

REKONSTRUKSI HUKUM TERHADAP PENYELENGGARAAN USAHA TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA

Oleh :

Riko Nugraha

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma

Email : rijko.nugraha@yahoo.com

Abstrak :

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. Melalui sarana telekomunikasi, manusia mengadakan saling tukar informasi jarak jauh, baik secara lisan (telepon, interkom, radio amatir), tulisan (telegram, telex, faksimili), maupun audio-visual (televise). 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 sinergetik, yaitu terjadinya interaksi antara ketiga jenis teknologi di atas.

Dalam World Telecommunication Development Report 2002, ITU (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. 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 pengelolannya dari pendekatan monopoli (monopolistic approach) menuju pendekatan pasar (market-based approach).

Penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia dimulai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1964 dan Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Kata kunci : Hukum Telekomunikasi, International Telecommunication Union (ITU), ISDN (Integrated Service Digital Network- Jaringan Digital Layanan Terpadu), Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Abstract;

Telecommunication is a means of communication for humans/modern society which has advantages over other means of communication, because telecommunications has the ability to convey information at high speeds that can be received in real time (real time) and is able to penetrate national boundaries. Through telecommunications, humans exchange information over long distances, either verbally (telephone, intercom, amateur radio), writing (telegram, telex, facsimile), or audio-visual (television). The rapid development in the 3C (computer, communication, control) field, telecommunication facilities from time to time have become increasingly sophisticated. This condition is made possible by the so-called synergetic phenomenon, namely the interaction between the three types of technology above.

Since 2002 Years, In the World Telecommunication Development Report, ITU (International Telecommunication Union), describes the current telecommunications sector with four keywords: "private", "competitive", "mobile", and "global". That the telecommunications sector anywhere on earth is increasingly privatized, more open to competition, more mobile and global, both in terms of operations, regulations and services. The elements that need to be considered are the formulas of "private" and "competitive". At the practical level these two elements of the formula have become the main triggers for reform in this sector in any country, including Indonesia. The government of almost all ITU members began to change their management paradigm from a monopolistic approach to a market-based approach. The operation of the telecommunications business in Indonesia began with the enactment of Law Number 3 of 1989 concerning Telecommunications in lieu of Law Number 5 of 1964 and Law Number 36 of 1999 concerning Telecommunications.

Keywords: *Telecommunication Law, International Telecommunication Union (ITU), Integrated Service Digital Network (ISDN), and Law Number 36 of 1999 concerning Telecommunications.*

A. PENDAHULUAN**1. Latar Belakang**

Dalam tataran dan dimensi globalisasi,¹ telekomunikasi memegang peranan yang semakin penting dan

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 dederitorialisasi atau superteritorialisasi. Dikutip dari Nanang Pamuji Mugasejati, Ucu Martanto (ed), Kritik Globalisasi & Neoliberalisme, Fisipol UGM, 2006, hal 151

strategis dalam kehidupan manusia. Dalam dekade sekarang ini mulai diperkenalkan dan digunakan suatu sarana telekomunikasi supramodern yang memadukan modemode 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 structural 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

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

telekomunikasi merupakan ladang bisnis yang semakin menggiurkan secara internasional.³

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 pasar.⁴

Fenomena yang sama juga terjadi untuk pengakhiran monopoli dan pembukaan pasar telekomunikasi bagi persaingan. 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 internet angkanya jauh lebih tinggi, yaitu mencapai masing-masing 80% dan 90%.⁵ Indonesia telah melakukan antisipasi yang tepat terhadap kecenderungan itu melalui pembangunan jaringan telekomunikasi yang semakin luas jangkauannya dan dengan jenis jasa yang semakin beragam.⁶ 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 monopolistik⁷ yaitu diselenggarakan Pemerintah melalui BUMN yaitu PT Telkom dan 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 Indosat.⁸ 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.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Cetak Baru Kebijakan Telekomunikasi Indonesia, Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi, 1999, hal. 5

⁷ Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1964 tentang Telekomunikasi.

⁸ Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi.

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 1999,⁹ adalah seperti di bawah ini;

- 1) Perubahan lingkungan global dan perkembangan teknologi telekomunikasi yang berlangsung sangat cepat, telah mendorong 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 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 (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 global. 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 akan semakin didominasi pengelolaannya oleh swasta, pasarnya semakin kompetitif dan terbuka bagi penyelenggara (operator) mana pun.

⁹ *Ibid*

Tercapainya regulasi yang adil, kredibel, dan transparan dimana menyebabkan pemerintah hanya memainkan peran sebagai regulator tidak lagi sebagai penyelenggara.

2. Perumusan Masalah

Penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, sebagaimana telah diuraikan di atas penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang bersifat monopolistik,¹⁰ 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) telekomunikasi dan pemerintah untuk bersama-sama menempatkan diri untuk menjalankan tugas sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing. Memperhatikan uraian pada latar belakang 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*?

¹⁰ Penyelenggaraan 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.

- 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*?

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan di atas, tujuan dan manfaat penelitian adalah sebagai berikut;

Tujuan Penelitian;

- 1) Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mendominasi dalam rangka mempengaruhi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia?
- 2) Untuk mengetahui bagaimana menata kembali hukum dan/atau regulasi 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 apa saja yang perlu dilaksanakan dalam rangka pengantisipasi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi sejalan dengan prinsip dalam Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*.

Manfaat Penelitian;

- 1) Penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pengembangan khasanah ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum telekomunikasi.
- 2) Bahwa hukum telekomunikasi dapat dijadikan sebagai landasan hukum, rujukan dan/atau references sesuai ketentuan hukum telekomunikasi.

Manfaat Praktis:

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan-masukan kepada regulator khususnya dalam bidang telekomunikasi.
2. Penelitian ini berguna untuk menambah wawasan dengan memberikan gambaran bagi pembaca terutama di bidang telekomunikasi, baik para mahasiswa fakultas hukum maupun masyarakat luas.

B. PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Faktor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia

a. Faktor Hukum

Menurut laporan ITU (*International Telecommunications Union*) tahun 1998 mengenai Reformasi Telekomunikasi, ditegaskan bahwa beberapa alasan mengapa reformasi regulasi terjadi. Hal tersebut disebabkan adanya kebutuhan untuk menciptakan kerangka peraturan yang dapat mengkomodasi perubahan kepemilikan berikut perubahan struktur pasar.¹¹ Walaupun ada kecenderungan korelasi yang erat antara usaha restrukturisasi dengan peningkatan kinerja sektor telekomunikasi, tetapi tidak ada resep yang sama untuk menjamin keberhasilan upaya ini.¹² Pada umumnya

¹¹ International Telecommunication Union (ITU), *General Trends in Telecommunication Reform 1998*, World-volume 1, (Geneva: Switzerland, 12 Juni 1998)

¹² Masih pada laporan yang sama, secara umum dijabarkan bahwa kecenderungan pengaturan penyelenggaraan telekomunikasi ada tiga macam, yaitu: bersifat monopoli ngkompetisi bebas dimana monopoli sudah ditinggalkan dan setengah kompetisi, dimana ada penyelenggara dominant yang diberi hak eksklusifitas berdasarkan undang-

upaya reformasi dalam bentuk peraturan menyangkut empat bidang:¹³

1. Jenis struktur regulasi (dan prosesnya) yang berkaitan dengan pencapaian tujuan sektor telekomunikasi;
2. Besarnya kepemilikan yang berkenaan dengan penyelenggara telekomunikasi (operator) yang sudah ada;
3. Adanya kompetisi di pasar domestik; dan
4. Aturan khusus di mana perusahaan tadi beroperasi.

Di banyak negara anggota ITU, telah disatukan dari peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang telekomunikasi. Sebab bila sudah dirumuskan secara tertulis dalam undang-undang, maka proses pelaksanaan tujuan kebijakan menjadi jelas dan mempermudah implementasinya. Menurut Satjipto Rahardjo, perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma social yang lain, karena perundang-undangan dikaitkan pada kekuasaan yang tertinggi di suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar sekali.¹⁴

Sebuah kerangka peraturan perundangan untuk sektor telekomunikasi juga dipastikan akan memiliki dampak kuat dalam menarik minat investor asing. Sudah tentu ini menguntungkan pada saat kompetisi yang ditujukan bagi investor swasta sudah mulai dilaksanakan secara mendunia. Menyangkut hal itu maka, Undang-Undang telekomunikasi yang baru biasanya diciptakan karena didorong dan ditujukan kepada tiga hal:

undang sampai masa waktu tertentu, namun sector telekomunikasi ini dipihak lain telah dibuka kompetisi untuk jenis jasa telekomunikasi tertentu.

¹³ International Telecommunication Union (ITU), *Op.Cit.*

¹⁴ Satjipto, Rharjo., *Pemanfaatan ilmu-ilmu social bagi pengembangan ilmu hukum*, Bandung, Alumnus, 1997, hal. 34

1. Penciptaan aspek pasar yang sebelumnya belum berlaku seperti Kompetisi;
2. Pemisahan regulasi dari fungsi operasional; dan
3. Liberalisasi atas kegiatan tertentu yang tadinya dilarang, seperti kepemilikan asing.¹⁵

Sementara itu di Asia Pasifik, kebanyakan negara memilih untuk menghasilkan produk legislasi secara bertahap dengan cara memodifikasi kerangka peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Selain itu, di kawasan ini juga, produk legislasi tertentu digunakan untuk membuat kerangka peraturan perundang-undangan untuk mencapai tujuan kebijakan atau mengatur porsi pertanggung jawaban, contohnya Singapura yang menggunakan Undang-Undang Telekomunikasinya untuk mengatur kewajiban regulator serta kewenangannya dalam pemberian izin dan mengatur sektor tersebut.¹⁶

Dalam rangka mengkaji penyelenggaraan usaha telekomunikasi, sudah tentu tidak dapat mengabaikan peran dan peraturan hukum yang ditetapkan *WTO* dan *ITU*. *WTO* memiliki kekuatan untuk mempengaruhi kebijakan reformasi telekomunikasi nasional sebab pada kenyataannya rezim telekomunikasi nasional telah menjadi bagian dari perdagangan global yang diadministrasikan oleh *WTO*, demikian pula dengan peran *ITU* yang memiliki kewenangan pengaturan dan kebijakan umum teknis operasional telekomunikasi dunia. Sebagaimana diketahui bahwa sebelumnya telekomunikasi telah memainkan peran sebagai sarana

pembawa (*delivery vehicle*) jasa online seperti perbankan, penerbangan, niaga elektronik, dan sebagainya. Tidak heran kalau telekomunikasi dalam bidang jasa menempati posisi yang unik dan memiliki fungsi jasa yang diperdagangkan.

