

Peta Persoalan dan Rekomendasi Kebijakan



**MENEGAKKAN
KEDAULATAN
TELEKOMUNIKASI
& PENYIARAN
DI INDONESIA**

PENULIS:

RAHAYU BAYU WAHYONO | PUJI RIANTO
NOVI KURNIA | ENGELBERTUS WENDRATAMA
AMIR EFFENDI SIREGAR

MENEGAKKAN KEDAULATAN TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN DI INDONESIA

Penulis | Rahayu | Bayu Wahyono | Puji Rianto | Novi Kurnia | Engelbertus
Wendratama | Amir Effendi Siregar

Editor | Rahayu

Proof Reader | Engelbertus Wendratama

Perancang Sampul | Dhanan Arditya

Tata Letak | Segeraterbit

Tim Peneliti:

Koordinator Penelitian | Amir Effendi Siregar

Peneliti Utama | Rahayu | Bayu Wahyono | Puji Rianto | Novi Kurnia

Asisten Peneliti | Engelbertus Wendratama | Maulin Niam | Intania Poerwaningtias

Diterbitkan oleh Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media) bekerja
sama dengan Yayasan Tifa.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi terbitan buku ini dalam
bentuk apapun tanpa izin tertulis dari Yayasan Tifa.

Tidak untuk diperjualbelikan.

Cetakan Pertama, 2015

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Rahayu, dkk

xviii + 308 halaman; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-602-97839-7-1

1. Telekomunikasi 2. Penyiaran 3. Demokrasi

Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media)

Jl. Solo KM 8, Nayan No. 108A, Maguwoharjo, Depok, Sleman,
Yogyakarta, 55282

Telp. (0274) 489283, Fax. (0274) 486872,

e-mail: pr2.media@yahoo.com

PENGANTAR

Kami mengucapkan syukur dan berterima kasih kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala karunia yang diberikan sehingga buku ini terbit sesuai dengan rencana dan harapan. Studi lapangan yang dilakukan oleh tim peneliti dan penulis di beberapa wilayah (Yogyakarta, Jakarta, Medan, Makassar dan Bandung) dan pelibatan informan dari berbagai kalangan, yaitu pelaku usaha, pemerintah, regulator, akademisi dan aktivis telah memberikan kontribusi besar dalam melihat persoalan dan fakta-fakta empirik yang kemudian menjadi bahan buku ini.

Buku yang Anda pegang ini adalah sebuah rangkuman pemikiran dari hasil kajian yang bertujuan untuk memetakan persoalan telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia pasca-Reformasi 1998. Di sini para peneliti dan penulis berupaya mengungkapkan sejumlah masalah dan isu penting yang masih menjadi penghalang bagi terwujudnya telekomunikasi dan penyiaran yang demokratis dan adil bagi rakyat Indonesia.

Sejumlah masalah dan isu yang dimaksud adalah landasan filosofi kebijakan telekomunikasi dan penyiaran yang saling bertentangan dan kurang jelas, keberadaan beberapa regulasi yang inkonsisten dan bertentangan, peran regulator yang belum maksimal, struktur industri yang timpang, dominasi kepemilikan asing dan pemodal besar, infrastruktur yang masih belum merata, *roadmap* dan cetak biru yang belum terumuskan secara baik, industri konten yang belum berkembang, dan sebagainya.

Buku ini tidak hanya menyuguhkan sebuah peta masalah, namun buku ini juga menyajikan sebuah proyeksi berupa arah perkembangan telekomunikasi dan penyiaran ke depan. Sejumlah potensi persoalan juga dipaparkan sehubungan dengan kecenderungan perkembangan. Buku ini pun disertai dengan solusi pemecahan masalah saat ini serta rekomendasi bagi kebijakan akan datang.

Buku ini dirancang dan diterbitkan untuk tujuan diseminasi gagasan dalam rangka membangun dan mengembangkan telekomunikasi dan penyiaran demokratis di Indonesia yang berkeadilan dan bertujuan untuk penguatan industri dalam negeri. Oleh karena itu, buku ini ditargetkan untuk dibaca oleh publik, regulator, dan pemerintah. Publik menjadi target pembaca karena mereka berhak mengetahui peta persoalan telekomunikasi dan penyiaran dan karena mereka adalah pemilik sebenarnya frekuensi, sumber daya penting bagi industri telekomunikasi dan penyiaran. Pengembangan industri dan pemanfaatan frekuensi seharusnya berdampak pada kesejahteraan mereka. Publik dengan pengetahuan dan kesadaran yang dimilikinya akan dapat berpartisipasi aktif dalam pengambilan keputusan kebijakan. Publik pula dapat terlibat aktif dalam memonitor jalannya kebijakan. Regulator dan pemerintah menjadi target karena mereka berperan dalam menetapkan kebijakan. Saat ini para legislator, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, sedang dalam

proses merevisi Undang-Undang Penyiaran dan mempersiapkan sebuah Rancangan Undang-Undang Konvergensi dan Telematika. Buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran untuk menyusun regulasi tersebut.

Buku ini merupakan bagian dari seri pemikiran PR2Media (Pemantau Regulasi dan Regulator Media). Kami yang tergabung dalam lembaga ini berupaya secara konsisten bersikap kritis dalam menyikapi regulasi dan regulator media di Indonesia. Bukan hanya bersikap kritis, PR2Media juga berkomitmen untuk selalu memberikan alternatif solusi bagi perkembangan media dan komunikasi yang adil dan demokratis di Indonesia sesuai dengan tujuan bersama dalam berbangsa dan bernegara sebagaimana termaktub dalam konstitusi RI.

Buku ini adalah buku ketujuh yang diterbitkan oleh PR2Media. Semua buku adalah tentang regulasi dan regulator media, yaitu persoalan pelarangan buku (2010), eksistensi regulator media di era demokrasi (2011), dominasi televisi swasta (2012), digitalisasi televisi (2013), konsentrasi kepemilikan dan intervensi isi siaran (2014), dan kinerja regulator penyiaran Indonesia (2014). Kami sangat senang sekaligus bangga buku-buku tersebut menjadi salah satu rujukan bagi revisi sejumlah kebijakan media di Indonesia.

Keberhasilan dalam menerbitkan buku ini tentu tidak dapat dilepaskan dari peran aktif berbagai pihak. Ucapan terima kasih perlu kami sampaikan kepada Yayasan Tifa yang telah membantu mendanai penelitian dan penerbitan buku ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Sdr. Kristiawan selaku manajer program di Yayasan Tifa yang memberikan masukan-masukan dalam pengembangan program. Tidak kalah penting ucapan terima kasih juga kami haturkan kepada para informan yang telah memberikan pandangan, ide, dan kesaksian, serta telah meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membantu penelitian ini, yaitu: Bapak Adi, Bapak Dadan, dan Bapak

Dian Rakom, ketiganya adalah komisioner KPID Jawa Barat. Bapak Agung Harimurti (Balai Pengkajian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika-Yogyakarta), Bapak Agung Harsoyo (Sekolah Teknik Elektronika dan Informatika ITB), Bapak Amir Pallawa Ruka dan Bapak Muhammad Idris (Celebes TV), Bapak Andy Zaky (Masyarakat Industri Kreatif Teknologi Informasi dan Dewan TIK Nasional), Bapak Azwar Hasan (Komunikasi Universitas Hasanuddin), Bapak Benyamin Simamora (Pengusaha Telekomunikasi), Bapak Danrivanto Budhijanto (Fakultas Hukum Universitas Padjajaran), Bapak Edmon Makarim (Fakultas Hukum Universitas Indonesia), Bapak Eka Indarto (Jogja Media Net), Bapak Firhat Chalid (Penyedia Jasa *Internet Service Provider*), Dr. Gabriel Lele (Manajemen dan Kebijakan Publik Fisipol UGM), Judhariksawan (Ketua KPI Pusat), Bapak Margiono Darsa Sumarja (Komisaris PT Telkom), Bapak Mochammad James Falahuddin (PT Codephile Rekadaya Mandiri), Bapak Niswar (Pengajar di Teknik Elektro Universitas Hasanudin), Bapak Nonot Harsono (Anggota Komite Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia), Bapak Pratama (Presiden Komisioner PT Indoguardika), Bapak Onno W. Purbo (Ahli Telematika), Bapak Rusdin Tompo (Mantan KPID dan aktivis penyiaran di Sulawesi Selatan), Bapak Sunarto (Pengusaha Pulsa Online di Cileunyi Jawa Barat), Bapak Sunarya Ruslan (Dewan Pengawas RRI), dan informan lain yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu.

Tim penulis dan peneliti telah berupaya menjadikan buku ini sebagai sebuah karya yang cukup lengkap dalam memetakan persoalan telekomunikasi dan penyiaran. Namun dunia telekomunikasi dan penyiaran begitu luas. Oleh karena itu, kami terus memerlukan masukan terkait dengan persoalan yang belum tercakup dalam buku ini. Segala masukan tentulah sangat berarti. Atas kekurangan-kekurangan yang masih terdapat dalam buku ini, kami mohon maaf. Kami berharap buku ini dapat bermanfaat untuk banyak pihak khususnya bagi

mereka yang mempunyai perhatian pada bidang telekomunikasi dan penyiaran. Kami juga berharap suatu saat nanti Indonesia mempunyai regulasi dan kebijakan komunikasi yang terintegrasi dan adaptif dengan perkembangan teknologi untuk kepentingan nasional menuju Indonesia yang adil dan sejahtera. Semoga.

Yogyakarta, Juli 2015

Amir Effendi Siregar

Ketua Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media)

BAB 3 POSISI DAN SEMANGAT UNDANG-UNDANG TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN	45
A. Dasar Kelahiran Undang-Undang.....	46
B. Demokrasi Indonesia	49
C. Demokratisasi Telekomunikasi/Komunikasi dan Penyiaran.....	50
D. Regulasi Telekomunikasi dan Penyiaran	51
E. Regulasi Media, Khususnya Penyiaran	53
F. Mencari Model Penyiaran Publik.....	60
G. Memberdayakan RRI dan TVRI	64
BAB 4 REGULATOR DAN PERSOALAN PERIZINAN	69
A. Status Hukum dan Bayang-Bayang Penguasa	71
B. Kasus-Kasus (In)dependensi.....	77
C. Tantangan Regulator ke Depan	87
BAB 5 STRUKTUR PASAR: KONSENTRASI BISNIS DAN DOMINASI ASING	97
A. Jenis Usaha Telekomunikasi	97
B. Konsentrasi Bisnis Telekomunikasi	100
C. Konsentrasi Bisnis Penyiaran.....	105
D. Persaingan Usaha Tidak Sehat	108
E. Permodalan di Telekomunikasi:	
Dominasi Asing	116
F. Permodalan di Penyiaran	123
G. Tantangan Regulasi ke Depan.....	126
BAB 6 PETA PERSOALAN INFRASTRUKTUR TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN	131
A. (Re)Definisi Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran	133
B. Kebijakan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran.....	137

C. Permasalahan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran	140
D. Penyelenggaraan Infrastruktur Telekomunikasi	145
E. Pemanfaatan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran	149
F. Tantangan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran	150
BAB 7 SUMBER DAYA FREKUENSI: MILIK SIAPA, UNTUK SIAPA?	153
A. Frekuensi Radio: Terbatas dan Milik Publik.....	154
B. Prinsip Pengelolaan Frekuensi Radio.....	158
C. Persoalan Pengelolaan Frekuensi Radio	160
D. Tantangan Pengelolaan ke Depan	172
BAB 8 PERSOALAN KONTEN DAN KETERBATASAN SUMBER DAYA MANUSIA	175
A. Industri Kreatif: Mendudukan Peran Negara	176
B. Kebijakan Konten Telekomunikasi dan Penyiaran di Indonesia	181
C. Persoalan Konten.....	187
D. Sumber Daya Manusia di Sektor Telekomunikasi dan Penyiaran	197
E. Tantangan Pengelolaan SDM	211
BAB 9 CETAK BIRU DAN UPAYA MEMBANGUN ROADMAP TELEKOMUNIKASI INDONESIA	215
A. Alasan Perkembangan Teknologi	219
B. Alasan Ekonomi Politik	222
C. Cetak Biru Telekomunikasi Indonesia: KM 72 dan Mastel	226
D. Roadmap Telekomunikasi Indonesia: Kebutuhan Mendesak? ..	238
BAB 10 BELAJAR DARI NEGARA DEMOKRASI MAJU	247
A. Bonus Digital (<i>Digital Dividend</i>)	250

B. Transisi ke Televisi Digital	252
C. Televisi Internet	258
D. Belajar dari FCC dan Ofcom.....	260
BAB 11 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	267
A. Kesimpulan Studi.....	267
B. Rekomendasi	273
LAMPIRAN 1	283
LAMPIRAN 2	287
DAFTAR PUSTAKA	291
INDEKS.....	303

DAFTAR TABEL, GRAFIK DAN BAGAN

TABEL

TABEL 1	PERATURAN PERMODALAN BIDANG KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA	119
TABEL 2	TATARAN PENYELENGGARAAN POS DAN TELEMATIKA.....	148
TABEL 3	PERUBAHAN PARADIGMA TELEKOMUNIKASI	232

GRAFIK

GRAFIK 1	NILAI INDEKS <i>DIGITAL DIVIDE</i> TIAP PROVINSI TERHADAP DKI JAKARTA.....	143
----------	--	-----

BAGAN

BAGAN 1	PERUBAHAN STRUKTUR LAYANAN DALAM KONVERGENSI	95
BAGAN 2	STRUKTUR PASAR TELEKOMUNIKASI KE DEPAN	127
BAGAN 3	SPECTRUM DEPENDENT TELECOMMUNICATIONS SERVICES TO THE YEAR 2000.....	173

BAGAN 4	PRIORITAS PENGEMBANGAN TEKNOLOGI INFORMASI.....	185
BAGAN 5	DEFINISI “TEKNOLOGI” DAN “PRAKTIK TEKNOLOGI”.....	220
BAGAN 6	ROADMAP TELEKOMUNIKASI INDONESIA.....	233
BAGAN 7	SEGMENT-SEGMENT DALAM VALUE CHAIN.....	236
BAGAN 8	SEGMENT-SEGMENT INDUSTRI TELEMATIKA DENGAN RINCIAN SEGMENT PENYEDIA JASA...	237

DAFTAR ISTILAH

APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
APJII	Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia
ATVLI	Asosiasi Televisi Lokal Indonesia
ATVSI	Asosiasi Televisi Swasta Indonesia
BPKP	Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
BPL	<i>Broadband Powerline</i>
BRTI	Badan Regulasi dan Telekomunikasi Indonesia
BWA	Broadband Wireless Access
CDMA	<i>Code Division Multiple Access</i>
CPB	<i>Corporation for Public Broadcasting</i>
DSO	<i>Digital Switchover</i>
DVBT-2	<i>Digital Video Broadcasting Terrestrial-2</i>
EMTEK	Elang Mahkota Teknologi
FCC	<i>Federal Communications Commission</i>
GSM	<i>Global System for Mobile</i>

BAB 1

PENDAHULUAN

Proses perubahan undang-undang umumnya ditandai dengan adanya tarik-menarik kepentingan berbagai pihak. Konflik dan pertarungan kepentingan dapat diamati baik melalui publikasi di media maupun perdebatan di forum-forum diskusi. Masing-masing penyanggah kepentingan umumnya berupaya sekuat tenaga dengan beragam cara untuk meyakinkan lembaga legislatif dan memengaruhi opini publik. Upaya yang mereka lakukan mulai dari lobi dan negosiasi hingga orasi dan penggalangan dukungan massa. Sementara itu, pihak legislatif yang memegang kendali dalam merumuskan dan membuat keputusan undang-undang, kadang memiliki pengetahuan dan informasi yang terbatas karena persoalan regulasi yang mereka kerjakan sangat beragam. Dalam situasi ini, lembaga legislatif memerlukan asupan pengetahuan dan informasi yang lengkap, komprehensif, akurat, dan dapat dipercaya.

Dalam konteks pembahasan perubahan undang-undang telekomunikasi dan penyiaran, buku ini hadir untuk membantu tugas lembaga negara itu dalam membuat draf dan keputusan kebijakan. Buku hasil studi ini menyajikan sejumlah bukti dan serangkaian pengalaman empirik yang merefleksikan persoalan peraturan

perundang-undangan. Tim penulis dan peneliti mengharapkan buku ini dapat memudahkan anggota legislatif, terutama Komisi 1, dalam melihat karut marut persoalan telekomunikasi dan penyiaran dan menentukan kebijakan yang tepat. Di samping itu, kami tim penulis dan peneliti mengharapkan buku ini dapat tersebar luas ke publik agar publik memiliki pemahaman yang benar dan cukup komprehensif tentang persoalan tersebut. Bagaimanapun, publik berperan penting dalam mengawal proses kelahiran kebijakan baru.

Pada Bab Pendahuluan ini, pembahasan meliputi dua bagian. Pertama adalah ruang lingkup, tujuan, dan metode. Bagian ini menguraikan motivasi dan target penyelenggaraan penelitian dan operasionalnya. Kedua adalah tema pokok dan sistematika buku yang memberikan petunjuk bagi pembaca tentang topik-topik persoalan telekomunikasi dan penyiaran.

A. Ruang Lingkup dan Tujuan Studi

Perubahan sistem politik dari era otoriter Orde Baru ke sistem politik demokrasi diikuti banyak perubahan signifikan dalam berbagai aspek politik, ekonomi, dan sosial-kebudayaan. Di masa transisi demokrasi itu, banyak sekali produk perundangan dilahirkan, termasuk untuk telekomunikasi. Akan tetapi, proses pembuatan yang terburu-buru, euforia reformasi yang emosional, dan kurangnya kajian yang mendalam membuat sejumlah produk perundangan strategis tidak reflektif, mencakup, dan visioner. Situasi seperti itu juga terjadi dalam proses lahirnya UU No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Undang-undang ini lahir pada saat awal reformasi dan saat akhir masa Orde Baru, berdasarkan prinsip deregulasi yang berkembang di dunia pada saat itu. Itu sebabnya industri telekomunikasi Indonesia saat ini terjebak dalam penguasaan industri swasta bahkan asing, sehingga cenderung liberal.

Sebagai ilustrasi, saat ini di Indonesia beroperasi 7 operator seluler dengan teknologi GSM (*Global System for Mobile*) dan 4 operator CDMA (*Code Division Multiple Access*). Menurut data Dirjen Postel, dalam periode 2006-2010 pertumbuhan rata-rata pengguna seluler di Indonesia adalah 31,9% per tahun. Hingga akhir 2010 jumlah pelanggan seluler mencapai 211 juta, dengan operator GSM mendominasi 95% pasar seluler, sisanya merupakan pasar CDMA 5%. Sedangkan skema pembayaran seluler didominasi pra-bayar (94%) dan sisanya 6% pasca-bayar. Telkomsel sebagai pemimpin pasar, memiliki jumlah pelanggan 94 juta pada 2010 dengan pangsa pasar sekitar 44,5%. Saat ini jangkauan telepon seluler sudah merambah hingga ke daerah terpencil. Sejak 2008, Telkomsel sebagai operator seluler telah berhasil menjangkau 100% seluruh kecamatan di Indonesia.

Pesatnya perkembangan bisnis seluler ini menarik investor asing masuk ke Indonesia. Beberapa operator dari kawasan Asia seperti Singapore Telecommunication Ltd (SingTel), Axiata Group Berhad (sebelumnya bernama Telekom Malaysia) dan Maxis Communication Bhd dari Malaysia telah menancapkan bisnis di Indonesia dengan membeli saham operator seluler Telkomsel dan XL Axiata (sebelumnya Excelcomindo). Bahkan, Indosat yang dulu merupakan BUMN telekomunikasi kini sudah diprivatisasi, yang mayoritas sahamnya dikuasai asing, yaitu Qatar Telecom Group sebesar 65% dengan membeli 41% milik STT (Singapore Telecommunication Technologies), sedangkan sisanya dari pasar melalui *tender offer*, sementara pemerintah Indonesia hanya memiliki 15%. Saat ini bisnis telekomunikasi Indonesia didominasi investor asing, yaitu perusahaan telekomunikasi terkemuka dari Singapura dan Malaysia, yang membeli saham beberapa perusahaan telekomunikasi papan atas seperti Indosat, Telkomsel dan XL (*Indonesian Commercial Newsletter*, Maret 2011).

Oleh karena itu, masalah utama yang diangkat dalam studi ini adalah arah kebijakan dan dampak kebijakan yang ada saat ini bagi perkembangan telekomunikasi dan penyiaran. Masalah khusus yang juga dieksplorasi berkaitan dengan dominasi asing dalam industri telekomunikasi dan regulasi telekomunikasi di Indonesia yang masih belum memenuhi standar demokrasi.

Regulasi di bidang telekomunikasi ternyata mengombinasikan pendekatan kontrol negara yang bersifat otoriter dan neoliberal. Pada satu sisi, negara memberikan kepada pasar dan kapital kebebasan yang terlalu besar, tapi pada sisi lain kontrol tetap diletakkan pada negara.

Sesungguhnya, dari sisi momentum politik, tahun 1999 memiliki potensi untuk melahirkan regulasi yang demokratis. Pada masa Pemerintahan Habibie, sebagai contoh, lahir sejumlah undang-undang yang mendorong Indonesia menjadi reformis, misalnya lewat Undang-Undang Hak Asasi Manusia (HAM) No. 39 tahun 1999 dan Undang-Undang Pers No. 40 tahun 1999. Bahkan, Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002 yang muncul belakangan juga memiliki paradigma yang demokratis meskipun dalam pelaksanaannya masih banyak hambatan. Akan tetapi hal itu tidak terjadi di Undang-Undang Telekomunikasi. Undang-Undang ini masih menyimpan beberapa masalah yang menyeret telekomunikasi pada arus yang tidak demokratis, sebagai akibat kolaborasi antara negara dan kapital/pasar.

Salah satu masalah serius dalam Undang-Undang Telekomunikasi kita adalah tiadanya lembaga independen sebagai regulator, seperti KPI untuk dunia penyiaran. Regulator telekomunikasi masih dipegang oleh pemerintah semata dan bahkan undang-undang ini meletakkan pemerintah sebagai pembina, khas Orde Baru (Pasal 4). Situasi ini bertentangan dengan prinsip demokrasi telekomunikasi karena telekomunikasi menggunakan frekuensi milik publik sebagai medium transmisinya. Di negara-negara demokrasi maju seperti Amerika

Serikat, Kanada, Inggris, dan Australia, telekomunikasi berada dalam wilayah regulasi lembaga independen. Ketiadaan lembaga independen di Indonesia membuka ruang bagi pemerintah untuk melakukan penyelewengan. Pemerintah memang memegang posisi sebagai pembina, tapi dalam kenyataannya industri telekomunikasi banyak diserahkan kepada pihak swasta, dan bahkan asing. Akibatnya, pihak swasta memegang kendali dalam bisnis telekomunikasi dan menarik manfaat penuh dari bisnis ini. Sementara, negara dan publik yang sebenarnya adalah pemilik frekuensi justru kurang diperhatikan dan tidak memperoleh manfaat yang cukup dari keuntungan bisnis tersebut. Ketiadaan lembaga independen menyebabkan hak-hak dan kepentingan publik terabaikan.

Salah satu penyebab lemahnya dimensi demokratis dalam Undang-Undang Telekomunikasi adalah lemahnya advokasi masyarakat sipil untuk isu ini menjelang runtuhnya Orde Baru. Nyaris tidak ada representasi masyarakat sipil yang memiliki kompetensi dan visi soal telekomunikasi pada saat itu. Sektor telekomunikasi jauh dari gegap gempita advokasi sektor lain, seperti pers dan penyiaran. Ini juga karena telekomunikasi pada saat itu hanya terbatas pada telepon, terutama *fixed line*. Internet dan *mobile broadband* belum dibahas.

Aturan lain yang tidak demokratis dalam Undang-Undang Telekomunikasi adalah persoalan perizinan. Pasal 11 misalnya, menyebutkan (1) Penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dapat diselenggarakan setelah mendapat izin dari Menteri; (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dengan memperhatikan: a. tata cara yang sederhana; b. proses yang transparan, adil dan tidak diskriminatif; serta c. penyelesaian dalam waktu yang singkat; (3) Ketentuan mengenai perizinan penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam pasal

tersebut, perizinan hanya bisa diberikan oleh Kemenkominfo saja dan tidak memiliki mekanisme rekomendasi dari lembaga independen.

Undang-Undang Telekomunikasi juga tidak mengantisipasi perkembangan teknologi. Sebagai contoh, perkembangan teknologi digital telah mengubah *platform* media massa dan cara orang berkomunikasi. Konvergensi media telah terjadi. Negara-negara maju telah menunjukkan bagaimana telekomunikasi, penyiaran, pers, dan media sosial terhubung satu dengan yang lain dan bagaimana hubungan itu diatur dalam satu undang-undang, seperti *Telecommunications Act* di Amerika Serikat dan *Communications Act* di Inggris Raya. Penyatuan pengaturan telekomunikasi dan penyiaran oleh regulator di sana dimaksudkan untuk menghindari tumpang-tindih, ambiguitas, dan inkonsistensi. Fenomena semacam ini patut menjadi rujukan untuk meninjau kembali pengaturan telekomunikasi di Indonesia.

