



**REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**

Position Paper No. D6-04-001

**KEBIJAKAN STRUKTUR PASAR INDUSTRI TELEKOMUNIKASI
SETELAH DUOPOLI**

Mira Tayyiba

DIREKTORAT ENERGI, TELEKOMUNIKASI DAN INFORMATIKA

Februari 2004

POLICIES ON THE MARKET STRUCTURE OF TELECOMMUNICATION INDUSTRY AFTER DUOPOLY

Directorate for Energy, Telecommunication, and Informatics¹, BAPPENAS

Abstract – In a knowledge-based society, it is true that a country that maintains and utilizes information can progress. Telecommunications in Indonesia has developed tremendously, however, only a small fraction of the country's population owns and has proper access to information. There is the notion that for majority of Indonesians information is a luxury, expensive, and scarce commodity. The lack of telecommunication infrastructure is blamed as the primary reason for this notion. Accepting this reality combined with the notorious pressure of globalization, technological development, and the increasing demand for telecommunication services, the government has initiated restructuring the telecommunication sector. This is particularly true for fixed telephone services. When the government promulgated Law 36/1999, which sets out the basic principles governing the regulation and operation of the sector – eliminating any type of monopoly- a new paradigm was forged.

With the new law in place, steps towards full competition were initiated as the government withdrew the right of exclusivity granted to the two government-owned companies. PT Telkom's monopoly on local and long distance services (SLJJ) and PT Indosat's monopoly on international services (SLI) are terminated. In addition, the government has endorsed a policy to ensure that there would be a minimum two full network and service providers (duopoly) in the market, a condition deemed to be a transition step towards full competition. With their exclusivity rights terminated, combined with the endorsement of the duopoly market policy, the two companies become full fixed network and service providers (FNSP). If this duopoly structure fails to yield substantial competitive benefits for the sector, a total overhaul of tariffs and income generation will be needed to generate income to provide for the millions of new lines development that are still needed.

While a comprehensive financial and economic assessment of the structure still needs to be made, supporting regulations for the structure to work effectively and rule enforcement on incumbents to undertake new developments are also critical. It is estimated that by 2010, the penetration rate for fixed telephone services will be approximately 6.8%, which, when compared to other Asian countries is still relatively low (12.1%). The rate can only be achieved if new market entrants are attracted since the two incumbent FNSP alone cannot fulfill the target. It is essential, therefore, for the sector to open the market by reducing potential barriers to entry and to have incumbent players offer new interconnections to new or potential players. With more players in the market, the efficacy of the sector can then be attained without difficulty.

This paper describes major policies – deregulations – that have been and will be endorsed, not only to gain the best outcome with a duopoly structure but also to move efficiently towards full competition. In addition, strategies to establish a format of long-run competition and ways to open access to new entries, pricing, and steps toward full competition are discussed. A note on the changing role of government to become a facilitator for private participation in *Universal Service Obligation* program ends the paper.

¹ Written by Mira Tayyiba, Directorate for Energy, Telecommunication, and Informatics, BAPPENAS, email mtayyiba@bappenas.go.id

KEBIJAKAN STRUKTUR PASAR INDUSTRI TELEKOMUNIKASI SETELAH DUOPOLI

Direktorat Energi, Telekomunikasi, dan Informatika, Bappenas

Abstrak - Dalam kehidupan yang bersifat *knowledge-based* diyakini bahwa negara yang mampu menguasai dan memanfaatkan informasi yang dapat berkembang. Walaupun pembangunan telematika Indonesia telah mengalami berbagai kemajuan, informasi ternyata masih merupakan barang mewah yang hanya dapat diakses dan dimiliki oleh sebagian kecil masyarakat. Berbagai hal melatarbelakangi lambatnya penyebaran dan pemanfaatan arus informasi, diantaranya terbatasnya infrastruktur telekomunikasi.

Globalisasi, kemajuan teknologi dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat untuk mendapatkan akses telekomunikasi telah mendorong pemerintah untuk melakukan restrukturisasi sektor telekomunikasi, khususnya pada penyelenggaraan sambungan tetap. Penyelenggaraan telekomunikasi memasuki babak baru sejak diberlakukannya UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi yang mengamanatkan penghapusan bentuk monopoli. Menindaklanjuti amanat tersebut, pemerintah telah melakukan terminasi dini hak eksklusivitas PT Telkom atas penyelenggaraan sambungan tetap lokal dan SLJJ, serta PT Indosat atas penyelenggaraan SLI. Pemerintah juga telah menetapkan duopoli dan kompensasi --sebagai konsekuensi terminasi dini-- yang diharapkan akan mendorong penetrasi sambungan tetap. Dengan dilakukannya terminasi dini dan duopoli, PT Telkom dan PT Indosat direposisi menjadi *Full Fixed Network and Service Provider* (FNSP).

Pada kenyataannya, kedua kebijakan ini tampaknya belum membawa banyak manfaat bagi sektor telekomunikasi. Kompensasi tidak dapat memotivasi penyelenggara untuk melakukan pembangunan baru dan duopoli juga tidak berjalan efektif. Tidak adanya kajian menyeluruh mengenai aspek finansial dan ekonomi duopoli terhadap perkembangan sektor, belum lengkapnya peraturan pendukung pelaksanaan duopoli, tidak adanya format kompetisi jangka panjang, serta kurangnya sikap tegas pemerintah terhadap penyelenggara dalam melaksanakan pembangunan baru merupakan sebagian kecil dari permasalahan yang ada.

Berdasarkan data historis pembangunan telekomunikasi, diperkirakan pada tahun 2010 tingkat penetrasi telepon tetap akan mencapai 6,8 persen. Angka ini sangat kecil dibandingkan dengan rata-rata negara Asia lain yang pada tahun 2002 sudah mencapai 12,1 persen. Target 6,8 persen itupun diperkirakan tidak dapat tercapai apabila hanya mengandalkan kedua FNSP. Oleh karena itu, penambahan jumlah penyelenggara melalui pembukaan pasar sesudah duopoli tampaknya merupakan solusi yang tepat untuk meningkatkan penetrasi sambungan tetap. Untuk itu, perlu diciptakan kondisi *open access* yang mengharuskan *incumbent* untuk memberikan interkoneksi secara adil kepada pemain baru, dan memungkinkan para pemain baru untuk mengakses fasilitas yang selama ini hanya dinikmati oleh *incumbent*. Keadaan ini tidak saja menghilangkan *barrier to entry* serta memberikan kesempatan bagi pemain baru untuk berkembang, tetapi juga meningkatkan efisiensi penyelenggara.

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan duopoli dan mempersiapkan penyelenggaraan kompetisi penuh, perlu dilakukan: (1) penyelesaian peraturan pendukung pelaksanaan kompetisi; (2) penentuan format kompetisi jangka panjang; (3) pengkajian kebutuhan pembukaan pasar; (4) penyusunan tahapan migrasi dari duopoli menuju kompetisi; (5) perkuatan peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia sebagai badan regulasi; (6) perkuatan peran pemerintah untuk mendorong partisipasi swasta dalam program *Universal Service Obligation*; dan (7) penataan ulang struktur tarif. Disamping itu, juga diperlukan langkah peningkatan efisiensi dalam pemanfaatan infrastruktur yang ada dan pembangunan infrastruktur baru guna meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap layanan telekomunikasi.

I. LATAR BELAKANG

Berbagai studi menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara peran telematika² dengan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Data yang dihimpun oleh *International Telecommunication Union (ITU)* pada tahun 2002 dari sekitar 150 negara, menunjukkan bahwa kenaikan satu persen tingkat penetrasi (*teledensity*³) telepon tetap (*fixed line*) akan menaikkan produk domestik bruto (PDB) sebesar 1,1 persen. *Sallstrong Consulting* dalam studinya di tahun 2001 menyampaikan bahwa setiap kenaikan sepuluh persen dalam tingkat pertumbuhan pengeluaran untuk teknologi informasi (TI) akan menaikkan tingkat pertumbuhan PDB sebesar 13 persen. Secara umum, angka-angka tersebut menggambarkan keterkaitan yang erat antara pembangunan telematika dan pertumbuhan ekonomi.

Selama satu dekade terakhir telah terjadi pergeseran paradigma dalam perekonomian dunia, yaitu beralihnya masyarakat industri menjadi masyarakat informasi yang dipicu oleh kemajuan teknologi dan globalisasi. Kemajuan teknologi, terutama pada sektor telematika, memungkinkan setiap individu untuk berinteraksi secara maya (*virtual*) tanpa mengenal batas-batas teritorial (*borderless*). Kemajuan teknologi tersebut telah mengubah pola dan cara kegiatan bisnis yang dilaksanakan baik di sektor industri, perdagangan maupun pemerintahan. Sementara itu, globalisasi informasi dan perdagangan menyebabkan pasar menjadi lebih global dan kompetitif. Globalisasi telah mengubah orientasi perekonomian dunia, yaitu dari perekonomian nasional menjadi perekonomian global. Dengan adanya infrastruktur telematika, terjadinya *free flow of information* dan *free communication of thought* sangat dimungkinkan. Momentum *the new economy* inilah yang kemudian menjadikan telematika sebagai salah satu penggerak utama perekonomian suatu negara.

Dalam dua dasawarsa terakhir, pembangunan telematika Indonesia, terutama pembangunan infrastruktur telekomunikasi --infrastruktur utama bagi pengembangan telematika-- telah tumbuh dengan akselerasi yang cukup tinggi. Selama Pembangunan Jangka Panjang I (Repelita I – Repelita V), pembangunan telekomunikasi khususnya pembangunan sentral telepon tetap, mengalami pertumbuhan yang sangat pesat. Dalam 25 tahun pertama (1969 – 1993), kapasitas sentral telepon tetap telah mencapai tiga juta satuan sambungan (ss) atau meningkat lebih dari empat ribu persen dari akhir Repelita I (1969/70 – 1973/74) yang baru mencapai 223 ribu ss. Pertumbuhan signifikan tersebut terjadi terutama setelah diberlakukannya Undang-Undang (UU) No. 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi yang pada prinsipnya mendorong peran aktif swasta dan masyarakat dalam pembangunan telekomunikasi. Keberhasilan pelaksanaan UU ini diantaranya dapat dilihat dari pertumbuhan pembangunan kapasitas sentral yang mencapai lebih dari 200 persen selama Repelita V (1989/90 – 1993/94) atau meningkat sebanyak dua juta ss. Laju pembangunan telekomunikasi lebih ditingkatkan selama Repelita VI (1994/95 – 1998/99) melalui kerjasama operasi yang melibatkan pihak swasta baik dari dalam maupun luar negeri. Dengan semakin meningkatnya peran aktif swasta selama Repelita VI, pembangunan infrastruktur telekomunikasi mengalami pertumbuhan sebesar 173 persen dari Repelita sebelumnya atau mencapai 8,2 juta ss. Pada awal tahun 1990, Sistem Telekomunikasi Bergerak (STB) atau *mobile communications* mulai diperkenalkan di Indonesia. Layanan STB ini kemudian berkembang pesat dan diminati oleh masyarakat terutama karena sistem ini mempunyai kemampuan jelajah sehingga sangat mendukung mobilitas penggunaannya. Bila pada awal penyelenggaraan baru tercatat sekitar 13 ribu pelanggan, maka pada akhir Repelita VI jasa ini telah mengalami pertumbuhan sangat pesat dengan jumlah pelanggan yang mencapai 2,2 juta orang.

