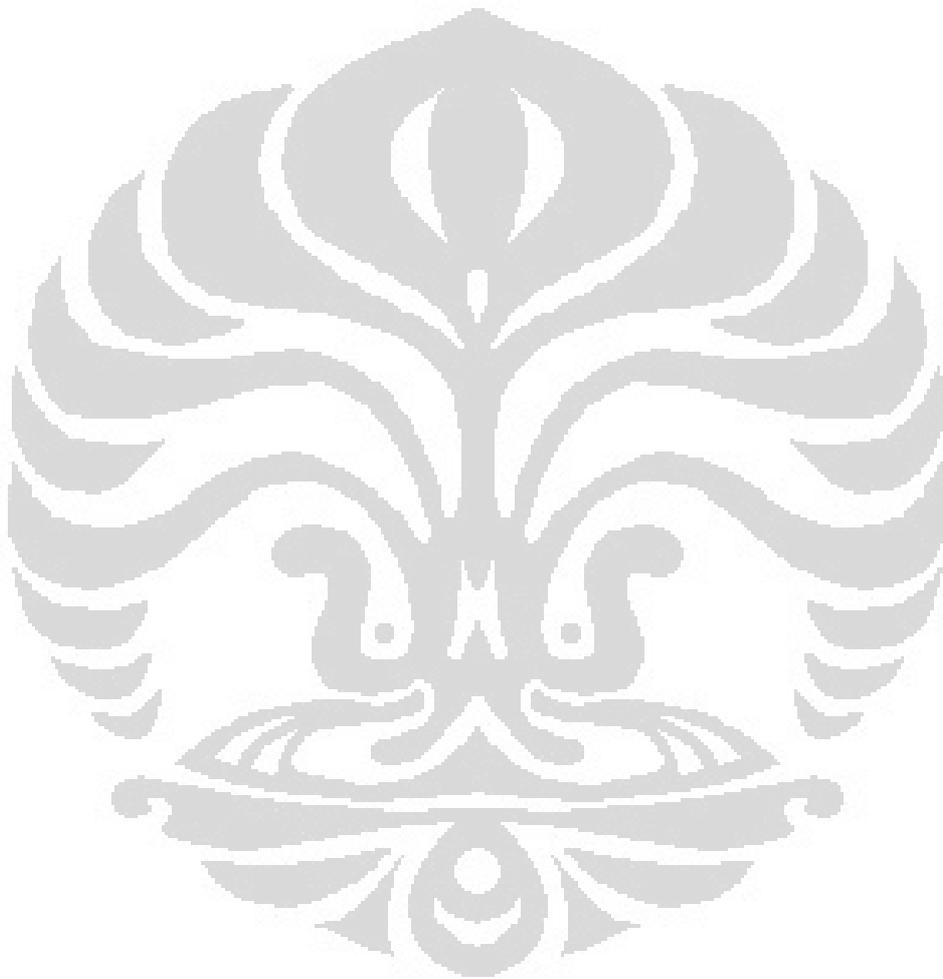
**Bab V : Analisa**

Dalam bab ini akan dibahas unsur-unsur dari biaya transaksi, serta faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya biaya transaksi dikaitkan dengan tingkat efisiensi atau inefisiensi yang terjadi di daerah-daerah. Juga akan dibahas mengenai proses perumusan Peraturan-peraturan Daerah yang antara lain dikaitkan dengan hubungan Prinsipal – Agen antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

**Bab VI : Kesimpulan dan Saran**

Bab ini merupakan bagian penutup dari thesis ini yang berisikan kesimpulan penelitian, rekomendasi dalam pembuatan peraturan-

peraturan terkait penggunaan menara bersama telekomunikasi dan saran-saran untuk perbaikan penelitian berikutnya.



## BAB 2 LANDASAN TEORI

### 2.1. Institusi Untuk Menurunkan Biaya

Institusi merupakan satu set fondasi politik, sosial dan pengaturan dasar legal yang membangun basis produksi, pertukaran dan distribusi. Peraturan-peraturanlah yang mengelola pemilihan, hak kepemilikan dan hak untuk berkontrak. Pengaturan institusi adalah pengaturan antara unit-unit ekonomi yang mengelola cara dari unit-unit ini untuk bekerjasama dan/atau bersaing (North & Thomas 1973 dalam paper C. Kudner p. 294).

Menurut W. Kasper & M. Streit, institusi didefinisikan sebagai peraturan-peraturan yang dibuat oleh manusia, yang dibatasi oleh perilaku arbitrase, mencari peluang dan *rent seeking behavior* didalam interaksi manusia. Institusi-institusi ini dilakukan di dalam komunitas dan diperkuat dengan adanya mekanisme sanksi. Institusi tanpa sanksi adalah tidak berguna. Dengan adanya sanksi maka aktivitas dari individual-individual akan lebih dapat diperkirakan, sehingga akan terjadi keteraturan<sup>4</sup>. Selanjutnya Kasper & Streit menyatakan sebagai berikut:

*“The key function of institutions is to facilitate order: a systematic, non-random and therefore comprehensible pattern of actions and events Where there is social chaos, social interaction is excessively costly,....We shall therefore focus here on how institutions promote order in economic interaction, ....Order inspires trust and confidence, as well as reducing the costs of coordination.”*

Tanpa institusi, setiap agen ekonomi akan berusaha untuk melakukan pertukaran ekonomi dengan tolak ukur masing-masing, berdasarkan kesempatan yang diperolehnya, dan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan informal serta

---

<sup>4</sup>Kasper, Wolfgang & Streit, Manfred. E, “Institutional Economic, Social Order and Public Policy”, p. 28, Edward Elgar Publishing Limited, 1998

berdasarkan keterbatasan informasi yang dimilikinya. Sehingga secara umum biaya agen ekonomi untuk melakukan pertukaran atau transaksi dalam suatu ekosistem akan menjadi mahal. Sementara bila para agen ekonomi tersebut tergabung dalam suatu institusi maka pengaturan-pengaturan dalam institusi tersebut akan mempermudah agen ekonomi untuk melakukan pertukaran, menentukan kesempatan-kesempatan yang dapat terbuka untuk para agen individu di dalam pasar. Kesepakatan-kesepakatan informal akan dirubah sehingga menjadi peraturan-peraturan yang formal, dan informasi akan lebih mudah diperoleh serta pasar akan mudah terbentuk dan biaya-biaya untuk melakukan transaksi (biaya transaksi) menjadi lebih efisien. Bagi perusahaan biaya-biaya transaksi tersebut sedapatnya diformalkan atau dirumuskan dalam suatu institusi (pengaturan).

Menurut Douglas North<sup>5</sup>, Institusi, dengan dibantu oleh teknologi yang digunakan dapat menentukan biaya transaksi. Biaya transaksi dibentuk dari kebutuhan akan sumber daya dalam mentransformasi masukan (input) seperti tanah, tenaga kerja dan modal menjadi keluaran (output) dalam bentuk barang dan jasa.

Suatu hirarki peraturan (UU, TAP MPR, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah) secara bersama-sama akan mendefinisikan struktur formal dari hak-hak dalam suatu transaksi, yang kemudian akan dituangkan dalam peraturan-peraturan, yang dapat dianalogikan sebagai suatu kontrak. Tantangan bagi institusi Pemerintahan adalah bagaimana mengidentifikasi agar proses-proses yang terjadi di dalam pemerintahan sehingga terjadinya peraturan, serta implementasi atas proses-proses yang diatur oleh peraturan tersebut dapat efisien, ekonomis dan tidak menyebabkan ekonomi biaya tinggi.

Menurut Douglas North pula<sup>6</sup>, institusi sewajarnya dapat menurunkan biaya transaksi, namun pada beberapa kasus biaya transaksi dapat meningkat akibat adanya peraturan-peraturan yang menghambat masuknya pelaku bisnis,

---

<sup>5</sup> North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p.61

<sup>6</sup> Ibid 5, North, Douglas C, p. 63

memerlukan inspeksi yang tidak bermanfaat, meningkatkan biaya informasi atau membuat transaksi asset kurang terjamin.

Williamson dalam artikelnya yang berjudul "The New Institutions: Taking Stock and Looking Ahead" (2000), menyatakan bahwa analisa sosial terhadap institusi dapat dilakukan dalam beberapa tingkatan. Hal ini dijelaskan dalam diagram tentang 4 kategori analisa sosial sebagaimana dideskripsikan pada gambar 2.1.dibawah ini.

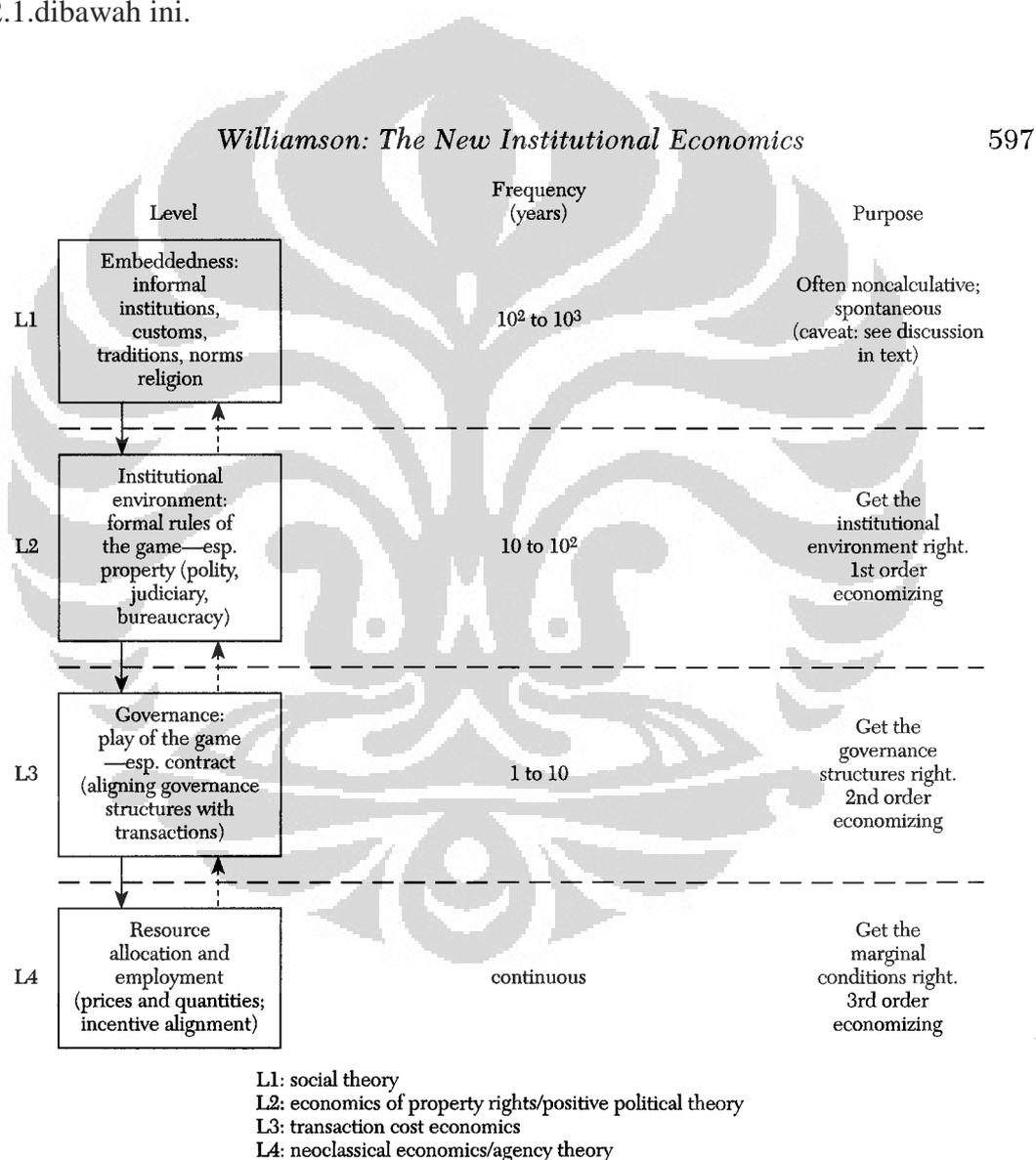


Figure 1. Economics of Institutions

### Gambar 2.1. Analisa Sosial Williamson

Sumber: The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead

1. Level I, bagi Williamson, diartikan sebagai sesuatu yang telah diterima oleh lingkungan sebagai norma, adat, dan kebiasaan didalam komunitas, sehingga akan membutuhkan waktu yang sangat panjang untuk merubahnya.
2. Level II, adalah lingkungan institusi. Dalam level ini, ditentukan institusi formal, peraturan-peraturan yang bertujuan untuk mengatur tata cara dan mekanisme dalam berinteraksi didalam komunitas. Dalam pembentukan peraturan di level ini, maka seluruh aparat Pemerintah terkait, unsur legislatif, dan pemegang kekuasaan terkait beserta pemangku kepentingan terkait berperan aktif dalam merumuskan peraturan di level ini.
3. Level III, adalah level dimana institusi *governance* atau tata kelola berperan aktif. Pada level ini, yang berperan penting adalah perjanjian antar pihak (*contractual law or agreement*), antara para pihak/pelaku usaha langsung, namun tidak menutup kemungkinan, antara para pihak dengan pemerintah juga. Beberapa kasus biasanya akan masuk ke pengadilan atau PTUN. Untuk merubah institusi pada level ini mungkin dibutuhkan waktu sekitar 1 - 10 tahun.
4. Level IV, adalah level dimana lingkungan operasional bergerak, mulai dari alokasi sumber daya, peluang pekerjaan dan lain-lain, yang dapat berubah dalam hitungan hari atau dalam waktu yang sangat singkat.

Bila kita telaah teori Williamson diatas, maka apabila perilaku arbitrase dan mencari peluang telah menjadi budaya didalam masyarakat sehingga menimbulkan biaya sosial di masyarakat, maka membutuhkan waktu yang sangat lama untuk merubahnya. Namun bila pemangku kepentingan ingin merubah peraturan yang berdampak kurang baik bagi perekonomian, maka dapat dilakukan dengan jangka waktu antara 1 hingga 10 tahun.

## **2.2. Biaya Transaksi**

Sesuai dengan penjelasan di bagian sebelumnya, maka dalam setiap aktivitas perekonomian biaya transaksi memerankan peranan penting. Dalam kondisi yang sesungguhnya biaya transaksi tidak pernah bernilai nol, atau selalu ada unsur

biaya transaksi didalam setiap aktivitas ekonomi. Pemikiran tentang biaya transaksi didalam ilmu ekonomi diawali dengan pemikiran Ronald Coase.

R. Coase didalam artikelnya "*The Nature of The Firm*"<sup>7</sup> di tahun 1937 mengajukan pemikirannya atas teori-teori ekonomi neoklasik yang ada pada saat itu, dimana terkadang para ahli ekonomi dalam membuat model, menyederhanakan beberapa asumsi sehingga pasar sempurna merefleksikan bahwa seolah-olah tidak ada biaya transaksi di pasar. Pemikiran ekonom-ekonom tersebut membuat R. Coase menyampaikan pemikiran utamanya tentang kelemahan dari teori neoklasik bahwa sesungguhnya didalam pasar yang sempurna sekalipun akan terdapat biaya transaksi yang terefleksikan dalam beberapa aspek. Demikian pula pemikiran yang disampaikan oleh Williamson tentang rasionalitas terbatas, dimana bila agen ekonomi tidak memiliki rasionalitas terbatas atau memiliki semua informasi maka pasar akan menjadi sempurna dan biaya transaksi akan sama dengan nol. Padahal kita mengetahui bahwa didalam kondisi yang sesungguhnya tidak ada pasar yang benar-benar sempurna dan akan sulit membuat kondisi yang sesuai dengan pemikiran neoklasik dimana terdapat berbagai asumsi. Sehingga pemikiran R. Coase dan O. Williamson menjadikan teori-teori ekonomi lebih mendekati keadaan yang sesungguhnya.

Pemikiran utama dari R. Coase yang dapat disampaikan adalah: pilihan melakukan transaksi sebagai sebuah unit, konsep biaya transaksi, perbedaan dalam mengalokasikan sumberdaya didalam perusahaan dan pasar, perbandingan dari biaya-biaya untuk mengelola transaksi didalam perusahaan dan transaksi pasar, serta lain-lainnya<sup>8</sup>. Pemikirannya ini dikonfirmasi kembali dalam artikelnya yang berjudul "*The Nature of The Origin*" dan diterbitkan pada tahun 1998. Ronald Coase mengemukakan pemikirannya mengapa suatu perusahaan terbentuk bila dibandingkan dengan hadirnya para wiraswastawan individu, salah satu alasannya adalah biaya transaksi. Wiraswastawan individu mempunyai peran

---

<sup>7</sup>Coase, Ronald, *The Nature of The Firm*, *Economica*, 4 (1937) p. 386-405

<sup>8</sup> R. H. Coase, *The Nature of the Firm: Origin*, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 4, No. 1, pp. 3-17, Oxford University Press, 1998.

untuk melakukan transaksi-transaksi. Apabila biaya transaksi tambahan yang dikelola wiraswastawan individu sama dengan biaya perusahaan dalam mengelola transaksi tambahan, maka peran wiraswastawan individu akan semakin berkurang dan peran perusahaan akan semakin besar. Apabila biaya pengelolaan transaksi tambahan pada suatu saat sama dengan biaya untuk melakukan transaksi tambahan pada pasar terbuka, maka peran wiraswastawan individu akan berkurang. Oleh karenanya kehadiran perusahaan adalah merupakan konsekuensi dari aktivitas untuk menurunkan biaya transaksi didalam perekonomian.

Coase menyebutkan bahwa terdapat bermacam-macam cara dalam mengelola transaksi didalam suatu perusahaan dan bahwa cara-cara pengelolaan ini akan berbeda-beda biayanya. Diluar perusahaan, pergerakan harga akan mengarahkan sistem produksi, yang dikoordinasikan melalui beberapa transaksi pertukaran di pasar. Didalam perusahaan, transaksi pasar yang lebih kompleks ini ditiadakan dan digantikan dengan biaya transaksi atau coordinator wiraswastawan yang akan mengarahkan produksi. Paradigma yang disampaikan oleh Coase ini selanjutnya dikembangkan lebih lanjut oleh Oliver Williamson (1975, 1981, 1985). Williamson menyatakan bahwa dalam suatu struktur pengelolaan, transaksi-transaksi diberikan dan dikelola didalam struktur pengelolaan dengan cara yang berbeda-beda dengan maksud untuk membuat biaya transaksi menjadi ekonomis<sup>9</sup>. Williamson selanjutnya menyampaikan: “Teori ekonomi semakin menjadi abstrak dan steril, sehingga gagal untuk memasukan faktor-faktor utama yang menentukan kinerja dari ekonomi. Teori ekonomi dapat menganalisa bagaimana permintaan dan suplai menentukan harga, namun gagal menganalisa hal-hal yang menentukan suatu barang dan jasa diperdagangkan dan penentuan tarifnya”. Williamson pada artikel yang sama juga mendukung pendapat Adam Smith bahwa: “produktivitas dari sistem ekonomi akan tergantung dari spesialisasi, namun menurut Williamson, spesialisasi hanya akan terjadi jika terjadi pertukaran/transaksi. Sehingga semakin rendah biaya transaksi, semakin unik spesialisasi tersebut, maka akan meningkatkan produktivitas dari ekonomi dan

---

<sup>9</sup> Uskali Maki, Bo Gustafsson, Christian Knudsen, Modelling, Rationality, Institutions and Process, Routledge 1993

standar kehidupan penduduk. Namun demikian tingkatan biaya transaksi akan tergantung pada institusi dari Negara tersebut, sistem hukumnya, sistem politiknya, kebudayaan dan lain-lainnya”<sup>10</sup>.

Dalam suatu pertukaran atau transaksi, maka terdapat biaya-biaya yang diperlukan untuk membuat proses transaksi tersebut terlaksana, sejak awal sebelum transaksi terjadi hingga transaksi selesai dilakukan dan bila perlu dilakukan pengawasan atas pelaksanaan transaksi tersebut. Para ahli ekonomi dunia hingga saat ini masih saling berargumentasi tentang definisi yang tepat dari biaya transaksi, mengingat ilmu ekonomi biaya transaksi masih relatif baru. Namun hingga saat ini beberapa penelitian dan studi mencoba memperbarui teori-teori tersebut agar diperoleh pengertian yang sama/mirip di seluruh dunia. Diawali dengan artikel Ronald Coase, “*The Nature of The Firm*”<sup>11</sup> yang mengemukakan peran dari perusahaan dibandingkan wiraswatawan, dimana salah satu aspeknya adalah biaya dalam mengelola transaksi. Selanjutnya Coase juga membuat pertanyaan seperti: apa saja yang menentukan harga dari barang dan jasa yang diperdagangkan di pasar? Apa saja yang menentukan aliran dari barang dan jasa sesungguhnya, sehingga menentukan standar hidup manusia? <sup>12</sup>. Para ilmuwan kemudian membuat berbagai macam definisi dan argumentasi. Khusus untuk penelitian ini, digunakan referensi-referensi yang dikutip dari artikel Alexandra Benham dan Lee Benham, berjudul “*The Cost of Exchange*”<sup>13</sup>.

Benham & Benham mengutip pernyataan Eirik Furubotn dan Rudolf Richter bahwa transaction cost meliputi biaya-biaya dari penggunaan sumber daya untuk menciptakan, memelihara, menggunakan, merubah dan hal lain dari suatu institusi dan organisasi. Dalam kaitan dengan hak-hak kepemilikan (property) dan kontrak, biaya transaksi terdiri dari biaya-biaya untuk mendefinikan dan mengukur sumberdaya atau klaim, ditambah biaya-biaya untuk menggunakan dan menegakkan hak-hak yang disebutkan. Dalam kaitan terjadi perpindahan hak-hak

<sup>10</sup> ISNIE Newsletter Vol 1 no. 1. Spring 1998

<sup>11</sup> Coase, Ronald, *The Nature of The Firm*, *Economica*, 4 (1937) p. 386-405

<sup>12</sup> Kutipan Ronald Coase (1999) pada artikel Alexandra Benham dan Lee Benham, *The Cost of Exchange*, 2001, Ronald Coase Institute

<sup>13</sup> *Ibid* 11

kepemilikan yang ada dan perpindahan atas hak-hak berkontrak dari individu-individu/badan hukum, maka biaya transaksi meliputi biaya untuk memperoleh informasi, biaya negosiasi dan biaya penegakan/pelaksanaan kontrak. Didalam perusahaan, contoh biaya transaksi adalah biaya untuk menggunakan pasar dan biaya untuk melaksanakan hak dalam memberikan perintah di dalam perusahaan, termasuk juga biaya untuk menjalankan dan menyesuaikan kerangka institusi dengan lingkungan external (politik) atau dikenal juga dengan biaya transaksi politik.

Menurut Thrainn Eggertsson, sebagaimana dikutip oleh Alexandra Benham dan Lee Benham dalam artikelnya, menyebutkan bahwa jika biaya informasi cukup mahal, maka berbagai aktivitas terkait dengan pertukaran hak kepemilikan antara individu akan meningkatkan biaya transaksi. Aktivitas-aktivitas ini mencakup:

- a. Pencarian informasi tentang distribusi harga dan kualitas dari masukan (komoditas dan buruh) dan pencarian calon pembeli dan penjual, serta informasi yang relevan tentang perilaku dan situasinya.
- b. Penawaran yang diperlukan untuk mencari posisi yang sebenarnya dari para pembeli dan penjual ketika harga-harga cenderung seragam
- c. Pembuatan kontrak
- d. Memonitor mitra yang berkontrak, untuk melihat apakah mereka akan mematuhi kontrak atau tidak
- e. Penegakan dari kontrak dan proses mengumpulkan kerugian ketika mitra gagal memenuhi kewajiban kontrak
- f. Perlindungan atas hak-hak kepemilikan dari pihak ketiga yang dapat mengganggu, misalnya: free-riders, perusuh, atau pemerintah.

Sehingga secara umum biaya transaksi dapat digolongkan sebagai:

1. Biaya pencarian dan informasi (*search and information costs*) adalah biaya yang terjadi untuk pencarian barang yang diperlukan di pasar, siapa yang memiliki harga paling rendah.
2. Biaya perundingan (*bargaining costs*) adalah biaya yang diperlukan untuk mencapai kesepakatan (*agreement*) dengan pihak dimana transaksi dilakukan, misalnya membuat konsep awal kontrak yang tepat.

3. Biaya pelaksanaan (*policing and enforcement costs*) adalah biaya untuk menjaga agar pihak lain tetap berada dalam kontrak kesepakatan yang telah disetujui dan membuat tindakan lanjutan (sering melalui sistem hukum yang legal).

Definisi biaya transaksi lain adalah memperhitungkan biaya produksi dan biaya transaksi menjadi satu. Benham dan Benham dalam artikelnya akhirnya merumuskan biaya transaksi menjadi Biaya Pertukaran. Definisi biaya pertukaran adalah biaya kesempatan (*opportunity cost*) yang dihadapi oleh individu untuk memperoleh produk tertentu dengan menggunakan suatu bentuk pertukaran dalam situasi tertentu. Secara lebih spesifik, biaya pertukaran  $C_{ijkm}$  adalah didefinisikan sebagai biaya kesempatan dalam sumberdaya total (uang, waktu dan barang) untuk seseorang dengan karakteristik  $i$  untuk memperoleh produk  $j$ , dengan menggunakan suatu bentuk pertukaran  $k$  dan situasi institusi  $m$ . Oleh karenanya biaya pertukaran meliputi biaya produk itu sendiri dan biaya transaksi yang dibutuhkan oleh individu untuk memperoleh suatu produk.

Biaya pertukaran dapat bervariasi bila dibandingkan antara individu, kelompok atau bahkan antar negara-negara di dunia. Perbedaan ini dapat terjadi karena faktor tarif impor dan ekspor, pajak, pengendalian harga, monopoli, diskriminasi harga, informasi asimetris, jenis asset spesifik, perilaku strategis dan perilaku meriah kesempatan. Selain hal-hal yang sudah disebutkan di atas, tarif, pajak dan pengontrolan harga membutuhkan peraturan-peraturan, pengawasan dan proses birokrasi yang dapat merubah biaya transaksi<sup>14</sup>. Semakin tinggi biaya transaksi maka jumlah transaksi didalam suatu industri akan menurun, dan bila biaya transaksi terus meningkat, dapat saja terjadi bahwa transaksi untuk suatu produk atau jasa tertentu akan hilang, karena para individu atau perusahaan tidak merasakan nilai tambah dari transaksi tersebut mengingat biayanya yang sangat tinggi. Dalam hal biaya transaksi yang sebagian besar faktornya disebabkan oleh birokrasi atau aspek pemerintahan maka bila terdapat individu-individu yang mempunyai jaringan luas, mengenal masyarakat lokal dan mengenal banyak

---

<sup>14</sup> Ibid 2, p. 3-4

politisi di daerah/negara tersebut, maka ada kemungkinan individu tersebut dapat mempengaruhi besarnya nilai transaksi, atau menentukan proses birokrasi terhadap individual atau kelompok tertentu.

### **2.3. Definisi Biaya Transaksi Dalam Penelitian Ini**

Untuk penelitian ini, definisi biaya transaksi akan meliputi seluruh biaya-biaya yang dibutuhkan untuk:

#### **2.3.1. Biaya Informasi** yang terdiri dari:

1. Memperoleh informasi tentang terbitnya peraturan baru pada Pemerintah pusat dan daerah tentang menara bersama telekomunikasi.
2. Memberikan masukan, edukasi kepada pemerintah daerah maupun DPRD yang belum mengetahui terbitnya beberapa peraturan pemerintah pusat yang terkait menara bersama telekomunikasi.
3. Mencari informasi tentang perusahaan-perusahaan yang sedang mendekati Pemda-Pemda untuk melakukan pekerjaan konsultasi penyusunan *cell plan* atau tata ruang dan wilayah daerah

#### **2.3.2. Biaya Negosiasi**

1. Melakukan konsultasi publik dan dialog dengan pemerintah pusat dan daerah dalam perumusan peraturan-peraturan terkait tentang menara bersama telekomunikasi dengan maksud memberikan gambaran yang lebih menyeluruh tentang bisnis telekomunikasi dan kebutuhan pembangunan sarana dan prasarana telekomunikasi.
2. Memberikan masukan kepada perusahaan penyusun *cell plan* atau tata ruang wilayah daerah tentang keberadaan menara telekomunikasi yang telah dimiliki dan dioperasikan oleh perusahaan-perusahaan telekomunikasi.
3. Pendekatan dengan masyarakat sekitar menara telekomunikasi agar mereka mengizinkan dan lebih menerima pendirian menara telekomunikasi
4. Melakukan negosiasi dengan Pemda/BUMD yang ditunjuk untuk penyewaan/pengelolaan/pemeliharaan menara telekomunikasi di daerah.

### 2.3.3. Biaya Retribusi

1. Membayar retribusi-retribusi terkait izin pendirian menara telekomunikasi
2. Biaya lain-lain yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Dari berbagai usulan tentang definisi biaya transaksi yang diajukan oleh para ekonom ada yang memasukan biaya produksi sebagai biaya transaksi atau biaya pertukaran dan ada juga yang memisahkannya. Biasanya bila istilah yang digunakan adalah biaya pertukaran, maka biaya yang tercakup adalah biaya transaksi dan biaya produksi. Sementara bila istilah yang digunakan adalah biaya transaksi, maka biaya yang tercakup tidak termasuk biaya produksi. Untuk perusahaan telekomunikasi yang memiliki dan menyewakan menara bersama telekomunikasi, maka biaya produksi akan tercakup didalam biaya sewa menara tersebut.

Untuk penelitian ini, studi ini tidak akan menyatukan biaya produksi dan transaksi, mengingat topik penelitian kali ini, yaitu tentang menara bersama telekomunikasi sesungguhnya bukanlah produk utama dari perusahaan telekomunikasi. Dikuatirkan bila biaya produksinya turut dihitung didalam penelitian ini, maka yang dihitung adalah biaya produk utamanya, yaitu jasa telekomunikasi.

### 2.4. Teori *Principal-Agent*

Williamson dalam pidatonya pada Konferensi tahunan *the International Society for New institutional Economics* ke-4 tahun 2000 yang berjudul “*Why Law, Economics, and Organization?*” menyampaikan bahwa biaya transaksi adalah berbeda-beda tergantung dari struktur pengelolaan industri sesuai dengan perbedaan biaya dan kompetensi maupun sifat dari transaksi itu sendiri dengan cara transaksi yang ekonomis.

Sebagaimana telah disampaikan pada bagian awal BAB I sebelumnya, Oliver E. Williamson menyampaikan pernyataannya pada Newsletter ISNIE, dimana beliau mengatakan bahwa :

Transactions, which differ in their attributes, are aligned with governance structures, which differ in their cost and competence, in a transaction cost economizing way: this is the principal Transaction Cost Economy engine for deriving refutable

Pernyataan Williamson (1981, 1985) ini dikutip kembali oleh Uskali Maki, Bo Gustafsson & Christian Knudsen dalam buku *Rationality, Institution, and Economic Methodology* menyatakan bahwa setiap transaksi mempunyai karakteristik yang berbeda sesuai dengan struktur *governance*/tata kelolanya<sup>15</sup>, yang dapat dibedakan dari biaya dan kompetensinya melalui cara transaksi yang sesuai dengan biaya ekonominya. Misalnya struktur tata kelola industri telekomunikasi, akan berbeda dengan struktur tata kelola industri perbankan, atau industri logam. Demikian juga struktur tata kelola pemerintahan akan mempunyai cara pengelolaan dan biaya yang berbeda bila dibandingkan dengan struktur tata kelola di lingkungan perusahaan/swasta.