Fungsi telekomunikasi sebagai bagian integral dan vital untuk jasa lain seperti ATM bersama untuk sektor perbankan. *Computer Reservation System (CRS)* di sektor penerbangan, ataupun *Ecommerce* di dunia perdagangan telah memperkuat dimensi perdagangan jasa telekomunikasi. Oleh karenanya, telekomunikasi dituntut oleh para penggunanya untuk menyediakan pelayanan yang beragam, baik dan andal dengan tarif yang bersaing dan diselenggarakan bebas dari batasan monopoli seperti lazimnya jasa komersial.¹⁷ Sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan internasional, maka pada tahun 1997 negara-negara di dunia menandatangani "*World Trade Organization Agreement on Basic Telecommunications*" yang bermaksud untuk meliberalisasikan pasar jasa telekomunikasi dasar. Sebagai akibatnya maka sejak 1 Januari 1998, dasar hubungan dalam lingkungan telekomunikasi dunia berubah dari bilateral menjadi multilateral.¹⁸

Pasar jasa telekomunikasi yang semula tertutup berubah menjadi terbuka. Indonesia turut serta dalam penandatanganan perjanjian ini, dan telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994. Selanjutnya dengan memperhatikan pengaturan baik dari *ITU* maupun *WTO* serta mengingat tuntutan kebutuhan masyarakat dan kemajuan teknologi telekomunikasi dalam dinamika global maka dengan Undang-Undang

¹⁵ *International Telecommunication Union (ITU)*, *Loc.Cit*

¹⁶ Edmon Makarim, *Kompifasi Hukum Telematika*, Jakarta: Rajawali Pers, 2003.

¹⁷ Hinc Panjaitan, Undang-Undang Telekomunikasi, Partisipasi Publik dan pengaturan Setengah Hati, Jakarta, Internesus Indonesia, Media Law Departement, Nuansa, 2000, hal 96.

¹⁸ *Ibid*

Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Indonesia membuka lembaran baru dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi dengan skema kompetisi terbuka.

b. Faktor non Hukum

1) Ekonomi Politik

Pada demonstrasi Seattle dan beberapa demonstrasi anti-globalisasi lainnya, kemarahan para demonstran sebagian besar diarahkan pada institusi keuangan global, seperti *WTO*, yang bertindak atas nama korporasi. Dalam konteks ini, negara terlihat berperan kecil. Namun, kita akan keliru jika memandang negara tidak berdaya dalam ekonomi global. Yang sesungguhnya terjadi adalah bahwa kekuasaan negara telah secara sadar dibuat sedemikian rupa untuk mengabdikan pada kepentingan korporasi, bukan kepentingan warga negara.

Dalam proses ini, paham demokrasi sosial gaya Keynesianisme nasional, yang dominan sejak Perang Dunia II, digusur oleh neoliberalisme global. Guna memahami peran negara dalam proses globalisasi mutakhir, kita perlu kembali menengok terbentuknya Keynesianisme nasional dan mengkaji kemunculan dan kejatuhannya.¹⁹

Guna memahami perubahan peran kekuasaan negara dalam proses globalisasi, kita juga perlu mengetahui tiga institusi global yang kian penting pasca perang dunia. Ketiga institusi tersebut dibentuk untuk bermain pada skala yang melampaui batas-batas negara, suatu ciri struktur *governance* global yang melayani kepentingan korporasi transnasional dan keuangan internasional. Institusi tersebut

adalah *World Trade Organization (WTO)*, *International Monetary Fund (IMF)*, dan *World Bank* (Bank Dunia),²⁰ termasuk intervensi institusi tersebut dalam proses penetapan kebijakan di sektor telekomunikasi Indonesia. Karena itu, bagi Fukuyama, saat ini fokus perhatian kita harus lebih banyak ditujukan pada upaya membangun kembali kemampuan institusi-institusi negara melakukan fungsinya dengan baik dalam menjamin hal-hal fundamental dalam kehidupan masyarakat.²¹ Jennifer A. Manner menyatakan pendapatnya, sebagai berikut :

“it is essential to understand the formula necessary to achieve a competitive telecommunications market As discussed in detail in Chapter 2, the formula is compromised of three basic elements:

Privatization + Liberalization + Effective Regulation = Competition

Each of these elements must be reflected in the law, policies, and regulations of a country in order for effective competition to be created in that telecommunications market. Accordingly, in order to achieve the goal of true competition, the government must be committed to act to ensure that each element in the formula for a competitive telecommunications market is fully implemented in a meaningful manner”²²

Peran teknokrat versus ekonomi nasionalis, terfokus proses pembuatan keputusan sepenuhnya ada di tangan negara tanpa ada peran kelompok kepentingan. Dengan lain perkataan terdapat adanya monolitis dari peran pemerintah, meskipun tidak tertutup kemungkinan adanya pengaruh kelompok kepentingan. Kritik soal teori pilihan

¹⁹ William K. Tabb, *Tabir Politik Globalisasi*, diterjemahkan Uzair Fauzan dkk, Lafadl Pustaka, 2006, hal. 65-66.

²⁰ *Ibid.* hal. 73

²¹ *Ibid.*

²² *Global Telecommunications Market Access*, Artech House, 2002, hal. 6.

rasional juga membuka ruang perdebatan. Memang benar bahwa dalam situasi seimbang, di mana pelaku ekonomi telah memaksimalkan kepuasan atau keuntungannya, kita sulit menjelaskan bagaimana reformasi ekonomi dapat berlangsung. Kritik ini secara teoritis saya kira tepat sekali. Faktor *exogenous* seperti jatuhnya harga minyak, meningkatnya suku bunga internasional, dan apresiasi yen terhadap dollar AS yang ternyata mendorong liberalisasi ekonomi di Indonesia. Perubahan pada berbagai faktor *exogenous* tersebut menimbulkan ketidakseimbangan dalam proses optimalisasi masing-masing pelaku ekonomi. Lantaran itu, pendekatan pilihan rasional justru menjadi relevan untuk kasus Indonesia. Kendati demikian harus diakui, aplikasi teori pilihan rasional membutuhkan perangkat metodologi kuantitatif yang rumit dan ketat, dan ini menyulitkan suatu analisis ekonomi politik yang lengkap.²³ Analisis ekonomi politik menunjukkan bahwa memang hanya yang selama ini pada dominasi peran negara.

Struktur politik yang ada memang tidak monolitik. Kendati demikian, tidak dapat dimungkiri bahwa negara memang amat berperan dalam proses pembuatan keputusan di banyak negara, termasuk Indonesia. Dalam konteks Indonesia memang harus dipikirkan suatu pendekatan yang dapat mengakomodasi soal peran negara dan kelompok kepentingan atau kelompok usaha yang mendasarkan bisnisnya pada relasi pribadi antara negara dan dunia usaha, yaitu kaum pencari rente, the rent seekers. Dalam konteks itu kiranya pilihan rasional, yang digerakkan oleh motif kepentingan diri sendiri, sebenarnya dapat banyak membantu. Satu pendekatan yang

²³ Rizal Mallarangeng, Mendobrak Sentralisme Ekonomi Indonesia, 1986-1992, KPG, 2004, xxvii.

dianggap sebagai garda terdepan ekonomi politik dalam kepustakaan ilmu ekonomi belakangan ini adalah model **Grossman** dan **Helpman**. Model ini mencoba melihat situasi keseimbangan di mana pemerintah memiliki tingkat proteksi yang diberikan dengan mempertimbangkan aspek kesejahteraan umum dan kemungkinan kontribusi atau "suap" dari kelompok kepentingan atau kapitalis kroni.²⁴ Intervensi pemerintah dalam banyak kasus sebenarnya datang karena kelompok kepentingan (*interest group*). Masalah ketidakseimbangan sementara di dalam pasar harus dicermati sebagai bagian dari mekanisme pasar itu sendiri dan banyak yang sifatnya sementara. Masalah ini biasanya dapat diselesaikan dengan mekanisme pasar itu sendiri. Jika pemerintah hadir, maka persoalan akhirnya bergeser ke dalam politik yang konsekuensinya akan diterima secara tidak seimbang oleh individu-individu yang terlibat di dalam pasar.²⁵

2) Teknologi telekomunikasi.

Sejarah telekomunikasi dunia dimulai dengan ditemukannya telegram oleh **Samuel F. B. Morse** pada tahun 1844. Pada tahun 1866, kabel trans Atlantic yang pertama digelar antara Amerika dan Perancis, di mana Wemer von Siemens dari Jerman menjadi salah satu pionir untuk pengembangan kabel laut. Jaringan telepon/atau yang biasa disebut *Public Switch Telephone Network (PSTN)*/ terdiri dari beberapa segmen, yaitu segmen Jaringan Transpor, segmen Service Node, segmen Jaringan Akses dan Terminal Pelanggan. Segmen Service. Node identik dengan sentral telepon yang menjadi otak dari *PSTN*. Sentral berisi penomoran, tata

²⁴ *Ibid*

²⁵ Didik J. Rachbini, Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik, Ghalia Indonesia, 2006, hal. 94.

cara pemberitahuan (*signaling*), dan informasi lainnya yang diperlukan dalam menghubungkan satu telepon dengan telepon lainnya. Sentral awal merupakan sentral mekanis, yang menggunakan register dan kontak untuk menciptakan satu saluran yang digunakan komunikasi 2 arah.