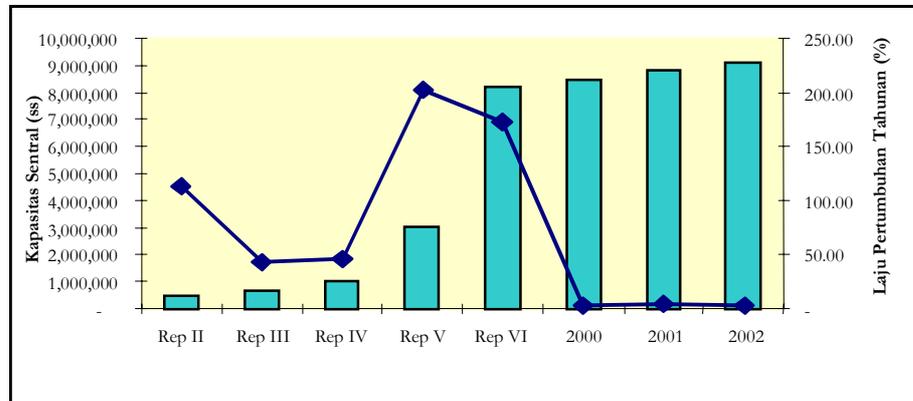
Krisis ekonomi telah menghambat laju pembangunan telekomunikasi yang dampaknya tidak saja dirasakan oleh pemerintah, tetapi juga oleh para penyelenggara dan pengguna jasa telekomunikasi. Krisis telah menyebabkan terhambatnya pembangunan baru fasilitas telekomunikasi, tertundanya pengoperasian jasa-jasa baru, serta terganggunya mutu pelayanan. Kinerja keuangan operator juga

² telematika atau *Information and Communication Technology (ICT)* merupakan konvergensi telekomunikasi, teknologi informasi, dan multimedia

³ tingkat penetrasi (*teledensity*) merupakan persentase jumlah pelanggan suatu jasa telekomunikasi di satu negara terhadap jumlah penduduk negara tersebut

memburuk disebabkan biaya investasi, operasi dan pemeliharaan meningkat drastis. Di lain pihak, daya beli konsumen menurun sehingga berdampak pada pengurangan tingkat penggunaan atau bahkan pemutusan langganan jasa telekomunikasi. Perkembangan pembangunan kapasitas sentral telepon tetap hingga akhir tahun 2002 dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1 Perkembangan Pembangunan Kapasitas Sentral Telepon Tetap



Sumber: Lampiran Pidato Presiden RI dan Laporan Tahunan PT Telkom, berbagai tahun

Pengaruh krisis ekonomi sangat terlihat pada pembangunan baru telepon tetap. Selama periode 2000-2002 hanya terdapat penambahan kapasitas sentral telepon sebesar 300 ribu ss per tahun hingga menjadi 9,1 juta ss. Di lain pihak, krisis tidak mempengaruhi pembangunan STB. Biaya investasi yang lebih rendah, penyelenggaraan yang berdasarkan kompetisi, dan jenis layanan yang beragam telah mendorong pertumbuhan tingkat penetrasi jasa ini, yaitu dari sekitar 3,6 juta pelanggan di tahun 2000 menjadi enam juta pelanggan di tahun 2001 dan 11,3 juta pelanggan di tahun 2002, melebihi jumlah pelanggan telepon tetap, sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1 Perbandingan Pembangunan Telepon Tetap dan STB

Tahun	Telepon Tetap				STB	
	Kapasitas Sentral (ss)	Pertumbuhan (%)	Kapasitas Terpakai (ss)	Pertumbuhan (%)	Pelanggan (orang)	Pertumbuhan (%)
1992	2.092.849	-	1.548.927	-	35.546	-
1993	2.915.065	39,29	1.863.947	20,34	53.438	50,33
1994	3.886.578	33,33	2.462.831	32,13	78.024	46,03
1995	4.824.282	24,13	3.290.854	33,62	210.643	169,94
1996	6.343.695	31,50	4.186.030	27,20	562.517	167,05
1997	7.392.197	16,53	4.982.466	19,03	916.173	62,87
1998	8.152.017	10,28	5.571.644	11,83	1.065.820	16,33
1999	8.358.731	2,54	6.080.193	9,13	2.220.969	108,38
2000	8.462.022	1,24	6.662.605	9,58	3.669.327	65,21
2001	8.804.444	4,05	7.218.938	8,35	6.500.918	77,17
2002	9.103.638	3,40	7.750.035	7,36	11.300.000	73,82

Sumber: Laporan Tahunan PT Telkom, berbagai tahun

Walaupun secara umum pembangunan infrastruktur telekomunikasi Indonesia telah banyak mengalami kemajuan, pada kenyataannya berbagai hasil pembangunan yang telah dicapai masih belum memadai. Bila dibandingkan dengan negara ASEAN lain, Indonesia tertinggal cukup jauh. Penetrasi telepon tetap Singapura, Malaysia, Brunei, Thailand dan Philipina pada tahun 2002 masing-masing telah mencapai 46,4 persen; 19,8 persen; 25,9 persen; 9,9 persen dan 4,2 persen. Penetrasi STB masing-masing negara pada tahun yang sama mencapai 79,1 persen; 34,9 persen; 40,1 persen; 26,0 persen dan

17,8 persen. Sementara itu, penetrasi telepon tetap dan STB Indonesia baru mencapai 3,45 persen dan 5,5 persen.

Dalam era globalisasi, penguasaan dan pemanfaatan telematika tidak saja akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi tetapi juga mewujudkan daya saing bangsa. Oleh karena itu, kesiapan dan kemampuan suatu bangsa untuk memanfaatkan potensi telematika merupakan hal yang mutlak dimiliki. Dalam *United Nation's Report of the High-Level Panel on ICT* pada tahun 2000 disebutkan bahwa *"Developing countries have great potential to compete successfully in the new global market, but unless they embrace the ICT revolution promptly and actively, they will face new barriers and the risk of not just being marginalized but completely bypassed"*. Ketidakmampuan untuk memanfaatkan potensi telematika diantaranya disebabkan oleh terbatasnya infrastruktur telematika. Ketersediaan infrastruktur telematika, khususnya infrastruktur telekomunikasi, menjadi sangat penting mengingat ekonomi informasi menciptakan saling ketergantungan yang sistematis antar negara. Negara yang tidak mempunyai akses yang memadai tentu akan menjadi terisolasi dan tertinggal. Di sisi lain, seperti halnya pembangunan infrastruktur lain, pembangunan infrastruktur telekomunikasi juga tidak mudah diwujudkan terutama pada masa revitalisasi pasca krisis. Penggunaan kapital yang sangat intensif, waktu pengembalian modal yang panjang, pemanfaatan teknologi tinggi, dan implementasi yang cukup lama merupakan kendala utama.

Secara umum, besarnya kebutuhan investasi dan bentuk penyelenggaraan yang masih bersifat monopoli menghambat laju pembangunan baru telepon tetap. Hal ini dapat diamati dengan membandingkan penyelenggaraan telepon tetap dan STB. Berbagai kemajuan teknologi terbukti mampu menekan biaya investasi. Bila pada tahun 1980-an pembangunan satu sambungan baru mencapai US\$ 1.000, maka saat ini investasi tersebut dapat dikurangi menjadi US\$ 700. Walau demikian, nilai ini masih lebih besar dibandingkan dengan STB yang hanya memerlukan sekitar US\$ 300 untuk pembangunan sambungan baru. Selanjutnya, pengalaman menunjukkan bahwa bentuk penyelenggaraan yang masih bersifat monopoli juga turut memperlambat laju pembangunan. Walaupun STB, yang sejak awal telah diselenggarakan secara kompetitif oleh delapan penyelenggara, baru dikembangkan dalam sepuluh tahun terakhir, jumlah pelanggan layanan ini kini telah melebihi jumlah pelanggan telepon tetap yang penyelenggaraannya masih berdasarkan monopoli. Terbatasnya kemampuan pendanaan PT Telkom sebagai satu-satunya penyelenggara telekomunikasi sambungan lokal dan Sambungan Langsung Jarak Jauh (SLJJ) secara langsung telah membatasi kemampuan pembangunan.

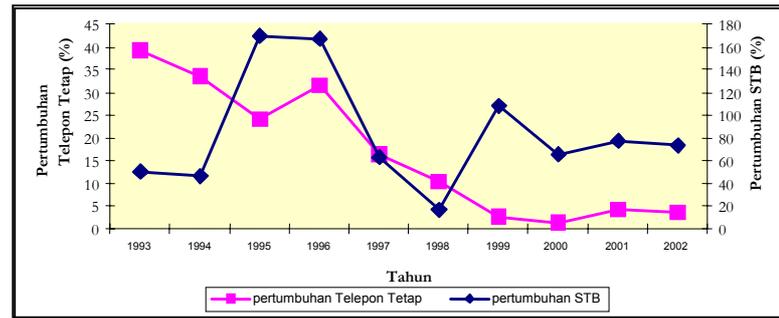
Tabel 2 Perbandingan Investasi antara Pengembangan Jaringan pada Telepon Tetap (PT Telkom) dan STB (PT Telkomsel)

Keterangan	2001	2002	2003 (Kuartal 3)
Investasi (miliar Rp)			
Telepon Tetap	739	1.200	1.238
STB	2.964	4.531	4.027
Pelanggan (orang)			
Telepon Tetap	7.218.938	7.750.035	8.248.826
STB	3.252.032	6.010.772	8.797.940

sumber: PT Telkom, berbagai tahun, diolah

Besarnya investasi pembangunan infrastruktur telepon tetap dan STB dapat dilihat pada Tabel 2. Pada tabel tersebut terlihat bahwa pertumbuhan pelanggan telepon tetap pada tahun 2001-2002 yang hanya 7,4 persen membutuhkan peningkatan investasi sebesar 62,3 persen. Di lain pihak, investasi STB yang meningkat sebesar 53 persen, pada periode yang sama, menghasilkan pertumbuhan pelanggan sebesar 84,8 persen. Lambatnya laju pertumbuhan pembangunan telepon tetap dan bahkan terus menurun dapat dilihat pada Gambar 2.

Gambar 2 Perbandingan Laju Pertumbuhan Pembangunan Telepon Tetap dan STB



sumber: PT Telkom dan PT Indosat, berbagai tahun, diolah

Lambatnya laju pertumbuhan pembangunan telepon tetap harus diantisipasi sejak awal mengingat pertumbuhan STB yang sangat pesat pada akhirnya akan dibatasi oleh ketersediaan spektrum frekuensi radio sebagai sumberdaya terbatas (*scarce resource*).

Tulisan ini dibagi dalam lima bagian. Pada bagian pertama dijelaskan mengenai lambat laju pertumbuhan telepon tetap. Pada bagian kedua tulisan ini digambarkan bahwa restrukturisasi penyelenggaraan telepon tetap sudah merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindari. Kebutuhan tersebut timbul bukan saja karena perubahan lingkungan global dan kemajuan teknologi, tetapi juga karena tuntutan masyarakat untuk mendapatkan akses telekomunikasi yang belum dapat terpenuhi karena sangat terbatasnya infrastruktur telekomunikasi yang ada. Pada bagian ketiga dijelaskan mengenai kebutuhan investasi telepon tetap hingga tahun 2010 yang tampaknya sulit terpenuhi apabila tidak dilakukan restrukturisasi penyelenggaraannya. Selanjutnya, pada bagian keempat memuat dua isu pokok, yaitu tidak efektifnya pemberian kompensasi dan pelaksanaan duopoli. Tampaknya pemberian kompensasi tersebut hingga saat ini tidak dapat memotivasi penyelenggara untuk meningkatkan pembangunan baru. Disamping itu, pelaksanaan duopoli yang belum dapat menciptakan kompetisi juga menghambat pertumbuhan tingkat penetrasi. Pada bagian ini juga dijelaskan beberapa isu yang perlu diperhatikan dalam mempersiapkan migrasi struktur pasar dari duopoli ke kompetisi penuh. Pada bagian akhir diuraikan rekomendasi rencana tindak yang harus segera dilakukan agar restrukturisasi sektor telekomunikasi, khususnya duopoli dan kompetisi, dapat berjalan efektif. Pada bagian ini juga diuraikan rekomendasi tahapan migrasi menuju kompetisi penuh.