Dalam membahas biaya transaksi, salah satu aspek penting yang perlu dipertimbangkan adalah teori hubungan prinsipal-agen (*principal-agent theory*). Untuk perusahaan, hubungan prinsipal agen dapat digambarkan sebagai hubungan kontraktual antara perusahaan sebagai pemberi kerja, dengan karyawan sebagai pekerja. Dalam kerangka hubungan prinsipal-agen ini, perusahaan akan mengalokasikan sumber daya dan mendelegasikan sebagian kewenangan kepada karyawan dalam melaksanakan tugas-tugas operasional, demi mencapai tujuan bersama perusahaan. Untuk pemerintahan, hubungan prinsipal-agen, dapat berupa hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dimana Pemerintah Pusat memberikan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Daerah, sesuai dengan UU dan peraturan yang berlaku di negara tersebut. Dalam kerangka hubungan prinsipal-agen terdapat biaya-biaya hubungan prinsipal-agen. Biaya-biaya tersebut adalah (a) biaya untuk memastikan agen akan membuat

---

<sup>15</sup> Uskali Maki, Bo Gustafsson & Christian Knudsen dalam buku *Rationality, Institution, and Economic Methodology*, p. 283, Routledge, 1993

keputusan optimal; (b) biaya residual, atau biaya yang ditanggung prinsipal bila agen membuat keputusan yang tidak memaksimalkan kesejahteraan prinsipal; (c) biaya agen dan monitoring. Didalam kerangka hubungan perusahaan dan karyawan, biaya prinsipal-agen diterjemahkan dalam peraturan perusahaan. Dalam kerangka Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, biaya prinsipal-agen diterjemahkan melalui pengaturan keuangan yang ditetapkan dalam UU dan Peraturan yang berlaku. Semakin rendah biaya hubungan prinsipal-agen, maka perusahaan atau pemerintahan akan memiliki keunggulan komparatif. Untuk perusahaan keunggulan komparatif perusahaan akan dibandingkan dengan perusahaan lain. Sedangkan untuk pemerintah, keunggulan komparatif pemerintah suatu negara akan dibandingkan dengan negara lain, misalnya dalam rangka untuk menarik investasi asing agar menanamkan modalnya di negara tersebut. Oleh karenanya menjadi sangat penting bagi Pemerintah Pusat yang berusaha menarik para investor agar peraturan perundang-undangan yang sudah diterbitkannya dapat dilaksanakan secara konsisten oleh para Pemda-pemda, dalam rangka mencapai tujuan bersama. Sehingga dalam rangka menjaga konsistensi pelaksanaan kebijakan dan peraturan perundang-undangan ini diperlukan mekanisme pengawasan/monitoring agar hubungan prinsipal-agen dapat dilaksanakan dengan baik. Namun dalam situasi dan kondisi dunia yang semakin kompleks, suatu kontrak biasanya menjadi tidak sempurna (*incomplete contract*), hal ini disebabkan oleh karena agen ekonomi biasanya mempunyai pengetahuan dan rasionalitas yang terbatas, atau karena keterbatasan dalam memperkirakan atau mengawasi keluaran. Menurut Williamson, dua karakter perilaku manusia rasionalitas terbatas dan perilaku oportunistik akan selalu menjadi aspek yang dipertimbangkan didalam analisa biaya transaksi.

## **2.5. Regulasi dapat merubah *governance*/tata kelola**

Menurut D. North<sup>16</sup>, Negara-negara dunia ketiga mempunyai biaya transaksi yang jauh lebih besar bila dibandingkan dengan negara-negara industri maju. Bahkan terkadang, tidak ada transaksi yang dapat dilakukan karena tingginya biaya.

---

<sup>16</sup> Lihat North, Douglas C., p. 67

*“When we compare the cost of transacting in a Third World country with that in an advanced industrial economy, the costs per exchange in the former are much greater – sometimes no exchange occurs because costs are so high. The institutional structure in the Third World countries lacks the formal structure (and enforcement) that underpins efficient markets.”*

North menganalisa bahwa struktur institusi di negara-negara dunia ketiga memiliki kekurangan struktur formal (dan penegakannya) yang melandasi pasar yang efisien. Seringkali di negara-negara dunia ketiga tersebut, terdapat sektor informal yang mencoba membangun struktur formal untuk bertransaksi, namun dengan biaya yang jauh lebih tinggi. Masalah lain di negara-negara dunia ketiga adalah kerangka institusi yang menentukan struktur dasar untuk produksi cenderung masih dalam tahap perkembangan untuk waktu yang sangat lama.

## **2.6. Rasionalitas Terbatas dan Perilaku Oportunis**

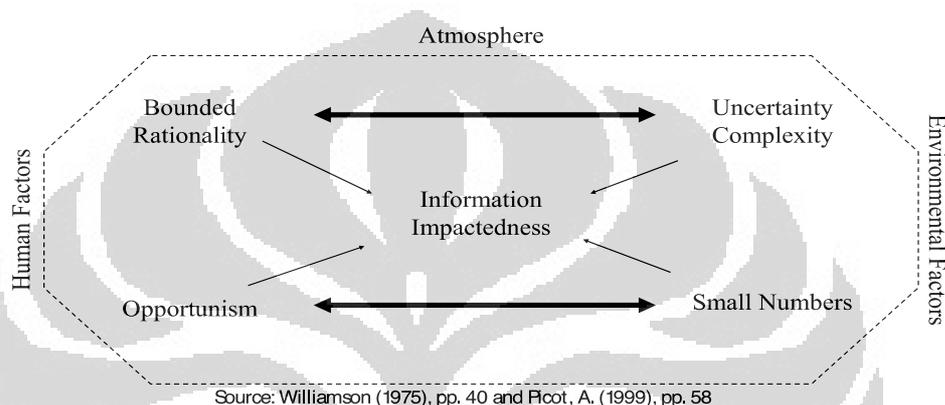
Sementara itu, Williamson pada saat mengulas tentang tata kelola ekonomi (economic governance) mengidentifikasi bahwa dalam teori neoklasik, bila pasar berjalan sempurna maka tidak akan muncul biaya sosial (social cost) sehingga tidak akan ada biaya transaksi. Namun karena manusia pada umumnya memiliki keterbatasan, maka Williamson mengangkat peran dari karakteristik manusia yang mempengaruhi aktivitas transaksi serta proses perumusan kontrak, yaitu rasionalitas terbatas. Williamson merumuskan teorinya berdasarkan asumsi Herbert Simon’s tentang Rasionalitas Terbatas (bounded rationality), ia melakukan analisa dengan mengidentifikasi karakteristik kunci dari transaksi tersebut dan struktur otoritas (*governance structure*) yang berlaku<sup>17</sup>. Rasionalitas terbatas dalam hal ini diartikan sebagai langkanya kehadiran agen ekonomi yang memiliki kompetensi pengambilan keputusan, relatif bila dibandingkan dengan persoalan-

---

<sup>17</sup>Williamson E., *The Economics of Governance*, the American Economic Review vol. 95, no. 2, The American Economic Association 2005, pp 1-18

persoalan pengambilan keputusan yang kompleks yang dihadapi oleh para agen ekonomi tersebut.

Menurut analisa Williamson, ada karakteristik rasionalitas yang terbatas (*bounded rationality*) dan perilaku oportunistik (*opportunistic behaviour*). Dua karakteristik dasar ini selalu menjadi acuan teoritis Williamson dalam melakukan analisa tentang biaya transaksi.



Gambar 2.2. Pemikiran karakteristik rasionalitas terbatas dan perilaku *opportunistic* didalam kerangka kerja transaksi

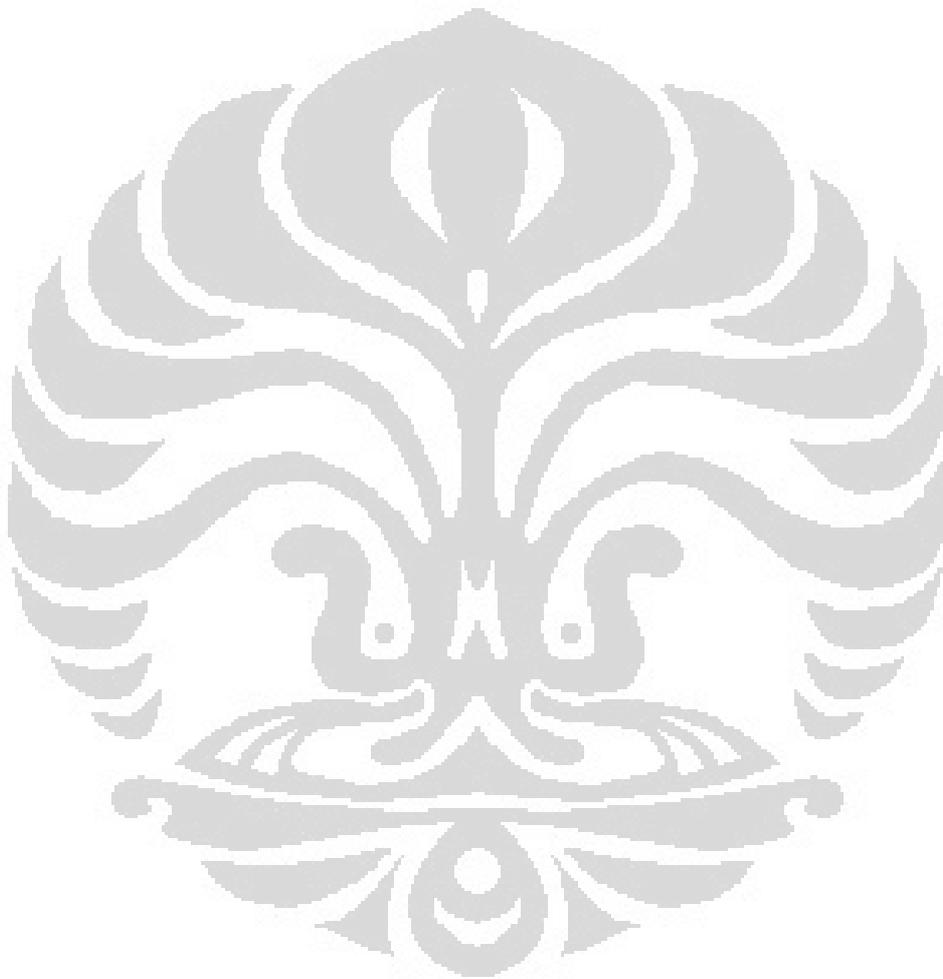
Sumber: Artikel New Institutional Economic oleh Joana G. Geraldi

Karakteristik rasionalitas terbatas (*bounded rationality*), istilah yang ditemukan oleh H. Simon, adalah karakteristik alamiah bagi individu akibat memiliki pengetahuan/informasi yang terbatas, kapasitas terbatas dari otak manusia untuk menyimpan dan memproses informasi serta kesalahpahaman yang tidak dapat diatasi<sup>18</sup>. Dengan demikian, dalam setiap keputusan yang diambil oleh individu tersebut terdapat potensi masalah yang akan timbul akibat kurangnya pengetahuan/informasi. Perilaku oportunistik dari manusia adalah upaya untuk memaksimalkan kemampuan individual. Sementara dari sisi lingkungan, faktor kompleksitas dan *small numbers* atau jumlah transaksi akan turut mempengaruhi lingkungan dari individu dalam proses pengambilan keputusan.

Karena informasi yang tidak lengkap, maka kontrak sering tidak lengkap. Individu yang terlibat selalu mencuri kesempatan untuk mengambil keuntungan di

<sup>18</sup> Geraldi, Joana J., *New Institutional Economics*, Universitas Siegens, 2007

balik informasi dan kontrak yang tidak lengkap tersebut. Dalam kasus ini kemudian timbul masalah penyimpangan moral (*moral hazard problem*). Moral hazard merupakan kecenderungan alamiah yang akan terjadi jika ada peluang untuk melakukan tindakan *opportunistic behaviour*. Perilaku oportunis (*opportunistic behaviour*) ini adalah perilaku yang berusaha mencari keuntungan dari kesempatan atau situasi yang muncul.



### **BAB 3**

#### **ULASAN TENTANG KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASINYA**

##### **3.1. Kebijakan Pemerintah Pusat Untuk Efisiensi Investasi Infrastruktur**

Pemerintah Pusat menyadari bahwa dalam rangka menyediakan jasa telekomunikasi untuk seluruh masyarakat di Indonesia dibutuhkan biaya investasi yang cukup besar. Dengan mengingat kompetisi yang sudah berjalan dimana telah terdapat minimal 10 operator telekomunikasi seluler atau nirkabel serta penyelenggara jasa telekomunikasi lain yang membutuhkan menara telekomunikasi, maka Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Komunikasi dan Informatika pada tahun 2008 menerbitkan Peraturan Menteri tentang Menara Bersama Telekomunikasi yang kemudian diperbaiki dengan membuat Peraturan Menteri Bersama Menteri Komunikasi dan Informatika, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal, tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi pada tahun 2009.

Secara umum PMB Menara bersama telekomunikasi mempunyai tujuan:

- a. Untuk menghindari duplikasi investasi oleh operator telekomunikasi dalam pembangunan menara telekomunikasi, sehingga dana yang semula dialokasikan untuk membangun menara dapat digunakan untuk membangun infrastruktur lain agar lebih banyak masyarakat yang dapat memiliki akses kepada jasa telekomunikasi dengan biaya yang lebih murah.
- b. Mengalihkan seluruh menara telekomunikasi yang telah berdiri, menjadi menara bersama telekomunikasi, kecuali menara telekomunikasi untuk perangkat yang berfungsi sebagai tulang punggung jaringan telekomunikasi. Penyelenggara telekomunikasi diberikan waktu peralihan agar dapat melakukan perkuatan menara dan persiapan teknis lainnya agar menara yang ada dapat ditingkatkan menjadi menara bersama telekomunikasi. Sehingga jika ada operator telekomunikasi baru yang membutuhkan menara telekomunikasi, dapat menyewa dari pemilik atau perusahaan penyedia menara telekomunikasi yang ada.

- c. Dengan mempertimbangkan estetika dan tata ruang kota, mengurangi pertumbuhan jumlah menara telekomunikasi, dalam rangka menghindari terjadinya hutan menara di kota-kota berpenduduk padat.
- d. Memberikan kesempatan kepada pengusaha dalam negeri untuk dapat berperan dalam industri telekomunikasi yang padat modal dan sarat dengan teknologi tinggi yang dibeli dari luar negeri. Dengan mempertimbangkan bahwa hampir semua pemegang saham perusahaan operator telekomunikasi adalah investor asing dan teknologi yang digunakan juga teknologi tinggi berasal dari luar negeri, sehingga Pemerintah membuat peraturan yang menunjukkan keberpihakan kepada perusahaan dalam negeri untuk dapat menjadi perusahaan penyedia dan pengelola menara telekomunikasi, yang tidak memerlukan teknologi tinggi, disamping perusahaan operator telekomunikasi yang sudah ada.

Peralihan dari menara telekomunikasi biasa menjadi menara bersama telekomunikasi dilakukan dengan tetap mengindahkan standar-standar teknis yang telah ditetapkan Pemerintah sesuai Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika no. 12/2008 tentang Standar Kualitas Pelayanan Jasa Teleponi Dasar Pada Jaringan Bergerak Seluler agar penyediaan layanan telekomunikasi kepada masyarakat tidak terganggu dan tetap dapat memenuhi standar layanan telekomunikasi minimum. Apabila penyelenggara jasa telekomunikasi tidak dapat memenuhi standar kualitas tersebut diatas, maka penyelenggara jasa telekomunikasi akan dikenakan sanksi denda sesuai dengan pasal 14 Peraturan Pemerintah no. 7 tahun 2009 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak dari Kementerian Komunikasi dan Informatika.

Di sisi lain, Pemerintah Pusat bersama-sama DPR pada tahun 2004 telah mengesahkan UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang kewenangan-kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan kewenangan yang masih menjadi urusan Pemerintah Pusat. Sesuai dengan pasal 11 UU no. 32 tahun 2004, Pemerintah Daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asa otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya pada pasal 12 UU no. 32 tahun 2004

disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya di atas, Pemerintah Daerah disertai dengan sumber pendanaan. Salah satu sumber pendanaan Pemerintah Daerah adalah dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain PAD yang sah.

Selanjutnya didalam UU nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengatur bahwa dalam rangka melaksanakan desentralisasi, Pemerintah Daerah dapat memperoleh pendanaan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Asli Daerah dapat bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Namun sesuai pasal 7 UU 33/2004 disebutkan bahwa didalam upaya meningkatkan PAD tersebut, Daerah dilarang untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, dan menetapkan Peraturan Daerah yang dapat menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor/ekspor.

Undang-undang lainnya yang terkait dengan Perimbangan Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, adalah Undang-undang no. 28 tahun 2009, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Didalam UU no. 28/2009 tersebut diatur tentang jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang dapat menjadi sumber pendanaan pemerintahan daerah. Undang-undang ini menyampaikan daftar jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang bersifat tertutup sehingga mencegah terjadinya pungutan-pungutan liar<sup>19</sup> di daerah-daerah.

Di dalam UU no. 32 tahun 2004 di atas juga diatur bahwa Pemerintah Daerah wajib melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah sesuai dengan skalanya, salah satunya adalah perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang. Sehingga apabila Pemerintah telah menetapkan UU nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, maka menjadi tugas Pemerintah Daerah tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota untuk menjabarkannya lebih lanjut menjadi rencana tata ruang di daerahnya masing-masing.

---

<sup>19</sup> Siaran pers Menteri Keuangan, Detik.com, 18 Agustus 2009

Setelah terbitnya Peraturan Menteri Bersama tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi (selanjutnya disebut PMB Menara bersama telekomunikasi), maka Menteri Pekerjaan Umum menerbitkan Surat Edaran yang berisi tentang Petunjuk Teknis Kriteria Lokasi Menara Telekomunikasi. Petunjuk Teknis ini menjelaskan bagaimana Pemerintah Daerah dapat menetapkan lokasi menara telekomunikasi di dalam rencana tata ruang dan wilyahnya dalam bentuk *Cell Plan* setelah berkoordinasi dengan para operator telekomunikasi.

PMB tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi sendiri bersifat mengatur bahwa sejak tanggal diterbitkannya PMB maka perusahaan telekomunikasi wajib merubah menara yang telah berdiri menjadi menara bersama, kecuali menara yang digunakan untuk jaringan tulang punggung layanan telekomunikasi, dan untuk pembangunan menara bersama yang baru perusahaan telekomunikasi maupun perusahaan penyedia menara wajib mengikuti prosedur yang berlaku dalam mengurus perizinan terkait ke Pemerintah Daerah. Perizinan terkait yang dimaksud didalam PMB adalah izin mendirikan bangunan (IMB).

### **3.2. Kebijakan dan Peraturan Pemerintah Daerah**

Berdasarkan data yang kami miliki hingga bulan April 2011, dari seluruh 497 Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia, terdapat 79 Daerah Kabupaten/Kota yang telah menerbitkan peraturan ataupun draft peraturan tentang menara bersama telekomunikasi. Peraturan-peraturan tersebut dinilai oleh operator telekomunikasi dapat bertentangan dengan peratruan perundang-undangan yang lebih tinggi, menimbulkan gangguan terhadap penyediaan layanan telekomunikasi dan atau meningkatkan biaya retribusi yang harus dibayarkan kepada Pemerintah Daerah.

#### **3.2.1. Peraturan Daerah bertentangan dengan Kebijakan Pemerintah Pusat**

Peraturan-peraturan maupun draft peraturan tersebut ada yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maupun peraturan terkait lainnya. Beberapa contoh adalah:

- (a) Adanya kewajiban sumbangan pihak ketiga ataupun kontribusi yang dibayarkan ke Pemda dan dibebankan kepada operator telekomunikasi atau penyedia menara. Mengacu kepada UU PDRD no 28 tahun 2009, maka sumbangan pihak ketiga tidak diperbolehkan untuk diimplementasikan. Peraturan-peraturan Daerah yang seperti ini terbit sebelum disahkannya UU PDRD no. 28 tahun 2009, namun peraturan-peraturan daerah ini belum dicabut setelah terbitnya UU PDRD no 28 tahun 2009.
- (b) Adanya persyaratan perizinan diluar ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Beberapa daerah mensyaratkan perusahaan telekomunikasi atau perusahaan penyedia menara untuk mengurus Izin Operasional dan Izin Pengusahaan Menara, dimana izin-izin tersebut tidak terdapat didalam struktur perizinan yang disebutkan di dalam UU no. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi, maupun PMB tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi. Dasar Pemerintah Daerah dalam mensyaratkan pembuatan izin bagi perusahaan telekomunikasi adalah dalam rangka melakukan pengawasan bagi perusahaan telekomunikasi dan penyedia menara telekomunikasi. Adapula daerah-daerah yang mensyaratkan perizinan tempat usaha, perizinan pengusahaan menara, perizinan peruntukan penggunaan tanah, ataupun izin pemanfaatan ruang. Izin-izin semacam ini bertentangan dengan UU no 28 tahun 2009 tentang PDRD, mengingat didalam UU tersebut daerah hanya boleh memungut retribusi dari perizinan yang telah diberikan kewenangannya yaitu, PBB, IMB dan Retribusi.

### **3.2.2. Peraturan Daerah memperketat persyaratan pengajuan izin**

Beberapa daerah juga membuat persyaratan-persyaratan untuk mengajukan izin mendirikan menara menjadi lebih ketat, sehingga ada persyaratan yang awalnya hanya diberlakukan pada kondisi tertentu, sekarang menjadi persyaratan umum yang diberlakukan untuk setiap pengajuan izin menara telekomunikasi. Misalnya adalah persyaratan izin gangguan, yang awalnya hanya dipersyaratkan untuk pendirian izin menara telekomunikasi yang menggunakan generator set (genset),

maka sekarang ada beberapa daerah yang mensyaratkan agar seluruh pengajuan izin menara telekomunikasi agar dilengkapi dengan izin gangguan terlebih dahulu. Contoh lain adalah persyaratan *community service responsibility* (CSR), maupun analisa dampak lingkungan yang awalnya hanya diberlakukan untuk beberapa lokasi tertentu saja, sekarang diberlakukan untuk seluruh lokasi. Hal ini dilakukan oleh Pemda dalam rangka mengantisipasi adanya keluhan maupun tuntutan dari masyarakat sekitar lokasi menara telekomunikasi yang didirikan.

Dalam rangka pengetatan pemberian izin pendirian menara telekomunikasi, hampir seluruh Pemda juga membuat perubahan dalam proses pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB). IMB yang awalnya diberikan hanya 1 kali pada saat pemohon mengajukan IMB, sekarang menjadi dibuat berjangka waktu dan harus diperbarui secara berkala, setiap 1, 3 atau 5 tahun. Beberapa Pemda juga mensyaratkan peningkatan IMB yang sudah ada menjadi IMB Menara Bersama setelah menara tersebut diperkuat. Pertimbangan dari para Pemerintah Daerah adalah demi keselamatan masyarakat sekitarnya, mengingat bahwa konstruksi menara telekomunikasi yang terbuat dari besi, terkadang dapat mengalami proses korosi (karat) sehingga perlu diinspeksi secara berkala, dan bila perlu dilakukan penguatan.

### **3.2.3. Peraturan Daerah Tentang Tata Ruang Untuk Mengakomodasi Keberadaan Menara Telekomunikasi**

Beberapa daerah atas pertimbangan estetika, mencegah terjadinya hutan menara dan pertimbangan keselamatan warganya, mencoba menindaklanjuti UU no 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dengan menyusun Rencana Tata Ruang dan Wilayah di daerahnya masing-masing dan memasukkan *cell plan* didalamnya dengan berkoordinasi dengan operator telekomunikasi dan penyedia menara bersama telekomunikasi.

Beberapa daerah dapat bekerjasama dengan operator telekomunikasi dan mengakomodasikan perkembangan kebutuhan akan jasa telekomunikasi di masa depan dengan menyusun *cell plan* tanpa menimbulkan gangguan pada layanan

telekomunikasi kepada masyarakat. Beberapa daerah ada yang telah menetapkan *cell plan* tanpa bekerjasama dengan operator telekomunikasi atau tanpa mengakomodasikan kondisi menara telekomunikasi yang ada, sehingga ada daerah-daerah yang mengharuskan operator telekomunikasi untuk membongkar menara telekomunikasinya dan berpindah kepada penyedia menara telekomunikasi yang lain atau yang telah ditunjuk oleh Pemda setempat.

#### **3.2.4. Pemerintah Daerah Menunda/Menghentikan Proses Perizinan Menara Telekomunikasi**

Mengingat terbatasnya informasi yang diperoleh dari beberapa Pemda dan untuk mencegah pembuatan peraturan yang dapat merugikan industri maupun terganggunya penyediaan layanan telekomunikasi kepada masyarakat luas, maka beberapa Pemda memutuskan untuk melakukan penghentian proses pemberian izin menara bersama telekomunikasi, sambil menunggu kejelasan peraturan pemerintah yang lebih tinggi. Dalam masa penghentian pemberian izin ini ada Pemda yang melakukan koordinasi dengan para operator telekomunikasi/penyedia menara telekomunikasi, agar dapat diperoleh solusi yang memuaskan para pemangku kepentingan, namun ada juga yang mengharuskan operator telekomunikasi/penyedia menara untuk segera bergabung dengan perusahaan yang ditunjuk oleh Pemda sebagai penyedia menara, dan tidak akan ada lagi izin yang diberikan. Contoh Pemda yang melaksanakan inisiatif ini adalah Pemerintah Kota Yogyakarta.

#### **3.2.5. Pemerintah Daerah Melakukan Pembongkaran Menara Telekomunikasi Karena Interpretasi Yang Berbeda Dari Pemerintah Pusat**

Beberapa Pemda terlibat dalam perbedaan pendapat yang tidak dapat disatukan dengan operator telekomunikasi tentang interpretasi peraturan Pemerintah Pusat, sehingga akhirnya Pemda memutuskan untuk membongkar menara telekomunikasi yang ada. Tindakan Pemda didasarkan pada fakta bahwa beberapa menara telekomunikasi tidak memiliki izin-izin yang memadai, sehingga melanggar peraturan dan layak untuk dibongkar. Namun ada juga peristiwa

pembongkaran menara telekomunikasi yang menimbulkan kontroversi mengingat beberapa menara telekomunikasi ada yang masih memiliki izin, ada pula yang secara sengaja tidak diberikan izin. Masalah pembongkaran menara telekomunikasi ini dapat mengganggu layanan telekomunikasi kepada masyarakat di sekitar lokasi menara yang dibongkar.

Aspek lain dari masalah pembongkaran menara adalah aspek kompetisi, yang tampaknya kurang diperhatikan oleh Pemda setempat. Pemda setempat ada yang sudah menentukan suatu perusahaan yang memperoleh hak eksklusif untuk menyediakan menara telekomunikasi, tanpa memperhitungkan bahwa sudah banyak menara telekomunikasi yang didirikan sebelumnya dengan investasi yang tidak murah. Apabila selama ini pengoperasian menara telekomunikasi tidak mengalami gangguan, karena sifat dari pasar penyediaan menara telekomunikasi adalah oligopoli, maka pada saat dirubah menjadi monopoli, tentunya diperlukan alasan yang cukup kuat disertai penjelasan yang dapat diterima oleh semua pihak, termasuk penjelasan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Beberapa kasus pembongkaran akhirnya berlanjut ke pengadilan, mengingat dasar penetapan pembongkaran kurang kuat dari sisi regulasinya.

### **3.3. Pemda membutuhkan PAD**

Dari permasalahan-permasalahan yang telah disampaikan pada sub-bab/bagian sebelumnya, sesungguhnya salah satu alasan utama dari Pemda melakukan berbagai macam pengaturan dan penetapan adalah dalam rangka meningkatkan PAD. Seiring dengan semakin ketatnya pengawasan dari Pemerintah Pusat, maka Pemda juga mencari sumber pendanaan lain di daerah. Sebelum tahun 2009, Pemda banyak mengenakan retribusi ataupun meminta kontribusi yang tidak berdasar atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat. Setelah terbitnya UU no. 28 tahun 2009 tentang PDRD, maka sekarang Pemda dapat secara resmi menerapkan Retribusi Pengendalian Menara yang besarnya adalah maksimal 2% dari NJOP. Dalam pelaksanaannya, ada Pemda yang tidak mempertimbangkan bahwa penerapan retribusi sebesar 2% dari NJOP seharusnya didasarkan pada pemberian layanan Pemda kepada operator telekomunikasi atau

penyedia menara bersama telekomunikasi, sehingga Pemda-pemda tersebut langsung menerapkan retribusi pengendalian menara telekomunikasi sebesar 2% dari NJOP. Namun, meskipun UU no. 28 tahun 2009 sudah diterbitkan, masih ada saja beberapa Pemda yang menetapkan hal-hal yang tidak seharusnya diatur atau dikenakan kepada operator telekomunikasi/penyedia menara bersama telekomunikasi sebagaimana telah disampaikan pada bagian-bagian sebelumnya. Misalnya kewajiban untuk melakukan PKS dengan Pemda setempat, kewajiban untuk mengurus izin tambahan, kewajiban untuk memberikan kontribusi tower atau sumbangan pihak ke-3 kepada Pemda, dan lain sebagainya.

Hal lain yang juga mendorong Pemda-pemda untuk aktif dalam mengumpulkan PAD adalah sesuai dengan pasal 171 UU no. 28 tahun 2009 (lihat kutipan dibawah), dimana instansi yang melaksanakan pemungutan Pajak dan Retribusi dapat diberi insentif atas dasar pencapaian kinerja tertentu. Sehingga, Pemda akan semakin bersemangat mengumpulkan PAD dari berbagai sektor.

### BAB XIII INSENTIF PEMUNGUTAN

#### Pasal 171

- (1) Instansi yang melaksanakan pemungutan Pajak dan Retribusi dapat diberi insentif atas dasar pencapaian kinerja tertentu.
- (2) Pemberian insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (3) Tata cara pemberian dan pemanfaatan insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### **3.4. Hirarki Peraturan Perundang-undangan Tidak Mencakup Peraturan Menteri**

Didalam UU no. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, pasal 7 ayat 1, yang kemudian diperbarui dengan UU no. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, pasal 7 ayat 1, disebutkan bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam hirarki jenis dan urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, tidak terdapat Peraturan Menteri. Sehingga merujuk kepada hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia di atas, sebagian Pemerintah Daerah tidak mengakui keberadaan Peraturan Menteri, termasuk PMB Menara Bersama. Sehingga dalam merumuskan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, PMB Menara Bersama tidak dijadikan rujukan.

### **3.5. Kurang Maksimalnya Fungsi Pengawasan Pemerintah Pusat Menyebabkan Ketidakselarasan Pelaksanaan Peraturan Oleh Pemda**

Setelah diterbitkannya PMB Menara bersama telekomunikasi, Pemerintah Pusat melakukan beberapa kegiatan sosialisasi kepada Pemda-pemda. Namun sosialisasi ini sangat minim dan dilakukan tidak secara menyeluruh atas pembahasan UU lain yang terkait. Terkadang Pemda-pemda dan DPRD-DPRD juga melakukan konsultasi kepada Kementerian teknis yang menangani dan membidani lahirnya PMB Menara bersama telekomunikasi. Pemerintah Pusat sangat minim dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan PMB Menara bersama telekomunikasi ataupun peraturan lain yang terkait. Asosiasi Telekomunikasi Seluler Indonesia (ATSI) terkadang melakukan proses edukasi tersendiri kepada Pemda-pemda tersebut. Sehingga tidak dapat dihindari munculnya Perda-perda yang tidak selaras dengan peraturan yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Pusat, dan pada akhirnya meningkatkan biaya transaksi dan menimbulkan ketidak-efisienan didalam perusahaan operator telekomunikasi.

## **BAB 4**

### **HASIL TEMUAN: STUDI KASUS ATAS OPERATOR TELEKOMUNIKASI PT. XL AXIATA TBK.**

Setelah pada BAB sebelumnya dijelaskan tentang rangkaian Peraturan-perundang-undangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta menjelaskan dampak dari peraturan-peraturan terkait menara bersama telekomunikasi kepada para operator telekomunikasi, maka pada bagian ini akan dijelaskan hasil temuan dari implementasi berbagai macam peraturan perundang-undangan terkait dengan mengambil contoh kasus dari PT. XL Axiata Tbk. melengkapi data dari Asosiasi Telekomunikasi Seluler Indonesia (ATSI). Pembahasan selanjutnya secara umum terbagi atas pembahasan tentang biaya pembangunan menara telekomunikasi, biaya sewa menara telekomunikasi, manfaat/keuntungan dari membangun menara telekomunikasi, manfaat/keuntungan dari sewa menara telekomunikasi, dan faktor-faktor yang menyebabkan meningkatnya biaya transaksi.

#### **4.1. Biaya Pembangunan Menara Telekomunikasi**

Bila operator telekomunikasi memutuskan untuk membangun sendiri menara telekomunikasinya, maka dalam melakukan pembangunan dan/atau pengadaan menara telekomunikasi, operator telekomunikasi akan menanggung biaya-biaya pembangunan yang mencakup: (a) biaya akuisisi/sewa lahan; (b) biaya konstruksi; (c) biaya penyambungan listrik atau pengadaan generator listrik; serta (d) biaya transaksi yang mencakup biaya regulasi, perizinan dan biaya layanan komunitas (*community service*).

