

**MENATA KEMBALI HUKUM
DALAM PENYELENGGARAAN USAHA TELEKOMUNIKASI
DI INDONESIA**

DISERTASI



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Dalam Memperoleh
Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum**

**AGUS PRAMONO
NIM. B5A 005001**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

**MENATA KEMBALI HUKUM
DALAM PENYELENGGARAAN USAHA TELEKOMUNIKASI
DI INDONESIA**

DISERTASI



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Dalam Memperoleh
Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum**

**AGUS PRAMONO
NIM. B5A 005001**

**Promotor dan Co.Promotor
Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H
Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M., S.H.**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

DISERTASI

MENATA KEMBALI HUKUM DALAM PENYELENGGARAAN USAHA TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA

**AGUS PRAMONO
NIM. B5A 005001**

Semarang, 2008
Telah disetujui untuk dilaksanakan oleh :

Promotor,

Co. Promotor

Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M., S.H.

Mengetahui,
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum,

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M., S.H.
NIP. 130 324 140

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT. yang telah melimpahkan segala rahmat, karunia dan hidayahNya, melalui berbagai ujian yang menuntut kesabaran, ketekunan dan kesungguhan hati yang mendalam, penulisan laporan penelitian disertasi yang berjudul “REFUNGSIONALISASI HUKUM DALAM PENYELENGGARAAN USAHA TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA”, dapat penulis selesaikan.

Laporan penelitian ini adalah hasil penelitian lapangan dalam rangka penulisan disertasi sebagai tugas akhir untuk meraih derajat keilmuan Doktor di bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Motivasi yang mendasari penelitian ini adalah keinginan yang kuat untuk memberikan sumbangsih dalam usaha membangun hari esok yang lebih baik bagi kita semua lebih khusus “ilmu yang bermanfaat”, betapapun kecilnya, sekalipun hasilnya mungkin hanya sekedar berupa sebatas saran di hamparan luas dan dalamnya laut.

Sebagai manusia yang dhoif, penulis sadar sepenuhnya tanpa bimbingan, rahmat, karunia dan hidayah-Nya serta bantuan berbagai pihak, adalah hal yang mustahil hasil penelitian ini dapat terselesaikan. Dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat yang setinggi-tingginya dan terima kasih yang mendalam serta penghargaan yang setulusnya, kepada yang amat terpelajar : Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H selaku Promotor, yang telah membimbing penulis. Dengan bimbingan, pengarahan, dan nasehat serta teguran, sehingga penulisan laporan ini dapat terselesaikan.

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, S.H., berkenaan sebagai Promotor II, di tengah-tengah kesibukan selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum, secara khusus dan penuh perhatian selalu memberikan bimbingan, dorongan, dan pengarahan, sehingga penulisan laporan hasil penelitian ini terselesaikan.

Selanjutnya pada kesempatan ini pula, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Saudara Imbang dan Saudara Dedy dan saudara Ashar yang telah membantu dalam pengolahan data. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Saudara Wawang dan Hery yang telah menyelesaikan proses pengetikan laporan hasil penelitian ini. Untuk Adi Retnowahyuni (istri), Yustisiarini (anak), dan Ari (Menantu), penulis sampaikan terima kasih atas dorongan semangat dan iringan doa yang tiada henti, kelahiran Nabil Arifianza Hideaki (cucu pertama), tanggal 12 April 2007 menambah semangat dan dorongan yang kuat untuk menyelesaikan laporan hasil penelitian ini.

Demikian, laporan penulisan disertasi ini penulis susun, sumbang pemikiran dan saran perbaikan dari pembaca sangat membantu untuk pendalaman, pengembangan dan penyempurnaan penulisan Laporan Penelitian Disertasi ini sangat penulis nantikan.

Jakarta, 2007

Penulis

Agus Pramono

ABSTRAK

Mengamati bekerjanya hukum di Indonesia sangat menarik, khususnya menyangkut hukum bisnis dalam era globalisasi. Dalam konteks ini, refungsionalisasi hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi dimaknai sebagai suatu proses pembaruan hukum sekaligus merupakan bagian dari proses politik hukum yang progresif dan reformatif.

Dalam hubungan ini interpretasi hukum atas prinsip pasal 33 Undang-Undang 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance* menjadi kajian utama dalam disertasi ini. Tampak bahwa telekomunikasi yang merupakan cabang produksi yang penting dikuasai negara dan diusahakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang diinterpretasikan dari pasal 33 Undang-Undang 1945, masih memerlukan upaya yang lebih serius untuk menjabarkannya dalam tataran praksis yang bemuara pada kesejahteraan rakyat.

Keadaan tersebut diatas, memacu penstudi untuk melakukan telaah permasalahan (a) faktor-faktor apakah yang mendorong perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, (b) bagaimanakah refungsionalisasi hukum dalam perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia sejalan dengan asas yang terkandung dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*, dan (c) upaya apakah yang perlu dilaksanakan dalam konteks perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi tersebut sejalan dengan prinsip pasal 33 Undang Dasar 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*.

Metode penelitian yang diterapkan dalam studi ini adalah metode yuridis sosiologis (yuridis empirik), berpijak pada data-data sekunder (norma-norma hukum dan dokumen hukum penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia). Kajian dilakukan secara deskriptif analitis dengan pengungkapan faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi. Faktor-faktor tersebut yaitu faktor hukum dan faktor non hukum (ekonomi/politik, sosial, budaya). Faktor hukum telah menunjukkan fungsinya sebagai faktor pengintegrasikan dari sub-sistem-sub-sistem politik/ekonomi, sosial dan budaya dalam konteks penyelenggaraan usaha telekomunikasi.

Temuan studi menunjukkan bahwa asas-asas hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang diajukan sebagai pemikiran alternatif berpijak pada prinsip pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance* serta kebiasaan yang berlaku dikalangan penyelenggara usaha telekomunikasi. Asas-asas hukum penyelenggaraan telekomunikasi tersebut menjadi acuan dalam konteks refungsionalisasi dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia. Berdasarkan atas temuan studi ini, menjadi penting untuk direkomendasikan bahwa meskipun demikian kuatnya pengaruh globalisasi, hendaknya interpretasi hukum atas pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam konteks penyelenggaraan usaha telekomunikasi harus tetap mengacu dalam kerangka dasar falsafah negara yaitu Pancasila. Dengan demikian kesejahteraan rakyat dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi menjadi fokus dan tujuan hakiki yang menjadi tanggung jawab bersama baik pemerintah maupun penyelenggara usaha telekomunikasi di Indonesia, baik Badan Usaha Milik Negara maupun Badan Usaha Swasta Asing/Nasional yang bergerak dibidang telekomunikasi.

Kata kunci : *Refungsionalisasi hukum, penyelenggaraan usaha telekomunikasi, prinsip pasal 33 Undang-Undang 1945 dan prinsip Good Corporate Governance.*

DAFTAR ISI

	Hal.
JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
RINGKASAN	v
SUMMARY	xvii
KATA PENGANTAR	xiii
DAFTAR ISI	xv
GLOSSARY	xxi
DAFTAR SINGKATAN	xxiii
DAFTAR RAGAAN	xxiv
DAFTAR TABEL	xxv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	21
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	22
D. Kerangka Pemikiran	25
E. Keaslian Penelitian	37
F. Metode Penelitian.....	39
1. Metode Pendekatan	42
2. Spesifikasi Penelitian	43
3. Jenis Data.....	43
4. Metode Pengumpulan Data	44
5. Metode Analisis Data	45
G. Sistematika Penulisan	47

BAB II	TELEKOMUNIKASI SEBAGAI MEDIA TRANSPORTASI INFORMASI DALAM KONTEKS WAWASAN NUSANTARA.....	51
A.	Ruang lingkup telekomunikasi dan penyelenggaraan usaha telekomunikasi.....	51
1.	Pengertian Umum Telekomunikasi dan Definisi Telekomunikasi.	51
2.	Jenis-jenis penyelenggaraan usaha telekomunikasi.....	52
3.	Dasar hukum penyelenggaraan usaha Telekomunikasi	52
B.	Fungsi dan peran Telekomunikasi dalam wawasan nusantara.....	53
1.	Fungsi telekomunikasi untuk keperluan ekonomi	53
2.	Fungsi telekomunikasi untuk keperluan Politik ..	55
3.	Fungsi telekomunikasi untuk keperluan Sosial Budaya	56
4.	Fungsi telekomunikasi untuk keperluan Pertahanan Dan Keamanan	58
C.	Arti Penting Telekomunikasi sebagai Jembatan Informasi dan Komunikasi, Penggerak Pertumbuhan Ekonomi dan Salah Satu Faktor Daya Saing Negara Indonesia	61
1.	Arti Penting Telekomunikasi sebagai jembatan informasi dan komunikasi masyarakat Indonesia	61
2.	Telekomunikasi sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi.....	66
3.	Telekomunikasi sebagai salah satu faktor daya saing negara.....	73

BAB III	FUNGSIONALISASI HUKUM DALAM MENGINTEGRA- SIKAN PRINSIP PASAL 33 UUD 1945, PRINSIP GOOD CORPORATE GOVERNANCE, KEBIASAAN YANG BERLAKU DI KALANGAN PENYELENGGARA TELEKOMUNIKASI DAN PERAN NEGARA DALAM USAHA TELEKOMUNIKASI.....	79
A.	Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.	79
1.	Fungsi Hukum dan Politik Hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia	79
2.	Prinsip Pasal 33 UUD 1945 dan Hubungannya dengan Kapitalisme dalam konteks penyeleng- garaan usaha telekomunikasi.....	83
B.	Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi Berdasarkan Prinsip <i>Good Corporate Governance</i>	96
1.	Pengertian " <i>Good Corporate Governance</i> "	96
2.	Kewajiban Fidusia dalam pengelolaan Perusahaan Penyelenggara Telekomunikasi	101
C.	Peran Negara dalam Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi.....	108
1.	Pemerintah selaku penentu kebijakan dan sebagai regulator penyelenggaraan usaha telekomunikasi	108
2.	Kedudukan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia. (BRTI).....	109
D.	Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi berdasarkan Kebiasaan yang Berlaku di Kalangan Penyelenggara Usaha Telekomunikasi.	110

BAB IV	DESKRIPSI TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA DAN PERSPEKTIF PERBANDINGAN PENGATURAN PENYELENGGARAAN USAHA TELEKOMUNIKASI DI SINGAPURA, MALAYSIA, DAN VIETNAM	113
A.	Perkembangan Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi di Indonesia	113
1.	Perkembangan pengaturan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia dalam persaingan global	113
a.	Periode 1945 – 1988	113
b.	Periode 1989 – 1998	126
c.	Periode 1999 – sekarang	215
2.	Kontribusi usaha telekomunikasi dalam pertumbuhan ekonomi nasional.....	251
a.	Tingkat teledensitas (kepadatan) dan penyebaran sarana telekomunikasi sebagai faktor kunci pertumbuhan <i>GDP (Gross Domestic Product)</i>	251
b.	Kontribusi usaha telekomunikasi terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).....	273
c.	Kontribusi usaha telekomunikasi terhadap daya saing negara	282
3.	Faktor-faktor yang melatar belakangi terjadinya perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia	288
a.	Faktor hukum.....	288
b.	Faktor non hukum.....	294
1)	Ekonomi politik.....	294
2)	Teknologi telekomunikasi	299

3) Sosial budaya	317
B. Penerapan Prinsip "Good Corporate Governance" dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi.....	328
1. Implementasi Prinsip-prinsip "Good Corporate Governance" dalam Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi.....	328
2. Korelasi kepentingan <i>Public</i> dengan prinsip-prinsip "Good Corporate Governance" dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi.....	336
3. Penerapan prinsip "Good Corporate Governance" oleh PT. Telkom, sebagai model.....	346
C. Studi Kasus PT Telekomunikasi Indonesia Tbk (PT. Telkom) Terhadap Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.....	353
1. Kasus Posisi	353
2. Putusan dan Pertimbangan KPPU	354
3. Pemeriksaan dan Putusan	356
4. Putusan KPPU.....	364
5. Keberatan PT Telkom.....	366
D. Perspektif Perbandingan Pengaturan Penyelengga- raan Usaha Telekomunikasi.....	380
1. Penyelenggaraan Telekomunikasi di Singapura. 380	
a. Umum	380
b. Pasar telepon tetap (fixed line).....	381
c. Pasar komunikasi mobile.....	386
d. Peran IDA sebagai Pengatur Sektor Telekomunikasi.....	389
2. Malaysia.....	393
a. Umum	393

	b.	Privatisasi TMB.....	394
	c.	Lembaga Regulator	395
	d.	Tinjauan Era Kompetisi	395
	3.	Penyelenggaraan telekomunikasi di Vietnam. ...	402
	a.	Umum	402
	b.	Pasar Telepon	404
	c.	Peran Pemerintah selaku Pengatur Tele- komunikasi di Vietnam.....	406
	d.	Monopoli telekomunikasi dan kerjasama swasta asing industri telekomunikasi di Vietnam.....	407
	4.	Manfaat dan Segi positif Perspektif Perbandingan Pengaturan	409
BAB V		MENATA KEMBALI HUKUM DALAM PENYELENGGA- RAAN USAHA TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA.....	412
	A.	Asas-asas Hukum Penyelenggaraan Telekomunikasi di Indonesia	412
	1.	Keterpaduan Asas Hukum Pasal 33 Undang- Undang Dasar 1945, Prinsip GCG, Kebiasaan para penyelenggara telekomunikasi dan Peran Negara sebagai Penentu Kebijakan.	412
	2.	Asas Hukum Telekomunikasi Nasional.....	425
	3.	Asas Hukum Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi di Indonesia.....	429
	B.	Penataan Pranata Hukum dan Perspektif Prinsip Peraturan Hukum Penyelenggaraan Usaha Teleko- munikasi di Indonesia.....	438
	1.	Penataan Kelembagaan Dalam Pembinaan Telekomunikasi	438

2.	Prinsip-prinsip Peraturan Hukum Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi.....	443
3.	Penataan Ulang Pranata Hukum Investasi	461
C.	Menata Kembali Hukum dalam Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi di Indonesia.	487
1.	Arti penting penyelenggaraan usaha Telekomunikasi di bidang ekonomi politik dalam konteks globalisasi	487
2.	Fungsi Hukum Sebagai Sarana Pengintegrasikan Dalam Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi..	494
3.	Konsep Peraturan Hukum Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi di Indonesia dalam Upaya Pengantisipasi Perubahan Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi Global	506
BAB VI	SIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	540
A.	Simpulan.....	540
B.	Rekomendasi.....	543
	DAFTAR KEPUSTAKAAN.....	547

GLOSSARY

Dalam disertasi ini, penulis menyampaikan Glossary (terminologi) untuk memberikan penegasan dan dengan maksud agar terwujud persepsi yang sama/yang tepat, sebagai berikut :

- a. Telekomunikasi adalah setiap pemancaran, pengiriman, dan atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda-tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara, dan bunyi melalui sistem kawat optik, radio atau sistem elektromagnetik lainnya.
- b. Sarana dan prasarana telekomunikasi adalah segala sesuatu yang memungkinkan dan mendukung berfungsinya telekomunikasi.
- c. Jaringan telekomunikasi adalah rangkaian perangkat telekomunikasi dan kelengkapannya yang digunakan dalam bertelekomunikasi.
- d. Jasa telekomunikasi adalah layanan telekomunikasi untuk memenuhi kebutuhan bertelekomunikasi dengan menggunakan jaringan telekomunikasi.
- e. Penyelenggara telekomunikasi adalah perseorangan, koperasi, badan usaha milik daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik swasta, instansi pemerintah, dan instansi pertahanan keamanan negara.
- f. Penyelenggaraan telekomunikasi adalah kegiatan penyediaan dan pelayanan telekomunikasi sehingga memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi.