Pengaturan tentang digitalisasi penyiaran juga belum mendapatkan perhatian di dalam Undang-Undang Telekomunikasi maupun Penyiaran. Digitalisasi penyiaran ke depan sangatlah mungkin dilakukan melalui infrastruktur telekomunikasi yang akan semakin meramaikan konvergensi. Meskipun digitalisasi penyiaran di Indonesia sudah dimulai atas inisiasi pemerintah, namun digitalisasi tersebut tidak memiliki landasan hukum yang kuat karena tidak satu pun undang-undang mengatur persoalan ini. Landasan hukum ini sangatlah penting karena ada indikasi kuat penyalahgunaan kekuasaan oleh aparaturnya dalam digitalisasi penyiaran guna memperkuat dan memperkokoh sentralisasi dan oligarki di dunia penyiaran.

Berangkat dari latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan menampilkan peta persoalan telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia dan merumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih demokratis dan berorientasi pada kepentingan nasional. Langkah selanjutnya adalah diseminasi hasil studi kepada publik dan pemangku

kepentingan serta *policy brief* tentang kebijakan telekomunikasi yang disampaikan kepada pembuat kebijakan. Pada akhirnya, kami berharap penelitian ini memunculkan desain kebijakan dan regulasi telekomunikasi-penyiaran yang merepresentasikan kepentingan publik, memiliki konsistensi dan koherensi antarregulasi, berprinsip demokratis, dan berkeadilan sosial.

B. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan pilihan metode studi lapangan (*field research*), dengan tujuan mengungkap realitas telekomunikasi di Indonesia pada era pasca Orde Baru sejak lahirnya Undang-Undang No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Studi ini menggunakan data kualitatif yang dikumpulkan melalui serangkaian kegiatan observasi di lapangan, wawancara mendalam, dan *focus group discussion* (FGD) terhadap informan yang dipandang memahami telekomunikasi, baik yang berkaitan dengan industri telekomunikasi maupun penyiaran. Data kualitatif dimaksudkan untuk mengungkap realitas subyektif dari segenap informan kunci tentang fakta aktual dunia telekomunikasi dan penyiaran dan harapan-harapan yang disampaikan di seputar isu pembangunan telekomunikasi dan penyiaran di masa depan. Meskipun demikian, penelitian ini juga menggunakan data kuantitatif yang bersumber dari dokumen dan mengkomodasi hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan.

Dengan kata lain, studi ini merupakan perpaduan antara kerja lapangan (*field work*) dan kerja pustaka dengan penggalian data sekunder melalui pelacakan dari dokumen otentik. Kerja memperoleh data primer (*first-hand information*) dan kerja pustaka dimaksudkan untuk mengkaji data sekunder (*second-hand information*). Penggunaan perpaduan antara data primer dan sekunder diharapkan dapat

menghasilkan akurasi analisis dan kedalaman interpretasi atas suatu masalah.

Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data dalam studi ini menggunakan teknik observasi partisipan, wawancara, *focus group discussion* (FGD), dan dokumentasi.

Teknik observasi

Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif maka observasi menjadi suatu imperatif dalam proses pencarian data, sebagai upaya mencari data yang lebih otentik terhadap tema penelitian, yaitu telekomunikasi. Pengamatan secara akurat diarahkan untuk mengamati objek fisik dan non fisik. Objek fisik meliputi infrastruktur telekomunikasi, benda-benda peralatan telekomunikasi, dan kantor-kantor pelayanan telekomunikasi. Sedangkan objek non-fisik adalah pengamatan yang diarahkan kepada perilaku orang yang menggunakan fasilitas telekomunikasi dan aktivitas lain yang relevan dengan topik utama penelitian ini.

Teknik wawancara

Menggunakan wawancara sebagai teknik pengumpulan data merupakan konsekuensi dari pilihan metodologi. Ketika seorang peneliti memilih metode penelitian kualitatif, maka wawancara yang biasanya dikombinasikan dengan observasi menjadi pilihan utama sebagai teknik mengumpulkan data. Dengan teknik wawancara akan diperoleh data verbal dan non-verbal, tetapi dalam wawancara yang sering diutamakan adalah data verbal yang diperoleh melalui percakapan atau tanya jawab.

Wawancara dikenal ada beberapa jenis, seperti wawancara berstruktur dan tidak berstruktur. Kedua teknik wawancara tersebut digunakan dalam penelitian ini sebagai upaya memperoleh informasi relevan dengan dunia telekomunikasi. Wawancara terstruktur dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara, sedangkan wawancara tidak terstruktur dilakukan secara fleksibel dan informal, tetapi tetap berpedoman pada topik utama.

Beberapa informan kunci dalam penelitian ini berjumlah 25 orang dengan karakter informan antara lain: (1) mengetahui dunia telekomunikasi; (2) pelaku bisnis telekomunikasi; (3) pelaku penyiaran; (4) aktivis telekomunikasi dan penyiaran; dan (5) birokrat pelayanan telekomunikasi dan penyiaran; (6) regulator yang selama ini mengatur telekomunikasi dan penyiaran. Daftar informan penelitian ini secara lengkap dapat dilihat di Lampiran 1.

***Focus group discussion* (FGD)**

Data penelitian ini juga diperoleh melalui serangkaian kegiatan FGD yang dilakukan di Makassar, Yogyakarta, Jakarta, dan Medan. Forum ini digunakan untuk menggali informasi yang terkait dengan dunia telekomunikasi dan penyiaran dari informan kunci dengan tema yang berfokus pada industri telekomunikasi dan penyelenggaraan penyiaran yang terkait dengan UU telekomunikasi dan UU penyiaran. Partisipan FGD di empat kota tersebut secara rinci dapat diperiksa di Lampiran 2.

Teknik dokumentasi

Di samping mengumpulkan data dengan teknik observasi langsung dan wawancara mendalam, teknik dokumentasi dilakukan untuk melengkapi data yang telah terkumpul. Teknik dokumentasi ini sekaligus dapat dipergunakan sebagai pembanding dan alat

pengecekan ulang akurasi hasil wawancara terhadap informan. Dengan cara pengumpulan data melalui lintas metode ini menurut tradisi penelitian kualitatif diharapkan dapat menjamin kelengkapan dan kesahihan data. Teknik ini juga diaplikasikan untuk menggali pengalaman negara-negara maju dan demokratis dalam menerapkan regulasi telekomunikasi dan penyiaran. Melalui penelusuran literatur, tim peneliti dapat mengetahui pengaturan telekomunikasi dan penyiaran di negara lain, seperti di Inggris, Kanada, Amerika Serikat, Australia, Jepang, dan Korea Selatan.

Data dokumen yang terkumpul dalam penelitian ini meliputi buku, artikel jurnal, peraturan perundang-undangan, berita, laporan hasil studi, *regulation toolkit*, makalah atau materi presentasi, dan juga data dokumen dari lembaga terkait.

Analisis dan penafsiran data

Analisis data merupakan aktivitas penafsiran terhadap berbagai temuan lapangan yang berusaha didialogkan dengan teori yang dipakai. Dalam penelitian kualitatif ini, analisis akan dilakukan mulai dari proses pengumpulan data. Informasi data yang diperoleh dari awal kegiatan penelitian, yaitu mulai dari tahap observasi pendahuluan sampai wawancara, kemudian langsung diorganisir yaitu disusun dan dikelompokkan berdasarkan jenis, kategori data, dan satuan uraian sesuai dengan keperluan dan prioritas penafsiran atau pembahasan hasil penelitian.

Melalui analisis ini dapat diketahui konteks politik, ekonomi, dan budaya di seputar isu telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia pasca Orde Baru. Analisis dilakukan secara leluasa, tetapi tetap mengacu pada teori yang digunakan dengan mempertimbangkan konteks politik baik nasional maupun internasional. Berangkat dari analisis itu kemudian ditarik sebuah kesimpulan dan menawarkan

tesis-tesis sebagai bahan rekomendasi membangun telekomunikasi dan penyiaran Indonesia di masa depan.

C. Sistematika Buku

Tema pokok buku ini adalah pemetaan persoalan telekomunikasi dan penyiaran dan arah kebijakan ke depan. Seperti telah disampaikan di atas, tema di sini sejajar dengan gagasan penelitian yang menjadi dasar rujukan materi pembahasan dalam buku dan sejumlah persoalan yang patut menjadi perhatian publik dan pengambil kebijakan. Cukup banyak data menarik dan mengejutkan dijumpai dalam penelitian. Oleh karena itu, kami menuangkannya lebih lanjut di dalam buku ini agar informasi tersebut terbuka bagi publik juga pengambil kebijakan. Kami berupaya merangkum semua variasi data tersebut, kemudian menganalisisnya dan memaparkannya dalam sebuah alur diskusi yang cukup sistematis agar mudah diikuti.

Ada sebelas tema yang dibahas dalam buku ini. Pertama merupakan pendahuluan yang menyajikan informasi tentang isi buku ini. Bagian ini mengungkapkan tujuan penerbitan, latar belakang penelitian yang menjadi rujukan isi buku dan metodologi yang diterapkan. Kedua adalah pembahasan yang bersifat teoritis tentang kapitalisme informasional dan komunikasional serta tata ekonomi baru. Oleh karena kapitalisme ini seringkali digerakkan oleh para vendor maka di bagian ini juga akan disajikan beberapa bukti empirik, yang mengarah pada peran vendor dalam mengintervensi kebijakan. Dalam pembahasan yang bersifat teoritik di sini tim peneliti menjelaskan bagaimana negara dan pelaku bisnis secara aktif terlibat dalam mengontrol sektor bisnis ini. Tim melihat bagaimana kekuatan bisnis global menyokong dari belakang layar dalam menentukan aturan bisnis di level nasional. Berbagai bukti secara umum disajikan di bab ini yang kemudian diurai dalam bab-bab berikutnya. Ketiga adalah bab

yang membahas posisi dan semangat undang-undang telekomunikasi dan penyiaran. Dalam bab ini tim penulis mencoba memperlihatkan bagaimana serangkaian peristiwa ikut andil dalam mendorong kelahiran sejumlah undang-undang di Indonesia. Peristiwa tersebut antara lain datang dari tekanan kepentingan global, transisi politik, intervensi kapital, dan gerakan pro-demokrasi. Secara spesifik tim penulis berpandangan bahwa keterlibatan *civil society* dalam proses penyusunan undang-undang sangat menentukan karakter undang-undang, terutama dalam membela kepentingan publik (masyarakat Indonesia).

Jika pada bab satu hingga bab tiga pokok pembahasan lebih banyak tentang skema isu buku, konteks makro regulasi, dan lingkungan bisnis telekomunikasi -penyiaran, bab-bab berikutnya akan lebih banyak mengupas persoalan-persoalan bisnis dan tantangan bagi regulasi ke depan. Diawali dengan bab empat, bab ini mengulas regulator dan persoalan perizinan. Isu regulator yang diangkat berkaitan dengan posisi dan perannya sebagai *independent regulatory body*. Campur tangan pemerintah yang besar telah membuat regulator tidak mampu berperan maksimal dalam mengatur persoalan telekomunikasi dan penyiaran. Sejumlah persoalan yang saling terhubung dan bahkan tumpang tindih membawa pada bahasan tentang gagasan peleburan regulator telekomunikasi dan penyiaran.

Struktur pasar yang meliputi jenis usaha, kepemilikan, dan persaingan usaha menjadi pokok bahasan bab lima. Beberapa isu utama yang diulas adalah penguasaan dan konsentrasi usaha oleh beberapa kelompok perusahaan besar, dominasi modal asing, dan sejumlah kasus persaingan tidak sehat. Ulasan kasus-kasus diarahkan untuk mendapatkan perhatian pengambil kebijakan dan solusi dalam regulasi ke depan. Bab enam mengungkapkan peta persoalan infrastruktur. Ketiadaan cetak biru telekomunikasi Indonesia menjadi faktor utama munculnya berbagai persoalan infrastruktur. Ketergantungan negara

pada barang impor dan peran *rent seeker* yang melibatkan pejabat negara dan pengusaha lokal disoroti secara tajam karena tidak berpihak pada pengembangan industri dalam negeri. Bab tujuh membahas persoalan frekuensi. Pengelolaan frekuensi yang terlalu berfokus pada kepentingan pihak swasta telah mengabaikan kepentingan komunitas. Target pemerintah dalam meningkatkan pendapatan negara non-pajak telah menjadikan frekuensi sebagai komoditas perdagangan dan bukan sebagai barang publik yang seharusnya dilindungi oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kemakmuran di sini tidak selalu identik dengan aspek material namun juga aspek nonmaterial seperti komunikasi dan interaksi sosial. Alokasi frekuensi yang banyak dikerahkan untuk tujuan komersial menyebabkan komunitas tidak dapat memanfaatkannya.

Persoalan konten dan keterbatasan sumber daya manusia menjadi bahasan pada bab delapan. Di sini diulas bahwa ketergantungan pada produk impor dan juga konsentrasi membangun infrastruktur menyebabkan industri konten nasional tidak berkembang. Kurangnya perhatian pemerintah terhadap industri konten menyebabkan *content provider* asing justru memenuhi saluran telekomunikasi nasional yang telah dibangun dengan susah-payah. Para penyedia konten itu mendapatkan banyak keuntungan dari transaksi yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia. Sementara, negara tidak begitu menikmati tambahan devisa dari transaksi yang terjadi. Ke depan, negara memiliki tugas dan tanggung jawab cukup besar dalam mengembangkan industri konten baik program aplikasi maupun program siaran, termasuk di sini mendidik tenaga kreatif. Bab berikutnya, sembilan, mempersoalkan ketiadaan cetak biru kebijakan telekomunikasi Indonesia. Cetak biru yang memberikan petunjuk arah bagi pengembangan telekomunikasi dan penyiaran ternyata tidak dimiliki oleh pemerintah Indonesia. Cetak biru yang ada telah habis masa berlakunya dan tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan teknologi.

Bab sepuluh memaparkan hasil studi banding berdasarkan literatur tentang kebijakan dan regulasi telekomunikasi dan penyiaran di beberapa negara demokrasi maju. Pembahasan menitikberatkan pada komunikasi digital, yang meliputi isu *digital dividend*, transisi televisi terestrial analog ke digital, dan pengaturan IPTV (*Internet Protocol Television*). Pada bab terakhir, tim penulis menyusun sebuah rekomendasi berdasarkan temuan dan analisis data penelitian. Di sini tim mencoba mengonstruksi arah kebijakan dan regulasi telekomunikasi dan penyiaran agar lebih demokratis dan mampu menjamin kesejahteraan masyarakat Indonesia.

BAB 2 KAPITALISME INFORMASIONAL DAN KOMUNIKASIONAL: TATA EKONOMI BARU

Dunia politik, ekonomi, dan sosial-budaya terus mengalami perubahan mengikuti hukum-hukumnya yang tidak bisa dibendung. Artinya, perubahan itu sendiri telah menjadi imperatif, sebuah keniscayaan. Dalam skala makro atau sistem dunia misalnya, moda produksi terus mengalami perubahan dari moda produksi feodalisme hingga kapitalisme, dan bahkan sekarang apa yang sering disebut sebagai moda produksi era informasional. Perubahan ini tentu berimplikasi terhadap perkembangan masyarakat dunia itu sendiri, meskipun sifat perubahan itu tidak secara serempak bergerak bersama-sama, tetapi terfragmentasi mengikuti karakter masing-masing bagian, entah berupa negara atau sebuah kawasan. Negara atau kawasan yang satu dengan lainnya secara empirik terbukti tidak bergerak bersama-sama, dan di sinilah sumber persoalan jika menganalisis dinamika perubahan sistem dunia.

Maka segenap teoritis telah mempunyai perhatian terhadap dinamika sistem dunia tersebut, mulai dari tradisi ekonomi klasik, positivis-modernis, Marxian-neomarxian, hingga poststrukturalis dan postmodernis. Di luar itu, yang paling mutakhir adalah teoritis yang memiliki perhatian terhadap apa yang mereka sebut sebagai

masyarakat informasional (*informational society*). Meskipun asumsi yang dibangun oleh pendukung terakhir itu sebagian masih mengikuti logika pendahulunya, tetapi dalam banyak hal mereka membangun teori dengan mendasarkan diri pada perkembangan empirik yang telah berbeda, dan karena itu paradigma, perspektif, teori, dan konseptualisasinya juga berbeda.

Terdapat beberapa teoritis yang memiliki perhatian terhadap kecenderungan baru tersebut, baik yang berada dalam kubu paradigma positivistik-modernis maupun paradigma kritis. Untuk menyebut beberapa di antara kubu pertama antara lain McLuhan, Daniel Bell, Alvin Toffler, Naisbit, dan kaum *cyber-optimist*. Sedangkan kubu kritis antara lain Fortier, Ben Ager, Stuart Hall, Wallerstein, Scott Lash, dan Manuel Castells. Untuk keperluan analisis terhadap topik penelitian ini utamanya akan menggunakan paradigma kritis dengan perpektif teoretik yang diambil dari Manuel Castelle dan Scott Lash. Tentu saja itu semua dilakukan tidak bersifat mutlak, tetapi di sana sini akan menyinggung pula perspektif teoretik lain di luar kedua teoritis tersebut.

A. Masyarakat Jaringan dan Kapitalisme Informasional

Manuel Castells meskipun berada di jalur teori kritis, tetapi tidak pesimistik seperti teori kritis lainnya, terutama mazhab Frankfurt generasi pertama. Ada semangat seperti Habermas yang merupakan teori sosial kritis generasi kedua, Castells lebih optimistik melihat dunia sosial setelah dominasi moda produksi kapitalisme. Penjelasan teoretiknya sejak awal memang ia akui didorong atas kegelisahannya terhadap teori sosial posmodernisme yang melihat dunia berada dalam akhir sejarah, dan bahkan ada kecenderungan akhir akal yang sebenarnya senantiasa menjadi sumber energi untuk mengerti dan

memproduksi makna. Kegelisahan Castells dituangkan dalam buku triloginya bertajuk *Information Age: Economy, Society and Culture* (1996, 1997, 1998).

Sebagaimana teoritis sosial kontemporer Castells berangkat dari pengamatan dan refleksinya bahwa dunia sosial menyodorkan kecenderungan baru. Ia meyakini bahwa telah muncul suatu masyarakat, kebudayaan, dan ekonomi baru bahkan bersifat revolusioner. Kemunculan kecenderungan baru itu bermula dari Amerika Serikat yang mulai tampak sejak dekade 1970-an, yaitu munculnya teknologi informasi yang ditandai oleh dominasi televisi, komputer dan rumpunnya. Revolusi itu bergerak terus, dan sejak dekade 1980-an telah muncul fenomena apa yang oleh Castells disebut sebagai kapitalisme informasional, dan karena itu pada saat yang sama muncul masyarakat-masyarakat informasional.

Keduanya didasarkan pada informasionalisme yaitu "suatu cara perkembangan ketika sumber utama produktivitas adalah kapasitas kualitatif untuk mengoptimalkan kombinasi itu dan menggunakan faktor-faktor produksi berdasarkan pengetahuan dan informasi" (Castells, 1998: 7). Kapitalisme informasional ini sebagaimana karakter kapitalisme sebelumnya senantiasa menciptakan hubungan produksi eksploitatif, karena itu meminggirkan struktur sosial dan kebudayaan lainnya. Akan tetapi bentuk eksploitasinya berbeda dengan kapitalisme sebelumnya, kapitalisme informasional melakukan berbagai eksploitasi, peminggiran, dan ancaman terhadap diri dan identitas secara lebih halus dan lembut. Watak kapitalisme baru ini juga memunculkan perlawanan baru, yaitu gerakan-gerakan resistensi yang semangatnya sama dengan gerakan melawan kapitalisme lama, tetapi bukan sekumpulan kelas pekerja, tetapi sekumpulan gerakan sosial beragam yang terutama didasarkan pada identitas, antara lain seperti kaum ekologis dan feminis.

Di jantung analisis Castells ada apa yang ia sebut sebagai paradigma teknologi informasi dengan lima karakteristik dasar. Pertama, ada teknologi-teknologi yang bertindak berdasarkan informasi. Kedua, karena informasi adalah bagian dari seluruh kegiatan manusia, teknologi-teknologi itu mempunyai efek yang meresap. Ketiga, semua sistem yang menggunakan teknologi informasi didefinisikan oleh "logika jaringan" yang memungkinkan mereka memengaruhi suatu varietas luas proses-proses dan organisasi-organisasi. Keempat, teknologi-teknologi baru sangat fleksibel, memungkinkan mereka beradaptasi dan berubah secara terus-menerus. Akhirnya, teknologi-teknologi spesifik yang diasosiasikan dengan informasi sedang bergabung menjadi suatu sistem yang sangat terintegrasi (dalam Ritzer, 2012: 969).

Menurut Castells, sejak dekade 1980-an muncul apa yang ia sebut sebagai ekonomi informasional global baru yang semakin menguntungkan. "Ia informasional karena produktivitas dan daya saing unit-unit atau agen-agen di dalam ekonomi ini (entah itu firma-firma, region-region, atau wilayah-wilayah) yang tergantung secara fundamental pada kapasitas mereka untuk menghasilkan, memproses, dan menerapkan secara efisien informasi berbasis pengetahuan (Castells, 1996: 66). Ia global karena ia mempunyai "kapasitas untuk bekerja sebagai suatu unit di dalam waktu nyata pada suatu skala planeter" (Castells, 1996:92). Hal itu dimungkinkan untuk pertama kalinya oleh kehadiran teknologi informasi dan komunikasi yang baru.

Mirip dengan semangat kalangan teoritis ketergantungan, Castells melihat bahwa dalam arus globalisasi yang digerakan oleh moda produksi kapitalisme informasional ini, dunia terbelah menjadi dua dunia yang terjalin dalam hubungan yang berlangsung secara timpang. Akan tetapi berbeda dengan penjelasan teori ketergantungan, di mana kedua dunia (pusat dan pinggiran) terjalin dalam hubungan ketergantungan yang eksploitatif, tetapi menurut Castells hubungan-

hubungan kedua tipologi negara tersebut bersifat jaringan. Inilah yang kemudian ia sebut, bahwa dunia sekarang telah muncul masyarakat baru, yaitu masyarakat jaringan.

Menurut Castells, meskipun ekonomi informasional bersifat global, tetapi seperti juga kaum teoritis ketergantungan ada perbedaan mencolok di antara kedua tipe negara yang terlibat dalam masyarakat informasional. Dunia terbelah menjadi dua tipe, yaitu negara-negara yang terletak di jantung ekonomi global yang baru yaitu Amerika Utara, Uni Eropa, dan Asia Pasifik. Di luar itu, dan ini adalah sebagian besar, yaitu negara-negara di belahan bumi seperti Afrika, Asia Selatan, Amerika Latin, dan Eropa Timur adalah wilayah-wilayah pinggiran. Dan yang sangat penting menurut Castells, fakta menunjukkan bahwa terdapat sejumlah wilayah yang tersisihkan dan menderita dalam proses ekonomi informasional global ini.

Ketika dunia berada dalam moda produksi kapitalisme informasional yang ditandai dengan munculnya ekonomi informasional global itu, bagaimana posisi negara? Dalam pandangan Castells negara semakin tidak berdaya di dunia globalisasi ekonomi baru dan ketergantungannya pada pasar-pasar modal global semakin besar dan semakin tidak punya daya tawar. Dengan demikian, misalnya, negara-negara telah menjadi tidak mampu melindungi program-program kesejahteraannya karena ketidakseimbangan-ketidakseimbangan di sekeliling dunia akan mendorong modal cenderung ke negara-negara yang mempunyai biaya kesejahteraan yang rendah. Negara juga akan terkikis oleh komunikasi-komunikasi global yang mengalir dengan bebas ke dalam dan keluar negeri. Kemudian ada globalisasi kejahatan dan penciptaan jaringan-jaringan global yang berada di luar pengendalian setiap negara tunggal. Negara juga diperlemah oleh pertumbuhan multilateralisme, munculnya negara-negara bangsa super seperti Uni Eropa, dan pembagian-pembagian internal. Sementara mereka akan terus ada, Castells (1997: 304) melihat negara-

negara menjadi “simpul-simpul suatu jaringan kekuasaan yang lebih luas.” Dilema yang dihadapi negara adalah bahwa jika ia mewakili konstituen nasionalnya, ia bahkan menjadi kurang efektif di dalam sistem global, tetapi jika ia berfokus pada sistem global, ia akan gagal mewakili secara memadai para konstituennya (Ritzer, 2012: 972).

Siapa aktor utama yang mendominasi dalam ekonomi informasional global dan masyarakat jaringan seperti itu, menurut Castells tidak lain adalah perusahaan jaringan. Jadi aktor utamanya tetaplah kapitalis. Perusahaan jaringan ini adalah bentuk organisasi ekonomi baru, yang oleh Castells didefinisikan sebagai “bentuk-bentuk spesifik perusahaan yang sistem peralatannya dibentuk oleh perpotongan segmen-segmen sistem-sistem tujuan yang otonom” (Castells, 1996: 171). Perusahaan jaringan adalah materialisasi dari kebudayaan ekonomi informasional global, dan ia memungkinkan informasi transformasi sinyal-sinyal ke dalam komoditas-komoditas melalui pemrosesan teknologi. Hasilnya, hakikat kerja sedang ditransformasikan (sebagai contoh, individualisasi kerja melalui hal-hal seperti waktu yang fleksibel), meskipun hakikat persis transformasi tersebut bervariasi dari suatu bangsa ke bangsa lain (Ritzer, 2012: 970).