Mengingat sulitnya memperoleh data yang sangat akurat dan rinci mengenai biaya-biaya pengadaan menara telekomunikasi ini, untuk keperluan perhitungan-perhitungan selanjutnya studi ini menggunakan asumsi yang kami peroleh dari interview beberapa sumber dari ATSI dan XL Axiata, bahwa secara umum biaya untuk pengadaan menara termasuk biaya pembangunannya secara total adalah sebesar Rp. 650 juta pada tahun 2006 dan 2007, Rp. 750 juta pada tahun 2007 dan 2008,

serta Rp. 1 milyar pada tahun 2010. Biaya pembangunan menara ini adalah untuk sebuah menara telekomunikasi yang dapat berumur 20 tahun.

#### **4.2. Biaya Transaksi Pembangunan Menara Telekomunikasi**

Dari 82 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang terdapat dalam data dan telah dianalisa pada bagian sebelumnya, maka faktor-faktor yang mempengaruhi meningkatnya biaya transaksi adalah: (a) meningkatnya biaya transaksi yang diakibatkan retribusi langsung dan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada (R1); (b) meningkatnya biaya transaksi yang diakibatkan karena ketentuan regulasi lain-lain yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, ataupun karena sebab-sebab lain (R2); (c) meningkatnya biaya karena semakin lamanya proses pengurusan izin menara telekomunikasi yang dapat berakibat pada keterlambatan pembangunan jaringan; (d) ketidakselarasan Peraturan Daerah dengan peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat menyebabkan meningkatnya biaya transaksi yang harus ditanggung oleh operator telekomunikasi.

Pada umumnya biaya transaksi yang terkait perizinan/regulasi adalah sekitar 8%-9% dari total biaya konstruksi pembangunan menara telekomunikasi, namun biaya perizinan/regulasi ini mempunyai laju peningkatan antara 7,1% pada tahun 2007 hingga 13,3% pada tahun 2009. Setelah terbitnya PMB Menara Bersama Telekomunikasi, perusahaan telekomunikasi merasakan terjadinya peningkatan biaya khususnya dalam aspek pengurusan izin, retribusi daerah, biaya lain-lain di luar retribusi, serta biaya yang muncul akibat lambatnya proses perizinan maupun akibat harus mengganti perangkat akibat menara telekomunikasinya dibongkar.

Dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari ATSI pada bulan Juni 2011, diketahui terdapat 82 Peraturan Daerah (Perda) yang menurut penilaian ATSI menimbulkan dampak kepada para operator telekomunikasi di Indonesia. Berdasarkan pengalaman PT. XL Axiata Tbk. (selanjutnya disebut XL Axiata) dalam menghadapi beberapa Pemda dalam pembahasan dan kasus-kasus terkait peraturan tentang menara bersama telekomunikasi, ditemukan beberapa karakteristik dalam permasalahan menara bersama telekomunikasi, yang akan dijelaskan pada bagian berikut ini.

#### 4.2.1. Meningkatnya Biaya Transaksi Karena Retribusi (R1)

Setelah terbitnya PMB Menara Bersama Telekomunikasi, perusahaan telekomunikasi merasakan terjadinya peningkatan biaya retribusi dibanding biaya retribusi yang samapada tahun sebelumnya. Pemda-pemda cenderung menerbitkan Perda-perda yang berdampak kepada peningkatan retribusi sebagai sumber PAD. Kenaikan biaya retribusi yang ditimbulkan karena kenaikan retribusi atau perizinan yang sesuai UU dan peraturan yang berlaku mencapai 50-2500%. Sebagai contoh, biaya retribusi di Kabupaten Sleman sebelum tahun 2011 adalah Rp. 5 juta, meningkat dari menjadi Rp. 125 juta di tahun 2011.

Dari 82 Peraturan Daerah (Perda) yang diteliti terdapat 43 Perda atau 52,4% Perda yang diterbitkan yang meningkatkan biaya retribusi langsung. Namun studi ini hanya berhasil mendata kenaikan biaya transaksi dari 40 Pemda (atau 40,8% dari total Pemda yang ada) yang menerbitkan Perda-perda yang menimbulkan peningkatan biaya retribusi ini. Dapat dilihat pada tabel 4.1. di bawah ini bahwa dari 82 Perda yang diteliti, 11% meningkatkan biaya retribusi sebesar 50%; 26,8% sebesar 100%, dan 11% hingga mencapai 300% hingga 2500%.

Tabel 4.1. Persentase Kenaikan Biaya Transaksi Karena Retribusi

Persentase Kenaikan Biaya Retribusi	Jumlah Pemda	Persentase Populasi Pemda Yang Meningkatkan Biaya Retribusi
50%	9	11.0%
100%	22	26.8%
200%	3	3.7%
300%	3	3.7%
400%	1	1.2%
2500%	2	2.4%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

Data Pemda selengkapnya dapat dilihat dalam lampiran data.

Beberapa contoh Perda yang meningkatkan retribusi langsung adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melalui Peraturan Daerah no. 3/2008 tentang Retribusi Pemberian Izin Penyelenggaraan Pos dan Telekomunikasi, mengatur tentang IMB yang berjangka waktu 20 tahun, namun perhitungan Retribusi IMB ini dihitung dari ketinggian menara telekomunikasi. Hal ini bertentangan dengan tata cara perhitungan IMB yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dan meningkatkan besaran Retribusi IMB itu sendiri hingga 300%.
- b. Pemda Kabupaten Boyolali melalui Perda Kabupaten Boyolali No. 4/2009 tentang Pembangunan Menara Telekomunikasi di Kabupaten Boyolali yang mengatur bahwa operator telekomunikasi harus menyesuaikan IMBnya dari IMB Biasa, menjadi IMB Menara Bersama. dengan retribusi yang awalnya bernilai Rp. 5 juta/menara menjadi Rp. 120-125 juta/menara, dan perhitungan tarif retribusi tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum no. 24/2007. Tarif retribusi ini juga tidak menyesuaikan dengan UU no. 28 tahun 2009 tentang PDRD, yang seharusnya dihitung berdasarkan persentase NJOP menara.
- c. Pemerintah Kabupaten Magelang, melalui Peraturan Bupati Magelang no. 38/2008 mengatur bahwa izin gangguan (HO) berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi, IMB berjangka waktu. Padahal seharusnya izin gangguan hanya diperlukan untuk menara telekomunikasi yang menggunakan generator set saja, tidak perlu untuk semua menara telekomunikasi. Dengan demikian maka kewajiban ini meningkatkan biaya retribusi bagi operator telekomunikasi sebesar 150%.

#### **4.2.2. Meningkatnya Biaya Transaksi Regulasi Lain-lain (R2)**

Dari 82 Perda yang diteliti diketahui terdapat 55 Perda (67,1%) yang menimbulkan kenaikan biaya transaksi akibat biaya regulasi yang tidak sesuai dengan UU dan peraturan yang berlaku. Peningkatan biaya transaksi regulasi tersebut dapat mencakup 50 hingga 800%, dimana secara garis besar datanya dapat dilihat pada tabel 4.2. berikut ini.

Tabel 4.2. Persentase Kenaikan Biaya Akibat Biaya Regulasi Lain-lain Yang Tidak Sesuai Peraturan Perundang-undangan

Persentase Kenaikan Biaya	Jumlah Pemda	Persentase Populasi Pemda Yang Meningkatkan Biaya Lain-lain
50%	4	7.27%
100%	27	49.09%
150%	1	1.82%
200%	14	25.45%
300%	2	3.64%
500%	6	10.91%
800%	1	1.82%
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>

Dari tabel 4.2. di atas terlihat sebanyak 55 Perda (67%) dari total 82 Perda yang diteliti yang meningkatkan biaya transaksi akibat meningkatnya biaya regulasi lain-lain. Dari 55 Perda ini, sebagian besar (sekitar 49%) meningkatkan biaya regulasi sebesar 100%. Bahkan sebanyak hampir 42% perda meningkatkan biaya minimal 200% atau lebih dari 200%.

Biaya yang timbul dalam kategori ini adalah apabila melibatkan kegiatan yang bertujuan untuk mempertahankan posisi menara operator telekomunikasi maupun melakukan sosialisasi dan dapat digolongkan sebagai biaya negosiasi.

Beberapa contoh Perda yang meningkatkan biaya regulasi lain-lain adalah sebagai berikut:

- a. Pemda Kabupaten Kuningan, melalui Perda Kabupaten Kuningan No. 20/2009 tentang Penyelenggaraan Menara bersama telekomunikasi mengatur bahwa operator telekomunikasi harus memperoleh Izin Pengusahaan Menara dan Izin Operasional Menara, disamping itu terdapat ketentuan untuk bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten dan penyedia menara tertentu, serta ketentuan bahwa perusahaan Penanaman Modal Asing tidak dapat menjadi penyedia menara. Akibat ketentuan ini maka biaya regulasi dan lain-lain meningkat sebesar 100%. Ketentuan ini bertentangan dengan UU no. 36/1999 tentang Telekomunikasi yang telah mengatur tentang perizinan operasional bagi operator telekomunikasi.
- b. Pemda Kabupaten Bekasi melalui Perbup Bekasi No. 4/2009 dan No. 21/2010 tentang Penataan dan Pembangunan Menara bersama telekomunikasi. Berdasarkan peraturan ini, maka Pemda telah menunjuk 5 Penyedia Menara sebagai mitra Pemda, sehingga menara yang telah berdiri bersifat sementara,

sebelum Master Plan diterbitkan. Sebagai dampaknya, telah terjadi perubahan menara yang telah berdiri untuk digantikan dengan pembangunan menara baru. Akibat munculnya kebijakan ini, maka biaya yang harus ditanggung oleh operator telekomunikasi meningkat 200%.

- c. Pemerintah Kota Tasikmalaya melalui Peraturan Walikota Tasikmalaya no. 12/2008 mengatur bahwa terdapat kewajiban sumbangan pihak ketiga kepada Pemerintah Daerah dan adanya kewajiban MOU dengan minimal 2 penyewa dalam 1 menara. Hal ini bertentangan dengan UU no. 28/2009 tentang PDRD, dan meningkatkan biaya bagi operator telekomunikasi sebesar 100%.
- d. Pemerintah Kabupaten Badung, melalui Perda Kabupaten Badung No. 6/2008 Pemda Kabupaten Badung telah menunjuka mitra Pemda sebagai penyedia tunggal menara telekomunikasi. Berdasarkan Perda tersebut, Pemda tidak lagi menerbitkan IMB baru, bahkan menara di atap gedung (*rooftop*) pun tidak diizinkan. Para operator telekomunikasi tidak diperkenankan untuk membangun menara telekomunikasi baru dan diharuskan bergabung dengan mitra Pemda. Hal ini bertentangan dengan PMB Menara Bersama Telekomunikasi serta UU no. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Akibat peraturan ini, biaya regulatori dan lain-lain meningkat sebesar 200%.

**Ilustrasi kasus:**

*Pengalaman PT. XL Axiata dan operator telekomunikasi lain dalam berhadapan dengan Pemda Kabupaten Badung:*

*Pemda Kabupaten Badung, pada tahun 2009 merobohkan menara telekomunikasi milik operator telekomunikasi dan memaksa operator telekomunikasi untuk memindahkan perangkatnya ke menara milik PT. BTS.*

*Pemda Kabupaten Badung tidak memperbolehkan ada penyedia menara lain selain PT. BTS, meskipun PT. BTS sendiri belum memiliki izin operator telekomunikasi untuk dapat menyediakan layanan koneksi kabel-kabel milik operator telekomunikasi.*

*Akibatnya operator telekomunikasi harus mengeluarkan biaya untuk: a) mengurus izin sementara IMB menara, b) mencari menara pengganti pada lokasi terdekat, c) melakukan iklan permintaan maaf kepada masyarakat akibat terganggunya layanan telekomunikasi di daerah tersebut, d) melakukan advokasi kepada aparat Pemda maupun DPRD, e) melakukan konsultasi kepada pemerintah pusat dan KPPU, f) melakukan tindakan hukum kepada Pemda dengan melibatkan pihak penegak hukum.*

#### **4.2.3. Meningkatnya Biaya Karena Waktu Proses Pengurusan Izin Yang Semakin Lama (t)**

Dalam rangka menertibkan seluruh perizinan menara bersama telekomunikasi, maka beberapa Pemda mengharuskan operator telekomunikasi untuk melengkapi perizinan menara yang dimilikinya dengan beberapa persyaratan tambahan. Sehingga untuk pengurusan izin-izin ini, waktu yang dibutuhkan untuk memperoleh perizinan yang memadai bertambah lama, yaitu meningkat sekitar 2-3 bulan. Meskipun lamanya proses pengurusan izin ini juga sudah diatur didalam PMB Menara Bersama Telekomunikasi, pasal 12, namun pada prakteknya tidak akan secepat seperti yang tertulis dalam peraturan. Akibatnya waktu total yang dibutuhkan untuk mengurus perizinan tersebut yang awalnya 3 bulan, bertambah lama menjadi 5-6 bulan. Dengan bertambahnya waktu tersebut, maka dampaknya kepada operator telekomunikasi adalah kehilangan kesempatan untuk meraih potensi bisnis, serta inefisiensi dari segi waktu.

Kutipan PMB Menara Bersama Telekomunikasi pasal 12

- (1) Proses penelitian dan pemeriksaan dokumen administratif dan dokumen teknis paling lama diselesaikan 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak dokumen administratif dan dokumen teknis diterima serta dinyatakan lengkap.
- (2) Dalam hal dokumen administratif dan dokumen teknis yang diterima belum lengkap, Pemerintah Daerah wajib menyampaikan informasi kepada pemohon paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak dokumen diterima.
- (3) Izin Mendirikan Bangunan Menara diterbitkan paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak dokumen administrasi dan/atau dokumen rencana teknis disetujui.
- (4) Kelaikan fungsi bangunan menara yang berdiri di atas tanah dilakukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun, kecuali terjadi kondisi darurat, dan melaporkan hasil pemeriksaan kelaikan fungsi bangunan menara kepada bupati/walikota secara berkala setiap tahun.

Dari sisi operator telekomunikasi diperoleh informasi bahwa mengingat tekanan persaingan dan tuntutan untuk menyediakan layanan prima kepada pelanggan, maka pembangunan menara telekomunikasi yang cepat menjadi faktor yang menentukan kompetisi di industri telekomunikasi ini. Namun proses perizinan pembangunan menara bersama telekomunikasi yang lambat menyebabkan beberapa kontraktor menara telekomunikasi mendirikan menara telekomunikasi tanpa izin yang memadai. Untuk menara-menara telekomunikasi yang tidak memiliki izin yang memadai ini maka biasanya Pemda dapat menempuh cara penyelesaian dengan melakukan proses pemutihan izin-izin yang dibutuhkan seperti IMB dan izin lainnya, atau alternatif lain dengan melakukan pembongkaran.

Secara umum kenaikan biaya yang ditimbulkan karena proses perizinan yang lambat adalah sebesar 50-100% jika dibanding biaya perizinan yang sama pada tahun sebelumnya. Pemda-pemda juga membuat perubahan dalam proses pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sehingga membuat proses untuk memperoleh IMB lebih panjang disertai dengan beberapa persyaratan tambahan. Contohnya adalah: IMB yang berlakunya dengan jangka waktu tertentu, keharusan untuk meningkatkan IMB Menara Bersama setelah menara tersebut diperkuat, kewajiban melakukan aktivitas

CSR, dan memperoleh rekomendasi analisa dampak lingkungan. Peraturan semacam ini menambah proses di dalam perusahaan telekomunikasi dan memerlukan biaya pengurusannya.

Tabel 4.3. Persentase Kenaikan Biaya Akibat Waktu Perizinan Yang Semakin Lama

Persentase Kenaikan Biaya	Jumlah Perda	Persentase Populasi Pemda Yang Meningkatkan Biaya Akibat Proses Perizinan Yang Lama
0%	5	20.00%
50%	7	28.00%
100%	13	52.00%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa terdapat 25 Perda (30,5%) dari total 82 Perda yang diteliti yang meningkatkan waktu pengurusan perizinan. Akibat dari bertambahnya jumlah hari tersebut, maka terdapat kenaikan biaya. Dari 25 Perda yang meningkatkan biaya akibat meningkatnya waktu memproses perizinan, sebanyak 5 Perda (20%) tidak menimbulkan biaya tambahan, namun 7 Perda (28%) menimbulkan kenaikan biaya sebesar 50%, dan 13 Perda (52%) bahkan menimbulkan kenaikan biaya hingga 100%.

Beberapa contoh permasalahan yang menyebabkan lamanya proses perizinan menara telekomunikasi antara lain:

- a. Pemerintah Daerah Kota Batam melalui Peraturan Daerah Kota Batam no. 6/2009 tentang Menara Telekomunikasi di Kota Batam, mengatur tentang kewajiban penyedia menara telekomunikasi/operator telekomunikasi untuk melaksanakan kewajiban sosial komunitas (*community social responsibility*), serta izin gangguan yang berjangka waktu 3 tahun dan berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi. Akibatnya, operator telekomunikasi harus mengurus dan melengkapi kembali seluruh perizinan untuk menara telekomunikasi yang telah berdiri, maupun yang baru. Tentunya hal ini memperlambat proses pengurusan perizinan.
- b. Pemerintah Kabupaten Kudus melalui Peraturan Bupati Kudus No. 27/2008 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Penataan Menara bersama telekomunikasi di Kabupaten Kudus, mengatur Penempatan Menara Telekomunikasi haruslah

berdasarkan rencana Teknologi Informasi Pemda, yang menentukan jarak antar menara minimal 250 meter. Selain itu, adanya kewajiban PKS Pemda dengan Penyedia Menara, Izin Lokasi untuk Pembangunan Menara, dan Penempatan Menara bersama telekomunikasi untuk jangka waktu 2 tahun. Mengingat penetapan rencana teknologi informasi Pemda tidak cocok dengan rencana pembangunan jaringan dari operator telekomunikasi, maka diperlukan waktu bagi operator telekomunikasi untuk melakukan sosialisasi, dialog dan edukasi kepada aparat Pemda, maupun pihak-pihak terkait agar dapat mengerti aspek teknisnya.

- c. Pemerintah Propinsi Sulawesi Selatan melalui Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 494/2003 tentang Jenis Usaha dan Kegiatan yang Wajib dilengkapi UKL-UPL. Semula kewajiban pengurusan dokumen Uji Kelayakan Lingkungan hanya untuk menara telekomunikasi yang berpotensi merusak lingkungan sekitarnya, namun sekarang berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi, sehingga hal ini menambah proses pengurusan izin.

Terkadang operator telekomunikasi/penyedia menara tidak memperoleh IMB ataupun tidak diperbolehkan mengurus perpanjangan IMB karena harus menunggu *cell plan* yang disusun oleh Pemda setempat, ataupun diminta untuk menambah/memperbarui proses perijinan. Biaya-biaya ini juga dapat digolongkan sebagai biaya negosiasi bila operator telekomunikasi berusaha untuk mempertahankan keberadaan menara telekomunikasinya, atau biaya mencari informasi bila operator telekomunikasi masih berusaha mencari informasi tentang rencana *cell plan* di daerah-daerah.

#### **4.2.4. Ketidakselarasan Peraturan Pemerintah Pusat dan Peraturan Daerah(z)**

Salah satu karakteristik permasalahan peraturan menara bersama telekomunikasi adalah adanya ketidakselarasan peraturan yang diterbitkan Pemerintah Pusat dengan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah. Ketidakselarasan tersebut dapat terjadi dari sisi tujuan yang ingin dicapai oleh Pemerintah Pusat maupun

Pemerintah Daerah, serta dari sisi isi/konten dari pengaturan yang dirumuskan maupun dari sisi obyek yang akan diatur.

Sebagaimana telah dijelaskan pada Bab sebelumnya bahwa Pemerintah Pusat dalam merumuskan PMB Menara bersama telekomunikasi mempunyai tujuan:

- a. Untuk menghindari duplikasi investasi oleh operator telekomunikasi dalam pembangunan menara telekomunikasi.
- b. Mengoptimalkan penggunaan seluruh menara telekomunikasi yang telah berdiri menjadi menara bersama telekomunikasi, kecuali menara telekomunikasi untuk perangkat yang berfungsi sebagai tulang punggung. Sehingga akan mempromosikan kompetisi, dan operator telekomunikasi baru yang membutuhkan menara telekomunikasi, dapat menyewa dari pemilik atau perusahaan penyedia menara telekomunikasi yang ada. Hal ini akan menimbulkan efisiensi biaya bagi operator telekomunikasi.
- c. Mengurangi pertumbuhan jumlah menara telekomunikasi, dalam rangka menghindari terjadinya hutan menara di kota-kota berpenduduk padat.
- d. Memberikan kesempatan kepada pengusaha dalam negeri untuk dapat berperan dalam industri telekomunikasi yang padat modal dan sarat dengan teknologi yang dibeli dari luar negeri.

Sementara Pemerintah Daerah dalam menjabarkan Peraturan Pemerintah Pusat di daerahnya masing-masing, mempunyai tujuan:

- a. Untuk meningkatkan PAD daerah tersebut
- b. Menghindari terjadinya hutan menara, sehingga faktor estetika menjadi alasan
- c. Mempertimbangkan masalah keamanan dan keselamatan bagi masyarakat sekitar
- d. Untuk ketertiban dan menegakan peraturan yang telah diterbitkan

Dalam pelaksanaannya di daerah-daerah, banyak pejabat Pemda-pemda yang kurang memahami tujuan awal dari peraturan Pemerintah Pusat tersebut, sehingga terjadi jurang perbedaan dalam mengartikan peraturan-peraturan yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dengan yang diterbitkan oleh Pemda. Berdasarkan data yang terdapat di lampiran 5, dari 82 Perda yang diteliti terdapat

16 Perda yang diterbitkan oleh 16 Pemda yang mengenakan kewajiban sumbangan pihak ketiga kepada operator telekomunikasi. Ketentuan ini bertentangan dengan UU no. 28/2009 tentang PDRD.

Ketidakselarasan juga terjadi pada aspek kompetisi. Dimana ada beberapa Pemda yang ingin merubah pasar penyediaan menara telekomunikasi yang sudah bersifat oligopoli menjadi monopoli, namun tanpa disertai dengan penerbitan peraturan-peraturan yang mengatur harga dan kewajiban dari perusahaan monopoli tersebut, sehingga menimbulkan biaya untuk melakukan negosiasi ataupun memproses secara hukum bila terjadi pemaksaan pemindahan menara telekomunikasi atau bahkan terjadi pembongkaran menara telekomunikasi.

#### 4.2.5. Intensitas Pelanggaran Perda

Dari data-data yang telah disampaikan di atas, dapat dianalisa juga intensitas Perda-Perda dalam meningkatkan biaya transaksi atau biaya perusahaan akibat keempat faktor-faktor yang telah disebutkan diatas,

Tabel 4.4. Intensitas Pelanggaran Pemda-pemda Atas Kelompok Perda Yang Berdampak Kepada Operator telekomunikasi

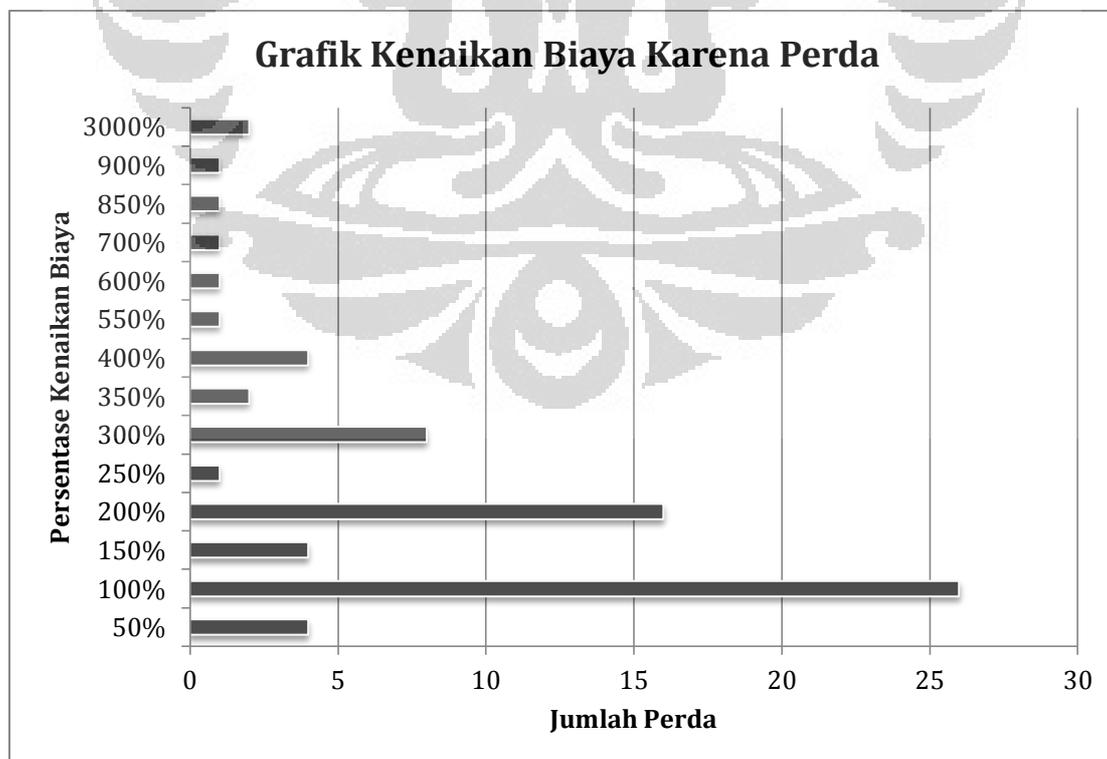
Dampak terhadap peningkatan biaya	Jumlah Peraturan Daerah	Persentase terhadap Perda bermasalah
1 faktor	26	30,5 %
2 faktor	23	29,3 %
3 faktor	20	24,4 %
4 faktor	13	15,9 %
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>100%</b>

Pada tabel 4.4. di atas, dapat dilihat bahwa dari 82 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang diterbitkan oleh 79 Pemerintah Daerah, maka 30,5 % membuat peraturan-peraturan yang berdampak kepada 1 jenis faktor peningkatan biaya saja, sementara sisanya 29,3% memiliki dampak pada 2 faktor, 24,4 % memiliki dampak pada 3

faktor, dan 15,9% memiliki dampak pada 4 faktor. Dari seluruh 82 Perda yang dikeluarkan oleh 79 Pemda, maka bila dibandingkan dengan jumlah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diseluruh Indonesia, maka persentase Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang bermasalah adalah 16% dari total sebesar 63 Pemda merumuskan peraturan-peraturan tentang menara telekomunikasi pada tahun 2011.

Sementara dari sisi peningkatan biaya, sebagaimana telah disampaikan pada bagian sebelumnya, kombinasi dari peningkatan biaya transaksi R1, R2, t dan z yang dialami oleh operator telekomunikasi pada suatu daerah berkisar antara 50% sampai 3050% bila dibandingkan dengan biaya transaksi yang harus ditanggung oleh operator telekomunikasi di daerah yang sama pada tahun sebelumnya. Dengan data-data yang diperoleh maka kuantitas Perda-perda yang menimbulkan biaya dapat dilihat dalam grafik 4.1. dibawah ini.

Grafik 4.1. Besarnya kenaikan biaya karena Perda



Data-data diatas membuktikan pernyataan Douglas North bahwa negara-negara dunia ketiga mempunyai biaya transaksi yang lebih besar bila dibandingkan dengan negara-negara maju, karena kurangnya struktur institusi di negara-negara dunia ketiga untuk melandasi pasar yang efisien.

### **4.3. Biaya Sewa Menara Telekomunikasi**

Bagi operator telekomunikasi kecil yang memutuskan untuk menyewa menara telekomunikasi, maka biaya yang harus ditanggung adalah biaya sewa menara telekomunikasi itu sendiri. Operator telekomunikasi kecil tidak perlu menanggung biaya sewa lahan, biaya pemasangan listrik dan biaya komunitas, mengingat semua hal tersebut sudah dikerjakan oleh perusahaan penyedia menara telekomunikasi. Dalam penelitian ini, biaya sewa menara diasumsikan sebesar Rp. 144 juta per tahun per menara telekomunikasi untuk tahun 2006-2010, atau rata-rata sebesar Rp. 1,519 milyar untuk 20 tahun dengan menghitung metode *discounted cash flow* (DCF). Asumsi biaya sewa menara ini diambil berdasarkan rata-rata biaya sewa yang diterima oleh PT. XL Axiata Tbk.

### **4.4. Keuntungan/Manfaat Akibat Membangun Menara Bersama Telekomunikasi**

Sesuai dengan tujuan awal dari terbitnya PMB Menara Bersama Telekomunikasi untuk menghemat investasi pengeluaran jaringan telekomunikasi, maka operator telekomunikasi yang membangun sendiri menara telekomunikasinya atau operator telekomunikasi besar merasakan dampak positif sebagai akibat dari kebijakan Pemerintah Pusat untuk melaksanakan menara bersama telekomunikasi. Dampak positif tersebut diperoleh dari penghematan biaya pembangunan menara telekomunikasi dalam jangka panjang, efisiensi internal, serta pendapatan dari bisnis penyewaan menara telekomunikasi.

#### **4.4.1. Penghematan Biaya Pembangunan Menara Telekomunikasi**

Berdasarkan pengalaman PT. XL Axiata sebagai perusahaan operator telekomunikasi berukuran besar yang membangun sendiri menara

telekomunikasinya, maka perusahaan telekomunikasi dapat memperoleh manfaat secara jangka panjang dari menara telekomunikasi yang telah dibangunnya. Operator telekomunikasi besar yang membangun sendiri menara telekomunikasinya mungkin saja memiliki dana yang cukup besar untuk dapat melakukan pembangunan menara telekomunikasi sendiri dan harus dikeluarkan di awal tahun pada saat membangun menara telekomunikasi tersebut. Namun setelah menara telekomunikasi tersebut dibangun, selama 20 tahun menara telekomunikasi tersebut berdiri, operator telekomunikasi hanya perlu melakukan dan mengeluarkan biaya pemeliharaan dan operasional saja. Bila operator telekomunikasi menyewa menara telekomunikasi, maka operator telekomunikasi tidak perlu mengeluarkan biaya pembangunan menara telekomunikasi, namun perlu mengeluarkan biaya sewa menara telekomunikasi selama 20 tahun terus menerus, beserta biaya operasionalnya.

Untuk mengetahui perbandingan biaya pembangunan menara telekomunikasi bila operator membangun menara telekomunikasi sendiri dengan biaya sewa menara telekomunikasi, maka penelitian ini membuat ilustrasi perhitungan sebagaimana dijelaskan berikut ini. Bila diasumsikan biaya pengadaan sebuah menara telekomunikasi dengan cara membangun sendiri pada tahun 2006-2007 adalah sebesar Rp. 650 juta, tahun 2008-2009 sebesar Rp. 750 juta dan tahun 2010 adalah sebesar Rp. 1 milyar, maka dapat dihitung biaya yang dibutuhkan operator telekomunikasi untuk membangun menara telekomunikasinya setiap tahun. Biaya pengadaan/pembangunan menara telekomunikasi tersebut diatas adalah mencakup untuk umur menara telekomunikasi selama 20 tahun berdiri. Biaya tersebut diatas harus dikeluarkan sekaligus pada saat pembangunan menara telekomunikasi terjadi. Kemudian dihitung pula bila operator telekomunikasi menyewa seluruh menara telekomunikasi yang dibutuhkannya, maka perhitungannya dapat dilihat pada tabel 4.5. di halaman berikut ini.