- g. Penyelenggaraan usaha telekomunikasi adalah penyelenggaraan usaha jaringan dan jasa telekomunikasi, tidak termasuk penyelenggaraan telekomunikasi khusus.
- h. Interkoneksi adalah keterhubungan antar jaringan telekomunikasi dari penyelenggara jaringan telekomunikasi yang berbeda.
- i. Ekonomi politik adalah suatu hasil analisis dan atau kebijakan politik yang berkaitan dengan bidang ekonomi.
- j. Menata kembali hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi adalah suatu proses penataan kembali dan atau pembaharuan hukum yang meliputi reformasi/penataan kembali kelembagaan pembina sektor telekomunikasi, perkuatan peraturan hukum usaha telekomunikasi dan implementasi prinsip *Good Corporate Governance* yang berbasis sosial budaya Indonesia, dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia.
- k. UUD 1945 adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

DAFTAR SINGKATAN

AA	:	Apparatus Assigment
ADB	:	Asean Development Bank
AMPS	:	Analog Mobile Phone System
ALU	:	Access Line Unit
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASR	:	Answered Seizure Ratio
ATM	:	Asynchronous Transfer mode
BOD	:	Board Of Directory
BRTI	:	Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia
BUMN/D	:	Badan Usaha Milik Negara / Daerah
BUMS	:	Badan Usaha Milik Swasta
CAPEX	:	Capital Expenditure
CDMA	:	Code Division Multiple Access
CEPS	:	Center for Eropean Policy Studies
CPE	:	Customer Premises Equipment
DER	:	Debt to Equity Ratio
Divre	:	Divisi Regional
DKR	:	Distributed KSO Revenu
DTR	:	Distributed Telecom Revenu
DSL	:	Digital Subscriber Line
EDGE	:	Enhanced Data rate for Global Evolution

FDMA	:	Frequency Division Multiple Access
GATS	:	General Agreement on Trade and Service
GATT	:	General Agreement on Tariffs and Trade
GCG	:	Good Corporate Governance
GPRS	:	General Packet Radio Service
GNP	:	Gross National Product
GSM	:	Global System for Mobile Communication
HSCSD	:	High Speed Circuit Switched Data
ITU	:	International Telecommunication Union
ISDN	:	Integrated Service Digital Network
ISP	:	Internet Service Provider
ITKP	:	Internet Telephon untuk Kegiatan Publik
JVA	:	Joint Venture Agreement
LAN	:	Local Area Network
LSI	:	Large Scale Integration
MMS	:	Multimedia Message Service
MOU	:	Memorandum of Understanding
MTR	:	Minimum Telecom Revenue
NAP	:	Network Access Provider
NRA	:	National Regulatory Authority
OCE	:	Operating Capital Expenditure
OECD	:	Organization Economy Cooperation and Development
PDN	:	Packet Data Network

PSTN	:	Public Switch Telephone Network
PTT	:	Pos, Telegraph dan Telepon
Q	:	Quality
RMO	:	Rencana Manajemen dan Operasi
RPUU	:	Radio Panggil Untuk Umum
SA	:	Spectrum Assignment
SDM	:	Sumber Daya Manusia
SLJJ	:	Sambungan Langsung Jarak Jauh
SKSD	:	Sistem Komunikasi Satelit Domestik
SLI	:	Sambungan Langsung Internasional
SMDS	:	Switched Multimegabit Data Service
SMS	:	Short Message Service
STBS	:	Sistem Telekomunikasi Bergerak Selular
STO	:	Sentral Telepon Otomat
STT	:	Singapura Technology Telemedia
TDM	:	Time Division Multiplexy
TDMA	:	Time Division Multiple Access
UK	:	United Kingdom
US	:	United States
USO	:	Universal Service Obligation
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar 1945
WTO	:	World Trade Organization
VLSI	:	Very Large Scale Integration

DAFTAR RAGAAN

			Hal.
Ragaan	i	Kerangka Pemikiran Disertasi	26
Ragaan	ii	Sub-sub sistem dengan fungsi primernya.....	30
Ragaan	iii	Corporate Governance Mechanism : The Internal and External Architecture.....	36
Ragaan	iv	Struktur Industri Telekomunikasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi	133
Ragaan	v	Skema Unit KSO	156
Ragaan	vi	Struktur Industri Telekomunikasi Menuju Masa Depan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi	244

DAFTAR TABEL

			Hal.
Tabel	1	Perkembangan Jumlah Satuan Sambungan Telepon Di Indonesia (1950 – 1990.....	132
Tabel	2	Mitra Usaha yang Lulus Seleksi dan Pemenang Tender	141
Tabel	3	Daftar Wilayah Mitra Usaha KSO	161
Tabel	4	Prosentase Hasil Pembangunan Fisik dalam hitungan ALU.....	180
Tabel	5	Realisasi Fisik Pembangunan Sentral, Primer dan Sekunder dalam hitungan ALU	180
Tabel	6	Realisasi USO Berdasarkan Jumlah Desa Terjangkau	182
Tabel	7	Realisasi USO Berdasarkan Nilai Investasi.....	182
Tabel	8	Nilai Investasi Mitra KSO / SST.....	185
Tabel	9	Nilai Investasi Mitra KSO / SST.....	185
Tabel	10	Nilai Investasi Mitra KSO / SST.....	186
Tabel	11	Nilai Investasi Mitra KSO / SST.....	186
Tabel	12	MTR, DKSOR & DTR.....	189
Tabel	13	Perbandingan Pendapatan Telkom dan Mitra KSO	191
Tabel	14	Kinerja Operasional (Q dan ASR) masing-masing Divre	193
Tabel	15	ASR LOKAL	193
Tabel	16	ASR SLJJ	193
Tabel	17	Utilization Rate : LIS / Installed Line X 100 %.....	194

Tabel	18	Pemasaran	194
Tabel	19	Diklat.....	195
Tabel	20	Persentase Biaya Diklat terhadap Pendapatan	195
Tabel	21	Produktivitas SDM.....	196
Tabel	22	Persentase Research and Development terhadap Pendapatan	196
Tabel	23	% Biaya R & D / Pendapatan	197
Tabel	24	Rekapitulasi Hasil Penilaian.....	198
Tabel	25	Pengguna Jasa Telepon tetap 1996 – 2005.....	238
Tabel	26	Pelanggan dan pengguna internet tahun 1996-2005	239
Tabel	27	Pengguna jasa telepon seluler tahun 2001-2005	240
Tabel	28	Komposisi Kepemilikan Saham Beberapa Penyelenggara Telekomunikasi di Indonesia - 2005	247
Tabel	29	Rekapitulasi Izin Telekomunikasi s.d Desember 2006.....	250
Tabel	30	Komposisi Sebaran Data Menurut Tahun.....	253
Tabel	31	Komposisi Sebaran Data Telepon Tetap (Fixed Line) Menurut Provinsi	254
Tabel	32	Komposisi Sebaran Jumlah Penduduk Rata-Rata Sampel Menurut Provinsi	255
Tabel	33	Komposisi Besaran PDRB Atas Harga Berlaku Rata-Rata Sampel menurut Provinsi.....	257
Tabel	34	Komposisi Besaran PDRB Atas Harga Konstan Rata-Rata Sampel Menurut Provinsi	258
Tabel	35	Komposisi Besaran Kapasitas Sentral Rata-Rata Sampel Menurut Provinsi.....	259

Tabel	36	Komposisi Besaran Pelanggan Rata-Rata Sampel Menurut Provinsi	260
Tabel	37	Hasil Scatter antara Variabel-Variabel Bebas dengan Variabel Terikat.....	262
Tabel	38	Indikator ITU 2002.....	267
Tabel	39	Kontribusi Pajak dan Dividen 3 Operator Telekomunikasi Indonesia Terbesar (dalam miliar Rupiah).....	276
Tabel	40	Kontribusi Pembayaran Pajak Operator Telekomunikasi 1998-2004.....	278
Tabel	41	GDP Per Kapita Negara ASEAN.....	322
Tabel	42	Perbandingan Indikator GDP Penduduk dan Teledensitas di Beberapa Negara.....	284
Tabel	43	Negara di Asia Pasifik yang Melakukan Restrukturisasi Telekomunikasi	291
Tabel	44	Corporate Governance in Asia (2005) Continuing Under Performance.....	336
Tabel	45	Data Telekomunikasi tahun 2000-2005	399

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu kebutuhan dasar manusia yaitu melakukan komunikasi dengan berbagai cara. Telekomunikasi merupakan sarana komunikasi manusia/masyarakat modern yang memiliki keunggulan dibandingkan dengan sarana komunikasi lainnya, karena telekomunikasi memiliki kemampuan untuk menyampaikan informasi dengan kecepatan tinggi yang dapat diterima seketika (*real time*) dan mampu menembus batas-batas wilayah negara. Dalam tataran dan dimensi globalisasi¹, telekomunikasi memegang peranan yang semakin penting dan strategis dalam kehidupan manusia. Melalui sarana telekomunikasi, manusia mengadakan saling tukar informasi jarak jauh, baik secara lisan (telepon, interkom, radio amatir), tulisan (telegram, teleks, faksimili), maupun audio-visual (televisi). Perkembangan yang pesat di bidang 3C (*computer, communication, control*), sarana telekomunikasi dari waktu ke waktu semakin canggih. Kondisi tersebut dimungkinkan oleh apa yang disebut fenomena

¹ Dalam kritik globalisasi & neoliberalisasi, globalisasi diyakini sebagai keniscayaan bagai bingkai perubahan tata dunia mutakhir. Oleh karena itu globalisasi dapat dimaknai sebagai pergerakan alamiah kodrati dan manusiawi yang akan membuka tiap selubung batas antar dunia di tiap wilayah kehidupan dari ekonomi, politik hingga sosiokultural, baik itu di tingkat lokal maupun di tingkat global. Secara umum terdapat lima kategori besar definisi globalisasi: pertama globalisasi sebagai internasionalisasi, kedua globalisasi sebagai liberalisasi, ketiga globalisasi sebagai universalisasi, keempat sebagai westernisasi atau modernisasi atau bahkan amerikanisasi, kelima sebagai deteritorialisasi atau superteritorialisasi. Dikutip dari Nanang Pamuji Mugasejati, Ucu Martanto (ed), Kritik Globalisasi & Neoliberalisme, Fisipol UGM, 2006, hal 151

sinergik, yaitu terjadinya interaksi antara ketiga jenis teknologi di atas. Dalam dekade sekarang ini mulai diperkenalkan dan digunakan suatu sarana telekomunikasi supramodern yang memadukan mode-mode telekomunikasi suara, data dan tulisan serta gerak sekaligus, yang dikenal dengan *ISDN (Integrated Service Digital Network- Jaringan Digital Layanan Terpadu)*².

Di berbagai negara, terjadi perubahan-perubahan struktural yang mendasar dalam penyelenggaraan telekomunikasi, sejalan dengan dilakukannya deregulasi di bidang ini yang antara lain ditandai dengan semakin maraknya keterlibatan swasta dalam bisnis telekomunikasi di banyak negara. Hal ini disebabkan karena telekomunikasi merupakan ladang bisnis yang semakin menggiurkan secara internasional³.

Dalam *World Telecommunication Development Report 2002*, *ITU*⁴ (*International Telecommunication Union*), mendeskripsikan sektor telekomunikasi saat ini dengan empat kata kunci: "*private*", "*competitive*", "*mobile*", dan "*global*" - bahwa sektor telekomunikasi di mana pun di muka bumi ini semakin terprivatisasi, semakin terbuka pada kompetisi, semakin mobil dan mengglobal, baik dari sisi operasi, regulasi maupun layanannya.

² Dedi Supriadi, *Era Baru Bisnis Telekomunikasi*, Remaja Rosdakarya Offset Bandung, 1996, hal. 7.

³ *Ibid.*

⁴ *World Telecommunication Development Report 2002, International Telecommunication Union*, March, 2002.

Unsur yang perlu dicermati adalah rumusan "*private*" dan "*competitive*". Dalam tataran praksis dua unsur rumusan tersebut telah menjadi pemicu utama reformasi sektor ini di negara mana pun, termasuk Indonesia. Pemerintah dari hampir seluruh anggota *ITU* mulai mengubah paradigma pengelolaannya dari pendekatan monopoli (*monopolistic approach*) menuju pendekatan pasar (*market-based approach*). Sampai dengan tahun 2002, lebih dari setengah negara di dunia telah memprivatisasi sektor telekomunikasinya dengan menjual saham sebagian atau bahkan seluruh kepemilikan saham "*incumbent*" operatornya kepada sektor swasta. Apabila dipandang dari sisi *revenue*, "*incumbent*" operator yang telah dimiliki swasta telah menguasai lebih dari 85% pasar telekomunikasi dunia. Sementara "*incumbent*" operator yang sepenuhnya dikuasai pemerintah ternyata hanya menguasai 2% saja dari keseluruhan pasar⁵.

Fenomena yang sama juga terjadi untuk pengakhiran monopoli dan pembukaan pasar telekomunikasi bagi persaingan. Sampai dengan tahun 2004 misalnya, sekitar 50% negara-negara yang tergabung dalam *ITU* telah membuka layanan sambungan lokalnya bagi persaingan. Untuk SLJJ (Sambungan Langsung Jarak Jauh) dan SLI (Sambungan Langsung Internasional), angkanya memang lebih kecil, yaitu sekitar 40%. Namun untuk layanan telepon selular dan

⁵ Ibid.

internet angkanya jauh lebih tinggi, yaitu mencapai masing-masing 80% dan 90%⁶.

Indonesia telah melakukan antisipasi yang tepat terhadap kecenderungan itu melalui pembangunan jaringan telekomunikasi yang semakin luas jangkauannya dan dengan jenis jasa yang semakin beragam⁷. Sarana telekomunikasi pun mengalami perkembangan yang mengesankan dari tahun ke tahun, baik secara kuantitatif (daya jangkau, aksesibilitas, dan kapasitas) maupun kualitatif (kecanggihan teknologi, efisiensi, dan mutu pelayanan). Tetapi sejalan dengan itu meningkat pula harapan dan tuntutan masyarakat pemakai jasa telekomunikasi terhadap kapasitas, kualitas, serta ragam pelayanan telekomunikasi yang disediakan oleh badan penyelenggara maupun pihak swasta lain. Pada beberapa tahun terakhir ini, tantangan kebutuhan masyarakat relatif bergeser dari hanya persoalan kuantitatif ke arah yang lebih kualitatif.

Perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia dimulai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1964. Semula penyelenggaraan telekomunikasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1964 masih bersifat monopolistik⁸ yaitu diselenggarakan Pemerintah melalui BUMN yaitu PT Telkom dan

⁶ Ibid.

⁷ Cetak Baru Kebijakan Telekomunikasi Indonesia, Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi, 1999, hal. 5

⁸ Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1964 tentang Telekomunikasi

PT Indosat. Dengan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1989, telah dibuka kebijakan oleh pemerintah berupa kesempatan untuk perusahaan swasta, koperasi untuk menyelenggarakan telekomunikasi bekerja sama dengan PT Telkom dan PT Indosat⁹. Beberapa fenomena baru muncul yaitu seperti PT Satelindo sebagai penyelenggara jasa telekomunikasi Internasional, PT Ratelindo sebagai penyelenggara jasa telekomunikasi radio lokal, dan penyelenggara jasa-jasa telekomunikasi lainnya seperti radio panggil untuk umum, penyelenggara warung telekomunikasi, penyelenggara jasa telekomunikasi Sistem Telekomunikasi Bergerak Selular (STBS), seperti PT Telkomsel, PT Excelcomindo, PT Satelindo, PT Bakrie Telecom, PT Lippo Telecom.

Penyelenggaraan telekomunikasi yang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1989 ternyata dalam kurun waktu 10 tahun kemudian, tidak dapat memenuhi tuntutan perkembangan keadaan dan kemajuan di bidang teknologi telekomunikasi, sehingga perlu diubah dengan Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Beberapa hal yang mendorong perlunya dilakukan deregulasi telekomunikasi pada tahun 1999¹⁰, adalah seperti di bawah ini.

(1) Perubahan lingkungan global dan perkembangan teknologi telekomunikasi yang berlangsung sangat cepat, telah mendorong

⁹ Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi

¹⁰ Ibid.

terjadinya perubahan mendasar melahirkan lingkungan telekomunikasi baru dan perubahan cara pandang dalam penggunaan telekomunikasi, termasuk konvergensi telekomunikasi dengan teknologi informasi dan penyiaran.

(2) Penyesuaian dalam penyelenggaraan telekomunikasi di tingkat nasional sudah merupakan kebutuhan, yaitu mengingat meningkatnya kemajuan sektor swasta yang kompetitif dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.

(3) Perkembangan teknologi telekomunikasi di tingkat internasional yang diikuti dengan peningkatan peranannya sebagai salah satu komoditas perdagangan, yang memiliki nilai komersial tinggi, telah mendorong terjadinya berbagai kesepakatan multilateral.

Perubahan penyelenggaraan telekomunikasi tersebut menyangkut aspek perubahan yang sangat mendasar. Menurut Field dan Kurt Lewin¹¹, perubahan terjadi karena munculnya tekanan-tekanan terhadap organisasi, individu atau kelompok.

Perubahan penyelenggaraan telekomunikasi yang menyangkut privatisasi dan "pembedahan" monopoli, sudah tentu membawa konsekuensi peran pemerintah, yang semula pada posisi sebagai pemain dan penyelenggara layanan telekomunikasi, berubah menjadi wasit yang diharapkan mampu memfasilitasi dan memberikan perlakuan yang adil terhadap semua penyelenggara telekomunikasi

¹¹ Rhenald Kasali, *Change*, 2005, hal. 98.

(operator) dalam industri telekomunikasi baik BUMN (Badan Usaha Milik Negara) maupun BUMS (Badan Usaha Milik Swasta). Dalam hubungan ini, maka pemerintah berkewajiban menjamin terjaganya iklim kompetisi yang sehat, tidak diskriminatif dan pro pasar. Di samping itu, pemerintah menjadi benteng dan pelindung kepentingan publik berkaitan dengan layanan telekomunikasi.