Castells kemudian mendiskusikan kemunculan (yang menyertai perkembangan multimedia yang berasal dari perpaduan media massa dan komputer) kebudayaan virtualisasi nyata, yaitu “suatu sistem tempat realitas itu sendiri (yakni, eksistensi material/symbolik orang) ditangkap seluruhnya, terbenam sepenuhnya di dalam suatu latar citra virtual, di dunia fantasi, tempat penampakan-penampakan bukan hanya di layar melalui mana pengalaman dikomunikasikan, tetapi mereka menjadi pengalaman”. Berbeda dengan masa lampau yang didominasi oleh “ruang tempat” (misal kota New York atau London), sekarang muncul logika spasial baru, yaitu “ruang mengalir”. Kita telah menjadi dunia yang didominasi oleh proses-proses daripada lokasi-lokasi fisik (meskipun lokasi fisik itu masih terus ada secara nyata).

Demikian pula kita telah memasuki suatu era “waktu tidak tanpa batas” yaitu misalnya, informasi tersedia secara instan di seantero dunia ini.

B. Ekonomi Komunikasi dan Hegemoni Sirkulasi

Meneruskan konsep ruang mengalir itu, kemudian Scott Lash menganalisis kemunculan masyarakat informasional itu secara lebih mendalam, detail, dan canggih. Sama seperti Castells, Lash setuju dengan kemunculan dunia baru, yaitu masyarakat informasional yang meskipun merupakan kelanjutan dari kapitalisme lama, tetapi memiliki berbagai karakter yang berbeda. Dengan pendekatan kritis, Lash menganalisis kapitalisme informasional dengan berusaha memperluasnya terkait dengan filsafat, teori sosiologi, teori kebudayaan, baik klasik maupun kontemporer.

Dalam bukunya *Critique of Information* (2002), Lash memulai dengan sejumlah pertanyaan mendasar, bagaimana ilmu sosial kritis, teori kritik atau kritik dapat dimungkinkan dalam masyarakat informasi? Apa yang terjadi dalam suatu era ketika kekuasaan tidak lagi sebuah ideologi sebagaimana era abad Sembilanbelas, tetapi sekarang kekuasaan adalah sebuah informasional dalam arti luas? Ketika era sebelumnya ideologi diperluas oleh ruang dan waktu, mengklaim universalitas, dan berbentuk ‘metanaratif’, merupakan sistem kepercayaan, dan menyediakan waktu untuk refleksi; tetapi sekarang era informasional, ketika informasi itu berada dalam kemampuan ruang dan waktu, tidak mengklaim universal, dan sekadar titik, sinyal, dan bahkan sekadar peristiwa dalam waktu. Berlangsung sangat cepat, sekilas, hidup dalam era informasi hampir tidak ada waktu untuk refleksi. Jadi ketika ilmu sosial kritik hidup dan berkembang dalam era ideologi kritik, apa yang terjadi ketika ilmu sosial kritik hidup dalam era informasional kritik? Dapatkah pemikiran kritis beroperasi dalam era informasi?

Meskipun Lash adakalanya merujuk pada Castells, tetapi dalam mendefinisikan informasi sedikit berbeda. Ia mengaku: "saya akan memahami masyarakat informasi berbeda dengan apa yang dirumuskan oleh Bell (1973), Touraine (1974), dan Castells (1996) yang fokus pada kualitas karakter utama informasi itu sendiri. Tetapi Menurut Lash informasi harus dipahami secara tajam dalam kontradiksinya dengan yang lain, kategori sosiokultural awal, yaitu sebagai monumen naratif dan wacana (*discourse*) atau institusi. Karakter utama informasi adalah aliran, tak melekat, kemampuan spasial, kemampuan temporal, hubungan-hubungan real-time. Informasi tidaklah secara eksklusif, tetapi sebagian besar, dalam kaitan ini bahwa kita hidup dalam era informasi. Sebagian orang menyebut kita hidup dalam jaman modern lanjut (Giddens, 1990), sementara yang lain menyebutnya sebagai jaman postmodern (Harvey, 1989), tetapi konsep tersebut menurut Lash juga tidak berbentuk informasi.

Lash memahami masyarakat informasi berbeda dengan apa yang sering dirumuskan oleh kalangan sosiolog. Masyarakat informasi sering dipahami dalam istilah produksi pengetahuan-intensif dan postindustrial di mana barang dan layanan diproduksi. Kunci untuk memahami ini adalah apa yang diproduksi dalam produksi informasi bukanlah barang-barang dan layanan kekayaan informasi, tetapi lebih kurang adalah potongan informasi di luar kontrol. Produksi informasi meliputi terutama adalah pentingnya kemampuan. Sebagaimana diktum McLuhan medium adalah pesan dalam pengertian bahwa media adalah paradigma medium era informasi. Hanya saja jika dahulu medium dominan adalah naratif, lirik puisi, wacana, dan lukisan. Tetapi sekarang pesan itu adalah pesan atau 'komunikasi.' Media sekarang lebih seperti potongan-potongan. Media telah dimampatkan.

Lash mengingatkan bahwa informasi itu sendiri bersifat statis, komunikasilah yang membuat informasi menjadi dinamik, kuat, dan sumber energi. Mirip dengan Habermas, Lash yakin bahwa

komunikasi itulah yang sekarang telah menjadi basis kehidupan sosial kontemporer, karena itu ia menjadikan komunikasi sebagai unit dasar analisisnya, dan bukan informasi. Lash kemudian melangkah lebih jauh dengan mengembangkan konsep di seputar isu perkembangan *Information and Communications Technology* (ICT). Ketika ICT itu sendiri sering diposisikan sebagai entitas tersendiri yang berbeda dengan karakter-karakter masyarakat sebelumnya dengan titik berat pada produksi industrial, maka Lash menjelaskan bahwa dalam kategori era ICT itu sendiri telah berkembang dengan karakter yang berbeda. Oleh karena itu ia mengatakan bahwa telah terjadi dua generasi dalam perkembangan ICT.

Generasi pertama perkembangan ICT secara fundamental adalah informasional, dengan sektor kuncinya adalah semikonduktor, *software* (sistem operasi dan aplikasi), dan komputer. Akan tetapi generasi kedua, ekonomi baru adalah komunikasional, karena itu sentralitasnya adalah internet dan sektor jaringan. Itulah sebabnya menurut Lash, *Cisco Systems*, yang membuat sarana jalan, sebagai 'pipa' komunikasi internet, yang menjadi kapitalisme pasar lebih tinggi daripada 'informational' Microsoft. Inilah yang dikenal sebagai pasangannya media baru (*new media*). Dalam pada itu konten dan komunikasi adalah sepenting kode, bukan berbasis pada sektor kode informasi. Jika ICT generasi pertama sangat erat berurusan dengan Lembah Silokan California, maka ICT generasi kedua bukan perkara segar, bersih, dan semi desa Lembah Silokan, tetapi berurusan dengan kotor, urban 'silicon alley'. *Silicon alley* telah menjadi multimedia baru seperti CD-ROMs, permainan komputer (Allen, Scott, 2000). Mereka adalah multimedia konvergensi teknologi informasi dengan media.

Atas dasar asumsi itu Lash meyakinkan bahwa sekarang ini telah muncul gejala baru, muncul apa yang dikenal dengan ekonomi baru, yaitu ekonomi komunikasi itu sendiri. Karakter utamanya adalah minim akumulasi kapital dan informasi, tetapi lebih banyak

aliran-aliran, dan aliran-aliran itu adalah komunikasi. Ia adalah komunikasi dalam arti luas. Implikasi teoretik atas fenomena baru itu adalah, bahwa teori aliran-aliran pada saat yang sama adalah teori-teori komunikasi. Jadi teori-teori generasi kedua masyarakat informasi berasumsi tentang keunggulan sirkulasi, sehingga dalam ekonomi baru ini ada pergeseran konsep dari akumulasi ke sirkulasi uang dan barang modal lainnya. Kalau toh masih akumulasi, dalam ekonomi baru itu menurut David Harvey adalah akumulasi fleksibel, yaitu terutama tampak pada sirkulasi modal uang. Menurut Harvey dalam *Condition of Postmodernity*, bahwa dalam era kapitalisme akhir, kapital uang adalah hegemoni berkenaan dengan kapital produksi. Ini adalah hegemoni volume dua *Marx's Capital (Circulation)* di atas volume satu. Sementara itu Castells dalam *The Informational City*, menulis tentang pergeseran logika struktur oleh logika aliran, dan inilah yang disebut sebagai hegemoni aliran. Jaringan-jaringan adalah tempat-tempat lalu lintas aliran (uang, citra, ucapan, orang, objek-objek, komunikasi, teknologi).

Sikap Lash terhadap topik diskusi tersebut tetap menegaskan bahwa unit dasar analisisnya adalah komunikasi. Komunikasi adalah pertanyaan soal kultur jarak jauh. Dalam masyarakat manufaktur dulu hubungan-hubungan sosial diletakkan pada suatu tempat dengan prinsip kedekatan, dan hubungan sosial pada saat yang sama sekaligus adalah ikatan sosial. Akan tetapi sekarang, dalam era informasional, hubungan sosial dipindahkan oleh komunikasi. Komunikasi adalah intens, dalam durasi pendek. Komunikasi memecah naratif menjadi pesan pendek/ringkas. Jika hubungan sosial lama menempatkan tempat dengan prinsip kedekatan, ikatan komunikasional adalah meletakkan tempat pada jarak jauh. Jadi, komunikasi adalah tentang kebudayaan, bukan kedekatan, yaitu kebudayaan jarak jauh. *Culture at-a-distance* meliputi baik komunikasi yang datang dari jauh maupun orang datang dari jauh agar bertemu secara tatap muka (Boden and Molotch, 1994).

Intensitas, keringkasan, dan ketidakhadiran kontinuitas naratif adalah prinsip tata kelolanya (Simmel, 1971; Sennett, 1998).

Suatu komunikasi dan aliran diletakkan pada panggung pusat, daripada aturan sosial dan lembaga/struktur. Sosiologi berargumen lebih progresif lagi, yaitu bahwa sekarang ini secara umum telah muncul fenomena *mediologi*. Oleh karena itu sekarang ini diberbagai universitas terkemuka di dunia telah mengenalkan dan mengajarkan tentang sosiologi media. Khususnya sekarang ini telah muncul apa yang dikenal sebagai logika mediologi. Mediologi akan mengharuskan bekerja dengan logika media dan komunikasi. Jika sosiologi Durkheimian mengenalkan konsep anomie, untuk menjelaskan perubahan dari feodalisme ke kapitalisme pabrik, sekarang mediologi, berbicara anomie postindustri aliran-aliran. Sosiologi setuju dengan re-teritorialisasi sosial, institusi modern, dan struktur masyarakat industri. Mediologi berbicara re-teritorialisasi masyarakat jaringan yang datang dari pengerasan aliran-aliran. Maka pada saat yang sama sekarang muncul fenomena ekonomi tanda dan ruang.

Begitulah, menurut Lash, dalam masyarakat kapitalisme lanjut, komunikasi adalah kunci, pergeseran dari logika struktur ke logika arus yang dimungkinkan oleh jangkauan hubungan yang dibawa oleh *outsourcing* pada umumnya. Dan *outsourcing* ini adalah re-teritorialisasi, misalnya perusahaan-perusahaan menjadi lebih bisa dikerjakan di rumah tangga. Bahkan kemudian ada perusahaan membolehkan kerja lembur per minggu di rumah, jadi tidak tergantung pada tempat atau ruang pabrik. Jadi sekarang ini di jaman tata informasi dan komunikasi global, semuanya serba *outsourcing* baik kerja di perusahaan firma, keluarga, negara, dan bahkan juga pada bidang seni. Karena itu bisa juga reflektivitas di *outsourced*, dan di eksternalisasi. Sekarang ini juga ada pergeseran dari akumulasi ke sirkulasi. Namun demikian juga muncul apa yang disebut sebagai

hegemoni sirkulasi di mana sirkulasi modal uang dipisahkan dari bagian akumulasi modal.

Semua perubahan karakter masyarakat tersebut tentu mengalami perubahan moda-moda produksi, dari feodalisme, kapitalisme, kapitalisme lanjut, dan sekarang kapitalisme informasional dan bahkan komunikasional, tentu mengubah tata hubungan politik, ekonomi, dan kultural di tingkat global. Meskipun demikian, jika terkait dengan posisi negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, maka situasinya masih belum berubah. Perubahan karakter masyarakat dan moda produksinya, tetap saja menempatkan negara berkembang dalam posisi subordinat di tengah dominasi negara-negara maju. Hubungan dominatif dan hegemonik tetap mapan, dengan posisi negara berkembang pada pihak yang menjadi objek pasif yang terus dikendalikan untuk kepentingan ekonomi dan politik negara-negara penguasa ilmu pengetahuan dan teknologi.

Karena itu pandangan Marxis dan neoMarxis senantiasa ada bentuk-bentuk penindasan volume satu, volume dua dan seterusnya. Sekarang dalam masyarakat informasional dan komunikasional, juga dikenal hegemoni sirkulasi. Pada era seperti itu, tetap saja *outsourcing* adalah menentukan, dalam bentuknya yang baru sekarang ini pengendalian oleh *outsourcing* melalui penguasaan teknologi informasi. Jadi tidak mengherankan jika sekarang dalam konteks telekomunikasi, betapa sulitnya suatu negara seperti Indonesia akan menegakkan kedaulatan telekomunikasi. Aktor-aktor global dalam era informasional dan komunikasional, tetap saja adalah korporat-korporat global yang bergerak pada bisnis telekomunikasi, yaitu para vendor. Mereka inilah yang sekarang menjelma menjadi rezim baru dalam tata ekonomi dan politik global, yaitu rezim kaum vendor.

C. Kiprah Vendor dan Ketidakhadiran Negara

Para vendor yang tidak lain merupakan representasi perusahaan multinasional dalam memulai kiprahnya di negara yang menjadi target melakukan intervensi kebijakan secara intensif. Regulasi adalah kunci masuk dan instrumen legitimasi tindakan. Mereka ikut andil mulai dari pembentukan isu kebijakan hingga formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan mengarah pada regulasi yang standar dan berlaku di semua negara. Negara memiliki ruang terbatas, dan jika perlu tidak memiliki ruang, karena kebijakan global menggantikan yang lokal. Organisasi dunia seperti *International Telecommunication Union* (ITU) dan *World Trade Organization* (WTO) memiliki andil dalam mengatur standar tersebut. Di sini para vendor dapat menjelma sebagai birokrat, regulator, pengusaha lokal, dan sebagainya. Mereka berkepentingan memasukkan ideologi kapitalisme informasional dengan tujuan melampirkan arus pergerakan kepentingan para korporat global.

Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 secara implisit dan eksplisit menyebutkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam lainnya dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Meskipun masih menjadi perdebatan, tetapi bumi cenderung mencakup udara di atasnya, sehingga frekuensi dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat. Jelas bahwa negeri ini secara ekonomi dan politik menganut sistem ekonomi sosial atau sistem ekonomi pasar sosial dengan menempatkan negara dalam posisi penting untuk meraih kemakmuran rakyat. Sebagaimana tertuang dalam pasal 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 UUD 1945, Indonesia adalah negeri yang tidak hanya menjamin hak sipil dan politik tapi juga hak ekonomi, sosial, dan budaya. Ada kebebasan tapi juga ada keadilan. Akan tetapi itu lebih bersifat normatif, dalam arti lebih merupakan dokumen negara termasuk dalam bentuk produk perundangan.

Sementara itu, kenyataannya sering terbalik, karena praktik ekonomi yang berlangsung lebih menunjukkan karakter sistem ekonomi liberal kapitalistik. Bahkan beberapa produk perundangan, termasuk Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, dinilai lebih liberal. Oleh karena itu, posisi negara dalam praktiknya tidak terlalu kuat terhadap korporasi telekomunikasi, terutama yang berasal dari investor asing. Sebagaimana temuan penelitian ini yang menunjukkan kecenderungan yang mengarah pada praktik liberalisme dalam bisnis telekomunikasi, hubungan negara dengan publik dan bisnis telekomunikasi baik asing maupun dalam negeri dapat dilukiskan sebagai berikut:

Fakta menunjukkan bahwa posisi negara terhadap vendor asing dalam bisnis telekomunikasi di Indonesia sangat lemah. "Negeri ini dikendalikan oleh vendor, dan vendor semuanya adalah asing," kata salah satu peserta FGD di Jakarta, 22 Maret 2015. Akibatnya yang diuntungkan adalah pihak asing baik dalam aspek pengembangan teknis maupun konten. Vendor ini mengeruk keuntungan besar atas lemahnya posisi negara, sehingga secara leluasa mereka mengendalikan dan bahkan berbuat sekehendaknya memanfaatkan lemahnya regulator negeri ini. Bukan hanya itu, regulator diupayakan masuk dalam situasi yang tidak berdaya, sehingga harus menerima kehendak para vendor agar keuntungan yang diperoleh tidak terusik oleh regulasi baru.

Suara senada juga diungkapkan oleh Mochamad James Falahuddin (dari Codephile), dalam wawancara dengan tim peneliti di Jakarta, 25 Maret 2015, bahwa posisi Indonesia sangat lemah terhadap kekuatan industri telekomunikasi asing. Semua pelaku bisnis besar dalam bidang telekomunikasi adalah asing, termasuk yang bergerak dalam bidang konten. Negara seringkali tidak bisa apa-apa ketika pihak asing mengendalikan seluruh aspek bisnis telekomunikasi, terutama di sektor hulu. James mengungkapkan,

"Lihat saja Yahoo, begitu merajalela di negeri ini, dan sangat menikmati keuntungan melimpah. Setiap bulan sekian miliar... sementara Indonesia hanya gigit jari. Yahoo dengan penguasaan teknologinya mampu mendikte negeri ini dengan alasan bahwa udara adalah zona bebas. Sementara negara tidak mempunyai instrumen teknologis yang mampu membuat Yahoo tidak bisa beroperasi di wilayah udara Indonesia." (Mochamad James Falahuddin, 25 Maret 2015).

Beberapa vendor penyedia perangkat telekomunikasi antara lain Ericsson, Nokia Siemens Network, Huawei, Samsung, ZTE, NEC dan Alcatel-Lucent. Saat ini Ericsson dan Huawei merupakan pemasok terbesar untuk kebutuhan perangkat telekomunikasi di Indonesia ataupun global. Ericsson adalah pemasok perangkat jaringan seluler (NMT) pada tahun 1987 dan merupakan pelopor dalam menyediakan jaringan bergerak digital (GSM 900) di tahun 1995 diikuti teknologi 3G sampai pada teknologi terbaru seperti LTE (*Long Term Evolution*) yang walaupun sampai saat ini masih dalam tahap ujicoba.

Di Indonesia, Ericsson dan Huawei bekerja sama dengan tiga besar operator seluler Indonesia yakni Telkomsel, XL Axiata, dan Indosat. Vendor tersebut menyuplai perangkat kepada tiga operator itu dengan pembagian area tertentu. Akan tetapi tiga besar operator itu sebenarnya sudah dikuasai oleh asing. Indosat misalnya juga sudah dikuasai oleh perusahaan Singapura.

Sementara dalam praktiknya, negara lebih mengurus yang remeh-remeh seperti soal pengadaan barang. Sebagaimana diceritakan oleh Santoso (Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia atau ATVJI) bahwa kalau menyangkut soal hitung-hitungan berapa perangkat yang harus disuplai ke operator, maka pemerintah sangat antusias. "Contoh kasus misalnya pengadaan *decoder* ketika akan ada program digitalisasi televisi. Pemerintah antusias dengan ini, karena besar kemungkinan

beberapa oknum pejabat mudah untuk mendapatkan keuntungan dari pengadaan barangnya," kata Santoso (FGD, Jakarta, 24 Maret 2015).

Padahal sebagaimana terungkap dalam FGD tersebut, secara teknologi tidak pakai *decoder* pun bisa, atau setidaknya bisa dinegosiasikan misalnya dengan *decoder* kolektif. Kasus yang sama juga berkaitan dengan pengadaan pembangunan menara bisnis telekomunikasi. Oleh karena pembangunan menara menjadi lahan subur bagi penyerapan APBN, maka efisiensi menjadi tidak penting. Artinya, sebagaimana terungkap dalam FGD, bahwa pembangunan menara secara kolektif untuk keperluan tiga operator sekaligus pun tidak masalah. Akan tetapi itu tidak dilakukan karena berkaitan dengan pengadaan barang. Sepanjang berkaitan dengan pengadaan barang, maka pejabat negara akan dengan mudah tergelincir pada kepentingan sesaat dan kepentingan diri sendiri. Maka dalam kasus menara telekomunikasi, Indonesia menjadi negara yang paling subur "hutan menara"-nya, sebagai konsekuensi logis atas maraknya birokrat pemburu rente.

Repotnya, sebagaimana terungkap dalam FGD, soal pembangunan menara, ada kemungkinan pemerintah akan mengizinkan investor asing menguasai mayoritas kepemilikan menara telekomunikasi di Indonesia. Alasan mengapa investor asing boleh menguasai menara telekomunikasi, pemerintah menjelaskan, karena industri ini membutuhkan dana US\$ 7-8 miliar untuk bisa berkembang optimal dan tidak bisa hanya dengan mengandalkan kapasitas domestik. Ini adalah ironi, karena pemerintah sendiri selama ini senantiasa menghendaki bahwa untuk sektor telekomunikasi, pembangunan menara telekomunikasi diusulkan menggunakan sepenuhnya modal dalam negeri. Tetapi sudah menjadi rahasia umum, antara apa yang dikehendaki dan kenyataan sering tidak cocok,

atau bahkan berbanding terbalik, terutama jika berkaitan dengan kepentingan bisnis berskala besar dan menggiurkan.

Tentang sesuatu yang sebenarnya sederhana tetapi kemudian dibuat rumit memang berkaitan dengan maraknya praktik pemburu rente tersebut. Pembangunan infrastruktur telekomunikasi pun juga tidak luput dari perumitan tersebut. Jadi dalam hal ini terjadilah proses involusi bisnis telekomunikasi, mulai dari pembangunan infrastrukturnya hingga bisnis kecil-kecil telekomunikasi yang mengikuti pembangunan infrastrukturnya. Dikatakan involutif karena, terjadi perumitan-perumitan aktivitas, tetapi tidak terjadi pertumbuhan ekonomi. Semua hanya ingin memperoleh akses atau pun meraih rejeki dari bisnis telekomunikasi, meskipun kecil. Sebagaimana terungkap dalam FGD di Jakarta, ketika pembangunan infrastruktur telekomunikasi, mulai dari aparat birokrasi di pusat hingga daerah, dan juga warga masyarakat ingin mendapatkan bagian dari pembangunan infrastruktur itu. Modusnya dengan membuat berbagai regulasi yang memungkinkan mereka kebagian rejeki telekomunikasi. "Bahkan polisi pun membuat aturan agar mendapatkan bagian dari maraknya bisnis telekomunikasi," begitu ungkap salah satu peserta FGD tersebut.

Bisnis telekomunikasi itu ternyata juga masuk dalam lingkaran apa yang disebut oleh Clifford Geertz disebut sebagai ekonomi bazar. Ekonomi bazar adalah keseluruhan kegiatan ekonomi dalam masyarakat yang berbasis di rumah tangga, yang meliputi produksi barang dan jasa, distribusi dalam masyarakat, dan konsumsi pada lapisan masyarakat tertentu. Oleh karena kegiatan ekonomi ini lebih bersifat subsistensi, maka orientasinya lebih pada pemenuhan kebutuhan dasar di dalam suatu lapisan masyarakat tertentu, tidak banyak menjangkau keluar dari lingkaran subsistensi dan *self-sufficiency* itu. Dalam pandangan Geertz, ekonomi bazar itu tidak hanya bermakna ekonomi rakyat kecil melainkan juga rekrutmen tenaga kerja, urbanisasi dari desa ke kota, meningkatnya jumlah

penduduk di kota-kota, solusi atas pengangguran di perkotaan, dan proses pemiskinan kota dan daya tampung kota yang mirip fenomena involusi pertanian di pedesaan.

Dapat disaksikan bahwa bisnis telekomunikasi pada tingkat hilir dalam satu dekade ini menjamur di mana-mana. Mulai dari warung telekomunikasi, konter ponsel, reparasi ponsel, hingga yang paling banyak adalah penjual pulsa dalam berbagai bentuk. Bisnis telekomunikasi dalam ekonomi bazar itulah yang justru berkembang pesat di negeri ini, sementara bisnis perangkat keras dan industri telekomunikasi pada umumnya praktis tidak berkembang, kecuali yang pembuatan *casings*. Bisnis telekomunikasi yang terjebak dalam ekonomi bazar itu adalah bentuk konkret involusi telekomunikasi. Di sini terjadi perumitan-perumitan baik di tingkat produksi maupun pasar, akan tetapi tidak terjadi pertumbuhan ekonomi secara signifikan. Sudah dapat dipastikan bahwa nilai bisnis telekomunikasi dalam jebakan ekonomi bazar itu tidak lebih dari 10 persen dari total nilai dalam bisnis telekomunikasi secara keseluruhan yang didominasi oleh asing. Jadi Indonesia hanya kebagian tidak lebih dari 10 persen yang terdistribusi secara meluas melibatkan jutaan orang, sementara lebih dari 90 persen dinikmati oleh pelaku asing.

Situasi itu juga terjadi di sektor lainnya seperti sektor keuangan, pertanian, dan industri otomotif. Posisi negara sangat lemah terhadap kekuatan pelaku global akibat maraknya praktik pemburu rente oleh aparaturnegara. Sebagai negara yang berpedoman pada Pancasila dan UUD 1945 yang mengutamakan keadilan dan kesejahteraan rakyat, seharusnya aparaturnegara menjalankan fungsinya demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Akan tetapi kenyataannya, justru otoritas yang diberikan kepada aparat birokrasi sebagai mandat rakyat sering kali disalahgunakan untuk kepentingan pribadi. Terlebih lagi ketika negara berhubungan dengan para pelaku bisnis internasional yang berskala besar. Ambil contoh tentang industri petrokimia di

sektor pertanian, yang sudah sejak awal Orde Baru hingga sekarang posisi negara begitu lemah, sehingga semua produksi pertanian menjadi tergantung pada pelaku global. Demikian pula pada sektor industri otomotif, yang hingga era Orde Baru hingga sekarang, sikap pemerintah tidak berubah, sehingga menjadi bulan-bulanan pelaku bisnis otomotif global, terutama dari Jepang.