Tabel 4.5. Ilustrasi perhitungan biaya pembangunan menara telekomunikasi oleh operator telekomunikasibesar di PT. XL Axiata Tbk.  
(dalam Rp. 000.000,-)

	2006	2007	2008	2009	2010
--	------	------	------	------	------

Jumlah menara yang dibangun (a)	1.713	2.409	2.260	950	628
Asumsi biaya pembangunan menara & pengadaan per menara (20 tahun)* (b)	650	650	750	750	1.000
<b>Total Biaya pembangunan menara (20 tahun) (c= axb)</b>	<b>1.113.450</b>	<b>1.565.850</b>	<b>1.689.750</b>	<b>712.500</b>	<b>628.000</b>
Asumsi biaya sewa menara per menara per tahun (d)**	144	144	144	144	144
<b>Total Biaya sewa menara *** (e=axd)</b>	<b>2.601.902</b>	<b>3.659.067</b>	<b>3.422.116</b>	<b>1.442.970</b>	<b>953.879</b>
<b>Selisih biaya pembangunan dengan sewa menara (c-e)</b>	<b>1.488.452</b>	<b>2.093.217</b>	<b>1.732.366</b>	<b>730.470</b>	<b>325.879</b>
<b>Persentase keuntungan bila membangun menara telekomunikasi</b>	<b>57%</b>	<b>57%</b>	<b>51%</b>	<b>51%</b>	<b>34%</b>

\*)Asumsi umur menara telekomunikasi adalah 20 tahun

\*\*\*)Asumsi biaya sewa menara 10 tahun pertama: Rp. 144 juta/tahun; 10 tahun kedua: Rp. 158,4 juta/tahun

\*\*\*)Total biaya sewa menara menggunakan metoda discounted cash flow, dengan tingkat suku bunga rata-rata sebesar 8,55% per tahun

Berdasarkan tabel di atas bila operator telekomunikasi membutuhkan menara telekomunikasi berturut-turut sebanyak 1.713, 2.409, 2.260, 950 dan 628 menara pada tahun 2006, 2007, 2008, 2009 dan 2010, maka biaya untuk proses pengadaan menara telekomunikasi dengan cara membangun sendiri untuk umur menara 20 tahun membutuhkan biaya total sebesar Rp. 1,1 trilyun, Rp. 1,5 trilyun, Rp. 1,689 trilyun, Rp. 712,5 milyar dan Rp. 628 milyar, pada tahun 2006 hingga 2010. Bila operator telekomunikasi menyewa seluruh menara telekomunikasi yang dibutuhkannya, dengan asumsi biaya sewa menara adalah sebesar Rp. 144 juta menara/tahun untuk 10 tahun pertama dan Rp. 158.4 juta/tahun untuk 10 tahun kedua, maka biaya sewa menara yang seharusnya dibayarkan oleh operator telekomunikasi adalah Rp. 2,601 trilyun pada tahun 2006, Rp. 3,659 trilyun pada tahun 2007, Rp. 3,442 trilyun pada tahun 2008, Rp. 1,442 trilyun pada tahun 2009 dan Rp. 953 milyar pada tahun 2010. Biaya sewa menara tersebut dihitung berdasarkan metode *Present value Discounted Cash Flow* (DCF) dengan tingkat suku bunga rata-rata sebesar 8,55%. Sehingga dari tabel 4.5.tersebut di atas, dapat dilihat bahwa biaya sewa menara telekomunikasi dalam jangka panjang sesungguhnya lebih mahal Rp 1,4 trilyun untuk tahun 2006, Rp. 2 trilyun untuk tahun 2007, Rp. 1,7 trilyun untuk tahun 2008, Rp. 730 milyar untuk tahun 2009 dan Rp. 326 milyar untuk tahun 2010 bila dibandingkan biaya pembangunan

menara telekomunikasi atau sebesar 57% pada tahun 2006-2007, 51% pada tahun 2008-2009, dan 34% pada tahun 2010.

Total biaya pembangunan menara telekomunikasi pada tabel 4.5. di atas mulai turun sejak tahun 2009 seiring dengan turunnya jumlah menara telekomunikasi yang dibangun, karena sebagai operator telekomunikasi yang besar, XL Axiata telah mempunyai jumlah menara yang cukup banyak untuk mencakup seluruh Indonesia dan tidak lagi memerlukan pembangunan menara telekomunikasi dalam jumlah yang sangat besar untuk setiap tahunnya. Dengan demikian, untuk operator telekomunikasi besar yang membangun sendiri menara telekomunikasinya, diperoleh penghematan dalam jangka panjang sebesar 57% hingga 34% per tahun.

Berdasarkan pengalaman XL Axiata sebagai perusahaan operator telekomunikasi berukuran besar yang membangun sendiri menara telekomunikasinya, setelah terbitnya PMB Menara Bersama maka perusahaan telekomunikasi dapat melakukan penghematan (efisiensi) dengan cara mengalihkan proses pengadaan menaranya yang semula membangun sendiri menjadi sebagian menyewa menara telekomunikasi milik operator telekomunikasi/penyedia menara telekomunikasi lain. XL Axiata berhasil menghemat biaya pengadaan menara karena mengalihkan proses pengadaan menara dari yang awalnya membangun menara telekomunikasi sendiri, menjadi menyewa menara telekomunikasi dari perusahaan penyedia menara.

#### **4.4.2. Penghematan Biaya Pembangunan Menara Telekomunikasi Akibat Efisiensi Internal Perusahaan di XL Axiata**

Sebagai perusahaan telekomunikasi yang cukup besar XL Axiata masih membangun menara telekomunikasinya sendiri dan pada saat yang sama berusaha melakukan efisiensi melalui upaya menurunkan biaya konstruksi setiap tahunnya. Tampaknya XL Axiata, sudah berusaha untuk melakukan efisiensi proses di internal perusahaan setiap tahunnya, namun penelitian ini hanya berhasil memperoleh data sejak tahun 2006. Berdasarkan data yang diperoleh tentang

biaya konstruksi, secara umum terdapat peningkatan biaya konstruksi setiap tahunnya, namun karena perusahaan berusaha melakukan efisiensi, maka biaya konstruksi tersebut berusaha diturunkan setiap tahunnya. Kenaikan biaya konstruksi menunjukkan tren menurun sejak tahun 2006 hingga 2009, mulai dari 7,5% pada tahun 2006, 1,2% pada tahun 2007 dan -9% pada tahun 2009. Namun pada tahun 2008 terdapat kenaikan biaya bahan baku (seperti baja dan semen) yang cukup signifikan, sehingga pada tahun tersebut biaya konstruksi meningkat 11,1%. Pada tabel 4.6. dapat dilihat besarnya efisiensi biaya yang dilakukan oleh XL Axiata akibat efisiensi proses internal

Tabel 4.6. Persentase kenaikan biaya konstruksi yang dilakukan XL Axiata

	2006	2007	2008	2009
Kenaikan biaya konstruksi menara telekomunikasi	7,5%	1,2%	11,1%	-9%
Efisiensi biaya konstruksi menara telekomunikasi		6,3%	-9,9%	11,19%

Dari tabel 4.6. tersebut dapat disimpulkan bahwa XL Axiata sudah berusaha melakukan efisiensi internal, yang ditunjukkan dengan angka efisiensi pada tahun 2007 sebesar 6,3% dan pada tahun 2009 sebesar 11,19%, hanya sayangnya pada tahun 2008 terdapat inefisiensi sebesar 9,9%.

#### 4.5. Penghematan Karena Menyewa Menara Telekomunikasi

Meskipun pada bagian 4.3.1. telah dibahas bahwa bagi operator telekomunikasi dalam jangka panjang akan lebih baik untuk membangun menara telekomunikasi sendiri dibandingkan menyewa dari perusahaan lain, namun karena dalam dunia nyata tidak semua operator telekomunikasi memiliki dana yang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pendanaan pembanguan jaringannya, maka tidak dapat dihindari bahwa operator telekomunikasi harus mempertimbangkan arus kas keuangan perusahaan. Sehingga pada kondisi ini, demi mempertahankan pembanguan jaringan yang harus

dilakukan, maka operator telekomunikasi akan menyewa sebagian atau seluruh menara telekomunikasi dari perusahaan lain. Dari data pada tabel 4.4. diatas, diketahui bahwa biaya sewa menara adalah sebesar Rp. 144 – 158,4 juta setahun. Sehingga bila dilakukan kombinasi antar pembangunan dengan menyewa menara telekomunikasi dapat dihitung manfaat yang diperoleh operator telekomunikasi.

Bila dibandingkan biaya untuk membangun menara telekomunikasi dan biaya akumulasi untuk menyewa menara telekomunikasi, sesungguhnya biaya akumulasi untuk menyewa menara telekomunikasi selama 20 tahun jauh lebih mahal daripada biaya membangun menara telekomunikasi yang dapat berfungsi selama 20 tahun. Pada tabel 4.7. dibawah ini dapat dilihat pengaruh dari pilihan untuk membangun dan kombinasi membangun dan menyewa menara telekomunikasi kepada operator telekomunikasi.

Tabel 4.7. Ilustrasi perhitungan biaya pembangunan menara operator besar dengan menyewa sebagian menara telekomunikasi (Rp. 000.000)

	2006	2007	2008	2009	2010
Jumlah menara yang dibutuhkan	1.713	2.409	2.260	950	628
Jumlah menara yang dibangun (a)	1.677	2.291	1.100	395	78
Asumsi biaya pembangunan/ pengadaan per menara (b)	650	650	750	750	1.000
<b>Biaya pembangunan menara (untuk umur menara 20 tahun) (c=a x b)</b>	<b>1.090.050</b>	<b>1.489.150</b>	<b>819.750</b>	<b>296.250</b>	<b>78.000</b>
Jumlah menara yang disewa (d)	36	118	1.160	555	550
Biaya sewa menara telekomunikasi (e)	144	144	144	144	144
<b>Biaya sewa menara untuk 20 tahun, DCF (f = d x e)</b>	<b>275.523</b>	<b>387.469</b>	<b>362.377</b>	<b>152.800</b>	<b>101.009</b>
<b>Total biaya pengadaan menara (c+f)</b>	<b>1.365.573</b>	<b>1.876.619</b>	<b>1.182.127</b>	<b>449.050</b>	<b>179.009</b>
Total Biaya pembangunan menara bila seluruh menara dibangun sendiri (referensi tabel 4.4)	1.113.450	1.565.850	1.689.750	712.500	628.000
Selisih biaya pengadaan menara – biaya pembangunan menara	252.123	310.769	-507.623	-263.450	-448.991
<b>Persentase selisih biaya</b>	<b>18%</b>	<b>17%</b>	<b>-43%</b>	<b>-59%</b>	<b>-251%</b>

<b>pengadaan menara telekomunikasi</b>					
--	--	--	--	--	--

Bila dilihat pada tabel 4.7. di atas, maka diketahui bahwa operator telekomunikasi melakukan kombinasi membangun dan menyewa menara telekomunikasi. Bila diketahui jumlah menara telekomunikasi yang dibangun sendiri secara berturut-turut adalah sebanyak 1.677, 2.291, 1.100, 395 dan 78 menara untuk tahun 2006, 2007, 2008, 2009 dan 2010, maka biaya pembangunan menara telekomunikasi (umur pemakaian 20 tahun) adalah sebesar Rp. 1,09 trilyun, Rp. 1,49 trilyun, Rp. 819 milyar, Rp. 296 milyar dan Rp. 78 milyar berturut-turut untuk tahun 2006, 2007, 2008, 2009 dan 2010. Dari tabel diatas diketahui bahwa jumlah menara telekomunikasi yang disewa adalah sebanyak 36, 118, 1.160, 555 dan 550 menara berturut-turut untuk tahun 2006 hingga 2010, maka biaya sewa menara telekomunikasi untuk 20 tahun ke depan yang dihitung dengan menggunakan *Discounted Cash Flow* (DCF) adalah sebesar Rp. 275,5 milyar, Rp. 387 milyar, Rp. 362 milyar, Rp. 152,8 milyar dan Rp. 101 milyar untuk tahun 2006, 2007, 2008, 2009 dan 2010. Sehingga diketahui biaya total pengadaan menara telekomunikasi, yang diperoleh dari pembangunan dan sewa menara telekomunikasi adalah sebesar Rp. 1.365,5 trilyun, Rp. 1.876,6 trilyun, Rp. 1.182 trilyun, Rp. 449 milyar dan Rp. 179 milyar untuk tahun 2006, 2007, 2008, 2009 dan 2010.

Apabila kita membandingkan antara biaya pengadaan menara telekomunikasi (pembangunan dan sewa) di atas dengan biaya pengadaan menara telekomunikasi dengan membangun menara sendiri 100% maka diketahui selisih biaya tersebut menimbulkan perbedaan sebesar 18%, 17%, -43%, -59% dan -251% pada tahun 2006, 2007, 2008, 2009, dan 2010. Dari data pada tabel 4.7 diatas maka diketahui bahwa pada jumlah tertentu dimana jumlah pembangunan menara telekomunikasi lebih besar dari jumlah sewa menara telekomunikasi, maka operator telekomunikasi dapat menghemat biaya pengadaan menara dengan cara membangun sendiri menara telekomunikasinya. Bila proporsi jumlah sewa menara telekomunikasi lebih besar daripada jumlah pembangunan menara telekomunikasi, maka operator telekomunikasi akan menghemat lebih besar bila melakukan sewa menara telekomunikasi, namun penelitian ini tidak sampai menghitung berapa besar proporsi antara pembangunan

dan sewa menara telekomunikasi yang berdampak nol kepada operator telekomunikasi.

### **Pertimbangan Arus Kas (Cash Flow)**

Dalam hal menyewa menara telekomunikasi, bila perusahaan mempertimbangkan arus kas (*cash flow*) per tahun, maka perusahaan dapat menghemat *cash flow* untuk membiayai pengadaan/pembangunan menara setiap tahunnya, sepanjang perusahaan tersebut tetap membutuhkan menara baru setiap tahunnya. Konsekwensinya, perusahaan akan selalu mengeluarkan biaya sewa menara selama 20 tahun, dibandingkan biaya pembangunan menara yang dibayarkan satu kali saja. Sebagai ilustrasi dibawah ini disampaikan ilustrasi perhitungan *cash flow* bila operator telekomunikasi besar menyewa sebagian menara telekomunikasi yang dibutuhkannya dari perusahaan lain.

Tabel 4.8. Ilustrasi arus kas biaya pengadaan menara telekomunikasi (dalam Rp. 000.000, kecuali jumlah menara)

	2006	2007	2008	2009	2010
Jumlah menara yang dibangun	1.713	2.409	2.260	950	628
Cash flow pembayaran biaya pembangunan (a)	<b>1.090.050</b>	<b>1.489.150</b>	<b>819.750</b>	<b>296.250</b>	<b>78.000</b>
Jumlah menara yang disewa	36	118	1.160	555	550
Asumsi Biaya sewa menara per tahun (12 juta/bulan) per menara dibayar setiap tahun	144	144	144	144	144
Cash flow pembayaran Biaya sewa menara per tahun (b)	<b>5.184</b>	<b>22.176</b>	<b>189.216</b>	<b>269.136</b>	<b>347.616</b>
Total Cash Flow (c=a+b)	<b>1.095.234</b>	<b>1.511.326</b>	<b>1.008.966</b>	<b>565.386</b>	<b>425.616</b>
Perbandingan Cash Flow membangun menara sendiri seluruhnya (d)	<b>1.113.450</b>	<b>1.565.850</b>	<b>1.689.750</b>	<b>712.500</b>	<b>628.000</b>
Selisih cash flow(d-c)/d	<b>18.216</b>	<b>54.524</b>	<b>680.784</b>	<b>147.114</b>	<b>202.384</b>
Persentase penghematan cash flow dalam jangka pendek	<b>1,6%</b>	<b>3,4%</b>	<b>40%</b>	<b>20,6%</b>	<b>32%</b>

Jelas terlihat dari tabel 4.8.bahwa *cash flow* yang dibutuhkan untuk menyewa menara telekomunikasi jauh lebih kecil dari pada biaya yang harus dikeluarkan untuk

membangun menara telekomunikasi, namun jumlahnya akan meningkat terus setiap tahun dan pembayaran harus dilakukan dalam jangka waktu 20 tahun. Kecenderungan perusahaan telekomunikasi untuk menyewa menara telekomunikasi juga semakin besar sejak terbitnya Peraturan Menteri tentang Menara Bersama Telekomunikasi pada tahun 2008. Pada tabel diatas terlihat porsi penyewaan menara telekomunikasi melonjak tinggi pada tahun 2008, kemudian turun pada tahun 2010.

Masalah likuiditas arus kas (*cash flow*) perlu ditekankan pada pembahasan ini, mengingat bahwa bisnis telekomunikasi adalah bisnis yang memerlukan investasi yang sangat besar, dan operator telekomunikasi harus terus melakukan investasi dari sisi teknologi agar dapat memberikan layanan telekomunikasi dengan teknologi yang terbaru. Sehingga bagi operator telekomunikasi, khususnya yang masih memiliki hutang yang cukup tinggi dan keuntungannya belum cukup besar, pertimbangan arus kas menjadi sangat penting didalam menjalankan operasinya sehari-hari.

#### **Penurunan biaya-biaya lain di XL Axiata**

Berdasarkan pengalaman XL Axiata sebagai perusahaan operator telekomunikasi berukuran besar yang membangun sendiri menara telekomunikasinya, setelah terbitnya PMB Menara Bersama maka perusahaan telekomunikasi dapat membuat kebijakan untuk mengalihkan pengadaan menara telekomunikasi dari membangun sendiri menara telekomunikasi menjadi menyewa menara dari perusahaan lain baik seluruhnya atau sebagian. Hal ini akan menurunkan biaya-biaya lain yang harus ditanggung perusahaan. Misalnya biaya mencari lokasi/lahan baru untuk dibeli atau disewa, perusahaan telekomunikasi dapat mencari menara telekomunikasi lain yang sudah berdiri untuk melakukan penggunaan menara telekomunikasi secara bersama (*sharing tower*) dengan sistem sewa. Perusahaan telekomunikasi juga tidak perlu mengurus perizinan dan retribusi serta layanan komunitas (CSR) di sekeliling menara, karena hal ini akan dilakukan oleh perusahaan pemilik menara. Dengan mengalihkan proses pengadaan menara menjadi menyewa menara telekomunikasi dari perusahaan lain, maka operator telekomunikasi seperti XL Axiata dapat berkonsentrasi untuk lebih memperhatikan bisnis intinya, yaitu menyediakan layanan telekomunikasi yang terjangkau bagi masyarakat. Besarnya penurunan biaya ini tidak dapat diukur didalam studi ini, karena kesulitan memperoleh data yang rinci.

#### **4.6. Peningkatan pendapatan dari penyewaan menara di XL Axiata**

Untuk perusahaan operator telekomunikasi berukuran besar seperti XL Axiata yang telah memiliki sejumlah besar menara telekomunikasi di seluruh Indonesia maka terdapat keuntungan lain dari diterbitkannya kebijakan Pemerintah tentang Menara Bersama Telekomunikasi ini. Keuntungan tersebut adalah perusahaan dapat menyewakan menara telekomunikasi yang masih mempunyai ruang cukup kepada operator telekomunikasi lainnya. Setelah terbitnya PMB Menara Bersama Telekomunikasi, XL Axiata adalah operator telekomunikasi pertama yang menyewakan menara-menara telekomunikasi yang dimilikinya kepada operator telekomunikasi lainnya atau kompetitornya. Paradigma untuk menyewakan menara telekomunikasi kepada kompetitor belum banyak diterima oleh kalangan operator telekomunikasi lainnya. Namun, setelah melaksanakan usaha menyewakan menara telekomunikasi, maka XL Axiata memperoleh sumber penghasilan tambahan dari bisnis penyewaan menara telekomunikasi ini. Penghasilan tambahan ini bersifat jangka panjang dan cukup menguntungkan XL Axiata. Sesuai laporan keuangan perusahaan, pendapatan dari sewa menara meningkat dari tahun 2008 sebesar Rp. 280 milyar dan menjadi Rp. 600 milyar dan Rp. 790 milyar di tahun 2009 dan 2010<sup>20</sup>.

#### **4.7. Faktor-faktor Yang Menyebabkan Biaya Transaksi Meningkat**

##### **Kurangnya pemahaman tentang penjabaran PMB Menara Bersama Telekomunikasi dan UU no. 28/2009 tentang PDRD**

Beberapa Pemda dengan menggunakan jasa konsultan dan tanpa berkoordinasi dengan operator telekomunikasi atau penyedia menara telekomunikasi menetapkan jumlah menara bersama telekomunikasi yang diizinkan berdiri di daerahnya masing-masing. Penetapan jumlah menara telekomunikasi tersebut tanpa mempertimbangkan: (a) teknologi yang digunakan operator telekomunikasi (GSM, CDMA, 3G, Wi-Fi), (b) rencana jaringan dari masing-masing operator telekomunikasi serta proyeksi pertumbuhan atas kebutuhan layanan telekomunikasi di daerah tersebut, (c) datangnya

---

<sup>20</sup>Laporan Keuangan PT. XL Axiata Tbk tahun 2010 dan 2009.

teknologi baru yang membutuhkan menara tambahan, (e) datangnya operator telekomunikasi baru dengan teknologi baru seiring dengan diberikannya izin baru oleh Pemerintah Pusat kepada operator telekomunikasi baru (Wi-Max, LTE). Secara umum, setiap teknologi yang menggunakan antenna radio akan mempunyai jangkauan cakupan (*coverage*) yang berbeda-beda radiusnya. Untuk teknologi GSM900, maka setiap antena radio yang dipasang pada ketinggian yang tepat dapat mempunyai *coverage* dengan radius kira-kira 3-5 km. Sementara teknologi GSM1800, 3G maupun teknologi lain akan mempunyai *coverage* dengan radius kira-kira 3 km, atau radius yang lebih kecil lagi. Sehingga untuk suatu luas area, jika terdapat teknologi yang berbeda-beda dalam melayani area tersebut, maka jumlah dan penempatan antenanya akan berbeda-beda. Selain itu setiap menara telekomunikasi juga mempunyai ketinggian yang optimal untuk setiap teknologi tersebut. Sehingga pada setiap menara, para penyewa akan bersaing untuk memperoleh ketinggian yang optimal.

Berdasarkan penjelasan tentang teknologi di atas, maka penetapan jumlah menara telekomunikasi oleh Pemda bila tidak dikonsultasikan kepada para operator telekomunikasi yang telah beroperasi dapat menjadi tidak sesuai dibandingkan dengan jumlah menara telekomunikasi yang telah berdiri dan bahkan tidak sesuai dengan perkiraan kebutuhan jumlah menara telekomunikasi di masa yang akan datang. Bila Pemerintah Daerah memaksakan keputusannya, maka sebagian masyarakat di daerah tersebut, berpotensi mengalami gangguan layanan telekomunikasi dan berpengaruh kepada kualitas dan tingkat kepuasan pelanggan. Akibatnya tujuan semula Pemerintah Pusat bahwa seluruh menara telekomunikasi yang telah berdiri dapat menjadi menara bersama telekomunikasi tidak tercapai. Dikuatirkan di masa yang akan datang, karena jumlah menara bersama telekomunikasi kurang jumlahnya, maka operator telekomunikasi harus membangun menara yang baru lagi.

Berdasarkan hasil konsultan Pemda, jika jumlah menara yang ditetapkan dalam rencana tata ruang lebih sedikit dari jumlah menara yang ada, beberapa Pemda mengancam untuk membongkar menara telekomunikasi yang telah berdiri. Pada kenyataannya terdapat beberapa menara telekomunikasi yang tidak memiliki izin yang memadai, sehingga patut untuk dibongkar. Namun ada juga Pemda yang

mengancam untuk dan telah melakukan pembongkaran menara telekomunikasi meskipun sudah memiliki izin yang memadai, dan sudah menjadi menara bersama dengan jumlah pengguna menara telekomunikasi lebih dari 2 operator telekomunikasi. Jika pembongkaran menara telekomunikasi dilakukan untuk menara-menara yang telah berizin dan telah menjadi menara bersama, akan berdampak kepada penyediaan layanan telekomunikasi kepada masyarakat dan kualitas layanan telekomunikasi kepada masyarakat berpotensi turun dibawah standar minimum yang telah ditetapkan. Masyarakat akan mulai merasakan sinyal telekomunikasi yang lemah atau hilang, sulitnya melakukan panggilan telekomunikasi, dan sebagainya. Dengan demikian, keinginan Pemerintah Pusat agar menara telekomunikasi menjadi menara bersama telekomunikasi tanpa mengorbankan kualitas menjadi tidak tercapai.

Beberapa Pemda awalnya tidak memahami pentingnya mengkoordinasikan rencana teknis para operator telekomunikasi dengan rencana tata ruang daerah. Sehingga Kementerian Kominfo dan para operator telekomunikasi harus memberikan sosialisasi dan edukasi kepada para pejabat Pemda di daerah-daerah, dengan tujuan agar Pemda dapat memahami kesulitan para operator telekomunikasi bila Pemda menetapkan rencana tata ruang wilayah (*cell plan*) secara sepihak.

Operator telekomunikasi merasakan dampak dari kurangnya pemahaman para pejabat Pemerintah Daerah berpengaruh kepada kinerja operator telekomunikasi. Setelah terbitnya Peraturan Menteri Kominfo no. 2 tahun 2008 tentang Menara Bersama Telekomunikasi, yang kemudian ditingkatkan menjadi PMB Menara Bersama Telekomunikasi pada bulan Maret 2009, serta semakin banyaknya Pemda yang mencoba membuat Perda-perda yang memungut bermacam retribusi tanpa berpedoman pada peraturan yang telah terbit sebelumnya, maka Pemerintah Pusat merumuskan UU no. 28/2009 tentang PDRD. Didalam UU tentang PDRD dirinci sumber-sumber pemasukan bagi Pemerintah Daerah, baik yang bersumber dari Pemerintah Pusat (seperti DAU, DAK), dari pajak, maupun dari retribusi. Khusus untuk retribusi, Pemerintah Pusat telah merinci jenis retribusinya sehingga berupa suatu daftar tertutup. Pemda tidak dapat lagi memungut retribusi lain selain yang terdaftar didalam daftar retribusi di UU PDRD tersebut.

Untuk menara telekomunikasi, berdasarkan UU no. 28/2009 tentang PDRD, maka Pemda dapat mengenakan retribusi pengendalian menara telekomunikasi. Penjelasan mengenai Retribusi Menara Telekomunikasi pasal 124 menyebutkan bahwa:

*Pasal 124*

*Objek Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 ayat (1) huruf n adalah pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan, dan kepentingan umum.*

Selanjutnya didalam bagian penjelasan pasal 124 dari UU no. 28 tahun 2009 tentang PDRD, disebutkan sebagai berikut:

*Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan penghitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan menara telekomunikasi, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut.*

Bila membaca bagian penjelasan pasal 124 tersebut disebutkan bahwa penetapan tarif retribusi sebesar maksimal 2% dari NJOP, harus dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi di daerah tersebut. Pada pelaksanaannya, banyak Pemda-pemda yang tidak mendasarkan penetapan tarif retribusi dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian, sehingga langsung menetapkan tarif retribusi sebesar 2% dari NJOP, dan bahkan ada pula yang menetapkannya tidak mengikuti rumusan sesuai yang ditetapkan UU no. 28/2009 tentang PDRD. Sehingga secara umum, dampak yang dirasakan oleh PT. XL Axiata adalah biaya retribusi sebagai biaya transaksi meningkat.

Sebagaimana siaran pers Kementerian Keuangan pada saat disahkannya UU PDRD no. 28/2009, disebutkan bahwa UU PDRD menganut asas daftar tertutup atas objek-objek yang dapat dikenakan retribusi di daerah, namun demikian masih ada Pemda-pemda yang mengenakan kewajiban sumbangan pihak ke-3 yang dikenakan kepada

operator telekomunikasi. Pada lampiran 5 dapat dilihat daftar Pemda-pemda yang masih menetapkan kewajiban sumbangan pihak ke-3. Dimana terdapat 16 Perda atau 19,5% dari 82 Perda yang diteliti yang menarapkan sumbangan pihak ketiga.

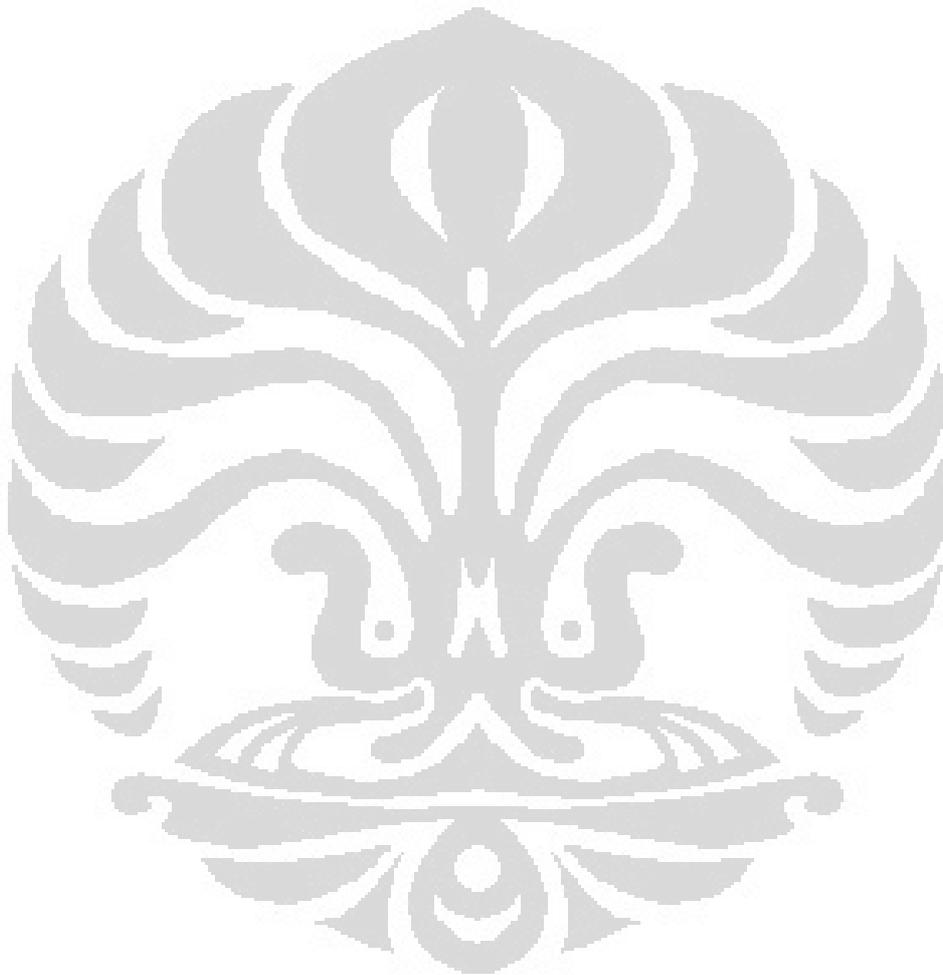
Contoh lain dari kurangnya pemahaman Pemda adalah mengenai pihak-pihak yang boleh menjadi pemilik dan pengelola menara bersama telekomunikasi. Di dalam PMB Menara Bersama Telekomunikasi pasal 5 ayat 2 menyebutkan bahwa menara telekomunikasi disediakan oleh operator telekomunikasi dan non-operator telekomunikasi. Apabila menara disediakan dan dikelola oleh non-operator telekomunikasi maka harus dilaksanakan oleh perusahaan nasional yang sahamnya dimiliki 100% oleh warga negara Indonesia dan hal ini disebutkan dalam Peraturan Presiden no. 36 tahun 2010. Beberapa Pemda mengartikan bahwa seluruh menara telekomunikasi yang ada harus diambil alih oleh perusahaan nasional, atau harus diselenggarakan oleh perusahaan nasional. Padahal untuk mengambil alih aset bukanlah hal yang mudah dan sepele, mengingat beberapa perusahaan telekomunikasi sudah merupakan perusahaan yang terbuka, sehingga tidak dapat melepaskan/mengalihkan aset dalam jumlah besar tanpa suatu proses yang dapat diterima oleh para pemegang saham.

### **Aspek Hubungan/Komunikasi dengan Pejabat Pemerintah Daerah**

Kedekatan dengan pejabat Pemerintah Daerah dapat membantu proses pembuatan peraturan daerah yang kondusif dan menguntungkan operator telekomunikasi

Berdasarkan temuan dari XL Axiata adalah sangat penting untuk dapat menjalin dialog dengan pejabat pemerintah daerah setempat. Apabila perusahaan telekomunikasi dapat menjalin dialog dengan pejabat pemerintah daerah setempat, maka pejabat pemerintah daerah tersebut dapat melakukan dialog secara kondusif, lebih terbuka untuk menerima masukan dari para operator telekomunikasi maupun dapat menerima penjelasan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat, sehingga rumusan peraturan daerah yang diterbitkan dapat diterima oleh semua penyelenggara perusahaan telekomunikasi tanpa menimbulkan masalah/gangguan di sisi penyediaan

layanan telekomunikasi. Selain itu dengan terbukanya dialog, maka resiko-resiko yang akan terjadi apabila suatu peraturan diberlakukan dapat diminimalkan.



