

Kontroversi Regulasi Telekomunikasi

* Abdul Salam Taba

Pesatnya perkembangan teknologi telekomunikasi di akhir abad 20 fenomena maraknya privatisasi terhadap operator telekomunikasi milik pemerintah (*state-owned telecommunication operator*), serta munculnya kebijakan pro-kompetisi dan upaya deregulasi dalam penyelenggaraan telekomunikasi di berbagai belahan dunia.

Secara *hand in hand*, munculnya upaya privatisasi, deregulasi dan kebijakan yang pro-kompetisi tersebut, telah melahirkan pendekatan berbasis mekanisme pasar. Pendekatan yang diadopsi di era 1990-an ini, berdampak meningkatkan jumlah lembaga regulator telekomunikasi di seluruh dunia --dari semula berjumlah 12 menjadi sekitar 90 lembaga-- yang dibarengi peningkatan kuantitas regulasi secara signifikan (*infoDEV*; 2000).

Peningkatan ini telah menimbulkan kontroversi di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Di satu sisi positif karena berfungsi "mengawal" perkembangan layanan telekomunikasi dengan beragam jenis bisnis baru yang menyertainya. Di sisi lain, keberadaan regulasi dinilai dapat menghambat perkembangan industri telekomunikasi, karena regulasi seringkali tertinggal dari pesatnya kemajuan teknologi itu sendiri.

Sepintas lalu, anggapan yang kontra terhadap peningkatan kuantitas lembaga regulator dan produk regulasi tersebut ada benarnya. Terbukti dengan diadopsinya pendekatan regulasi yang tidak lagi mengatur teknologi (*neutral technology*), tetapi lebih menitikberatkan pada pengaturan layanan dan bisnis yang lahir dari perkembangan teknologi telekomunikasi dengan alasan karena teknologi bersifat netral.

Namun bila dicermati, sejatinya peningkatan lembaga regulator dan produksi regulasi di suatu negara merupakan suatu hal yang bersifat pilihan. Dalam arti, tergantung pada tuntutan dan kondisi pasar telekomunikasi di negara tersebut. Bagi negara dengan pasar telekomunikasi yang masih berbentuk monopolistik, intervensi regulasi masih sangat dibutuhkan untuk "mengamankan" proses transformasi pasar yang berbentuk monopoli ke pasar yang lebih kompetitif. Misalnya, dengan meniadakan hambatan (*barrier to entry*) bagi pemain baru.

Namun bagi negara yang tingkat kompetisinya sudah mapan (*established*), intervensi regulasi mulai diminimalisir bahkan dikurangi. Upaya pengurangan intervensi regulasi ini dikompensasi dengan perkuatan peran regulator dan lembaganya yang lazimnya dipraktekkan oleh negara-negara dimana setiap operatornya sudah berkemampuan mengatur dirinya sendiri (*self regulation*), seperti di Amerika Serikat, Inggris dan Jepang-- sehingga keterlibatan regulator dalam penyelenggaraan telekomunikasi diupayakan seminimal mungkin.

Dalam konteks Indonesia, intervensi regulasi masih sangat dibutuhkan dalam mengoreksi tiga aspek pokok, yakni struktur pasar (*market structure*), perilaku pasar (*market conduct*) dan kinerja pasar (*market performance*) yang belum mendukung pertumbuhan industri telekomunikasi. Indikasi penyimpangan tersebut, terlihat dari timbulnya perselisihan (*dispute*) antara para operator dan peningkatan keluhan konsumen terhadap kualitas layanan dan mahal nya tarif yang dibebankan operator kepada para pengguna.

Keluhan tersebut merefleksikan perlunya upaya peningkatan kuantitas dan kualitas regulasi, untuk mengatasi perselisihan antar operator dan melindungi kepentingan konsumen. Perselisihan yang timbul antar operator terjadi, karena adanya operator yang cenderung bertindak tidak kooperatif dan mengabaikan prinsip-prinsip persaingan yang sehat dalam penyelenggaraan telekomunikasi.