D. Faktor Negara Lemah

Mengapa Indonesia selalu lemah terhadap pelaku asing? Setidaknya terdapat dua jawaban fundamental tentang perkara ini, yaitu bisa dilihat dari aspek struktural dan aspek kultural. Secara struktural, posisi Indonesia terhadap pelaku bisnis global memang cenderung lemah, dan bahkan dilemahkan, tetapi tidak menyadarinya, atau mungkin menyadarinya, tapi pura-pura tidak sadar karena kepentingan individu. Dalam berbagai perjanjian internasional yang tergabung dalam organisasi kawasan baik secara politik maupun ekonomi, posisi Indonesia mau tidak mau harus mengikuti tata ekonomi dunia yang bias kepentingan negara-negara besar, atau kapitalisme global. Organisasi seperti WTO, APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), dan kerjasama regional lainnya mengindikasikan tidak netralnya negara-negara kapitalis besar. Situasinya memang serba dilematis bagi negara seperti Indonesia, karena mau tidak mau harus mengikuti aturan baru ketika sudah meratifikasi perjanjian internasional baik di bidang politik internasional maupun perdagangan bebas. Tidak satu pun negara yang bisa menolak terhadap ketentuan itu, setelah mereka ikut menjadi anggota.

Fakta lemahnya posisi negara ketika berhubungan dengan vendor dalam bisnis telekomunikasi itu membuktikan kebenaran penjelasan Manuel Castells. Menurut Castells, dalam arus globalisasi yang digerakan oleh moda produksi kapitalisme informasional ini

dunia terbelah menjadi dua dunia yang terjalin dalam hubungan yang berlangsung secara timpang. Akan tetapi berbeda dengan penjelasan teori ketergantungan, di mana kedua dunia (pusat dan pinggiran) terjalin dalam hubungan ketergantungan yang eksploitatif, menurut Castells hubungan-hubungan kedua tipologi negara tersebut bersifat jaringan. Inilah yang kemudian ia sebut bahwa dunia sekarang telah muncul masyarakat baru, yaitu masyarakat jaringan.

Menurut Castells, meskipun ekonomi informasional bersifat global, tetapi ada perbedaan mencolok di antara kedua tipe negara yang terlibat dalam masyarakat informasional. Dunia terbelah menjadi dua tipe, yaitu negara-negara yang terletak di jantung ekonomi global yang baru yaitu Amerika Utara, Uni Eropa, dan Asia Pasifik. Di luar itu, dan ini adalah sebagian besar, yaitu negara-negara di belahan bumi seperti Afrika, Asia Selatan, Amerika Latin, dan Eropa Timur yang merupakan wilayah pinggiran. Dan yang sangat penting menurut Castells, fakta menunjukkan bahwa terdapat sejumlah wilayah yang tersisihkan dan menderita dalam proses ekonomi informasional global ini.

Ketika dunia berada dalam moda produksi kapitalisme informasional yang ditandai munculnya ekonomi informasional global itu, bagaimana posisi negara? Dalam pandangan Castells, negara semakin tidak berdaya di dunia globalisasi ekonomi baru dan ketergantungannya pada pasar-pasar modal global semakin besar dan semakin tidak punya daya tawar. Dengan demikian, misalnya, negara-negara menjadi tidak mampu melindungi program-program kesejahteraannya karena ketidakseimbangan di dunia akan mendorong modal cenderung ke negara-negara yang mempunyai biaya kesejahteraan yang rendah. Negara juga akan terkikis oleh komunikasi-komunikasi global yang mengalir dengan bebas ke dalam dan ke luar negeri. Kemudian ada globalisasi kejahatan dan penciptaan jaringan-jaringan global yang berada di luar pengendalian setiap negara tunggal. Negara juga diperlemah oleh pertumbuhan

multilateralisme, munculnya negara-negara bangsa super seperti Uni Eropa, dan pembagian-pembagian internal. Sementara mereka akan terus ada, Castells (1997: 304) melihat negara-negara menjadi "simpul-simpul suatu jaringan kekuasaan yang lebih luas." Dilema yang dihadapi negara adalah bahwa jika ia mewakili konstituen nasionalnya, ia akan menjadi kurang efektif di dalam sistem global, tetapi jika ia berfokus pada sistem global, ia akan gagal mewakili secara memadai para konstituennya (Ritzer, 2012: 972).

Siapa aktor utama yang mendominasi dalam ekonomi informasional global dan masyarakat jaringan seperti itu, menurut Castells tidak lain adalah perusahaan jaringan. Jadi aktor utamanya adalah tetaplah kapitalis. Perusahaan jaringan ini adalah bentuk organisasi ekonomi baru, yang oleh Castells didefinisikan sebagai "bentuk-bentuk spesifik perusahaan yang sistem peralatannya dibentuk oleh perpotongan segmen-segmen sistem-sistem tujuan yang otonom" (Castells, 1996: 171). Perusahaan jaringan adalah materialisasi dari kebudayaan ekonomi informasional global, dan ia memungkinkan informasi transformasi sinyal-sinyal ke dalam komoditas-komoditas melalui pemrosesan teknologi. Hasilnya, hakikat kerja sedang ditransformasikan, misalnya, individualisasi kerja melalui hal-hal seperti waktu yang fleksibel, meskipun hakikat persis transformasi tersebut bervariasi dari suatu bangsa ke bangsa lain (Ritzer, 2012: 970).

Lemahnya posisi Indonesia terhadap vendor dalam bisnis telekomunikasi ini juga mirip penjelasan teori globalisasi yang dikemukakan oleh Immanuel Wallerstein, yang memandang globalisasi tidak lebih dari wujud kejayaan ekonomi kapitalis dunia yang mengikuti logika akumulasi kapital. Sebagaimana yang diuraikan dalam teori sistem dunia, Wallerstein menggambarkan suatu dunia yang penuh dengan berbagai perkembangan yang berbeda-beda, dengan diferensiasi yang besar antara inti, semi-periferi, dan periferi.

Mengacu pada teori itu, posisi Indonesia ketika berelasi dengan negara-negara kapitalisme global, masih berada pada posisi periferi (pinggiran).

Negara yang berada dalam posisi periferi tidak memiliki daya tawar kuat dalam tata ekonomi dunia baru yang dikontrol oleh kapitalisme informasional. Tidaklah mengherankan jika dalam dua dekade ini Indonesia senantiasa dikendalikan oleh vendor, karena teknologi maupun kapasitas sumber daya manusianya masih jauh ketinggalan dari negara-negara inti yang merupakan pemilik teknologi informasi. Posisi Indonesia hanya menarik bagi kapitalisme global yang bergerak dalam bisnis telekomunikasi, semata-mata jumlah penduduknya yang banyak, sehingga menjadi pasar potensial bagi produk bisnis telekomunikasi.

Indonesia dengan sekitar 240 juta penduduk dan Tiongkok dengan lebih dari 1 miliar penduduk memiliki potensi pasar yang sangat besar untuk dikembangkan menjadi suatu pasar produktif dan menjadi sumber penerimaan perusahaan yang signifikan. Hal ini akan menjadi ancaman bagi penyedia layanan domestik dalam hal ini PT Telekomunikasi Indonesia. Pembelian saham pemerintah oleh Singapore Telecommunication Technology (STT) dalam rangka divestasi PT Indonesia Satellite (Indosat) adalah salah satu contoh nyata rencana pelaku pasar asing untuk meraih pasar dalam negeri di Indonesia.

Terjadinya penguasaan suatu bidang industri oleh pihak atau pelaku bisnis asing lebih disebabkan oleh kelemahan regulasi industri di Indonesia. Saat ini, pemerintah belum sepenuhnya memberikan keberpihakannya kepada pelaku bisnis lokal. Padahal, sudah menjadi suatu kewajiban dari pemerintah dengan adanya keberpihakan regulasi atau keberpihakan politik dari pemerintah untuk coba mengembangkan investor-investor dalam negeri.

Saat ini, banyak pelaku asing yang dengan mudahnya menguasai industri-industri di Indonesia dengan cara menginvestasi sebesar-besarnya dan mengakuisisi beberapa perusahaan lokal. Karena itulah Indonesia melalui pemerintah harus lebih tegas dalam membatasi kepemilikan asing, namun bukan berarti Indonesia harus menerapkan sistem proteksi. Sejumlah pihak juga mencurigai tujuan dari pihak asing itu yang ditengarai tidak hanya ingin mengejar keuntungan secara finansial saja, tapi juga keuntungan non-finansial seperti penyadapan, pengaturan kebijakan, atau ingin mengambil informasi penting atau rahasia dari negara.

Sebagaimana diungkapkan oleh Heru Sutadi (dari Indonesia ICT Institute) dalam FGD di Jakarta, 24 Maret 2015, dalam pengaturan telekomunikasi posisi negara kurang kuat ketika harus menghadapi masalah penyadapan. Sementara penyadapan ini butuh satu undang-undang tersendiri, sedangkan yang terjadi adalah penyadapan ada yang bersifat legal dan ilegal. Yang legal seperti penyadapan korupsi, sedangkan yang ilegal berkaitan dengan penyadapan antarnegara dan antarkorporasi.

Tentang rentannya posisi Indonesia dalam bidang telekomunikasi dalam kaitannya dengan kekuatan global juga diungkapkan oleh Komisioner Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), Rian Nugroho (FGD, di Jakarta, 24 Maret 2015). Pertama-tama harus jelas, apa mau kita. Di sini sebenarnya ada lagi yang belum disinggung, yakni, nilai apa yang akan kita menangkan. Setelah itu, baru kita masuk ke industri dan pasar yang seperti apa yang kita mau buat? Selanjutnya, kita masuk ke kebijakan apa yang diperlukan. Kita sekarang berada di tengah kepentingan global, dengan kita dijebak oleh kepentingan-kepentingan yang kita tidak tahu. Globalisasi menjadikan negara-negara membuat benteng sendiri-sendiri. Negara-negara saling memburu pajak dari korporasi-korporasi. Seperti ketika Blackberry menyatakan tidak membutuhkan kantor di Indonesia, ini berarti pajak

hanya akan masuk ke negara tempat Blackberry tinggal. Pada akhirnya, kita bertaruh pada kepentingan nasional. Dan kepentingan nasional ini dapat dengan mudah ditembak oleh orang-orang yang universalis, yang membuka semua akses. Ini menjadi semakin mencemaskan, karena dalam internet, bukan lagi istilahnya bisa mengakses atau tidak, tapi data informasi dapat menjadi daya tawar. "Seperti misalnya Pak Jokowi tidak bisa apa-apa karena Australia punya data semuanya," kata Rian Nugroho.

Sementara itu, Mochamad James Falahuddin, Direktur Codephile, dalam wawancara di Jakarta, 25 Maret 2015, menjelaskan bahwa dalam telekomunikasi, urusan bisnisnya terlalu diserahkan pada mekanisme pasar, sehingga mau tidak mau Indonesia berada dalam posisi lemah. Dalam konteks global, tata ekonomi maupun politik pada kenyataannya tetap lebih dikontrol oleh kekuatan negara-negara besar yang menguasai teknologi. Situasi ini berdampak pada aspek ketahanan nasional, khususnya dalam bidang telekomunikasi. Semakin lemah penguasaan telekomunikasi secara teknologi maupun bisnis, semakin lemah ketahanan nasionalnya. "Ambil contoh tentang Telkomsel yang telah dikuasai oleh asing. Ini berarti besar kemungkinan Telkomsel tergadaikan, mula-mula secara bisnis, tetapi pada perkembangan lebih lanjut juga menyerahkan kedaulatan pada pihak asing," kata James.

Ketika telekomunikasi sudah berada dalam penguasaan asing, ini juga berimbas pada kontennya. Menurut James, situasi seperti itu tidak terhindarkan karena kenyataannya lalu-lintas internet pun dikendalikan oleh asing, seperti Google dan Yahoo. "Seperti kita ketahui, 80 persen lalu-lintas internet berisi situs porno, dan itu artinya membahayakan ketahanan nasional. Ketika sebuah bangsa dibuai oleh konten yang rekreatif, maka bangsa seperti itu akan lemah ketahanan nasionalnya," katanya.

Lebih lanjut, James menjelaskan bahwa dominasi asing dalam bidang konten itu juga berimplikasi pada lemahnya konten lokal. "Hingga perkembangannya sekarang, konten lokal tidak berkembang, dan bahkan mengalami kemunduran. Tidak ada tanda-tanda untuk bangkit bersaing dengan konten produk asing," ungkapnya. Meskipun pemerintah merangsang tumbuhnya industri kreatif, tetapi dalam bidang konten media, produk lokal senantiasa kalah dengan produk asing, dan bersamaan dengan itu bangsa ini juga lebih menyukai produk asing tersebut.

James menyalahkan, pemerintah tidak mempunyai kepedulian serius terhadap masalah dominasi asing hingga penguasaan konten itu. Pemerintah lebih tertarik pada pembagian frekuensi, tetapi itu pun tidak dilakukan secara serius dan visioner. "Kemenkominfo lebih terasa sebagai makelar frekuensi, ketimbang mengatur dan mengelola frekuensi demi ketahanan nasional dan kedaulatan telekomunikasi," tegasnya. Menurutnya, sudah saatnya pemerintah mempunyai kemauan politik dan keberanian untuk bertindak tegas terhadap dominasi asing.

Dari aspek kultural, terdapat beberapa penjelasan mengapa posisi Indonesia dalam relasinya dengan kekuatan asing senantiasa dalam posisi subordinatif. Pertama, secara historis bangsa ini cukup lama mengalami masa penjajahan. Masa penjajahan bukanlah soal waktu, tetapi juga soal ruang, yaitu sebuah ruang yang terbentuk dalam struktur mental, sehingga *world view* dan kesadarannya adalah kesadaran bangsa terjajah. Mentalitas terjajah ini terpatri lama karena pengalaman sebagai bangsa terjajah juga sekaligus sebuah proses pembentuk identitas. Sebuah identitas secara konseptual adalah persoalan relasional, yaitu bagaimana orang lain memandang dirinya dan bagaimana ia sendiri memandang dirinya atas konstruksi dari luar dirinya itu. Jadi identitas adalah soal proses pembentukan diri secara

eksternal dan internal. Ketika orang lain mengonstruksi bangsa ini sebagai bangsa terjajah yang pemalas, pasrah, hipokrit, dan bermental kuli, maka bangsa ini akhirnya mengonstruksi dirinya, bahwa mungkin kita memang seperti penilaian pihak luar itu.

Kedua, dengan proses historis seperti itu, bangsa ini pun mengalami proses ketidakpercayaan diri. Situasi psikologis seperti itu semakin diperparah ketika bangsa ini ketinggalan dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Akhirnya hingga fase perkembangannya sekarang, bangsa ini terus menjadi bangsa pengagum dan senantiasa terpana atas kemajuan bangsa asing, terutama negara-negara Barat dan Asia Timur seperti Jepang, Korea Selatan, dan belakangan Tiongkok. Segala sesuatu perkembangan sosial, ekonomi, politik, dan kebudayaan yang bersumber dari negara-negara tersebut dikaguminya dan kemudian menyerahkan diri secara total dalam proses imitasi dan epigonisasi (pengekoran) terhadap pencapaian bangsa-bangsa tersebut. Karena itu ketika karya peradaban yang ditunjukkan oleh bangsa asing tersebut masuk ke negeri ini, produk itu langsung ditelan tanpa resep dan daya selektif.

Situasi ketertundukan total terhadap asing itu kemudian membentuk watak bangsa yang gemar *grudag-grudug*, *rubuh-rubuh gedhang* (ikut-ikutan tanpa menyadari apa yang dilakukan), dan akhirnya menjadi bangsa yang secara kebudayaan kopong tidak berisi, klobotisme, menunggu tanpa akhir, dan bahkan berlomba-lomba mundur. Kepasifan seperti itu yang kemudian menjadi lahan subur tumbuhnya konsumerisme, hingga apa pun serba impor. Di situlah sumber ironi, yang kemudian menjadikan negeri ini penuh ironi, atau lebih tepat lagi "negeri katanya." Artinya, katanya negeri berkultur agraris-maritim, tetapi impor beras, jagung, kedelai, dan bahkan garam. Habis bagaimana, para petinggi di jajaran birokrasi yang memiliki kewenangan mengambil keputusan lebih banyak yang bermental calo. Namanya saja calo karena itu memang tidak

visioner, orientasi hanya hasil, tidak menghargai proses, dan yang penting lagi cepat dapat untung meski tidak bekerja dengan memeras keringat. Ketika ditawarkan komoditas pertanian strategis oleh jajaran negara kapitalis global misalnya, maka menerima begitu saja tanpa mempertimbangkan nasib petani di negeri agraris ini. Watak calonya mendominasi, tawaran seperti itu senantiasa diterima karena ada iming-iming sogokan atau yang sering diungkapkan secara eufimistik dengan istilah *fee*. Maka lebih baik impor komoditas pertanian, daripada mengeluarkan kebijakan aksi afirmatif yang memproteksi petani agar lebih produktif lagi. Akhirnya cerita ironi itu berlanjut, ketika produksi kedelai di Amerika Serikat menurun karena faktor iklim, tetapi yang kelaparan dan kehilangan pekerjaan adalah para bakul tempe di Indonesia. Demikian pula petani garam, nasibnya setali tiga uang, mereka terus bergulat dengan kemiskinan meski negeri ini memiliki pantai terpanjang di dunia. Habis bagaimana, harga garam cuma Rp 250 per kilogram. Diperlukan setengah kuintal garam bagi petani untuk sekadar membeli pulsa seharga sepuluh ribu.

Gambaran seperti itu juga tercermin pada industri telekomunikasi, yang semuanya adalah produk impor dan dikendalikan oleh vendor. Sebagaimana terungkap dalam FGD yang diselenggarakan di Medan, Jakarta, Makassar dan Yogyakarta, penelitian ini menemukan bahwa bangsa ini begitu kagum dan sekaligus konsumen paling rakus dalam menggunakan berbagai produk industri telekomunikasi global. Segala jenis ponsel dari yang paling sederhana hingga yang paling canggih laku keras dibeli oleh bangsa ini. Bukan hanya itu, tetapi kecepatan ganti ponsel atau gawai juga paling tinggi, dalam arti bahwa sebagai konsumen begitu cepat gonta-ganti perangkat telekomunikasi itu. Setiap produk baru muncul, maka ramai-ramai bangsa ini mengganti miliknya yang lama, dan langsung membeli produk baru tersebut. Oleh karena itu, bagi para vendor dan juga operator, negeri ini adalah surga pasar industri telekomunikasi. Ini juga berlaku pada

produk telekomunikasi berskala besar yang menjadi kelengkapan infrastruktur, dari satelit hingga tower.

Reputnya, dalam posisi seperti itu pemerintah kurang peduli atau bisa jadi juga pura-pura tidak peduli karena ada kepentingan, yaitu hanya memosisikan sebagai calo. Mentalitas calo ini begitu marak dan bahkan telah menjadi kultur dari aparat pemerintah ketika berelasi dengan pebisnis asing, termasuk bisnis telekomunikasi. Ironisnya, terhadap pebisnis asing begitu longgar, karena termakan oleh wacana neoliberalisme yaitu pentingnya deregulasi dan debirokratisasi, akan tetapi ketika berelasi dengan pebisnis nasional yang bergerak di bidang telekomunikasi begitu birokratik dan regulatif. Sebagaimana diungkapkan oleh Harijanto Pribadi dari APJII, bahwa negara cenderung mau mengatur semuanya, dan pemerintah cenderung mengomodifikasi produk regulasi untuk kepentingan menarik keuntungan pribadi. "Padahal, kalangan industri telekomunikasi nasional mengharapkan perizinan menjadi sederhana dan tidak berbelit-belit. Selama ini perizinan terlalu rumit dan penuh nuansa kepentingan," kata Harijanto.

Soal sikap kurang melayani pelaku telekomunikasi nasional itu juga diungkapkan oleh Santoso (ATVJI), bahwa pemerintah kurang memperlonggar perizinan terutama untuk aktivitas penyiaran. "Perizinan terlalu rumit bagi penyiaran lokal. Pengalaman saya mengurus izin JTV misalnya, perlu waktu 12 tahun!" begitu pengakuan Santosa. Lebih dari itu menurut Santosa pemerintah melakukan praktik diskriminatif terhadap pelaku penyiaran, terlalu memperhatikan pelaku penyiaran yang besar. "Saya mendengar langsung dari salah seorang pejabat di Kemenkominfo, yang mengeluarkan pernyataan sangat menyakitkan bagi pelaku penyiaran kecil. Pejabat itu mengatakan bahwa penyiaran kecil tidak perlu diurus karena tidak menghasilkan PNB (Pendapatan Negara Bukan Pajak). Ini sungguh pernyataan yang sangat menyakitkan," ungkap Santosa.

Dalam pembagian frekuensi pun, menurut Santoso, pemerintah kurang bersifat adil, lebih bias pada kepentingan pelaku telekomunikasi. "Frekuensi lebih mengutamakan telekomunikasi daripada penyiaran, karena nilai bisnisnya memang lebih tinggi," ungkapnya. Situasi itu jelas kurang kondusif bagi upaya membangun demokrasi, karena mengabaikan penyiaran berskala kecil akan mengurangi komitmen pemerintah sendiri untuk membangun demokrasi dan kebhinekaan. Pada kenyataannya, frekuensi dan fasilitas lain untuk merangsang berkembangnya radio komunitas masih sangat minim.

Posisi negara tidak memiliki otonomi dalam relasinya dengan pelaku bisnis telekomunikasi internasional, tetapi ironisnya begitu mendominasi ketika berelasi dengan pelaku bisnis nasional dan juga pelaku penyiaran. Lantas apa yang bisa dipetik dari fakta-fakta ironis dan deskriminatif tersebut dalam sebuah negara demokrasi? Lebih jauh lagi, apa yang sekiranya pelajaran yang dapat dipetik dari fakta-fakta tersebut terutama dalam kaitannya dengan upaya membangun negara yang kedaulatan telekomunikasi. Setidaknya terdapat beberapa tawaran alternatif dan sekaligus harapan yang datang dari para informan penelitian ini, antara lain:

Pertama, semua sepakat bahwa pemerintah harus berkomitmen tinggi terhadap upaya membangun negara yang memiliki kedaulatan telekomunikasi. Semua juga sepakat bahwa dalam konteks tersebut, Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi meskipun ada nuansa demokrasi, tetapi sangat terasa wataknya yang terlalu liberal. Implikasinya dengan mudah para vendor memasukan kepentingannya melalui aktivitas legal. Oleh karena itu semua sepakat bahwa Undang-Undang Telekomunikasi sudah saatnya untuk diubah lebih integratif, sederhana tetapi mencakup, berdaya tahan lama di tengah cepatnya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. Lebih dari itu Undang-Undang Telekomunikasi perlu diubah agar

negara memiliki daya tawar tinggi, daya selektif, dan kritis terhadap pelaku bisnis telekomunikasi internasional.

Kedua, perlunya jaringan kelompok penekan untuk mengawal pemerintah dalam melaksanakan Undang-Undang Telekomunikasi yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dan bukan untuk kemakmuran asing. Bersamaan dengan itu perlu mendorong ke arah penguatan masyarakat sipil agar semakin melek telekomunikasi dan sekaligus transformatif secara kultural dalam memasuki masyarakat informasi yang berbasis pengetahuan.

Ketiga, negara harus lebih memfasilitasi dan memprioritaskan sumber daya manusia nasional dalam upaya pengembangan teknologi dan tata kelola industrinya. Indonesia segera membentuk sistem informasi nasional yang memprioritaskan berkembangnya industri telekomunikasi nasional dan sekaligus sumber daya manusia bangsa sendiri. Negara harus didorong untuk meningkatkan kapasitasnya dalam menghadapi kekuatan pelaku bisnis telekomunikasi internasional dengan strategi baru yang mengedepankan kekuatan industri telekomunikasi nasional.

BAB 3 POSISI DAN SEMANGAT UNDANG-UNDANG TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN

Posisi dan semangat Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran ini ingin dilihat dari proses demokratisasi yang berjalan di Indonesia, khususnya sejak reformasi 1998. Beberapa pertanyaan penting yang ingin dijawab dan dipaparkan di bab ini antara lain: Bagaimana proses liberalisasi terjadi? Bagaimana peran dan kedaulatan negara? Bagaimana hubungan antara Undang-Undang Telekomunikasi dan Undang-Undang Penyiaran? Apa tujuan dan bagaimana seharusnya Undang-Undang Telekomunikasi dan Undang-Undang Penyiaran dibuat? Bagaimana sinkronisasi itu dilakukan?

Untuk memberikan pembahasan yang lengkap dan terstruktur, Bab 3 ini akan membahas sejumlah isu penting di antaranya tentang konteks berupa latar belakang sejarah kelahiran Undang-Undang Telekomunikasi. Posisi negara, ideologi dan prinsip-prinsip demokrasi dalam kebijakan telekomunikasi dan penyiaran. Persoalan paradigma antara regulasi telekomunikasi dan penyiaran dan tantangan sinkronisasi keduanya. Terakhir, model penyiaran Indonesia dan isu revitalisasi penyiaran publik.