## **BAB 5**

### **ANALISA**

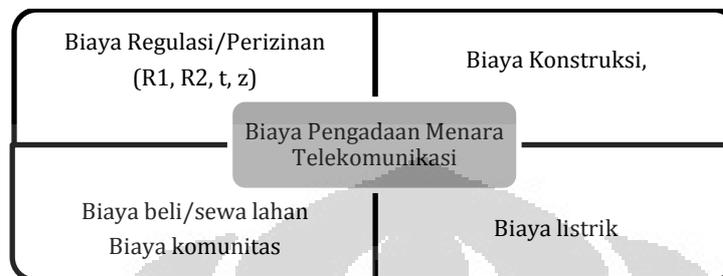
Sejak terbitnya PMB Menara Telekomunikasi, operator telekomunikasi besar dan kecil menerima manfaat baik dari aspek biaya dan aspek-aspek lainnya. Bila dibandingkan antara operator telekomunikasi besar dan kecil, maka kedua-duanya memperoleh manfaat bersih yang memadai dari implementasi PMB Menara Bersama Telekomunikasi.

Bagi operator telekomunikasi besar tidak mengalami keuntungan sebesar operator kecil. Karena meskipun pendapatan operator telekomunikasi besar dari bisnis sewa menara cukup baik, namun operator besar tetap harus menanggung kenaikan biaya transaksi, dan dari sisi kompetisi pasarnya akan tergerus oleh masuknya operator telekomunikasi kecil. Dalam jangka panjang, dengan asumsi tingkat persaingan yang sama, operator telekomunikasi besar akan memperoleh keuntungan yang cukup baik, karena biaya sesungguhnya (*real cost*) pembangunan menara per tahunnya menjadi jauh lebih kecil dibandingkan biaya sewa menara, disamping masih bisa diperolehnya pendapatan dari bisnis sewa menara telekomunikasi.

Sementara itu, bagi operator telekomunikasi kecil, meskipun dalam jangka pendek akan memberikan manfaat yang sangat besar, namun dalam jangka panjang perlu mengeluarkan biaya operasional untuk menyewa menara telekomunikasi yang cukup besar. Hal ini disebabkan karena total biaya sewa menara telekomunikasi akan meningkat setiap tahunnya. Dalam jangka pendek operator telekomunikasi kecil diuntungkan dengan diperolehnya akses dan sarana untuk memasuki daerah-daerah baru guna merebut pangsa pasar dari para operator telekomunikasi lainnya dalam waktu yang singkat bila dibandingkan waktu yang dibutuhkan oleh operator telekomunikasi besar untuk memasuki pasar baru.

#### **5.1. Manfaat Bersih Yang Diterima Operator Telekomunikasi Akibat Implementasi PMB Menara Bersama Telekomunikasi**

Dari temuan di Bab 4, maka dapat digambarkan unsur-unsur yang menyusun komponen biaya pengadaan menara telekomunikasi adalah sebagaimana terdapat dalam gambar 5.1. Pengukuran unsur biaya beli/sewa lahan, biaya komunitas dan biaya listrik secara lebih rinci tidak diukur pada penelitian kali ini.



Gambar 5.1. Komponen Biaya Pengadaan Menara Telekomunikasi

Sementara itu, terdapat manfaat/keuntungan lain diluar manfaat dari sisi biaya, yang muncul akibat terbitnya PMB Menara bersama telekomunikasi. Berdasarkan kategori operator telekomunikasi besar, manfaat/keuntungan tersebut dapat disebabkan karena:

- (a) penghematan dalam biaya pembangunan menara telekomunikasi yang akan dirasakan operator telekomunikasi dalam jangka panjang,
- (b) terjadinya peningkatan efisiensi dalam proses internal perusahaan,
- (c) kebutuhan untuk menjaga arus kas (cash flow) didalam operasional perusahaan, dapat menghemat arus kas bila melakukan kombinasi pembangunan dan sewa menara telekomunikasi, disamping mengalihkan alokasi belanja modal (biaya pembangunan menara telekomunikasi) menjadi biaya operasional (biaya sewa menara telekomunikasi),
- (d) terjadinya perubahan model bisnis pada operator telekomunikasi yang semula melakukan sendiri pembangunan menara telekomunikasinya menjadi menyewa menara telekomunikasi dari perusahaan lain, sehingga terdapat percepatan proses penyediaan menara serta pengalihan proses dan resiko pembangunan menara telekomunikasi dari operator telekomunikasi kepada perusahaan penyedia menara telekomunikasi,
- (e) terdapat sumber pendapatan baru bagi perusahaan operator telekomunikasi, yaitu pendapatan dari bisnis penyewaan menara telekomunikasi, ataupun bagi perusahaan operator telekomunikasi yang menjual menara telekomunikasinya

akan memperoleh penghasilan tambahan yang cukup signifikan dari hasil penjualan menara telekomunikasinya tersebut.

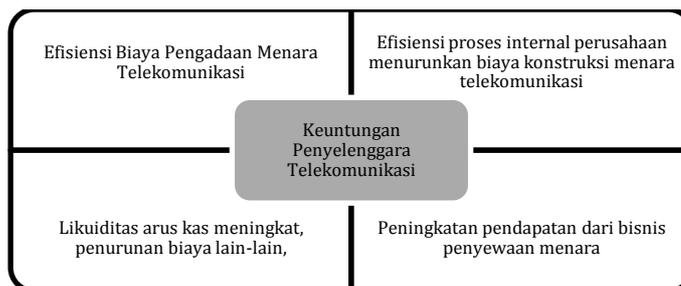
Sementara manfaat/keuntungan yang dialami oleh operator telekomunikasi kecil akibat implementasi PMB menara bersama telekomunikasi adalah sebagai berikut:

- a. Semakin cepatnya operator telekomunikasi kecil untuk melaksanakan pembangunan jaringannya sesuai dengan kewajiban dan komitmen pembangunan jaringan yang tertulis di dalam izin penyelenggaraan telekomunikasi masing-masing. Dengan semakin cepatnya waktu pelaksanaan pembangunan jaringan dari operator telekomunikasi, maka akan terhindar dari resiko terkena denda dari Pemerintah.
- b. Semakin cepatnya operator telekomunikasi kecil untuk memperluas jangkauan/area cakupan layanan (*coverage*) sehingga akan semakin cepat waktu untuk meluncurkan produk-produk layanannya di seluruh Indonesia dan bersaing untuk memperoleh pelanggan dan pangsa pasar.
- c. Sementara sejak tahun 2008<sup>21</sup>, beberapa perusahaan telekomunikasi memperoleh keuntungan dari keputusannya untuk menjual menara telekomunikasi yang dimilikinya, seperti Hutchison CP Telecommunication dan Bakrie Telecom. Dengan demikian perusahaan-perusahaan tersebut memperoleh pendapatan tambahan dan aktivitas ini membuat pembukuan perusahaan menjadi semakin ringan, karena tidak dibebani oleh asset-asset tetap yang harus menanggung biaya depresiasi.
- d. kebutuhan untuk menjaga arus kas (cash flow) didalam operasional perusahaan.

Dengan demikian, unsur-unsur yang menyusun komponen manfaat/keuntungan operator telekomunikasi baik besar atau kecil dapat dilihat pada gambar 5.2.

---

<sup>21</sup> Ismanto Doni, Blog, <http://doniismanto.com/> "Rame-rame Jual Menara", Maret, 2008



Gambar 5.2. Komponen Keuntungan Operator telekomunikasi

Dengan memakai pendekatan analisa *cost-benefit* secara kualitatif, maka keuntungan bersih yang diperoleh oleh operator telekomunikasi dapat dilihat pada tabel 5.1. di bawah ini.

Tabel 5.1. Aspek Kualitatif Manfaat Bersih Operator telekomunikasi Terkait Implementasi PMB Menara Bersama Telekomunikasi

	<b>Operator Telekomunikasi Besar Yang Membangun Menara Telekomunikasi Sendiri</b>	<b>Operator Telekomunikasi Kecil Yang Menyewa Menara Telekomunikasi</b>
Biaya pembangunan	Dalam jangka panjang memberi manfaat yang lebih besar bila dibandingkan dengan jangka pendek memberi manfaat yang lebih besar	Dalam jangka pendek biaya turun bila tidak membangun dan menjadi tidak ada karena melakukan sewa menara untuk seluruh kebutuhan menaranya. Dalam jangka panjang biaya sewa akan meningkat terus sepanjang operator masih membutuhkan menara telekomunikasi
Biaya Transaksi (R1, R2, t dan z)	Biaya transaksi terus meningkat	Tidak ada biaya transaksi karena sudah dibayarkan oleh pemilik menara (kecuali kasus-kasus tertentu)
Biaya akuisisi/sewa lahan dan biaya lain-lain (CSR)	Meningkat	Tidak ada biaya akuisisi lahan, karena sudah menyewa dari pemilik menara
Arus kas	Memerlukan arus kas yang besar di awal pembangunan menara telekomunikasi	Tidak perlu arus kas yang besar untuk menyewa menara telekomunikasi, namun harus selalu menyediakan dana yang cukup untuk membayar Opex lebih panjang.
Pendapatan dari bisnis sewa menara	Meningkat setiap tahun	Tidak ada
Kompetisi	Memberikan dampak negatif kepada perusahaan karena memberikan sarana kepada kompetitor untuk merebut pasar dengan waktu yang singkat.	Memberikan dampak positif, karena diberikan akses kepada operator kecil untuk merebut pangsa pasar dengan lebih cepat.

## **5.2. Reaksi Operator Yang Berbeda-beda Dalam Menanggapi PMB Menara Bersama Telekomunikasi**

Setelah terbitnya PMB tentang Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi, maka para operator telekomunikasi bereaksi menurut kebutuhan bisnisnya masing-masing:

- a. beberapa operator yang mempunyai menara dengan jumlah dan tempat yang memadai langsung menawarkan kerjasama untuk menyewakan/ melakukan penggunaan menara bersama;
- b. beberapa operator yang belum memiliki menara dalam jumlah yang memadai langsung mencari peluang untuk menyewa menara yang dapat disewa untuk memenuhi kebutuhannya memberikan layanan telekomunikasi yang lebih luas dan lebih baik kepada masyarakat;
- c. beberapa operator yang memiliki menara terbatas, melakukan kalkulasi terlebih dahulu akan kebutuhan menaranya sebelum dapat melakukan penawaran untuk disewakan kepada operator telekomunikasi lainnya;
- d. beberapa operator telekomunikasi mulai memikirkan untuk melakukan pembangunan bersama menara telekomunikasi.
- e. Beberapa operator telekomunikasi mulai memikirkan untuk menjual menara telekomunikasinya dalam rangka meningkatkan kinerja keuangannya serta mengurangi permasalahan dengan Pemda-pemda setempat.

Seluruh reaksi dari operator telekomunikasi di atas berawal dari perhitungan bisnis dan tata kelola bisnis yang dilakukan oleh masing-masing perusahaan. Sehingga secara tata kelola, perusahaan swasta (operator telekomunikasi) dapat dikatakan sangat berorientasi biaya. Dimana pertimbangan biaya tentunya memperhitungkan biaya-biaya dari keseluruhan proses bisnis yang secara umum merupakan salah satu unsur dari biaya transaksi.

Untuk operator telekomunikasi besar yang telah memiliki menara telekomunikasi dalam jumlah yang banyak, maka dampak dari PMB menara bersama telekomunikasi adalah terjadinya efisiensi proses internal, penghematan biaya pengadaan menara

telekomunikasi, serta diperolehnya penghasilan tambahan dari usaha menyewakan menara kepada operator telekomunikasi lainnya.

Dengan meningkatnya biaya transaksi akibat diterbitkannya Perda-perda di daerah, maka pemilik menara telekomunikasi adalah pihak yang akan sangat terpengaruh dengan perubahan biaya transaksi tersebut. Setiap ada perubahan Perda, maka perubahan tersebut akan berdampak langsung kepada pemilik menara dan seluruh biaya transaksi retribusi, transaksi regulatori lain-lain, biaya akibat waktu pemrosesan perizinan semakin lama dan ketidaksielarasan Pemda dengan Pemerintah Pusat. Biaya-biaya ini seharusnya termasuk di dalam komponen tarif sewa menara telekomunikasi. Namun karena lamanya jangka waktu sewa (mencapai 10 tahun), maka perubahan biaya transaksi tersebut tidak akan terlalu mempengaruhi harga sewa menara telekomunikasi.

Secara teknis, karena pembangunan menara telekomunikasi dibatasi, maka para operator telekomunikasi menjadi lebih kreatif dalam mencoba menempatkan antena jaringan telekomunikasi diluar menara telekomunikasi. Operator telekomunikasi menjadi kreatif menciptakan kamufase menara telekomunikasi agar kelihatan lebih indah, atau mencoba meletakkan antena dan perangkat di tempat-tempat yang tidak mencolok seperti di lampu jalan, di papan iklan *billboard*, dan lain-lain.

### **5.3. Dampak Lain PMB Menara Bersama Telekomunikasi**

Terbitnya PMB Menara Bersama Telekomunikasi, ternyata memberikan dampak lain terhadap industri telekomunikasi di Indonesia, yaitu:

1. Dengan semakin mudahnya operator telekomunikasi kecil untuk menyewa menara telekomunikasi, maka hal ini akan memberi kesempatan kepada operator kecil untuk masuk ke suatu daerah dan merebut pangsa pasar dari para operator telekomunikasi yang sudah lebih dahulu masuk ke daerah tersebut. Sehingga kompetisi akan meningkat, dan operator yang sudah lebih awal berada disana harus waspada dan menjaga agar pangsa pasarnya tidak berkurang.

2. Dengan semakin ketatnya kompetisi, masyarakat memiliki lebih banyak pilihan layanan telekomunikasi, dan harganya sangat bersaing (murah).
3. Terbuka pasar baru, yaitu pasar penyediaan menara telekomunikasi. Awalnya masing-masing operator telekomunikasi harus membangun sendiri menaranya, namun dengan semakin sulitnya pengurusan izin-izin mendirikan menara telekomunikasi, maka muncul perusahaan penyedia menara telekomunikasi. Sebelum tahun 2009, perusahaan penyedia menara telekomunikasi boleh merupakan perusahaan penanaman modal asing (PMA). Namun sejak terbitnya PMB Menara Bersama Telekomunikasi maka kepemilikan perusahaan penyedia dan pengelola menara telekomunikasi haruslah 100% perusahaan penanaman modal dalam negeri (PMDN), kecuali perusahaan yang sudah diterbitkan izinnya ataupun perusahaan tersebut sudah *go public*.
4. Secara teknis, upaya Pemerintah Pusat dalam membatasi jumlah menara telekomunikasi dalam jangka pendek tampaknya berhasil. Namun dengan semakin berkembang jenis teknologi yang digunakan untuk melayani telekomunikasi kepada masyarakat (di masa depan, akan ada teknologi Wi-Max, LTE, dan lain-lain), dan dengan bertambahnya jumlah operator telekomunikasi yang diberikan ijin/lisensi penyelenggaraan telekomunikasi oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika, maka tidak dapat dihindari bahwa jumlah menara telekomunikasi akan terus bertambah. Hal ini mengingat bahwa menara telekomunikasi yang telah berdiri saat ini sudah penuh diisi dengan perangkat-perangkat telekomunikasi dari 2 atau 3 operator telekomunikasi, sehingga harus ada penambahan menara telekomunikasi baru.

#### **5.4. Peningkatan Biaya Transaksi Akibat Implementasi Kebijakan PMB Menara Telekomunikasi di Daerah Menyebabkan Inefisiensi**

Implementasi PMB Menara Bersama Telekomunikasi di daerah-daerah menimbulkan implikasi naiknya biaya transaksi ( $R_1$ ,  $R_2$ ,  $t$  dan  $z$ ). Meskipun secara total biaya transaksi tersebut hanya merupakan sebagian kecil dari total biaya pembangunan menara telekomunikasi, namun terjadi peningkatan biaya transaksi yang harus ditanggung oleh operator telekomunikasi. Selain itu, dengan peningkatan biaya transaksi di daerah juga menyebabkan meningkatnya biaya komunitas dan lain-lain,

karena akhir-akhir ini banyak Pemda-pemda yang mensyaratkan operator telekomunikasi untuk memperoleh izin warga sebelum Pemda-pemda memberikan izin kepada operator telekomunikasi untuk mendirikan menara telekomunikasi bersama. Dalam tabel berikut diperoleh gambaran tentang rata-rata komponen biaya pembangunan menara telekomunikasi di PT. XL Axiata dalam bentuk persentase.

Tabel 5.2. Rata-rata Persentase Komponen Biaya Pembangunan Menara di XL Axiata

<b>Komponen Biaya Rata-rata per Menara</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Biaya Produksi	85%	86%	78%	76%
Biaya transaksi	4%	4%	5%	5%
Biaya lain-lain	11%	10%	17%	17%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Pada tabel 5.2. di atas, terlihat bahwa komponen biaya produksi menara telekomunikasi mencakup 85% hingga 76% mulai tahun 2006 hingga 2009. Biaya produksi menara telekomunikasi dalam hal ini meliputi biaya konstruksi, biaya akuisisi lahan, biaya pemasangan listrik. Biaya transaksi mencapai 4% pada tahun 2006-2007 dan 5% pada tahun 2008-2009. Biaya lain-lain (antara lain termasuk biaya komunitas) mencapai 11% di tahun 2006 dan meningkat menjadi 17% di tahun 2009. Sehingga terlihat bahwa terjadi kenaikan pada komponen biaya transaksi dan juga terjadi kenaikan pada biaya lain-lain, yang sedikit banyak dipengaruhi oleh terbitnya Perda-perda di daerah-daerah.

Untuk melihat lebih rinci data kenaikan biaya transaksi tersebut di atas, maka dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 5.3. Persentase Kenaikan Biaya Transaksi Yang Dialami XL Axiata

<b>Komponen Biaya Rata-rata per Menara</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Biaya Konstruksi	100%	100%	100%	100%
Biaya transaksi	8%	8%	8%	9%
<b>Kenaikan biaya transaksi</b>	<b>7,7%</b>	<b>7,1%</b>	<b>N.A</b>	<b>13,3%</b>

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari XL Axiata biaya transaksi dalam pembangunan menara mencapai 8%-9% dari komponen biaya konstruksi<sup>22</sup>. Namun tabel 5.3. memperlihatkan adanya tren peningkatan biaya transaksi, yaitu dari 7,7% pada tahun 2006 dan 7,1% pada tahun 2007, menjadi 13,3% pada tahun 2009. Angka ini memperlihatkan adanya porsi yang cukup besar dari biaya transaksi terhadap biaya konstruksi menara telekomunikasi.

Selain itu, biaya transaksi di atas juga mengambil porsi yang cukup besar dari keuntungan yang diperoleh operator telekomunikasi bila dibandingkan dengan menyewa menara telekomunikasi. Tabel di bawah ini menunjukkan perhitungan biaya transaksi bila dibandingkan dengan keuntungan operator telekomunikasi yang membangun sendiri menaranya.

Tabel 5.4. Perhitungan Komponen Biaya Transaksi terhadap Keuntungan/Manfaat Pembangunan Menara Telekomunikasi

	2006	2007	2008	2009	2010
Biaya pembangunan menara	1,113,450	1,565,850	1,689,750	712,500	628,000
Persentase biaya transaksi	4%	4%	4%	5%	5%
Biaya transaksi	44,538	62,634	67,590	35,625	31,400
Keuntungan pembangunan menara	1,488,452	2,093,217	1,732,366	730,470	325,879
<b>Persentase biaya transaksi terhadap keuntungan</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>10%</b>

Pada tabel 5.4. di atas memperlihatkan bahwa porsi biaya transaksi adalah sebesar 4%-5% dari total biaya pembangunan. Namun porsinya juga relatif besar jika dibandingkan dengan manfaat yang diterima operator, yaitu 3% pada tahun 2006-2007, 4% pada tahun 2008, 5% pada tahun 2009 dan 10% pada tahun 2010. Sehingga jelas terlihat bahwa biaya transaksi mempunyai tren yang meningkat dan mempunyai dampak mengurangi nilai manfaat yang diperoleh operator telekomunikasi yang membangun menara telekomunikasinya.

<sup>22</sup>Tidak diperoleh informasi tentang angka nominal dari biaya transaksi ini, karena bersifat rahasia (mempertimbangkan kompetisi dengan pesaing, dll). Jadi informasi yang diperoleh hanya dalam persentase.

### **Tingginya biaya transaksi dalam pembangunan menara membuat operator lebih memilih untuk menyewa daripada membangun menara.**

Berdasarkan data-data, perhitungan dan analisa pada bagian sebelumnya maka diketahui bahwa untuk operator telekomunikasi yang membangun menara telekomunikasinya sendiri terdapat unsur biaya transaksi dan juga biaya lain-lain yang mencakup biaya tanggung jawab sosial (CSR), dimana biaya-biaya ini cukup berpengaruh terhadap biaya pembangunan menara telekomunikasi dan mengurangi nilai manfaat yang dialami oleh operator telekomunikasi.

Sementara untuk operator telekomunikasi kecil yang menyewa menara telekomunikasi, mengingat bahwa operator tersebut tidak menanggung biaya transaksi maupun biaya lain-lain, maka operator telekomunikasi kecil tidak merasakan pengaruh yang signifikan atas biaya transaksi tersebut terhadap biaya pembangunan menara telekomunikasi. Dengan kondisi ini, maka tidak heran jika semakin banyak operator telekomunikasi yang tidak membangun menara telekomunikasinya dan cenderung untuk menyewa menara telekomunikasinya dari pihak lain.

Tingginya biaya transaksi ini tidak dapat dibiarkan, karena di masa yang akan datang, dengan datangnya teknologi baru dan bertambahnya operator telekomunikasi, maka kebutuhan akan menara bersama telekomunikasi masih tetap akan ada dan terus bertambah.

### **5.5. Analisa Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Perumusan Kebijakan di Daerah dan Mengakibatkan Naiknya Biaya Transaksi**

Sebagaimana telah dibahas pada BAB 3 dan BAB 4 bahwa implementasi PMB Menara Bersama Telekomunikasi di daerah-daerah menimbulkan peningkatan biaya transaksi. Pada bagian ini, faktor-faktor yang menyebabkan peningkatan biaya transaksi tersebut di atas akan dianalisa secara lebih rinci sebagaimana berikut ini.

#### **5.5.1. Kurang Sempurnanya Proses Perumusan Kebijakan/Peraturan oleh Pemerintah Menyebabkan Biaya Transaksi Meningkat**

Sesuai dengan pernyataan Williamson<sup>23</sup>, bahwa mekanisme pengambilan keputusan antara institusi swasta dan pemerintahan sangat berbeda. Institusi swasta mempunyai mekanisme pengambilan keputusan yang cepat, dengan karakteristik pemberian delegasi, serta kadang-kadang otoriter, atau dapat diartikan bila telah diambil keputusan oleh manajemen puncak, maka harus dilaksanakan oleh para staf di institusi perusahaandan keputusan dari staf harus selaras dengan keputusan dari pimpinan perusahaan. Berbeda dengan institusi pemerintahan yang memiliki karakteristik partisipatif, bahwa setiap pembuatan kebijakan dan peraturan harus melibatkan konsultasi publik, ataupun proses dimana para pejabat publik mencari aspirasi-aspirasi dari seluruh pemangku kepentingan, kemudian baru dilakukan perumusan peraturan tersebut. Dengan mengikutkan prinsip desentralisasi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah serta fakta bahwa Bupati atau Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, maka Perda yang diterbitkan oleh Pemda dapat tidak selaras dan bahkan bertentangan dengan UU dan peraturan lain yang lebih tinggi, sepanjang Pemda memperjuangkan kepentingan penduduknya.

### **Proses Perumusan Kebijakan Yang Baik**

Dalam prinsip tata kelola perusahaan, pimpinan perusahaan tidak jarang meminta pendapat dari para stafnya sebelum diputuskan. Proses ini biasanya berjalan cukup singkat. Sementara dalam prinsip tata kelola pemerintahan, Pemerintah perlu melakukan proses konsultasi publik didalam merumuskan Perda-perda yang memberi dampak kepada publik, sehingga proses ini berjalan agak lama. Secara umum, proses perumusan/perubahan peraturan seharusnya melalui proses-proses di bawah ini:

- a. Dialog untuk mendengarkan aspirasi dari para pemangku kepentingan
- b. Perumusan rancangan peraturan, termasuk membuat naskah akademik jika diperlukan
- c. Konsultasi publik
- d. Pembahasan masukan dari konsultasi publik

---

<sup>23</sup> Oliver Williamson, ISNIE Newsletter, January 2001

- e. Perumusan kembali rancangan peraturan
- f. Proses pembuatan rancangan peraturan menjadi peraturan di lembaga legislatif
- g. Pelaksanaan peraturan
- h. Monitoring & evaluasi

Proses konsultasi publik dan perumusan peraturan dapat berlangsung berkali-kali hingga diperoleh hasil/produk yang memuaskan mayoritas dari pemangku kepentingan. Dengan demikian proses pembuatan peraturan/kebijakan di institusi pemerintahan menjadi lebih lama.

Seandainya seluruh proses di atas dijalankan, diperkirakan ketidaksempurnaan peraturan-peraturan di daerah maupun di pusat dapat diminimalisir, karena para pembuat kebijakan selama proses konsultasi publik akan memperoleh berbagai macam masukan, termasuk mengenai terbitnya pengaturan baru. Kekurangan dari rancangan peraturan yang terkait hal-hal yang berlaku umum secara bisnis, hal-hal teknis yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh para pelaku usaha maupun pemerintah juga dapat diperbaiki selama proses konsultasi publik. Dengan demikian jika terdapat kekurangan ataupun masalah di dalam rancangan peraturan, maka hal ini akan dapat dicarikan alternatif jalan keluar, terutama jika sudah diantisipasi bahwa peraturan yang akan ditetapkan akan menimbulkan masalah bila sudah diumumkan secara publik kepada masyarakat.

Sesuai dengan teori yang disampaikan oleh Williamson dan Simon, bahwa manusia adalah makhluk yang mempunyai perilaku rasionalitas terbatas, maka studi ini mengartikan bahwa kemampuan setiap individu atas ilmu pengetahuan yang dikuasainya sehingga dapat memikirkan alternatif-alternatif solusi atas suatu permasalahan juga terbatas. Sehingga bila proses konsultasi publik di atas dapat dilaksanakan, dampak dari perilaku rasionalitas terbatas dapat diminimalkan. Dalam proses konsultasi publik para pemangku kepentingan akan berupaya menyumbangkan pemikirannya untuk mencari jalan keluar atas permasalahan yang ada.

Akibat proses pembuatan kebijakan/peraturan di beberapa daerah tidak melalui tahapan-tahapan proses sebagaimana diuraikan di atas, misalnya tidak melibatkan proses konsultasi publik yang memadai, ataupun para pemangku kepentingan yang tepat tidak diberitahu atau tidak diundang untuk memberikan masukan selama proses konsultasi publik, sehingga pada saat peraturan tersebut ditetapkan, akan mendapat tentangan dari para pemangku kepentingan yang terkena dampaknya langsung. Terkadang operator telekomunikasi dapat berburuk sangka bahwa proses konsultasi publik tersebut memang sengaja dilewatkan, dengan maksud memberikan kebijakan/peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya (*top-down*), artinya operator telekomunikasi harus mengikuti apapun peraturan yang telah ditetapkan di suatu daerah.

Efek dari peraturan-peraturan baru yang diterbitkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah :

- 1) Dari sisi proses pembuatan peraturan maka para operator telekomunikasi akan melalui penambahan proses baru, yaitu:
  - a. memberikan edukasi/sosialisasi kepada para pembuat kebijakan dan peraturan, serta anggota DPRD setempat mengenai latar belakang pembuatan peraturan di tingkat pemerintah pusat, dan tentang beberapa peraturan terkait yang mungkin belum diketahui oleh aparat pemerintahan di daerah beserta anggota lembaga legislatif daerah.
  - b. berupaya memberikan masukan atau merubah ketentuan cell plan yang merugikan operator telekomunikasi
  - c. melakukan upaya negosiasi (lobby) kepada pembuat kebijakan/peraturan agar dapat merubah ketentuan peraturan ataupun draft peraturan terkait menara bersama telekomunikasi.

Aktivitas pada butir a) di atas dapat digolongkan sebagai aktivitas pencarian informasi, dan aktivitas pada butir b dan c, adalah merupakan aktivitas negosiasi.

- 2) Dari sisi bisnis, operator telekomunikasi harus menyiapkan rencana cadangan jika peraturan pemerintah daerah kabupaten/kota tersebut tidak dapat dirubah:
- a. maka bersiap menganggarkan biaya retribusi yang meningkat;
  - b. mencari lokasi menara baru yang diizinkan pemda;
  - c. melakukan negosiasi dengan BUMD ataupun perusahaan penyedia menara yang ditunjuk untuk dapat menempatkan perangkat telekomunikasinya dengan aman dan untuk kurun waktu yang lama.

Dari sisi bisnis, maka semua aktivitas pada butir a merupakan biaya retribusi. Sedangkan aktivitas pada butir b dan c merupakan biaya negosiasi.

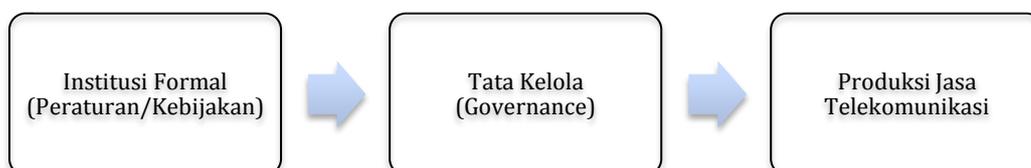
Secara internal perusahaan operator telekomunikasi, setiap kebijakan atau peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah akan mempengaruhi prosedur atau tata kelola perusahaan tersebut (aspek *good corporate governance*) dalam rangka menyediakan layanan telekomunikasi kepada masyarakat dengan tetap mematuhi seluruh peraturan perundang-undangan terkait yang ada. Oleh karenanya bagi operator telekomunikasi merasa berkepentingan untuk mengikuti seluruh proses pembuatan kebijakan/peraturan agar dapat meminimalisir resiko-resiko, termasuk resiko kenaikan biaya transaksi.

### **5.5.2. Intervensi Pemerintah Meningkatkan Biaya Transaksi**

Dengan teori yang diajukan oleh Douglas North maka institusi dapat terdiri dari peraturan informal maupun formal. Bentuk peraturan formal adalah peraturan perusahaan maupun peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Sehingga peraturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah adalah merupakan institusi yang diakui, berlaku formal dan mempunyai efek sanksi yang mengikat.

Sesuai dengan teori yang disampaikan oleh Kasper & Streit yang telah disampaikan pada bab sebelumnya yang mengutip teori North dan Thomas, kembali ditekankan bahwa sesungguhnya bila Pemerintah Daerah melakukan intervensi dalam bentuk peraturan-peraturan maka Pemerintah Daerah dapat menurunkan biaya, dalam hal ini biaya transaksi dan biaya produksi menjadi lebih murah, sehingga pada akhirnya akan berdampak kepada pertumbuhan ekonomi daerah tersebut. Namun terkadang sebagian besar Pemerintah Daerah tidak menyadari bahwa peraturan daerah yang diterbitkannya justru meningkatkan biaya transaksi dan biaya produksi dari operator telekomunikasi, sehingga pada akhirnya diperkirakan tidak mendukung pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut. Aktivitas Pemerintah Daerah di dalam pembuatan peraturan menara bersama telekomunikasi menunjukkan bahwa teori North & Thomas adalah benar.

W. Kasper dan M. Streit menyampaikan bahwa didalam melakukan transaksi atau aktivitas bisnis, bila tidak terdapat institusi yang memunculkan keteraturan sosial (social order), maka biaya untuk melakukan koordinasi, melakukan interaksi ekonomi dan interaksi sosial menjadi mahal<sup>24</sup>, sehingga jika terbentuk kesepakatan-kesepakatan tentang hal-hal yang menjadi tolok ukur maka dengan terbentuknya institusi informal dan formal, akan menurunkan biaya. Selanjutnya biaya-biaya ini akan menjadi salah satu unsur biaya produksi dari layanan jasa telekomunikasi yang akan ditawarkan oleh operator telekomunikasi kepada konsumen. Alur proses secara sederhana dari aspek regulasi yang dimasukkan ke dalam proses produksi dapat dilihat pada diagram di bawah ini.



<sup>24</sup>Kasper, Wolfgang & Streit, Manfred. E, "Institutional Economic, Social Order and Public Policy", p. 29, Edward Elgar Publishing Limited, 1998

Oleh karenanya jika terjadi perubahan peraturan, maka akan berpengaruh kepada tata kelola industri dan peraturan, yang pada akhirnya akan mempengaruhi biaya dan tarif jasa telekomunikasi kepada konsumen.