Sedangkan segmen Jaringan Transpor atau Transmisi, adalah segmen yang menghubungkan antar Service Node.²⁶ Di era 1970-an, mulai dikenal jaringan sentral berbasis paket, yaitu dengan dikembangkannya X.25 public networks. Pada masa itu, pengembangan IC menghasilkan pengaruh yang lebih besar pada perangkat LSI dan VLSI (*Very Large Scale Integration*), yaitu meningkatnya kehandalan dan menurunnya biaya.²⁷

Sepanjang Tahun 1980-an, pembangunan teknologi *modem dial-up* sangat tinggi. Selain itu *signaling CCS#7*, protokol switch digital pada *PSTN* juga mulai digunakan secara luas pada *PSTN*. Muncul pula teknik *Time Division Multiplexing (TDM)*. Protokol adalah tata cara yang digunakan pada satu jaringan. *PSTN* memiliki protokol tersendiri, sementara jaringan X.25 juga memiliki protokol tersendiri yang berbeda dengan *PSTN*. Adanya *protocol digital* pada *PSTN* memungkinkan terbentuknya jaringan telepon yang *fully digital*, mulai dari satu Terminal Pelanggan sampai ke Terminal Pelanggan yang lain. Contohnya adalah *ISDN (Integrated Service Digital Network)*. Kelebihan dari *ISDN* ini adalah kemampuan bandwidth yang lebih lebar dari *PSTN*. Jika rata-rata *PSTN* hanya

mampu melewati 9/6 Kbps maka *ISDN* mampu melewati 2 x 64 Kbps.²⁸

Khusus pada teknologi *wireless*, pada decade 1980-an nilai dikomersilkannya system komunikasi dengan teknologi sistem *signaling analog* yang dikenal sebagai *AMPS (Analog Mobile. Phone System)*. Teknologi ini selanjutnya berkembang pada awal tahun 1990-an dengan lahirnya generasi ke 2 (2G) dengan teknologi berbasis gabungan antara *FDMA (Frequency Division Multiple Access)* dengan *TDMA (Time Division Multiple Access)* yang dikenal sebagai *GSM (Global System for Mobile Communication)*.

Generasi kedua ini kemudian dinilai sudah mulai kurang mampu mengakomodasi kebutuhan dan keinginan pelanggan karena kemampuannya untuk mentransmisikan komunikasi data dan internet masih terlalu rendah. Untuk menjembatani waktu menuju kematangan teknologi dan pasar 3G, sementara ini telah dikembangkan *GSM packet based* disebut sebagai 2G+ yang menggunakan sistem *HSCSD (High Speed Circuit-Switched Data)*. Kemudian muncul *GPRS (General Packet Radio Service)* dan *EDGE (Enhanced Data Rates for Global Evolution)* yang merupakan cikal bakal lahirnya 3G. Penerapan *GPRS* ini dikatakan sebagai langkah antara, yang didesain agar *GSM* mempunyai kemampuan mentransmisikan layanan internet, sambil menunggu penerapan sistem 3G secara penuh.

Perkembangan telekomunikasi ini memperlihatkan inovasi yang muncul karena inovasi sebelumnya, dan semakin lama *life cycle*-nya semakin pendek. Hal ini karena dipicu oleh kemajuan teknologi informasi yang sangat signifikan. Jalur telepon untuk umum pada saat ini telah berkembang menjadi digital. Sinyal

²⁶ Sejarah Pos dan Telekomunikasi, Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi, 1982, hal. 27

²⁷ Zaenal Abdi, Industri Telekomunikasi, hal. 47

²⁸ *Ibid*

telekomunikasi telah berkembang dengan kecepatan tinggi, dalam komputer yang kini menggunakan layanan ISDN, lewat jalur serat optik dan antara sebagian besar kantor telepon adalah sinyal digital.²⁹

David C. Korten menyatakan pendapatnya,³⁰ bahwa:

"Although a serious digital divide remains, these technologies are connecting the world's people into an interactive communications web. Millions are now using them to create a dynamic, self-directing social organism that transcends the boundaries of race, class, religion, and nationality to function as a shared conscience of the species. The computer communications revolution has happened within the space of little more than ten years. It is so new that even most of its participants are scarcely aware of the profound significance of the transformation in which they are participating."

Gambaran sekilas perkembangan teknologi telekomunikasi tersebut jelas secara teknis operasional dan layanan mendorong perlunya deregulasi. Faktor yang tidak kalah pentingnya dalam mengubah tatanan industri telekomunikasi adalah konvergensi. Konvergensi teknologi dan perusahaan telekomunikasi telah menyebabkan hilangnya batas-batas industri *InfoCom*. Deregulasi dan privatisasi banyak berpengaruh pada intensitas persaingan industri, struktur pasar dan pemain baru, konvergensi banyak berpengaruh terhadap keberadaan *supplier* dan substitusi.

Ada dua alternatif untuk menyediakan akses: yang bersifat tetap dan yang bersifat

bergerak. Jasa telekomunikasi tetap membatasi penggunaan terminal akses pada daerah tertentu, sementara jasa telekomunikasi bergerak memberi keleluasaan yang lebih kepada penggunaannya untuk mengakses jasa telekomunikasi pada daerah yang lebih luas. Jasa Telekomunikasi Dasar Tetap Kabel. Akses dapat diberikan melalui fasilitas kabel tembaga, coaxial, fiber-optik ataupun kombinasinya. Kecuali kabel coaxial, kabel tidak dapat digunakan secara bersama-sama oleh pengguna akhir. Oleh sebab itu, selain dilindungi oleh peraturan, tingkat kesulitan memasuki industri ini cukup berat. Biaya pembangunan merupakan *fixed-cost* dalam melayani seorang pelanggan, mengherankan jika hal ini memberatkan perusahaan untuk mencapai skala ekonomis. Selain itu kekhawatiran akan terjadinya duplikasi pembangunan jaringan menjadi isu utama.

3) Sosial Budaya

Dalam analisa Ketahanan Nasional,³¹ adalah harus diakui bahwa peranan telekomunikasi yang paling menonjol memang dalam hubungannya dengan gatra-gatra sosial atau gatra yang bersifat dinamis, yaitu gatra ideologi, gatra politik, gatra ekonomi, gatra social budaya dan gatra hankam. Lebih-lebih dengan kemajuan yang terjadi dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini dan pada hari-hari mendatang, semua gatra akan berkembang makin cepat dan dinamis, sehingga memerlukan jawaban-jawaban yang makin jitu terhadap tantangan-tantangan yang akan timbul. Oleh karena itu sungguh tepat kebijaksanaan Pemerintah yang

²⁹ Anmbel 2 Dodd, *The Essential to Guide to Telecommunication*, penerbit Audi, Yogyakarta, 2002, hal. 5.

³⁰ David C. Korten, *The Great Turning, from Empire to Earth Community*, Berrett-Koehler Publisher, Inc. San Francisco, Kumarian Press, 2006, hal. 82.

³¹ Ermaya Suradinata, *Hukum Dasar Geopolitik dan Geostrategi dalam kerangka Keutuhan NKRI*, Suara Bebas, 2005. hal. 107.

menugaskan otoritas telekomunikasi untuk merancang program Nusantara 21 sebagai jawaban terhadap tantangan baru sektor telekomunikasi nasional pada abad mendatang. Karena dengan program tersebut, maka akan terbuka kemungkinan bagi pengembangan sistem informatika nasional, yang selain akan menciptakan sistem telekomunikasi yang mampu menjangkau seluruh wilayah nusantara hingga kepedesaan, juga sekaligus akan mampu mengamankan sistem telekomunikasi nasional itu sendiri. Kecuali itu, program tersebut juga akan memungkinkan dikembangkannya sistem informatika terpadu, yang merupakan integrasi antara sistem-sistem fisik, manajemen dan pelayanan jasa telekomunikasi, informasi dan media elektronik.³²

2. Penerapan Prinsip *Good Corporate Governance* dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi

A. Implementasi Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dalam Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi

³² Kalau demikian, maka guna memberi sedikit pengarahan kepada pembangunan kita, sambil mulai mengembangkan suatu konsepsi yang jelas mengenai tujuan dari usaha itu, kita harus mencoba memahami akibat-akibat serta aspek-aspek negatif dan bahaya dari kemakmuran serta demokrasi yang terlampau ekstrem. Dengan mempelajari gejala-gejala itu di negara-negara yang telah membangun lebih dahulu daripada kita, kita sejak awal sudah dapat mencoba menghindarinya. Akibat-akibat dan bahaya itu menurut pandangan saya sendiri adalah : (1) Individualisme ekstrem serta isolasi individu; (2) keretakan prinsip-prinsip kekeluargaan; (3) hilangnya nilai-nilai hidup rohaniah yang mempertinggi mutu hidup; (4) penggunaan kelebihan harta dan waktu luang yang wajar; dan (5) polusi dan pencemaran lingkungan hidup. Dikutip dari : Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia Pustaka Utama. 1997. hal. 84.

Implementasi *GCG* memang telah dimulai sejak awal berdirinya Kementerian BUMN. Pada 2000, Kementerian BUMN mengeluarkan ketentuan yang mewajibkan implementasi *GCG* di BUMN Persero.³³ Pada 2002 dikeluarkan Master Plan BUMN 2002 tentang restrukturisasi, privatisasi dan implementasi *GCG* serta Undang-Undang Nomor 19/2003 tentang BUMN. Kewajiban penerapan praktek *GCG* di BUMN diperbaharui melalui Kepmen BUMN No.117/M-MBU/2002 dan adanya keharusan membentuk Komite Audit (Kepmen BUMN No. 103/MBU/2002).

Sejumlah ketentuan pendukung penerapan *GCG* bagi BUMN pun dikeluarkan, terkait penilaian tingkat kesehatan BUMN (No.100/MBU/2002), Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina lingkungan (No.236/MBU/2002), kewajiban dilakukannya *assessment* terhadap BUMN yang dimulai sejak tahun 2004 serta berbagai peraturan lainnya.

Secara bertahap setiap BUMN wajib mematuhi ketentuan tersebut, termasuk BUMN di sektor telekomunikasi. Namun demikian, dalam implementasi di lapangan masih terdapat sejumlah hambatan yang membutuhkan perhatian dan penanganan serius. Dalam mengimplementasikan *GCG*, harus dilihat beberapa aspek. Secara umum *GCG* meliputi aspek: struktur kepemilikan perusahaan; pemenuhan hak-hak pemegang saham sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan perlakuan yang sama bagi sedap pemegang saham mayoritas maupun minoritas.³⁴

Selain itu, transparansi dan keterbukaan informasi yang terkait dengan kinerja perusahaan secara jelas dan akurat

³³ (Kepmen Negara BUMN PM-PBUMN No.23/M-PM.PBUMN/2000).