A. Dasar Kelahiran Undang-Undang

Undang-Undang Telekomunikasi lahir di ujung periode Orde Baru, pada tahun 1999. Undang-Undang Telekomunikasi itu sudah diproses beberapa tahun sebelumnya. Jadi sudah diproses pada jaman deregulasi, pada jaman liberalisasi besar-besaran yang di dunia dimulai sejak 1980-an dengan dipelopori Margaret Thatcher dan Ronald Reagan. Kemudian konsep deregulasi dikoreksi oleh John Mayor pada 1997 dengan konsep baru yang disebut sebagai *Better Regulation*. Ini sebuah pendekatan baru yang melihat bahwa regulasi yang baik itu tetap penting. Peranan negara tetap dibutuhkan untuk membantu yang terpinggirkan dan menciptakan keadilan. Konsep baru yang disebut *better regulation* ini ingin menutupi dan menjawab kelemahan dan kegagalan konsep deregulasi yang tidak cukup menjawab persoalan keadilan.

Pada era 1980-an dan 1990-an, di industri perbankan Indonesia terdapat Paket Kebijakan Oktober 1988 (Pakto) dan regulasi lain yang me-liberalisasi dunia perbankan. Saat ini pun asing boleh memiliki saham mayoritas pada industri perbankan. Dunia perbankan kita pun kini masih didominasi asing, tidak berbeda dengan industri telekomunikasi. Undang-Undang Perbankan dan Telekomunikasi lahir dari pembuahan dan proses deregulasi dan liberalisasi. Dua undang-undang tersebut menyerahkan segala aktivitas industri pada mekanisme pasar bebas, dan mengurangi peranan negara menjadi sangat kecil.

Undang-Undang Telekomunikasi bukan lahir dari proses dan rahim reformasi meskipun diterbitkan tahun 1999. Kalau pun mau dihubungkan dengan waktu tahun 1999, Undang-Undang Telekomunikasi sebenarnya anak haram reformasi. Undang-Undang Telekomunikasi produk deregulasi dan liberalisasi besar-besaran. Dia lahir lewat proses deregulasi dan liberalisasi sebelumnya. Rancangan

Undang-Undang (RUU) sudah ada jauh sebelumnya. Itu sebabnya juga Badan Regulasi dan Telekomunikasi Indonesia (BRTI) sekedar diletakkan pada Penjelasan Undang-Undang yang disisipkan oleh para aktivis pada masa itu, antara lain oleh almarhum Zainal Suryokusumo.

RUU Telekomunikasi telah ada dan dibuat pemerintah—dalam hal ini Menteri Perhubungan—sejak 1996. Juga sudah ada studi khusus tentang Undang-Undang Telekomunikasi ini oleh *Indonesia Media Law and Policy Centre* (IMLPC) dan *Internews* pada tahun 2000 yang mengemukakan bahwa pada saat itu masyarakat sipil tidak cukup punya kemampuan mempengaruhi parlemen dan pemerintah. Pemerintah telah sangat siap dengan RUU yang menjalankan prinsip liberalisasi. Selanjutnya, Undang-Undang Telekomunikasi disahkan oleh Presiden Habibie pada 8 September 1999.

Sebagaimana dapat dilihat dalam Undang-Undang Telekomunikasi, konsep awalnya adalah deregulasi dan liberalisasi, itulah sebabnya tampak kolaborasi antara negara dan kapital/pasar besar, dengan negara atau pemerintah memberikan kebebasan pada pasar dan pemodal asing. Jadi sekali lagi Undang-Undang Telekomunikasi bukan lahir dari proses dan rahim reformasi, tapi lahir dari proses liberalisasi yang sudah dimulai bertahun-tahun sebelum 1998, yang RUU-nya juga sudah dibuat beberapa tahun sebelum 1998. Yang betul-betul lahir dari proses dan rahim reformasi adalah Undang-Undang Pers 1999 dan Undang-Undang Penyiaran 2002.

Khusus tentang Undang-Undang Pers dan Penyiaran ada catatan penting yang perlu disampaikan. Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers memang mengandung prinsip dan konsep liberal. Pada saat itu, hal ini dapat diterima semua pihak pemangku kepentingan, baik pemerintah, industri maupun masyarakat sipil, karena Indonesia memerlukan sebuah regulasi baru yang membuka jalan untuk demokrasi setelah puluhan tahun berada pada sistem dan

rezim otoriter. Diperlukan sebuah regulasi yang menjamin *freedom of expression, speech and of the press*, sebagai sebuah landasan penting bagi demokrasi informasi dan komunikasi. Di samping itu, Undang-Undang Pers ini tidak mengatur sistem dan institusi media penyiaran yang mempergunakan frekuensi milik publik. Undang-Undang Pers lebih banyak mengatur karya jurnalisisme baik untuk media elektronik maupun cetak. Itulah sebabnya semua pihak mendukung kehadiran Undang-Undang Pers.

Undang-Undang Pers disahkan oleh Presiden Habibie pada 23 September 1999. Untuk Undang-Undang Pers, masyarakat sipil sangat siap, bahkan bekerjasama dengan pemerintah, yaitu Departemen Penerangan dengan Menteri Yunus Yosfiah yang melibatkan anggota masyarakat sipil dalam kelompok kerjanya. Semua unsur masyarakat dan industri (*stake holders*) mendukung Undang-Undang Pers. Maka lahirlah Undang-Undang No 40 tahun 1999 tentang Pers.

Sementara itu, Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran mengatur media penyiaran yang menggunakan frekuensi milik publik. Negara-negara demokrasi di dunia mengatur dunia penyarannya lebih ketat karena mempergunakan frekuensi milik publik. Di sinilah terjadi perbedaan pendapat yang cukup tajam antara pihak industri yang bersiaran nasional dengan yang bersifat lokal dan antara industri penyiaran nasional dengan masyarakat sipil secara umum.

Undang-Undang Penyiaran tersebut terbit pada pemerintahan Megawati, meskipun prosesnya sudah berlangsung sejak 1999. Sebagian besar pelaku industri menolak Undang-Undang Penyiaran itu, bahkan mengajukannya ke Mahkamah Konstitusi (MK). Presiden Megawati sendiri tidak menandatangani Undang-Undang Penyiaran, namun ini harus tetap dijadikan undang-undang karena, menurut peraturan perundang-undangan, harus dinyatakan sah sebagai

undang-undang setelah lewat masa tertentu karena memang sudah dibahas antara Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah:

Untuk menggambarkan peta kegiatan dan industri telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia, serta untuk melihat bagaimana seharusnya industri telekomunikasi dan penyiaran yang demokratis dibangun, maka harus dilihat dari perspektif konstitusi, yaitu UUD 1945, dan prinsip universal demokratisasi informasi dan komunikasi, khususnya telekomunikasi dan penyiaran.

B. Demokrasi Indonesia

Pancasila dan UUD 1945 adalah filsafat dan ideologi yang menjadi dasar dan arah untuk membangun Indonesia yang demokratis. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat mendasarkan dirinya kepada: 1. Ketuhanan Yang Maha Esa; 2. Kemanusiaan yang adil dan beradab; 3. Persatuan Indonesia; 4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan; 5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Inilah yang kita kenal sebagai Pancasila.

Konstitusi kita menekankan perlunya menegakkan prinsip-prinsip kehidupan yang demokratis. Secara khusus pula, ditekankan perlunya keadilan ditegakkan. Dalam Pancasila, prinsip keadilan mendapat tempat yang sangat penting, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kepentingan nasional menjadi utama.

Negeri ini juga secara tegas menyatakan ingin menegakkan desentralisasi melalui otonomi daerah yang luas sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18, 18A, 18B. Selanjutnya, menurut Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia tidak mendasarkan dirinya

hanya pada prinsip menjamin kebebasan berbicara, berpendapat, berorganisasi dan berpolitik semata atau sekedar menjamin adanya hak politik dan sipil saja sebagaimana yang tercantum pada pasal 27, 28 dan 29. Namun, demokrasi Indonesia juga menjamin adanya hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat sebagaimana tercantum pada pasal 31, 32, 33 dan pasal 34.

Semua ini memperlihatkan bahwa Republik Indonesia seharusnya bergerak dari sistem otoriter yang sentralistis ke sistem demokratis yang desentralistis. Negeri ini bukanlah negara liberal ortodoks ataupun neo-liberal dan juga bukan diktator-otoriter, tapi negara demokrasi yang tidak hanya menjamin hak sipil dan politik, tetapi juga hak ekonomi, sosial dan budaya. Negeri ini berdasarkan hukum, menekankan pelaksanaan keadilan dan penghargaan terhadap minoritas. Negeri ini mengutamakan dan mendahulukan kepentingan nasional, meskipun tidak harus menjadi *chauvinis*.

C. Demokratisasi Telekomunikasi/Komunikasi dan Penyiaran

Indikator dari sebuah negara yang demokratis adalah terdapatnya jaminan kemerdekaan berekspresi (*freedom of expression*), kemerdekaan berbicara (*freedom of speech*), dan kemerdekaan pers (*freedom of the press*). Ini merupakan bagian dari adanya jaminan terhadap hak sipil dan hak politik.

Bagi negara demokrasi, jaminan tersebut di atas adalah sebuah keharusan. Tanpa jaminan terhadap *freedom of expression*, *freedom of speech* dan *freedom of the press*, tidak akan pernah ada demokrasi. Namun, bagi bangsa dan negara yang demokratis, bagi dunia media dan komunikasi yang demokratis, jaminan terhadap ketiga *freedom* itu saja tidak cukup! Harus ada jaminan terhadap *diversity of voices*, *diversity*

of content dan *diversity of ownership*. Jaminan terhadap *diversity* itu menuntut dan memerlukan pelaksanaan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Mengutamakan kepentingan nasional rakyat Indonesia, menghargai setiap warga negara, sekaligus penghargaan terhadap minoritas. Tanpa adanya jaminan terhadap *diversity* ini maka akan membuka peluang munculnya otoritarianisme baru, yakni otoritarianisme kapital termasuk dominasi asing dan oligopoli oleh segelintir orang atas nama *freedom*, dan dengan sendirinya membunuh demokrasi.

Semua itu dapat dilihat dalam bab-bab berikutnya bahwa industri telekomunikasi Indonesia terlalu liberal dan dikuasai oleh pihak asing. Sementara itu di dunia penyiaran terjadi oligarki industri penyiaran, dikuasai oleh segelintir orang dan terkonsentrasi di Jakarta. Di dunia penyiaran hal ini terjadi karena lemahnya penegakan hukum.

D. Regulasi Telekomunikasi dan Penyiaran

Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran yang sekarang ada tampak secara paradigmatis memang mengandung perbedaan mendasar. Di dalam Undang-Undang Telekomunikasi dinyatakan bahwa penyelenggara telekomunikasi terdiri dari tiga institusi yaitu: 1. Penyelenggara jaringan telekomunikasi. 2. Penyelenggara jasa telekomunikasi dan 3. Penyelenggara telekomunikasi khusus. Negara dalam hal ini membiarkan penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi dapat dikuasai oleh asing. Kemudian regulasi membiarkan konsentrasi terjadi dengan membiarkan penyelenggara jaringan dapat mengontrol, mengendalikan, dan memiliki penyelenggara jasa telekomunikasi.

Dalam hubungan ini, sangat menarik mempelajari kasus kriminalisasi Indosat (perusahaan swasta berstatus Penanaman Modal Asing), dengan IM2 (perusahaan swasta, anak perusahaan Indosat).

Indosat memiliki saham IM2 sebanyak 99,85% dan sisanya oleh Koperasi Karyawan. Berdasarkan Undang-Undang Telekomunikasi, Indosat adalah perusahaan penyelenggara jaringan telekomunikasi. Kemudian IM2 adalah perusahaan penyelenggara jasa telekomunikasi, dalam hal ini internet.

Jika mempelajari dengan saksama putusan pengadilan dan Mahkamah Agung yang menetapkan Indar Atmanto selaku Direktur Utama IM2 dipidana penjara dan denda, demikian juga dengan IM2, sesungguhnya Indar Atmanto dan Perusahaan IM2 tidak bersalah karena sudah menjalankan segala sesuatunya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Telekomunikasi dan peraturan pemerintah yang merupakan turunannya.

Perjanjian kerjasama yang berlangsung antara Indosat sebagai penyelenggara jaringan telekomunikasi dan IM2 sebagai Penyelenggara Jasa Telekomunikasi telah berlangsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian Indar Atmanto seharusnya dibebaskan dari penjara dan direhabilitasi nama baiknya.

Namun, sebagai sebuah pembelajaran ingin disampaikan sebagai catatan bahwa Perusahaan IM2 sebenarnya adalah perusahaan yang dimiliki oleh Indosat (99%): IM2 melakukan kerjasama dengan Indosat. Hubungan kerja seperti ini akan menimbulkan beberapa pertanyaan. Hubungan kerja ini bisa berlangsung tidak sehat, misalnya bisa terjadi deskriminasi dengan perusahaan penyelenggara jasa komunikasi yang mempunyai kerjasama dengan Indosat. Hubungan Indosat dan IM2 tentu bersifat istimewa karena IM2 dimiliki sepenuhnya oleh Indosat.

Untuk masa yang akan datang, peraturan perundang-undangan sebaiknya mengatur lebih rasional hubungan seperti ini. Misalnya perusahaan jasa penyelenggara telekomunikasi tidak boleh sepenuhnya dikuasai oleh dan dimiliki oleh perusahaan penyelenggara jaringan telekomunikasi. Di sini harus ada pembatasan, termasuk pembatasan

kepemilikan asing. Sebagaimana diketahui, Indosat juga memiliki kerja sama dengan penyelenggara jasa internet lainnya yaitu: CBN, Quasar, dan Lintasarta.

Sementara itu, di dunia penyiaran secara jelas dinyatakan bahwa asing tidak boleh mengendalikan dan menguasai lembaga penyiaran. Undang-Undang Telekomunikasi Indonesia terlalu liberal, sementara Undang-Undang Penyiaran yang diharapkan lebih berpihak kepada kepentingan nasional dan kepentingan publik belum dapat dijalankan dan ditegakkan secara baik.

Perbedaan paradigma antara Undang-Undang Telekomunikasi dan Undang-Undang Penyiaran perlu segera diselesaikan, termasuk sinkronisasi Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Telekomunikasi yang sekarang, kegiatan industri penyiaran dimasukkan sebagai penyelenggara telekomunikasi khusus, disamakan dengan telekomunikasi khusus lainnya seperti untuk keperluan militer dan lain sebagainya. Penyiaran tidak dapat sekadar dikatakan sebagai penyelenggara telekomunikasi khusus karena kompleksitas dan peranan penyiaran yang sangat besar, termasuk dalam membentuk opini publik.

Di samping itu, dunia dan industri telekomunikasi belum mempunyai *road map*, ke mana arah industri telekomunikasi kita?. Arah pembangunan dan pengembangan infrastruktur telekomunikasi Indonesia tidak jelas. Regulasi baru nanti diharapkan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan ini.

E. Regulasi Media, Khususnya Penyiaran

Dalam negara demokrasi di dunia, termasuk Indonesia yang penduduknya berjumlah sekitar 240 juta jiwa, regulasi media pada dasarnya diatur dengan melihat apakah media itu menggunakan ranah publik (*public domain*) atau tidak. Artinya, ada dua macam dan jenis

regulasi, yaitu media yang mempergunakan ranah publik dan yang tidak mempergunakan ranah publik.

Media yang tidak menggunakan ranah publik, misalnya, buku, surat kabar, majalah, dan film, pada prinsipnya, intervensi negara dalam kehidupan media sangat kecil. Pengaturannya berdasarkan prinsip *self regulatory*, pengaturan diri sendiri. Untuk dunia perbukuan dan para penerbit buku, ada Ikatan Penerbit Buku Indonesia (IKAPI), yang mengatur dirinya sendiri. Demikian juga dengan dunia pers Indonesia, terdapat organisasi penerbit seperti Serikat Perusahaan Pers (SPS), organisasi wartawan dan jurnalis seperti Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) dan Aliansi Jurnalis Independen (AJI). Selanjutnya, terdapat juga Dewan Pers, yang beranggotakan 9 orang dan dipilih oleh organisasi pers itu sendiri.

Oleh karena itu, bila Anda ingin menerbitkan buku dan atau surat kabar dan majalah, cukup mendirikan badan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian dengan modal tertentu, dapat menerbitkan buku, dan/atau surat kabar. Dalam hal ini, tidak diperlukan izin khusus. Bila terjadi pelanggaran hukum, maka sanksi diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum. Khusus untuk kegiatan jurnalisisme, berlaku Undang-Undang Pers.

Lembaga penyiaran menggunakan milik dan ranah publik, yang *free to air* dan yang terestrial. Regulasi terhadap radio dan televisi berlangsung sangat ketat (*highly regulated*). Di Amerika Serikat, misalnya, regulatornya adalah *Federal Communications Commission*, di Afrika Selatan adalah *Independent Communication Authority of South Africa (ICASA)*, dan banyak lagi lembaga semacam itu di negara demokrasi di dunia. Untuk Indonesia, regulatornya adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo). Kedua lembaga ini saling bekerja sama.

Pertanyaannya kemudian mengapa regulasi media elektronik yang mempergunakan ranah publik dilakukan secara ketat?

Pertama, karena media ini mempergunakan ranah publik, *free to air*. Spektrum gelombang radio dalam bentuk frekuensi yang dipergunakan oleh media penyiaran adalah milik publik, yang seharusnya dipergunakan dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesejahteraan publik. Frekuensi ini dipakai dan dipinjam sementara oleh pemodal dan pemilik stasiun televisi swasta. Untuk penyiaran publik yang dimiliki negara tentu frekuensi disediakan oleh negara.

Kedua, frekuensi ini bersifat terbatas (*scarcity theory*). Bila nanti teknologi digital mulai dipergunakan, jumlah lembaga penyiaran bisa dan akan lebih banyak, tapi tetap terbatas. Sebagai contoh, sebuah kanal frekuensi yang dalam teknologi analog hanya dapat dipergunakan dan memuat 1 program siaran televisi, dengan teknologi digital akan dapat menampung 6 atau 12 program siaran televisi sekaligus. Ini artinya stasiun televisi yang menyediakan dan menyelenggarakan program dapat menjadi 6 atau 12 melalui 1 kanal frekuensi. Semua ini memperlihatkan bahwa frekuensi dan kanal itu terbatas.

Ketiga, siaran televisi dapat memasuki dan menembus ruang keluarga dan ruang tidur kita secara serentak dan meluas, tanpa kita undang (*pervasive presence theory*). Sebagai contoh, bila kita melihat acara sebuah stasiun televisi, akan sangat mungkin terjadi kita mendapati gambar tertentu yang sebenarnya tak layak ditonton oleh anak-anak. Oleh karena itulah, perlu pengaturan khusus. Selanjutnya, sebagai pembanding, sebuah majalah baru akan kita baca di rumah bila kita berlangganan dan atau membeli dari luar rumah dan kemudian membawanya ke dalam rumah.

Dengan demikian, secara jelas dapat kita lihat bahwa industri penyiaran bukan seperti industri lainnya, misalnya, industri tali sepatu

atau industri tusuk gigi. Industri penyiaran diatur secara ketat oleh sebuah undang-undang yang bersifat khusus pula.

Hal lain yang perlu ditegaskan adalah bila sebuah badan hukum memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran, maka ia berhak mempergunakan kanal atau saluran kanal untuk masa waktu tertentu. Hanya badan hukum itu yang boleh mempergunakan frekuensi untuk saluran informasi dan berjualan iklan. Tidak boleh diganggu dan diintervensi orang lain karena melanggar hukum. Itu artinya, badan hukum tersebut memonopoli frekuensi tersebut untuk masa tertentu. Dengan demikian, melihat persoalan industri penyiaran haruslah dengan mengutamakan peraturan perundang-undangan di bidang penyiaran. Itulah sebabnya prinsip *lex specialis derogat legi generali* harus dilakukan.

Terlepas dari semua itu, pengaturan dunia penyiaran pada dasarnya harus diatur secara ketat berdasarkan prinsip tersebut di atas, yang juga dipergunakan secara universal. Sebagai contoh, negara seperti Amerika Serikat meskipun sudah menggunakan siaran digital, tetap mengatur dunia penyiarannya secara ketat, termasuk untuk hal-hal yang berhubungan dengan pemusatan kepemilikan.

Pemusatan kepemilikan, sentralisasi, dan konsentrasi yang terjadi di Indonesia saat ini, langsung ataupun tak langsung, memengaruhi isi media. Banyak informasi yang tidak relevan dan tidak fungsional dipaksa untuk diserap oleh daerah. Misalnya, setiap tahun selalu ditayangkan mudiknya orang Jakarta ke Jawa Timur yang tak ada manfaat dan kegunaannya bagi penduduk kota Medan kecuali melihat penderitaan orang yang mudik sebagai hiburan semata. Penduduk Yogyakarta terpaksa mendengar azan magrib waktu Jakarta yang di Yogyakarta waktu magrib sudah berlalu, demikian juga dengan penduduk Makassar dan kota-kota di daerah timur.

Lebih jauh lagi, para pemodal dan pemilik stasiun televisi yang menggunakan ranah publik juga menggunakan stasiun televisinya untuk kepentingan pribadi bahkan sebagai alat pembelaan diri dalam kasus yang berhubungan dengan dugaan korupsi. Secara terbuka, kita juga melihat bahwa lembaga penyiaran swasta tersebut digunakan untuk kepentingan politik para pemiliknya dengan menciptakan opini publik secara nasional, sementara undang-undang menyatakan bahwa lembaga penyiaran swasta harus bersikap netral.

Selanjutnya, untuk memperoleh gambaran, seberapa besar pengaruh dan daya jangkau lembaga penyiaran swasta sekaligus perbandingannya dengan yang terjadi Amerika Serikat, berikut adalah gambarannya.

Lembaga penyiaran swasta televisi mempunyai jangkauan yang sangat luas di Indonesia, mampu menjangkau 78% penduduk Indonesia yang berjumlah sekitar 233.477.400 (*Media Scene* 2011). Sementara, penduduk yang mempunyai akses terhadap televisi sekitar 67%. Jadi, jumlah *potential viewers*-nya berkisar 122 juta penduduk. Itu berarti sekitar 122 juta penduduk mempunyai akses terhadap televisi. Masing-masing televisi sudah menjangkau antara 57% sampai dengan 99% penduduk yang mempunyai akses terhadap televisi. Ini sebenarnya sangat tinggi. Padahal, di Amerika Serikat saja, seseorang dapat memiliki stasiun televisi dalam jumlah yang banyak, tetapi tidak boleh menjangkau lebih dari 39% *television households* atau *nation's TV homes*.

Kemampuan dan penguasaan televisi swasta Indonesia jauh melampaui Amerika Serikat, negara yang konon menjadi kampiun demokrasi liberal. Menguasai satu stasiun televisi jaringan nasional dengan sekitar 43 stasiun *relay* saja sudah sangat kuat, apalagi menguasai lebih dari satu, atau bahkan tiga stasiun televisi siaran nasional atau stasiun jaringan dengan lebih dari 100 stasiun *relay*

yang umumnya menjadi stasiun lokal. Hal tersebut adalah sebuah pemusatan kepemilikan yang berlebihan.

Teknologi berkembang sangat pesat, dunia penyiaran juga akan memasuki dunia digital. Undang-Undang Telekomunikasi, yang merupakan induk kegiatan penyiaran, sama sekali belum bicara banyak tentang perkembangan teknologi digital dan konvergensi media. Demikian juga dalam Undang-Undang Penyiaran. Sebelumnya Dewan Perwakilan Rakyat memasukkan pembicaraan revisi Undang-Undang Telekomunikasi dalam Prolegnas 2014 sampai dengan 2019, namun pada saat akhir ternyata yang masuk prolegnas adalah RUU Konvergensi dan Telematika. Gambaran isinya bagaimana? Belum diperoleh informasi yang jelas. Dalam konteks saat ini, memang yang dibutuhkan segera adalah perbaikan dan revisi Undang-Undang Telekomunikasi dan Undang-Undang Penyiaran.

Sebaiknya memang, setiap perubahan undang-undang diarahkan untuk menguntungkan kepentingan nasional, termasuk Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran.

Ketika era digitalisasi, khususnya penyiaran, nanti dimulai, Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran yang ada sekarang sama sekali tidak memadai. Dalam era digitalisasi nanti akan terjadi efisiensi frekuensi (kompresi) dan peningkatan kualitas teknik. Seharusnya ini akan memperbanyak dan memberikan kesempatan yang adil bagi tumbuhnya industri penyiaran. Saat ini hal tersebut belum terjadi karena regulasi yang belum jelas, kepastian hukum yang belum ada. Aturan sementara ini justru memperkuat konsentrasi kepemilikan yang ada seperti: (1) Permen 22 tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial yang melanggengkan pemusatan kepemilikan, yang kemudian dibatalkan Mahkamah Agung (MA) karena bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. (2) Permen 32 tahun 2013 sebagai

pengganti Permen 22 yang substansinya sama dan digugat lagi di MA oleh ATVJI dan digugat juga di pengadilan oleh Koalisi Independen Demokratisasi Penyiaran (KIDP). Permen 32 pengganti Permen 22 ini pun dinyatakan oleh MA tidak memiliki kekuatan hukum karena substansinya sama dengan Permen 22 oleh karena itu gugatan di tolak.