Berangkat dari alasan tersebut maka hampir semua negara anggota *ITU*, termasuk Indonesia terdorong memacu untuk membentuk badan regulasi independen yang terpisah dari operator telekomunikasi. Badan inilah yang diharapkan mampu menjamin agar industri ini selalu dalam rel kompetisi yang sehat, dan kondusif; mencegah praktik anti-kompetisi dari "*incumbent operator*", mengeluarkan ijin penyelenggaraan telekomunikasi bagi para operator baru; dan mampu membawa manfaat dari struktur pasar yang kondusif tersebut untuk sebesar-besarnya bagi kepentingan publik secara luas.

Tiga fenomena ini - privatisasi, pembedahan monopoli, dan pembentukan badan regulasi independen - merupakan fondasi reformasi sektor telekomunikasi global¹². Reformasi sektor telekomunikasi saat ini dilakukan oleh hampir seluruh negara dengan akselerasi yang semakin tinggi dengan titik sentral pada tiga hal tersebut. Memang harus diakui bahwa keberhasilan tersebut masih sulit diprediksi, namun diharapkan bahwa sektor telekomunikasi global

¹² *World Telecommunication Development Report 2002*, loc.cit.

akan semakin didominasi pengelolaannya oleh swasta, pasarnya semakin kompetitif dan terbuka bagi penyelenggara (operator) mana pun. Tercapainya regulasi yang adil, kredibel, dan transparan dimana menyebabkan pemerintah hanya memainkan peran sebagai regulator tidak lagi sebagai penyelenggara.

Pertanyaan mendasar selanjutnya muncul, mengapa perubahan struktur penyelenggaraan telekomunikasi tersebut terjadi? Untuk dapat memahami dan selanjutnya dapat diajukan sebagai argumentasi, dapat kiranya disampaikan beberapa asumsi yang mendasarinya.

Pertama, adanya realita bahwa kepemilikan dan penyelenggaraan layanan telekomunikasi yang sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah tidak selamanya mampu memberikan kontribusi yang baik. Cukup bukti yang dapat disampaikan bahwa pasar yang diliberalisasi justru dapat membuka dampak yang lebih positif berupa pasar yang semakin berkembang, inovasi teknologi dan layanan yang semakin cepat, dan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik¹³.

Pengalaman menunjukkan bahwa dari hampir semua negara anggota *ITU* yang melakukan liberalisasi pasar telekomunikasi telah menghasilkan manfaat yang sangat besar tak hanya bagi si pelanggan tapi juga si operator telekomunikasi. Di negara-negara tersebut, kompetisi terbukti telah mampu memberikan pilihan operator

¹³ Kay dan Thomson dalam *Privatization: A Policy in Search of Rationale*, menyatakan bahwa privatisasi merupakan alat untuk merubah relasi antara pemerintah dan sektor privat. Sebab, proses privatisasi telah memproduksi kesempatan bagi sektor privat untuk ikut berpartisipasi dalam memproduksi dan menyediakan kebutuhan *public service*.

telekomunikasi yang lebih beragam, jenis layanan yang lebih luas, kualitas layanan yang jauh lebih baik, dan tarif yang lebih rendah.

Kompetisi secara alamiah akan mendorong *incumbent operator* (dalam hal ini PT Telkom) untuk terus memperbaiki efisiensi, meningkatkan upaya inovasi produk, dan akhirnya memperbaiki layanan pelanggan. Penciptaan kompetisi yang diikuti dengan regulasi yang benar terbukti telah menjamin tercapainya apa yang disebut *ITU* sebagai "*universal access*", yaitu ketersediaan layanan telekomunikasi secara luas kepada masyarakat dan "*universal service*" yaitu ketersediaan layanan telekomunikasi di rumah¹⁴.

Sistem Telekomunikasi Bergerak Seluler (STBS) adalah bukti yang sangat jelas betapa perubahan struktur penyelenggaraan telekomunikasi yang tepat telah menghasilkan manfaat yang demikian luas. Sejak semula layanan STBS adalah segmen pasar telekomunikasi yang diliberalisasi: terbuka untuk persaingan, terbuka bagi kepemilikan swasta, dan memasukkan perusahaan asing sebagai strategi investor. Kombinasi dari ketiga langkah inilah yang kemudian menciptakan lingkungan bisnis kondusif yang memungkinkan sektor ini menikmati pertumbuhan revolusioner¹⁵.

Dibukanya persaingan di dalam STBS ini terbukti membawa dampak positif, seperti tarif yang semakin terjangkau dan

¹⁴ *Trends in Telecommunication Reform 2003: Promoting Universal Access to ICTs*, International Telecommunication Union, September 2003.

¹⁵ *World Telecommunication Development Report 1999 : Mobile Cellular*, International Telecommunication Union, October 1999.

berkembangnya inovasi layanan mulai dari *SMS (Short Message Service)*, *game*, musik, kamera via handset, hingga *MMS (Multimedia Message Service)*. Inovasi yang menghasilkan produk dan fitur baru ini pada gilirannya mampu mendongkrak permintaan layanan yang akhirnya semakin memperbesar pasar.

Standar layanan dan tingkat kepuasan pelanggan juga meningkat secara mendasar akibat adanya persaingan. Dengan demikian, justru telah dilampaui layanan telepon tetap yang dimonopoli. Di samping itu, layanan ini juga mampu mencapai misi *universal access/service* karena bisa menjangkau kalangan masyarakat bawah dengan adanya fasilitas seperti *pre-paid service* atau *SMS* yang relatif murah.

Kedua, adanya *political will* pemerintah menarik modal swasta untuk mengembangkan dan meng-*upgrade* infrastruktur jaringan telekomunikasi dan mengembangkan layanan-layanan baru¹⁶. Dalam hubungan ini maka misi utamanya adalah untuk meningkatkan layanan telekomunikasi, baik secara kuantitatif (jumlah satuan sambungan telepon, dan jangkauan) maupun kualitatif (keandalan, kecepatan, keragaman produk dan fitur, dsb.), mengingat kemampuan keuangan negara sangat terbatas.

Memperhatikan kondisi tersebut, maka mengundang modal swasta melalui privatisasi maupun berbagai bentuk kerja sama

¹⁶ *Political will* pemerintah diwujudkan dalam implementasi dari Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi, yaitu dengan membuka kesempatan terhadap investasi asing dalam sektor telekomunikasi.

strategik menjadi pilihan yang menarik. Survei yang dilakukan oleh Booz Alien & Hamilton dan Bank Dunia menunjukkan bahwa selama kurun waktu 1995-2001 telah terjadi 30 privatisasi di seluruh dunia dan dana yang dihasilkan mencapai \$150 miliar¹⁷.

Ketiga, berkembang pesat sekurang-kurangnya dua teknologi baru yang merevolusi layanan telekomunikasi, yaitu internet dan *mobile/wireless*. Dua layanan ini sejak awal "kelahirannya" sudah dirancang agar pasarnya tidak terdistorsi apalagi termonopoli oleh *incumbent operator*. Berdasarkan data *ITU*, sampai dengan tahun 2003 lebih dari 80% negara yang tergabung di dalam *ITU* telah meliberalisasi pasar layanan internet dan *mobile/wireless*-nya. Pada tahun 1999, lebih dari 67% pasar selular global dan 72% pasar internet global sudah dibuka untuk kompetisi¹⁸.

Keempat, berkembangnya perdagangan, internasional dalam layanan telekomunikasi. Demikian pula semakin kuatnya lembaga-lembaga multilateral seperti *International Telecommunication Union (ITU)*, Bank Dunia, *World Trade Organization (WTO)*, *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* dalam mendorong liberalisasi pasar telekomunikasi di seluruh dunia.

Struktur pasar yang kondusif ini rupanya membawa hasil yang fantastis, bahkan revolusioner, baik dari sisi jangkauan layanan

¹⁷ Peter S. Adam, *Privatization in telecommunication Industry*, Center for International Private Enterprise, 2001.

¹⁸ *Trends in telecommunication Reform 1999 : Convergence and Regulation*, International Telecommunication Union, Oktober 1999.

maupun tingkat kualitas layanan. Tahun 1991¹⁹, kurang dari 1% penduduk bumi ini memiliki akses telepon selular dan kurang dari sepertiga negara di dunia yang memiliki jaringan telepon selular, namun sepuluh tahun kemudian lebih dari 90% negara telah memiliki jaringan selular, satu dari enam penduduk bumi memiliki ponsel, dan lebih dari 100 negara memiliki pelanggan telepon selular, yang lebih banyak dari telepon tetap.

Dalam kaitan ini, perlu dikemukakan bahwa Indonesia sebagai salah satu anggota *WTO* telah menandatangani *General Agreement on Trade and Service (GATS)*. Oleh karena itu, Indonesia terikat atas peraturan-peraturan tersebut. Di antara hal-hal baru yang mempunyai kaitan dengan isu deregulasi dan liberalisasi telekomunikasi ialah²⁰ sebagai berikut :

- (1) Prinsip transparansi, yaitu kewajiban negara penanda tangan untuk mengumumkan semua peraturan dan regulasi, dalam negeri dalam sektor jasa telekomunikasi.
- (2) Keharusan setiap negara penanda tangan untuk memberi perlakuan sama kepada semua mitra dagang pada sektor jasa yang dinyatakan terbuka (*liberalized*).
- (3) Jaminan bahwa pemegang monopoli pada suatu sektor jasa (misalnya menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 adalah monopoli PT Telkom dan PT Indosat dalam penyelenggaraan

¹⁹ Liberalisasi pasar telekomunikasi di seluruh dunia merupakan tuntutan kompetisi pasar internasional.

²⁰ Dedi Supriadi, *Opcit*, hal. 91.

telekomunikasi dasar) tidak mengembangkan kebijaksanaan yang bersifat anti-kompetitif terhadap bidang yang sifatnya kompetitif, misalnya, jasa telekomunikasi non-dasar.

(4) Tarif jasa telekomunikasi harus diusahakan berorientasi biaya (*cost-oriented pricing*).

(5) Jaminan untuk dapat menyewa saluran domestik maupun internasional dan kebebasan untuk menyambungkan saluran itu pada jaringan telekomunikasi publik dan jaringan terminal lain/*CPE* (*Customer Premise Equipment*) yang dikehendaki oleh pelanggan, tanpa ada restriksi - suatu hal yang selama ini tidak boleh dilakukan di Indonesia dan banyak negara lain.

(6) Jaminan untuk menggunakan jaringan telekomunikasi bagi komunikasi intra-perusahaan, baik dalam batas atau lintas-negara dan untuk mengakses *database* di luar negeri.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi²¹, antara lain menegaskan bahwa perubahan lingkungan global dan perkembangan teknologi telekomunikasi yang berlangsung sangat cepat telah mendorong terjadinya perubahan mendasar, melahirkan lingkungan telekomunikasi yang baru, dan perubahan cara pandang dalam penyelenggaraan telekomunikasi, termasuk hasil konvergensi dengan teknologi informasi dan penyiaran,

²¹ Undang-Undang Nomor 36 tentang Telekomunikasi, merupakan landasan yuridis dalam kerangka reformasi sektor telekomunikasi, yang ditujukan untuk memacu pertumbuhan ekonomi dan kemajuan bangsa.

sehingga dipandang perlu mengadakan penataan kembali penyelenggaraan telekomunikasi nasional.

Penyesuaian dalam penyelenggaraan telekomunikasi di tingkat nasional sudah merupakan kebutuhan nyata, mengingat meningkatnya kemampuan sektor swasta dalam penyelenggaraan telekomunikasi, penguasaan teknologi telekomunikasi, dan keunggulan kompetitif dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat²².

Dalam hubungan ini, perlu dikemukakan bahwa dalam rangka penyesuaian terhadap perubahan lingkungan global dan untuk lebih memenuhi kebutuhan masyarakat atas layanan jasa telekomunikasi maka diperlukan investasi yang besar, baik dari pihak swasta asing maupun dalam negeri, karena kemampuan dana pemerintah yang terbatas. Kebijakan mengundang investasi dalam industri telekomunikasi tersebut dan meningkatnya peran swasta dalam penyelenggaraan telekomunikasi, berimplikasi antara lain terhadap cara pandang dan atau pergeseran interpretasi terhadap makna amanat pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 UUD 1945 pada intinya, menyatakan bahwa :

"Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kepentingan rakyat banyak. Demikian pula mengenai cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kepentingan rakyat banyak".

²² Penyesuaian kebijakan telekomunikasi di tingkat nasional, merupakan konsekuensi logis dari kedudukan Indonesia dalam organisasi internasional, seperti *ITU*, *WTO*, dan organisasi regional (*ASEAN*).

Telekomunikasi, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi, merupakan salah satu cabang produksi yang penting dan dikuasai oleh negara.

Dalam kaitan ini patut ditegaskan asumsi berubahnya cara pandang terhadap penyelenggaraan telekomunikasi yang pada awal mulanya merupakan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, vital dan strategis, serta menggunakan sumber daya alam terbatas yang dikuasai negara yang dalam hal ini dilakukan oleh Pemerintah melalui Badan Usaha Milik Negara²³. Pada saat ini, telekomunikasi telah menjadi salah satu komoditas yang diperdagangkan tentu terkait dengan aspek perlindungan konsumen dan persaingan usaha. Di Indonesia, hukum persaingan usaha²⁴, atau apa pun namanya, seperti *Antitrust Law* (Amerika Serikat), atau *Antimonopoly Law* (*Dokusen Kinshibo* - Jepang), *Restrictive Trade Practices Law* (Australia), atau *Competitive Law* (Uni Eropa) merupakan bagian dari hukum ekonomi. Dasar kebijakan politik perekonomian nasional dan ekonomi kita dengan sendirinya harus mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 secara jelas menyatakan bahwa perekonomian nasional harus dibangun atas dasar falsafah demokrasi ekonomi dalam wujud ekonomi kerakyatan. Pasal 33 ayat

²³ Badan Usaha Milik Negara (BUMN), merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi yang mempunyai peranan penting guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

²⁴ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004, hal. 10-11.

(1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan".

Sedangkan penjelasan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945²⁵ menyatakan antara lain bahwa :

"Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang seharusnya lebih diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan".

Menurut Chatamarrasjid²⁶, istilah kekeluargaan seringkali ditafsirkan sebagai antipersaingan. Tetapi sebenarnya esensi dari Pasal 33 tersebut adalah perekonomian Indonesia berorientasi kepada ekonomi kerakyatan. Hal ini merupakan penuangan yuridis konstitusional dari amanat yang dikandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selain itu, menurut Sri Edi Swasono²⁷, perkataan "perekonomian disusun" pada Pasal 33 itu secara langsung mengisyaratkan perlu dilaksanakannya suatu restrukturisasi dan reformasi ekonomi. Mekanisme daripada itu adalah penyelenggaraan perekonomian berdasarkan demokrasi ekonomi. Restrukturisasi

²⁵ Penjelasan UUD 1945 oleh MPR telah diadopsikan dengan Perubahan UUD 1945 pada tahun 2002. Kutipan penjelasan Pasal 33 UUD 1945, semata-mata dimaksudkan sebagai penelusuran historis.

²⁶ Chatamarrasjid, *Menyingkap Tabir Perseroan (Piercing the Corporate Veil)* : Kapita Selekta Hukum Perusahaan, PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 113 dan 140-141.

²⁷ Sri Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi : Keterkaitan Usaha Partisipatif vs Konsentrasi Ekonomi*, dalam Oetoyo Oesman dan Alfian (Penyunting). *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, Karya Anda, 1993, hal. 270-271.

ekonomi diperlukan untuk mewujudkan keadilan ekonomi atau pemerataan ekonomi, untuk menghindari polarisasi ekonomi. Demikian pula perkataan "disusun" dalam Pasal 33 bersifat imperatif, jadi perekonomian tidaklah dibiarkan tersusun sendiri atau membentuk diri sendiri berdasar kekuatan-kekuatan ekonomi yang ada atau kekuatan pasar bebas. Perkataan "disusun" mengisyaratkan adanya upaya membangun secara struktural melalui tindakan nyata dan ini menjadi tugas negara.

Dengan demikian, negara mempunyai tugas dan kewajiban untuk melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang dilandasi paham demokrasi ekonomi. Dalam kaitan ini perlu ditegaskan bahwa untuk melaksanakan lebih lanjut amanat Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 diperlukan seperangkat kebijakan politik berupa peraturan perundang-undangan untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional, khususnya dalam era perdagangan bebas. Dalam kaitan ini, perundang-undangan mempunyai fungsi ganda yaitu sebagai "alat kontrol sosial" dan juga merupakan "alat rekayasa sosial" dalam tata kehidupan ekonomi nasional²⁸.