Pada kasus pembuatan Peraturan-peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang menyangkut menara telekomunikasi ternyata terjadi perubahan peraturan/kebijakan di masing-masing daerah. Perubahan peraturan/kebijakan tersebut, adalah merupakan perubahan institusi formal, tetapi justru menimbulkan peningkatan biaya yang harus ditanggung oleh operator telekomunikasi maupun perusahaan penyedia menara telekomunikasi. Sebagaimana telah disampaikan pada data-data yang terdapat pada lampiran 1 maka dari seluruh 79 Pemda dengan 82 Perda yang telah melakukan perubahan ternyata hampir sebagian besar menimbulkan biaya tambahan.

Mengapa perubahan institusi yang seharusnya dapat menurunkan biaya, ternyata justru meningkatkan biaya bagi pelaku usaha? Teori bahwa perubahan institusi yang kondusif dapat menurunkan biaya ternyata hanya dapat berfungsi bila kondisi pasar bersifat kondusif dan masing-masing pemangku kepentingan, yaitu pemerintah, pelaku usaha dan legislatif, memiliki kesamaan persepsi terhadap peraturan dan latar belakangnya, kesamaan pandangan tentang tujuan jangka pendek dan jangka panjang dari suatu peraturan, serta dapat menurunkan peraturan-peraturan tersebut ke dalam program kerja kongkrit tanpa penyimpangan.

#### **5.5.2.1. Kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemda terbatas**

Sesuai dengan PP no. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, maka khusus untuk sektor telekomunikasi, kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah sangat terbatas, yaitu pemberian izin mengenai loket-loket layanan di daerah, pemberian izin bagi layanan-layanan ISP di daerah, dan layanan lain yang sifatnya lokal. Sementara perizinan bagi

penyelenggaraan telekomunikasi yang memerlukan jaringan terintegrasi antara daerah, maupun yang membutuhkan pengaturan frekuensi radio dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Pertimbangan pemerintah pusat dalam hal ini adalah:

1. Mengingat bahwa untuk hal-hal terkait penyelenggaraan telekomunikasi yang sifatnya terintegrasi antar daerah/antar propinsi, dan terkadang membutuhkan ketersambungan dengan jaringan telekomunikasi luar negeri (seperti layanan roaming) demi layanan yang membutuhkan data *real-time* dan *seamless* diantara penyelenggara jaringan telekomunikasi, maka perlu dilakukan koordinasi yang terpusat. Akan menyulitkan bagi operator telekomunikasi bila harus melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah dalam hal pembangunan jaringan dan penyediaan layanan telekomunikasi yang secara internal perusahaan dilakukan secara terpusat;
2. Mengingat bahwa terkait dengan penggunaan frekuensi radio Pemerintah Pusat (Kementerian Kominfo) adalah lembaga yang diberi kewenangan untuk mewakili Indonesia di organisasi telekomunikasi dunia dalam hal koordinasi pengaturan penggunaan frekuensi radio dan orbit satelit di forum-forum internasional dunia maupun regional.

#### **5.5.2.2. Kontribusi Operator Telekomunikasi Kepada Pemerintah Daerah Masih Rendah**

Mengingat bahwa para operator telekomunikasi diatur oleh Pemerintah Pusat, maka seluruh biaya regulasi yang dikenakan kepada operator telekomunikasi seperti PNBP dibayarkan oleh operator telekomunikasi kepada Pemerintah Pusat. Sehingga wajar jika Pemda merasa perlu untuk mengenakan retribusi pengendalian menara mengingat Pemda adalah pihak yang bertugas melakukan pengawasan atas tumbuhnya menara telekomunikasi yang semakin menjamur di daerah. Selain itu retribusi-retribusi yang selama ini dibayarkan (IMB, periklanan) dirasa masih kurang memadai.

### 5.5.3. Keinginan Pemda Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Setelah terbitnya UU PDRD no. 28/2010, maka Pemda yang awalnya tidak mempunyai dasar untuk mengenakan retribusi kepada operator telekomunikasi atau penyedia menara telekomunikasi, maka sejak terbitnya UU PDRD tersebut Pemda dapat menarik retribusi pengendalian menara telekomunikasi sebesar maksimal 2% dari NJOP. Namun sebagaimana telah diuraikan dengan data-data pada Bab sebelumnya, beberapa Pemda selain mulai menerapkan retribusi pengendalian menara telekomunikasi juga menerapkan retribusi lain, bahkan sesungguhnya beberapa Pemda telah menerapkan retribusi lain-lain sejak sebelum UU no. 28/2010 tentang PDRD terbit.

Dampak dari terbitnya peraturan-peraturan baru yang diterbitkan Pemda guna meningkatkan PAD tersebut justru meningkatkan biaya bagi operator telekomunikasi dan pada akhirnya akan meningkatkan tarif layanan telekomunikasi kepada masyarakat. Beberapa alasan adalah sebagai berikut:

- a) Pemda-pemda tersebut tidak memahami konsep bahwa insitusi yang efisien akan memberikan dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut.
- b) Terdapat perilaku oportunistik dari Pemda maupun perusahaan-perusahaan yang ditunjuk sebagai mitra oleh para Pemda sehingga perusahaan-perusahaan tersebut bersama-sama Pemda akan membuat peraturan yang menguntungkan dari terbitnya peraturan ini, tanpa mempertimbangkan efisiensi industri dan efisiensi institusi.
- c) Pemda-pemda yang mengedepankan unsur estetika semata, kurang memahami pentingnya infrastruktur telekomunikasi dalam menunjang aktivitas ekonomi, sehingga mengabaikan dampak dari terganggunya layanan telekomunikasi terhadap kepentingan ekonomi dan konsumen.

### 5.5.4. Perilaku Pembuat Kebijakan

Dari penjelasan pada bagian sebelumnya maka dapat disarikan bahwa perilaku dari para pembuat kebijakan juga berpengaruh dalam proses perumusan

kebijakan. Sesuai dengan teori yang disampaikan Williamson, dua perilaku yang berpengaruh adalah rasionalitas terbatas (*bounded rational*) dan *opportunistic behavior*.

#### **5.5.4.1. Perilaku Rasionalitas Terbatas**

Perilaku rasionalitas terbatas diidentifikasi dari kurangnya pemahaman dari pejabat Pemda maupun anggota DPRD atas informasi maupun peraturan perundang-undangan yang telah terbit. Pada dasarnya setiap manusia memiliki kemampuan yang terbatas. Dengan keterbatasan ilmu pengetahuan dan wawasan, apabila tidak ada aktivitas intervensi untuk memperluas ilmu pengetahuan dan pengertian tentang peraturan-peraturan yang berlaku, dan kemudian personel tersebut merumuskan peraturan-peraturan di daerah, maka hasilnya akan menjadi peraturan daerah yang tidak sempurna dan ternyata berdampak kepada peningkatan biaya transaksi yang harus ditanggung oleh operator telekomunikasi/penyedia menara telekomunikasi.

Untuk menjembatani perbedaan penafsiran atas beberapa peraturan dan mensosialisasikan peraturan-peraturan terkait lainnya, maka Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Komunikasi dan Informatika serta Kementerian Pekerjaan Umum, harus memberikan sosialisasi, penjelasan maupun edukasi kepada para pejabat Pemda-pemda maupun anggota-anggota DPRD yang masih memerlukan keterangan lebih lanjut.

#### **5.5.4.2. Perilaku Mencari Keuntungan (*Opportunistic Behavior*)**

Dalam beberapa kesempatan, operator telekomunikasi berpendapat bahwa Pemda ada yang tidak mengindahkan PMB Menara Bersama Telekomunikasi dan bersikap semena-mena dalam merumuskan peraturan-peraturan di daerah, dan cenderung berupaya mencari kesempatan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah saja tanpa mempertimbangkan biaya yang harus ditanggung oleh operator telekomunikasi ataupun koridor yang telah ditetapkan UU no. 28/2009

tentang PDRD. Perilaku seperti ini adalah perilaku mencari keuntungan (*opportunistic behaviour*) atau bahkan ada yang menyebutkan sebagai perilaku mencari rente (*rent seeking behavior*).

Contoh yang nyata adalah mengenai penerbitan IMB, dimana berdasarkan PMB Menara Bersama Telekomunikasi, pasal 12 ayat 6 tertulis bahwa Izin Mendirikan Bangunan Menara berlaku tanpa batas waktu sepanjang tidak ada perubahan struktur atau perubahan konstruksi menara. Namun banyak Pemda yang kemudian memberlakukan bahwa IMB Menara hanya berlaku untuk periode tertentu (misal: 1, 2 atau 3 tahun), sehingga harus diperbarui secara berkala. Demikian juga untuk mengukur berapa retribusi IMB, ada yang menghitung berdasarkan ketinggian menara, atau luas lahan yang ditempati.

Contoh lain adalah masih adanya beberapa Pemda yang memberlakukan ketentuan tentang sumbangan pihak ketiga, meskipun sudah dilarang sesuai ketentuan didalam UU no. 28/2009 tentang PDRD.

Berdasarkan pengamatan PT. XL Axiata, selain faktor perilaku rasionalitas terbatas dan mencari kesempatan/keuntungan, seringkali pejabat Pemda yang berinteraksi mengambil resiko jika nantinya Perda yang dibuatnya dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat atau pengadilan. Peningkatan PAD dilakukan tanpa memikirkan pertumbuhan industri. Saat ini bila industri telekomunikasi tumbuh, pajak perusahaan yang dihasilkan oleh para operator telekomunikasi dibayarkan ke pemerintah pusat atau di tempat kedudukan perusahaan telekomunikasi berada, sehingga tidak ada manfaat langsung yang diperoleh Pemda.

Salah satu contoh adalah Pemda Kabupaten Badung dimana Pemda Kab. Badung yang berniat untuk mencegah terjadinya hutan menara dan berusaha melindungi keselamatan umum, merubah pasar penyediaan menara yang awalnya bersifat oligopoli menjadi monopoli

tanpa dilengkapi peraturan pendukung seperti peraturan tentang tarif sewa menara agar tidak terjadi kenaikan biaya didalam proses penyediaan menara. Pemda Kab. Badung juga tidak mempertimbangkan bahwa jumlah menara telekomunikasi yang ditetapkan tidak mampu menunjang keberlangsungan operasi operator telekomunikasi yang saat ini beroperasi. Sementara perusahaan penyedia menara yang sudah ditunjuk Pemda Kab. Badung, tidak memiliki izin dari Kementerian Komunikasi dan Informatika untuk mengoperasikan perangkat telekomunikasi sesuai yang diinginkan oleh Pemda Kab. Badung.

## **5.6. Tidak Selarasnya Produk Peraturan Perundang-undangan**

### **5.6.1. Peraturan Menteri Tidak Termasuk Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Salah satu faktor yang menyebabkan implementasi peraturan/kebijakan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat tidak dilaksanakan dengan baik oleh Pemerintah Daerah, adalah karena tata urutan/hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak mencakup Peraturan Menteri, sehingga beberapa Pemerintah Daerah tidak mengindahkan PMB Menara Bersama Telekomunikasi. Padahal untuk subsektor telekomunikasi, sebagian besar peraturan/kebijakan yang diterbitkan dan berlaku selama ini adalah melalui instrumen Peraturan Menteri dan bersifat terpusat. Akibatnya, beberapa Pemda tidak mempertimbangkan PMB Menara Bersama Telekomunikasi sebagai produk hukum yang perlu dirujuk dalam membuat Perda-perda terkait menara bersama telekomunikasi. Hal ini tentunya akan semakin mempersulit dan memperlambat proses perumusan kebijakan.

Untuk menjembatani perbedaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka para operator telekomunikasi beserta Kementerian Komunikasi dan Informatika dan Kementerian Dalam Negeri perlu melakukan sosialisasi, edukasi dan forum konsultasi kepada Pemda-pemda maupun pejabat DPRD.

Upaya lain yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan para Pemda-pemda terhadap PMB Menara Bersama Telekomunikasi adalah dengan meningkatkan status PMB Menara Bersama Telekomunikasi menjadi Peraturan Pemerintah, sebagai salah satu produk hukum yang diakui oleh Pemda-pemda.

### **5.6.2. Pemda Merubah Struktur Pasar Dari Oligopoli Menjadi Monopoli**

Dalam implementasinya di daerah, sebagian kecil Pemda merubah pasar penyediaan menara telekomunikasi yang semula bersifat oligopoli, menjadi bersifat monopoli. Perubahan ini tanpa disertai alasan ataupun kajian yang menyeluruh tentang kondisi pasar penyediaan menara telekomunikasi. Seharusnya intervensi Pemerintah untuk merubah struktur pasar adalah apabila terjadi kegagalan pasar, namun pada sector telekomunikasi, pasar penyediaan menara telekomunikasi tidak mengalami kegagalan pasar. Selain itu apabila Pemerintah Daerah ingin merubah struktur pasar menjadi monopoli, maka harus disertai dengan penerbitan peraturan-peraturan yang mengatur harga yang berlaku dan kewajiban dari perusahaan monopoli tersebut, sehingga harga sewa menara menjadi lebih murah tanpa mengurangi kualitas layanan.

### **5.6.3. Pemerintah Pusat Melakukan Intervensi Pasar**

Pemerintah Pusat dalam hal ini adalah Kementerian Komunikasi dan Informatika secara sadar dan secara tidak langsung telah melakukan intervensi pasar didalam sektor telekomunikasi, yaitu membuka dan mempercepat akses pasar kepada operator telekomunikasi kecil, melalui kebijakan dan pengaturan tentang menara bersama telekomunikasi. Pada kondisi pasar bebas, seharusnya Pemerintah tidak melakukan intervensi, sehingga hanya operator terbaik yang akan memenangi pangsa pasar, namun dengan menerbitkan PMB Menara Bersama Telekomunikasi, maka Pemerintha memberikan jalan kepada operator telekomunikasi kecil untuk dapat lebih cepat meraih pangsa pasarnya.

### 5.7. Kurangnya Pengawasan/Monitoring

Faktor lain yang juga cukup penting adalah kurangnya pengawasan/monitoring dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, sehingga Pemda-pemda melakukan interpretasi yang berbeda-beda atas perumusan PMB Menara Bersama Telekomunikasi dan selanjutnya merumuskan peraturan yang berbeda-beda pula. Proses evaluasi perda-perda yang bertentangan dengan ketentuan dari Pemerintah Pusat juga memakan waktu yang cukup lama sehingga hal ini membuka kesempatan bagi Pemda-pemda untuk menerbitkan Perda yang tidak selaras dengan ketentuan dari Pemerintah Pusat.

Dalam membahas biaya transaksi, salah satu aspek penting yang perlu dipertimbangkan adalah teori hubungan prinsipal-agen (*principal-agent theory*). Untuk perusahaan, hubungan prinsipal-agen dapat digambarkan sebagai hubungan kontraktual antara perusahaan sebagai pemberi kerja, dengan karyawan sebagai pekerja. Dalam kerangka hubungan prinsipal-agen ini, perusahaan akan mengalokasikan sumber daya dan mendelegasikan sebagian kewenangan kepada karyawan dalam melaksanakan tugas-tugas operasional, demi mencapai tujuan bersama perusahaan. Untuk pemerintahan, hubungan prinsipal-agen, dapat berupa hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dimana Pemerintah Pusat memberikan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Daerah, sesuai dengan UU no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diikuti dengan UU no. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Dalam kerangka hubungan prinsipal-agen terdapat biaya-biaya hubungan prinsipal-agen. Biaya-biaya tersebut adalah (a) biaya untuk memastikan agen akan membuat keputusan optimal; (b) biaya residual, atau biaya yang ditanggung prinsipal bila agen membuat keputusan yang tidak memaksimalkan kesejahteraan prinsipal; (c) biaya agen dan monitoring. Didalam kerangka hubungan perusahaan dan karyawan, biaya prinsipal-agen diterjemahkan dalam peraturan perusahaan. Dalam kerangka Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, biaya prinsipal-agen dapat merujuk kepada UU no. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Semakin rendah

biaya hubungan prinsipal-agen, maka perusahaan atau pemerintah akan memiliki keunggulan komparatif. Untuk perusahaan keunggulan komparatif perusahaan akan dibandingkan dengan perusahaan lain, sedangkan untuk pemerintah, keunggulan komparatif pemerintah suatu negara akan dibandingkan dengan negara lain, atau bahkan keunggulan komparatif suatu Pemerintah Daerah akan dibandingkan dengan Pemerintah daerah lainnya.

Dari pengamatan dan data-data yang diperoleh, tampaknya upaya Pemerintah Pusat untuk melakukan monitoring atas pelaksanaan beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait menara, masih perlu ditingkatkan. Pemerintah Pusat sudah terlibat dalam upaya sosialisasi, namun dalam tahap monitoring belum terlalu aktif. Upaya monitoring diusulkan oleh operator telekomunikasi melalui Asosiasi Telekomunikasi Seluler Indonesia (ATSI), hingga pengusulan untuk melakukan pembatalan Perda-perda yang bertentangan, namun mengingat beban dari Kementrian Dalam Negeri yang harus melakukan evaluasi atas ribuan Perda-perda yang berpotensi bermasalah.

Pada saat terbentuknya Peraturan Menteri maupun Peraturan Menteri Bersama tentang menara bersama telekomunikasi, maupun Peraturan-peraturan Daerah yang terbit setelahnya, menunjukkan dua karakter rasionalitas terbatas dan perilaku oportunistik sebagaimana diungkapkan oleh Williamson. Kurangnya pengetahuan dari Pemerintah Pusat tentang kemungkinan reaksi dari Pemda-pemda membuat pelaksanaan dari Peraturan Menteri tersebut diatas diiringi dengan kontroversi dan bahkan friksi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Kurangnya pengetahuan dari Pemda-pemda tentang beberapa UU dan Peraturan yang terkait menyebabkan beberapa Pemda tidak sempurna dalam merumuskan Peraturan-peraturan Daerah, dan bahkan berpotensi untuk dicabut oleh Pemerintah Pusat karena melanggar UU lainnya. Perilaku oportunistik dapat terlihat pada saat beberapa Pemda melihat peluang untuk meningkatkan PAD didaerahnya baik dengan cara meningkatkan retribusi, maupun membuat peluang bisnis antara Pemda dengan perusahaan swasta yang berminat.

## **5.8. Perbedaan Pemerintah Daerah Dalam Menyikapi PMB Menara Bersama Telekomunikasi**

Terbitnya Peraturan Menteri Bersama tentang Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi direspon secara berbeda-beda oleh berbagai Pemerintah Daerah, antara lain:

- a. Untuk Pemda yang lokasi daerahnya cukup terpencil, maka jaringan dan layanan telekomunikasi merupakan sarana untuk membuka keterisolasian daerahnya, dan diharapkan dapat membawa dampak terhadap perekonomian daerah itu kearah yang lebih baik (contoh: Kabupaten Mandailing Natal, Kota Jayapura, beberapa kabupaten di Maluku).
- b. Untuk Pemda yang mempunyai lokasi dengan sarana transportasi yang cukup baik, tingkat kepadatan penduduk serta tingkat aktivitas ekonomi yang cukup tinggi dengan pertimbangan estetika dan keselamatan penduduk ingin mengurangi jumlah menara telekomunikasi (contoh: Kabupaten Badung, Kabupaten Tangerang, dan lain-lain).
- c. Untuk Pemda yang mempunyai lokasi dengan sarana transportasi yang cukup baik, tingkat kepadatan penduduk serta tingkat aktivitas ekonomi yang cukup tinggi namun mempunyai pertimbangan untuk meningkatkan perekonomian dan pendidikan yang lebih baik, maka Pemda akan melakukan dialog dan kompromi dengan operator telekomunikasi agar jumlah menara telekomunikasi tidak bertambah, ataupun jika bertambah tidak terlalu banyak dan sesuai dengan perencanaan sel-sel menara telekomunikasi namun aktivitas perekonomian dan pendidikan tetap dapat berlangsung tanpa ada gangguan (contoh: Kota Jogjakarta, DKI Jakarta, Kabupaten Lombok Barat).
- d. Untuk Pemda yang mempunyai target Pendapatan Asli Daerah, maka Pemda akan melakukan berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah sepanjang tujuannya tercapai, misalnya melalui kerangka kerjasama dengan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) setempat maupun dengan pihak ketiga (Kabupaten Bekasi, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Tasikmalaya, dll).

Berdasarkan empat respon Pemda di atas, maka Pemda-pemda juga melakukan langkah berikutnya yaitu menerbitkan peraturan-peraturan yang akan dapat membuat Pemda mencapai tujuannya tersebut diatas.

Dalam penerbitan peraturan-peraturan tersebut Pemda akan melakukan berbagai macam pendekatan dan proses. Namun secara umum Pemda seharusnya melalui proses sebagai berikut:

1. berdasarkan peninjauan lapangan Pemda dapat membuat rencana sell (Cell Plan) pembangunan menara telekomunikasi, dengan berpedoman pada zonasi menara telekomunikasi,
2. Pemda dapat meminta pendapat kepada para pemangku kepentingan tentang Cell Plan yang disusun
3. Pemda membuat draft Perda
4. Pemda meminta masukan dan berdialog dengan seluruh pemangku kepentingan
5. Pemda memproses Rancangan Perda ke DPRD
6. DPRD memproses untuk mensahkan atau membatalkan penerbitan peraturan tersebut dan bila diperlukan DPRD dapat melakukan konsultasi public dengan para pemangku kepentingan juga.

Apabila seluruh proses diatas dilalui, beberapa permasalahan yang muncul karena masalah teknis dapat dikurangi.

Pada prakteknya, beberapa Pemda tidak mengikuti langkah-langkah di atas. Sehingga menimbulkan diskusi yang berkepanjangan, atau bahkan Pemda perlu memulai prosesnya dari awal, yang berakibat memperpanjang waktu proses penerbitan Peraturan Daerah. Seringkali perdebatan panjang dan perselisihan dapat terjadi antara Pemda dan para operator telekomunikasi akibat tidak dipahaminya tujuan awal disusunnya Peraturan Menteri maupun Peraturan Menteri Bersama tentang menara telekomunikasi oleh para pimpinan Pemerintah Daerah. Sebagaimana disebutkan dalam bagian sebelumnya, bahwa tujuan awal diterbitkannya Peraturan Menteri tentang menara bersama telekomunikasi adalah agar tidak terjadi duplikasi investasi dan agar tujuan pemerataan dan penyebarluasan pembangunan jaringan

telekomunikasi dapat dipercepat. Namun mengingat para pimpinan Pemerintah Daerah tidak memahami tujuan awal tersebut maka Pemda melihat kesempatan untuk menaikkan Pendapatan Asli Daerah melalui retribusi pengendalian menara sesuai UU no. 28/2009 tentang PDRD. Beberapa Pemda pun tidak memahami tentang implikasi dari UU lainnya, seperti UU RTRW, UU Telekomunikasi, dan peraturan terkait lainnya.

Seharusnya para pimpinan Pemda dalam mencermati dan menyusun peraturan daerahnya secara umum didasari oleh kepentingan untuk mencapai target pembangunan, menjaga agar layanan telekomunikasi di daerahnya tidak terganggu, memberikan manfaat sosial dan ekonomi yang baik, serta kepentingan untuk mencapai target PAD, dengan mempertimbangkan beberapa UU dan Peraturan lain yang terkait. Seandainya pertumbuhan ekonomi dan sosial di daerah tersebut meningkat, dapat diasumsikan bahwa akan terjadi peningkatan pendapatan daerah dari pajak lainnya, maupun dapat meningkatkan basis pembayar pajak. Namun pada prakteknya aspek-aspek tata kelola Pemerintahan tersebut tidak dilaksanakan dengan baik.

## **BAB 6**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **6.1. Kesimpulan**

Setelah diterbitkannya PMB Menara Bersama Telekomunikasi oleh Pemerintah Pusat, banyak Pemda-pemda yang menindaklanjuti dengan membuat Perda-perda sebagai dasar untuk memperoleh sumber PAD lain dari bisnis penyediaan menara telekomunikasi di daerah, sehingga hal ini menimbulkan kenaikan biaya transaksi yang harus ditanggung oleh operator telekomunikasi.

Terbitnya PMB Menara Bersama Telekomunikasi, dalam implementasinya di daerah terbukti meningkatkan biaya transaksi ( $R_1$ ,  $R_2$ ,  $t$  dan  $z$ ) karena kenaikan biaya retribusi yang dikenakan kepada operator telekomunikasi ataupun perusahaan penyedia menara telekomunikasi berdasarkan peraturan daerah yang sesuai maupun tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ada pula biaya transaksi yang meningkat karena semakin lamanya proses perizinan di daerah, maupun karena sebab-sebab lain yang disebabkan tidak selarasnya peraturan daerah dengan peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat. Dengan kenaikan biaya transaksi ini mengakibatkan ketidak-efisienan operator telekomunikasi dalam melakukan pembangunan jaringan telekomunikasi.

Terbitnya PMB Menara Bersama Telekomunikasi terbukti meningkatkan proporsi biaya transaksi terhadap total biaya pembangunan menara, serta proporsi biaya transaksi terhadap manfaat/keuntungan bersih yang diterima oleh operator telekomunikasi. Semakin besar biaya transaksi, maka semakin tidak efisien pembangunan menara telekomunikasi yang dilakukan oleh operator telekomunikasi. Semakin besar biaya transaksi, maka semakin berkurang manfaat/keuntungan bersih operator telekomunikasi. Meskipun proporsi biaya transaksi terhadap total biaya pembangunan menara kecil, namun biaya transaksi yang ditanggung oleh operator telekomunikasi setiap tahun meningkat dan tren kenaikan biaya transaksi setiap tahun juga cukup besar. Dengan semakin meningkatnya biaya transaksi maka kebijakan/peraturan di daerah tidak mendorong operator

telekomunikasi untuk membangun menara telekomunikasinya sendiri dan akhirnya industri telekomunikasi dapat berpotensi mengalami kekurangan menara telekomunikasi yang akan berdampak kepada kualitas layanan/jasa telekomunikasi yang disediakan kepada masyarakat luas.

Peningkatan biaya transaksi, kecuali biaya produksi, dapat terjadi akibat para aparat Pemda mempunyai rasionalitas terbatas (*bounded rational*), perilaku mencari kesempatan (*opportunistic behavior*) dan mencari rente (*rent seeking*). Karakteristik rasionalitas terbatas berpengaruh terhadap pemahaman peraturan perundang-undangan yang terkait, sehingga dapat berdampak kepada kurang sempurnanya perumusan Perda-perda di daerah. Perilaku *rent seeking* dapat berpengaruh terhadap kenaikan biaya yang sangat tinggi diluar koridor yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini juga membuktikan bahwa terdapat ketidakselarasan antara kebijakan, UU dan peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dengan peraturan-peraturan daerah yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah. Sehingga memerlukan proses edukasi, sosialisasi dan koordinasi yang lebih lama dan panjang yang berdampak kepada kecepatan pembangunan jaringan telekomunikasi operator. Kurangnya mekanisme pengawasan/monitoring dan pemberian sanksi juga mendorong terjadinya ketidak-selarasan peraturan tersebut di atas.

Intervensi Pemerintah dalam bentuk peraturan ternyata tidak terbukti membuat proses perizinan dan proses pembangunan menara telekomunikasi menjadi lebih efisien. Dengan demikian studi ini menunjukkan bahwa penerapan kebijakan PMB Menara Bersama Telekomunikasi telah menciptakan inefisiensi yang lebih besar yang harus ditanggung oleh para operator telekomunikasi.

## **6.2. Saran**

Demi kesinambungan aktivitas bisnis dan terjaganya akuntabilitas dari peraturan-peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka perlu dilakukan upaya-upaya sosialisasi kepada Pemda-pemda dan DPRD-DPRD untuk

menyamakan persepsi, tujuan dan rencana pelaksanaan PMB Menara Bersama Telekomunikasi kedepan. Selain itu Pemerintah Pusat perlu meningkatkan aktivitas monitoring atau pengawasan atas pelaksanaan beberapa peraturan dan UU yang telah diterbitkan, agar tidak terjadi ketidakselarasan peraturan antara yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan tujuan penyelenggaraan negara yang efisien tercapai.

Pemerintah Pusat perlu menyelaraskan UU dan Peraturan-peraturan yang diterbitkannya, sehingga permasalahan diabaikannya PMB Menara Bersama Telekomunikasi oleh Pemda-pemda akibat tidak termasuknya Peraturan Menteri dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak menimbulkan masalah. Salah satu solusinya adalah dengan meningkatkan PMB Menara Bersama Telekomunikasi menjadi Peraturan Presiden, agar sesuai dengan hirarki tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu Pemerintah Pusat perlu meningkatkan upaya monitoring atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan, sehingga dapat menekan munculnya retribusi yang dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi, sebagaimana diamanatkan oleh UU PDRD.

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota juga perlu memperhatikan aspek *governance* atau tata kelola Pemerintahan didalam merumuskan suatu kebijakan/peraturan daerah, terutama yang mempunyai dampak langsung dan signifikan kepada pelaku bisnis (operator telekomunikasi/perusahaan penyedia menara telekomunikasi). Dengan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, maka dapat dihindari resiko bahwa kebijakan/peraturan yang akan ditetapkannya ditentang oleh para pemangku kepentingan yang terkena dampaknya, dan berpotensi tertundanya pelaksanaan peraturan daerah tersebut atau bahkan berlanjut ke ranah pengadilan. Pemerintah Daerah perlu terus didukung untuk melakukan proses pembuatan rancangan Perda yang transparan dan melibatkan konsultasi publik dengan para pemangku kepentingan.

Untuk meminimalisir resiko kenaikan biaya transaksi yang diluar dugaan, maka upaya-upaya sosialisasi dan edukasi perlu dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersama-sama operator telekomunikasi agar menjaga semangat dari PMB Menara Bersama

Telekomunikasi tetap konsisten didalam pelaksanaannya didaerah. Pemda-pemda juga perlu melakukan koordinasi dengan para operator telekomunikasi dalam membuat Rencana Tata Ruang Daerah dan *cell plan* dengan mempertimbangkan perkembangan teknologi dan jumlah operator telekomunikasi yang diberikan lisensi oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika.

Dalam jangka panjang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah perlu mempertimbangkan atau mengevaluasi kembali kebijakan pembatasan menara telekomunikasi, mengingat dengan perkembangan teknologi yang baru, dengan semakin bertambahnya operator telekomunikasi, maka akan semakin banyak menara telekomunikasi yang dibutuhkan. Sehingga penetapan pembatasan jumlah menara telekomunikasi di dalam *cell plan*, perlu mempertimbangkan berbagai aspek, baik dari sisi tata ruang, keselamatan, dan keberlangsungan layanan telekomunikasi bagi masyarakat.

Penelitian ini dapat dilanjutkan dengan penelitian selanjutnya terutama untuk memperoleh data yang lebih akurat dari operator telekomunikasi besar dan kecil lainnya, serta untuk meneliti secara lebih rinci tentang peningkatan biaya transaksi dengan sampel yang lebih besar dan dapat diukur tingkat inefisiensi yang terjadi secara menyeluruh di industri telekomunikasi. Selain itu penelitian juga dapat diperkaya dengan pemahaman pola pikir aparat Pemda ataupun DPRD di daerah-daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

Annual Report KPPU, 2009

Benham and Benham, *Questionnaires on The Cost of Exchange*, Ronald Coase Institute, Working Paper number 3, 2004

Benham, Alexandra and Benham, Lee, *The Cost of Exchange*, 2001, Ronald Coase Institute

Blog <http://doniismanto.com>

Coase, Ronald, *The Nature of The Firm*, *Economica*, 4 (1937) p. 386-405

Data-data Perda bermasalah Kelompok kerja ATSI tentang Otonomi Daerah.

Geraldi, Joana J., *New Institutional Economics*, Universitas Siegens, 2007

ISNIE Newsletter Vol 1 no. 1. Spring 1998

Kasper, Wolfgang & Streit, Manfred. E, "*Institutional Economic, Social Order and Public Policy*", Edward Elgar Publishing Limited, 1998

Keterangan Pers Departemen Keuangan tentang disahkannya UU PDRD no. 28 tahun 2009

Laporan Kajian kelompok kerja ATSI tentang Pajak, oleh LPEM UI tahun 2010

Laporan Keuangan Operator telekomunikasi

North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990

Oliver Williamson, ISNIE Newsletter, January 2001

Oliver Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, Journal of Economic Literature, Vol

Peraturan Menteri Bersama Menteri Komunikasi dan Informatika, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Koordinasi Pasar Modal tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi yang diterbitkan tahun 2009 (PMB Menara bersama telekomunikasi)

Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 2 tahun 2008 tentang Penggunaan Menara Bersama

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum no. 24 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan

Peraturan Pemerintah no. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

R. H. Coase, *The Nature of the Firm: Origin*, Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 4, No. 1, pp. 3-17, Oxford University Press, 1998.