II. RESTRUKTURISASI SEKTOR TELEKOMUNIKASI

Perubahan lingkungan global dan perkembangan teknologi telekomunikasi yang sangat cepat dan dinamis telah menciptakan perubahan mendasar dalam penyelenggaraan telekomunikasi di seluruh dunia termasuk Indonesia. Bila awalnya telekomunikasi dipandang sebagai bagian dari barang publik (*public goods*), kini secara umum telekomunikasi telah menjadi komoditas perdagangan yang mempunyai nilai komersial tinggi, walaupun peran dan bantuan pemerintah masih tetap dibutuhkan dalam penyediaan fasilitas telekomunikasi di daerah-daerah perintisan, pedalaman dan daerah-daerah yang secara ekonomi kurang menguntungkan. Selain itu, pemerintah yang semula juga berfungsi sebagai operator yang memiliki, membangun dan menyelenggarakan telekomunikasi, kini bergeser hanya sebagai pembuat kebijakan dan regulator. Demikian pula halnya dengan struktur pasar yang semula berbentuk monopoli kini telah berubah ke bentuk kompetisi.

Perubahan paradigma tersebut kemudian mendorong pemerintah untuk menata ulang penyelenggaraan telekomunikasi nasional. Pemerintah telah menerbitkan Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi Indonesia serta UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi – sebagai pengganti UU No. 3 Tahun 1989-- beserta beberapa peraturan turunan yang memberikan arah bagi pelaksanaan restrukturisasi sektor telekomunikasi.

Pada prinsipnya, restrukturisasi sektor telekomunikasi Indonesia meliputi restrukturisasi semua tatanan termasuk tatanan hukum dan peraturan, tatanan industri, serta iklim berusaha. Restrukturisasi sektor ini mengandung tiga pokok pembaharuan yang esensial, yaitu: (1) menghapus monopoli dengan mendorong terjadinya persaingan dalam semua kegiatan penyelenggaraan dan mencegah penyelenggara yang memiliki kekuasaan pasar yang besar melakukan tindakan yang bersifat anti-persaingan; (2) menghilangkan diskriminasi dan hambatan (restriksi) bagi swasta besar maupun kecil dan koperasi untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi; dan (3) mereposisi peran pemerintah sebagai pembina serta memisahkannya dari fungsi operasi. Secara ringkas, perbandingan antara UU No. 3 Tahun 1989 dengan UU No. 36 Tahun 1999 dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3 Perbandingan UU No. 3/1989 dengan UU No. 36/1999

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

sumber: UU Telekomunikasi No. 3 Tahun 1989 dan UU No. 36 Tahun 1999, diolah

Sejalan dengan upaya penciptaan lingkungan yang kompetitif, reposisi dan restrukturisasi badan usaha milik negara (BUMN) penyelenggara telekomunikasi merupakan salah satu bagian terpenting dari proses restrukturisasi sektor telekomunikasi. Berbagai upaya telah dilakukan untuk merestrukturisasi dan mereposisi BUMN penyelenggara antara lain melalui peniadaan kepemilikan bersama (*joint ownership*) dan kepemilikan silang (*cross ownership*) oleh PT Telkom dan PT Indosat dalam suatu perusahaan afiliasi bidang telekomunikasi.

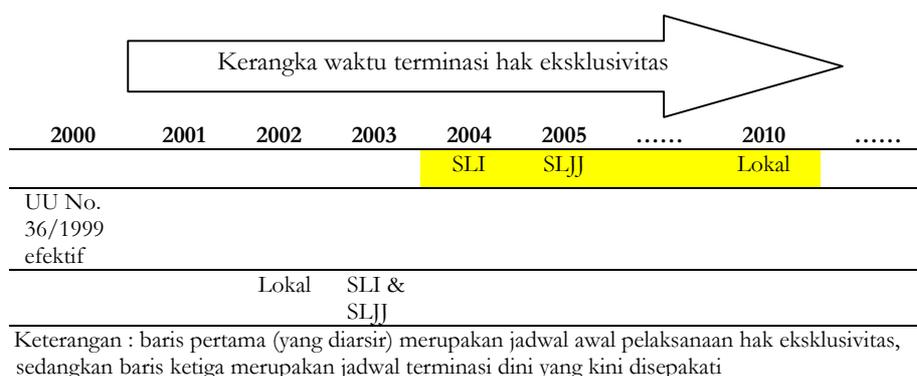
Disamping itu, pemerintah juga telah melakukan terminasi dini atas hak eksklusivitas PT Telkom dan PT Indosat sebagai penyelenggara telekomunikasi tetap sambungan lokal, SLJJ dan Sambungan Langsung Internasional (SLI). Awalnya, penyelenggaraan telekomunikasi tetap sambungan lokal hanya dapat dilakukan oleh PT Telkom secara eksklusif hingga tahun 2010, sedangkan SLJJ dan SLI diselenggarakan secara eksklusif masing-masing oleh PT Telkom hingga tahun 2005 dan PT Indosat hingga tahun 2004. Dengan diberlakukannya UU No. 36 Tahun 1999 yang mengakhiri monopoli di sektor telekomunikasi, hak eksklusivitas yang telah diberikan oleh pemerintah kepada PT Telkom dan PT Indosat tersebut tidak serta merta menjadi hilang. Pasal 61 UU tersebut menyatakan bahwa hak eksklusivitas dimaksud masih berlaku, namun jangka waktunya dapat dipersingkat sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah dan badan penyelenggara⁴. Pasal tersebut juga menyatakan bahwa pengakhiran hak eksklusivitas tersebut harus dilakukan melalui cara dan persyaratan yang

⁴ Menurut UU No. 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi, penyelenggaraan telekomunikasi dilaksanakan oleh negara yang dilimpahkan kepada badan penyelenggara. Penyelenggaraan telekomunikasi lokal dan SLJJ dilakukan oleh PT Telkom, sedangkan SLI diselenggarakan oleh PT Indosat

disepakati bersama dengan memperhatikan prinsip kejujuran, keadilan, dan keterbukaan, misalnya dengan memberikan kompensasi.

Dengan mengacu pada peraturan tersebut, pemerintah kemudian melakukan terminasi dini hak eksklusivitas PT Telkom dan PT Indosat. Terminasi dini telah dilakukan pada tanggal 1 Agustus 2002 untuk lokal, sedangkan untuk SLJJ dan SLI pada tanggal 1 Agustus 2003. Dalam pelaksanaan restrukturisasi pasar monopoli telah ditentukan kerangka waktu sebagaimana terlihat pada Gambar 3.

Gambar 3 Kerangka Waktu Menuju Kompetisi



Pembukaan pasar dalam penyelenggaraan telekomunikasi sambungan tetap memang sangat diperlukan. Hal ini diantaranya disebabkan oleh terbatasnya infrastruktur telekomunikasi saat ini. Walaupun saat ini terdapat dua penyelenggara telekomunikasi sambungan lokal lain –selain PT Telkom-- yaitu PT Ratelindo dan PT Batam Bintan, namun mengingat pelayanan kedua penyelenggara ini masih bersifat regional dengan jumlah pelanggan hanya sekitar dua persen dari total pelanggan nasional, maka dapat dikatakan bahwa pembangunan infrastruktur telekomunikasi sambungan lokal sangat tergantung pada kemampuan PT Telkom. Terbatasnya kemampuan PT Telkom kemudian berakibat pada terbatasnya pembangunan baru. Sejak tahun 1999, pertumbuhan pembangunan sambungan tetap setiap tahunnya berjalan sangat lambat, yaitu di bawah lima persen. Dengan demikian, tingkat penetrasi hingga akhir tahun 2002 baru mencapai 3,45 persen, sangat kecil dibandingkan dengan negara-negara Asia lain yang rata-rata telah mencapai 12,1 persen. Sebagai perbandingan, pertumbuhan tahunan STB pada periode yang sama berkisar 60-100 persen.

Dengan memperhatikan kondisi tersebut, pemerintah selain melakukan terminasi dini juga menetapkan kebijakan duopoli yang diharapkan dapat meningkatkan kemampuan pembangunan infrastruktur telekomunikasi khususnya penetrasi telepon tetap, sehingga akan memberikan tambahan layanan dan pilihan kepada masyarakat. Dengan diterapkannya duopoli maka baik PT Telkom maupun PT Indosat direposisi menjadi *Full Fixed Network and Service Provider* (FNSP).

Sebagai konsekuensi atas dilakukannya terminasi dini dan duopoli, pemerintah kemudian menetapkan kompensasi bagi PT Telkom dan PT Indosat. Sesuai kesepakatan bersama, perhitungan kompensasi dilakukan berdasarkan perhitungan selisih antara *gain* yang berbentuk pemberian izin (izin SLI kepada PT Telkom, izin lokal dan SLJJ kepada PT Indosat, dan izin DCS 1800 kepada keduanya) dan *loss* yang berbentuk pengakhiran dini hak eksklusivitas (hak eksklusivitas lokal dan SLJJ bagi PT Telkom serta hak eksklusivitas SLI bagi PT Indosat). Berdasarkan perhitungan, pemerintah akan membayar PT Telkom sebesar Rp 478 miliar. Nilai ini merupakan selisih antara komponen lokal dan SLJJ sebesar Rp 1.145 miliar dengan komponen SLI dan DCS 1800 yang masing-masing bernilai Rp 58 miliar dan Rp 609 miliar. Sebaliknya, PT Indosat berkewajiban membayar kompensasi kepada pemerintah sebesar Rp 178 miliar. Kompensasi tersebut terdiri dari tiga komponen, yaitu (1) izin lokal dan SLJJ sebesar Rp 37 miliar; (2) izin DCS 1800 sebesar Rp 240 miliar; dan (3) izin SLI sebesar Rp 99 miliar. Izin-izin sebagaimana dimaksud dalam dua komponen pertama telah diberikan pemerintah

kepada PT Indosat, sehingga dengan memperhitungkan komponen ketiga, masih terdapat selisih sebesar Rp 178 miliar yang harus dibayar oleh PT Indosat kepada pemerintah.

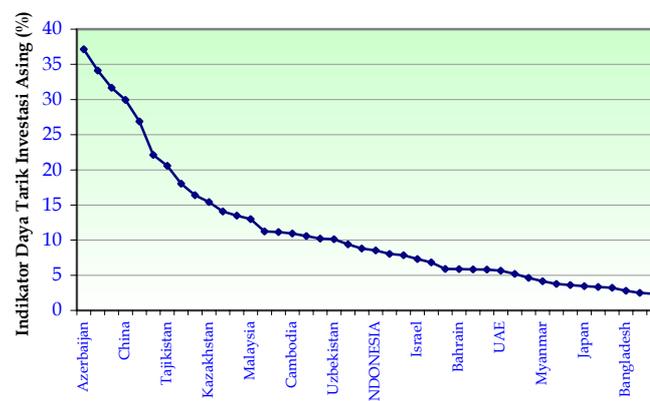
Sesuai dengan UU Telekomunikasi Tahun 1999 yang mengamanatkan penghapusan praktek monopoli dalam penyelenggaraan telekomunikasi, pemerintah menetapkan kebijakan duopoli sebagai upaya awal pembukaan pasar dan transisi menuju penyelenggaraan yang berdasarkan kompetisi penuh. Namun, hingga saat ini pemerintah masih belum menentukan hingga kapan struktur duopoli ini akan dipertahankan untuk selanjutnya memulai kompetisi penuh.