Pemberian kesempatan lebih besar kepada swasta untuk berperan serta dalam penyelenggaraan telekomunikasi adalah dengan sasaran untuk meningkatkan teledensitas, aksesibilitas, dan

²⁸ Pembahasan lebih mendalam lihat "Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, 1991, hal. 189-206.

peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat. Di samping itu, kematangan industri telekomunikasi di Indonesia dalam menghadapi tekanan pembukaan pasar global, dan kesiapan menghadapi kompetisi, merupakan faktor yang penting. Pertimbangan ini relevan jika dikaitkan dengan posisi Pemerintah Indonesia dalam perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (*WTO*) yang dituangkan dalam dokumen "*Schedule of Commitment*" yang berisi jasa-jasa telekomunikasi yang terbuka untuk investor asing disertai dengan jadwal waktunya. Meskipun demikian, sudah seharusnya pemberian kesempatan yang proporsional atas penyelenggaraan usaha telekomunikasi, bukan hanya diberikan kepada pemodal kuat saja, tetapi seharusnya diberikan juga kepada koperasi, usaha kecil menengah maupun Badan Usaha Milik Daerah (*BUMD*).

Selanjutnya, ada pergeseran pengertian dalam menginterpretasikan kata "dikuasai negara", dari pengertian yang semula dimiliki dan diusahakan, menjadi diatur oleh Pemerintah. Di samping itu, masuk investor asing²⁹ juga sebagai pemegang saham perusahaan penyelenggara telekomunikasi terutama dengan penempatan modal langsung (*direct placement*).

Penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia di bawah kerangka hukum Undang-Undang Nomor 5 tahun 1964 tentang Telekomunikasi, dapat disebut sebagai era monopoli. Hal tersebut

²⁹ Diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham dalam Perusahaan yang didirikan dalam rangka PMA.

mengingat penyelenggaraan telekomunikasi hanya dilakukan oleh badan usaha milik negara yaitu PT Telkom dan PT Indosat.

Penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia yang monopolistik (*monopoly-based system*) yang berusia lebih kurang 43 tahun (sejak 1945 s.d. 1988) tersebut telah kehilangan eksistensinya karena digantikan oleh sistem yang lebih berorientasi pasar (*market-based approach*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989, selanjutnya memasuki era kompetisi sebagaimana diatur dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Proses transisi dari sistem yang monopolistik ke sistem yang lebih pro-pasar ini tak bisa berjalan begitu saja. Untuk mengefektifkan proses transisi tersebut sangat dibutuhkan instrumen hukum berupa regulasi dari Pemerintah. Instrumen regulasi tersebut diperlukan antara lain untuk mencegah kegagalan pasar, untuk memperbaiki kualitas layanan kepada masyarakat. Menurut Agus Dwiyanto³⁰, transparansi dalam pelayanan memiliki peran yang kritis dalam pengembangan praktik *governance*, karena sebagian besar permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan bersumber dari rendahnya transparansi.

Dengan ditetapkannya kebijakan multioperator telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, maka menjadi penting untuk dikaji lebih

³⁰ Mewujudkan *Good Government* Melalui Pelayanan Publik, Gajah Mada Press 2005, hal. 3.

mendalam aspek penerapan *good corporate governance* dalam penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia.

Good corporate governance mempunyai lima tujuan utama³¹, yaitu:

Pertama, melindungi hak dan kepentingan pemegang saham;

Kedua, melindungi hak dan kepentingan para anggota *the stakeholders* non-pemegang saham;

Ketiga, meningkatkan nilai perusahaan dan para pemegang saham;

Keempat, meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja Dewan Pengurus atau *Board of Directors* dengan manajemen senior perusahaan;

Kelima, meningkatkan mutu hubungan *Board of Directors* dengan manajemen senior perusahaan.

Menurut Satjipto Rahardjo³², penggunaan hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai instrumen kebijakan merupakan perkembangan mutakhir dalam sejarah hukum. Untuk bisa sampai pada tingkat perkembangan yang demikian, diperlukan persyaratan tertentu, seperti timbulnya pengorganisasian sosial yang semakin tertib dan sempurna. Pengorganisasian ini tentunya dimungkinkan oleh adanya kekuasaan di pusat yang makin efektif, dalam hal ini tidak lain adalah negara. Perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena perundang-undangan dikaitkan

³¹ Ibid, hal. 5.

³² Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, hal. 85 dan 90.

pada kekuasaan yang tertinggi di suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar sekali. Mudah bagi perundang-undangan untuk menentukan ukuran-ukurannya sendiri tanpa perlu menghiraukan tuntutan-tuntuan dari bawah.

Memperhatikan uraian tersebut di atas, maka untuk mewujudkan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia yang sejalan dengan asas-asas dalam Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance* maka usaha telekomunikasi harus mampu melayani kebutuhan masyarakat pada umumnya dengan tarif terjangkau, dan berdaya saing tinggi. Dalam konteks globalisasi, diperlukan hukum yang mampu bekerja secara efektif dan fungsional untuk kepentingan masyarakat.

B. Perumusan Masalah

Penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, sebagaimana telah diuraikan di muka dimulai dari penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang bersifat monopolistik³³, kemudian memasuki periode transisi dan sekarang ini berada dalam periode kompetisi. Perubahan dan tuntutan kebutuhan masyarakat atas layanan telekomunikasi, serta pengaruh perubahan dan kemajuan di bidang telekomunikasi, memacu setiap penyelenggara (operator)

³³Penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang bersifat monopolistik adalah penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang dikuasai dan diselenggarakan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1964 tentang Telekomunikasi, lihat pasal 2 dan pasal 3.

telekomunikasi dan pemerintah untuk bersama-sama menempatkan diri untuk menjalankan tugas sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing.

Memperhatikan uraian pada latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan, sebagai berikut.

1. Faktor-faktor dominan apakah yang mempengaruhi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia?
2. Bagaimanakah menata kembali hukum dapat dilakukan untuk mengantisipasi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia yang sejalan dengan asas yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945, dan prinsip *Good Corporate Governance*?
3. Upaya apakah yang perlu dilaksanakan dalam pengantisipasi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi sejalan dengan prinsip dalam Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Memperhatikan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian yang akan dicapai adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia.

2. Untuk merumuskan langkah-langkah menata kembali hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia sejalan dengan prinsip Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*.
3. Untuk menemukan model alternatif penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, yang sejalan dengan prinsip Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*.

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu, sebagai berikut :

1. Segi Akademis (Teorietis), yaitu memberikan masukan dan pencerahan bagi dunia ilmu pengetahuan, khususnya hukum bisnis sebagai berikut :
 - a Memberikan masukan sebagai sumbangan pemikiran bagi dunia ilmu pengetahuan, khususnya hukum bisnis yang semakin berkembang dengan pesat sejalan dengan perkembangan bisnis dalam era globalisasi. Studi ini memberikan sumbangsih pemikiran kritis yang menegaskan dan mengukuhkan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara hukum dan faktor non hukum (ekonomi politik, sosial, budaya) dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi. Dalam konteks ini maka dalam mempelajari hukum bisnis tidak dapat dilepaskan dari faktor non hukum tersebut.

- b. Berguna dalam rangka memantapkan pengembangan ilmu hukum secara multi disipliner, yang mengkaitkannya dengan faktor-faktor yang berada di luar hukum seperti ekonomi/politik, sosial, budaya dan sebagainya, sehingga studi hukum tidak hanya terkungkung dalam lingkup yang bersifat doktriner semata-mata.
- c. Studi ini mengkaitkan hukum dengan subsistem-subsistem khususnya ekonomi dan teknologi telekomunikasi. Oleh karena itu secara khusus diharapkan bermanfaat untuk menumbuhkan kesadaran di lingkungan ilmuwan hukum bahwa hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan ekonomi, sehingga pembentukan, interpretasi dan produk hukum bisnis tidak terlepas dari kehidupan dan pengaruh ekonomi yang berlaku pada masa itu.

2. Segi Praktis, yaitu :

- a. mendapatkan pola ideal dalam konteks perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia sejalan dengan prinsip Pasal 33 UUD 1945, dan prinsip *Good Corporate Governance*;
- b. memberikan masukan kebijakan bagi Pemerintah dalam hal ini pejabat yang bertanggung jawab di bidang telekomunikasi dan Dewan Perwakilan Rakyat selaku Lembaga Negara yang memiliki kewenangan menyusun Undang-Undang, agar dapat

mempertimbangkan lebih lanjut pokok-pokok pikiran yang mendasar dalam penelitian ini, untuk kemungkinan perubahan Undang-undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi;

c. memberikan kontribusi praktis bagi penyelenggara (operator) telekomunikasi, sebagaimana seharusnya melakukan usahanya sejalan dengan prinsip Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*.

D. Kerangka Pemikiran

Penyelenggaraan usaha telekomunikasi menunjukkan kecenderungan global³⁴, yang ditandai dengan reformasi sektor telekomunikasi oleh berbagai negara.

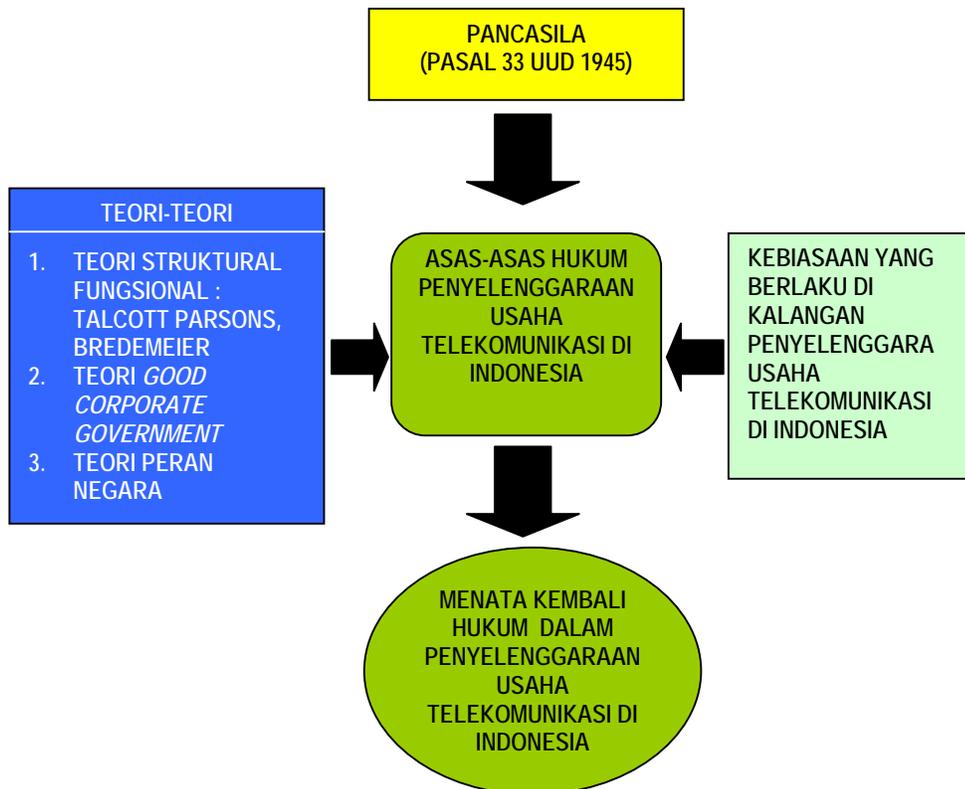
Reformasi sektor telekomunikasi ditujukan untuk menciptakan persaingan yang baik dan *fair*, yang akhirnya diharapkan akan menguntungkan publik dan konsumen. Dalam hubungan ini, diperlukan kontribusi perangkat hukum dan peraturan perundang-undangan telekomunikasi yang bukan sekedar sebagai etalase, dan tidak hanya sebagai norma di ruang hampa, tetapi hukum selalu berperan, berada, dan berorientasi, serta berpihak kepada kepentingan masyarakat luas.

³⁴ Kecenderungan Global merupakan ciri terpenting dari proses globalisasi, termasuk di dalamnya globalisasi dalam kebijakan dan mekanisme pembuatan kebijakan nasional. Kebijakan-kebijakan nasional yang meliputi bidang ekonomi, sosial, budaya dan teknologi sekarang ini berada di bawah yurisdiksi pemerintah dan masyarakat dalam suatu negara bergeser menjadi berada dibawah pengaruh atau diproses badan-badan internasional atau perusahaan swasta asing/pelaku ekonomi internasional.

Gambar kerangka pemikiran Disertasi dapat dilihat pada Ragaan i.

Ragaan. i

KERANGKA PEMIKIRAN DISERTASI



Sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke empat, bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia, yaitu sebagai berikut.

- 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;

- 2) Memajukan kesejahteraan umum;
- 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dengan keadilan sosial;
- 4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dengan keadilan sosial³⁵.

Pokok-pokok pikiran dalam pembukaan UUD 1945 merupakan perwujudan nilai-nilai Pancasila. Pancasila adalah cita hukum dan sumber tertib hukum nasional Indonesia³⁶. Cita hukum berfungsi sebagai landasan dan arah bagi tercapainya cita-cita masyarakat Indonesia. Sunaryati Hartono menegaskan³⁷, bahwa hukum itu bukan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan, yang akan membawa kita kepada keadaan yang dicita-citakan.

Sehubungan dengan menata kembali hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, cita hukum Pancasila harus merupakan landasan dan pemikiran dalam upaya hukum tersebut. Nilai-nilai Pancasila merupakan tujuan yang harus mampu diupayakan dalam refungsionalisasi hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia yang meliputi : nilai keadilan, nilai musyawarah dalam proses pengambilan keputusan, nilai persatuan, nilai kemanusiaan, yang dilandasi sila Ketuhanan Yang Maha Esa.

³⁵ Lihat Pembukaan UUD 1945.

³⁶ Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

³⁷ Sunaryati Hartono, Perspektif Politik Hukum Nasional, Editor Artidjo Alkostar, M. Sholeh Amin, Lembaga Bantuan Hukum, Yogyakarta, 1986, hal. 1.

Selanjutnya, kerangka pemikiran mendasarkan pada teori sebagai pijakan analisis disertasi ini adalah (1) struktural fungsional Talcott Parsons, (2) teori peran negara Francis Fukuyama (3) dan teori *Good Corporate Governance*. Teori struktural fungsional yang menyangkut proses pertukaran sub-sub sistem Talcott Parsons yang secara terperinci dijabarkan oleh Harry C. Bredemeier.

Untuk memahami uraian Bredemeier, pertama-tama perlu dikemukakan, bahwa penglihatannya adalah *common law sentris*, sehingga pengadilan menjadi sentral. Sebutan integrasi ini memang tepat, oleh karena apa yang dilakukan oleh hukum (dalam hal ini pengadilan) memang mengkoordinasikan berbagai kepentingan yang berjalan sendiri-sendiri, bahkan mungkin bertentangan satu sama lain, ke dalam satu hubungan yang tertib dan dengan demikian menjadi produktif untuk masyarakatnya.³⁸ Demikian halnya peraturan hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi.

Fungsi adaptif ini oleh Harry. C. Bredemeier lebih diperinci, tidak hanya berupa kegiatan ekonomi, melainkan juga ilmu dan teknologi, sehingga subsistem itu meliputi semua kegiatan dalam rangka menggarap sumber daya alam untuk kemanfaatan manusia. Benturan-benturan kepentingan di bidang ini memberi isyarat kepada subsistem sosial (diwakili oleh hukum/pengadilan) agar sengketa yang terjadi diselesaikan. Perluasan dari penyelesaian itu berupa penertiban

³⁸ Satjipto Rahardjo, *Opcit*, hal. 138

terhadap hubungan kepentingan yang tidak serasi, sehingga kepentingan-kepentingan yang berbenturan itu bisa diorganisasikan kembali menjadi tertib. Pengorganisasian ini bisa berupa penegasan mengenai hak-hak, kewajiban-kewajiban, pertanggung-jawaban, penggantian kerugian dan sebagainya.³⁹ Hal ini berlaku juga dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia.

Dunia budaya dengan masukan nilai-nilai ke dalam sistem sosial merupakan salah satu sumber daya bagi bekerjanya sistem sosial itu. Di muka sudah kita lihat, bahwa tanpa masukan nilai-nilai sistem sosial (dalam hal ini melalui norma sosialnya) tidak bisa mulai bekerja. Sumber daya yang dibutuhkan oleh sistem sosial tidak hanya datang dari bidang budaya melainkan juga bidang-bidang yang lain dari masyarakat. Salah satu bidang yang demikian itu adalah: ekonomi. Bidang ekonomi melakukan adaptasi terhadap lingkungan kehidupan manusia yang bersifat bio-fisis. Tanpa fungsi adaptasi yang dilakukan oleh ekonomi ini, masyarakat tidak bisa mempertahankan hidupnya di tengah-tengah lingkungannya. Kegiatan ekonomi inilah yang bisa mengubah berbagai sumber daya yang terdapat di sekitar manusia sehingga berguna untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya.⁴⁰ Dalam kaitan ini termasuk dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia.