³⁴ Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance*, KNKG, 2006, hal 51.

bagi stakeholders perusahaan serta peran dan tanggung jawab board (komisaris dan direksi) dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan pengelolaan perusahaan. Isu-isu yang dikemukakan ini harus menjadi landasan dasar pengelolaan profesional BUMN.³⁵

Dalam konteks *GCG*, BUMN memiliki karakteristik yang berbeda dengan perusahaan swasta pada umumnya, sehingga pengelolaannya harus dilakukan secara seksama. Karakteristik yang dimaksud terutama terkait dengan aspek struktur kepemilikan saham, public service obligation dan kewajiban menyetor dividen ke dalam APBN. Selain itu, permasalahan yang pada umumnya terjadi di BUMN antara lain sulitnya komisaris dan direksi untuk independen karena pengaruh pemegang saham mayoritas (pemerintah) yang sangat dominan, kaitan politik dan bisnis yang sulit dihindari serta adanya unsur moral hazard dalam pengelolaannya menjadi citra buruk yang sulit diubah dan memengaruhi implementasi *GCG* di BUMN.³⁶

Fakta membuktikan bahwa praktik *GCG* di beberapa perusahaan BUMN maupun swasta telah mendorong perbaikan citra, pengembangan dan peningkatan nilai perusahaan di mata publik. Aspek penting lainnya adalah ketersediaan infrastruktur maupun soft structure *GCG* serta kesiapan dan komitmen perusahaan merupakan modal dasar yang harus dimiliki setiap BUMN agar mampu berdaya saing secara nasional maupun internasional. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan implementasi *GCG* di BUMN maupun perusahaan swasta membutuhkan dukungan dari segenap pihak yang

berkepentingan mulai dari pemerintah selaku regulator, karyawan, pemasok/rekanan dan stakeholders lainnya.³⁷ Di sinilah peran Meneg BUMN harus berjalan maksimal. Kemitraan BUMN harus memantau keseriusan dan komitmen perusahaan negara agar implementasi *GCG* tidak sekadar menggugurkan kewajiban belaka.

Membangun dan mewujudkan *GCG* sebagai struktur dan sistem bukan hanya slogan, tidak sekadar *compliance* atas peraturan yang berlaku. Terdapat korelasi yang erat antara *GCG* dan budaya perusahaan dalam menciptakan iklim investasi yang sehat. Iklim yang sehat dan pengelolaan profesional akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap BUMN sektor telekomunikasi. Publik akan memberikan sentimen peningkatan kepercayaan seiring dengan pengelolaan BUMN yang *highly regulated* melalui berdayaan fungsi kemandirian memegang saham, komisaris, dan direksi BUMN sesuai dengan prinsip-prinsip *GCG* dan pengelolaan korporasi yang sehat.

Meningkatkan kepercayaan publik terhadap BUMN tidak akan menjadi sekadar otopia belaka dan hanya jika komitmen bersama antara BUMN, pemerintah dan stakeholders lainnya dalam mengimplementasikan *GCG* sebagai sebuah sistem terbangun dengan baik dan saling besinergi. Implementasi *GCG* secara serius dan nyata, akan menunjukkan pada publik bahwa hal itu bukan sekadar basa basi, dan implementasi tersebut harus dilaksanakan sesuai prinsip-prinsip *GCG*.³⁸

³⁷ Indra Surya & Ivan Yustiavanda, Penerapan Good Corporate Governance Mengesampingkan hak-hak istimewa demi kelangsungan usaha, LKPMK & Fakultas UI, 2006, hal 71.

³⁸ Banyak perusahaan menyatakan bahwa mereka telah menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance (GCG)*. *GCG* bukan slogan tapi sesuatu yang menjwai kegiatan perusahaan, sesuatu

³⁵ *Ibid*, hal. 67

³⁶ *Ibid*. hal. 69

Tone from the top ini penting sekali dalam mendukung keberhasilan penerapan GCG. Dengan demikian, seluruh jajaran dalam perusahaan dapat membaca secara jelas pesan yang disampaikan oleh pemimpin mereka bahwa perusahaan serius dalam menerapkan GCG. GCG bukanlah tujuan, tetapi merupakan sebuah proses yang harus dilalui untuk tujuan kesinambungan usaha perusahaan jangka panjang.

Salah satu bentuk cerminan perilaku yang harus diterapkan adalah penerapan etika bisnis secara konsisten. Hal ini akan dapat mewujudkan iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan. Etika bisnis ini perlu diterapkan dalam setiap aktivitas usaha perusahaan, baik, itu dalam berinteraksi antara sesama pengurus perusahaan, dengan pemegang saham, regulator, rekanan (baik itu *supplier* maupun *customer*), dan juga dengan masyarakat. Inti penerapan GCG ada pada

yang harus diterapkan secara konsisten dan konsekuen. Tidak cukup menyatakan bahwa GCG telah diterapkan, hanya mengungkapkan bahwa perusahaan memiliki pedoman GCG dan memiliki komisaris independen, atau membentuk komite audit. Sebab penerapan GCG tidak hanya ditandai dengan adanya struktur. Agar tidak berhenti sebatas slogan, direksi dan dewan komisaris sebagai manajemen puncak, harus memiliki komitmen penuh dalam implementasinya. Mereka harus menjadikan GCG benar-benar sebagai budaya yang hidup dan berlaku di perusahaan. Pimpinan puncak dituntut selalu mengambil keputusan berdasarkan asas kepatuhan. Peraturan dan etika bisnis harus menjadi acuan dalam perumusan dan pengambilan keputusan. Perusahaan dapat memulai inisiatif dengan mengharuskan direksi, dewan komisaris dan setiap personel yang memiliki kewenangan untuk membuat pernyataan secara periodik yang menyatakan dalam aktivitas pengelolaan perusahaan yang telah dilakukan, aktivitas bersandar pada etika bisnis yang baik, serta tidak ada penyimpangan yang dilakukan. Manajemen puncak perlu mengomunikasikan kepada seluruh karyawan akan pentingnya GCG, dan manfaat yang dapat diperoleh dengan menerapkan GCG, serta mendemonstrasikan, memberikan contoh perilaku berbasis GCG dalam aktivitas kesehariannya. Disarikan dari Siswanto Sutojo, E John Aldridge, PT Damar Mulia Pustaka, hal 23-28.

kesadaran, komitmen penuh dan integritas individu. Memperoleh komitmen dari semua pihak merupakan bagian tersulit dalam penerapan GCG.

Dengan ini semua, maka tujuan GCG dapat terealisasi, yaitu untuk menambah nilai perusahaan bagi pemegang saham dan memastikan bahwa perusahaan dapat terus eksis dan dengan memerhatikan kepentingan dari lingkungan sekitar perusahaan berada. Dalam menerapkan GCG, perusahaan dihadapkan hanya pada 2 pilihan, yaitu menerapkan GCG, atau tidak menerapkan GCG. Perusahaan yang memilih tidak menerapkan GCG, maka perlu ada dorongan regulasi yang mengharuskan mereka menerapkan GCG, sebagai standar minimum. Inilah yang disebut dengan *regulatory driven GCG*.

Dengan semakin kritisnya perhatian yang diberikan oleh publik terhadap cara pengelolaan perusahaan, maka secara tidak langsung opini publik yang telah terbentuk akan mempengaruhi nilai serta kredibilitas dari perusahaan tersebut. Dalam kondisi ini, bukan hanya dorongan peraturan saja yang akan membuat perusahaan berusaha untuk menerapkan GCG, tetapi juga dorongan dari pasar. Sehingga pada akhirnya sentimen pasar akan turut memaksa perusahaan untuk menerapkan GCG secara konsisten (*market driven GCG*).

B. Korelasi kepentingan *Public* dengan prinsip – prinsip “*Good Corporate Governance*” dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi.

Peran serta publik pada dunia usaha mendapat tempatnya di dalam industri pasar modal, karena perusahaan-perusahaan yang telah mendapatkan dananya dari masyarakat. Walaupun pengendali perusahaan biasanya masih tetap dipegang oleh segelintir orang,

kepentingan masyarakat tetap merupakan bagian integral yang harus dipenuhi, mengingat mereka juga merupakan stakeholder dari perusahaan.³⁹

Ada beberapa peranan yang dapat dilakukan masyarakat, menjadi Pemegang saham perusahaan Public atau menjadi konsumen yang menggunakan produk barang dan jasa dari perusahaan. Pada saat berbicara tentang keterlibatan masyarakat sebagai pemegang saham perusahaan publik, pembicaraan akan di fokuskan pada kepentingan pemegang saham minoritas.

Prinsip-prinsip *GCG* yang harus diimplementasikan tidak jauh berbeda dengan prinsip *GCG* yang diterapkan bagi para pemegang saham. Akan tetapi, ada beberapa tambahan yang harus dipenuhi berkaitan dengan pemenuhan kepentingan masyarakat ini,⁴⁰ yaitu:

- 1) Prinsip keterbukaan harus benar-benar diimplementasikan terutama pada saat suatu perusahaan melakukan penawaran sahamnya kepada publik. Hal ini penting karena masyarakat biasanya merupakan orang-orang awam yang belum tentu menguasai benar bidang pasar modal. Oleh karena itu, informasi yang akan diberikan harus dalam bentuk yang sederhana dan mudah dimengerti. Dalam kaitannya dengan informasi tersebut, maka yang terutama harus diberitahukan adalah bagaimana penggunaan dana yang sudah dikumpulkan dari masyarakat, mengingat dana tersebut tidak boleh diselewengkan untuk kepentingan oknum-oknum perusahaan.
- 2) Prinsip keterbukaan juga memiliki korelasi yang kuat dengan pemberian informasi material yang harus segera

dilaporkan kepada masyarakat. Contoh-contoh kasus mancanegara seperti *Enron Corp* dan *Daimler-Chrysler*, serta kasus dalam negeri seperti Lippo Bank, dan sebagainya merupakan contoh konkret dari perusahaan yang menyebabkan kerugian besar kepada masyarakat pemegang sahamnya akibat tidak menerapkan prinsip keterbukaan. Masyarakat berhak mengetahui bagaimana kondisi perusahaan secara lugas dan jelas, karena masyarakat berhak untuk memperoleh keamanan dana yang telah diinvestasikan dalam suatu perusahaan. Jika informasi tidak diberikan, tentunya mereka juga akan mengalami kerugian yang tidak sedikit.