III. KEBUTUHAN INVESTASI

Selama ini telah banyak upaya yang dilakukan untuk menyediakan sumber pembiayaan pengembangan telekomunikasi baik melalui dana pemerintah, BUMN, maupun swasta. Sumber pembiayaan juga diupayakan melalui pinjaman luar negeri, peran serta swasta, bahkan penjualan sebagian aset negara di BUMN melalui privatisasi. Akan tetapi, sejauh ini dalam pelaksanaan penyediaan maupun pengelolaan pembiayaan tersebut terkesan masih parsial dan tidak memberikan hasil yang optimal secara berkelanjutan.

Secara umum, keterbatasan pendanaan baik pemerintah maupun penyelenggara menyebabkan sebagian pembangunan telekomunikasi menggunakan investasi asing. Bila pada awal tahun 1990-an telekomunikasi mempunyai nilai investasi yang tinggi, maka sejak krisis investasinya menurun. Kondisi ini menjadi lebih sulit karena cepatnya perubahan teknologi membutuhkan investasi baru. Keadaan ini kemudian menyebabkan investasi jangka panjang seperti yang telah dilakukan sebelumnya pada sektor telekomunikasi menjadi tidak semenarik dulu lagi. Umumnya, terbatasnya ketersediaan infrastruktur menunjukkan bahwa pasar di suatu negara masih luas sehingga memungkinkan bagi pihak asing untuk berusaha di negara tersebut. Untuk kasus Indonesia, di satu sisi ketersediaan infrastruktur telekomunikasi masih dirasakan sangat terbatas, namun di sisi lain investor asing tidak cukup tertarik untuk menanamkan modal. Sesuai data ITU di tahun 2002, indikator daya tarik Indonesia bagi investor asing (*attractiveness indicator*) berada di peringkat ke-23 dari 45 negara Asia, walaupun ketersediaan infrastruktur telekomunikasi Indonesia masih sangat rendah (posisi ke-35). Penyelenggaraan telekomunikasi yang belum sepenuhnya berdasarkan kompetisi diyakini merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi indikator tersebut.

Gambar 4 Indikator Daya Tarik Investasi Asing



Sejak pertengahan tahun 1980, investasi pembangunan infrastruktur telekomunikasi Indonesia disediakan oleh badan penyelenggara. Terbatasnya kemampuan penyelenggara telekomunikasi untuk membangun sambungan baru telah menimbulkan *bottleneck* dalam penyediaan fasilitas telekomunikasi. Berdasarkan perhitungan rentang waktu (*time series*), diperkirakan tingkat penetrasi telepon tetap

Indonesia pada tahun 2010 hanya akan mencapai 6,8 persen. Tingkat penetrasi tersebut jauh tertinggal dibandingkan dengan rata-rata negara Asia yang pada tahun 2002 sudah mencapai 12,1 persen. Untuk mencapai tingkat penetrasi sebesar 6,8 persen, hingga tahun 2010 dibutuhkan pembangunan 6,8 juta sambungan baru dengan biaya sekitar US\$ 1.360 juta⁵ atau US\$ 194 juta per tahun. Apabila tingkat penetrasi telepon tetap pada tahun 2010 diharapkan mencapai 12,1 persen, maka diperlukan investasi per tahun sekitar US\$ 559 juta. Sebagai perbandingan, investasi yang telah dilakukan oleh PT Telkom pada tahun 2001 dan 2002 untuk pembangunan infrastruktur telepon tetap adalah Rp 739,2 miliar (ekivalen US\$ 72 juta) dan Rp 1,2 triliun (ekivalen US\$ 134,6 juta)⁶. Pada Tabel 4 berikut ini disampaikan perkiraan kebutuhan minimum investasi untuk pembangunan baru hingga tahun 2010.

Tabel 4 Perkiraan Kebutuhan Minimum Investasi untuk Pembangunan Baru

Tahun	Perkiraan Tingkat Penetrasi (%)	Perkiraan Pembangunan Baru (ss)	Perkiraan Investasi (ribu US\$)*
2003	5,03	1.720.410	344.082
2004	5,30	2.458.728	491.746
2005	5,56	3.197.046	639.409
2006	5,82	3.965.365	793.073
2007	6,06	4.673.683	934.737
2008	6,30	5.412.001	1.082.400
2009	6,53	6.150.320	1.230.006
2010	6,75	6.888.638	1.377.728

^{*)} asumsi: pembangunan baru menggunakan aplikasi nir kabel dengan investasi per satuan sambungan sebesar US\$ 200
Sumber: Bappenas, 2003

IV. KEBIJAKAN TERMINASI DINI DAN DUOPOLI SEBAGAI AWAL PEMBUKAAN PASAR DAN TRANSISI MENUJU KOMPETISI PENUH

Reformasi penyelenggaraan telekomunikasi antara lain dilakukan melalui pembukaan pasar dan penciptaan kompetisi yang memungkinkan masyarakat dapat memilih berbagai jasa sesuai dengan tingkat kebutuhan. Berbagai pengalaman internasional menunjukkan bahwa restrukturisasi penyelenggaraan telekomunikasi, terutama telepon tetap, di suatu negara akan memperbaiki tingkat penetrasi dan intensitas pemakaian jaringan, terlepas dari tingkat PDB negara tersebut.

Perubahan penyelenggaraan dari monopoli ke kompetisi seringkali menimbulkan berbagai implikasi yang tidak terduga sebelumnya. Oleh karena itu, perubahan penyelenggaraan perlu dilakukan secara bertahap, seperti halnya penerapan kebijakan duopoli dalam penyelenggaraan telekomunikasi telepon tetap Indonesia seperti yang juga dilakukan di Inggris dan Australia. Pelaksanaan kebijakan terminasi dini dan duopoli serta perhitungan kompensasi telah berlangsung sekitar tiga tahun sejak disepakatinya pokok-pokok pengakhiran dini hak eksklusivitas antara pemerintah dengan PT Telkom dan PT Indosat pada tahun 2000. Setidaknya saat ini berkembang dua pertanyaan berkaitan dengan pelaksanaan duopoli, yaitu: (1) apakah duopoli yang berlaku saat ini sudah berjalan efektif dan membawa manfaat bagi pengembangan sektor telekomunikasi; dan (2) apakah sektor siap menghadapi kompetisi penuh. Pembahasan kedua pertanyaan tersebut disampaikan di bawah ini.

IV.1. Permasalahan dalam Pelaksanaan Duopoli

Berkaitan dengan pertanyaan pertama, sulit kiranya untuk mengevaluasi efektivitas pelaksanaan duopoli mengingat tidak adanya tolok ukur keberhasilan. Secara umum, keberhasilan dimaksud

⁵ Diasumsikan investasi pembangunan baru per sambungan tetap nirkabel (*wireless*) sebesar US\$ 200. Berbagai kemajuan teknologi memungkinkan pengurangan biaya investasi. Bila biaya pembangunan satu sambungan baru *wireline* saat ini mencapai US\$ 700, maka untuk nirkabel biaya tersebut dapat ditekan hingga US\$ 200 (sumber: Laporan Tahunan PT Telkom, 2002)

⁶ Investasi untuk pembangunan infrastruktur tersebut merupakan 39 dan 57 persen dari total investasi perusahaan di tahun 2001 dan 2002 yang masing-masing bernilai Rp 1,86 triliun dan Rp 2,08 triliun

diantaranya dapat diamati dari peningkatan laju pembangunan baru, penambahan layanan dan pilihan bagi masyarakat, serta persaingan harga. Bila evaluasi dilakukan dengan mengacu pada kriteria tersebut, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan duopoli dalam tiga tahun terakhir ini masih belum efektif: laju pembangunan tahunan masih sangat rendah, penambahan layanan masih sangat terbatas, dan persaingan harga juga masih belum terjadi. Hal ini disebabkan diantaranya oleh lambatnya penyelesaian peraturan pendukung pelaksanaan duopoli dan lemahnya peran pemerintah dalam melaksanakan dan menegakkan peraturan tersebut.

Pada umumnya, kompetisi baru dapat berjalan efektif apabila para penyelenggara mempunyai kemampuan setara. Dengan diberlakukannya terminasi dini dan duopoli, penyelenggaraan telekomunikasi sambungan lokal tidak hanya dilakukan oleh PT Telkom, tetapi juga oleh PT Indosat. Saat ini, kemampuan kedua penyelenggara telekomunikasi sambungan lokal ini dinilai masih belum setara. Sebagai pemain baru, kemampuan PT Indosat untuk membangun sambungan tetap dan menciptakan basis pelanggan yang signifikan masih sangat terbatas. Keterbatasan ini pada akhirnya akan menghambat keberhasilan pelaksanaan duopoli. Idealnya, kebijakan duopoli dan kompensasi yang dibayar oleh pemerintah dapat memacu pertumbuhan sambungan tetap. Terlebih, besaran kompensasi yang telah disepakati tersebut bukanlah nilai yang kecil, yaitu Rp 300 miliar (merupakan selisih antara kompensasi sebesar Rp 478 miliar yang harus dibayar pemerintah ke PT Telkom dan kompensasi sebesar Rp 178 miliar yang diterima pemerintah dari PT Indosat, itupun diambil dari hasil divestasi PT Indosat sesuai *share purchase agreement*).

Pada kenyataannya, hak duopoli dan kompensasi yang diberikan kepada kedua penyelenggara tersebut tidak dapat memotivasi keduanya untuk lebih meningkatkan pembangunan sambungan tetap. Hal ini dapat dilihat dari rencana pembangunan keduanya di tahun 2004 yang menitikberatkan pada pembangunan STB. Patut disayangkan apabila kewajiban finansial yang harus dipenuhi oleh pemerintah ternyata tidak seimbang dengan manfaat yang didapat. Seharusnya, pada saat menghitung kompensasi pemerintah menetapkan persyaratan yang mewajibkan penyelenggara untuk membangun sejumlah sambungan baru. Dengan demikian kompensasi dapat memaksa para penyelenggara untuk membangun baru sambungan tetap.

Belum adanya peraturan yang mendorong terciptanya kompetisi yang setara antara *incumbent* (PT Telkom) dan pemain baru (PT Indosat) juga menyebabkan tidak efektifnya pelaksanaan kebijakan duopoli. Seperti yang disampaikan sebelumnya bahwa kompetisi baru dapat berjalan baik apabila para pemain mempunyai kemampuan yang setara. Dalam kondisi dimana kemampuan para penyelenggara masih belum setara seperti yang terjadi saat ini, pemain baru setidaknya diberikan kesempatan untuk mengakses berbagai sumberdaya yang ada secara adil, misalnya melalui interkoneksi. Sesuai dengan UU Telekomunikasi, setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi berhak mendapatkan interkoneksi dari penyelenggara jaringan lainnya. Di sisi lain penyelenggara jaringan wajib menyediakan interkoneksi apabila diminta. UU juga menegaskan bahwa interkoneksi dilakukan berdasarkan prinsip pemanfaatan sumberdaya secara efisien dan persaingan sehat yang tidak saling merugikan. Berdasarkan peraturan tersebut, interkoneksi harus dimanfaatkan secara optimal untuk memfasilitasi masuknya pemain baru. Dengan demikian, keterbatasan kemampuan untuk membangun jaringan tidak menutup kesempatan pemain baru untuk menciptakan basis pelanggan. Kondisi ini pada akhirnya akan memberikan pilihan kepada masyarakat. Untuk menciptakan interkoneksi yang adil, proses pengalihan trafik dan perhitungan tarif harus dilakukan secara transparan tanpa diskriminasi⁷.