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Opcit*, hal. 139.

⁴⁰ *Opcit*, hal. 134.

Demikianlah, apabila segalanya kita tempatkan dalam konteks masyarakat, maka kita dihadapkan kepada berbagai bidang kehidupan yang juga disebut sebagai sub-subsistem dan masyarakat sebagai sistem yang lebih besar. Dengan mengikuti Talcott Parsons, maka konfigurasi sub-subsistem itu bisa digambarkan sebagai berikut:⁴¹

Ragaan. ii : Sub-sub sistem dengan fungsi primernya

Sub-sub Sistem	Fungsi-fungsi primernya	Arus-arus Informasi dan Energi
Budaya	Mempertahankan pola	<p>Tingkat Informasi Tinggi (Kontrol)</p> <p>Hirarki faktor faktor yang mengkondisikan</p> <p>Hirarki faktor faktor yang mengontrol</p> <p>Tingkat Energi Tinggi (Kondisi)</p>
Sosial	Integrasi	
Politik	Mengejar tujuan	
Ekonomi	Adaptasi	

Sumber : Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, 1991.

Pertama-tama, masuknya subsistem politik ke dalam pembicaraan, sebagai salah satu subsistem. Fungsi primer politik ini adalah untuk mengejar tujuan. Setiap masyarakat selalu merupakan suatu kesatuan politik. Artinya, masyarakat itu senantiasa berusaha untuk mencapai berbagai tujuan yang dianggapnya baik. Dalam rangka pencapaian tujuan ini, suatu masyarakat akan bergerak sebagai suatu kesatuan. Semakin baik sifat kesatuan untuk bergerak mencapai tujuan itu, semakin tinggi jadinya sifat masyarakat itu sebagai suatu kesatuan politik, atau masyarakat politik. Oleh karena

⁴¹ Satjipto Rahardjo, *Opcit*, hal. 134-135.

masyarakat itu ternyata juga merupakan kesatuan politik, maka kita juga melihat, bahwa masyarakat melakukan tindakan-tindakan yang dapat digolongkan sebagai tindakan politik. Di sini kita melihat masyarakat bergerak untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dan dalam rangka itu mengorganisasikan partisipasi masyarakat di dalam usaha tersebut⁴². Dalam usaha penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia adalah untuk mensejahterakan rakyat.

Dalam hal pengejaran atau pencapaian tujuan yang dilakukan oleh subsistem politik, sub sistem sosial memberikan penyelesaian terhadap sengketa-sengketa yang timbul mengenai sahnya suatu tujuan atau perumusan dari tujuan tersebut. Melalui perundang-undangan tujuan-tujuan tersebut ditetapkan menjadi hukum. Apabila hukum itu kemudian digugat keabsahannya, maka pengadilan memberikan keputusannya. Keputusan ini bisa berupa pengesahan terhadap hukum itu ataupun pembatalannya. Apabila keabsahan hukum itu diakui oleh pengadilan, hal itu berarti, bahwa tujuan yang dirumuskan pun diterima. Sudah tentu apa yang dikemukakan oleh Bredemeier itu menggambarkan keadaan di negerinya (Amerika Serikat) yang belum tentu sistemnya sama dengan negara lain.⁴³

Dalam beberapa tahun terakhir telah terjadi penajaman dalam berbagai teori ilmu sosial. Dalam keluarga besar kaum pemikir liberal,

⁴² Satjipto Rahardjo, *Opcit*, hal. 136

⁴³ *Opcit*, hal. 139

salah satu yang paling menarik adalah Francis Fukuyama⁴⁴, dengan bukunya yang terbaru *State Building-Governance and World Order in the Twenty-First Century* (2004). Pemikir Amerika keturunan Jepang ini berpandangan bahwa setelah lebih daripada dua dekade perlawanan terhadap ide-ide estatisme gaya lama, Fukuyama memandang negara tanpa romantisme, dan melakukan pembedahan konseptual yang sederhana tetapi sangat bermanfaat.

Dalam pandangannya, negara harus dilihat dalam dua dimensi yang berbeda, yaitu kekuatannya (*strength*) dan cakupan peranannya (*scope*). Suatu negara yang kuat akan mampu melahirkan kebijakan dan aturan-aturan yang ditaati oleh masyarakat, tanpa perlu menebarkan ketakutan, kecemasan, dan paksaan yang berlebihan. Ciri negara yang seperti ini bisa bersifat minimal, tanpa intervensi berlebihan dalam dunia ekonomi dan dalam bidang kehidupan umum lainnya, namun bisa juga bersifat ekspansif, dengan dukungan kelembagaan yang mengakar dan bekerja efektif. Negara dengan kemampuan seperti inilah yang sering disebut sebagai negara yang sukses dan kuat (*strong state*), suatu pelembagaan otoritas yang menjadi landasan pertumbuhan setiap individu dalam masyarakat yang otonom, bebas, sejahtera, dan tertib.

Sebaliknya, negara yang gagal dan lemah (*weak state*) akan mudah tergelincir dalam anarki, kekacauan, dan pada akhirnya

⁴⁴ Francis Fukuyama, *State Building Governance and World Order in the Twenty-Firs Century*, Cornell Univercity Press, 2005, hal 19.

semakin merendahkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Otoritas tidak terlembaga, aturan-aturan hukum hanya menjadi permainan kata-kata dalam kitab undang-undang, korupsi yang kronis, maraknya gerakan separatisme, kerusuhan etnis dan rasial: semua ini adalah gejala yang biasanya gampang ditemukan dalam negara lemah tersebut.⁴⁵

Baik negara yang kuat maupun yang lemah memiliki cakupan peranan yang bervariasi, dan tidak selalu berhubungan langsung. *Scope* suatu negara ditentukan dari seberapa jauh negara tersebut melakukan atau tidak melakukan secara efektif berbagai kegiatan publik, seperti membentuk sistem pertahanan, mewajibkan sistem pendataan penduduk, memungut pajak, membangun infrastruktur, dan sebagainya. Negara yang dirigis atau statis biasanya bersifat ekspansif dan ambisius dalam *scope* kegiatannya, ingin terlibat dalam segala macam urusan. Sebaliknya, negara yang minimalis pada umumnya hanya mengatur hal-hal fundamental yang harus ditatanya, seperti sistem hukum, peradilan, pertahanan, dan pencetakan mata uang.⁴⁶

Memasuki abad ke - 21 isu pentingnya penerapan praktik-praktik *corporate governance* di seluruh sektor semakin meningkat seiring dengan perlunya peningkatan daya saing dalam menghadapi pasar global. Dari sudut bidang institusi bisnis di Indonesia -sebagai

⁴⁵ Francis Fukuyama, *ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

suatu sub-sistem dari sistem perekonomian secara menyeluruh, penerapan praktik-praktik *corporate governance* secara baik diharapkan dapat memacu pemulihan ekonomi. Dengan dasar demikian maka adalah sangat penting bagi kita untuk memahami berbagai aspek penerapan konsep *corporate governance* di Indonesia, terutama aplikasinya pada institusi bisnis.⁴⁷

Dua teori utama yang terkait dengan *corporate governance*⁴⁸ adalah *stewardship theory* yang dibangun di atas asumsi filosofis mengenai sifat manusia, yakni bahwa manusia pada hakikatnya dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab memiliki integritas dan kejujuran terhadap pihak lain. Inilah yang tersirat dalam hubungan fidusia yang dikehendaki para pemegang saham. Dengan kata lain, *stewardship theory* memandang manajemen sebagai dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik pada umumnya maupun pemegang saham pada khususnya.

Sementara itu, *agency theory* yang dikembangkan oleh Michael Johnson⁴⁹, seorang professor dari Harvard, memandang bahwa manajemen perusahaan sebagai "*agents*" bagi para pemegang saham, akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingannya sendiri, bukan sebagai pihak yang arif dan bijaksana serta adil terhadap pemegang saham sebagaimana diasumsikan dalam *stewardship*

⁴⁷ Siswanto Sutojo, E John Aldridge, *Good Corporate Governance*, PT. Danur Mulia Pustaka, 2005, hal. 1.

⁴⁸ Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance, Konsep dan Penerapannya dalam Konteks Indonesia*, Edisi Kedua, Ray Indonesia, 2006, hal 5.

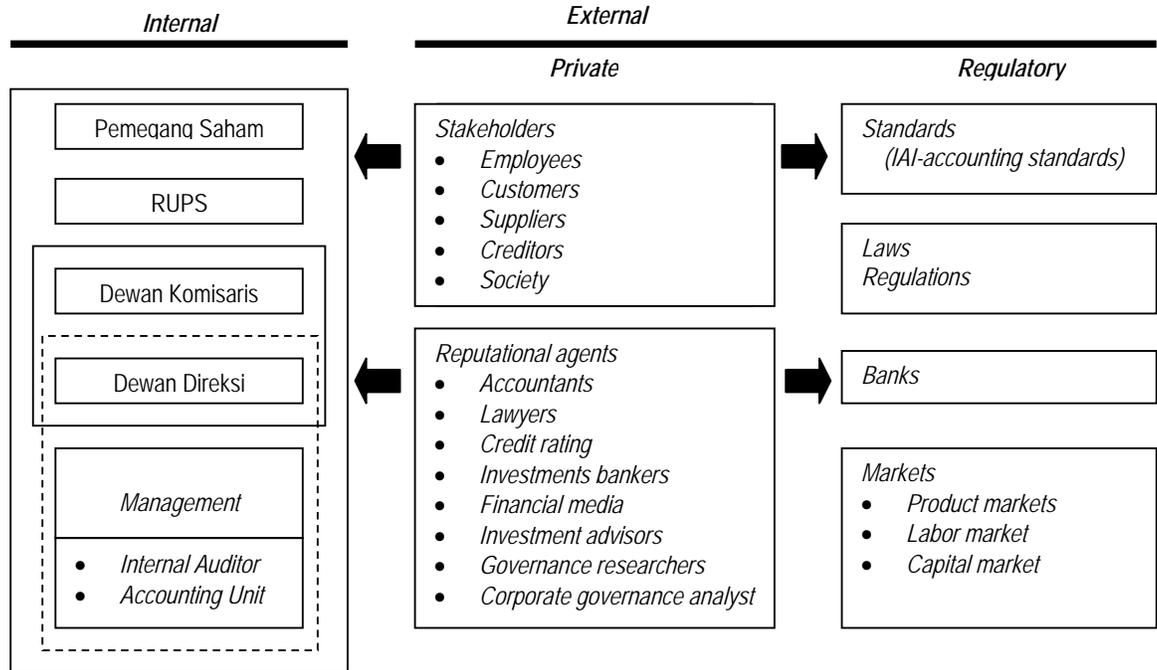
⁴⁹ *Ibid*

theory, agency theory memandang bahwa manajemen tidak dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik pada umumnya maupun pemegang saham pada khususnya. Dengan demikian, "*managers could not be trusted to do their job – which of course is to maximize shareholder value*".

Dalam perkembangan selanjutnya, *agency theory* mendapat respons lebih luas karena dipandang lebih mencerminkan kenyataan yang ada. Berbagai pemikiran mengenai *corporate governance* berkembang dengan bertumpu pada *agency theory* di mana pengelolaan perusahaan harus diawasi dan dikendalikan untuk memastikan bahwa pengelolaan dilakukan dengan penuh kepatuhan kepada berbagai peraturan dan ketentuan yang berlaku. Upaya ini menimbulkan apa yang disebut sebagai *agency costs*, yang menurut teori ini harus dikeluarkan sehingga biaya untuk mengurangi kerugian yang timbul karena ketidakpatuhan setara dengan peningkatan biaya *enforcement-nya*⁵⁰.

⁵⁰ Impelementasi mekanisme governance menuntut diberlakukannya mekanisme disiplin yang kuat dan konsisten agar supaya kepentingan stakeholder bisa diwujudkan. Sebagai contoh, manajer perusahaan harus dipaksa untuk memberikan perhatian tinggi terhadap kepentingan pemegang saham, mekanisme pengendalian pasar bekerja untuk menggantikan para manajer yang kurang berkinerja.

Ragaan iii. *Corporate Governance Mechanism:
The Internal and External Architecture*



Source: modification from *corporate governance: A framework for implementation*, Cn. Hurry, 1999 & *Corporate Governance: Kim & NuhInget: 2004*

Prinsip pokok yang harus diperhatikan untuk terselenggaranya praktik *Good Corporate Governance* adalah transparansi (*transparency*), keadilan (*fairness*), akuntabilitas (*accountability*), dan tanggung jawab (*responsibility*). Dalam penjabaran lebih lanjut, *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* menyusun prinsip-prinsip pokok tersebut ke dalam kategori hak-hak pemegang saham, perlakuan yang adil bagi semua pemegang saham, peranan *stakeholders* dalam *corporate governance*, pengungkapan dan transparansi, dan tanggung jawab Direksi dan Komisaris.

Memperhatikan teori-teori tersebut diatas, dalam konteks penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia diperlukan suatu asas hukum. Hal tersebut kiranya tidak berlebihan, mengingat sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo⁵¹, bahwa asas hukum ini merupakan "jantungnya" peraturan hukum. Lebih lanjut ditegaskan bahwa peraturan-peraturan hukum pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut, hal ini disebabkan asas hukum itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Karena asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya⁵²

Dalam konteks penyelenggaraan usaha telekomunikasi, maka asas hukum penyelenggaraan telekomunikasi harus berorientasi dan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 33.

E. Keaslian Penelitian

Sebagaimana telah diuraikan di muka, bahwa telekomunikasi menempati dan berkedudukan strategis untuk memenuhi salah satu kebutuhan yang mendasar bagi masyarakat modern, yaitu komunikasi yang dapat berlangsung secara efektif. Dalam hubungan ini, usaha telekomunikasi di Indonesia sudah seharusnya mampu memberikan

⁵¹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, 1991, hal. 45.

⁵² Ibid.

nilai tambah yang bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, akses telekomunikasi bagi setiap warga negara merupakan kebutuhan yang mendasar agar dapat terpenuhi. Peran negara (pemerintah) sebagai regulator menempati posisi sentral dalam mengatur dan mengendalikan penyelenggaraan usaha telekomunikasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Disertasi ini memiliki muatan dan menemukan suatu konsepsi berupa asas-asas hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia. Asas-asas hukum tersebut merupakan suatu cerminan dan integrasi elemen dari prinsip Pasal 33 UUD 1945, prinsip *Good Corporate Governance* dan kebiasaan yang berlaku di lingkungan penyelenggara usaha telekomunikasi.

Di samping itu dalam disertasi ini memuat langkah-langkah kedepan dalam menata kembali hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang mencakup penataan/reformasi kelembagaan pembina sektor telekomunikasi, perkuatan peraturan hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi dan implementasi prinsip *Good Corporate Governance*. Analisis yang menonjol adalah keberpihakan kepada "Ideologi" ekonomi kerakyatan sesuai prinsip Pasal 33 UUD 1945.

Muatan lainnya adalah berupa upaya antisipasi terhadap perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang meliputi harmonisasi peraturan perundang-undangan telekomunikasi dan

peraturan hukum lainnya serta perlunya menjalin kemitraan dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi.

Sesuai dengan penelusuran pustaka yang penulis lakukan, penulisan disertasi tentang Menata kembali Hukum dalam Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi di Indonesia, hingga saat ini belum pernah dilakukan.

Memang dapat disampaikan di sini bahwa terdapat cukup banyak tulisan tentang penyelenggaraan telekomunikasi, pendekatan yang dilakukan bersifat teknis operasional dan manajerial telekomunikasi. Beberapa tulisan seperti misalnya tulisan Dedi Supriyadi dengan judul buku *Era Baru Bisnis Telekomunikasi*, Gouzali Saydam dengan judul buku *Teknologi Telekomunikasi*, dan Jennifer A. Manner dengan judul buku *Global Telecommunication Market Access*.

F. Metode Penelitian

Pembahasan metode penelitian dalam studi ini pada prinsipnya tidak dapat dilepaskan dari apa yang menjadi permasalahan dan tujuan studi ini.

Sebagaimana diketahui bahwa penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia yang semula bersifat monopolistik berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1964 tentang Telekomunikasi, selanjutnya memasuki masa transisi berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi dan

sekarang ini telah memasuki masa kompetisi berdasarkan Undang-undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Pada hakikatnya pada setiap periode penyelenggaraan usaha telekomunikasi tersebut harus terkait dengan implementasi Pasal 33 UUD 1945. Untuk diketahui implementasi Pasal 33 UUD 1945 tersebut sepenuhnya tergantung pada penafsiran hukum atas pasal tersebut. Oleh karena itu, untuk mengetahui implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam konteks perubahan struktur penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia perlu diajukan pertanyaan gambaran empiris penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang berdampak kepada kesejahteraan rakyat Indonesia.