Pemilihan teknologi akan menentukan perkembangan penyiaran dan telekomunikasi di Indonesia. DVBT-2 (*Digital Video Broadcasting Terrestrial-2*) dipakai di Eropa. ISDB (*Integrated Services Digital Broadcasting*) digunakan di Jepang kemudian ATSC (*Advanced Television System Committee*) dipakai di Amerika Serikat. Masih terdapat lagi beberapa sistem yang dipergunakan oleh Korea Selatan dan Tiongkok. Masing-masing teknologi itu mempunyai kelebihan dan kekurangan. Bila Indonesia akan menjalankan simulcasting (siaran analog dan digital secara bersamaan) sebagai periode transisi, maka pilihannya adalah ISDB atau DVBT-2.

Pilihan teknologi sebaiknya memang didiskusikan lebih dahulu secara matang sebelum dimasukkan ke dalam UU, khususnya tentang LPPM (Lembaga Penyelenggara Penyiaran Multipleksing). Atau perlukah LPPM ini dimasukkan ke Undang-Undang? Apakah tidak lebih baik dalam undang-undang dimuat prinsip-prinsip pentingnya, kemudian detailnya dimasukkan pada peraturan perundang-undangan turunannya?

Bila pilihannya adalah DVB-T2, untuk menjamin penyiaran yang demokratis, seharusnya penyelenggara penyiaran multipleksingnya adalah sebuah lembaga yang profesional dan independen, bisa merupakan sebuah lembaga penyiaran publik atau sebuah konsorsium atau BUMN. Tidak boleh dilepaskan secara bebas pada pasar karena ini menyangkut frekuensi milik publik.

Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran itu saling terkait. Dalam hubungan digitalisasi ini seharusnya: (1) Digitalisasi penyiaran,

khususnya penyelenggara multipleksing, tidak boleh diserahkan kepada perusahaan asing; (2) Undang-Undang Telekomunikasi yang sekarang terlalu liberal harus direvisi sekaligus disesuaikan dengan perkembangan jaman dan teknologi; (3) Digitalisasi penyiaran secara prinsip harus dalam undang-undang yang sudah memperkirakan Undang-Undang Telekomunikasi dan perubahannya; (4) Frekuensi yang tidak lagi dipergunakan oleh kegiatan penyiaran (*digital dividend*) sebaiknya diserahkan untuk berbagai macam kepentingan sosial dan komersial nasional. Antara lain untuk lembaga penyiaran publik dan industri telekomunikasi nasional. Jangan sampai diserahkan dan didominasi lagi kekuatan dan modal asing. Modal asing itu penting, namun yang mengendalikan kegiatan industrinya seharusnya modal nasional dan atau modal negara.

F. Mencari Model Penyiaran Publik

Undang-Undang Penyiaran No. 32 pada dasarnya telah menjamin dan mendorong lahirnya Lembaga Penyiaran Swasta, Publik dan Komunitas. Tapi sayang tekanan liberalisasi dan pasar begitu kuat sehingga dunia penyiaran Indonesia dikuasai oleh swasta dan negara tak mampu berbuat banyak menegakkan peraturan perundang-undangan.

Gugatan terhadap dominasi pasar dan komersial dalam penyiaran telah berlangsung lama di dunia, dan kini juga terjadi di Indonesia, apalagi saat ini Dewan Perwakilan Rakyat sedang membahas perubahan Undang-Undang Penyiaran. Lebih jauh dari itu, beberapa pihak pun mengatakan sebaiknya kita tidak berkiblat ke Amerika Serikat yang terlalu mengandalkan pasar ataupun Eropa Barat dalam membangun sistem penyiaran. Kita tentu sangat setuju untuk tidak berkiblat ke Amerika atau ke mana pun, tapi tentu perlu juga belajar kepada Amerika dan negara demokratis lainnya, agar

Indonesia dapat membangun sistem penyiaran yang demokratis yang disesuaikan dengan keindonesiaan kita.

Di Amerika Serikat, meskipun lembaga penyiaran komersial yang dominan, regulasinya sangat ketat. Sebagai misal, sebuah badan hukum atau seseorang boleh memiliki banyak stasiun televisi komersial. Namun jumlah stasiun televisi yang dimiliki itu tidak boleh menjangkau lebih dari 39% *television households* atau rumah tangga yang memiliki televisi, dan banyak pengaturan lain yang disusun untuk menjaga keragaman kepemilikan serta isi (*diversity of ownership and of content*).

Perlawanan dan usaha mencari alternatif atas dominasi penyiaran komersial di Amerika diwujudkan oleh publik dengan, antara lain, menghadirkan lembaga penyiaran publik. Menurut Marie A. Mater, di Amerika terdapat *Corporation for Public Broadcasting* (CPB) yang mendanai *Public Broadcasting Service* (PBS), *National Public Radio* (NPR), dan *Public Radio International* (PRI). Kemudian, yang kedua dan yang dominan adalah lembaga penyiaran komersial, yang hidupnya bergantung pada iklan. Jenis yang ketiga adalah lembaga penyiaran yang didukung oleh pendengar dan sukarelawan, contohnya *The Pacifica Radio Foundation* (PRF) (Banerjee, 2006).

PBS, yang terkoordinasi dan melembaga (*incorporated*) pada 1969, beranggotakan sekitar 349 stasiun, dan banyak di antaranya televisi komunitas serta stasiun televisi universitas. Dana PBS berasal dari CPB yang berasal dari negara dan sumber-sumber pribadi. Program dan isi PBS banyak yang bersifat pendidikan dan menjadi alternatif televisi komersial. NPR melembaga pada 1970 dan beranggotakan sekitar 780 stasiun radio, yang berasal dari universitas dan organisasi komunitas. Di samping itu, ada PRF yang independen dan non-komersial. Stasiun pertama yang berdiri dalam sistem ini adalah KPFA di Berkeley pada 1949, dan terakhir, yang merupakan

stasiun kelima, adalah WPFW di Washington, D.C., yang bergabung pada 1977.

Publik di Amerika yang tidak puas atas dominasi televisi komersial kemudian menghadirkan lembaga penyiaran publik (PBS) sebagai alternatif dan penyeimbang. Namun, di negara itu lembaga penyiaran komersialnya tetap diatur secara sangat ketat, tidak sangat liberal dan liar seperti di Indonesia.

Perhatian besar memajukan televisi komersial di Amerika Serikat menyebabkan lembaga penyiaran komersial menjadi dominan. Kini di Amerika terdapat puluhan stasiun televisi berjaringan; sekitar 1.750 stasiun televisi, baik milik jaringan, berafiliasi, maupun independen; dan 380 di antaranya non-komersial (Dominick, 2012).

Berbeda dengan Amerika, di negara demokrasi Eropa Barat justru yang dominan adalah lembaga penyiaran publik (*Public Service Broadcasting/PSB*). Istilah PBS dalam konsep Amerika dan PSB dalam konsep Eropa Barat sering kali dipertukarkan dan disalahartikan. Dalam konsep Eropa Barat, lembaga penyiaran publiknya disebut sebagai PSB, yang dimiliki dan dibiayai oleh negara, tapi dikelola secara independen, yakni *British Broadcasting Corporation* di Inggris, *Nippon Hoso Kyokai* di Jepang, *Australian Broadcasting Corporation* di Australia, dan banyak PSB lainnya di negara demokrasi di Eropa Barat. Gejala kehadiran televisi swasta komersial di Eropa Barat yang sekarang semakin berkembang justru baru dimulai sekitar 20 tahun lalu. Televisi ini juga menjadi saluran alternatif, terutama untuk hiburan.

Berdasarkan *World Radio and Television Council* pada 2002, telah dirumuskan prinsip-prinsip utama PSB, yaitu lembaga ini bukan lembaga komersial dan juga bukan lembaga yang dikontrol oleh pemerintah. Alasan utama kehadirannya (*raison d'être*) adalah melayani publik, berbicara kepada setiap warga negara, menawarkan

dan merangsang akses dan partisipasi dalam kehidupan publik, membangun dan memajukan pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir, serta memberdayakan masyarakat untuk bisa mengerti dirinya dengan lebih mengerti tentang dunia dan kehidupan sekitarnya (Banerjee, 2006).

Bagaimana dengan Indonesia? Saat ini terdapat sekitar 1.178 stasiun radio, sekitar 775 di antaranya radio komersial yang menjadi anggota Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional (PRSSNI) (Media Scene, 2011). Sisanya adalah stasiun radio komersial non-PRSSNI, radio publik lokal, dan radio komunitas lainnya. Kemudian ada sekitar 77 stasiun RRI.

Untuk televisi komersial, ada sekitar 400 lembaga penyiaran. Sebanyak 218 di antaranya dimiliki stasiun televisi nasional/jaringan yang dikuasai oleh lima perusahaan (Komisi Penyiaran Indonesia, 2012). Kemudian ada TVRI dengan 27 stasiun televisi di seluruh Indonesia. Dari gambaran ini, dapat kita lihat lembaga komersial dominan di Indonesia. Dalam hubungan dengan lembaga penyiaran publik, seharusnya TVRI dan RRI dibangun berdasarkan konsep PSB seperti di Eropa Barat dengan beberapa penyesuaian keindonesiaan.

Undang-Undang Penyiaran yang baru nanti seharusnya memberi perhatian yang besar dan terperinci, termasuk pembiayaannya, agar RRI dan TVRI dapat mentransformasikan dirinya secara jelas, tepat, dan benar menjadi PSB. Sementara itu, yang disebut sebagai lembaga penyiaran komunitas sebagaimana yang dikenal sekarang ini adalah konsep PBS yang berlangsung di Amerika. Maka sebaiknya dibangun badan-badan yang bisa membantu lembaga penyiaran komunitas sebagaimana CPB seperti di Amerika, atau model baru yang relevan untuk itu. Semoga di Indonesia akan tumbuh dengan baik lembaga penyiaran komunitas, lembaga penyiaran publik, dan lembaga penyiaran komersial secara seimbang untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia.

G. Memberdayakan RRI dan TVRI

Saat ini di Dewan Perwakilan Rakyat sedang dibahas secara intensif Rancangan Undang-Undang Radio Televisi Republik Indonesia (RTRI) yang merupakan gabungan RUU untuk RRI dan TVRI. RUU RTRI ini akan mendampingi RUU Penyiaran, yang merupakan induknya. Dalam RUU Penyiaran yang baru disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang RTRI disusun oleh undang-undang secara terpisah dan tersendiri. Kita berharap pada akhir tahun ini akan lahir Undang-Undang Penyiaran dan Undang-Undang RTRI yang baru.

Selama ini RRI dan TVRI sebagai lembaga penyiaran publik tidak mendapat perhatian yang layak. Beberapa pihak melihat persoalan ini secara pragmatis dan sederhana, yaitu kurangnya perhatian negara dalam membantu secara finansial RRI ataupun TVRI. Seharusnya RRI dan TVRI diberi bantuan cukup besar, misalnya Rp 2-5 triliun per tahun. Selanjutnya langkah pembenahan manajemen dan sumber daya manusia dilakukan.

Sebenarnya, pertama kali yang harus dilakukan adalah mencari jawaban yang bersifat fundamental. Mengapa pada zaman reformasi selama belasan tahun ini pihak legislatif, eksekutif, dan regulator tidak memberi perhatian yang layak kepada RRI dan TVRI sebagai lembaga penyiaran publik? Sebagian besar kalangan legislatif, eksekutif, ataupun regulator penyiaran, terutama Kementerian Komunikasi dan Informatika, tidak atau kurang memahami posisi, peran, dan fungsi lembaga penyiaran publik, atau bahkan tidak peduli. Hal itu tercermin dari beberapa kali perubahan status TVRI, yaitu menjadi perusahaan jawatan, kemudian menjadi perseroan terbatas, baru kemudian menjadi lembaga penyiaran publik.

Sayangnya, pesan Undang-Undang Penyiaran tidak dilanjutkan dengan pemahaman yang memadai tentang penyiaran publik.

Bahkan, pada 14 Desember 2009, Wakil Presiden, dalam sambutan pada ulang tahun ke-72 Lembaga Kantor Berita Nasional Antara, mengatakan, untuk mengimbangi media massa di luar pemerintah, unit-unit media massa pemerintah, yaitu Antara, RRI, TVRI, diminta bersinergi. Implisit dalam pernyataan ini, TVRI diminta menjadi corong pemerintah. Sebenarnya lembaga penyiaran publik tidak boleh menjadi corong pemerintah dan harus independen.

Ketidakhahaman akan posisi ini juga dinyatakan oleh beberapa pejabat negara yang mengatakan bagaimana mungkin TVRI bisa independen bila biayanya berasal dari pemerintah. Banyak pihak tidak memahami posisi dan peranan lembaga penyiaran publik, seperti RRI dan TVRI. Untuk itu, perlunya mengutip rumusan yang disampaikan oleh *World Radio and Television Council* pada 2002 yang mengatakan Lembaga Penyiaran Publik (*Public Service Broadcasting*) bukanlah lembaga komersial dan bukan lembaga yang dikontrol oleh pemerintah. Ia adalah lembaga independen milik publik. Alasan utama kehadirannya (*raison d'être*) adalah melayani publik, berbicara kepada setiap warga negara, menawarkan dan memberikan akses agar terjadi partisipasi publik dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, membangun dan memajukan pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir, serta memberdayakan masyarakat untuk bisa mengerti posisi dirinya dengan lebih mengerti tentang dunia dan kehidupan sekitarnya (Banerjee, 2006).

Di samping itu, tidak ada pemahaman bahwa lembaga penyiaran publik adalah institusi penting dalam sistem penyiaran yang demokratis yang harus dijamin dan diberdayakan di samping lembaga penyiaran swasta dan komunitas. Pemerintah dan regulator, khususnya Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo), terjebak dan larut dalam liberalisasi berlebihan. Pasar dibiarkan bergerak liar tanpa kontrol. Seolah undang-undangnya multitafsir, padahal yang sebenarnya-menurut Mahkamah Konstitusi (MK)-tidak multitafsir,

G. Memberdayakan RRI dan TVRI

Saat ini di Dewan Perwakilan Rakyat sedang dibahas secara intensif Rancangan Undang-Undang Radio Televisi Republik Indonesia (RTRI) yang merupakan gabungan RUU untuk RRI dan TVRI. RUU RTRI ini akan mendampingi RUU Penyiaran, yang merupakan induknya. Dalam RUU Penyiaran yang baru disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang RTRI disusun oleh undang-undang secara terpisah dan tersendiri. Kita berharap pada akhir tahun ini akan lahir Undang-Undang Penyiaran dan Undang-Undang RTRI yang baru.

Selama ini RRI dan TVRI sebagai lembaga penyiaran publik tidak mendapat perhatian yang layak. Beberapa pihak melihat persoalan ini secara pragmatis dan sederhana, yaitu kurangnya perhatian negara dalam membantu secara finansial RRI ataupun TVRI. Seharusnya RRI dan TVRI diberi bantuan cukup besar, misalnya Rp 2-5 triliun per tahun. Selanjutnya langkah pembenahan manajemen dan sumber daya manusia dilakukan.

Sebenarnya, pertama kali yang harus dilakukan adalah mencari jawaban yang bersifat fundamental. Mengapa pada zaman reformasi selama belasan tahun ini pihak legislatif, eksekutif, dan regulator tidak memberi perhatian yang layak kepada RRI dan TVRI sebagai lembaga penyiaran publik? Sebagian besar kalangan legislatif, eksekutif, ataupun regulator penyiaran, terutama Kementerian Komunikasi dan Informatika, tidak atau kurang memahami posisi, peran, dan fungsi lembaga penyiaran publik, atau bahkan tidak peduli. Hal itu tercermin dari beberapa kali perubahan status TVRI, yaitu menjadi perusahaan jawatan, kemudian menjadi perseroan terbatas, baru kemudian menjadi lembaga penyiaran publik.

Sayangnya, pesan Undang-Undang Penyiaran tidak dilanjutkan dengan pemahaman yang memadai tentang penyiaran publik.

Bahkan, pada 14 Desember 2009, Wakil Presiden, dalam sambutan pada ulang tahun ke-72 Lembaga Kantor Berita Nasional Antara, mengatakan, untuk mengimbangi media massa di luar pemerintah, unit-unit media massa pemerintah, yaitu Antara, RRI, TVRI, diminta bersinergi. Implisit dalam pernyataan ini, TVRI diminta menjadi corong pemerintah. Sebenarnya lembaga penyiaran publik tidak boleh menjadi corong pemerintah dan harus independen.

Ketidakhahaman akan posisi ini juga dinyatakan oleh beberapa pejabat negara yang mengatakan bagaimana mungkin TVRI bisa independen bila biayanya berasal dari pemerintah. Banyak pihak tidak memahami posisi dan peranan lembaga penyiaran publik, seperti RRI dan TVRI. Untuk itu, perlunya mengutip rumusan yang disampaikan oleh *World Radio and Television Council* pada 2002 yang mengatakan Lembaga Penyiaran Publik (*Public Service Broadcasting*) bukanlah lembaga komersial dan bukan lembaga yang dikontrol oleh pemerintah. Ia adalah lembaga independen milik publik. Alasan utama kehadirannya (*raison d'être*) adalah melayani publik, berbicara kepada setiap warga negara, menawarkan dan memberikan akses agar terjadi partisipasi publik dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, membangun dan memajukan pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir, serta memberdayakan masyarakat untuk bisa mengerti posisi dirinya dengan lebih mengerti tentang dunia dan kehidupan sekitarnya (Banerjee, 2006).

Di samping itu, tidak ada pemahaman bahwa lembaga penyiaran publik adalah institusi penting dalam sistem penyiaran yang demokratis yang harus dijamin dan diberdayakan di samping lembaga penyiaran swasta dan komunitas. Pemerintah dan regulator, khususnya Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo), terjebak dan larut dalam liberalisasi berlebihan. Pasar dibiarkan bergerak liar tanpa kontrol. Seolah undang-undangnya multitafsir, padahal yang sebenarnya—menurut Mahkamah Konstitusi (MK)—tidak multitafsir,

serta membiarkan penguasaan berlebihan dan konsentrasi lembaga penyiaran swasta berada di tangan segelintir orang. Inilah yang disebut oleh MK sebagai masalah implementasi norma. Artinya, norma yang tidak dijalankan. Penguasaan berlebihan ini harus dihentikan.

Digitalisasi penyiaran sebenarnya diharapkan akan memecah konsentrasi dan memberi peluang kepada banyak pihak untuk terlibat dalam penyiaran. Namun, ternyata, berdasarkan Peraturan Menteri Kominfo No. 22 tahun 2011, izin Lembaga Penyiaran Penyelenggara Penyiaran Multipleksing (LPPPM) diberikan kepada lembaga penyiaran yang sudah mempunyai IPP. Itu berarti diberikan kepada lembaga penyiaran swasta yang sudah ada, yang berarti juga mengukuhkan konsentrasi dan pemusatan kepemilikan.

Seharusnya dibuka terlebih dulu kesempatan kepada semua pihak untuk memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran digital kepada setiap badan hukum, barulah kemudian dipilih dan diseleksi siapa yang menjadi LPPPM sebagaimana terjadi di banyak negara demokrasi. Atau pengelola LPPPM ini diberikan kepada badan usaha milik negara atau swasta yang independen terhadap lembaga penyiaran. Harus ada independensi dan keadilan dalam pengelolaan LPPPM. Untungnya, PTUN telah membatalkan seluruh keputusan menteri tentang pengelola LPPPM (sebanyak 33), yang dikeluarkan berdasarkan Permen 22 tahun 2011 yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung.

Inilah masalah utamanya, banyak pihak tidak mengerti dan tidak peduli bagaimana membangun sebuah sistem penyiaran yang demokratis, termasuk memberdayakan RRI dan TVRI, yang merupakan penyiaran publik. Bila ada komitmen, dana seharusnya bukan masalah, bisa Rp 2 triliun atau Rp 5 triliun, tergantung perencanaannya. Biaya diperoleh dari APBN, atau cara lain yang sah, termasuk iuran. Untuk RRI dan TVRI, biayanya harus ditanggung

oleh negara, tidak mungkin mencari sendiri dan mandiri sebagaimana lembaga komersial.

Peranan dan fungsi lembaga penyiaran publik berbeda dengan swasta, meskipun semuanya harus untuk kepentingan publik karena mempergunakan frekuensi milik publik. Yang satu bersifat non-komersial, sedangkan lainnya bersifat komersial. Tentu saja langkah berikutnya adalah melakukan audit dan evaluasi total terhadap peralatan dan sumber daya manusia. Kita sekarang tak bisa menyebutkan angka. Audit dan evaluasi total ini harus dilakukan oleh sebuah badan independen. Untuk itulah, dalam undang-undang baru tentang RTRI nanti, harus dinyatakan secara jelas dan terperinci soal peran, fungsi, dan tugasnya. Kemudian, dalam pasal transisi disebutkan dan diperintahkan oleh undang-undang agar audit dan evaluasi total dilakukan oleh pimpinan RTRI melalui sebuah lembaga independen sehingga bisa efektif dan efisien. Memberdayakan RRI dan TVRI sebagai lembaga penyiaran publik adalah keharusan.

BAB 4 REGULATOR DAN PERSOALAN PERIZINAN

Salah satu persoalan telekomunikasi dan penyiaran Indonesia berkaitan dengan posisi dan peran regulator. Sejumlah literatur menunjukkan bahwa *independent regulatory body* merupakan regulator yang tepat dan sesuai untuk mengatur telekomunikasi dan penyiaran dalam konteks negara demokrasi. Grossberg dan kawan-kawan (2006) mengungkapkan dua alasan utama mengapa lembaga independen ini pantas menjadi regulator. Pertama, dalam relasi di antara negara-media-masyarakat, negara (terutama di sini merujuk pada peran pemerintah) memiliki kekuasaan dalam mengontrol media dan komunikasi secara langsung. Pemerintah dapat menggunakan kekuasaannya melalui “kekerasan yang terlegitimasi”, melalui kebijakan dan regulasi yang ditetapkannya, untuk mengontrol media dan komunikasi. Sebagai contoh, regulasi tentang pembatasan kepemilikan media penyiaran akan dapat memberikan peluang lebih besar pada masyarakat untuk menyelenggarakan lembaga penyiaran, namun sebaliknya pembebasan kepemilikan kemungkinan berdampak pada munculnya monopoli atau dominasi kepemilikan oleh pihak-pihak tertentu.

Kedua, dalam konteks kapitalisme dan media global seperti sedang terjadi saat ini, kekuatan ekonomi pasar mengontrol industri

media. Kekuatan ini cenderung menjadikan media sebagai instrumen kapitalis menghasilkan keuntungan sebesar-besarnya. Berdasarkan dua alasan tersebut, Grossberg dan kawan-kawan meyakini bahwa keberadaan lembaga regulasi independen cukup penting untuk mengantisipasi penyalahgunaan kekuasaan oleh negara atau pemerintah dan eksploitasi ekonomi oleh para pemilik kapital.

Dalam perspektif yang hampir sama, Llorens dan Costache (2014) melihat bahwa lembaga regulasi independen memiliki peran penting dalam mempertahankan atau memperjuangkan pluralism. Mereka berpandangan bahwa pluralisme merupakan unsur penting dalam mewujudkan demokrasi. Seperti halnya Grossberg dan kawan-kawan (2006), mereka juga melihat lembaga ini menghadapi tekanan politik dan tekanan ekonomi yang cukup besar. Tekanan politik berasal dari pemerintah atau pun koalisi partai politik, berupa ancaman terhadap *freedom of information* dan *expression*. Tekanan ekonomi berasal dari para kapitalis global berupa ancaman terhadap *plurality of voices*. Llorens dan Costache menyebut ancaman pertama sebagai ancaman terhadap *internal pluralism* dan ancaman kedua sebagai ancaman terhadap *external pluralism*. Mereka pun menyatakan bahwa pemerintah sering tidak berdaya menghadapi intervensi kapitalisme global sehingga *plurality of voices* ini semakin tergerus. Keberadaan lembaga regulasi independen dapat melindungi kepentingan publik (*communication rights-oriented*) dan menjaga pasar berjalan efektif (*market-oriented*).

Arti penting keberadaan dan peran lembaga regulasi independen juga pernah dikaji oleh PR2Media dan dituangkan dalam buku berjudul *Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia* (Rahayu, dkk., 2014). Dalam buku tersebut, tim penulis mengungkapkan bagaimana selama ini Komisi Penyiaran Indonesia dan pemerintah menjalankan peran sebagai lembaga regulasi bagi penyiaran di Indonesia.

Sejumlah persoalan diidentifikasi membatasi peran dan posisinya yang berdampak pada pengaturan yang kurang maksimal. Buku pun menyajikan informasi hasil studi pustaka tentang lembaga regulasi independen dalam mengatur penyiaran dan telekomunikasi di sejumlah negara demokrasi, seperti Inggris, Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Afrika Selatan. Berdasarkan hasil perbandingan di negara-negara tersebut, lembaga regulasi penyiaran di Indonesia masih jauh dari independen karena pemerintah masih dominan dan regulasi belum sepenuhnya mengakuinya sebagai sebuah lembaga regulasi independen.

Pada bab ini pembahasan tentang lembaga regulasi independen tidak saja hanya membahas penyiaran namun juga telekomunikasi. Tim penulis memaparkan keduanya untuk melihat persoalan regulator ini secara lebih komprehensif dalam hal potensi keterhubungan dan kerjasama atau penggabungan di antara keduanya. Berdasarkan hasil penelitian, persoalan regulator telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia meliputi sejumlah aspek, yaitu: status hukum dan persoalan independensi BRTI dan KPI, kritik terhadap regulator telekomunikasi dan penyiaran, tantangan regulator telekomunikasi dan penyiaran ke depan, belajar dari FCC dan Ofcom, dan perizinan telekomunikasi dan penyiaran.