Peraturan yang mampu mendorong terciptanya kompetisi yang setara tersebut sangat dibutuhkan untuk mencegah terjadinya tindakan anti-kompetisi seperti penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh *incumbent*. Keberadaan peraturan pendukung pelaksanaan kompetisi, seperti

⁷ Umumnya pemilik jaringan juga menyelenggarakan jasa telekomunikasi. Dikhawatirkan pemilik jaringan akan mendahulukan trafik yang berasal dari dirinya sendiri dan menyulitkan penyampaian trafik yang berasal dari penyelenggara lain. Oleh karena itu, perlu ditegaskan bahwa interkoneksi harus dilakukan tanpa memandang kepemilikan trafik

interkoneksi, *rebalancing* tarif, kontribusi *Universal Service Obligation*⁸ (USO), Sistem Kliring Trafik Telekomunikasi, serta *competitive safeguard* (larangan pengalihan trafik, larangan penguasaan pasar dan *anti-dumping*), menjadi lebih penting karena juga berkaitan dengan masalah penyesuaian perizinan PT Telkom dan PT Indosat setelah dilakukannya terminasi dini. Sebagaimana diketahui, PT Telkom telah memiliki izin penyelenggaraan telekomunikasi lokal dan SLJJ, sedangkan PT Indosat telah memiliki izin SLI. Dengan adanya perubahan peraturan yang berlaku, diperlukan penyesuaian terhadap izin yang sudah dimiliki kedua penyelenggara tersebut. Penyesuaian perizinan baru dapat dilakukan setelah semua peraturan pendukung pelaksanaan kompetisi diselesaikan.

Lambatnya penyelesaian peraturan pendukung cukup disayangkan karena tidak saja secara langsung menghambat pelaksanaan duopoli secara umum tetapi juga karena pemerintah telah menyetujui pembayaran kompensasi untuk layanan SLJJ dan SLI. Semula dijadwalkan hak eksklusif SLI PT Indosat dan SLJJ PT Telkom akan berakhir masing-masing pada tahun 2004 dan 2005. Dengan diberlakukannya terminasi dini pada tanggal 1 Agustus 2003, idealnya kedua penyelenggara dapat segera mengoperasikan kedua layanan tersebut. Namun karena penyesuaian izin baru dapat dilakukan setelah peraturan pendukung diselesaikan, yaitu sekitar tahun 2004-2005, maka sesungguhnya duopoli baru berjalan efektif pada tahun 2005. Apabila sebelumnya dapat diperkirakan bahwa berbagai persiapan akan dilakukan hingga tahun 2005, maka layanan SLJJ dan SLI tidak perlu diterminasi dini. Dengan tidak dilakukannya terminasi dini untuk SLJJ dan SLI, pemerintah tidak perlu membayar kompensasi, bahkan pemerintah akan mendapatkan kompensasi baik dari PT Indosat⁹ maupun PT Telkom¹⁰. Bila duopoli baru dapat berjalan pada tahun 2005 karena lambatnya penyelesaian peraturan pendukung, maka kompensasi SLJJ dan SLI yang harus dibayar pemerintah menjadi tidak berguna.

Disamping belum adanya peraturan pendukung kompetisi, pelaksanaan duopoli juga mengalami hambatan dari lemahnya peran pemerintah sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan, tidak konsistennya pengaturan penyelenggaraan telekomunikasi, serta tidak efektifnya pembentukan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI).

Sebagaimana halnya negara berkembang lain, peran pemerintah dalam pembangunan nasional masih sangat dibutuhkan. Dengan semakin meningkatnya peran swasta dalam perekonomian nasional, maka penguatan peran pemerintah sangat diperlukan terutama dalam membuat dan melaksanakan kebijakan dan peraturan secara adil dan independen, terlepas dari pengaruh dan kepentingan swasta. Walaupun UU Telekomunikasi tahun 1999 telah mengamanatkan pemisahan antara fungsi pembuat kebijakan dan regulasi dengan fungsi operasi, pada kenyataannya sampai saat ini pemerintah masih melaksanakan ketiga fungsi tersebut, sehingga terkadang kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan terkesan bias. Oleh karena itu, pemerintah harus segera mereposisi peran dan fungsi untuk menciptakan posisi yang lebih netral dan independen. Hal ini perlu mendapat perhatian karena selama ini tampaknya restrukturisasi lebih ditekankan pada restrukturisasi penyelenggara saja. Restrukturisasi sektor harus dilakukan secara lebih menyeluruh, termasuk restrukturisasi tatanan hukum dan peraturan, tatanan industri, serta iklim berusaha.

Seperti yang disampaikan dalam pokok-pokok kesepakatan antara pemerintah (Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi Departemen Perhubungan dan Kementerian BUMN) dengan PT Telkom dan PT Indosat, pemerintah menetapkan target pembangunan jaringan tetap sebesar empat juta ss hingga tahun 2004. Pada perkembangan selanjutnya, kedua BUMN tersebut mengurangi target pembangunan. Diperkirakan hingga tahun 2007 hanya akan terdapat 11 juta ss atau hanya terjadi penambahan fasilitas kurang dari tiga juta ss. Kurangnya sikap tegas pemerintah terhadap

⁸ USO atau kewajiban pelayanan universal merupakan kewajiban penyediaan jaringan telekomunikasi oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi agar kebutuhan masyarakat di daerah terpencil dan atau belum berkembang untuk mendapatkan akses telepon dapat dipenuhi (penjelasan pasal 16 UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi)

⁹ Bila SLJJ dan SLI tidak diterminasi dini, maka PT Indosat harus membayar kompensasi kepada pemerintah sebesar Rp 247 miliar

¹⁰ Bila SLJJ dan SLI tidak diterminasi dini, maka PT Telkom harus membayar kompensasi kepada pemerintah sebesar Rp 380 miliar

penyelenggara dalam hal pemenuhan komitmen pembangunan baru dan tidak adanya sanksi bila komitmen tersebut tidak dapat dipenuhi telah “memaksa” pembangunan infrastruktur telekomunikasi untuk bergantung sepenuhnya pada kemampuan dan keinginan *incumbent* yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian akan kesinambungan pembangunan sambungan tetap.

Keadaan ini diperburuk dengan ketidakkonsistenan pemerintah diantaranya tentang rencana *rebalancing* tarif. Dalam penyelenggaraan yang kompetitif, struktur tarif perlu ditata ulang. Subsidi silang antarjenis layanan perlu dihilangkan. Pada umumnya, langkah ini mengakibatkan penurunan tarif pada layanan SLJJ dan kenaikan pada layanan lokal. Penundaan *rebalancing* tarif telah menimbulkan ketidakpastian berusaha dan dijadikan alasan utama bagi para penyelenggara untuk menunda rencana pembangunan sambungan baru.

Seperti yang diamanatkan UU Telekomunikasi, pembinaan telekomunikasi yang meliputi fungsi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian dilakukan oleh pemerintah. Sesuai dengan perkembangan keadaan, tiga fungsi terakhir dapat dilimpahkan kepada suatu badan regulasi. Dengan adanya suatu badan regulasi yang mandiri –terlepas dari pengaruh pemerintah, para penyelenggara telekomunikasi serta pihak-pihak lain yang terkait-- penyelenggaraan telekomunikasi yang kompetitif, adil dan setara dapat lebih terjamin.

Untuk menjamin adanya transparansi, independensi dan keadilan dalam penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi, pemerintah pada tanggal 11 Juli 2003 telah menerbitkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 Tahun 2003 tentang Penetapan BRTI. Tidak adanya pemisahan kelembagaan yang jelas antara pemerintah dan badan regulasi, yaitu masih terdapatnya unsur pemerintah dalam struktur BRTI, independensi badan regulasi dalam mengawasi jalannya kompetisi secara adil dan tanpa dipengaruhi oleh pihak-pihak terkait menjadi diragukan.

IV.2. Persiapan Migrasi dari Struktur Duopoli ke Kompetisi Penuh

Berkaitan dengan pertanyaan kedua mengenai kesiapan migrasi dari struktur duopoli ke kompetisi penuh, tampaknya hingga saat ini dapat dikatakan bahwa migrasi belum sepenuhnya siap dilakukan. Di satu sisi, PT Indosat sebagai pemain baru sudah diberikan izin FNSP. Di sisi lain, peraturan pendukung pelaksanaan kompetisi masih belum diselesaikan. Disamping itu, tahapan migrasi menuju kompetisi penuh juga masih belum disusun. Pemerintah belum melakukan pengkajian kebutuhan pembukaan pasar maupun penentuan format kompetisi penuh jangka panjang. Pengkajian ini harus segera dilakukan untuk menghitung kebutuhan dan mengevaluasi kemampuan pembangunan baru dalam rangka mengidentifikasi langkah-langkah yang diperlukan dalam pembukaan pasar selanjutnya (sesudah duopoli).

Berbagai pengalaman internasional menunjukkan bahwa kompetisi dalam penyelenggaraan telekomunikasi dapat diciptakan melalui pendekatan/metode yang berbeda. Perlu disadari bahwa suatu metode yang terbukti berhasil diterapkan di suatu negara belum tentu sesuai bagi negara lain. Hal ini terjadi karena pemilihan metode tersebut sangat ditentukan oleh tujuan pelaksanaan kompetisi itu sendiri dan kondisi sektor negara yang bersangkutan.

Secara umum, kompetisi dapat diwujudkan melalui tiga pendekatan. Pertama adalah *structural separation*. Pendekatan ini dilakukan dengan memisahkan penyelenggaraan penyediaan jaringan dengan jasa dan melarang penyedia jaringan untuk turut beroperasi sebagai penyedia jasa. Langkah ini diambil karena pada umumnya pemilik jaringan adalah penguasa pasar dengan kemampuan dan kekuasaan untuk menghalangi penyaluran trafik yang berasal dari penyelenggara lain pada saat melintas melalui infrastruktur yang dimilikinya. Dengan dilakukannya pemisahan tersebut, maka penyedia jaringan terlepas dari benturan kepentingan untuk mendahulukan trafik yang berasal dari dirinya dan mendiskriminasi trafik yang berasal dari penyelenggara lain.

Kedua, *service-based competition*. Pendekatan ini bertujuan untuk menciptakan kompetisi antarpemedia jasa. Dalam menyediakan berbagai layanan telekomunikasi, penyedia jasa tersebut

menggunakan/menyewa sebagian atau seluruh infrastruktur milik penyedia jaringan. Sebagaimana diketahui bahwa pembangunan infrastruktur memerlukan investasi besar dengan waktu pengembalian yang cukup lama. Kondisi ini menyulitkan para pemain baru untuk memulai bisnis dan berkompetisi dengan *incumbent*. Oleh karena itu, untuk memfasilitasi masuknya pemain baru, penyedia jaringan *incumbent* diminta untuk melakukan pemisahan (*unbundle*) infrastruktur yang dimilikinya (*switching*, transmisi, dan akses *local loop*) agar dapat disewa oleh penyedia jasa sesuai dengan kebutuhannya. Para penyedia jasa ini kemudian dapat menjual jasa/produk yang dihasilkannya secara kompetitif dengan produk yang dihasilkan oleh penyedia jaringan.

Ketiga, *facility-based competition*. Pendekatan ini bertujuan untuk menciptakan kompetisi antarpenyedia jaringan dalam menyediakan jasa kepada pelanggan dengan menggunakan infrastruktur masing-masing. Walau demikian, *incumbent* harus memberikan interkoneksi kepada penyelenggara jaringan lain secara adil dan tanpa diskriminasi sesuai dengan tarif dan kualitas yang ditentukan. Ketiga pendekatan dimaksud dijelaskan lebih rinci pada Tabel 5.