Namun demikian mengingat bahwa konsep kesejahteraan rakyat demikian luas pengertiannya, maka dalam studi ini kemakmuran rakyat dikaji dengan memperhatikan indikator-indikator yang cukup mempunyai nilai signifikansi yang terkait, yaitu kontribusi usaha telekomunikasi terhadap: pertumbuhan ekonomi nasional, kontribusi terhadap APBN, dan kontribusi terhadap daya saing negara dan penerapan prinsip *Good Corporate Governance* dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi.

Memperhatikan uraian tersebut di atas, maka pertanyaan mendasar yang diangkat sebagai permasalahan dan tujuan penelitian ini adalah tentang: (a) faktor-faktor yang berpengaruh dalam perubahan struktur penyelenggaraan usaha telekomunikasi, (b)

refungsionalisasi hukum dalam konteks perubahan struktur penyelenggaraan usaha telekomunikasi ditinjau dari asas yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*.

Memperhatikan hal tersebut, penelitian disertasi ini mencoba membahas bagaimana fungsi dan peran hukum untuk dioptimalkan kembali dalam rangka penyelenggaraan usaha telekomunikasi sehingga hukum mampu berperan untuk memberi arah dan mengakomodasikan berbagai kepentingan dalam hal ini baik kepentingan masyarakat, kepentingan penyelenggara usaha telekomunikasi maupun kepentingan pemerintah selaku pemegang otoritas dalam regulasi.

Titik berat kajian dalam penelitian disertasi ini mencakup norma atau nilai dan aturan hukum yang terkait dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi, seperti Undang-Undang Telekomunikasi, Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Persaingan Usaha Tidak Sehat, Konvensi Telekomunikasi, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Telekomunikasi yang terkait serta konsep dan teori-teori hukum yang relevan.

Memperhatikan ruang lingkup permasalahan dan tujuan penelitian di atas maka uraian pada bagian ini disistematisasikan ke

dalam (1) Metode Pendekatan, (2) Spesifikasi Penelitian, (3) Jenis Data, (4) Metode Pengumpulan Data, (5) Metode Analisis Data.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan hukum yang dipergunakan adalah penelitian *socio legal approach*. Pendekatan *socio legal approach* dimaksudkan suatu pendekatan dalam penelitian hukum yang difokuskan untuk mengkaji gejala hukum dengan pespektif ilmu-ilmu sosial.

Dengan demikian ilmu hukum memiliki hakekat interdisipliner, yang dipergunakan untuk membantu menerangkan berbagai aspek yang berhubungan dengan kehadiran hukum dalam masyarakat. Berbagai aspek dari hukum yang ingin kita ketahui ternyata tidak dapat dijelaskan dengan baik tanpa memanfaatkan disiplin-disiplin ilmu pengetahuan, seperti politik, anthropologi, ekonomi dan lain-lainnya.⁵³

Memperhatikan apa yang menjadi permasalahan dan tujuan penelitian ini dan kerangka pemikiran sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, dalam sajian ini dapat ditegaskan kembali bahwa metode pendekatan yang diterapkan adalah pendekatan *socio-legal approach*.

⁵³ Satjipto Rahardjo, Opcit, hal. 7

2. Spesifikasi Penelitian

Memperhatikan permasalahan dan tujuan penelitian studi ini, yaitu Menata Kembali Hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, maka dapat ditegaskan bahwa studi ini berpijak pada penelitian deskriptif analitis dan empiris. Penelitian deskriptif analitis ini dimaksudkan sebagai suatu studi yang mendeskripsikan fungsi hukum dalam konteks perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, sedangkan empiris dimaksudkan sebagai suatu pengungkapan kenyataan secara faktual yang terjadi atas perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia.

3. Jenis Data

Dalam penelitian ini, dipergunakan sumber data primer dan sumber data sekunder. Data primer yaitu hasil pengamatan langsung dan wawancara kepada nara sumber yang memiliki kompetensi dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi. Sedangkan data sekunder mencakup sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer, antara lain Konvensi Telekomunikasi, Undang-Undang Telekomunikasi, Undang-Undang Persaingan Usaha, Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer seperti

kepuustakaan hukum, jurnal hukum, ekonomi, manajemen serta karya tulis yang berkaitan dengan penyelenggaraan telekomunikasi, persaingan usaha, administrasi negara baik yang berasal dari Indonesia maupun dari beberapa negara seperti Singapura, Malaysia, dan Vietnam.

- c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan-bahan lainnya untuk melengkapi dan memberikan penjelasan lebih lanjut atas bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa Inggris/Indonesia dan ensiklopedi.
- d. Bahan hukum dihimpun dari berbagai pustaka, baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris. Tahap selanjutnya, bahan hukum disusun secara sistematis, menyeluruh, sesuai urutan dari bahan hukum.

Sebagai perbandingan, diteliti pengaturan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Singapura, Malaysia dan Vietnam, berdasarkan studi kepustakaan melalui perpustakaan dan internet.

4. Metode Pengumpulan Data

Dari jenis data yang diperlukan dalam rangka menjawab permasalahan dan tujuan penelitian ini, yaitu primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui pengamatan dan wawancara kepada nara sumber, sedangkan data sekunder menyangkut baik dalam wujud bahan-bahan pustaka, jurnal, maupun sumber lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dan

tujuan penelitian ini, maka data-data dalam studi ini dikumpulkan melalui studi pustaka (*Literaturaly studies*), dan studi dokumenter (*documentary studies*), serta studi perbandingan pengaturan penyelenggaraan usaha telekomunikasi (Singapura, Malaysia dan Vietnam).

Studi pustaka dilakukan untuk mengumpulkan data-data yang berupa bahan-bahan publikasi ilmiah yang diperlukan sebagai referensi umum dalam rangka penyusunan dan penjabaran konsep serta pemilihan teori yang tepat. Konsep-konsep tentang fungsi hukum dan politik hukum, penafsiran pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*, yang secara mendasar menjadi konsep inti permasalahan dalam studi ini.

Sementara itu, kerangka teori bertitik tolak dari teori-teori yang menggambarkan keterkaitan Ilmu Hukum dengan Ilmu-ilmu Sosial. Studi dokumenter dalam studi ini lebih diarahkan pada upaya pemahaman berbagai dokumen hukum yang menjadi pijakan yuridis dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia yang berlangsung dalam kurun periode tertentu, termasuk dokumen-dokumen perjanjian kerjasama operasi (KSO) antara PT. Telkom dan Mitra Usaha KSO.

5. Metode Analisis Data

Pembahasan pada bagian ini tidak dapat dilepaskan dari permasalahan pokok dalam studi ini yaitu: (a). Terjadinya perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, (b). Menata kembali hukum dalam perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi dalam konteks prinsip Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan penerapan prinsip *Good Corporate Governance*, (c). Upaya antisipasi terhadap perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi sejalan dengan prinsip Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*.

Permasalahan pertama dijawab dengan metode analisis deskriptif berupa pemaparan sejarah perkembangan pengaturan penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia yang dimulai dari tahun 1945 sampai dengan tahun 2007. Sejarah perkembangan pengaturan penyelenggaraan usaha telekomunikasi dalam studi ini dibagi dalam tiga tahap periodisasi yaitu periode 1945 sampai dengan 1988 disebut sebagai era monopoli, periode 1989 sampai dengan 1998 disebut sebagai era transisi, periode 1999 sampai dengan tahun 2007 (sekarang ini) disebut sebagai era kompetisi.

Permasalahan kedua menampilkan dua variabel penelitian yang berupa kajian menata kembali hukum dalam konteks penerapan prinsip Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 di satu pihak, dan penerapan prinsip *Good Corporate Governance* di pihak lain.

Permasalahan ketiga memaparkan upaya-upaya yang terkait dengan antisipasi terhadap perubahan struktur penyelenggaraan usaha telekomunikasi sejalan dengan pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*. Dalam analisis ini diuraikan perlunya harmonisasi peraturan perundang-undangan telekomunikasi dalam konteks globalisasi dan strategi memperluas basis pasar dan membangun posisi kemitraan dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi.

Semua bahan hukum yang telah terkumpul dan telah disistematiskan selanjutnya dilakukan analisis, interpretasi atas bahan hukum tersebut, dan dilakukan pengambilan simpulan. Sebagai upaya untuk mempermudah analisis normatif, maka dibantu dengan metode *content analysis* yaitu analisis isi terhadap semua bahan hukum yang berupa dokumen hukum. Di samping itu dipergunakan metode analisis kesisteman⁵⁴, yang dimaknai sebagai analisis dengan pendekatan input, proses, output dan outcomes dengan mempertimbangkan instrumental input dan enviromental input.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disertasi yang terdiri dari enam bab ini diawali dengan Bab I yang berjudul Pendahuluan. Dalam Bab I

⁵⁴ Karhi Nisjar dan Winardi, *Teori Sistem dan Pendekatan Ssitem*, Mandar Maju, 1997. hal. 66

tersebut diuraikan latar belakang masalah yang menjelaskan alasan-alasan objektif yang mendorong dilakukannya penelitian yang kemudian ditulis dalam bentuk disertasi. Beberapa pokok permasalahan yang diangkat dalam disertasi ini adalah faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, refungsionalisasi hukum dalam perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi sejalan dengan asas yang terkandung dalam pasal 33 UUD 1945, dan prinsip *Good Corporate Governance*, dan upaya yang perlu dilaksanakan dalam konteks perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi tersebut agar sejalan dengan asas dalam Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*.

Selanjutnya, dalam Bab I juga diuraikan tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori yang digunakan, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II yang diberi judul "Telekomunikasi Sebagai Media Transportasi Informasi Dalam Konteks Wawasan Nusantara" menguraikan telekomunikasi sebagai media transportasi informasi yang meliputi pengertian umum telekomunikasi dan definisi telekomunikasi, jenis usaha telekomunikasi, dasar hukum, fungsi dan peran telekomunikasi dalam bidang ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Bab ini juga menguraikan arti penting telekomunikasi sebagai jembatan informasi dan komunikasi

masyarakat Indonesia, telekomunikasi sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi dan salah faktor daya saing negara Indonesia.

Selanjutnya dalam Bab III menguraikan Fungsionalisasi Hukum Dalam Mengintegrasikan prinsip Pasal 33 UUD 1945, Prinsip *Good Corporate Governance (GCG)*, Kebiasaan yang Berlaku Di kalangan Penyelenggara Telekomunikasi dan Peran Negara Dalam Usaha Telekomunikasi Indonesia.

Dalam Bab IV, menguraikan gambaran penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, yang mencakup perkembangan pengaturan penyelenggaraan usaha telekomunikasi, penerapan prinsip "*Good Corporate Governance*", ditinjau dari asas dalam Pasal 33 UUD 1945, penyelenggaraan usaha telekomunikasi ditinjau dari prinsip "*Good Corporate Governance*", studi kasus pelanggaran PT. Telkom terhadap larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat serta perspektif perbandingan pengaturan penyelenggaraan telekomunikasi.

Selanjutnya dalam Bab V yang berjudul Menata kembali Hukum dalam Perubahan Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi di Indonesia, menguraikan perspektif faktor hukum dan faktor non-hukum (ekonomi/politik, sosial budaya dan teknologi telekomunikasi) sebagai faktor pendorong dalam perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia. Asas hukum penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia, faktor-faktor pendorong dalam perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, Dalam Bab

tersebut juga diuraikan menata kembali hukum dalam perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia ditinjau dari asas Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip *good corporate governance*. Disamping itu menguraikan pentingnya pengaturan kembali penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, dan konsep peraturan hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia dalam upaya pengantisipasi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi global.

Pada uraian terakhir Bab VI disampaikan suatu simpulan dan rekomendasi yang didapat dari suatu analisis untuk menjawab permasalahan dengan menggunakan metode analisis yang telah dipaparkan pada Bab I.

Bahan referensi yang digunakan dalam penyusunan disertasi ini tercantum dalam daftar pustaka, dan dilengkapi pula dengan Indeks Hal dan Indeks Nama.

BAB II

TELEKOMUNIKASI SEBAGAI MEDIA TRANSPORTASI INFORMASI

DALAM KONTEKS WAWASAN NUSANTARA

A. Ruang Lingkup Telekomunikasi Dan Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi

1. Pengertian Umum Telekomunikasi dan Definisi Telekomunikasi.

Sebagai media “transportasi” informasi, telekomunikasi merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat modern, mengingat penyaluran informasi melalui telekomunikasi dapat diterima secara cepat dan seketika (*real time*) sehingga menjadi lebih efisien. Telekomunikasi terdiri dari kata “*Tele*” yang berarti jarak jauh (*at a distance*) dan “*Komunikasi*” yang berarti hubungan pertukaran ataupun penyampaian informasi. Teknologi telekomunikasi modern mencakup beberapa tipe komunikasi jarak jauh yang mencakup *audio*, *oral* dan *visual*. Oleh karena itu, umumnya orang mengatakan bahwa *Television* adalah melihat jarak jauh. *Telephone* adalah bicara jarak jauh, dan *telegraph* adalah menulis jarak jauh. Sedangkan *ITU*⁵⁵ mendefinisikan telekomunikasi yaitu *Telecommunication: any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images and sounds*

⁵⁵ Konvensi ITU, Marakesh, 2003.

or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electromagnetic systems. Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi ditegaskan bahwa Telekomunikasi adalah setiap pemancaran, pengiriman dan atau penerimaan dari setiap jenis informasi dalam bentuk tanda-tanda, tulisan, gambar, suara dan bunyi melalui sistem kawat, optik, radio atau sistem elektromagnetik lainnya.

2. Jenis-jenis penyelenggaraan usaha telekomunikasi.

Penyelenggaraan usaha telekomunikasi meliputi (a) penyelenggaraan jaringan telekomunikasi, (b) penyelenggaraan jasa telekomunikasi, (c) penyelenggaraan telekomunikasi khusus⁵⁶. Dalam penelitian disertasi ini, penyelenggaraan telekomunikasi khusus, tidak dilakukan penelitian dan tidak menjadi materi yang dibahas mengingat memiliki karakteristik tersendiri dan lebih banyak layanan yang ditujukan bukan untuk kepentingan masyarakat pada umumnya⁵⁷.

3. Dasar hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi

Landasan hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi meliputi: Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization*

⁵⁶ Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi pasal 7.

⁵⁷ Lihat jenis-jenis services sebagaimana dimaksud dalam peraturan radio (Radio Regulation) yang merupakan satu kesatuan dengan konvensi *ITU*.

(Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 4 tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 1998 tentang Kepailitan menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.

Disamping itu, yang menjadi dasar hukum adalah semua peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi, baik berupa peraturan pemerintah, peraturan Presiden maupun peraturan-peraturan Menteri dan peraturan/keputusan Direktur Jenderal Postel.

B. Fungsi dan peran Telekomunikasi dalam Wawasan Nusantara

1. Fungsi telekomunikasi untuk keperluan ekonomi

Kegiatan ekonomi pada dasarnya adalah satu proses, yaitu sebagai bagian dari usaha manusia dalam rangka pemenuhan kebutuhannya. Dengan demikian maka ekonomi sebagai satu gatra kehidupan masyarakat adalah bersifat dinamis atau selalu bergerak. Karena di dalamnya terdapat masalah produksi, distribusi

dan konsumsi, atau usaha peningkatan taraf hidup masyarakat atau individu pada umumnya, termasuk cara-cara yang digunakannya.⁵⁸

Dalam kehidupan suatu masyarakat sederhana, kegiatan memenuhi kebutuhan tentu saja akan dapat dilakukan secara sangat sederhana pula. Sekalipun kegiatannya sudah dapat dikategorikan sebagai bagian dari transaksi ekonomi, akan tetapi semuanya dapat dilakukan secara langsung. Dalam kondisi demikian masih belum diperlukan adanya jasa telekomunikasi. Akan tetapi, pada suatu masyarakat yang telah menyebar serta maju dan berkembang, seperti sekarang ini, mustahil satu kegiatan atau transaksi ekonomi dapat berlangsung tanpa ada dukungan dari sistem ataupun jasa telekomunikasi⁵⁹. Pada semua sektor atau kegiatan ekonomi, telekomunikasi kini sudah merupakan unsur yang sangat menentukan.