Sebagai contoh, pemblokiran akses SLI PT. Indosat yang dilakukan PT. Telkom beberapa waktu lalu, dan tindakan retaliasi PT. Indosat terhadap layanan PT. Telkom melalui warsel PT. Indosat baru-baru ini. Perselisihan kedua operator tersebut, telah mendorong pemerintah dalam hal ini Departemen Komunikasi dan Informatika (Depkominfo) cq. Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi (Ditjen Postel) menetapkan regulasi interkoneksi yang berbasis biaya (*cost-based interconnection*).

Keberadaan aturan interkoneksi berbasis biaya ini, selain bertujuan mengatasi perselisihan interkoneksi antar operator, juga dimaksudkan untuk mendorong investor baru (termasuk operator eksisting) untuk berinvestasi dalam pembangunan jaringan dan pertumbuhan panggilan. Peralnya, interkoneksi berbasis biaya memungkinkan operator mengetahui besaran tarif pungut yang sebenarnya dan menghindarkan praktek subsidi silang, termasuk sebaran layanan multimedia secara merata.

Persoalan lain yang berkonsekuensi meningkatkan produk regulasi karena berdampak merombak struktur, perilaku, dan kinerja pasar telekomunikasi ialah rencana penerapan "izin penyatuan layanan" (*unified license/UL*). Penerapan UL yang dipicu kehadiran teknologi yang secara operasional memungkinkan penyatuan layanan maupun jaringan akses *wireline* dan *wireless*-berpengaruh pada berbagai aspek telekomunikasi, seperti sistem penomoran dan pengaturan perizinan, interkoneksi, pentarifan dan BHP frekuensi.

Penerapan UL mengharuskan adanya upaya simplifikasi sistem penomoran, termasuk kode akses jaringan dan kode akses regional. Selain itu, juga dituntut pendefinisian dan penjabaran ulang tentang penetapan suatu titik interkoneksi, termasuk keharusan merubah ketentuan perizinan yang terdapat dalam undang-undang (UU) hingga peraturan yang paling rendah (keppdirjen) misalnya. Demikian halnya pengaturan pentarifan dan BHP frekuensi yang selama ini masing-masing berdasarkan jenis layanan dan pola penggunaannya, juga harus diubah ke sistem pengaturan yang berbasis izin tunggal.

Keberadaan dan peningkatan produk regulasi di Indonesia tampaknya juga berbanding lurus dengan upaya perlindungan kepentingan konsumen. Terbukti, pembuatan berbagai regulasi (Permen Menkominfo) yang mengatur

penetapan tarif beragam layanan tetap dan seluler, secara langsung maupun tidak langsung, berkontribusi terhadap penurunan tarif, sehingga masyarakat dapat bertelekomunikasi dengan beragam layanan yang bertarif terjangkau (*affordable tariff*).

Regulasi lain yang berdampak positif bagi kepentingan konsumen (masyarakat) ialah penetapan regulasi yang mengatur pembangunan dan pengoperasian infrastruktur telekomunikasi di wilayah pedesaan, penggunaan fitur berbayar jasa telekomunikasi, registrasi pelanggan jasa telekomunikasi, dan pengamanan pemanfaatan jaringan telekomunikasi berbasis protokol internet. Berbagai regulasi tersebut, dapat memperluas cakupan dan meningkatkan keamanan dan kualitas layanan telekomunikasi.

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa peningkatan jumlah badan regulator (KPPU, BRTI dan Ditjen Postel cq. Depkominfo) dan produk regulasi masih diperlukan. Karena selain berfungsi mengamankan proses transformasi pasar telekomunikasi ke arah yang lebih bersifat kompetitif melalui upaya koreksi terhadap struktur, perilaku dan kinerja industri telekomunikasi juga berdampak positif dalam upaya melindungi kepentingan konsumen (masyarakat) dalam bertelekomunikasi.

* *Alumnus Newcastle School of Economics The University of Newcastle, Australia.*

Diterbitkan oleh *Majalah Selular, Edisi Agustus 2007*