Tabel 5 Perbandingan Pendekatan *Structural Separation*, *Service-based Competition*, dan *Facility-based Competition* di Indonesia

	<i>Structural Separation</i>	<i>Service-based Competition</i>	<i>Facility-based Competition</i>
Struktur Industri	<p>Diperlukan BUMN/badan usaha baru yang khusus menangani masalah pembangunan dan pengelolaan infrastruktur. Badan ini bertindak sebagai penyedia jaringan dan tidak diperbolehkan beroperasi sebagai penyedia jasa.</p> <p>Implikasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • restrukturisasi korporat untuk melakukan <i>unbundle</i> yaitu mengeluarkan fungsi penyedia jaringan dari PT Telkom memerlukan waktu yang lama, terlebih karena masih adanya aset PT Telkom yang dikelola oleh KSO. Disamping itu, juga diperkirakan akan muncul resistansi dari perusahaan • bila badan baru tersebut berbentuk BUMN, maka pemerintah kembali melakukan fungsi operasi. Hal ini tidak sesuai dengan semangat reformasi sektor. Sedangkan, bila badan baru tersebut merupakan badan non-pemerintah, diperkirakan pembangunan di daerah USO akan semakin terbengkalai. Sebagai badan usaha swasta, tentunya badan ini akan lebih mementingkan pembangunan di daerah yang menguntungkan • revaluasi dan <i>appraisal</i> aset PT Telkom yang akan dialihkan ke badan baru akan memerlukan waktu yang sangat lama dan kemungkinan terjadi <i>dispute</i> 	<p>Diperlukan <i>unbundle</i> infrastruktur PT Telkom, diantaranya <i>switching</i>, transmisi dan <i>local loop</i>, untuk dapat disewakan ke penyedia jasa yang membutuhkan.</p> <p>Implikasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kapasitas infrastruktur PT Telkom harus cukup besar karena disamping digunakan untuk keperluan sendiri, infrastruktur tersebut juga harus dapat mengakomodasi berbagai kebutuhan penyedia jasa • bila penyedia jasa menyewa hanya sebagian infrastruktur PT Telkom untuk kemudian dikombinasikan dengan infrastruktur yang dimilikinya, maka terdapat kemungkinan terjadinya ketidaksesuaian sistem 	<p>Tidak diperlukan perubahan organisasi penyelenggara yang ada (PT Telkom), tetapi diperlukan penambahan jumlah penyelenggara jaringan untuk menciptakan kompetisi. Namun demikian, <i>incumbent</i> tetap harus memberikan interkoneksi kepada penyelenggara jaringan lain secara adil, transparan, dan tanpa diskriminasi sesuai dengan tarif dan kualitas yang disepakati/telah ditentukan.</p>
Pembiayaan dan Investasi	<p>Diperlukan investasi awal yang sangat besar sebagai kompensasi pengambilan alih aset PT Telkom.</p> <p>Implikasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bila badan pengelola 	<p>Diperlukan struktur harga yang memperhitungkan investasi baru yang dilakukan oleh penyedia jaringan. Hal ini penting karena penyedia jaringan harus tetap</p>	<p>Diperlukan kemampuan investasi yang kuat dari para penyelenggara jaringan, terutama penyelenggara baru untuk dapat berkompetisi dengan <i>incumbent</i>.</p>

	<p>infrastruktur tersebut berbentuk BUMN, maka investasi awal tersebut akan menjadi beban pemerintah</p> <p>Diperlukan struktur harga yang memperhatikan investasi yang telah dan akan dilakukan. Hal ini sangat penting mengingat investasi infrastruktur bersifat <i>irreversible</i>. Bahkan untuk beberapa jenis investasi, seperti penanaman kabel bawah tanah, pemulihan biaya melalui penyewaan infrastruktur tidak dimungkinkan.</p> <p>Implikasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • biaya sewa infrastruktur dapat menjadi sangat mahal (tidak lebih murah dibandingkan bila harus membangun infrastruktur sendiri). Hal ini terjadi karena biaya sewa tersebut harus memperhitungkan <i>sunk cost</i> peralatan dan jaringan, serta kemungkinan tidak adanya penyewa tambahan, sementara ekspansi jaringan harus tetap dilakukan <p>Diperlukan berbagai investasi tambahan untuk penyesuaian sistem baru, seperti investasi tambahan pada akses <i>local loop</i> yang memungkinkan pelanggan untuk memilih operator</p>	<p>melakukan penambahan kapasitas dan perluasan jaringan yang diantaranya untuk memenuhi kebutuhan penyedia jasa</p>	
Kemampuan Mendorong Kompetisi	<p>Mampu memfasilitasi masuknya penyedia jasa baru sehingga dapat mendorong kompetisi diantara penyedia jasa. Hal ini dimungkinkan karena penyedia jasa tidak harus membangun infrastruktur.</p> <p>Tidak ada diskriminasi dalam pemberian akses kepada penyedia jasa, sehingga tercipta <i>level playing field</i> antarpenyedia jasa.</p>	<p>Mampu memfasilitasi masuknya penyedia jasa baru sehingga dapat mendorong kompetisi diantara penyedia jasa. Hal ini dimungkinkan karena penyedia jasa tidak harus membangun infrastruktur.</p> <p>Diperlukan penegakkan (<i>enforcement</i>) peraturan untuk menghindari diskriminasi yang dapat terjadi saat penyedia jaringan mendahulukan penyaluran trafik yang berasal dari dirinya.</p>	<p>Diperlukan peraturan yang jelas dan penegakkan peraturan yang kuat dalam menciptakan <i>level playing field</i>.</p> <p>Implikasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tidak kuat ataupun tidak konsistennya pelaksanaan dan penegakkan peraturan, akan menyebabkan penyalahgunaan kekuasaan (<i>abuse of power</i>) yang dampaknya tidak saja akan dirasakan oleh penyelenggara lainnya, tetapi juga oleh masyarakat
Tingkat Penetrasi	Meningkatkan penetrasi	Tidak meningkatkan penetrasi. Mengingat penyedia jasa menyewa infrastruktur dari penyedia jaringan, maka kompetisi antarpenyedia jasa hanya terjadi pada daerah yang sudah memiliki infrastruktur sehingga tidak membuka daerah baru	Meningkatkan penetrasi
Penentu Utama Efektivitas Pelaksanaan Kompetisi	Efektivitas pendekatan ini sangat dipengaruhi oleh jumlah penyedia jasa. Semakin banyak penyedia jasa, pemanfaatan dan pembangunan infrastruktur akan semakin efisien.	Efektivitas pendekatan ini sangat dipengaruhi oleh jumlah penyedia jaringan dan jasa. Semakin banyak penyedia jaringan, pembangunan infrastruktur dapat dipercepat. Disamping itu pilihan infrastruktur juga semakin banyak.	Efektivitas pendekatan ini sangat dipengaruhi oleh keberhasilan pelaksanaan dan penegakkan peraturan, serta kemampuan badan regulasi untuk mengawasi jalannya kompetisi

Dari analisis yang disampaikan pada Tabel 5 terlihat bahwa peningkatan penetrasi dapat dilakukan melalui *structural separation* dan *facility-based competition*. Dengan memperhatikan kondisi dan kesiapan sektor, termasuk peraturan, badan regulasi, dan penyelenggara, tampaknya restrukturisasi sektor telekomunikasi Indonesia lebih sesuai menggunakan pendekatan *facility-based competition* yang disertai oleh *service-based competition*. Pendekatan ini pada dasarnya juga sejalan dengan amanat UU No. 36 Tahun 1999.

Sesuai dengan UU Telekomunikasi beserta peraturan turunannya, penyelenggaraan telekomunikasi meliputi penyelenggaraan jaringan telekomunikasi, penyelenggaraan jasa telekomunikasi, dan penyelenggaraan telekomunikasi khusus. Baik penyelenggaraan jaringan maupun jasa telekomunikasi dilakukan oleh BUMN, badan usaha milik daerah (BUMD), badan usaha swasta, atau koperasi. Sedangkan penyelenggaraan telekomunikasi khusus yang merupakan penyelenggaraan telekomunikasi yang sifat, peruntukan dan pengoperasiannya khusus, dilakukan oleh perseorangan, instansi pemerintah, atau badan hukum selain penyelenggara jaringan dan atau jasa telekomunikasi.

UU mengatur bahwa pada prinsipnya, penyelenggara jaringan dapat pula menyelenggarakan jasa. Namun demikian, keduanya merupakan kegiatan terpisah yang masing-masing penyelenggaraannya memerlukan izin melalui proses tertentu. Pemisahan atas penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi (sebelumnya pada UU No. 3 Tahun 1989 dilakukan pemisahan atas jasa dasar dan non-dasar) dimaksudkan untuk dapat mendorong pelaksanaan kompetisi. Sejak awal telah diperkirakan bahwa kompetisi akan sulit dilaksanakan apabila calon penyelenggara harus membangun jaringan sendiri untuk memberikan layanan. Hal ini disebabkan oleh tingginya investasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan jaringan. Dengan melakukan pemisahan antara jaringan dan jasa tersebut diharapkan kompetisi jasa dapat segera berjalan karena penyelenggara jasa tidak membangun jaringan sendiri tetapi menggunakan/menyewa jaringan milik penyelenggara jaringan, kecuali bila jaringan telekomunikasi masih belum tersedia.

Walaupun UU Telekomunikasi telah memungkinkan kompetisi baik antarpengelola jaringan, antarpengelola jasa, maupun antara pengelola jaringan dan jasa, kompetisi tersebut belum dapat dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini disebabkan antara lain oleh belum lengkapnya peraturan pendukung pelaksanaan UU Telekomunikasi. Dari 19 peraturan pemerintah (PP) yang diamanatkan oleh UU No. 36 Tahun 1999, setidaknya terdapat tujuh PP yang terkait langsung dengan pelaksanaan kompetisi, yaitu penyelenggaraan jaringan telekomunikasi, penyelenggaraan jasa telekomunikasi, perizinan, USO, interkoneksi, tarif, serta spektrum frekuensi radio dan orbit satelit. Dari ketujuh PP tersebut, hingga saat ini baru tiga peraturan yang diselesaikan, yaitu penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi yang diatur dalam PP No. 52 Tahun 2000 dan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit yang diatur dalam PP No. 53 Tahun 2000.

Lambatnya penyelesaian peraturan pendukung tersebut secara langsung telah menghambat proses kompetisi. Oleh karena itu, penyelesaian dan penegakkan peraturan pendukung pelaksanaan kompetisi harus menjadi fokus utama yang harus perlu dilaksanakan.

V. REKOMENDASI RENCANA TINDAK

Sejauh ini, skema dan pelaksanaan duopoli tidak membawa banyak manfaat bagi pengembangan sektor telekomunikasi pada umumnya dan pertumbuhan penetrasi telepon tetap pada khususnya. Tidak adanya kajian menyeluruh mengenai aspek finansial dan ekonomi duopoli terhadap perkembangan sektor, belum lengkapnya peraturan pendukung pelaksanaan duopoli, tidak adanya format kompetisi jangka panjang, serta kurangnya sikap tegas pemerintah terhadap para penyelenggara dalam pemenuhan komitmen pembangunan sambungan baru telah menimbulkan kecemasan bahwa kebijakan duopoli ini tidak mampu mendorong pertumbuhan tingkat penetrasi telepon tetap sebagaimana yang menjadi tujuan awal kebijakan ini. Terlebih lagi, pemerintah dihadapkan pada

kewajiban pembayaran kompensasi yang besarnya bukanlah nilai yang kecil. Dikhawatirkan usaha yang dilakukan selama ini termasuk kompensasi yang harus dibayar pemerintah tidak sebanding dengan manfaat yang didapat dari kebijakan duopoli ini.

Sebagaimana disampaikan sebelumnya bahwa berdasarkan data historis pembangunan PT Telkom, diperkirakan pada tahun 2010 tingkat penetrasi sambungan tetap hanya mencapai 6,8 persen. Untuk mencapai angka tersebut diperlukan investasi tahunan sebesar US\$ 194 juta. Bila diasumsikan bahwa skema duopoli akan dipertahankan hingga tahun 2010 dan investasi tahunan PT Telkom untuk pembangunan infrastruktur telepon tetap adalah sama dengan investasi pada tahun 2002 –US\$ 134,6 juta-- maka masih terdapat kekurangan sebesar US\$ 59,4 juta yang harus disediakan oleh PT Indosat setiap tahunnya.