Telekomunikasi itu sendiri telah menjadi salah satu komoditi ekonomi, baik sebagai jasa maupun sebagai cabang industri. Dengan kata lain, keberadaan telekomunikasi itu sendiri sudah merupakan kegiatan ekonomi.⁶⁰

Oleh karena itu, memang tidak dapat dibantah kalau dikatakan bahwa telekomunikasi termasuk salah satu prasarana ekonomi. Tanpa telekomunikasi berarti tidak ada roda ekonomi

⁵⁸ Telekomunikasi Indonesia, PT. Telkom bekerjasama dengan Lemhannas, 2001, hal 237-240

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Ibid

yang dapat bekerja. Lebih-lebih pada era sekarang ini, dimana peranan manusia semakin dikurangi dan digantikan oleh teknologi, sehingga ketergantungan pada telekomunikasi sudah semakin dominan. Betapa besar peranan telekomunikasi sekarang ini dalam sektor produksi atau distribusi. Begitu pula dalam bidang moneter atau perbankan. Tanpa di dukung oleh satu sistem telekomunikasi yang tangguh dan solid, maka semuanya tidak akan dapat berjalan sesuai rencana.

Bagi satu negara yang sedang melaksanakan pembangunan seperti Indonesia, apalagi dengan memberikan prioritas serta dukungan sistem telekomunikasi jelas sangat menentukan.

2. Fungsi telekomunikasi untuk keperluan Politik

Sebagaimana diketahui bahwa telekomunikasi merupakan prasarana dominan dalam pembangunan maka tentu dapat diasumsikan bahwa telekomunikasi adalah merupakan prasarana ekonomi. Namun apabila dicermati lebih lanjut, sesungguhnya, dengan mengingat fungsi dan peranannya yang langsung berkaitan dengan pembentukan pendapat umum yang merupakan landasan dalam pengambilan keputusan politik, maka dapat dimengerti apabila ada yang berpendapat bahwa telekomunikasi juga termasuk prasarana politik. Semua kegiatan politik modern yang pada dasarnya bermuara pada pengambilan keputusan adalah dilakukan dengan mengandalkan informasi, yang sumbernya

diperoleh dari saluran telekomunikasi. Tanpa dengan dukungan sistem telekomunikasi tidak ada tindakan politik yang dapat berjalan efektif. Akan tetapi, agar tidak menimbulkan kerancuan dalam pemahaman, disini istilah prasarana politik tidak dipergunakan. Istilah prasarana nasional agaknya lebih tepat.⁶¹

Memang harus diakui, bahwa nuansa politik sangat kuat pengaruhnya dalam dunia pertelekomunikasian. Jadi bagaimanapun, peran telekomunikasi dalam bidang politik sungguh sangat besar dan menentukan hampir seluruh kegiatan pemerintahan harus didukung oleh sistem telekomunikasi. Apalagi bagi negara seperti Republik Indonesia yang wilayahnya demikian berpecah dalam bentuk kepulauan dengan segala karakteristiknya masing-masing. Tanpa didukung oleh satu sistem telekomunikasi yang efektif akan tidak dapat dikendalikan dengan normal. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah atau sebaliknya, ataupun hubungan antar daerah, semuanya baru dapat berjalan efektif apabila ada dukungan sistem telekomunikasi yang memadai dan solid.⁶²

3. Fungsi telekomunikasi untuk keperluan Sosial Budaya

Sekalipun antara gatra yang satu dengan yang lain tidak dapat dipisahkan secara tegas sesuai dengan nuansa kehidupan

⁶¹ Ibid

⁶² Ibid

sosial satu bangsa, namun dengan gatra sosial budaya dimaksudkan adalah semua kegiatan masyarakat yang tidak termasuk ideologi, politik, ekonomi, dan hankam. Oleh karena itu dengan gatra sosial budaya tidak hanya mencakup aspek-aspek yang menyangkut kebudayaan, akan tetapi juga segi-segi lain kehidupan yang berkenaan dengan kesejahteraan sosial⁶³. Maka persoalan-persoalan pendidikan, teknologi, kesehatan, agama, dan lain-lain yang menyangkut masalah kesejahteraan sosial, dikelompokkan ke dalam gatra ini. Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa gatra sosial budaya sesungguhnya mencakup aspek-aspek kehidupan yang sangat luas.

Dalam rangka Ketahanan Nasional, untuk mengukur tingkat atau kadar kemajuan atau kemampuan yang dimiliki gatra sosial budaya agar memungkinkan bangsa Indonesia dapat bertahan terhadap berbagai bentuk ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan, maka pembahasannya perlu dilakukan melalui masing-masing aspek kehidupan. Dengan demikian baru akan diperoleh gambaran tentang betapa besar sesungguhnya peranan atau fungsi telekomunikasi pada tiap bidang kehidupan masyarakat secara menyeluruh.⁶⁴

Pengaruh lokasi wilayah juga merupakan faktor yang harus diperhatikan karena lokasi wilayah Indonesia yang terbuka dari

⁶³ Ibid

⁶⁴ Ibid

semua penjuru. Hal ini sangat peka terhadap pengaruh lingkungan. Indonesia yang dikelilingi negara-negara yang sedang berkembang termasuk dalam hal sosial, langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perkembangan dan pembinaan sosial budaya Indonesia. Tata kehidupan dan perilaku sosial budaya Indonesia berkembang sebagai mana lazimnya negara yang sedang berkembang tidak radikal, cenderung *primordial socialistic*, agak konservatif serta kurang tinggi ethos kerja dan daya saingnya. Berbeda andaikata letak Indonesia berada di tingkat tengah negara maju dengan tingkat sosial budaya yang berkembang pesat, maka akan besar pengaruhnya terhadap perkembangannya sosial budaya Indonesia.⁶⁵

Dengan adanya sistem telekomunikasi yang canggih dan mendukung, maka proses akulturasi yang sangat diperlukan dalam pengembangan persatuan dan kesatuan bagi satu masyarakat majemuk seperti bangsa telah dapat berlangsung dengan sangat membanggakan.

4. Fungsi telekomunikasi untuk keperluan Pertahanan dan Keamanan

Di samping sebagai kebutuhan dasar bagi manusia yang bermukim saling berjauhan, berkembangnya sistem telekomunikasi

⁶⁵ Ermaya Suradinata, Hukum Dasar Geopolitik dan Geostrategi dalam Kerangka Keutuhan NKRI, Suara Bebas, 2005, hal. 45.

mulai dari yang bentuknya sangat sederhana hingga ke yang berbentuk paling canggih seperti sekarang ini, adalah dalam rangka keperluan untuk pertahanan dan keamanan diri atau lingkungannya. Mengingat bahwa manusia ingin tetap dapat mempertahankan keberadaan ataupun keutuhan komunitasnya, maka diciptakan sistem telekomunikasi yang memungkinkan mereka saling berhubungan satu sama lain atau saling dapat menginformasikan keadaan atau situasi masing-masing tempat atau masing-masing lingkungan. Dengan demikian apabila ditinjau dari gatra pertahanan keamanan (hankam), sesungguhnya kebutuhan akan fasilitas telekomunikasi dapat dikatakan termasuk faktor hidup mati. Sebab kalau tidak, seberapa canggihpun sistem persenjataan yang dimiliki, apabila tidak didukung oleh sistem telekomunikasi yang mampu menjawab berbagai tantangan atau ancaman yang ada maka akan sia-sia belaka.⁶⁶

Gambaran tersebut menjadi jelas bahwa telekomunikasi mempunyai posisi strategis bagi sektor pertahanan dan keamanan dalam satu negara. Oleh karena itu, sebelum membahas tentang betapa besar peranan telekomunikasi dalam gatra hankam, maka ada baiknya ditinjau dulu masalah-masalah yang dihadapi sektor hankam yang memerlukan dukungan telekomunikasi⁶⁷.

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ Ibid

Pertama, bahwa adanya gatra hankam bagi satu negara adalah dalam rangka tetap terjaminnya eksistensi negara yang bersangkutan terhadap segala bentuk ancaman, tantangan, gangguan ataupun hambatan baik yang datang dari luar maupun yang timbul di dalam sendiri.

Kedua, gatra hankam juga bertanggung jawab dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, agar tercipta rasa aman dan rukun di antara sesama warga masyarakat, sehingga memungkinkan sistem pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan-ketentuan konstitusi atau perundangan yang telah ditetapkan. Ini berarti, gatra hankam harus memiliki sistem pengendalian dan pengawasan yang tepat dan akurat, sehingga setiap ada unsur-unsur gangguan selalu dapat terdeteksi dari dini.

Ketiga, gatra hankam juga bertanggung jawab dalam mendukung dan mengamankan jalannya pembangunan nasional secara total dan menyeluruh. Tanpa terjaminnya keamanan, mustahil para pelaksana pembangunan di lapangan dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan sempurna. Sehingga sukar diharapkan bahwa pembangunan nasional akan berhasil.

Dengan melihat pada tiga tanggung jawab utama tersebut, maka jelas sekali bahwa pada setiap bidang yang mencakup tugas sektor hankam itu diperlukan sistem telekomunikasi yang memiliki kemampuan mendukung. Sebab tanpa disertai sistem

telekomunikasi yang handal, maka semua program hankam menjadi percuma. Perlu disadari bahwa dengan posisi serta peranan telekomunikasi yang demikian penting dan strategis dalam mendukung Ketahanan Nasional, menyebabkan sektor ini memerlukan kadar kewaspadaan yang tinggi pula. Karena bagaimanapun posisi seperti itu akan mengundang kerawanan-kerawanan, baik yang bersumber dan ketergantungan teknologi maupun yang timbul akibat derasnya arus informasi yang semakin mengglobal. Oleh karena itu, maka dalam segala aspeknya sistem pengelolaan dan pengendalian manajemen telekomunikasi nasional harus benar-benar solid dan efektif agar dapat terhindar dari berbagai kemungkinan yang dapat memperlemah atau mengancam tingkat Ketahanan Nasional.

C. Arti Penting Telekomunikasi sebagai Jembatan Informasi dan Komunikasi, Penggerak Pertumbuhan Ekonomi dan Salah Satu Faktor Daya Saing Negara Indonesia.

1. Arti Penting Telekomunikasi sebagai jembatan informasi dan komunikasi masyarakat Indonesia

Sebagai suatu bangsa yang besar, maka dalam rangka membina dan memantapkan komunikasi dari komponen bangsa diperlukan sarana komunikasi yang efektif dan efisien. Media komunikasi yang efektif dan efisien dalam masyarakat modern

sekarang ini adalah berupa sarana telekomunikasi dengan segala perangkat pendukungnya.

Tanpa adanya satu sistem atau jaringan telekomunikasi yang efektif adalah sia-sia belaka orang berbicara tentang Wawasan Nusantara atau persatuan dan kesatuan bangsa. Karena hanya dengan adanya telekomunikasi baru memungkinkan pusat pemerintahan negara dapat membina hubungan yang efektif dengan daerah-daerah atau kawasan-kawasan terluar dari wilayah negara. Demikian pula sebaliknya. Dan yang lebih penting lagi, adalah dapat mengembang-tumbuhkan hubungan komunikasi yang serasi dan intensif di antara sesama warganegara atau antara kelompok-kelompok masyarakat yang beraneka ragam budayanya itu.⁶⁸

Oleh karena itulah maka bagi bangsa Indonesia, keberadaan satu sistem telekomunikasi tidaklah sekadar persoalan bagaimana mempermudah hubungan antar warga dalam rangka kehidupan sehari-hari, atau dalam rangka dapat meningkatkan hubungan di antara golongan masyarakat dilihat dari kacamata kepentingan ekonomi. Juga bukan hanya untuk memacu teknologi agar bangsa Indonesia sejajar dengan bangsa-bangsa lain yang telah maju dalam bidang teknologi komunikasi. Bagi bangsa Indonesia, sesungguhnya di dalam pengembangan sistem telekomunikasi itu terdapat kepentingan yang lebih mendasar dan hakiki terhadap kehadiran

⁶⁸ Telekomunikasi Indonesia, PT. Telkom kerjasama dengan Lemhanas RI, 2001, hal. 25.

telekomunikasi ini. Atau dengan kata lain, dengan telekomunikasi dapat lebih menjamin kelangsungan hidup bangsa.

Telekomunikasi adalah merupakan urat nadi bangsa dan negara, yang akan memungkinkan pelosok yang satu dapat berhubungan dengan pelosok yang lain, atau pelosok yang satu sepenanggungan dengan pelosok yang lain. Hanya dengan telekomunikasi dapat dibangun saling pengertian, rasa kebersamaan, dan semangat persaudaraan.⁶⁹

Untuk itu, bukan kebetulan apabila pemerintah Orde Baru sejak awal telah memberikan perhatiannya pada pembangunan jaringan sistem telekomunikasi keseluruhan pelosok negeri. Dengan keyakinan bahwa telekomunikasi merupakan faktor yang akan sangat menentukan dalam pembangunan dan hari depan bangsa, maka mendahului pembangunan prasarana-prasarana lainnya, pembangunan jaringan telekomunikasi nasional termasuk yang mendapat prioritas.

Dimulai dengan pembangunan jaringan transmisi telekomunikasi sistem gelombang mikro (*microwave*) antara Jawa-Bali, yang disusul dengan Trans-Sumatera, Surabaya-Banjarmasin, Kalimantan dan Indonesia bagian Timur, langkah berikut adalah membangun stasiun bumi satelit telekomunikasi di Jatiluhur bekerjasama dengan program Imelsat dengan memperkenalkan

⁶⁹ *Ibid.*

sistem satelit untuk telekomunikasi internasional. Ini berarti sejak dari awal sudah diantisipasi, bahwa dalam membangun sistem telekomunikasi bagi negara Republik Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau dengan garis pantai yang begitu panjang dan terpencil, tidak ada sistem lain yang paling efektif kecuali melalui sistem komunikasi satelit.⁷⁰ Tepat pada tahun 1969 Presiden Soeharto meresmikan pembangunan satelit komunikasi stasiun bumi di Jatiluhur. Sedangkan pada tahun-tahun berikutnya baru disusul dengan pengoperasian sistem komunikasi gelombang mikro yang telah dibangun beberapa tahun sebelumnya. Dengan demikian jelas menunjukkan betapa telekomunikasi telah langsung melompat ke sistem mutakhir dalamantisipasi perkembangan teknologi yang begitu cepat.

Tetapi yang benar-benar merupakan kejutan adalah ketika para pengambil keputusan di bidang telekomunikasi menjatuhkan pilihan pada sistem komunikasi satelit domestik sebagai tulang punggung sistem telekomunikasi nasional. Hal ini diterima dan sepenuhnya mendapat dukungan Pemerintah, sehingga setelah melalui satu proses negosiasi dengan pihak terkait yang relatif singkat, pada tahun 1976 Indonesia telah memiliki sistem komunikasi satelit domestik (SKSD) sendiri. Tindakan ini merupakan langkah paling brilian dan cukup strategis dalam

⁷⁰ *Ibid.*

menentukan sistem telekomunikasi nasional, karena pada saat itu hanya baru ada dua negara maju di dunia yang telah menggunakan sistem tersebut, yakni Amerika Serikat dan Kanada. Ini berarti Indonesia merupakan negara ketiga yang menggunakan SKSD untuk sistem telekomunikasinya, atau yang pertama di antara negara sedang berkembang.⁷¹

Oleh karena itu tepat sekali keputusan Presiden Soeharto yang memberikan nama Palapa untuk satelit SKSD tersebut. Palapa adalah sumpah yang diucapkan Mahapatih Kerajaan Majapahit, Gajah Mada, dengan menyatakan tidak akan beristirahat sebelum dapat mempersatukan seluruh wilayah Nusantara ini. Dengan demikian berarti bahwa dengan telah dapat diterapkannya teknologi sistem komunikasi satelit domestik atau SKSD dewasa ini, maka cita-cita Gajah Mada yang diucapkan enam abad yang lalu itu dapat diwujudkan kembali dengan SKSD sehingga seluruh wilayah Nusantara kini telah terjangkau dalam satu sistem atau jaringan telekomunikasi yang efektif dan secara integral pula.

Atas dasar kenyataan yang digambarkan di atas tersebut maka berarti berarti peranan telekomunikasi menempati posisi strategis sebagai jembatan informasi dan komunikasi masyarakat Indonesia. Tanpa telekomunikasi tak mungkin mewujudkan

⁷¹ *Ibid.*

konsepsi atau doktrin Wawasan Nusantara, yang berarti tidak terjamin kelangsungan-persatuan dan kesatuan bangsa.

2. Telekomunikasi sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi

Salah satu isu yang banyak didiskusikan di Indonesia dewasa ini adalah sejauh manakah telekomunikasi memberikan sumbangan kepada pembangunan, khususnya di bidang ekonomi? Diskusi ini muncul sehubungan dengan makin giatnya pembangunan telekomunikasi di Indonesia yang melibatkan dana raksasa mencapai trilyunan rupiah. Misalnya, untuk menambah 5 juta SST pada Pelita VI, diperlukan dana sekitar Rp 15,67 trilyun, dengan asumsi bahwa investasi untuk setiap SST adalah US\$ 1.500. Sungguh suatu jumlah yang tidak kecil.⁷²

Ada asumsi tentang perlunya telaah terhadap hubungan antara telekomunikasi dan pembangunan. Meskipun benar bahwa telekomunikasi di suatu negara tumbuh sebagai fungsi dari pertumbuhan ekonomi, namun juga sebaliknya, sehingga terjadi sumbangan timbal balik antara keduanya. Berbagai hasil studi ini juga membuktikan bahwa penambahan fasilitas dan pelayanan telekomunikasi bukan hanya hasil dari pertumbuhan ekonomi, melainkan merupakan prasyarat bagi seluruh sektor pembangunan,

⁷² Dedi Supriyadi, *Era Baru Bisnis Telekomunikasi*, PT. Telkom, Rosda Jayapura, 1995, hal. 24-26.

dan pembangunan sarana telekomunikasi merupakan bagian esensial dari proses pembangunan nasional dan internasional.