A. Status Hukum dan Bayang-Bayang Penguasa

BRTI (Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia) merupakan regulator yang mengatur telekomunikasi di Indonesia. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia, ditetapkan di Jakarta pada 11 Juli 2003. Lembaga ini dibentuk untuk dapat menjamin adanya transparansi, independensi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Keputusan ini

diambil sebagai pelaksanaan penjelasan Pasal 4 Ayat (2). Undang-Undang Telekomunikasi Nomor 36 tahun 1999.

Berdasarkan Keputusan Menteri tersebut (pasal 7), BRTI dalam melaksanakan tugas adalah bebas dari pengaruh kekuasaan dan atau kepentingan pihak lain. Komisioner lembaga ini terdiri dari Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi dan Komite Regulasi Telekomunikasi. Komite Regulasi Telekomunikasi ini adalah sekelompok orang yang memenuhi syarat yang diangkat oleh pemerintah untuk bersama-sama dengan Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi menjalankan fungsi BRTI.

Adapun fungsi BRTI adalah mengatur, mengawasi dan mengendalikan telekomunikasi. Fungsi pengaturan meliputi penyusunan dan penetapan ketentuan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, yaitu: (a) perizinan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, (b) standar kinerja operasi, (c) standar kualitas layanan, (d) biaya interkoneksi, (e) standar alat dan perangkat telekomunikasi. Fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, meliputi: (a) kinerja operasi, (b) persaingan usaha, (c) penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi. Fungsi pengendalian terhadap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, merujuk pada: (a) penyelesaian perselisihan antara penyelenggara jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jasa telekomunikasi, (b) penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi, (c) penerapan standar kualitas layanan.

Ditinjau dari sejarah pembentukannya, tampaknya keberadaan lembaga ini tidak begitu dianggap penting pada masa itu. Hal ini terbukti ketentuan pembentukan hanya masuk dalam penjelasan Undang-Undang Telekomunikasi. Pada saat pembahasan Rancangan

Undang-Undang (RUU) Telekomunikasi pada masa itu, pemerintah mengakui bahwa lembaga tersebut memang sengaja tidak dicantumkan secara eksplisit dalam RUU. Dalam hal ini pemerintah menyatakan bahwa fungsi pembinaan merupakan salah satu faktor penting dalam penyelenggaraan telekomunikasi di suatu negara, lebih-lebih pada saat transisi dari monopoli ke persaingan (Pandjaitan, 2000:62). Regulator telekomunikasi yang kuat dipandang memiliki kompetensi, profesionalitas, dan kewenangan yang luas untuk mengatur, mengawasi, dan mengendalikan telekomunikasi. Persyaratan ini masih belum siap terutama karena fungsi penentu kebijakan, regulasi dan operasi yang masih berada di lembaga-lembaga terpisah merupakan kendala utama bagi pembentukan badan independen. Perlu waktu dan proses untuk mewujudkannya.

Langkah-langkah ke arah itu akan dilakukan dengan meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, memantapkan organisasi dan melengkapi perangkat regulasi yang diperlukan. Namun demikian pemerintah masih terkesan hati-hati. Pemerintah berpandangan bahwa keberadaan badan regulasi independen harus dilihat pula dari sistem hukum ketatanegaraan Indonesia, yang mengamanatkan bahwa fungsi-fungsi regulasi dan kebijakan publik masih sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah.

Pandangan pemerintah ini mendapat perlawanan dari berbagai unsur, baik itu pelaku industri, asosiasi (dari masyarakat industri) maupun masyarakat sipil. Pelaku industri telekomunikasi seperti PT Satelindo dan PT Indosat berpandangan bahwa lembaga ini sangat penting untuk merancang mekanisme pengaturan dan kepastian hukum yang jelas dan tegas agar bisnis telekomunikasi terhindar dari monopoli dan kompetisi yang tidak sehat (Pandjaitan, 2000:17-24). Kelompok masyarakat sipil yang bergerak pada saat itu antara lain adalah Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI). Dalam pernyataan sikapnya, MPPI mengutarakan perlunya

mengurangi peran pemerintah dalam mengatur dan mengeksekusi telekomunikasi. Pemerintah cukup sebagai peletak kebijakan dan tujuan telekomunikasi, serta memberikan peran lebih besar kepada masyarakat melalui pembentukan badan independen (Pandjaitan, 2000:37, 45).

Debat keras antara pemerintah, di satu pihak, dan pelaku industri, asosiasi (dari masyarakat industri) dan masyarakat sipil, di pihak lain, pada akhirnya diakhiri dengan munculnya lembaga regulasi dalam penjelasan Undang-Undang Telekomunikasi Pasal 4 ayat (2). Pasal ini berbunyi "Fungsi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian dilaksanakan oleh Menteri. Sesuai dengan perkembangan keadaan, fungsi pengaturan, pengawasan dan pengadilan penyelenggaraan telekomunikasi dapat dilimpahkan kepada suatu badan regulasi". Tampak bahwa pasal tersebut juga tidak secara tegas menyebutkan keberadaan badan regulasi independen.

Berbeda dengan BRTI, dasar hukum pembentukan regulator penyiaran lebih kuat karena secara eksplisit diatur di dalam Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002, Pasal 7 sampai 12. Lembaga ini disebut sebagai lembaga negara yang bersifat independen dan berfungsi mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran. Dalam undang-undang dinyatakan bahwa KPI terdiri dari KPI Pusat dan KPI Daerah.

Lembaga ini memiliki kewenangan, yaitu: (a) menetapkan standar program siaran, (b) menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran, (c) mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran, (d) memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran, dan (e) melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran dan masyarakat.

Lembaga KPI juga memiliki tugas dan kewajiban: (a) menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia, (b) ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran, (c) ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait, (d) memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata dan seimbang, (e) menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran, dan (f) menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Berdasarkan undang-undang tersebut, KPI seperti halnya BRTI juga bukan merupakan satu-satunya regulator penyiaran karena pemerintah juga mendapat legitimasi untuk ikut campur di dalamnya. Sejumlah pasal menyatakan bahwa KPI dan pemerintah harus duduk bersama dalam membuat peraturan. Beberapa pasal yang secara tegas menyatakan campur tangan pemerintah ini antara lain, Pasal 14 Ayat (10) tentang ketentuan lebih lanjut Lembaga Penyiaran Publik. Pasal 18 Ayat (3 dan 4) tentang pengaturan cakupan wilayah siaran pembatasan serta kepemilikan dan penguasaan oleh Lembaga Penyiaran Swasta. Pasal 29 Ayat (2) tentang perizinan bagi Lembaga Penyiaran Berlangganan. Pasal 30 Ayat (3) tentang pedoman kegiatan peliputan lembaga penyiaran asing. Pasal 31 Ayat (2) tentang pelaksanaan sistem stasiun jaringan. Pasal 32 Ayat (2) tentang ketentuan rencana dasar teknik penyiaran dan persyaratan teknis perangkat penyiaran. Pasal 33 Ayat (8) tentang ketentuan tata cara dan persyaratan perizinan penyelenggaraan penyiaran. Pasal 55 Ayat (3) tata cara dan pemberian sanksi administratif. Pasal 60 Ayat (3) ketentuan peralihan tentang stasiun relai.

Keistimewaan pemerintah itu lebih menonjol karena ketentuan yang dibuat bersama antara KPI dan pemerintah diwujudkan dalam

peraturan pemerintah dan bukan peraturan atau keputusan KPI. Pemerintah memiliki kendali penuh dalam membuat keputusan tentang peraturan tersebut. Hal ini ditegaskan lagi oleh keputusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa peraturan pemerintah memang harus dibuat oleh pemerintah, bukan KPI bersama pemerintah.

Meskipun inisiasi pembentukan KPI Pusat dan Daerah juga diwarnai oleh perdebatan antara pemerintah, pelaku industri melalui sejumlah asosiasi (antara lain Asosiasi Televisi Swasta Indonesia/ATVSI, Persatuan Radio Siaran Swasta Indonesia/PRSSNI, Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia/PPPI, Persatuan Sulih Suara Indonesia/Persusi, Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia/IJTI) di satu pihak, dan kelompok masyarakat sipil (antara lain Asosiasi Televisi Lokal Indonesia/ATVLI, Jaringan Radio Komunitas Indonesia/JRKI, *Indonesia Media Law and Policy Centre/IMLPC*) dan sejumlah akademisi dari berbagai universitas, di pihak lain, namun pengaruh masyarakat sipil dan kaum akademisi tampaknya lebih kuat dibandingkan dengan di masa pembahasan Undang-Undang Telekomunikasi ketika itu.

Meskipun BRTI dan KPI/KPID diatur oleh peraturan yang berbeda, nasib KPI/KPID juga tidak lebih baik daripada BRTI. Keputusan menteri telah menempatkan posisi BRTI di bawah Kementerian Komunikasi dan Informatika. Dengan posisi ini, BRTI tidak memiliki keleluasaan dan kewenangan mengatur telekomunikasi karena perannya tidak lebih sebagai “dewan penasihat” bagi kementerian. Kemenkominfo secara nyata berposisi sebagai regulator yang mengatur telekomunikasi. Sebagai penasihat, apakah nasihat diperhatikan atau tidak, diterima atau ditolak sangat tergantung pada keputusan Kemenkominfo. Sementara KPI/KPID, meskipun disebut sebagai lembaga independen namun kadar independensinya ternyata nyaris tidak ada. Di sini KPI dalam mengatur penyiaran harus selalu bersama-sama dengan pemerintah. Persoalan dualisme regulator dan

problem kewenangan ini dapat ditelusuri lebih lanjut dalam laporan hasil penelitian PR2Media (Rahayu, dkk., 2014).

B. Kasus-Kasus (In)dependensi

“Bagaimana mungkin BRTI bisa independen jika keberadaannya menempel di kementerian, terdiri atas orang-orang pemerintahan, dan dibina oleh pemerintah?” Pertanyaan ini terlontar dalam *Focus Group Discussion* tentang “Rancangan Undang-Undang Telekomunikasi dan Hak Publik” yang diselenggarakan oleh Media Link di Jakarta pada 25 Februari 2015. Beberapa peserta yang terlibat dalam diskusi tersebut mengungkapkan bahwa jika posisi BRTI menempel di pemerintahan maka akan sangat rentan dengan intervensi atau konflik-konflik politik. Mereka menyoroti, BRTI selama ini secara periodik telah mengalami perubahan-perubahan pengurus (komisioner) seiring dengan afiliasi kepentingan politik. Idealnya BRTI berdiri secara terpisah dari pemerintah dan keberadaannya secara jelas seharusnya dinyatakan dan tercantum dalam Undang-Undang Telekomunikasi. Hal ini tidak terjadi dalam Undang-Undang Telekomunikasi yang sekarang masih berlaku.

Bagaimana sebenarnya ketidakindependenan ini berdampak pada pengaturan telekomunikasi? Apakah benar hal ini menyebabkan karut marut industri telekomunikasi dan merugikan publik?

Hasil penelusuran tim peneliti PR2Media menemukan sejumlah bukti yang cenderung mengarah pada kebenaran asumsi tersebut. Sebagaimana diamanatkan dalam keputusan menteri, tujuan pembentukan lembaga ini adalah untuk dapat menjamin transparansi, independensi, dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Namun yang peneliti jumpai di lapangan adalah justru adanya sejumlah kasus yang sama sekali tidak merefleksikan capaian tujuan tersebut.

Dalam kasus merger antara XL dan Axis, BRTI tidak mampu mengerem tindakan pemerintah, dalam hal ini Menteri Komunikasi dan Informatika (Tifatul Sembiring), yang menyetujui proses merger tersebut. Akibat keputusan ini, muncul potensi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Tidak hanya itu, BRTI juga tidak berdaya menghadapi Menkominfo dalam memberikan hak istimewa kepada XL berupa pengalokasian frekuensi bekas Axis ke XL di pita 1.800 MHZ. Peraturan Pemerintah tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit No. 53 tahun 2000, Pasal 25 Ayat (1) jelas-jelas telah mengatur bahwa "Pemegang alokasi frekuensi radio tidak dapat mengalihkan alokasi frekuensi radio yang telah diperolehnya kepada pihak lain". Meskipun dalam Ayat (2) pasal tersebut menyatakan bahwa pengalihan ini dapat dilakukan seizin menteri, namun permasalahannya di sini adalah atas dasar apa sebenarnya merger dan pengalihan frekuensi tersebut disetujui?

Selama ini argumentasi yang melandasi keputusan merger tersebut dikaitkan dengan parameter kinerja yang bersifat ekonomi. Merger meningkatkan efisiensi karena dapat memperluas pasar, memberikan layanan prima kepada konsumen dan seluruh *stakeholders* serta mendatangkan profit yang lebih besar (SindoNews.com, 15 Desember 2013). Argumentasi pun dihubung-hubungkan dengan jumlah operator di Indonesia yang terlalu banyak dan tidak paralel dengan yang terjadi di Jepang maupun di Tiongkok yang hanya memiliki 2-3 operator. Di mana pertimbangan kepentingan publik diletakkan di sini? Apakah salahnya jika Indonesia memiliki sistem industri yang berbeda dengan negara-negara maju tersebut kalau saja sistem yang ada dapat memberikan peluang usaha bagi warga negara dan menjamin keadilan?

Dalam kasus yang menimpa Indosat, IM2 dan Indar Atmanto (mantan Direktur Utama PT Indosat Mega Media/IM2), BRTI dan pemerintah sebagai regulator telekomunikasi Indonesia seharusnya

bertanggung jawab. Kasus ini bermula dari kerjasama yang dilakukan oleh Indosat dengan IM2 dalam pengelolaan frekuensi radio 2,1 GHz/3G. Dalam perspektif Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Kejaksaan Agung, IM2 telah menyalahgunakan jaringan frekuensi tersebut yang mengakibatkan kerugian negara hingga Rp 1,36 triliun. Sementara, Menkominfo dan BRTI memandang bahwa IM2 tidak melanggar Undang-Undang tentang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999.

Dalam undang-undang tersebut, terdapat ketentuan bahwa penyelenggara jasa wajib bekerja sama dengan penyelenggara jaringan. Dalam amar keputusan hakim, saat menjatuhkan hukuman kepada Indar Atmanto, menyatakan bahwa penyelenggaraan jasa hanya boleh dilakukan oleh penyelenggara yang memiliki izin jaringan. Artinya, perjanjian kerja sama antara penyelenggara jaringan dan penyelenggara jasa dianggap melawan hukum (Metrotvnews.com, 24 September 2014). Dengan demikian, *Internet Service Provider* (ISP) yang jelas-jelas memiliki kerja sama dengan operator telekomunikasi bisa terkena pidana, kecuali mereka punya izin jaringan 3G. Kasus ini meresahkan Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) karena mengancam usaha mereka. Saat ini APJII dan anggota asosiasi kebingungan dan berharap regulator mampu menuntaskan persoalan ini. Di balik kasus Indosat dan IM2 ini, memang ada indikasi Indosat melakukan proses konsentrasi kepemilikan (monopoli usaha) karena IM2 merupakan bagian dari bisnis Indosat. Namun sayangnya, persoalan pembatasan usaha tidak diatur dengan cukup jelas dan tegas dalam Undang-Undang Telekomunikasi.

Kasus ini di samping menunjukkan kelemahan BRTI dan pemerintah, juga menandakan bahwa fungsi koordinasi antarlembaga negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Bagaimana antarlembaga negara memiliki persepsi yang berbeda atas peraturan dan praktiknya? Regulator sebenarnya dapat menyelesaikan sengketa ini dengan

memberikan interpretasi yang benar atas regulasi dan implementasinya jika posisinya benar-benar independen. Sayangnya BRTI bukanlah lembaga itu. BRTI tidak dapat berbuat banyak karena posisinya merupakan bagian dari eksekutif.

Ketidakberdayaan BRTI juga terlihat dari sikap yang kurang tegas dalam penataan operator telekomunikasi. Dalam otokritiknya yang disampaikan kepada wartawan (Okezone.com, 3 September 2014), komisioner BRTI Nonot Harsono menyatakan bahwa penataan ini perlu pembangunan infrastuktur lebih dahulu sebelum membangun *e-system* atau yang diistilahkan menjadi "*i-before-e*". *E-system* baru dapat bekerja setelah ada dukungan infrastuktur memadai. Langkah yang dapat dilakukan diantaranya adalah dengan cara menata penyediaan jaringan *backbone* nasional. Kabupaten-kabupaten hingga desa-desa di seluruh Indonesia seharusnya terhubung. Pemerintah juga harus menata penyediaan jaringan akses serta membina aplikasi dan konten. Menurutnya, selama ini pemerintah bersikap pasif dalam mendukung pemerataan pembangunan infrastruktur jaringan telekomunikasi dan mengandalkan pihak swasta (investor). Nonot mengakui bahwa BRTI tidak mampu memecahkan persoalan ini karena lembaga ini terdiri dari orang-orang pemerintah yang kurang peduli pada pengentasan persoalan ini.

Dari kasus-kasus yang peneliti jumpai, regulator telekomunikasi selama ini lebih banyak mengatur aspek bisnis telekomunikasi daripada aspek perlindungan konsumen. Meskipun pengaturan terhadap aspek bisnis dapat saja diasosiasikan sebagai bagian dari upaya melindungi konsumen, namun dalam praktiknya banyak sisi kehidupan konsumen yang dieksploitasi. Salah satu contoh adalah kasus *intrusive ads*. Dikatakan *intrusive* karena dalam penayangan iklan, operator melakukannya tanpa seizin konsumen dan juga tanpa kerjasama dengan pemilik situs. Konsumen sering kesal karena tidak mampu menghindari terpaan iklan yang muncul tiba-tiba sehingga

mengganggu kenyamanan aktivitas komunikasi. Pemilik situs pun merasa kuwalahan dengan komplain konsumen yang mempersepsikan pemilik situs atau media online sebagai pihak yang menyangkan dan bertanggung jawab atas semua konten, termasuk iklan. BRTI pun tidak terlihat kehadirannya mengatur persoalan ini. Konsumen atau pun pemilik situs seharusnya memiliki opsi untuk dapat menolak atau menerima penayangan iklan tersebut.

Kasus lain, regulator ini juga kurang maksimal dalam menjamin *quality of service* yang diberikan operator telekomunikasi kepada konsumen. Salah satu contoh adalah ketidakmampuannya dalam menciptakan transparansi soal tarif komunikasi. Iwan Awaluddin Yusuf, staf pengajar Ilmu Komunikasi UII, misalnya, menyoroti tentang keluhan dari konsumen berkaitan dengan sistem tarif data. Pada tahun 2013 BRTI pernah meminta operator telekomunikasi jaringan bergerak seluler dan *fixed wireless access* (FWA) untuk meninjau ulang sistem tarif data mereka. Imbauan ini dilakukan untuk mencegah *billing shock* yang berpotensi dialami pelanggan layanan telekomunikasi. BRTI meminta operator mempertimbangkan untuk mengubah layanan internet dari *normally active* menjadi *activated by user* yang diikuti dengan pemberitahuan kepada konsumen tentang skema yang diberlakukan. Dalam kedudukannya sebagai regulator, tidak tepat jika BRTI hanya sekedar memberikan imbauan-imbauan saja. Lembaga ini seharusnya mampu membuat dan menetapkan suatu aturan tentang sistem tarif dan menegakkan aturan tersebut jika dijumpai adanya praktik-praktik yang menyimpang.

Berangkat dari kasus dan persoalan tersebut, peneliti memperoleh suatu gambaran bahwa fungsi badan regulator independen tidak ada dalam telekomunikasi Indonesia. BRTI lebih menjalankan peran sebagai lembaga eksekutif daripada lembaga regulasi. Antara lembaga eksekutif dan regulator memiliki perbedaan yang jelas. Lembaga eksekutif adalah pelaksana peraturan perundang-

undangan, sementara regulator menetapkan peraturan perundang-undangan. Dalam praktiknya, terjadi paradoks, lembaga eksekutif merangkap sebagai regulator. Penyatuan ini menurut Montesquieu berdampak pada munculnya penyalahgunaan kekuasaan (*power abuse*) yang merusak tatanan pemerintahan negara karena ketiadaan mekanisme *checks and balances*.

Kondisi yang kurang lebih sama terjadi di KPI. Lembaga ini tidak mampu mengendalikan berbagai penyimpangan dalam praktik penyiaran karena pemerintah, yang juga berposisi sebagai regulator, mengeluarkan peraturan yang tidak sejalan atau belum diatur dalam undang-undang. Salah satu kasus adalah keluarnya Peraturan Menteri No. 32 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi secara Digital dan Penyiaran Multipleksing melalui Sistem Terrestrial. Peraturan ini adalah pengganti Peraturan Menteri No. 22 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar, yang dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung pada 3 April 2013 melalui keputusan No. 38/P/HUM/2012. MA menilai bahwa peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang tentang Penyiaran No. 32 tahun 2002 dan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta No. 50 tahun 2005. Pengajuan gugatan terhadap Permen ini ke MA dilakukan ATVJI (Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia) dan ATVLI (Asosiasi Televisi Lokal Indonesia). Asosiasi ini menganggap Permen tersebut tidak adil, melanggar konsentrasi penyiaran yang ada, meniadakan peran KPI serta menjadikan pemerintah sebagai penguasa tunggal.

Meskipun Permen tersebut telah dinyatakan tidak sah oleh MA, pemerintah seperti memaksakan diri memberlakukan kebijakan yang terkandung dalam peraturan tersebut. Hal ini terbukti dengan lahirnya Peraturan Menteri Nomor 32 tahun 2013 yang secara substansial sama dengan Peraturan Menteri No. 22 tahun 2011. Lahirnya peraturan

baru ini pun kembali digugat. ATVJI menggugat dengan mengajukan Judicial Review ke MA kemudian Koalisi Independen untuk Demokratisasi Penyiaran (KIDP) mengajukan gugatan terhadap Menteri ke Pengadilan Negeri. Sementara itu, akibat gugatan ATVJI, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) membatalkan 33 Keputusan Menteri tentang pemenang penyelenggaraan multipleksing untuk televisi digital yang mendasarkan diri pada Peraturan Menteri No. 22. Menariknya lagi, MA dalam putusannya menyatakan bahwa Peraturan Menteri Nomor 32 tahun 2013 tidak mempunyai kekuatan hukum tetap karena isinya sama dengan Peraturan Menteri No. 22 tahun 2011 yang telah dibatalkan oleh MA. Oleh karena itu gugatan ATVJI ditolak oleh MA.

Ketidakmampuan KPI disebabkan oleh tarik-menarik kewenangan antara lembaga ini dan pemerintah (Judhariksawan, 2013). Tarik menarik telah menyebabkan banyak permasalahan penyiaran timbul. Peristiwa pengambilalihan saham perusahaan penyiaran serta tindakan korporasi dalam bentuk akuisisi terjadi di depan mata KPI tanpa mampu dicegah atau pun dikendalikan. Pemerintah terlibat dalam memuluskan konsolidasi bisnis. Penyelenggaraan Sistem Stasiun Jaringan (SSJ) yang merupakan implementasi gagasan desentralisasi penyiaran dan pemberdayaan ekonomi yang adil dan merata berjalan secara lambat. Pemerintah tidak cukup cepat mengeluarkan peraturan pemerintah yang mengatur penyelenggaraan SSJ tersebut. Kamufase pembentukan badan hukum lokal serta keengganan melepas saham kepemilikan diperparah dengan penyiasatan terhadap kewajiban penyiaran muatan siaran lokal tidak mampu dibendung oleh regulator. Pemerintah yang mengambil peran lebih banyak dalam hal perizinan kurang peduli dengan persoalan ini.

Tarik-menarik kewenangan ini pun menyebabkan kinerja regulator penyiaran Indonesia (KPI dan pemerintah) buruk rupa. Persoalan menyangkut derajat demokrasi, profesionalitas, dan tata

kelola membutuhkan penanganan serius. Hasil penelitian PR2Media (2014) menunjukkan bahwa pelayanan yang dilaksanakan oleh lembaga regulasi penyiaran masih belum sepenuhnya menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Misalnya dalam hal transparansi, pelibatan peran serta masyarakat, dan pelayanan yang masih dianggap diskriminatif, posisi regulator yang cenderung tampil dominan dalam relasinya dengan penyelenggara penyiaran. Profesionalitas regulator dipandang responden masih belum cukup maksimal. Misalnya kurang efisien dalam melakukan tugas, tidak memiliki ukuran standar pelayanan, kompetensi/kapasitas yang kurang, komitmen, etika, *abuse of power*, independensi dalam melayani perizinan. Persoalan tata kelola terkait dengan koordinasi antarlembaga yang berimplikasi pada sistem kerja yang kurang efisien, sosialisasi kebijakan terkait dengan perizinan dan alokasi frekuensi, tender frekuensi, dan juga inovasi regulator terutama dalam memberikan rekomendasi dan izin untuk lembaga penyiaran komunitas serta penyiaran lokal.

Ketidakjelasan posisi regulator berdampak buruk pada perizinan dan pada akhirnya publik menjadi korban atas ketidakjelasan ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan perizinan dalam penyelenggaraan telekomunikasi dan penyiaran masih cukup banyak dan belum mampu diatasi secara baik oleh regulator.

Di sektor telekomunikasi, selama ini dikenal adanya dua kategori izin, yaitu izin penyelenggara jasa telekomunikasi dan izin penyelenggara jaringan telekomunikasi. Sementara izin penyelenggaraan telekomunikasi khusus terutama penyiaran perizinan diatur terpisah mengikuti Undang-Undang Penyiaran. Beberapa persoalan yang muncul terkait dengan dua jenis perizinan tersebut, antara lain, berhubungan dengan waktu perizinan yang masih lama, pelayanan yang belum efisien, kualitas dan kuantitas sarana yang mendukung proses perizinan yang belum memadai, peraturan perundangan yang belum menunjang kemudahan perizinan, serta

belum adanya dukungan regulasi yang mengakomodasi perkembangan teknologi.