Hingga pertengahan tahun 2003, investasi PT Indosat untuk pembangunan sambungan tetap baru mencapai sekitar US\$ 1,95 juta (satu persen dari total investasi). Dengan memperhatikan kondisi tersebut, kekurangan investasi sebesar US\$ 59,4 juta tersebut diperkirakan akan sulit terpenuhi. Hal ini tentunya akan berdampak pada tidak tercapainya tingkat penetrasi 6,8 persen. Padahal, target 6,8 persen tersebut sangat kecil dibandingkan dengan tingkat penetrasi rata-rata negara Asia yang pada tahun 2002 sudah mencapai 12,1 persen.

Berdasarkan ilustrasi di atas, penambahan jumlah penyelenggara tampaknya merupakan solusi yang tepat untuk meningkatkan pembangunan sambungan tetap. Hal ini juga didukung oleh berbagai pengalaman internasional yang menunjukkan bahwa duopoli ternyata tidak cukup efektif untuk menciptakan kompetisi. Walau demikian, perlu dipahami bahwa pembukaan pasar tidak serta merta mewujudkan kompetisi. Mengingat adanya keterbatasan kemampuan pemain baru, maka untuk menciptakan kompetisi diperlukan pentahapan.

Sebagai langkah awal, pemerintah perlu menciptakan kondisi *open access* yang mengharuskan pemilik jaringan eksisting untuk memberikan interkoneksi kepada pemain baru secara adil dan tanpa diskriminasi sesuai dengan tarif dan kualitas yang telah ditentukan, serta memungkinkan para penyelenggara baru untuk mengakses fasilitas yang selama ini hanya dinikmati oleh *incumbent*. Keadaan ini diharapkan tidak saja menghilangkan *barrier to entry* serta memberikan kesempatan bagi pemain baru untuk berkembang dan menciptakan basis pelanggan tetapi juga mendorong peningkatan efisiensi penyelenggara. Selanjutnya, efisiensi ini diharapkan dapat memberikan berbagai pilihan kepada masyarakat dan menurunkan harga jual layanan. Disamping itu, dengan diterapkannya konsep teknologi netral para pemain baru dapat melakukan *leapfrog* dalam melakukan perluasan jaringan. Hal ini dimungkinkan dengan memanfaatkan berbagai kemajuan teknologi yang telah terbukti mampu menekan investasi secara signifikan. Dengan semakin berkembangnya kemampuan para pemain baru, diharapkan penyelenggaraan telekomunikasi sambungan tetap dapat lebih efisien sehingga pada akhirnya mampu menciptakan kompetisi.

Dalam upaya mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan duopoli dan mempersiapkan pelaksanaan kompetisi penuh, perlu segera dilakukan beberapa hal.

Pertama, penyelesaian peraturan pendukung pelaksanaan kompetisi seperti interkoneksi, perizinan, dan penomoran. Interkoneksi merupakan isu krusial untuk segera diselesaikan. Sebagaimana diketahui bahwa semua jaringan baru pada akhirnya harus disambungkan ke jaringan PT Telkom mengingat saat ini PT Telkom memiliki hampir seluruh jaringan telekomunikasi nasional dengan basis pelanggan yang melebihi 98 persen dari total pelanggan nasional. Tanpa adanya interkoneksi, ruang gerak para pemain baru sangat terbatas sehingga sulit menciptakan basis pelanggan. Oleh karena itu, penyelesaian peraturan interkoneksi menjadi sangat penting untuk memfasilitasi masuknya penyelenggara baru sekaligus memberikan investasi tambahan bagi penyelenggara eksisting.

Perizinan juga merupakan isu yang harus segera diselesaikan. Bila pada UU Telekomunikasi sebelumnya –UU No. 3 Tahun 1989-- izin diberikan kepada calon penyelenggara yang bekerjasama dengan badan penyelenggara, maka saat ini izin diberikan berdasarkan kelayakan dan kemampuan calon penyelenggara melalui proses tertentu. Dengan demikian penyelesaian peraturan perizinan menjadi

sangat penting untuk membuka peluang bagi pemain baru yang layak serta mendorong pertumbuhan penyelenggaraan telekomunikasi.

Kedua, penentuan format kompetisi penuh jangka panjang. Langkah ini harus dipersiapkan secara matang mengingat format kompetisi merupakan landasan bagi pengembangan telekomunikasi selanjutnya. Ketersediaan dan kebutuhan infrastruktur, kemampuan daya beli masyarakat, serta karakteristik demografi, geografi dan sektor unggulan setiap daerah berbeda-beda. Dengan adanya perbedaan-perbedaan tersebut, perlu disusun suatu bentuk penyelenggaraan telekomunikasi yang sesuai dan bermanfaat bagi masyarakat pengguna. Belum adanya format kompetisi penuh akan menyebabkan tidak optimalnya investasi yang dilakukan. Oleh karena itu, perlu segera ditetapkan format kompetisi.

Ketiga, pengkajian kebutuhan pembukaan pasar. Persiapan menuju kompetisi penuh harus sudah diselesaikan sebelum tahun 2010. Walaupun demikian, pelaksanaan kompetisi penuh tidak tertutup untuk dipercepat, tergantung pada kesiapan kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan pemerintah, kesiapan teknis dan finansial para penyelenggara baru, serta kebutuhan masyarakat sebagai pengguna jasa. Di satu sisi, lambatnya pembukaan pasar akan menyebabkan semakin terhambatnya pembangunan telekomunikasi. Di lain sisi, pembukaan pasar yang prematur dan tidak disertai dengan berbagai kesiapan peraturan pendukung akan menyebabkan persaingan tidak sehat antaroperator. Oleh karena itu, perlu segera dilakukan pengkajian kebutuhan pembukaan pasar yang diantaranya meliputi waktu pembukaan pasar, jumlah penyelenggara baru, dan wilayah operasi.

Keempat, penyusunan tahapan migrasi dari duopoli menuju kompetisi penuh melalui pengkajian berbagai alternatif untuk mendapatkan skema migrasi yang optimal. Penyusunan tahapan migrasi ini penting untuk memberikan kejelasan pada para penyelenggara dan calon penyelenggara dalam mempersiapkan diri menghadapi kompetisi. Selain itu, dengan adanya tahapan migrasi, beban finansial akibat perubahan kebijakan, seperti pembayaran kompensasi, dapat dihindari.

Kelima, perkuatan peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan BRTI sebagai badan regulasi. Walaupun UU Telekomunikasi tahun 1999 telah mengamanatkan pemisahan antara fungsi pembuat kebijakan dan regulasi dengan fungsi operasi, pada kenyataannya sampai saat ini pemerintah masih melaksanakan ketiga fungsi tersebut, sehingga terkadang kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan terkesan bias. Oleh karena itu, pemerintah harus segera mereposisi peran dan fungsi untuk menciptakan posisi yang lebih netral dan independen. Terkait dengan masalah tersebut, perlu diperjelas pemisahan fungsi dan kewenangan, serta hubungan kerja antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan BRTI sebagai badan regulasi. Hal ini penting mengingat saat ini masih terdapatnya unsur pemerintah dalam struktur BRTI.

Keenam, perkuatan peran pemerintah untuk mendorong partisipasi swasta dalam program USO. Peran pemerintah masih sangat diperlukan dalam upaya penyediaan fasilitas telekomunikasi di wilayah USO. Hingga saat ini masih terdapat sekitar 45 ribu desa yang tidak memiliki fasilitas telekomunikasi. Pada akhir tahun 2003, pemerintah meluncurkan program USO yang meliputi pembangunan fasilitas telekomunikasi di 3.010 desa dengan memanfaatkan Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN). Dengan adanya reposisi peran pemerintah yang memisahkan antara fungsi pembuat kebijakan dengan fungsi operasi, peran aktif swasta dalam program USO harus ditingkatkan. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyusunan ulang mekanisme pembangunan USO termasuk penentuan besaran kontribusi penyelenggara telekomunikasi sehingga swasta dapat lebih terlibat dalam program USO selanjutnya.

Ketujuh, penataan ulang struktur tarif. Dalam penyelenggaraan telekomunikasi yang kompetitif, *rebalancing* tarif untuk layanan sambungan tetap sangat diperlukan. Untuk itu, diperlukan komitmen pemerintah dalam melaksanakan hal tersebut. Selain itu, juga diperlukan transparansi penyelenggara telekomunikasi mengenai struktur dan perhitungan *rebalancing* tarif untuk kemudian disosialisasikan kepada masyarakat.

Sebagaimana disampaikan terdahulu bahwa kebijakan duopoli bertujuan untuk mendorong pertumbuhan tingkat penetrasi telepon tetap sehingga dapat memberikan pilihan kepada masyarakat. Belum lengkapnya peraturan pendukung pelaksanaan duopoli dan belum adanya format kompetisi penuh jangka panjang secara langsung telah membatasi pertumbuhan pembangunan. Sementara itu, kebutuhan masyarakat akan layanan telekomunikasi semakin meningkat. Oleh karena itu, perlu dilakukan langkah-langkah peningkatan efisiensi baik dalam pemanfaatan infrastruktur yang ada maupun pembangunan infrastruktur baru. Langkah-langkah tersebut diantaranya meliputi optimasi pemanfaatan infrastruktur, peningkatan intensitas pemanfaatan infrastruktur, dan peningkatan sinergi pemanfaatan dan pembangunan infrastruktur. Ketiga langkah tersebut diharapkan dapat mendorong peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap layanan telekomunikasi, khususnya sambungan tetap, secara signifikan. Peningkatan efisiensi ini bukan saja untuk mendorong penetrasi sambungan tetap dan menunjang kegiatan perekonomian nasional, tetapi juga untuk melaksanakan komitmen Indonesia dalam berbagai perjanjian internasional, seperti *Tokyo Declaration*¹¹ pada tahun 2000 dan *Action Plan World Summit on the Information Society* pada tahun 2003.

Langkah pertama, optimasi pemanfaatan infrastruktur. Dalam pelaksanaan pembangunan telekomunikasi nasional terdapat kecenderungan untuk lebih mengutamakan pembangunan fasilitas baru daripada memanfaatkan infrastruktur yang ada secara optimal.

Untuk melihat efektivitas investasi pembangunan infrastruktur telekomunikasi, setidaknya terdapat dua hal pokok, yaitu intensitas pembangunan baru dan pemanfaatan infrastruktur. Investasi, sistem pembiayaan pembangunan, *barrier to entry*, skema pentarifan, dan kondisi pasar merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pertumbuhan tingkat penetrasi. Sementara itu, ketersediaan infrastruktur, kesesuaian antara infrastruktur baru dengan yang ada, serta dukungan regulasi merupakan faktor-faktor yang menentukan intensitas pemanfaatan infrastruktur secara maksimal. Investasi masif untuk pembangunan baru akan menjadi sia-sia apabila tidak diikuti dengan pemanfaatan infrastruktur secara optimal. Oleh karena itu, pembangunan hendaknya dilaksanakan dengan memperhatikan batasan-batasan tersebut yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan nasional. Dengan demikian, intensitas investasi pembangunan baru dapat ditentukan dengan tepat.