- 3) Selain itu, pelaksanaan *GCG* menyebabkan opini pemegang saham publik menjadi sangat penting untuk didengarkan. Komunikasi yang intensif antara manajemen perusahaan dengan para pemegang saham dapat memberikan bantuan informasi sekunder yang berguna untuk memajukan perusahaan itu sendiri.⁴¹

Adanya kesempatan pemberian opini ini bukanlah berarti bahwa kemudian perusahaan akan terganggu stabilitasnya

⁴¹ John Pound, "The Promise of the Governed Corporation," dalam *Harvard Business Review on Corporate Governance* (Boston: Harvard Business School Press 2000), hal. 93. Memang diakui bahwa kadang kala manajemen perusahaan memiliki informasi yang lebih mendalam dibandingkan dengan para pemegang saham, mengingat mereka adalah pihak yang terlibat langsung dalam jalannya perusahaan. Namun, dengan alasan bahwa mereka memiliki informasi pertama bukan berarti mereka dapat menggunakannya sewenang-wenang dan tidak memperhatikan informasi yang dimiliki oleh para pemegang saham. Sebagaimana telah dikemukakan dalam halaman di depan, insentif utama bagi kepentingan perusahaan sebenarnya terletak pada para pemegang saham dan bukannya pada manajemen. Perlu ditekankan adanya kerja sama dan saling pengertian di antara manajemen perusahaan dengan para pemegang saham.

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ *Ibid*

karena diharuskan untuk senantiasa memperhatikan pendapat para pemegang saham. Prinsip GCG tidak berbicara tentang kekuasaan, melainkan berbicara mengenai langkah yang harus diambil untuk menghasilkan keputusan-keputusan perusahaan yang efektif dan efisien.⁴²

Dalam hal ini, kepentingan masyarakat konsumen berkesesuaian dengan prinsip responsibilitas, bahwa perusahaan bertanggung jawab secara penuh terhadap segala produk yang mereka keluarkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di suatu negara. Aturan-aturan terpenting yang harus dipenuhi oleh perusahaan telekomunikasi dalam menjalankan prinsip responsibilitas adalah peraturan mengenai pelayanan terbaik bagi pelanggan / pengguna jasa telekomunikasi dan perlindungan konsumen.

Peraturan mengenai pelayanan terbaik bagi pelanggan/pengguna yang memiliki korelasi yang kuat dengan kualitas dari keterhubungan jaringan telekomunikasi sehingga komunikasi berjalan dengan baik. Dengan adanya kondisi tersebut, pemenuhan kewajiban berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam layanan terbaik bagi pelanggan telekomunikasi menjadi signifikan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat luas. Ketentuan mengenai perlindungan konsumen juga memegang peranan yang sangat penting. Kebutuhan akan produk yang bermutu dan harga yang terjangkau merupakan kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat konsumen.

Perusahaan memiliki tanggungjawab untuk memenuhinya, karena bagaimanapun juga perusahaan tanpa konsumen pasti tidak mampu bertahan dalam kerasnya dunia persaingan usaha.

Dengan adanya prinsip responsibilitas, maka perusahaan harus senantiasa siap untuk memberikan kinerja terbaiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di masing-masing negara.

Salah satu kajian yang menarik mengenai penerapan prinsip responsibilitas adalah mengenai kemungkinan pengurangan laba perusahaan demi kepentingan umum. Kajian yang dilakukan oleh Einer Elhauge dari *Harvard Law School* menunjukkan kemungkinan bahwa pada dasarnya perusahaan tidak sekadar berdiri untuk mencari keuntungan maksimal belaka, dan bahwa secara normatif, perusahaan tetap bertanggung jawab kepada publik untuk tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.⁴³

Dengan landasan hal tersebut, justru jika manajemen suatu perusahaan mengurangi laba perusahaan demi memenuhi kepentingan umum, misalnya dalam hal lingkungan hidup, manajemen tidak melanggar tugasnya dari para pemegang saham yang menginginkan keuntungan maksimal. Sebaliknya, jika manajemen mengorbankan kepentingan umum, maka yang terjadi adalah maksimalisasi keuntungan secara ilegal.⁴⁴

Dengan demikian, pendirian perusahaan telekomunikasi tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan semaksimal mungkin. Saat pendirian perusahaan telah dilakukan, seharusnya telah timbul pula kesadaran bahwa jalannya kegiatan usaha perusahaan akan memiliki dampak sosial, ekonomis

⁴³ Einer Elhauge, "Sacrificing Corporate Profits in the Public Interest," <http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/corporate_governance/papers/04.Elhauge.sacrificingcorporate-profits.pdf>, hal. 3. Diakses 6 Januari 2021.

⁴⁴ *Ibid.* hal.11

⁴² *Ibid*

dan hukum tidak hanya bagi pendiri usaha melainkan pula bagi masyarakat, lingkungan, dan negara. Konsekuensi logis atas pendirian suatu kegiatan usaha adalah keinginan untuk memberikan kontribusi positif bagi pihak berkepentingan atas usaha tersebut.

3. Menata Kembali Hukum dalam Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi di Indonesia.

A. Arti penting penyelenggaraan usaha telekomunikasi di bidang ekonomi politik dalam konteks globalisasi.

Salah satu tantangan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini adalah pembangunan hukum dalam bidang ekonomi. Hal ini tidak saja dimaksudkan untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi Indonesia saat ini dan lebih dari itu adalah untuk mewujudkan pemerataan dalam menghadapi tantangan era globalisasi. Globalisasi yang merambah dunia saat ini sangat berpengaruh pada tatanan ekonomi, karena globalisasi itu arahnya memang dipersiapkan kepada keterbukaan pasar dunia bagi produksi barang dan jasa. Kesepakatan *GATT 1994/WTO*, merupakan awal pembukaan ke arah terbukanya pasar global.

Bagi Indonesia keadaan ini mestinya menjadi perhatian khusus; antisipasi apa yang perlu dilakukan untuk menghadapi persaingan global sebagai akibat dari sistem perekonomian terbuka yang ditawarkan oleh *GATT 1994/WTO* tersebut. Hukum dan ekonomi memang merupakan dua bidang kajian yang dapat dipisahkan secara akademis, namun sulit untuk dilepaskan satu dengan yang lainnya secara praktis. Dalam praktek hubungan hukum dengan ekonomi saling bertautan. Perilaku ekonomi masyarakat terikat dalam kerangka normatif yang diatur oleh

hukum.⁴⁵ Era globalisasi ekonomi mencuat ke permukaan setelah Putaran *GATT (General Agreement on Tariff and Trade)* 1994 pada bulan April 1994, yang menghasilkan *World Trade Organization*. Prinsip-prinsip pokok liberalisasi perdagangan dunia yang dituangkan dalam *World Trade Organization*, yang meliputi prinsip nondiskriminasi, prinsip anti proteksi dan subsidi, prinsip transparansi, prinsip musyawarah dalam penyelesaian sengketa (perundingan, konsultasi, dan konsiliasi) merupakan prinsip pokok yang harus ditegakkan oleh karena ini merupakan hasil *final Act* dari Putaran Uruguay 1994, yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994.⁴⁶ *TNCs* terbesar, maupun mobilitas internasionalnya yang relatif, dilihat sebagai tekanan raja/penguasa nasional dalam kapasitas negara untuk meregulasi operasi modal atau mengambil kebijakan nasional. Di tahun 1980, dibawah kondisi Tata Dunia Baru. Kekuatan negara sangat berkurang relatif terhadap *TNCs* dan organisasi global lain. Ekonom politik seperti Manfred Bienefeld (1995), yang terbentuk di awal pembentukan, menyesalkan kenyataan ini dan mencari kondisi yang mungkin melestarikan negara berbangsa tunggal itu kapasitas pengambilan kebijakan atau kekuatan penguasa. Sedang yang lainnya, Keith Griffin (1995) berpendapat bahwa globalisasi dan kekuatan yang berkurang negara tidak bisa dielakkan. Dari perspektif ini. pandangan dan upaya sarjana seperti Bienefeld yang berorientasi kearah negara Makmur versi Keynes atau negara pembangun kuat mampu menentukan kebijakan nasional atas lingkup vital

⁴⁵ Saidin, *Pluralisme Hukum dan Masalah Ekonomi, dalam hukum dan Kemajemukan Budaya*. Ekm Masinabow (Ed), Yayasan Obor Indonesia, 2000, hal. 34-35

⁴⁶ *Ibid*

kehidupan sosial dan ekonominya, bagaimanapun sifatnya anganangan dan menyalahi zaman.⁴⁷

Dengan menyela lewat perdebatan ini ialah suatu pandangan tentang peranan baru negara dalam kontek globalisasi, dengan demikian isu sebenarnya dilihat bukan pengurangan ukuran dan kekuatan negara, namun hilangnya kekuasaan nasional atau kekosongan fungsi dan tanggung jawab negara, namun penyusunan kembali negara kearah kepentingan golongan kapitalis transnasional (lintas negara)⁴⁸ Issue penting lain ialah apakah ketidakadilan dunia dan jurang Utara-Selatan dalam distribusi sumber daya ekonomi dan pendapatan meningkat. Kondisi itu memamatkan pengurangan perbedaan ini. Isyu ini nampak mudah diatasi dengan menguji statistik dan fakta yang relevan.

B. Fungsi Hukum sebagai Sarana Pengintegrasikan dalam Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi di Indonesia.

Hukum tidak berawal dari hukum sendiri, melainkan dari manusia dan kemanusiaan. Kemanusiaan menjadi primus pada saat kita ingin memberi kedudukan pada hukum dalam masyarakat. Yang ada pertama-tama adalah kemanusiaan, baru kemudian datang hukum dengan sekalian atribut dan permasalahannya. Kemanusiaan menjadi bingkai (*framework*) pada saat kita berbicara

mengenai hukum.⁴⁹ Pegangan filsafati-konseptual tersebut membawa konsekuensi sendiri yang panjang pada saat ia mulai dilaksanakan secara konkrit. Dalam nomenklatur dewasa ini, maka ia menjadi dasar yang menentukan karya kita di bidang legislasi, yudikasi serta penegakan. Di sekalian ranah tersebut, kita akan bekerja dengan penuh determinasi, bahwa "Hukum adalah untuk Manusia."⁵⁰

Membicarakan dan mengerjakan hukum lebih dahulu diawali dengan membicarakan manusia dan kemanusiaan. Kita membicarakan dan rnenuntaskan pembicaraan mengenai manusia terlebih dahulu sebelum membicarakan hukum. Tidak berarti pindah ke hukum dengan menutup pintu bagi masalah (*issue*) manusia dan kemanusiaan. Kita tidak membuat batas seperti itu, oleh karena kemanusiaan itu akan terus ikut mengalir memasuki hukum. Maka menjadilah hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan kemanusiaan. Dalam konsep "dan perspektif ini, hukum bukan suatu institusi spesial yang steril dan esoterik. Ia adalah bagian saja dari kemanusiaan. Pada tempat pertama, hukum adalah institusi kemanusiaan dan baru kemudian hukum. Pemahaman hukum yang demikian itu membawa kita kepada pencitraan hukum sebagai suatu monumen antropologis."⁵¹

John Naisbitt dalam bukunya *Global Paradox* menyatakan pendapatnya bahwa pemberi kekuasaan kepada paradoks global adalah revolusi dalam telekomunikasi. Telekomunikasi adalah kekuatan penggerak yang secara serentak menciptakan ekonomi global yang besar

⁴⁷ James Petras & Henry Veltmeyer, *Kedok Globalisasi, Imperialisme Abad 21*, Caraka Nusantara, 2001, hal. 13-14. Lihat juga Martin Wolf, *Why Globalization Works*, Yale University Press New Haven and London, 2005, hal. 79, dan lihat Robert Cooper, *The Breaking of Nations, Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Books London, 2004, hal. 43.