Uskali Maki, Bo Gustafsson, Christian Knudsen, *Modelling, Rationality, Institutions and Process*, Routledge 1993

UU no. 28 tahun 2009 tentang Pendapatan Daerah dan Retribusi Daerah

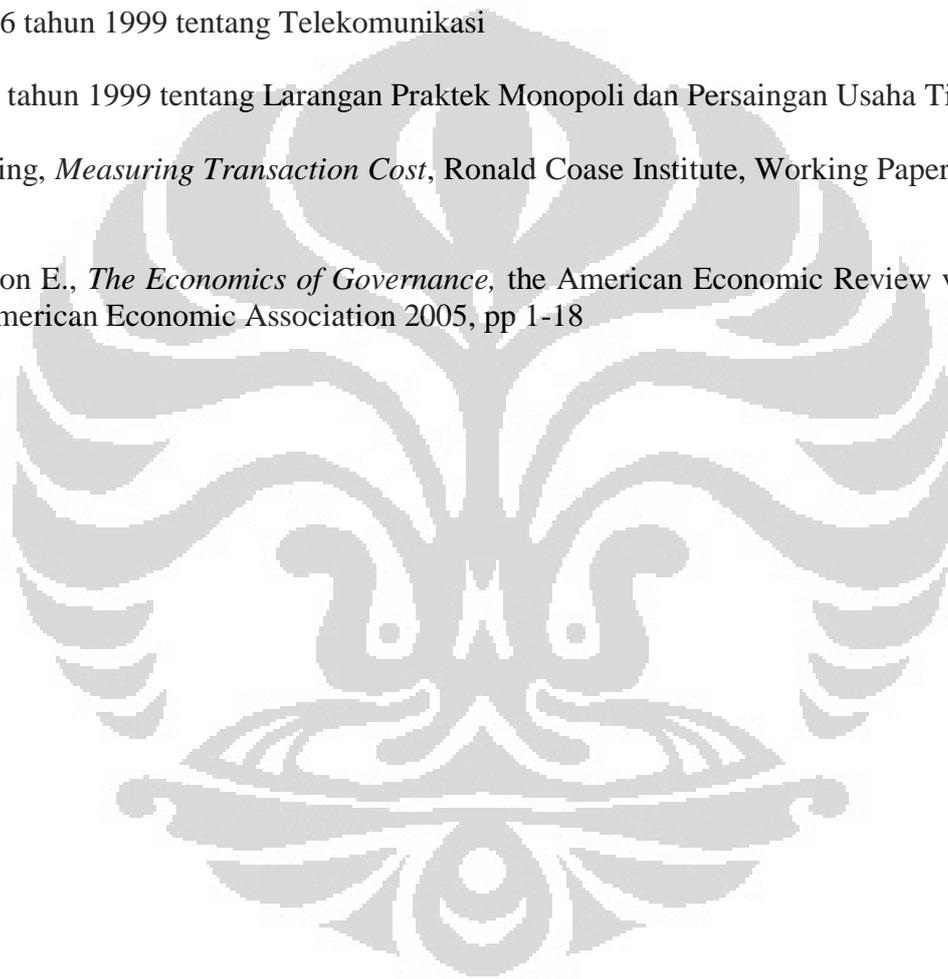
UU no. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah

UU no. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi

UU no. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Wang, Ning, *Measuring Transaction Cost*, Ronald Coase Institute, Working Paper number 2, 2003

Williamson E., *The Economics of Governance*, the American Economic Review vol. 95, no. 2, The American Economic Association 2005, pp 1-18



## DAFTAR PUSTAKA

Benham and Benham, *Questionnaires on The Cost of Exchange*, Ronald Coase Institute, Working Paper number 3, 2004

Benham, Alexandra and Benham, Lee, *The Cost of Exchange*, 2001, Ronald Coase Institute

Blog <http://doniismanto.com>

Coase, Ronald, *The Nature of The Firm*, *Economica*, 4 (1937) p. 386-405

Data-data Perda bermasalah Kelompok kerja ATSI tentang Otonomi Daerah.

Geraldi, Joana J., *New Institutional Economics*, Universitas Siegens, 2007

ISNIE Newsletter Vol 1 no. 1. Spring 1998

Kasper, Wolfgang & Streit, Manfred. E, "*Institutional Economic, Social Order and Public Policy*", Edward Elgar Publishing Limited, 1998

Keterangan Pers Departemen Keuangan tentang disahkannya UU PDRD no. 28 tahun 2009

Laporan Kajian kelompok kerja ATSI tentang Pajak, oleh LPEM UI tahun 2010

Laporan Keuangan Operator telekomunikasi

North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990

Oliver Williamson, ISNIE Newsletter, January 2001

Oliver Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, *Journal of Economic Literature*, Vol

Peraturan Menteri Bersama Menteri Komunikasi dan Informatika, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Koordinasi Pasar Modal tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi yang diterbitkan tahun 2009 (PMB Menara bersama telekomunikasi)

Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 2 tahun 2008 tentang Penggunaan Menara Bersama

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum no. 24 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan

Peraturan Pemerintah no. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

R. H. Coase, *The Nature of the Firm: Origin*, Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 4, No. 1, pp. 3-17, Oxford University Press, 1998.

Uskali Maki, Bo Gustafsson, Christian Knudsen, *Modelling, Rationality, Institutions and Process*, Routledge 1993

UU no. 28 tahun 2009 tentang Pendapatan Daerah dan Retribusi Daerah

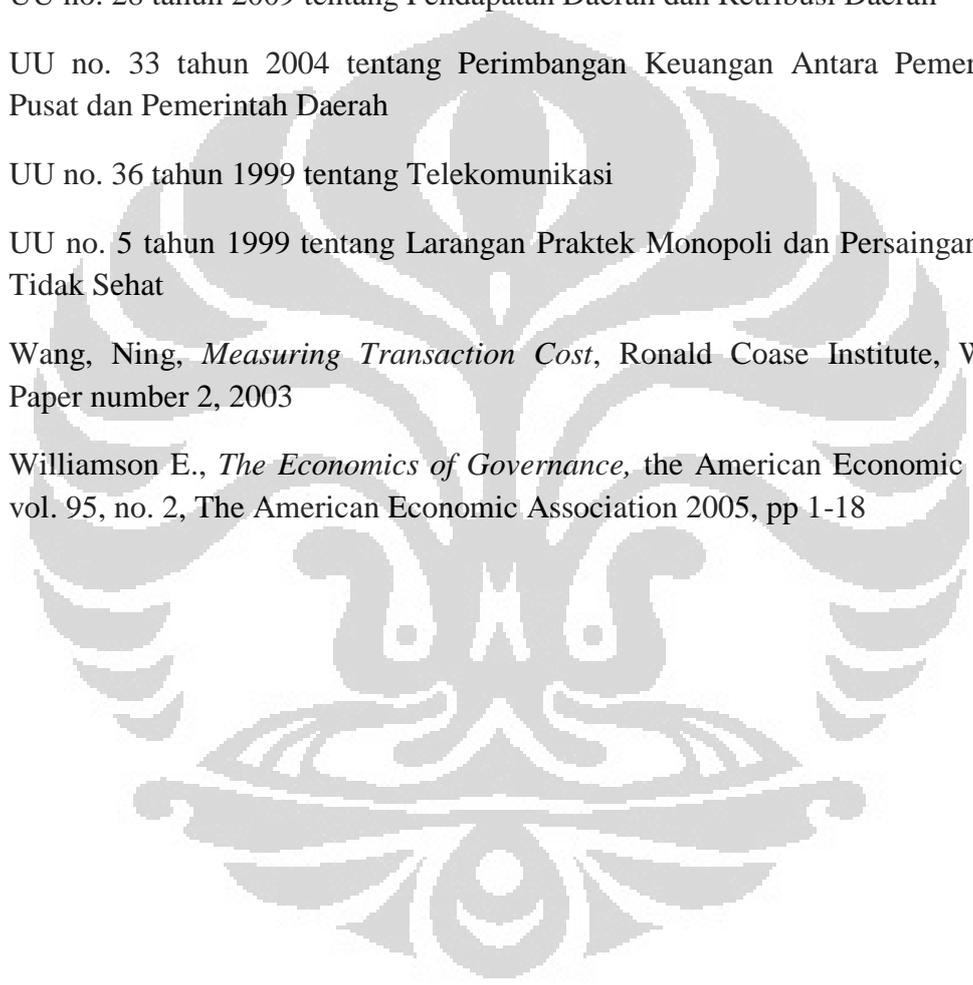
UU no. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah

UU no. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi

UU no. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Wang, Ning, *Measuring Transaction Cost*, Ronald Coase Institute, Working Paper number 2, 2003

Williamson E., *The Economics of Governance*, the American Economic Review vol. 95, no. 2, The American Economic Association 2005, pp 1-18



Lampiran 1 : **DAFTAR PEMERINTAH DAERAH & REGULASI DAERAH YANG DITELITI**

No	Provinsi	Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG
1	Bali	Kabupaten Bangli	Perbup Bangli No. 5/2008	Tidak mengeluarkan izin baru sejak 2007
2	Bali	Kabupaten Badung	Perda Kabupaten Badung No. 6/2008	Tidak mengeluarkan IMB baru, menara rooftop tidak diperkenankan dan mengharuskan operator bergabung di PT.BTS
3	Bali	Kabupaten Jembrana	Perbup Jembrana No. 20/2007	Tidak mengeluarkan izin baru sejak 2007
4	Bali	Kabupaten Tabanan	Perbup Tabanan No. 48/2007	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan yang ada yaitu Izin Operasional
5	Bali	Kabupaten Buleleng	Perbup Buleleng No. 46/2007	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda
6	Bali	Kota Denpasar	Keputusan Walikota Denpasar No. 578/2001	Adanya pembatasan ketinggian menara telekomunikasi
7	Bali	Kabupaten Karangasem	Perbup Karangasem No. 35/2009 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama	Adanya Izin perizinan diluar ketentuan perundangan yang ada yaitu Izin Pemanfaatan Ruang untuk pembangunan menara telekomunikasi, adanya kewajiban UKL-UPL, dan Izin Gangguan untuk semua Menara Telekomunikasi
8	Bali	Kabupaten Gianyar	Perda Kabupaten Gianyar No. 14/2008 tentang Penataan Pembangunan dan Pengoperasian Menara Telekomunikasi Terpadu di Kabupaten Gianyar	Pemasangan antena diluar menara telekomunikasi tidak diperbolehkan , IMB Menara berjangka waktu 20 tahun , Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Pengusahaan Menara dan Izin Operasional , kewajiban PKS pemkab dan penyedia menara , menara telekomunikasi eksisting hanya boleh berdiri selama 1 tahun
9	Bangka Belitung	Kabupaten Bangka	Perda Kabupaten Bangka No. 6/1999 tentang Retribusi Izin Gangguan	Izin Gangguan berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi dan berlaku selama 2 tahun
10	Banten	Kabupaten Tangerang	Perbup Tangerang No. 54/2007 tentang Menara Bersama	Penyedia Menara eksklusif oleh PT.Benteng, Perpanjangan izin untuk menara eksisting apabila Menara Bersama belum ada, dan seluruh IMB akan berakhir Maret 2010
11	Banten	Kabupaten Pendeglang	Perda Kab Pandeglang No. 10/2008 tentang Retribusi IMB	Kontribusi tower sebesar Rp 500 ribu/bulan/tower, dan Pemda meminta perpanjangan HO

No	Provinsi	Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG
12	Banten	Kota Cilegon	Perwal Cilegon No. 8/2008 tentang Penataan Menara Bersama Telekomunikasi di Kota Cilegon	Hanya ada 63 Menara Bersama, IMB berlaku untuk 2 tahun untuk diatas tanah sewa, Penyedia Menara harus bermitra dengan Pemda, Kewajiban Penyedia Menara berkontribusi minimal 1 Jt/operator/bulan, dan Relokasi menara untuk diluar titik menara yang telah ditentukan Pemda
13	DIY Yogyakarta	Kota Yogyakarta	Perwal Yogyakarta	Perizinan Menara Baru dihentikan sementara
14	DKI Jakarta	Provinsi DKI Jakarta	Pergub Jakarta No. 126/2009	IMB Bejangka waktu dan tidak semua menara telekomunikasi eksisting berada di dalam Cell Plan
15	Gorontalo	Kabupaten Gorontalo	Perda Kabupaten Gorontalo No. 4 tahun 1999 tentang Retribusi Izin Gangguan	Izin Gangguan untuk seluruh menara telekomunikasi
16	Gorontalo	Kabupaten Gorontalo	Keputusan Bupati Gorontalo No. 742 tahun 2000 tentang Pelaksanaan Perda Kabupaten Gorontalo No. 4 tahun 1999 tentang Retribusi Izin Gangguan	Izin Gangguan berjangka waktu 1 tahun
17	Gorontalo	Kabupaten Pohuwatu	Perda Kabupaten Pohuwatu No. 12/2005 tentang Retribusi Izin Gangguan	Izin Gangguan berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi dan berlaku selama 3 tahun
18	Jateng	Kabupaten Kudus	Perbup Kudus No. 27/2008 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama di Kabupaten Kudus	Jarak antar menara minimal 250 meter, Penempatan Menara Telekomunikasi berdasarkan rencana Teknologi Informasi Pemda, Adanya kewajiban PKS Pemda dengan Penyedia Menara, Izin Lokasi untuk Pembangunan Menara, dan Penempatan Menara Telekomunikasi Bersama untuk jangka waktu 2 tahun
19	Jawa Barat	Kota Serang	Perwal Serang No. 28/2009 tentang Pembangunan, Penataan, dan Pengelolaan Menara Telekomunikasi di Kota Serang	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, kewajiban UKL/UPL
20	Jawa Barat	Kabupaten Cirebon	Perbup Cirebon No. 24/2008	Cell Plan tidak mengakomodir menara telekomunikasi eksisting
21	Jawa Barat	Kota Bandung	Perda Kota Bandung No. 1/2009 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Menara	Adanya kewajiban CSR, dan Setiap pengajuan IMB wajib mewujudkan pembangunan fasilitas umum
22	Jawa Barat	Kota Bogor	Perda Kota Bogor No. 14/2008	Izin pembangunan menara baru dihentikan

No	Provinsi	Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG
23	Jawa Barat	Kabupaten Kuningan	Perda Kabupaten Kuningan No. 20/2009 tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Pengusahaan Menara dan Izin Operasional, kewajiban kerjasama pemkab dan penyedia menara , perusahaan PMA tidak dapat menjadi Penyedia Menara
24	Jawa Barat	Kabupaten Purwakarta	Perbup Purwakarta No. 30 tahun 2008	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda
25	Jawa Barat	Kabupaten Bandung	Perda Kabupaten Bandung No.22/2009	Adanya kewajiban CSR, dan HO berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi
26	Jawa Barat	Kabupaten Bekasi	Perbup Bekasi No. 4/2009 dan No. 21/2010 tentang Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikas Bersama	Perubahan menara eksisting untuk pembangunan menara baru, Telah ditunjuk 5 Penyedia Menara sebagai Mitra Pemda, dan Menara telekomunikasi eksisting sebelum Master Plan bersifat sementara
27	Jawa Barat	Kota Tasikmalaya	Perwal Tasikmalaya No. 12 tahun 2008	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda dan kewajiban MOU dengan minimal 2 tenant dalam 1 menara
28	Jawa Barat	Kota Banjar	Perwal Banjar No. 8/2008	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda dan Izin Penempatan Menara dalam jangka waktu 3 tahun
29	Jawa Barat	Kota Bandung	Perwal No. 812/2007	Adanya intruksi untuk menaikkan semua IMB Menara eksisting menjadi IMB Menara Bersama
30	Jawa Tengah	Kota Semarang	Perwal Semarang No. 1/2007	Penempatan Menara Telekomunikasi Bersama berlaku 2 tahun dan Penyedia Menara harus yang ditunjuk oleh Pemda
31	Jawa Tengah	Kabupaten Batang	Perbup Batang No. 17/2007	Untuk mendapatkan IMB harus beriklan di Surat Kabar 3 hari berturut-turut
32	Jawa Tengah	Kabupaten Klaten	Perbup Klaten No. 5/2009	Adanya kewajiban pembayaran Sumbangan Pihak Ketiga
33	Jawa Tengah	Kabupaten Jepara	Perda Kabupaten Jepara No. 4/2010 tentang Penataan dan Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi di Kabupaten Jepara	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Operasional dan Izin Pengusahaan , pemasangan antenna hanya boleh di Menara, kewajiban kerjasama Pemkab dengan Penyelenggara Menara, IMB Menara berjangka waktu 20 tahun, Kerjasama antar Penyedia Menara wajib dilaporkan Pemda

No	Provinsi	Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG
34	Jawa Tengah	Kabupaten Magelang	Perbup Magelang No. 38/2008	HO untuk seluruh menara telekomunikasi, IMB Berjangka Waktu dan Adanya kewajiban pembuatan surat pembongkaran menara untuk menara yang telah habis IMB nya
35	Jawa Tengah	Kabupaten Wonosobo	Perbup Wonosobo No. 9/2008	Adanya perizinan diluar ketentuan peraturan perundangan yaitu Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi, IMB Berjangka Waktu, Menara Eksisting tidak dapat memperpanjang IMB dan Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga
36	Jawa Tengah	Kabupaten Rembang	Perda Kabupaten Rembang No. 3/2011	HO untuk seluruh menara telekomunikasi
37	Jawa Tengah	Kabupaten Karanganyar	Perda Kabupaten Karanganyar No. 5/2008	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi, dan Kewajiban pengurusan dokumen AMDAL
38	Jawa Tengah	Kabupaten Sleman	Perda Kabupaten Sleman No. 4/2006 tentang Pembangunan Menara Telekomunikasi Seluler	Cell Plan tidak mengakomodir menara telekomunikasi eksisting, Adanya Izin Pembangunan Menara yang berlaku selama 5 tahun,
39	Jawa Tengah	Kabupaten Boyolali	Perda Kabupaten Boyolali No. 4/2009 tentang Pembangunan Menara Telekomunikasi di Kabupaten Boyolali	Tarif retribusi IMB diluar PM PU No. 24/2007, kewajiban tanggung jawab sosial, kewajiban registrasi ulang IMB Menara, ketentuan jarak minimum
40	Jawa Timur	Kabupaten Pacitan	Perbup Pacitan No. 27/2007	Adanya kewajiban Sumabangan Pihak Ketiga
41	Jawa Timur	Kabupaten Bojonegoro	Perbup Bojonegoro No. 55/2010	Ada kewajiban penandatanganan MOU untuk menara telekomunikasi yang ingin masuk Cell Plan
42	Jawa Timur	Kabupaten Sampang	Perbup Sampang No. 53/2007	Adanya larangan pembangunan pembangunan menara di sekitar jalan utama
43	Jawa Timur	Kabupaten Banyuwangi	Perbup Banyuwangi No.3/2008 tentang Izin Pembangunan Tower/Menara	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Peruntukan Penggunaan Tanah dan Izin Tempat Usaha, HO berjangka waktu 5 tahun, Pembatasan Menara setiap 500 M , dan tarif retribusi IMB diluar peraturan perundangan yang berlaku
44	Jawa Timur	Kota Surabaya	Perwal Surabaya No. 3/2008 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama di Kota Surabaya	Pembatasan 4 Menara dalam 1 zona, pengaturan menara rooftop sama dengan greenfield, dan perizinan menara telekomunikasi berjangka waktu
45	Jawa	Kabupaten Blora	Perbup Blora No. 18 /2009	Izin Gangguan untuk semua menara telekomunikasi

No	Provinsi	Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG
	Timur			
46	Jawa Timur	Kabupaten Blitar	Perbup Blitar No. 30/2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama di Kabupaten Blitar	Izin Gangguan untuk semua menara telekomunikasi
47	Kalimantan Selatan	Kota Banjarmasin	Perwal Banjarmasin No. 11/2008	Adanya kewajiban pembayaran Sumbangan Pihak Ketiga
48	Kalimantan Selatan	Kabupaten Tanah Laut	Perbup Tanah Laut No. 15/2011	Adanya perizinan diluar peraturan perundangan yaitu Izin Lokasi dan Adanya kewajiban pembuatan dokumen UKL/UPL
49	Kalimantan Tengah	Kota Palangkaraya	Perwal Palangkaraya No. 25/2007 tentang Menara Bersama di Kota Palangkaraya	Pembatasan Cell Plan untuk 86 menara telekomunikasi
50	Lampung	Kabupaten Lampung Timur	Perbup Lampung Timur No. 7/2007 tentang Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama di Kabupaten Lampung Timur	Penunjukan Penyedia Menara Eksklusif PT. Rivandili
51	Lampung	Kabupaten Lampung Tengah	Perbup Lampung Tengah No. 15/2007 tentang Penyelenggaraan Jaringan Penataan Menara Bersama Telekomunikasi Bergerak	Adanya kewajiban Sumbagan Pihak Ketiga, dan adanya kewajiban Rekomendasi Ketinggian dari Dishub
52	Lampung	Kabupaten Tanggamus	Perbup Tanggamus No. 28/2008 tentang Jenis-Jenis Perizinan yang dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu	Adanya perizinan diluar ketentuan peraturan perundangan yang ada yaitu Izin Tempat Usaha untuk menara telekomunikasi dan Izin Gangguan yang berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi dan berjangka waktu
53	Lampung	Kabupaten Lampung Utara	Perbup Lampung Utara No. 4/2008 tentang Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama di wilayah Kabupaten Lampung Utara	Adanya perizinan diluar peraturan perundangan yaitu Izin Operasi, IMB berjangka waktu 3 tahun, dan Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga
54	Lampung	Kabupaten Lampung Barat	Perda Kabupaten Lampung Barat No. 17/1998 tentang Retribusi Izin Gangguan	Izin Gangguan berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi dan berlaku selama 3 tahun
55	Lampung	Kota Bandar Lampung	Perwal Bandar Lampung No. 35/2010 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi di Kota Bandar Lampung	Adanya kewajiban pengurusan dokumen UKL/UPL untuk seluruh menara telekomunikasi

No	Provinsi	Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG
56	NTB	Kabupaten Lombok Tengah	Perbup Lombok Tengah No. 4/2008 tentang Pengawasan, Pengendalian, dan Penataan Pembangunan Menara Telekomunikasi di Kabupaten Lombok Tengah	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Operasional, kewajiban nota kesepakatan Pemda dan Penyedia Menara
57	NTB	Kabupaten Lombok Timur	Perbup Lombok Timur No. 7/2008 tentang Penataan Pembangunan Menara Telekomunikasi	Adanya kewajiban kontribusi sebesar Rp. 1,5 Jt/bulan/tower
58	Riau	Kota Pekanbaru	Perwal Pekanbaru No. 16/2009 tentang Penataan dan Pedoman dalam Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama di Kota Pekanbaru	Adanya rencana induk Menara Telekomunikasi yang tidak mengakomodir seluruh menara telekomunikasi eksisting, Menara telekomunikasi eksisting harus dipakai minimal 3 penyelenggara telekomunikasi, serta Adanya perizinan diluar ketentuan peraturan perundangan yang berlaku yaitu Izin Pengusahaan Menara Bersama dan Izin Pengoperasian Menara Bersama
59	Riau	Kota Batam	Perwal Batam No. 18/2010 tentang Pembagian Zona Menara Telekomunikasi di Kota Batam	Cell Plan dimana dalam 1 cell apabila terdapat menara lebih dari satu maka dipilih 1 menara sebagai menara telekomunikasi bersama, sedangkan yang lain akan dilakukan perobohan menara
60	Riau	Kota Tanjungpinang	Perwal Tanjungpinang No. 4/2008	Tidak diperbolehkan Menara Rooftop
61	Riau	Kota Batam	Perda Kota Batam No. 6/2009 tentang Menara Telekomunikasi di Kota Batam	Adanya kebijakan pembatasan 150 menara telekomunikasi, Adanya kewajiban CSR, dan Izin Gangguan berjangka waktu 3 tahun dan berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi
62	Riau	Kota Pekanbaru	Perda Kota Pekanbaru No. 1/2010 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	Retribusi diluar UU PDRD berupa retribusi Advis Planning, Izin Pemanfaatan Bangunan, Izin Merobohkan Bangunan, Surat Izin Bekerja Perencana, Administrasi Perizina, tarif retribusi IMB diluar PM PU No. 24/2007, kewajiban AMDAL atau UKL/UPL ,penerbitan IMB ditolak apabila lokasi menara sesuai rencana Pemerintah
63	Sulawesi Selatan	Kabupaten Sinjai	Perbup Sinjai No. 63/2008	Cell Plan belum mengakomodir menara telekomunikasi eksisting
64	Sulawesi Selatan	Kabupaten Pangkep	Perda Kabupaten Pangkep No. 7/1993	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga
65	Sulawesi Selatan	Provinsi Sulsel	Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 494/2003 tentang Jenis Usaha dan Kegiatan yang Wajib dilengkapi UKL-UPL	Adanya kewajiban pengurusan dokumen UKL/UPL untuk seluruh menara telekomunikasi

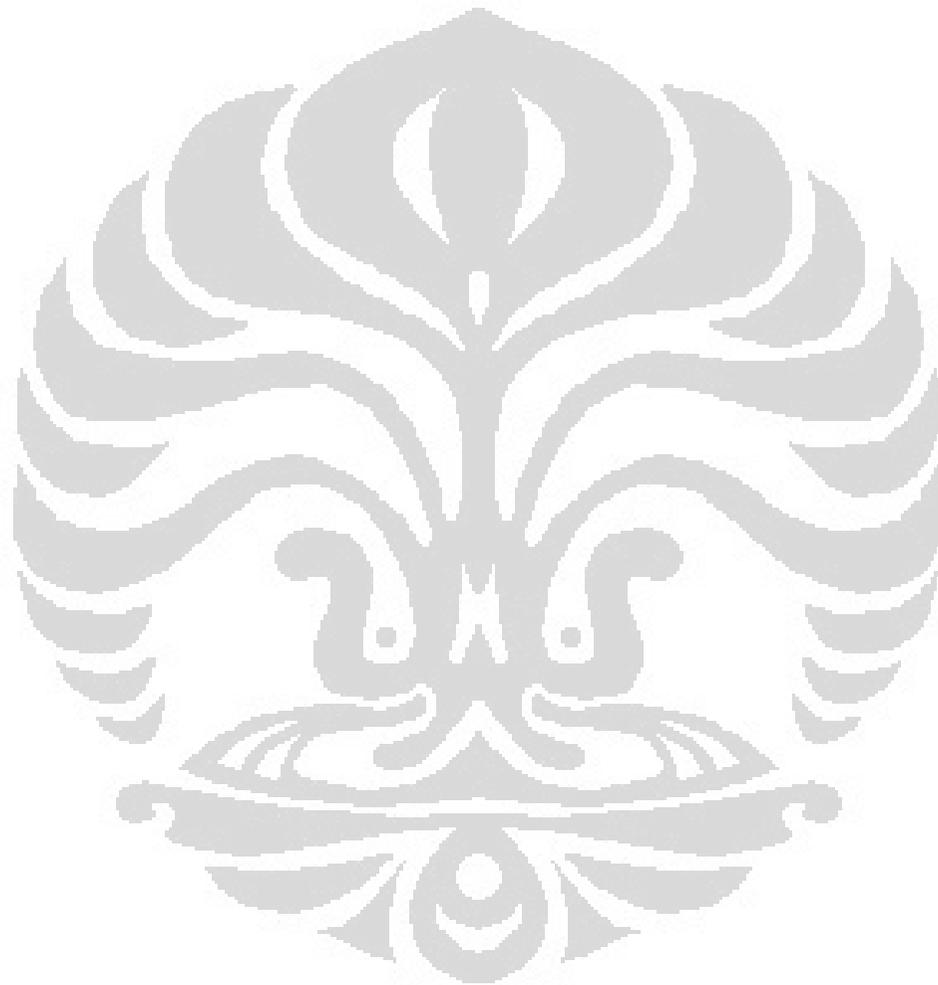
No	Provinsi	Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG
66	Sulawesi Tengah	Kabupaten Poso	Perda Kabupaten Poso No. 16/2008 tentang Retribusi Izin Gangguan	Izin Gangguan untuk seluruh menara telekomunikasi
67	Sulawesi Tengah	Kabupaten Poso	Perda Kabupaten Poso No. 6/1991 tentang Pemberian Izin Tempat Usaha dan Izin Undang-Undang Gangguan serta Retribusi Atasannya	Adanya perizinan diluar peraturan perundangan yaitu Izin Tempat Usaha untuk Menara Telekomunikasi, dan pemberlakuan Izin Gangguan untuk seluruh menara telekomunikasi yang berlaku selama 5 tahun
68	Sulawesi Tenggara	Kabupaten Konawe	Perbup Konawe No. 8/2010 tentang Ketentuan dan Tata Cara Mendirikan Perangkat Radio dan Pemancar Telekomunikasi dalam wilayah Kabupaten Konawe	Retribusi dipungut tidak dalam bentuk Perda, dan Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan yang ada yaitu Izin Mendirikan Pemancar Telekomunikasi yang berjangka waktu 3 tahun
69	Sulawesi Utara	Kabupaten Minahasa Utara	Perda Kabupaten Minahasa Utara No. 24/2005 tentang Kewenangan dan Tarif Retribusi	Adanya perizinan diluar peraturan perundangan yang ada yaitu Izin Mendirikan Tower Telepon Seluler yang pemungutan retribusi dilakukan setiap tahun
70	Sulawesi Utara	Kabupaten Minahasa	Perda Kabupaten Minahasa No. 13/2004 tentang Perubahan atas Perda No. 26/2000 tentang Kewenangan atas Jenis Penerimaan pada Dinas Perhubungan dan Telekomunikasi Kabupaten Minahasa	Kewajiban sumbangan pihak ketiga, adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Operasional dan Rekomendasi Pendirian Usaha Jasa Pos dan Telekomunikasi, tarif retribusi IMB diluar PM PU No. 24/2007
71	Sumatra Barat	Kabupaten Solok	Perda Kabupaten Solok No. 16/2005 tentang Retribusi Tempat Usaha Penyelenggaraan Pos dan Telekomunikasi	Adanya kewajiban Surat Izin Tempat Usaha untuk Menara Telekomunikasi yang berjangka waktu 3 tahun
72	Sumatra Barat	kabupaten Pasaman Barat	Perda Kabupaten Pasaman Barat No. 11/2008 tentang Retribusi Tempat Usaha dan Izin Gangguan	Izin Gangguan untuk seluruh menara telekomunikasi dan berlaku selama 3 tahun
73	Sumatra Barat	Kabupaten Agam	Perda Kabupaten Agam No. 13/1998	Izin Gangguan untuk semua menara telekomunikasi dan berjangka waktu 5 tahun
74	Sumatra Barat	Kabupaten Padang Pariaman	Perda Kabupaten Padang Pariaman No. 3/2008 tentang Retribusi Pemberian Izin Penyelenggaraan Pos dan Telekomunikasi	IMB berjangka waktu selama 20 tahun dan Retribusi IMB dihitung dari tinggi menara telekomunikasi

No	Provinsi	Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG
75	Sumatra Selatan	Kabupaten Musi Rawas	Perbup Musi Rawas No. 6/2003 tentang retribusi Jasa Pelayanan Perhubungan Udara, Pos dan Telekomunikasi	Adanya Retribusi pendirian menara Rp. 5 juta/tahun yang dikumulatikan sejak tahun 2004 sampai 2009
76	Sumatra Selatan	Kabupaten Muara Enim	Keputusan Bupati Muara Enim No. 131/KOKs/BLH-1/2011 tentang UKL-UPL dan SPPL	Menara Telekomunikasi harus dilengkapi UKL-UPL
77	Sumatra Selatan	Kota Palembang	Perda Kota Palembang No. 4/2011 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Pengusahaan Menara dan Izin Operasional , Menara Rooftop dibawah 6 meter wajib memiliki Rekomendasi,IMB dan HO , Jumlah minimal tenant adalah minimal 3 untuk eksisting dan 5 untuk baru , penetapan tarif retribusi pengendalian menara diambil sama 2% tanpa ada dasar hukum dan prestasi yang diberikan Pemda , Kewajiban pengurusan Izin Menara Bersama bagi menara yang telah memiliki IMB dan masa transisi 1 tahun untuk menara telekomunikasi yang belum memiliki izin sebelum dirobuhkan
78	Sumatra Utara	Kabupaten Sarolangun	Perbup Sarolangun No. 60/2008 tentang Izin Pengelolaan Menara Telekomunikasi	Adanya pungutan diluar ketentuan peraturan perundangan yang berlaku berupa retribusi izin menara ditetapkan parameter ketinggian, dan biaya daftar ulang surat izin pengelolaan menara
79	Sumatra Utara	Provinsi Sumut	Pergub No. 5/2010	IMB Harus melalui rekomendasi Gubernur Sumatera Utara
80	Sumatra Utara	Kabupaten Toba Samosir	Perda Kabupaten Toba Samosir No. 9/2005 tentang Retribusi Izin Gangguan	Izin Gangguan berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi dan berlaku selama 1 tahun
81	Sumatra Utara	Kota Tebing Tinggi	Perda Kota Tebing Tinggi No. 26/1998 tentang Retribusi Izin Gangguan	Izin Gangguan berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi dan berlaku selama 5 tahun
82	Sumsel	Kota Prabumulih	Perwal Prabumulih No. 2/2007	Pembatasan Cell Plan untuk 25 menara telekomunikasi, Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga, dan Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan yaitu Izin Penempatan Menara yang berlaku selama 10 tahun