Namun ada dua kesulitan yang kita hadapi dalam upaya menjawab pertanyaan mengenai signifikansi ekonomi telekomunikasi. Pertama, kita kekurangan bahan yang relevan, terutama hasil-hasil studi empiris yang dilakukan di Indonesia sendiri. Akibatnya, kita sulit menjawab pertanyaan misalnya: berapa sumbangan setiap panggilan telepon terhadap ekonomi? Setiap kali kita menambah satu satuan sambungan telepon (sst), diharapkan berapakah sumbangannya bagi peningkatan GNP? Kalau sekarang kita mengeluarkan rata-rata USS 1.500 untuk membangun satu sst, berapa kali lipat manfaat ekonomi yang ditimbulkannya? Berapa besar ratio antara biaya dan keuntungan (*cost/benefit ratio*) Informasi yang diperlukan bukan hanya secara nasional, melainkan untuk setiap sektor, misalnya sektor pertanian, industri, pariwisata, jasa, dan lain-lain atau berdasarkan karakteristik wilayah misalnya pedesaan, pinggiran kota, kota kecil, kota besar, dan metropolitan.

Kesulitan kedua, kita cenderung lebih melihat sumbangan telekomunikasi pada tingkat makro dengan parameter-parameter yang tampak jelas yang ditunjukkan oleh angka-angka, misalnya pertumbuhan ekonomi, karena memang inilah yang paling nyata dan mudah dibaca. Padahal telekomunikasi banyak juga

melibatkan dampak tidak langsung (*indirect*) dan tidak kentara (*intangible*) serta sifatnya berantai dan berganda terhadap berbagai aspek kehidupan secara keseluruhan, dan ekonomi hanya salah satu di antaranya. Dampak *intangible* itu misalnya pada sektor kesehatan, pendidikan, kebudayaan, politik dan Hankam.

Di Indonesia, studi semacam itu masih jarang dilakukan. Akibatnya, kalau kita berbicara mengenai dampak tangible maupun intangible telekomunikasi, lebih banyak berdasarkan perkiraan dan akal sehat (*common sense*), bahwa kontribusi itu secara teoretis mestinya ada. Namun seberapa besar kontribusi itu, dan bagaimanakah polanya, sulit diperoleh jawaban yang pasti. Di negara lain, studi macam itu telah banyak dilakukan, dipelopori oleh Perhimpunan Telekomunikasi Internasional (*ITU*). Oleh karena itu, ada baiknya kita melihat hasil-hasil studi tersebut sebagai acuan, di mana Indonesia termasuk negara yang dipelajari oleh *ITU*. Studi yang dilakukan tahun 1986 itu melihat keterkaitan telekomunikasi dengan ekonomi nasional, dengan indikator utama pendapatan perkapita (*GNP/P*). Dengan metode korelasi dan regresi, data demografis dan ekonomi dari 113 negara dan data telekomunikasi dari 76 negara antara tahun 1973-1983 dianalisis. Hasilnya dilaporkan dalam publikasi *ITU* (1986), "*Telecommunications and the National Economy*".

Isu mengenai korelasi antara telekomunikasi dan pembangunan telah menjadi perhatian banyak peneliti sejak tahun 1960-an, dimulai oleh Jipp (1963) yang melihat korelasi antara telekomunikasi dengan beberapa indikator ekonomi. Studi itu menemukan adanya korelasi tersebut. Setelah Jipp, banyak studi lain dilakukan, yang sebagian besar direkam sebagai *country report* oleh *ITU* dalam publikasinya "*Telecommunications/or Development*" (1983) dan "*Information Telecommunications and Development*" (1986).⁷³

Dari telaah itu ditemukan beberapa hasil yang menarik. Intinya adalah, makin rendah tingkat *GNP/P* suatu negara, makin tinggi peranan telekomunikasi dalam meningkatkan *GNP*. Demikian pula sebaliknya, makin tinggi *GNP/P* suatu negara, makin kecil sumbangan telekomunikasi terhadap *GNP*. Rentang *GNP/P* yang dianalisis mulai yang ekstrem rendah (hanya *US\$* 100) sampai yang ekstrem tinggi (*US\$* 20.000).

Secara lebih rinci, temuan *ITU* itu adalah, pertama, kontribusi SST terhadap *GNP* makin tinggi dengan makin rendahnya tingkat *GNP/P* suatu negara. Diambil titik ekstremnya, di negara dengan *GNP/P* *US\$* 100, kontribusi satu sst terhadap *GNP* adalah *US\$* 11.800, sedangkan pada tingkat *GNP/P* *US\$* 20.000 sumbangannya hanya *US\$* 390. Jadi, makin terbelakang suatu negara, makin tinggi sumbangan setiap SST bagi

⁷³ Ibid

pertumbuhan ekonomi. Adapun *cutting point* di mana telekomunikasi masih sangat besar sumbangannya adalah pada tingkat *GNP/P US\$ 2.000*. Setelah itu, peranan telekomunikasi cenderung menurun.

Kecenderungan ini mudah dipahami mengingat satu SST yang dibuka ke suatu lokasi baru yang sebelumnya belum ada telepon, secara teoretis akan memberikan dampak pembangunan yang besar dengan tersedianya sarana telekomunikasi daripada telepon yang ke-n+1 yang disediakan untuk daerah yang telah relatif padat dan tingkat industri serta ekonominya telah relatif maju. *ITU* menyatakan⁷⁴ "... *the first telephone introduced to a new area with manufacturing capacities capable a/development can be expected to have a greater developmental impact, than the fiftieth telephone*".

Sebagai contoh dengan mengambil kasus Indonesia, satu SST yang dibangun untuk wilayah pantai utara Jawa Barat yang sedang berkembang menjadi daerah industri lebih besar sumbangannya daripada telepon kesekian yang disediakan untuk kota metropolitan Jakarta. Namun kontribusi telekomunikasi ini haruslah diterjemahkan secara hati-hati, karena kontribusi itu bukan hanya datang dari telekomunikasi, melainkan bersama-sama dengan investasi pada sektor

⁷⁴ Ibid.

lain, misalnya transportasi, kesehatan, pendidikan, listrik, media, dll., yang secara serempak menunjang pertumbuhan ekonomi.⁷⁵

Pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa kontribusi besar telekomunikasi terhadap ekonomi lebih signifikan untuk sektor jasa dan industri manufaktur, sementara untuk sektor pertanian kecil sekali. Ini disebabkan karena ketergantungan kedua sektor itu terhadap fasilitas telekomunikasi lebih besar daripada pertanian. Sulit dibayangkan suatu bisnis jasa modem atau industri manufaktur sekarang dapat tumbuh secara wajar tanpa ditunjang oleh fasilitas telekomunikasi. Mengingat hal tersebut, maka kebijakan Pemerintah memberikan prioritas sst kepada daerah industri dan pariwisata, atau daerah yang secara ekonomi sangat potensial, merupakan langkah yang tepat.

Dari studi itu dilaporkan pula, peningkatan *GNP/P* dari *US\$* 100 ke *US\$* 20.000 diikuti oleh menurunnya secara mencolok sumbangan sektor pertanian terhadap *GNP* dari 63% menjadi hanya 2%. Di pihak lain, peningkatan *GNP* itu diikuti oleh meningkatnya sumbangan sektor manufaktur dari 3% menjadi 35%, dan sektor jasa dari 34% menjadi 63%. Hal ini sesuai dengan kepercayaan selama ini mengenai pola pergeseran tersebut, sebagaimana dewasa ini sedang terjadi juga di Indonesia.⁷⁶

Temuan penting kedua adalah: sumbangan setiap

⁷⁵ Ibid, hal 27

⁷⁶ Ibid

percakapan telepon terhadap *GNP* merentang antara *US\$* 3,93 - 11,80 untuk negara yang *GNP/P*-nya *US\$* 100, dan *US\$* 0,13 - 0,39 untuk negara yang *GNP/P*-nya *US\$* 20.000. Meskipun besarannya berbeda, temuan ini sejalan dengan studi lain yang dilakukan oleh Nordlinger (1986) yang mengungkapkan bahwa kontribusi setiap panggilan telepon terhadap *GNP* adalah *US\$* 3, dan menurut Kaul (1981) adalah *US\$* 1. Besar-kecilnya sumbangan itu tergantung kepada tinggi-rendahnya *GNP/P* dan di sektor mana serta di lokasi dengan karakteristik bagaimana telepon tersebut dibangun.⁷⁷

Temuan ketiga, setelah memperhitungkan biaya pembangunan dan pemeliharaan, ratio keuntungan dan biaya (*benefit/cost ratio*) dari setiap SST berkisar antara 47:1 sampai 2:1. Makin rendah *GNP/P*, makin tinggi ratio keuntungan dan biaya (K/B) itu, dan makin tinggi *GNP/P*, makin rendah ratio itu. Artinya, investasi *US\$* 1000 untuk satu SST di negara yang *GNP/P*-nya hanya *US\$* 100, akan memberikan keuntungan sebesar *US\$* 47.000, sedangkan jika investasi itu dilakukan di negara yang *GNP/P* *US\$* 20.000 keuntungan itu hanya dua kali lipat menjadi *US\$* 2.000.⁷⁸

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Ibid

3. Telekomunikasi sebagai salah satu faktor daya saing negara

Memasuki suatu era baru di mana Indonesia mau atau tidak mau, akan harus ikut bermain, meramaikan atau dipermainkan dengan terealisasinya ideologi liberalisasi berekonomi, tahap pertama. Para penganjur ideologi ekonomi liberal ini mengajarkan dan menjanjikan bahwa dengan diterapkannya sistem ekonomi berbasis "kebebasan", maka negara-negara yang terlibat di dalamnya akan memperoleh manfaat berupa peningkatan kesejahteraan berekonomi secara adil. Hal tersebut, tentu saja suatu harapan yang diinginkan oleh setiap orang apalagi pemerintahan di manapun juga berada.⁷⁹

Globalisasi yang didukung dengan perkembangan telekomunikasi telah memungkinkan peredaran barang dan jasa yang sedemikian cepat melalui antar negara - sehingga pasar telah menjadi global.

World Economic Forum (WEF) mengembangkan kendaraan (*vehicle*) yaitu *Executive Opinion Survey (EPS)* setiap tahun, dan menegaskan bahwa pada tingkat makro terdapat tolok ukur daya saing negara yang meliputi (1) *economic performance* (kinerja perekonomian), (2) *government efficiency* (keefisienan

⁷⁹ Marsuki, Analisis Perekonomian Nasional & Internasional. Mitra Wacana Media, 2005, hal. 19.

pemerintahan), (3) *business efficiency* (keefisienan bisnis) dan (4) infrastruktur.⁸⁰

Gambaran tersebut di atas dapat dirinci sebagai berikut :

(1) *economic performance*

Harus memperhitungkan pertumbuhan kontribusi bisnis telekomunikasi, termasuk elemen-elemen yang tercakup di dalamnya seperti pajak, deviden, biaya hak penyelenggaraan, biaya frekuensi radio serta biaya-biaya lainnya sebagai dampak dari alokasi sumber daya terbatas. Selain itu, masih terbuka ruang untuk dilakukannya optimalisasi sumber daya yang dimiliki pemerintah, misalnya dengan mengoptimalkan PLN Plus seperti PGN (Perusahaan Gas Negara) dan yang merupakan anak perusahaan PLN yang memiliki infrastruktur jaringan telekomunikasi mengikuti infrastruktur listrik PLN. Pada mereka tentunya dapat diarahkan untuk mendampingi operator-operator yang ada sebagai perusahaan telekomunikasi yang besar dan maju. Untuk itu diperlukan strategi bisnis yang tepat dari pemerintah untuk mencapai target teledensitas sebesar 20% dengan penyebaran yang merata di seluruh Indonesia. Hal tersebut diharapkan dapat meminimalisasi pengeluaran pemerintah dalam hal anggaran.

⁸⁰ Zainal Abdi, Industri Telekomunikasi Lokomotif Pertumbuhan Ekonomi dan Kemajuan Bangsa, FE UI, 2006, hal. 45-46.

(2) *government efficiency*

Sementara itu, untuk IT dan telekomunikasi perbankan juga bisa disinergikan dengan industri telekomunikasi yang dimiliki pemerintah sehingga tidak menduplikasi pengeluaran anggaran pemerintah.

Peningkatan efisiensi pengeluaran pemerintah diharapkan dapat meningkatkan daya saing negara di tingkat global. Perlu dicatat bahwa beberapa BUMN ataupun BUMD di luar sektor telekomunikasi yang memiliki sumber daya telekomunikasi bukan sebagai bisnis intinya, akan tetapi memiliki nilai bisnis yang potensial. Penggalan kompetensi BUMN/BUMD ini tentunya akan meningkatkan daya saing bisnis Indonesia melalui pembentukan beberapa "*national flag carrier*" di sektor telekomunikasi. Kontribusi bisnis telekomunikasi dalam implementasi *e-government* juga akan meningkatkan efisiensi ketatanegaraan, peningkatan layanan publik dan pada akhirnya meningkatkan transparansi dan tercapainya Good Corporate Governance.

(3) *Business Efficiency*

Telekomunikasi tentunya akan meningkatkan produktivitas. Melalui telekomunikasi yang meruntuhkan batas geografis dan waktu, maka output dari proses produksi tentunya akan lebih besar dibandingkan dengan sistem

manual, dan bahkan tentunya dengan input yang lebih kecil. Saat ini, telekomunikasi di Indonesia, sudah digunakan untuk meningkatkan produktivitas, seperti layanan elektronis dari perbankan yang menghemat waktu nasabah dari tidak berkendala dengan di manapun tempatnya berada. Selain itu perlunya penataan ulang mengenai menara, mengingat setiap operator mempunyai satu menara yang menyebabkan biaya yang tinggi yang harus ditanggung oleh pelanggan.

Sebagai contoh, 6 operator memiliki 6 menara, padahal 1 menara sudah cukup untuk merepresentasikan 6 operator tersebut seperti halnya biaya interkoneksi antar operator. Tingkat pengangguran di Indonesia yang mencapai 10%, tentunya menjadi satu masalah bagi negara. Bisnis telekomunikasi saat ini memberikan kontribusi yang relatif besar melalui penyerapan tenaga kerja langsung dan tenaga kerja tidak langsung melalui usaha kecil seperti Wartel yang mencapai 126 ribu unit, serta gerai-gerai penjualan handset dan voucher.

(4) Infrastruktur

Kontribusi sektor telekomunikasi dengan tingkat densitas mencapai 4% untuk telepon tetap tentunya masih relatif kecil. Untuk itu dengan target penetrasi sampai densitas telepon tetap mencapai 13%, diperlukan penambahan sekitar 20 juta

satuan sambungan baru. Sehubungan dengan hal itu regulasi-regulasi baru untuk memastikan pencapaian target densitas tersebut sangat diperlukan.

Sementara itu, sub sektor manufaktur Indonesia saat ini relatif lemah. Dengan kompetensi teknologi yang rendah, dimana lebih banyak impor teknologi dari luar negeri, maka daya saing bisnis telekomunikasi Indonesia di sisi teknologi juga relatif rendah.

Untuk itu, diperlukan sinergi seluruh infrastruktur penyerap teknologi/baik dunia usaha, universitas, sekolah dan lembaga negara dengan visi teknologi yang jelas dari pemerintah, untuk secara cepat meningkatkan penyerapan teknologi dari luar negeri.

Dengan demikian, maka akan tunibuh perusahaan-perusahaan manufaktur di Indonesia dengan kompetensi perancangan dan pabrikasi yang didukung dengan riset-riset unggulan dari universitas dan lembaga penelitian lainnya.

Di sisi pendidikan, telekomunikasi dapat menjadi alternatif bagi pendidikan murah, melalui *e-learning* dan *tele-education*. Dengan menggunakan *web based*, maka bahan-bahan pelajaran dapat didistribusikan ke seluruh Indonesia dengan lebih murah.

Walaupun saat ini penggunaan *e-learning* sudah diimplementasikan, namun belum merata di seluruh Indonesia. pembangunan pusat pengetahuan Indonesia berbasis web, tentunya akan memberikan akses bagi seluruh rakyat Indonesia untuk meningkatkan pengetahuan melalui telematika.