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Jagat Ketertiban*, UKI Press, 2006, hal. 2.

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*

sekali dan menjadikan bagian-bagiannya lebih kecil dan lebih kuat.⁵²

Telekomunikasi akan memberikan prasarana yang akan dibutuhkan oleh setiap industri dan setiap perusahaan untuk bersaing di dalam pasar yang benar-benar kosmopolitan. Bisnis telekomunikasi akan berlipat dua dan berlipat dua lagi sementara kita bergerak ke arah interkoneksi (kesalingterhubungan) global. Dalam prosesnya, industri telekomunikasi -yang mencakup telepon, televisi, komputer, dan elektronik konsumen – telah berpindah ke dalam suatu periode kekacauan yang kreatif, dalam kaitan ini diperlukan peranan hukum.

Analisis ekonomi terhadap hukum dibangun atas dasar beberapa konsep dalam ilmu ekonomi,⁵³ antara lain:

- (1) pemanfaatan secara maksimal (*utility maximization*);
- (2) rasional (*rationality*);
- (3) stabilitas pilihan dan biaya peluang (*the stability of preferences and opportunity cost*).

Atas dasar konsep tersebut, analisis ekonomi terhadap hukum membangun asumsi baru, yaitu "manusia secara rasional akan berusaha mencapai kepuasan maksimum bagi dirinya". Dasar penalarannya adalah bahwa dalam setiap aspek hidupnya; manusia harus membuat keputusan tertentu karena sifat manusia yang memiliki keinginan tanpa batas sementara berbagai sumber daya yang ada sangat terbatas ketersediaannya terhadap kebutuhan manusia termasuk telekomunikasi.

⁵² John Naisbitt, *Global Paradox*, dialihbahasakan oleh Budijanto, Dinarupa Aksara, 1994, hal. 51.

⁵³ Edmund M.A. Kwaw, *The Guide to Legal Analysis, Legal Methodology and Legal Writing*, Emond Montgomery Publication Ltd, Toronto, 1992, hal. 17.

Dalam hubungan ini maka patut ditegaskan bahwa penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia telah memasuki era persaingan. Persaingan sehat diyakini sebagai cara yang paling baik untuk mencapai pendayagunaan sumber daya secara optimal guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

Adanya rivalitas dalam dunia usaha cenderung menekan ongkos-ongkos sehingga harga menjadi lebih rendah serta kualitasnya semakin meningkat. Hal ini dapat terjadi karena adanya rivalitas mendorong inovasi para pelaku usaha atau pemasok untuk menghasilkan produk secara efisien dalam basis biaya yang lebih rendah serta produk-produk yang memiliki keunikan dalam sejumlah dimensi tertentu yang secara umum dihargai oleh konsumen. Oleh karena itu, dari gambaran tersebut menjadi semakin jelas mengenai peran hukum sebagai factor pengintegrasikan baik untuk kepentingan ekonomi politik maupun sosial budaya. Porter menjelaskan cakupan persaingan yang dapat menjadi landasan fundamental bagi kinerja (*performance*) di atas rata-rata untuk jangka panjang dan dinamakannya keunggulan bersaing yang lestari (*sustainable competitive advantage*) dan dapat diperoleh melalui tiga strategi generik.⁵⁴ Pertama keunggulan biaya, kedua adalah diferensiasi, dan ketiga fokus biaya dan focus diferensiasi. Keunggulan biaya yang diperoleh karena biaya rendah atas diferensiasi produk, semuanya akan mengurungkan konsumen.

Adanya persaingan akan menghindarkan terjadinya konsentrasi kekuatan pasar (*market power*) pada satu

⁵⁴ Michael E. Porter, *Competitive Advantage, Creating and Sustaining Superior Performance* Edisi Indonesia: Keunggulan Bersaing Menciptakan dan Mempertahankan Kinerja Unggul, alih bahasa: Agus Dharmadik, Eriangga, Jakarta, 1993, hal. 10-11.

atau beberapa perusahaan. Ini berarti konsumen mempunyai banyak alternatif dalam memilih barang dan jasa yang dihasilkan produsen yang begitu banyak sehingga harga benar-benar ditentukan oleh pasar permintaan dan penawaran, bukan oleh hal-hal lain. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa adanya persaingan memungkinkan tersebarnya kekuatan pasar yang menyebabkan kesempatan berusaha menjadi terbuka lebih lebar dan member peluang bagi pengembangan serta peningkatan kewiraswastaan (*entrepreneurship*) yang akan menjadi modal utama bagi kegiatan pembangunan ekonomi bangsa,⁵⁵ tidak terkecuali penyelenggaraan usaha telekomunikasi.

Dari segi makro ekonomi, persaingan yang sehat akan menghindarkan masyarakat terhadap adanya bobot hilang (*deadweight loss*)⁵⁶ yang umumnya disebabkan kebijaksanaan pembatasan produksi yang biasa dipraktikkan oleh perusahaan monopoli untuk menjaga agar harga-harga tetap tinggi dalam pasar persaingan sempurna (*perfect competition*). Dengan demikian, persaingan yang sehat akan mengarah pada penggunaan berbagai sumber daya ekonomi secara efisien sehingga bermanfaat juga untuk memaksimalkan kesejahteraan konsumen (*consumer welfare*).

Dalam kaitan ini patut menjadi catatan bahwa meskipun teknologi telekomunikasi telah berkembang

demikian canggih, namun di sisi lain tidak secara otomatis menjadikan hubungan sosial menjadi lebih baik. Demikian pula, peraturan hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang dibuat oleh pejabat yang berwenang tidak otomatis akan menjadikan tata kehidupan masyarakat menjadi lebih baik apabila tidak dilandasi oleh suatu komitmen pribadi maupun kolektif masyarakat secara keseluruhan untuk menuju keadaan yang lebih baik, bermoral dan beretika dalam tata pergaulan sosial dan hubungan internasional.

C. Konsep Peraturan Hukum Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi di Indonesia dalam Upaya Pengantisipasi Perubahan Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi Global.

Sebagaimana telah menjadi kesepakatan bersama seluruh anggota *ITU* dan *WTO*, bahwa bidang telekomunikasi memasuki era persaingan terbuka yang tertuang dalam *WTO Agreement on Basic Telecommunications Services* tahun 1997. Dengan pengenalan kompetisi penuh tersebut tentu diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional masing-masing negara, khususnya Indonesia semakin memberikan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia sebagaimana cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945.

Meningkatnya persaingan yang membawa serta atau berdampak kepada biaya interkoneksi antar penyelenggara usaha telekomunikasi yang semakin menurun, tentunya diharapkan biaya percakapan telekomunikasi juga akan menjadi lebih murah dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian pada gilirannya hubungan telekomunikasi antar keluarga, mitra

⁵⁵ Normin S. Pakpahan, Pokok-pokok Pikiran Tentang Hukum Persaingan Usaha, Proyek Pengembangan Hukum Ekonomi dan Penyempurnaan Sistem Pengadaan, Proyek Elips, Kanror Menko Ekuwasbang, Jakarta, 1994, hal.. 2.

⁵⁶ Tentang istilah 'deadweight loss', lihat: Pass, Lowes & Davies, op.cit., 133, juga Dominick Salvatore dalam: *Managerial Economics in a Global Economy*, Third Edition, McGraw-Hill, Inc., New York, 1996, hal. 390. Normin S. Pakpahan juga menggambarannya dengan baik dalam: *Hukum Persaingan, Suatu Tinjauan Konseptual*, dalam *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 1 Tahun 1997, hal. 73-74

bisnis, tugas-tugas pemerintahan dan transaksi bisnis lainnya akan menjadi semakin meningkat. Peraturan hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi berorientasi pada asas-asas hukum dan bertumpu kepada prinsip-prinsip umum kompetisi, kebutuhan kompetisi serta pemahaman kompetisi di sektor telekomunikasi. Dalam tataran peraturan hukum yang terkait dengan kompetisi di Indonesia, maka perlunya Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia yang harus bekerjasama dengan pengawas kompetisi multisektor dalam hal ini KPPU. Selanjutnya aspek perizinan serta pentarifan/harga sebagai “rambu” yang sekaligus bisa dimanfaatkan sebagai instrument pengendalian kompetisi. Salah satu dampak yang logis dari kompetisi di sektor ini, adalah masalah sebaran (distribusi) alat produksi yang digelar para penyelenggara usaha telekomunikasi. Kompetisi mengharuskan para pemain mengejar keuntungan dan kelayakan usaha, yang tidak akan terjadi apabila harus menggelar alat produksi di daerah pedesaan atau kota-kota kecil. Untuk alasan redistribusi kesejahteraan/pemerataan itulah, juga harus dapat diimplementasikan politik hukum berupa kerangka *Public Service Obligation (PSO)*, *Universal Service Obligation (USO)* yang proporsional. Memperhatikan hal tersebut di atas, maka “komitmen pelaku-pelaku bisnis untuk memenuhi CSR dan etika bisnis merupakan faktor dominan bagi implementasi *Good Corporate Governance*. Komitmen ini juga sangat menentukan sustainabilitas dari perusahaan itu sendiri”.⁵⁷

⁵⁷ Miyasto, Tanggung Jawab Direksi Dan Komisaris Dalam Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, Makalah Seminar Nasional Tentang Pertanggungjawaban Hukum Korporasi Dalam Konteks *Good Corporate Governance*, Program Doktor Ilmu Hukum, 24 April 2007.