Kemampuan penyelenggara eksisting maupun pemain baru dalam membangun infrastruktur telekomunikasi masih terbatas. Sementara itu, kebutuhan masyarakat akan jasa ini semakin berkembang. Sesuai peraturan yang berlaku, saat ini penyelenggaraan telekomunikasi hanya memanfaatkan infrastruktur telekomunikasi yang dimiliki oleh perusahaan telekomunikasi. Padahal, terdapat potensi infrastruktur lain, seperti jaringan listrik *Powerline Communications* (PLC), serta *backbone* serat optik yang dimiliki oleh PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan PT Perusahaan Gas Negara, yang dapat dimanfaatkan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Sebagai ilustrasi, kapasitas *backbone* serat optik PT PLN di Jawa-Bali baru dimanfaatkan sekitar sepuluh hingga 20 persen. Angka ini menunjukkan bahwa infrastruktur eksisting masih *under-utilized*. Oleh karena itu, selain melakukan optimasi pemanfaatan infrastruktur telekomunikasi, pemerintah juga perlu mendorong pemanfaatan infrastruktur lain baik infrastruktur non-telekomunikasi maupun infrastruktur telekomunikasi yang dimiliki oleh perusahaan non-telekomunikasi. Pemanfaatan tersebut akan menambah kontribusi yang cukup signifikan dalam peningkatan penetrasi layanan telekomunikasi.

Kemajuan teknologi telah memungkinkan infrastruktur listrik digunakan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Pemanfaatan infrastruktur tenaga listrik juga telah dimungkinkan sebagaimana diatur dalam pasal 49 UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Akan tetapi, kebijakan penyelenggaraan telekomunikasi belum mengatur pemanfaatan PLC secara luas. Hal ini cukup disayangkan mengingat PLC menjangkau lebih dari 32 juta penduduk di seluruh Indonesia, sehingga sangat berpotensi mempercepat peningkatan penetrasi sambungan tetap. Pemanfaatan

¹¹ Salah satu kesepakatan dalam *Tokyo Declaration* tersebut adalah penyediaan akses internet yang harus dipenuhi selambat-lambatnya pada tahun 2005. Sedangkan *Action Plan WSIS* diantaranya menetapkan bahwa seluruh desa sudah harus memiliki akses yang saling terhubung selambat-lambatnya pada tahun 2015

infrastruktur eksisting PT PLN diperkirakan dapat mempercepat waktu pembangunan hingga tiga kali lipat sehingga akan menekan biaya investasi sebesar 30 persen. Oleh karena itu, pemerintah perlu mendorong pemanfaatan PLC sebagai upaya untuk menjembatani pemanfaatan kemajuan teknologi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pemerintah perlu melakukan penilaian terlebih dahulu terhadap dampak pemanfaatan PLC, termasuk kesesuaian dengan sistem eksisting dan kebutuhan investasi baru untuk menyelaraskan dengan sistem eksisting.

Langkah kedua, peningkatan intensitas pemanfaatan infrastruktur. Sebagaimana pembangunan infrastruktur pada umumnya, pembangunan infrastruktur telekomunikasi memerlukan investasi yang besar. Berbagai upaya kerjasama pemerintah-swasta telah dirintis untuk memacu ekspansi jaringan telekomunikasi, namun ketersediaannya tetap belum mencukupi. Tidak adanya sistem pembiayaan yang mampu menjamin keberlangsungan pembangunan merupakan salah satu kendala dalam upaya penyediaan infrastruktur. Berdasarkan kenyataan itu, peningkatan intensitas pemanfaatan infrastruktur harus dilakukan, sehingga terbatasnya ketersediaan infrastruktur bukan lagi merupakan penghalang bagi berlangsungnya penyediaan jasa telekomunikasi.

Konsep ini dilakukan diantaranya melalui pengembangan fasilitas umum dan pelaksanaan konsep yang memungkinkan masyarakat dapat mengakses informasi secara mudah dan murah. Langkah ini dapat berjalan efektif apabila pemerintah dapat mendorong penyelenggara sambungan tetap untuk menerapkan tarif khusus bagi fasilitas umum seperti warung telekomunikasi (wartel) dan warung internet (warnet), serta menerapkan pola kerjasama dengan pembagian keuntungan yang menarik. Disamping itu, berkurangnya retribusi yang harus ditanggung oleh pengusaha wartel dan warnet juga diperkirakan akan mendorong perluasan penyediaan fasilitas umum ini.

Langkah ketiga, penciptaan sinergi pemanfaatan dan pembangunan infrastruktur. Dalam era ekonomi digital, kebutuhan infrastruktur telekomunikasi semakin bertambah. Pada penyelenggaraan telekomunikasi yang bersifat monopoli, pemenuhan kebutuhan tersebut sangat sulit dilakukan, terutama karena terbatasnya kemampuan penyelenggara. Bertambahnya jumlah penyelenggara pada lingkungan multi operator seharusnya dapat meningkatkan kemampuan penyediaan infrastruktur. Pada kenyataannya, masih dirasakan adanya kendala akibat besarnya kebutuhan investasi untuk pembangunan baru. Oleh karena itu, perlu dilakukan *resource sharing* antarp penyelenggara sebagai upaya efisiensi investasi.

Pemakaian bersama suatu infrastruktur oleh beberapa penyelenggara, tentunya dengan tetap menjaga kualitas pelayanan, seperti pemakaian bersama menara pemancar/penerima untuk layanan seluler dan pemakaian bersama *backbone*, akan menghasilkan suatu infrastruktur yang berkapasitas besar, dapat menghemat biaya investasi dan menghindari terjadinya duplikasi infrastruktur. Penghematan ini diharapkan akan meningkatkan efisiensi penyelenggaraan telekomunikasi yang pada akhirnya menurunkan harga jual layanan. Dengan adanya efisiensi investasi, para penyelenggara dapat menggunakan hasil penghematan investasi untuk memperluas jaringan akses lokal (*last mile*) atau pengembangan layanan lain. Selanjutnya, dengan bertambahnya kapasitas infrastruktur, trafik diharapkan akan lebih mudah dibangkitkan dan industri isi (*content*) dan aplikasi dapat tumbuh dengan baik.

Pada prinsipnya, UU Telekomunikasi No. 36 Tahun 1999 beserta peraturannya mendukung baik pendekatan *facility-based competition* maupun *service-based competition*. Berdasarkan kondisi yang ada saat ini dinilai bahwa *facility-based competition* merupakan pendekatan yang sesuai untuk memulai pelaksanaan migrasi dengan risiko perubahan sekecil mungkin. Selanjutnya, pendekatan ini perlu diikuti oleh *service-based competition* untuk memperkaya pilihan layanan bagi masyarakat. Berdasarkan pertimbangan tersebut, berikut ini disampaikan rekomendasi tahapan migrasi menuju kompetisi penuh (Tabel 6).

Tabel 6 Rekomendasi Tahapan Migrasi Menuju Kompetisi Penuh

TAHAP 1	TAHAP 2	TAHAP 3
<p>Penciptaan iklim kompetisi melalui penyusunan peraturan serta penguatan peran pemerintah dan BRTI:</p> <ul style="list-style-type: none"> • penyelesaian mekanisme pembayaran kompensasi dan penyesuaian perizinan PT Telkom (untuk SLI) serta PT Indosat (untuk lokal dan SLJJ) • pemisahan antara fungsi pembuat kebijakan (pemerintah), regulasi (BRTI), dengan fungsi operasi (penyelenggara), termasuk pembagian tugas dan kewenangan yang jelas antara pemerintah dan BRTI • penyelesaian peraturan pendukung pelaksanaan kompetisi, seperti interkoneksi, perizinan, USO, penomoran, dan tarif • penetapan target minimum pembangunan serta sanksi yang diberikan kepada PT Telkom dan PT Indosat apabila target tersebut tidak terpenuhi (sebagai bentuk realisasi atas kompensasi yang diberikan pemerintah kepada keduanya) 	<p>Pengkajian kesiapan dan kebutuhan pembukaan pasar lanjutan untuk setiap daerah dengan turut mempertimbangkan potensi infrastruktur lain (infrastruktur non-telekomunikasi dan infrastruktur telekomunikasi yang dikelola oleh perusahaan non-telekomunikasi):</p> <ul style="list-style-type: none"> • penyusunan rencana induk pengembangan infrastruktur telekomunikasi nasional terutama tatanan infrastruktur yang mendorong integrasi berbagai jaringan dan aplikasi • pengkajian kebutuhan pembukaan pasar (waktu pembukaan pasar, jumlah penyelenggara, dan wilayah operasi) untuk mengetahui kebutuhan dan kesiapan kompetisi setiap daerah • pemanfaatan infrastruktur telekomunikasi yang dikelola oleh perusahaan non-telekomunikasi, seperti PT PLN dan PT PGN • pengkajian pemanfaatan infrastruktur non-telekomunikasi, seperti jaringan listrik <i>Powerline Communications</i>, dan implikasinya terhadap jaringan telekomunikasi eksisting (untuk menjamin kesesuaian dengan sistem eksisting) 	<p>Pembukaan pasar lanjutan secara bertahap:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pembukaan pasar lanjutan (pengakhiran duopoli) secara bertahap, dimulai dari daerah yang berdasarkan pengkajian dinilai sudah siap • pemanfaatan infrastruktur non-telekomunikasi secara optimal (diintegrasikan dengan jaringan telekomunikasi atau dioperasikan sebagai <i>overlay</i> dari sistem yang ada, disesuaikan dengan hasil pengkajian)

Rekomendasi ini disusun berdasarkan empat asumsi. Pertama, tujuan utama pembukaan pasar adalah untuk meningkatkan penetrasi. Sedangkan kompetisi jasa diharapkan akan timbul dengan sendirinya sejalan dengan semakin berkembangnya infrastruktur. Oleh karena itu, kompetisi akan lebih efektif bila diwujudkan melalui pendekatan *facility-based competition* yang disertai oleh *service-based competition*. Kedua, pemerintah menerapkan kebijakan teknologi netral. Kebijakan ini memungkinkan para penyelenggara baru untuk melakukan *leapfrog* teknologi. Hal ini diperlukan karena teknologi baru mampu menekan investasi sehingga dapat mempercepat perkembangan kemampuan penyelenggara baru. Disamping itu, pemanfaatan teknologi baru juga dapat memperkaya khasanah infrastruktur nasional secara keseluruhan. Ketiga, penyelenggaraan jaringan tidak dibatasi hanya pada pemanfaatan infrastruktur telekomunikasi milik perusahaan telekomunikasi, tetapi juga pada infrastruktur non-telekomunikasi yang berpotensi ataupun infrastruktur telekomunikasi yang dikelola oleh perusahaan non-telekomunikasi. Keempat, pembukaan pasar setelah duopoli tidak harus dilakukan secara nasional dan simultan, tetapi dapat dilakukan per wilayah atau beberapa wilayah secara bertahap tergantung pada kesiapan dan kebutuhan wilayah yang bersangkutan.

KEPUSTAKAAN

- Anonim. 2000. *Tokyo Declaration*.
 Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2003. *Infrastruktur Indonesia: Sebelum, Selama dan Pasca Krisis*, Jakarta.
 Kotlikoff, Laurence. 2002. *Telecommunications Policy – Promoting Investment and Vigorous Competition*. Boston.
 Pindyck, Robert. 2004. *Mandatory Unbundling and Irreversible Investment in Telecom Networks*, Cambridge, Massachusetts.
 PT Telekomunikasi Indonesia (Persero). 1996 – 2002. *Laporan Tahunan PT Telekomunikasi Indonesia*, Tbk, Jakarta.
 Republik Indonesia. 1999. *Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi Indonesia*, Jakarta.

- _____. 1999. *Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi*, Jakarta.
- _____. 2000. *Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi*, Jakarta.
- _____. 2002. *Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan*, Jakarta.
- _____. Berbagai tahun. *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI*, Jakarta.
- Sallstrong, Laura. 2001. *Studi tentang Teknologi Informasi dan Peranan Kritis Sektor Piranti Lunak dan Layanan*, Jakarta.
- United Nations. 2002. *United Nations' Report of the High-Level Panel on ICT*.
- _____. 2003. *Action Plan World Summit on the Information Society*.