Lampiran 2: Daftar Perda Yang Meningkatkan Biaya Transaksi dari Retribusi Daerah

No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	Regulasi/Peraturan Daerah	Kenaikan Biaya Retribusi (%)
1	Kota Banjar	Perwal Banjar No. 8/2008	50
2	Kabupaten Jepara	Perda Kabupaten Jepara No. 4/2010 tentang Penataan dan Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi di Kabupaten Jepara	50
3	Kabupaten Magelang	Perbup Magelang No. 38/2008	50
4	Kabupaten Tangerang	Perbup Tangerang No. 54/2007 tentang Menara Bersama	50
5	Kabupaten Karangasem	Perbup Karangasem No. 35/2009 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama	50
6	Provinsi Sumut	Pergub No. 5/2010	50
7	Kabupaten Toba Samosir	Perda Kabupaten Toba Samosir No. 9/2005 tentang Retribusi Izin Gangguan	50
8	Kota Tebing Tinggi	Perda Kota Tebing Tinggi No. 26/1998 tentang Retribusi Izin Gangguan	50
9	Kabupaten Tanggamus	Perbup Tanggamus No. 28/2008 tentang Jenis-Jenis Perizinan yang dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu	50
10	Provinsi DKI Jakarta	Pergub Jakarta No. 126/2009	100
11	Kabupaten Wonosobo	Perbup Wonosobo No. 9/2008	100
12	Kabupaten Rembang	Perda Kabupaten Rembang No. 3/2011	100
13	Kabupaten Banyuwangi	Perbup Banyuwangi No.3/2008 tentang Izin Pembangunan Tower/Menara	100
14	Kota Surabaya	Perwal Surabaya No. 3/2008 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama di Kota Surabaya	100
15	Kabupaten Blora	Perbup Blora No. 18 /2009	100
16	Kabupaten Blitar	Perbup Blitar No. 30/2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama di Kabupaten Blitar	100
17	Kota Cilegon	Perwal Cilegon No. 8/2008 tentang Penataan Menara Bersama Telekomunikasi di Kota Cilegon	100
18	Kabupaten Pendeglang	Perda Kab Pandeglang No. 10/2008 tentang Retribusi IMB	100
19	Kabupaten Gianyar	Perda Kabupaten Gianyar No. 14/2008 tentang Penataan Pembangunan dan Pengoperasian Menara Telekomunikasi Terpadu di Kabupaten Gianyar	100

No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	Regulasi/Peraturan Daerah	Kenaikan Biaya Retribusi (%)
20	kabupaten Pasaman Barat	Perda Kabupaten Pasaman Barat No. 11/2008 tentang Retribusi Tempat Usaha dan Izin Gangguan	100
21	Kabupaten Lampung Utara	Perbup Lampung Utara No. 4/2008 tentang Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama di wilayah Kabupaten Lampung Utara	100
22	Kabupaten Lampung Barat	Perda Kabupaten Lampung Barat No. 17/1998 tentang Retribusi Izin Gangguan	100
23	Kota Pekanbaru	Perda Kota Pekanbaru No. 1/2010 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	100
24	Kota Batam	Perda Kota Batam No. 6/2009 tentang Menara Telekomunikasi di Kota Batam	100
25	Kabupaten Bangka	Perda Kabupaten Bangka No. 6/1999 tentang Retribusi Izin Gangguan	100
26	Kabupaten Tanah Laut	Perbup Tanah Laut No. 15/2011	100
27	Provinsi Sulsel	Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 494/2003 tentang Jenis Usaha dan Kegiatan yang Wajib dilengkapi UKL-UPL	100
28	Kabupaten Minahasa	Perda Kabupaten Minahasa No. 13/2004 tentang Perubahan atas Perda No. 26/2000 tentang Kewenangan atas Jenis Penerimaan pada Dinas Perhubungan dan Telekomunikasi Kabupaten Minahasa	100
29	Kabupaten Gorontalo	Perda Kabupaten Gorontalo No. 4 tahun 1999 tentang Retribusi Izin Gangguan	100
30	Kabupaten Gorontalo	Keputusan Bupati Gorontalo No. 742 tahun 2000 tentang Pelaksanaan Perda Kabupaten Gorontalo No. 4 tahun 1999 tentang Retribusi Izin Gangguan	100
31	Kabupaten Pohuwatu	Perda Kabupaten Pohuwatu No. 12/2005 tentang Retribusi Izin Gangguan	100
32	Kabupaten Kudus	Perbup Kudus No. 27/2008 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama di Kabupaten Kudus	200
33	Kabupaten Karanganyar	Perda Kabupaten Karanganyar No. 5/2008	200
34	Kabupaten Agam	Perda Kabupaten Agam No. 13/1998	200
35	Kota Bandung	Perwal No. 812/2007	300
36	Kabupaten Padang Pariaman	Perda Kabupaten Padang Pariaman No. 3/2008 tentang Retribusi Pemberian Izin Penyelenggaraan Pos dan Telekomunikasi	300
37	Kota Palembang	Perda Kota Palembang No. 4/2011 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi	300
38	Kota Bandar Lampung	Perwal Bandar Lampung No. 35/2010 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi di Kota Bandar Lampung	400
39	Kabupaten Boyolali	Perda Kabupaten Boyolali No. 4/2009 tentang Pembangunan Menara Telekomunikasi di Kabupaten Boyolali	2500
40	Kabupaten Sleman	Perda Kabupaten Sleman No. 4/2006 tentang Pembangunan Menara Telekomunikasi Seluler	2500



**Lampiran 3: Daftar Peraturan Daerah Yang Meningkatkan Biaya Transaksi – Selain Biaya Retribusi**

No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG	Kenaikan Biaya (%)
1	Kota Batam	Perda Kota Batam No. 6/2009 tentang Menara Telekomunikasi di Kota Batam	Adanya kebijakan pembatasan 150 menara telekomunikasi, Adanya kewajiban CSR, dan Izin Gangguan berjangka waktu 3 tahun dan berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi	50
2	Kota Bandung	Perda Kota Bandung No. 1/2009 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Menara	Adanya kewajiban CSR, dan Setiap pengajuan IMB wajib mewujudkan pembangunan fasilitas umum	50
3	Kota Bogor	Perda Kota Bogor No. 14/2008	Izin pembangunan menara baru dihentikan	50
4	Kabupaten Pacitan	Perbup Pacitan No. 27/2007	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga	50
5	Kabupaten Lampung Tengah	Perbup Lampung Tengah No. 15/2007 tentang Penyelenggaraan Jaringan Penataan Menara Bersama Telekomunikasi Bergerak	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga, dan adanya kewajiban Rekomendasi Ketinggian dari Dishub	100
6	Kota Banjar	Perwal Banjar No. 8/2008	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda dan Izin Penempatan Menara dalam jangka waktu 3 tahun	100
7	Kabupaten Magelang	Perbup Magelang No. 38/2008	HO untuk seluruh menara telekomunikasi, IMB Berjangka Waktu dan Adanya kewajiban pembuatan surat pembongkaran menara untuk menara yang telah habis IMB nya	100
8	Kabupaten Tanggamus	Perbup Tanggamus No. 28/2008 tentang Jenis-Jenis Perizinan yang dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu	Adanya perizinan diluar ketentuan peraturan perundangan yang ada yaitu Izin Tempat Usaha untuk menara telekomunikasi dan Izin Gangguan yang berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi dan berjangka waktu	100
9	Kabupaten Pendeglang	Perda Kab Pandeglang No. 10/2008 tentang Retribusi IMB	Kontribusi tower sebesar Rp 500 ribu/bulan/tower, dan Pemda meminta perpanjangan HO	100
10	Kabupaten Lampung Utara	Perbup Lampung Utara No. 4/2008 tentang Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama di wilayah Kabupaten Lampung Utara	Adanya perizinan diluar peraturan perundangan yaitu Izin Operasi, IMB berjangka waktu 3 tahun, dan Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga	100
11	Kota Pekanbaru	Perda Kota Pekanbaru No. 1/2010 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	Retribusi diluar UU PDRD berupa retribusi Advis Planning, Izin Pemanfaatan Bangunan, Izin Merobohkan Bangunan, Surat Izin Bekerja Perencana, Administrasi Perizina, tarif retribusi IMB diluar PM PU No. 24/2007, kewajiban AMDAL atau UKL/UPL ,penerbitan IMB ditolak apabila lokasi menara sesuai rencana Pemerintah	100

No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG	Kenaikan Biaya (%)
12	Kabupaten Minahasa	Perda Kabupaten Minahasa No. 13/2004 tentang Perubahan atas Perda No. 26/2000 tentang Kewenangan atas Jenis Penerimaan pada Dinas Perhubungan dan Telekomunikasi Kabupaten Minahasa	Kewajiban sumbangan pihak ketiga, adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Operasional dan Rekomendasi Pendirian Usaha Jasa Pos dan Telekomunikasi, tarif retribusi IMB diluar PM PU No. 24/2007	100
13	Kabupaten Kudus	Perbup Kudus No. 27/2008 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama di Kabupaten Kudus	Jarak antar menara minimal 250 meter, Penempatan Menara Telekomunikasi berdasarkan rencana Teknologi Informasi Pemda, Adanya kewajiban PKS Pemda dengan Penyedia Menara, Izin Lokasi untuk Pembangunan Menara, dan Penempatan Menara Telekomunikasi Bersama untuk jangka waktu 2 tahun	100
14	Kota Palembang	Perda Kota Palembang No. 4/2011 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Pengusahaan Menara dan Izin Operasional , Menara Rooftop dibawah 6 meter wajib memiliki Rekomendasi,IMB dan HO , Jumlah minimal tenant adalah minimal 3 untuk eksisting dan 5 untuk baru , penetapan tarif retribusi pengendalian menara diambil sama 2% tanpa ada dasar hukum dan prestasi yang diberikan Pemda , Kewajiban pengurusan Izin Menara Bersama bagi menara yang telah memiliki IMB dan masa transisi 1 tahun untuk menara telekomunikasi yang belum memiliki izin sebelum dirobuhkan	100
15	Kota Serang	Perwal Serang No. 28/2009 tentang Pembangunan, Penataan, dan Pengelolaan Menara Telekomunikasi di Kota Serang	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, kewajiban UKL/UPL	100
16	Kabupaten Kuningan	Perda Kabupaten Kuningan No. 20/2009 tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Pengusahaan Menara dan Izin Operasional, kewajiban kerjasama pemkab dan penyedia menara , perusahaan PMA tidak dapat menjadi Penyedia Menara	100
17	Kabupaten Purwakarta	Perbup Purwakarta No. 30 tahun 2008	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda	100
18	Kota Tasikmalaya	Perwal Tasikmalaya No. 12 tahun 2008	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda dan kewajiban MOU dengan minimal 2 tenant dalam 1 menara	100
19	Kabupaten Bandung	Perda Kabupaten Bandung No.22/2009	Adanya kewajiban CSR, dan HO berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi	100
20	Kabupaten Tabanan	Perbup Tabanan No. 48/2007	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan yang ada yaitu Izin Operasional	100
21	Kabupaten Bangli	Perbup Bangli No. 5/2008	Tidak mengeluarkan izin baru sejak 2007	100
22	Kabupaten Buleleng	Perbup Buleleng No. 46/2007	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda	100

No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG	Kenaikan Biaya (%)
23	Kabupaten Lombok Tengah	Perbup Lombok Tengah No. 4/2008 tentang Pengawasan, Pengendalian, dan Penataan Pembangunan Menara Telekomunikasi di Kabupaten Lombok Tengah	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Operasional, kewajiban nota kesepakatan Pemda dan Penyedia Menara	100
24	Kabupaten Lombok Timur	Perbup Lombok Timur No. 7/2008 tentang Penataan Pembangunan Menara Telekomunikasi	Adanya kewajiban kontribusi sebesar Rp. 1,5 Jt/bulan/tower	100
25	Kabupaten Solok	Perda Kabupaten Solok No. 16/2005 tentang Retribusi Tempat Usaha Penyelenggaraan Pos dan Telekomunikasi	Adanya kewajiban Surat Izin Tempat Usaha untuk Menara Telekomunikasi yang berjangka waktu 3 tahun	100
26	Kabupaten Sarolangun	Perbup Sarolangun No. 60/2008 tentang Izin Pengelolaan Menara Telekomunikasi	Adanya pungutan diluar ketentuan peraturan perundangan yang berlaku berupa retribusi izin menara ditetapkan parameter ketinggian, dan biaya daftar ulang surat izin pengelolaan menara	100
27	Kabupaten Lampung Timur	Perbup Lampung Timur No. 7/2007 tentang Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama di Kabupaten Lampung Timur	Penunjukan Penyedia Menara Ekklusif PT. Rivandili	100
28	Kota Pekanbaru	Perwal Pekanbaru No. 16/2009 tentang Penataan dan Pedoman dalam Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama di Kota Pekanbaru	Adanya rencana induk Menara Telekomunikasi yang tidak mengakomodir seluruh menara telekomunikasi eksisting, Menara telekomunikasi eksisting harus dipakai minimal 3 penyelenggara telekomunikasi, serta Adanya perizinan diluar ketentuan peraturan perundangan yang berlaku yaitu Izin Pengusahaan Menara Bersama dan Izin Pengoperasian Menara Bersama	100
29	Kota Palangkaraya	Perwal Palangkaraya No. 25/2007 tentang Menara Bersama di Kota Palangkaraya	Pembatasan Cell Plan untuk 86 menara telekomunikasi	100
30	Kota Banjarmasin	Perwal Banjarmasin No. 11/2008	Adanya kewajiban pembayaran Sumbangan Pihak Ketiga	100
31	Kabupaten Minahasa Utara	Perda Kabupaten Minahasa Utara No. 24/2005 tentang Kewenangan dan Tarif Retribusi	Adanya perizinan diluar peraturan perundangan yang ada yaitu Izin Mendirikan Tower Telepon Seluler yang pemungutan retribusi dilakukan setiap tahun	100
32	Kabupaten Karanganyar	Perda Kabupaten Karanganyar No. 5/2008	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi, dan Kewajiban pengurusan dokumen AMDAL	150
33	Kabupaten Muara Enim	Keputusan Bupati Muara Enim No. 131/KOKs/BLH-1/2011 tentang UKL-UPL dan SPPL	Menara Telekomunikasi harus dilengkapi UKL-UPL	200

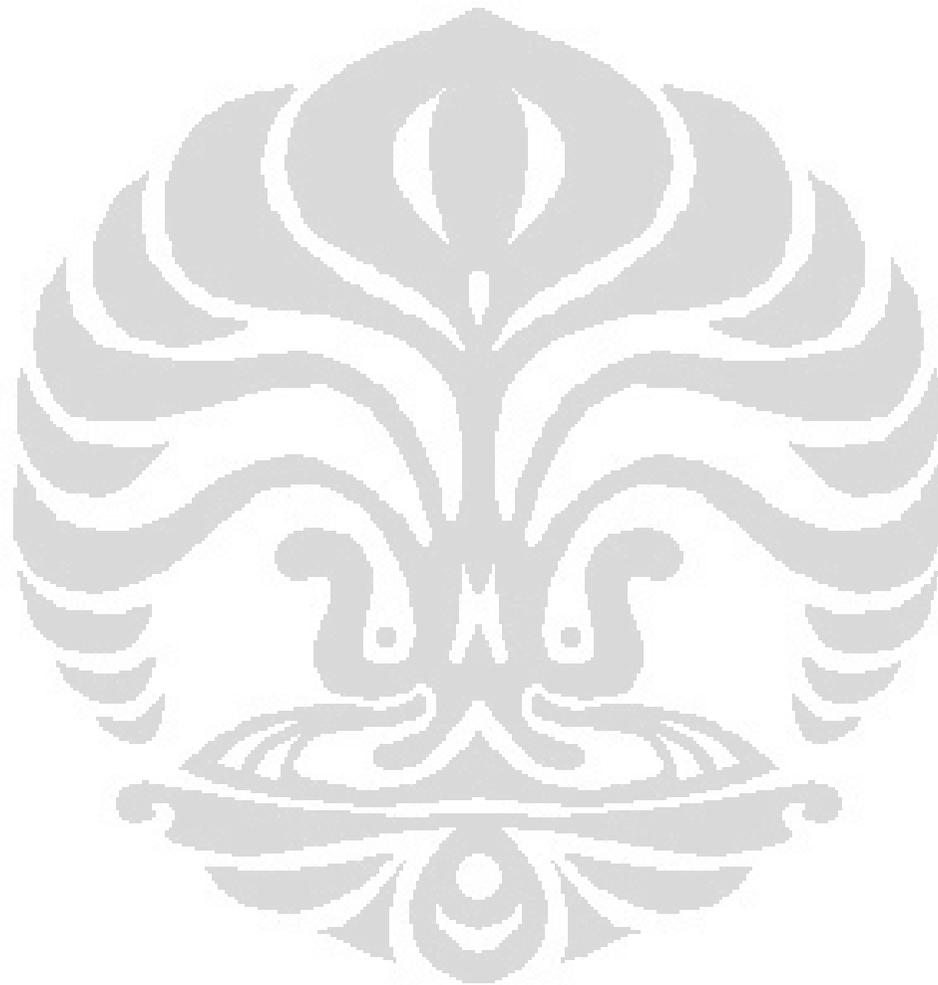
No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG	Kenaikan Biaya (%)
34	Kabupaten Jepara	Perda Kabupaten Jepara No. 4/2010 tentang Penataan dan Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi di Kabupaten Jepara	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Operasional dan Izin Pengusahaan , pemasangan antena hanya boleh di Menara, kewajiban kerjasama Pemkab dengan Penyelenggara Menara, IMB Menara berjangka waktu 20 tahun, Kerjasama antar Penyedia Menara wajib dilaporkan Pemda	200
35	Kabupaten Karangasem	Perbup Karangasem No. 35/2009 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama	Adanya Izin perizinan diluar ketentuan perundangan yang ada yaitu Izin Pemanfaatan Ruang untuk pembangunan menara telekomunikasi, adanya kewajiban UKL-UPL, dan Izin Gangguan untuk semua Menara Telekomunikasi	200
36	Kabupaten Banyuwangi	Perbup Banyuwangi No.3/2008 tentang Izin Pembangunan Tower/Menara	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Peruntukan Penggunaan Tanah dan Izin Tempat Usaha, HO berjangka waktu 5 tahun, Pembatasan Menara setiap 500 M , dan tarif retribusi IMB diluar peraturan perundangan yang berlaku	200
37	Kota Cilegon	Perwal Cilegon No. 8/2008 tentang Penataan Menara Bersama Telekomunikasi di Kota Cilegon	Hanya ada 63 Menara Bersama, IMB berlaku untuk 2 tahun untuk diatas tanah sewa, Penyedia Menara harus bermitra dengan Pemda, Kewajiban Penyedia Menara berkontribusi minimal 1 Jt/operator/bulan, dan Relokasi menara untuk diluar titik menara yang telah ditentukan Pemda	200
38	Kabupaten Tanah Laut	Perbup Tanah Laut No. 15/2011	Adanya perizinan diluar peraturan perundangan yaitu Izin Lokasi dan Adanya kewajiban pembuatan dokumen UKL/UPL	200
39	Kabupaten Bekasi	Perbup Bekasi No. 4/2009 dan No. 21/2010 tentang Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikas Bersama	Perubahan menara eksisting untuk pembangunan menara baru, Telah ditunjuk 5 Penyedia Menara sebagai Mitra Pemda, dan Menara telekomunikasi eksisting sebelum Master Plan bersifat sementara	200
40	Kabupaten Batang	Perbup Batang No. 17/2007	Untuk mendapatkan IMB harus beriklan di Surat Kabar 3 hari berturut-turut	200
41	Kabupaten Klaten	Perbup Klaten No. 5/2009	Adanya kewajiban pembayaran Sumbangan Pihak Ketiga	200
42	Kabupaten Bojonegoro	Perbup Bojonegoro No. 55/2010	Ada kewajiban penandatanganan MOU untuk menara telekomunikasi yang ingin masuk Cell Plan	200
43	Kabupaten Sampang	Perbup Sampang No. 53/2007	Adanya larangan pembangunan pembangunan menara di sekitar jalan utama	200
44	Kabupaten Badung	Perda Kabupaten Badung No. 6/2008	Tidak mengeluarkan IMB baru, menara rooftop tidak diperkenankan dan mengharuskan operator bergabung di PT.BTS	200
45	Kota Prabumulih	Perwal Prabumulih No. 2/2007	Pembatasan Cell Plan untuk 25 menara telekomunikasi, Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga, dan Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan yaitu Izin Penempatan Menara yang berlaku selama 10 tahun	200

No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG	Kenaikan Biaya (%)
46	Kabupaten Musi Rawas	Perbup Musi Rawas No. 6/2003 tentang retribusi Jasa Pelayanan Perhubungan Udara, Pos dan Telekomunikasi	Adanya Retribusi pendirian menara Rp. 5 juta/tahun yang dikumulatifkan sejak tahun 2004 sampai 2009	200
47	Kabupaten Gianyar	Perda Kabupaten Gianyar No. 14/2008 tentang Penataan Pembangunan dan Pengoperasian Menara Telekomunikasi Terpadu di Kabupaten Gianyar	Pemasangan antena diluar menara telekomunikasi tidak diperbolehkan , IMB Menara berjangka waktu 20 tahun , Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Pengusahaan Menara dan Izin Operasional , kewajiban PKS pemkab dan penyedia menara , menara telekomunikasi eksisting hanya boleh berdiri selama 1 tahun	300
48	Kota Batam	Perwal Batam No. 18/2010 tentang Pembagian Zona Menara Telekomunikasi di Kota Batam	Cell Plan dimana dalam 1 cell apabila terdapat menara lebih dari satu maka dipilih 1 menara sebagai menara telekomunikasi bersama, sedangkan yang lain akan dilakukan perobohan menara	300
49	Kabupaten Wonosobo	Perbup Wonosobo No. 9/2008	Adanya perizinan diluar ketentuan peraturan perundangan yaitu Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi, IMB Berjangka Waktu, Menara Eksisting tidak dapat memperpanjang IMB dan Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga	500
50	Kota Bandar Lampung	Perwal Bandar Lampung No. 35/2010 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi di Kota Bandar Lampung	Adanya kewajiban pengurusan dokumen UKL/UPL untuk seluruh menara telekomunikasi	500
51	Kabupaten Boyolali	Perda Kabupaten Boyolali No. 4/2009 tentang Pembangunan Menara Telekomunikasi di Kabupaten Boyolali	Tarif retribusi IMB diluar PM PU No. 24/2007, kewajiban tanggung jawab sosial, kewajiban registrasi ulang IMB Menara, ketentuan jarak minimum	500
52	Kabupaten Sleman	Perda Kabupaten Sleman No. 4/2006 tentang Pembangunan Menara Telekomunikasi Seluler	Cell Plan tidak mengakomodir menara telekomunikasi eksisting, Adanya Izin Pembangunan Menara yang berlaku selama 5 tahun,	500
53	Kota Semarang	Perwal Semarang No. 1/2007	Penempatan Menara Telekomunikasi Bersama berlaku 2 tahun dan Penyedia Menara harus yang ditunjuk oleh Pemda	500
54	Kabupaten Jembrana	Perbup Jembrana No. 20/2007	Tidak mengeluarkan izin baru sejak 2007	500
55	Kabupaten Tangerang	Perbup Tangerang No. 54/2007 tentang Menara Bersama	Penyedia Menara eksklusif oleh PT.Benteng, Perpanjangan izin untuk menara eksisting apabila Menara Bersama belum ada, dan seluruh IMB akan berakhir Maret 2010	800
56	Kabupaten Cirebon	Perbup Cirebon No. 24/2008	Cell Plan tidak mengakomodir menara telekomunikasi eksisting	

**Lampiran 4: Daftar Perda yang memperlambat proses perizinan**

No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG	Kenaikan Biaya Krn Proses Lambat
1	Kabupaten Cirebon	Perbup Cirebon No. 24/2008	Cell Plan tidak mengakomodir menara telekomunikasi eksisting	0
2	Kota Serang	Perwal Serang No. 28/2009 tentang Pembangunan, Penataan, dan Pengelolaan Menara Telekomunikasi di Kota Serang	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, kewajiban UKL/UPL	0
3	Kota Pekanbaru	Perwal Pekanbaru No. 16/2009 tentang Penataan dan Pedoman dalam Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama di Kota Pekanbaru	Adanya rencana induk Menara Telekomunikasi yang tidak mengakomodir seluruh menara telekomunikasi eksisting, Menara telekomunikasi eksisting harus dipakai minimal 3 penyelenggara telekomunikasi, serta Adanya perizinan diluar ketentuan peraturan perundangan yang berlaku yaitu Izin Pengusahaan Menara Bersama dan Izin Pengoperasian Menara Bersama	0
4	Kota Bandung	Perwal No. 812/2007	Adanya intruksi untuk menaikkan semua IMB Menara eksisting menjadi IMB Menara Bersama	0
5	Kota Batam	Perda Kota Batam No. 6/2009 tentang Menara Telekomunikasi di Kota Batam	Adanya kebijakan pembatasan 150 menara telekomunikasi, Adanya kewajiban CSR, dan Izin Gangguan berjangka waktu 3 tahun dan berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi	50
6	Kabupaten Jepara	Perda Kabupaten Jepara No. 4/2010 tentang Penataan dan Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi di Kabupaten Jepara	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Operasional dan Izin Pengusahaan , pemasangan antena hanya boleh di Menara, kewajiban kerjasama Pemkab dengan Penyelenggara Menara, IMB Menara berjangka waktu 20 tahun, Kerjasama antar Penyedia Menara wajib dilaporkan Pemda	50
7	Kota Batam	Perwal Batam No. 18/2010 tentang Pembagian Zona Menara Telekomunikasi di Kota Batam	Cell Plan dimana dalam 1 cell apabila terdapat menara lebih dari satu maka dipilih 1 menara sebagai menara telekomunikasi bersama, sedangkan yang lain akan dilakukan perobohan menara	50
8	Kabupaten Sleman	Perda Kabupaten Sleman No. 4/2006 tentang Pembangunan Menara Telekomunikasi Seluler	Cell Plan tidak mengakomodir menara telekomunikasi eksisting, Adanya Izin Pembangunan Menara yang berlaku selama 5 tahun,	50
9	Kota Semarang	Perwal Semarang No. 1/2007	Penempatan Menara Telekomunikasi Bersama berlaku 2 tahun dan Penyedia Menara harus yang ditunjuk oleh Pemda	50
10	Provinsi Sumut	Pergub No. 5/2010	IMB Harus melalui rekomendasi Gubernur Sumatera Utara	50
11	Provinsi DKI Jakarta	Pergub Jakarta No. 126/2009	IMB Bejangka waktu dan tidak semua menara telekomunikasi eksisting berada di dalam Cell Plan	50
12	Kota Bogor	Perda Kota Bogor No. 14/2008	Izin pembangunan menara baru dihentikan	100

No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	REGULASI DAERAH	KETENTUAN YANG MENYIMPANG	Kenaikan Biaya Krn Proses Lambat
13	Kabupaten Kudus	Perbup Kudus No. 27/2008 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama di Kabupaten Kudus	Jarak antar menara minimal 250 meter, Penempatan Menara Telekomunikasi berdasarkan rencana Teknologi Informasi Pemda, Adanya kewajiban PKS Pemda dengan Penyedia Menara, Izin Lokasi untuk Pembangunan Menara, dan Penempatan Menara Telekomunikasi Bersama untuk jangka waktu 2 tahun	100
14	Kabupaten Kuningan	Perda Kabupaten Kuningan No. 20/2009 tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Pengusahaan Menara dan Izin Operasional, kewajiban kerjasama pemkab dan penyedia menara , perusahaan PMA tidak dapat menjadi Penyedia Menara	100
15	Kabupaten Purwakarta	Perbup Purwakarta No. 30 tahun 2008	Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda	100
16	Kabupaten Bandung	Perda Kabupaten Bandung No.22/2009	Adanya kewajiban CSR, dan HO berlaku untuk seluruh menara telekomunikasi	100
17	Kabupaten Bangli	Perbup Bangli No. 5/2008	Tidak mengeluarkan izin baru sejak 2007	100
18	Kabupaten Banyuwangi	Perbup Banyuwangi No.3/2008 tentang Izin Pembangunan Tower/Menara	Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan berupa Izin Peruntukan Penggunaan Tanah dan Izin Tempat Usaha, HO berjangka waktu 5 tahun, Pembatasan Menara setiap 500 M , dan tarif retribusi IMB diluar peraturan perundangan yang berlaku	100
19	Kabupaten Bekasi	Perbup Bekasi No. 4/2009 dan No. 21/2010 tentang Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikas Bersama	Perubahan menara eksisting untuk pembangunan menara baru, Telah ditunjuk 5 Penyedia Menara sebagai Mitra Pemda, dan Menara telekomunikasi eksisting sebelum Master Plan bersifat sementara	100
20	Kabupaten Badung	Perda Kabupaten Badung No. 6/2008	Tidak mengeluarkan IMB baru, menara rooftop tidak diperkenankan dan mengharuskan operator bergabung di PT.BTS	100
21	Kota Prabumulih	Perwal Prabumulih No. 2/2007	Pembatasan Cell Plan untuk 25 menara telekomunikasi, Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga, dan Adanya perizinan diluar ketentuan perundangan yaitu Izin Penempatan Menara yang berlaku selama 10 tahun	100
22	Kabupaten Wonosobo	Perbup Wonosobo No. 9/2008	Adanya perizinan diluar ketentuan peraturan perundangan yaitu Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi, IMB Berjangka Waktu, Menara Eksisting tidak dapat memperpanjang IMB dan Adanya kewajiban Sumbangan Pihak Ketiga	100
23	Kabupaten Jembrana	Perbup Jembrana No. 20/2007	Tidak mengeluarkan izin baru sejak 2007	100
24	Kota Yogyakarta	Perwal Yogyakarta	Perizinan Menara Baru dihentikan sementara	100



Lampiran 5: Pemda yang Mengharuskan Sumbangan Pihak ke-3

<b>No.</b>	<b>Pemerintah Daerah</b>	<b>Peraturan Daerah</b>
1.	Kotamadya Banjar	Perwal no. 8/2008
2.	Kotamadya Tasikmalaya	Perwal no. 12/2008
3.	Kabupaten Purwakarta	Perbup Purwakarta no. 30/2008
4.	Kabupaten Wonosobo	Perbup Wonosobo no. 9/2008
5.	Kabupaten Klaten	Perbup Klaten no. 5/2009
6.	Kabupaten Pacitan	Perbup Pacitan no. 27/2007
7.	Kota Cilegon	Perwal Cilegon no. 8/2008
8.	Kabupaten Pandeglang	Perda Kab. Pandeglang no. 10/2008
9.	Kabupaten Buleleng	Perbup Buleleng no. 46/2007
10.	Kabupaten Lombok Timur	Perbup Lombok Timur no. 7/2008
11.	Kota Prabumulih	Perwal Prabumulih no. 2/2007
12.	Kabupaten Lampung Utara	Perbup Lampung Utara no. 4/2008
13.	Kabupaten Lampung Tengah	Perbup Lampung Tengah no. 15/2007
14.	Kota Banjarmasin	Perwal Banjarmasin no. 11/2008
15.	Kabupaten Pangkep	Perda Kab. Pangkep no. 7/1993
16.	Kabupaten Minahasa	Perda Kab. Minahasa no. 13/2004