Dalam hubungan ini **Didik J. Rachbini**⁵⁸ menyatakan bahwa :

“Dalam pasar politik muncul suatu perspektif baru, yakni aturan konsitusional atau pespektif konstitusional. Ini merupakan suatu konsep yang pening dan kemudian menghasilkan paradigma dasar, yakni politik sebagai pertukaran (*politik-asechange*). Cara pandang ini merupakan konsep perbaikan atas cara pandang politik sebagai tatana kekuasaan semata. Politik dalam perspektif baru ini lebih menjanjikan dalam wujudnya yang terbaik, yakni persamaan di antara pelaku-pelaku yang terkait”.

Memperhatikan hal tersebut maka usaha penting untuk dilakukan adalah melakukan reformasi hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi atas dasar tetap berpijak pada landasan konstitusional dalam hal ini pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Beberapa pemikiran kerangka hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang perlu diperhatikan sebagai berikut :

(1) Kebutuhan Kompetisi Sektor Telekomunikasi Sekurang-kurangnya terdapat 2 alasan kompetisi di pasar penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia, yaitu :

- i. Dengan kompetisi, maka kepentingan publik terlayani dengan “membuat” produsen/supplier berlomba untuk lebih efisien, menawarkan harga lebih murah dan layanan/mutu lebih baik kepada konsumen.
- ii. Dengan pasar yang kompetitif, pelaku pasar dikondisikan untuk tidak

⁵⁸ Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*, Ghalia Indonesia, 2006. hal. 79.

memiliki kekuatan pasar yang dominan.

Dengan 2 (dua) alasan rasional tersebut, cukup alasan bagi pemerintah untuk menyelenggarakan sistem pasar yang memungkinkan terjadinya kompetisi/persaingan bebas (*free competition*). Membuka pasar seluas-luasnya bagi operator telekomunikasi atau pemain/pelaku telekomunikasi adalah jawaban atas kedua alasan tersebut. Namun demikian perlu diperhatikan juga pada tahap implementasinya, ada 3 jenis kegagalan pasar (*market failure*) yang harus diwaspadai, yakni monopoli (*monopoly*), ketiadaan pasar (*non-existence of market*), dan kompetisi tidak sempurna (*imperfect competition*)⁵⁹ Ketiganya menyebabkan ketidakefisienan dalam alokasi sumberdaya. Untuk itu diperlukan regulasi/pengaturan yang mampu mengkondisikan agar pasar mampu mengalokasikan sumber daya (*resources*) dengan sempurna. Contoh regulasi dalam hal ini adalah pengaturan pemain dominan/non-dominan, penyalah-gunaan kekuatan pasar, dsb.

(2) Prinsip umum kerangka hukum kompetisi dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi.

Disamping itu diperlukan aparatur yang memiliki komitmen, profesionalitas, integritas dan kapabilitas yang baik. Mengingat hal tersebut perlu dibentuk Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden yang memiliki fungsi-fungsi penuh atas (1) penetapan pengaturan standar teknis dan standar layanan telekomunikasi, (2) pengawasan kinerja operasi dan layanan telekomunikasi, (3) pengaturan tariff termasuk interkoneksi (4)

⁵⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

mediasi perselisihan antar penyelenggara telekomunikasi, (5) rekomendasi penindakan sanksi administrasi.⁶⁰ Hal ini sejalan dengan perkembangan politik dan ekonomi dunia, khususnya hubungan industri dan perdagangan antar bangsa membawa implikasi-implikasi globalisasi pasar yang tidak bisa dihindari, kondisi tersebut antara lain adalah adanya pergeseran peranan negara (pemerintah) didalam ekonomi pasar, dari paradig pemerintah mengetahui segalanya (*government knows best*) bergeser ke arah campurtangan minimal pemerintah (*principles of least authority*). Pergeseran hasrat pemerintah dari “provider” di dalam pasar menjadi “steering”.

Sebagai “steering”, pemerintah “hanya” akan mengatur prinsip-prinsip regulasinya, stakeholder-regulasi, untuk tercapainya lingkungan-regulasi yang sustainable dan nyaman.⁶¹ Peranan pemerintah sebagai *steering* dalam kompetisi penuh, semata-mata adalah :

- i. mencengah terjadinya *mis-alokasi resources*, dalam spektrum frekuensi radio dan penomoran serta memastikan terjadinya efisiensi dalam penggunaannya;
- ii. mengantisipasi kegagalan pasar karena adanya persaingan tidak sempurna (*imperfect competition*)
- iii. Mencegah penyalahgunaan kekuatan pasar dan praktek-praktek persaingan usaha tidak sehat.

Peran *steering* ini adalah tuntutan perkembangan politik ekonomi dan politik hukum yang sudah tidak memungkinkan

⁶⁰ Sanksi penindakan diperlukan agar penyelenggara usaha telekomunikasi yang melanggar kewajibannya dapat memenuhi apa yang menjadi tanggung jawabnya sebagaimana izin penyelenggaraan yang telah diberikan oleh pemerintah.

⁶¹ Lihat Thomas R. Dye : Understanding Public Policy, Prentice Hall, 1978, hal.9.

berperan sebagai regulator (sekaligus) operator. Dalam hubungan ini Osborne dan Plastrik⁶² menyarankan adanya lima (5) strategi yang dapat digunakan untuk meningkatkan kemampuan yang efektif dan efisien maupun dalam rangka mendorong kemampuan untuk melakukan adaptasi serta kapasitas untuk memperbaharui sistem dan organisasi publik, dalam kaitan ini kelembagaan yang memiliki fungsi pembinaan di sektor telekomunikasi. *Strategi pertama*, menyangkut strategi inti yaitu usaha-usaha untuk mendefinisikan tujuan dari sistem dan kelembagaan publik dengan fungsi inti dari pemerintahan yaitu selaku *steering* (pengarah/fasilitator). *Strategi kedua*, menentukan insentif yang dibangun dalam sistem pelayanan publik yang ditempatkan dalam dunia usaha (*market place*). *Strategi Ketiga*, strategi pelanggan dalam hubungan ini lebih memfokuskan kepada pertanggungjawaban (akuntability) dari kelembagaan public kepada masyarakat, dalam hal ini pertanggungjawaban kepada masyarakat/pelanggan telekomunikasi. *Strategi Keempat*, menyangkut strategi kontrol yaitu menentukan dimana letak birokrasi (kelembagaan) yang membuat keputusan sesuai karakteristik kelembagaan tersebut. Dalam hal ini ditempuh strategi untuk mendistribusikan kekuasaan sampai kepada strata organisasi paling bawah. Strategi Kelima, strategi kultural yaitu menyangkut budaya kelembagaan yang menyangkut tingkah laku dan sistem pertanggung jawaban organisasi / kelembagaan. Dengan demikian, Campur tangan pemerintah dalam arena kompetisi penuh, khususnya dalam hukum dan kebijakan yang ditetapkan, bertujuan mengantisipasi kegagalan pasar (*market failure*), mencengah penyalahgunaan kekuatan

pasar oleh operator dominan, dan meningkatkan efisiensi ekonomi pasar.⁶² Oleh karena itu, pemerintah yang baik tidak datang mengganggu pasar jika tatanannya telah spontan serta berhasil menciptakan persaingan yang sehat telah berlangsung secara alamiah tidak perlu diintervensi. Sebaliknya, pemerintah semestinya dating melakukan intervensi atau preventif dalam pengaturan yang baik jika pasar tidak berfungsi dengan baik atau distortif karena faktor-faktor kekuatan transaksionalnya tidak seimbang. Intervensi pemerintah dalam kasus kedua ini dibenarkan dengan catatan untuk memperbaiki adanya kegagalan pasar (*market failure*).⁶³

Kebijakan kompetisi pada umumnya dilaksanakan melalui 2 jenis campur tangan pemerintah yang dimungkinkan :

- i. Intervensi perilaku/sikap yaitu pemerintah (regulator) berupaya mengubah perilaku bisnis suatu kelompok atau badan usaha tertentu, misalnya dengan kebijakan pengaturan harga.
- ii. Intervensi struktural yaitu campurtangan pemerintah yang berupaya mempengaruhi struktur pasar industri yang bersangkutan. Sebagai contoh, pemerintah dapat melakukan pencegahan merger antar 2 perusahaan di bidang telekomunikasi.

Hal penting yang harus dipedomani dalam melakukan intervensi ini adalah fleksibilitas. Peraturan hukum yang disusun sebaiknya tidak terjebak dalam detail teknis yang memerlukan prakondisi-

⁶² Bandingkan dengan David Osborner dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi, Lima Strategi menuju Pemerintahan Wirausaha*, Penerjemah Abdul Rosjid dan Ramelan, Penerbit LPPM 2000.

⁶³ Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik, Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, Jakarta: Granit, 2004, hal.94

prakondisi ideal dalam penerapannya. Adapun peran hukum yang baik, seyogyanya diikuti juga oleh kebijakan publik untuk kompetisi di sektor telekomunikasi, setidaknya memenuhi beberapa prinsip⁶⁴ berikut :

1. Pro kepentingan rakyat yang memberikan keseimbangan hak dan kewajiban antara pemodal kuat dan memberikan kesempatan yang sama kepada usaha kecil, menengah, koperasi.
2. Transparan
3. Adil
4. Profesional
5. Efisien
6. Keputusan yang tidak terkooptasi kepentingan politik dan atau kepentingan pemodal
7. Kemitraan.

Dengan demikian maka sebagai hukum nasional dalam era globalisasi di samping mengandung muatan atau karakteristik nasional, seperti filosofi bangsa, tradisi bangsa dan kondisi masyarakat, juga mengandung muatan atau kecenderungankecenderungan yang diakui masyarakat dunia.⁶⁵ Karakteristik hukum modern menurut **Marc Galanter**,⁶⁶ (i) *'uniform and unvarying in their application'*. Artinya, sistem hukum itu terdiri atas peraturan-peraturan yang seragam, baik dari segi isi maupun segi pelaksanaannya, dalam arti diterapkan dengan cara yang tidak berbeda-beda dan berlakunya bersifat teritorial, serta tidak

bersifat perorangan; (ii) bersifat *transactional*, artinya sebagai hak dan kewajiban diberikan secara seimbang menurut hasil transaksi, misalnya dalam hal kontrak-kontrak, kerugian-kerugian dan sebagainya, antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor usia, kelas, agama atau perbedaan kelamin; (iii) bersifat universal, dalam arti dapat dilaksanakan secara umum; (iv) bersifat hirarkis, dalam arti adanya hirarki peradilan yang tegas; (v) *organized bureaucratically*, artinya melaksanakan prosedur sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan; (vi) bersifat rasional; (vii) *run by professional*, pelaksanaan sistem hukum dilakukan oleh orang-orang yang sudah berpengalaman; (viii) *lawyers replace general agente*, artinya dengan berkembangnya spesialisasi dalam masyarakat yang kompleks, harus ada penghubung antara bagian-bagian yang ada sebagai akibat sistem pembidangan; (ix) sistem yang mudah diubah untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan kebutuhan masyarakat; (x) *political*, dalam arti lembaga-lembaga pelaksana dan penegak hukum adalah lembaga-lembaga kenegaraan, oleh karena negara yang mempunyai monopoli kekuasaan; (xi) *"legislative, judicial and executive are separate and distinct*, artinya pembedaan secara tegas antara tugas-tugas legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁶⁷

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan melalui harmonisasi hukum, akan selalu menyangkut baik substansi, struktur maupun kultur hukum. Penerimaan norma-norma hukum yang bersifat internasional yang hendak diberlakukan di Indonesia perlu memperhitungkan sistem nilai budaya yang terdapat di Indonesia.

⁶⁷ *Ibid*

⁶⁴ Prinsip dalam kebijakan ini harus sejalan dengan demokrasi ekonomi sesuai Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan prinsip umum *Good Corporate Governance*.

⁶⁵ Kusnu Goesniadhie S., *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan*, Surabaya: JP Books, 2006. hal.101

⁶⁶ Marc Galanter, dalam Myron Weinar, (ed), 1981, *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*, Yogyakarta; Gajah Mada University Press, h.101-105, lihat pula Achmad Ali, Op.Cit., hal. 104.

peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi. Dalam hal ini penyalarsan peraturan perundang-undangan yang dimaksud perlu memperhatikan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan ketentuan internasional yang dikeluarkan baik oleh ITU maupun *WTO*, disamping diperlukan juga strategi memperluas basis pasar dan membangun posisi kemitraan.

D. KESIMPULAN

Mengenai rekonstruksi Hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, maka dapat disimpulkan beberapa hal, sebagai berikut:

1. Bahwa faktor dominan yang mempengaruhi perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia yaitu faktor ekonomi politik, karena telekomunikasi yang semula berfungsi sebagai infrastruktur pembangunan seperti halnya modal transportasi telah berubah fungsinya menjadi komoditas yang diperdagangkan. Perubahan tersebut sebagai manifestasi dari kebijakan negara dalam hal ini Pemerintah dengan instrument peraturan hukum yang mengatur penyelenggaraan usaha telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Dalam tataran praksis penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999, membuka ruang “pasar kompetisi” penyelenggaraan usaha telekomunikasi. Dengan “pasar kompetisi” tersebut dapat dimaknai sebagai salah satu ciri liberalisme. Hal tersebut secara normatif dapat dinyatakan bahwa penyelenggaraan

usaha telekomunikasi di Indonesia telah mereduksi amanat prinsip Pasal 33 UUD 1945.

2. Langkah-langkah yang diperlukan dalam menata kembali hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi di Indonesia, mencakup :
 - a. Penetapan asas-asas hukum dalam penyelenggaraan usaha telekomunikasi berdasarkan keterpaduan prinsip Pasal 33 UUD 1945, prinsip *Good Corporate Governance* dan kebiasaan yang berlaku di lingkungan penyelenggara usaha telekomunikasi.
 - b. Penataan kelembagaan pembina usaha telekomunikasi Badan Independen sektor telekomunikasi, mempunyai fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan usaha telekomunikasi, dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Badan Independen ini memiliki otoritas dan independensi yang kuat baik secara kelembagaan maupun keputusannya. Oleh karena itu aspek Sumber Daya Manusia (SDM) yang mengawaki lembaga ini harus memiliki dan memenuhi syarat : komitmen yang baik, profesionalitas, integritas, dan loyalitas yang tinggi serta keberpihakan kepada kepentingan rakyat.
 - c. Penataan ulang substansi peraturan hukum penyelenggaraan usaha telekomunikasi yang mengakomodasikan

- perkembangan teknologi telekomunikasi, kebutuhan masyarakat dan secara selektif memperhatikan tuntutan global.
- d. Budaya hukum, diperlukan adanya pengelolaan perusahaan /usaha telekomunikasi yang baik sesuai prinsip *Good Corporate Governance* yang berbasis kepada akar sosial budaya Indonesia.
3. Upaya-upaya yang dilakukan dalam konteks perubahan penyelenggaraan usaha telekomunikasi sejalan dengan Prinsip Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan prinsip *Good Corporate Governance*, berupa harmonisasi peraturan perundangundangan di bidang telekomunikasi, sehingga peraturan hukum nasional memiliki bobot pespektif global (mondial) dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta perkembangan teknologi telekomunikasi. Di samping itu upaya memperkuat jejaring kemitraan (kolaborasi) menjadi kebutuhan mutlak penyelenggara usaha telekomunikasi di Indonesia agar mampu bersaing di era global.

DAFTAR PUSTAKA

- Dedi Supriadi, *Era Baru Bisnis Telekomunikasi*, Remaja Rosdakarya Offset Bandung, 1996.
- World Telecommunication Development Report 2002, International Telecommunication Union*, March, 2002.
- Cetak Baru Kebijakan Telekomunikasi Indonesia, Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi, 1999
- International Telecommunication Union (ITU), *General Trends in Telecommunication Reform* 1998, World-volume 1, (Geneva: Switzerland, 12 Juni 1998)
- Satjipto, Rharjo., *Pemanfaatan ilmu-ilmu social bagi pengembangan ilmu hukum*, Bandung, Alumni, 1997.
- Edmon Makarim, *Kompifasi Hukum Telematika*, Jakarta: Rajawali Pers, 2003.
- Hinca Panjaitan, *Undang-Undang Telekomunikasi, Partisipasi Publik dan pengaturan Setengah Hati*, Jakarta, Internesus Indonesia, Media Law Departement, Nuansa, 2000.
- William K. Tabb, *Tabir Politik Globalisasi*, diterjemahkan Uzair Fauzan dkk, Lafadl Pustaka, 2006.
- Rizal Mallarangeng, *Mendobrak Sentralisme Ekonomi Indonesia, 1986-1992*, KPG, 2004, xxvii.
- Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*, Ghalia Indonesia, 2006.
- Anmbel 2 Dodd, *The Essensial to Guide to Telecommunication*, penerbit Audi, Jogyakarta, 2002.
- David C. Korten, *The Great Turning, from Empire to Earth Community*, Berrett-Koehler Publisher, Inc. San Francisco, Kumarian Press, 2006.
- Ermaya Suradinata, *Hukum Dasar Geopolitik dan Geostrategi dalam kerangka Keutuhan NKRI*, Suara Bebas, 2005.
- (Kepmen Negara BUMN PM-PBUMN No.23/M-PM.PBUMN/2000).
- Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance*, KNKG, 2006.
- Indra Surya & Ivan Yustiavanda, *Penerapan Good Corporate Governance Mengesampingkan hak-hak istimewa demi kelangsungan usaha*, LKPMK & Fakultas UI, 2006.
- John Pound, "*The Promise of the Governed Corporation*," dalam *Harvard Business Review on Corporate Governance*

- (Boston: *Harvard Business School Press* 2000).
- Einer Elhauge, "Sacrificing Corporate Profits in the Public Interest," <http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/corporate_governance/papers/04.Elhauge.sacrificingcorporate-profits.pdf> ,
- Saidin, *Pluralisme Hukum dan Masalah Ekonomi, dalam hukum dan Kemajemukan Budaya*. Ekm Masinabow (Ed), Yayasan Obor Indonesia, 2000.
- James Petras & Henry Veltmeyer, *Kedok Globalisasi, Imprialisme Abad 21, Caraka Nusantara*, 2001.
- Martin Wolf, *Why Globalization Works*, Yale University Press New Haven and London, 2005.
- Robert Cooper, *The Breaking of Nations, Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Books London, 2004.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Jagat Ketertiban*, UKI Press, 2006.
- John Naisbitt, *Global Paradox*, dialihbahasakan oleh Budijanto, Dinarupa Aksara, 1994.
- Edmund M.A. Kwaw, *The Guide to Legal Analysis, Legal Methodology and Legal Writing*, Emond Montgomery Publication Ltd, Toronto, 1992.
- Michael E. Porter, *Competitive Advantage, Creating and Sustaining Superior Performance* Edisi Indonesia: Keunggulan Bersaing Menciptakan dan Mempertahankan Kinerja Unggul, alih bahasa: Agus Dharma dkk., Eriangga, Jakarta, 1993.
- Normin S. Pakpahan, *Pokok-pokok Pikiran Tentang Hukum Persaingan Usaha, Proyek Pengembangan Hukum Ekonomi dan Penyempurnaan Sistem Pengadaan, Proyek Elips, Kanror Menko Ekuwasbang*, Jakarta, 1994.
- Dominick Salvatore dalam: *Managerial Economics in a Global Economy, Third Edition*, McGraw-Hill, Inc., New York, 1996, hal. 390. Normin S. Pakpahan juga meng gambarkannya dengan baik dalam: *Hukum Persaingan, Suatu Tinjauan Konseptual*, dalam *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 1 Tahun 1997.
- Miyasto, *Tanggung Jawab Direksi Dan Komisaris Dalam Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*, Makalah Seminar Nasional Tentang Pertanggungjawaban Hukum Korporasi Dalam Konteks *Good Corporate Governance*, Program Doktor Ilmu Hukum, 24 April 2007.
- Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*, Ghalia Indonesia, 2006.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Thomas R. Dye : *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, 1978.
- Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik, Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, Jakarta: Granit, 2004.
- Kusnu Goesniadhie S., *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan*, Surabaya: JP Books, 2006.
- Marc Galanter, dalam Myron Weinar, (ed), 1981, *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*, Yogyakarta; Gajah Mada University Press.