Di sektor penyiaran, beberapa kasus di antaranya adalah adanya penyamaan proses perizinan antara penyiaran swasta dan komunitas yang memberatkan pengelola penyiaran komunitas, proses perizinan yang berbelit-belit dan tidak transparan, standarisasi teknologi yang menghambat, sosialisasi prosedur perizinan yang masih belum merata, minimnya peran dan kewenangan KPI/KPID dalam pemberian izin dan pemberian sanksi atas pelanggaran izin, dan relevansi perizinan dengan persoalan penyiaran.

Penyamaan proses dan persyaratan perizinan antara penyelenggaraan penyiaran swasta dan komunitas dirasa tidak adil bagi aktivis atau pengelola penyiaran komunitas. Hal ini mengemuka di forum FGD di Makassar (12 Maret 2015) dan di Medan (11 Maret 2015). Penyamaan ini menandakan ketidakpahaman dan ketidakpedulian regulator terhadap keberadaan penyiaran komunitas. Salah satu hal yang memberatkan adalah persoalan standarisasi peralatan/teknologi siaran. Standarisasi peralatan yang disamakan dengan swasta sulit dipenuhi karena sulit dijangkau pembeliannya. Sementara penyiaran komunitas tidaklah berorientasi bisnis atau profit namun lebih pada fungsi sosial berupa pelayanan kepada anggota komunitas.

Prosedur berbelit-belit dan tidak transparan juga menjadi persoalan saat ini. Meskipun ada *flow chart* yang dibuat oleh Kemenkominfo tentang tahapan perizinan, beberapa informan yang terlibat dalam penelitian ini menyatakan adanya praktik yang tidak sesuai. Salah satu keluhan adalah persoalan waktu mengurus izin yang tidak menentu, persoalan biaya yang dinilai tidak jelas dan keputusan tentang siapa yang memperoleh izin tidak transparan. Rusdin Tompo, informan dari Makassar (Wawancara di Makassar, 14 Maret 2015), misalnya mempertanyakan mengapa kalau televisi

daerah mengurus izin bisa lama dan susah, sementara televisi dari Jakarta begitu gampangnya memperoleh izin. Pengajuan izin dilakukan bersamaan namun mengapa turunya izin bisa berbeda-beda. Persoalan perizinan juga menyangkut ketidakadilan. Informan merasakan bahwa izin penyelenggaraan penyiaran televisi dari Jakarta terutama yang merupakan anggota jaringan televisi besar seperti RCTI, SCTV dan sebagainya lebih mudah dibandingkan dengan televisi lokal. Di samping itu, penyiaran melalui satelit juga dirasa tidak adil. Izin diperoleh dari Jakarta namun bisa membidik siaran di seluruh Indonesia.

Dalam kaitannya dengan perizinan ini, Fauziah Erwin, komisioner KPID Makassar dalam forum FGD, di Makassar yang diselenggarakan pada 12 Maret, berpendapat bahwa sebaiknya regulator di tingkat lokal (KPID) diberikan kewenangan untuk memberikan izin penyelenggaraan penyiaran lokal karena regulator ini mengetahui kondisi wilayah dan kebutuhan publik terhadap penyiaran lokal. Hal ini dianggapnya juga sebagai solusi untuk memangkas proses perizinan. Sementara, Rusdin Tompo berpandangan perlunya satu pintu dalam pengurusan perizinan untuk memudahkan proses.

Persoalan lainnya adalah relevansi perizinan dengan persoalan penyiaran. Contohnya adalah kasus di Makassar, terkait izin penyelenggaraan penyiaran komunitas oleh kampus sementara lokasi kampus terpecah dalam dua lokasi yang berbeda dan berjauhan. Berdasarkan peraturan yang ada, penyiaran komunitas hanya boleh memiliki jangkauan siaran maksimum 2,5 km sementara jarak kedua kampus lebih dari itu. Dengan kasus seperti ini, apakah kampus tersebut harus mengurus 2 izin penyiaran komunitas? Peraturan dan regulator tidak mampu mengatasinya. Demikian diungkapkan Rusdin Tompo dalam mengkritisi persoalan tersebut.

Hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh PR2Media (2014) juga mendapati sejumlah persoalan lain. Nuansa deskriptif juga

terasa pada perlakuan terhadap radio swasta, yaitu antara radio swasta yang tinggal memperpanjang izin dan radio swasta yang ingin memperoleh izin baru. Salah satu sebabnya adalah ketidakpahaman komisioner daerah terhadap isi peraturan, sehingga sering menyamaratakan antara radio yang sudah ada dan yang baru mau berdiri. Kehadiran lembaga regulasi juga sangat terasa dominasinya, terutama ketika melakukan politik perizinan dengan dalih penertiban. Akibatnya senantiasa berbanding terbalik antara kehadiran KPID dan jumlah radio dan televisi komunitas. Artinya, sebelum kehadiran KPID banyak sekali radio komunitas yang mengudara, dan demikian pula televisi komunitas. Sebagaimana terjadi di NTT dan Makassar misalnya, sebelum KPID terbentuk jumlah radio komunitas mencapai puluhan, tetapi sejak KPID terbentuk hanya tinggal 2 radio komunitas, yaitu Radio Komunitas K2 Koenino dan Radio Nusa Cendana di Kampus Universitas Nusa Cendana.

Pada awal reformasi, radio komunitas banyak bermunculan. Di Kupang dulu hampir setiap kampus memiliki radio komunitas, dan demikian pula di lembaga agama. Tetapi setelah munculnya lembaga regulasi dan Undang-Undang Penyiaran, menurut sejumlah penyelenggara siaran, radio komunitas makin menghilang. Demikian pula di Makassar, jumlah radio komunitas menurun setelah KPID terbentuk, dan sekarang jumlah lembaga penyiaran komunitas yang mengudara sangat minim.

C. Tantangan Regulator ke Depan

Tantangan regulator telekomunikasi dan penyiaran ke depan tidak hanya sebatas pada penanganan masalah-masalah di atas. Regulator harus mampu mengawali dan merumuskan suatu kebijakan telekomunikasi dan penyiaran yang lebih fundamental yang mencerminkan sikap dan kepentingan nasional dan dapat menjadi

ijakan bagi peraturan-peraturan yang lebih bersifat operasional. Kebijakan fundamental ini seharusnya tertuang dalam undang-undang yang memadukan telekomunikasi dan penyiaran untuk menggantikan keberadaan undang-undang yang ada, yaitu Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999 dan Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002.

Mengapa kebijakan yang lebih fundamental ini diperlukan? Selama ini tekanan internasional melalui organisasi-organisasi internasional seperti *International Telecommunication Union* (ITU) telah mengarahkan kebijakan telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia. ITU merepresentasikan kepentingan perusahaan multinasional yang tidak lain adalah produsen teknologi telekomunikasi dan penyiaran. Dengan suatu rekayasa ekonomi politik dan sistem ketergantungan yang diciptakan, Indonesia adalah target pasar bagi teknologi tersebut. Dalam posisi ini tidak mengherankan jika kemudian kebijakan telekomunikasi dan penyiaran Indonesia seperti "mengikuti arus" kehendak produsen. Kebijakan pada akhirnya harus dibuat untuk memuluskan dan melegitimasi kepentingan produsen. Kesulitan pelaku bisnis telekomunikasi dan penyiaran lokal diabaikan, bahkan kepentingan publik dikorbankan.

Salah satu wujud konkret dari tekanan internasional ini adalah liberalisasi yang kemudian mendesak adanya privatisasi terhadap perusahaan-perusahaan negara yang sebelumnya memonopoli bisnis telekomunikasi dan penyiaran. Dalam privatisasi ini, Perum Telekomunikasi berubah menjadi PT Telekomunikasi (Tbk). Dengan perubahan badan hukum ini modal perusahaan yang sebelumnya menjadi monopoli pemerintah harus dipecah dan memasukkan modal dari unsur swasta melalui pasar modal. Kebijakan yang dibuat untuk memuluskan perubahan status badan usaha ini adalah Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 1991. Tekanan ini tidak hanya berhenti di situ namun terus berlanjut dengan semakin agresif. Privatisasi membuka

peluang bagi berdirinya perusahaan-perusahaan swasta dan masuknya modal asing dalam industri telekomunikasi. Persaingan terjadi secara terbuka antarperusahaan termasuk PT Telekomunikasi (Tbk).

Dalam pandangan Nonot Harsono (mantan anggota komite Komisioner BRTI), seharusnya PT Telekomunikasi (Tbk) mendapat *privilege* karena merupakan satu-satunya badan usaha milik negara yang tidak semata-mata bertujuan profit namun juga pelayanan publik (Wawancara, Jakarta, 6 Mei 2015). Namun keistimewaan ini mungkin akan mendatangkan protes yang lain karena dari awal tidak didesain untuk tujuan tersebut. Privatisasi juga mendorong masuknya beragam jenis industri yang berhubungan dengan telekomunikasi dan penyiaran seperti tower, fiber optik, aplikasi, *content provider*, dan sebagainya. Lebih jauh lagi, efek domino dari bisnis telekomunikasi dapat dilihat diantaranya dalam bisnis properti. Pembangunan perumahan-perumahan menawarkan fasilitas akses internet untuk mendukung pemasaran. Perkembangan bisnis akan terus berlanjut dan mengeksplorasi pasar Indonesia. Kebijakan telekomunikasi Indonesia menurut Nonot sejauh ini sebatas melahirkan pedagang yang lebih banyak memikirkan pencapaian keuntungan daripada kesejahteraan umum. Lebih mengerikan lagi menurutnya, bisnis telekomunikasi yang terjadi saat ini tidak sebatas pada jual beli produk atau pelayanan, namun juga jual beli perusahaan.

Dalam menyusun kebijakan yang fundamental, kesepakatan nilai tentang arah pengembangan industri telekomunikasi dan penyiaran merupakan syarat penting. Kesepakatan ini mungkin akan berbenturan karena sejumlah kepentingan. Namun regulator harus dapat mengatasinya dengan mengedepankan kepentingan nasional, keadilan, dan kesejahteraan sosial.

Tantangan regulator yang lain adalah menginisiasi lahirnya sebuah regulasi yang dapat mengatur telekomunikasi dan penyiaran

sekaligus. Mengapa penyatuan ini dilakukan? Pertama yang perlu dilihat adalah kemajuan teknologi telah menyatukan penyiaran dan telekomunikasi. Praktik-praktik penyiaran mengarah pada kecenderungan konvergensi.

ITU (*ICT Regulation Toolkit*, 1999) mendefinisikan konvergensi sebagai: *"the coming together of previously technologically and commercially distinct markets such as broadcasting, print publishing, cable television, fixed wire voice telephony and cellular mobile and fixed wireless access"*. Definisi ini senada dengan definisi yang diberikan oleh APEC TEL (*ICT Regulation Toolkit*, 1999), yaitu:

"...the on going together of a number of technologies previously considered separate. There is a need to consider changes in management an regulation associated with this integration of telecommunications, information technology (using computer/internet) and broadcasting. The technology enabled, hybrid applications which are a product of proliferation of the combined technologies, appera to users through fixed or mobile access, offering voice, data, image picture, online and interactive services simultaneously as multimedia services".

Berdasarkan definisi tersebut, realitas konvergensi berhasil peneliti himpun dari lapangan. Misalnya, fenomena konvergensi dalam penyelenggaraan penyiaran. Celebes TV, salah satu televisi swasta lokal di Makassar, menggunakan Blackberry untuk menjangkau suara masyarakat Makassar dalam acara "Makassar Corner". Masyarakat juga dapat mengunggah informasi secara online dan terus disiarkan di layar kaca. Skype digunakan dalam kegiatan reportase dan internet digunakan untuk *streaming* program acara di stasiun tersebut. Konvergensi dalam hal ini dapat meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemerintahan di daerah dan juga mendukung

diaspora (penyebaran) informasi tentang Makassar. Salah satu kendala utama konvergensi yang dirasakan oleh pengelola Celebes TV dan masyarakat di Sulawesi Selatan secara umum adalah mahalnya biaya akses internet dan sinyal yang tidak kuat/stabil serta tidak merata. Persoalan ini mengganggu proses distribusi dan akses program.

Dalam pandangan pengelola Celebes TV dalam Wawancara di Makassar pada 12 Maret 2015, konvergensi juga menjadi bukti bahwa kehadiran media baru (internet) tidak akan mematikan media konvensional, namun justru memperkuatnya. Wawancara peneliti dengan Amir Pallawa Ruka, salah seorang pengelola Celebes TV, mengungkapkan bahwa online menghidupkan media cetak dengan mengatur *"window time"*. Misalnya, jika berita di koran ada 8 paragraf maka yang dimuat di online hanya 4 paragraf untuk menggiring pembaca membaca versi cetak. Namun setelah pukul 14:00, orang tidak lagi membaca koran, berita tersebut diunggah secara penuh di online. Dengan demikian dinyatakan, distribusi koran tetap ada dan online tetap hidup. Praktik konvergensi ini perlu mendapatkan legalitas hukum untuk memberikan jaminan bagi pelaku bisnis. Legalitas hukum juga diperlukan jika ada tuntutan hukum terhadap kasus-kasus penyimpangan dalam konvergensi, misalnya persoalan hak cipta, hak atas privasi, dan sebagainya.

Kasus berikutnya adalah Indovision yang juga menawarkan radio di samping televisi berlangganan. Rusdin Tompo dalam wawancara di Makassar pada 14 Maret 2015 menyatakan keyakinannya bahwa dalam proses perizinan, secara administratif radio tidak menjadi bagian dari proses perizinan televisi kabel yang dijalankannya. Sedangkan regulasi penyiaran yang ada membedakan antara izin penyelenggaraan televisi kabel dan penyelenggaraan radio. Rusdin mengungkapkan pula bahwa saat ini cukup banyak stasiun radio yang bersiaran secara online dan mereka tidak melakukannya secara analog. Ia mempertanyakan pengaturan hal ini, terutama menyangkut proses perizinannya. Juga

kasus radio 2.0 yang menghimpun radio-radio sampai jumlahnya ratusan dalam satu forum dengan strategi *programming* dan *marketing* bersama. Demikian pula, radio dan televisi yang melakukan *streaming* belum ada aturannya. Menurut Rusdin, persoalan ini sudah melampaui apa yang diatur dalam regulasi saat ini. Kekosongan hukum yang ada berpotensi menyebabkan munculnya penyiasaan aturan. Ditegaskannya bahwa perizinan tentang persoalan ini seharusnya diatur untuk melindungi masyarakat dari dampak buruk penyiaran.

Kedua adalah menyatukan peran regulator telekomunikasi dan penyiaran yang selama ini terpisah. Fenomena konvergensi menyebabkan area bisnis telekomunikasi tumpang tindih dengan area penyiaran. Misalnya, siaran televisi analog yang hanya bisa diakses melalui perangkat televisi di rumah mungkin akan digantikan dengan IPTV yang basis penyiaran atau distribusinya menggunakan jaringan telekomunikasi. Di sini akan ada tumpang tindih peran regulator telekomunikasi dan penyiaran. Masalah koordinasi dan efisiensi dalam bekerja akan menjadi persoalan serius ke depan. Kebutuhan untuk menyatukan keduanya tampak sebagai suatu keharusan.

Dalam menanggapi persoalan regulator ke depan, hasil penelitian menunjukkan tanggapan yang beragam, mulai dari progresif, moderat, hingga resisten. Fauziah Erwin (komisioner KPID Makassar) yang hadir sebagai peserta FGD di Makassar (12 Maret 2015) mungkin mewakili sikap progresif. Menurutnya regulator ke depan seharusnya seperti FCC yang mengatur baik penyiaran maupun telekomunikasi secara independen. Hal ini berarti ada peleburan pada kedua regulator tersebut.

Pandangan yang relatif moderat ditunjukkan oleh Azwar Hasan, seorang akademisi di Makassar. Dalam wawancara di Makassar pada tanggal 13 Maret 2015 lalu, Azwar setuju dengan model FCC namun ia menyatakan perlu ada wakil pemerintah di dalamnya meskipun tidak

banyak (sekitar 10%). Alasannya, Amerika Serikat adalah negara maju dengan demokrasi yang sudah mapan, sementara Indonesia masih dalam proses transisi, kewenangan pemerintah masih sangat luas dan hampir tidak ada suatu lembaga yang tidak bisa hidup kalau tidak didukung pemerintah. Unsur dominan menurutnya harus berasal dari kalangan profesional, akademisi, dan masyarakat. Pandangan yang cenderung moderat ditunjukkan pula oleh Edmon Makarim dengan gagasannya tentang komisi konvergensi (Wawancara, di Jakarta, 24 Maret). Menurutnya, komisi ini ke depan sangat penting dalam mengatur konvergensi. Komisi ini terdiri dari perwakilan dari regulator penyiaran dan telekomunikasi. Dengan demikian, berdasarkan pendapatnya, setidaknya, akan ada 3 regulator terpisah namun terhubung yang masing-masing menangani penyiaran, telekomunikasi, dan konvergensi. Peleburan antara regulator penyiaran dan telekomunikasi dalam pandangannya adalah sulit diwujudkan karena intervensi politik dan kapital yang sangat kuat dalam perebutan kepentingan. "Mereka sudah punya orang-orangnya sendiri", demikian dinyatakannya. Edmon juga berpendapat tidak perlu memaksakan penyiaran dan telekomunikasi digabung. Hanya perlu ditambah satu lagi undang-undang baru yang mengatur soal konvergensi.

Sikap resisten terhadap penggabungan regulator antara lain ditunjukkan oleh Heru Sutadi (dari Indonesia ICT Institute) dan Fetty Fajriati (dari BRTI), peserta FGD di Jakarta (24 Maret 2015). Baik Heru maupun Fetty berpendapat bahwa regulator penyiaran dan telekomunikasi tidak perlu disatukan. Sebagaimana pula, undang-undang penyiaran dan telekomunikasi tidak perlu disatukan karena mengatur hal-hal yang secara prinsip berbeda. Dalam pandangan mereka, undang-undang telekomunikasi lebih banyak mengatur struktur jaringan atau teknologi informasi. Sementara undang-undang penyiaran mengatur persoalan konten. Meskipun mereka mengakui adanya keterkaitan antara penyiaran dan telekomunikasi hal itu hanya

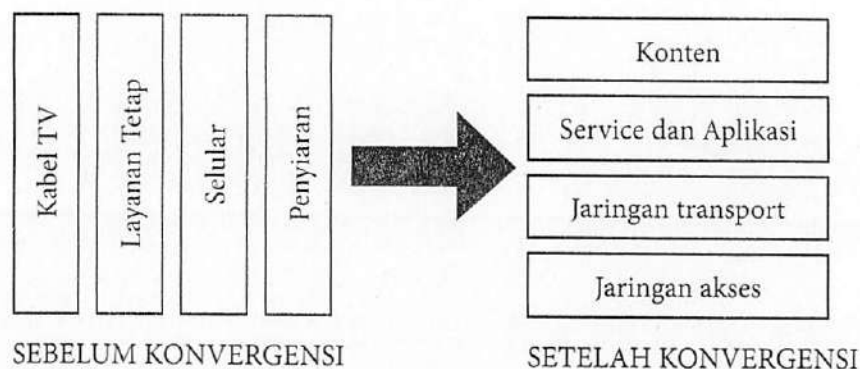
perlu disinergikan saja, masing-masing undang-undang memberikan ruang buat diisi ketentuan undang-undang lain yang mengatur hal-hal yang sama. Begitu pula dengan regulator, masing-masing menjalankan peran dan fungsi yang ada selama ini, sambil melakukan sinergi untuk hal-hal yang patut diatur secara bersama-sama. Untuk menghindari tumpang tindih, mereka berpendapat perlunya definisi kewenangan antara KPI dan BRTI secara jelas agar tidak terjadi persaingan dan perebutan kewenangan.

Ketiga, tantangan itu menyangkut pemisahan yang tegas antara regulator dan pemain bisnis. Di sini fungsi negara, yaitu pemerintah, seharusnya sebagai regulator. Jangan pemerintah juga sebagai pemain bisnis. Meskipun yang bermain di sini adalah perusahaan negara (BUMN), aturan main yang jelas harus dibuat agar fungsi regulator tidak bias dengan kepentingan bisnis. Hal ini diungkapkan oleh Mochamad James Falahuddin dalam wawancara di Jakarta, 25 Maret 2015. Walaupun mungkin nantinya antara regulator telekomunikasi dan pemerintah terpisah, ada harapan dari informan agar regulator menaruh perhatian dan mengutamakan BUMN. Pandangan lain datang dari Nonot yang mengharapkan BUMN (yaitu Telkom) diberikan peran yang lebih banyak dengan menjadikannya sebagai “mainstream” dalam bisnis telekomunikasi Indonesia. Dalam pandangannya, sebagai perusahaan milik negara ada banyak tanggung jawab yang harus dipenuhi Telkom, misalnya mengembangkan infrastruktur di daerah terpencil atau perbatasan yang kemungkinan besar perusahaan swasta tidak mau berinvestasi dan menyelenggarakan pelayanan di sana.

Keempat, objek pengaturan akan meliputi banyak area dan hal ini berimplikasi pada persoalan perizinan. Dalam *Positioning Paper* tahun 2010 yang dibuat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terkait dengan Rancangan Undang-Undang Konvergensi, terungkap bahwa ada perubahan struktur layanan penyiaran dan telekomunikasi. Sebelum konvergensi, struktur pelayanan digambarkan vertikal dan

terpisah-pisah, sedangkan pada saat konvergensi struktur pelayanan digambarkan horizontal dan masing-masing pelayanan memiliki keterkaitan antara satu dan lainnya. Dalam perspektif KPPU, hal ini perlu diwaspadai karena berpotensi menciptakan monopoli jika tidak diatur secara baik. Dalam perspektif perizinan, masing-masing jenis pelayanan seharusnya diatur perizinannya untuk menjaga kepentingan publik dan menghindari munculnya persaingan bisnis yang tidak sehat.

Bagan 1
Perubahan Struktur Layanan dalam Konvergensi



Sumber: *Position Paper* KPPU (2010)

Berdasarkan ilustrasi di atas, idealnya masing-masing penyelenggara layanan konten, aplikasi, jaringan transport/*backbone* dan jaringan akses adalah perusahaan yang terpisah dan memiliki izin masing-masing namun dapat saling bekerja sama. Pemisahan ini penting artinya untuk menjaga *diversity of ownership and content* serta memperluas akses dan distribusi.

BAB 5

STRUKTUR PASAR: KONSENTRASI BISNIS DAN DOMINASI ASING

Dalam upaya mewujudkan sistem telekomunikasi dan penyiaran yang demokratis, pengaturan struktur pasar sangatlah penting. Pengaturan ini berperan dalam menentukan apakah keadilan dan kesejahteraan sosial mampu dijamin dan diwujudkan atau tidak. Untuk dapat memaparkan persoalan struktur pasar telekomunikasi dan penyiaran, bab ini akan membahas beberapa isu sentral menyangkut jenis usaha telekomunikasi, konsentrasi bisnis baik di telekomunikasi maupun penyiaran, persaingan usaha tidak sehat, permodalan dan dominasi modal asing, dan tantangan regulasi ke depan dalam mengatur struktur pasar kedua industri tersebut.

A. Jenis Usaha Telekomunikasi

Ada tiga jenis usaha telekomunikasi yang saat ini diakui dalam Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999. Pertama adalah jenis usaha penyelenggaraan jaringan telekomunikasi. Kedua adalah jenis usaha penyelenggaraan jasa telekomunikasi. Ketiga adalah jenis usaha penyelenggaraan telekomunikasi khusus.

Jenis usaha penyelenggaraan jaringan telekomunikasi merupakan usaha yang berkaitan dengan kegiatan penyediaan dan atau pelayanan jaringan telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 52 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi dan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 01/PER/M.Kominfo/01/2010, penyelenggara jaringan telekomunikasi terdiri dari penyelenggara jaringan tetap dan penyelenggara jaringan bergerak. Penyelenggara jaringan tetap dibedakan atas: penyelenggaraan jaringan tetap lokal, penyelenggaraan jaringan tetap sambungan langsung jarak jauh, penyelenggaraan jaringan tetap sambungan internasional, dan penyelenggaraan jaringan tetap tertutup. Sementara itu, penyelenggaraan jaringan bergerak dibedakan ke dalam penyelenggaraan jaringan bergerak terestrial, penyelenggaraan jaringan bergerak seluler, dan penyelenggaraan jaringan bergerak satelit.

Jenis usaha penyelenggaraan jasa telekomunikasi merupakan jenis usaha yang berhubungan dengan kegiatan penyediaan dan atau pelayanan jasa telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi. Penyedia dan atau pelayanan jasa ini meliputi jasa konten dan jasa aplikasi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 52 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, penyelenggaraan jasa telekomunikasi meliputi penyelenggaraan jasa teleponi dasar, penyelenggara jasa nilai tambah teleponi dan penyelenggaraan jasa multimedia. Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. 29 tahun 2004, penyelenggaraan jasa teleponi dasar adalah penyelenggaraan jasa telepon dengan menggunakan teknologi *circuit switched* atau teknologi lainnya berupa jasa telepon, faksimili, teleks, telegraf, dan data. Di samping itu, menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. 21 tahun 2001, penyelenggara jasa nilai tambah teleponi adalah penyelenggaraan jasa yang menawarkan layanan tambah untuk teleponi dasar, antara

lain jasa teleponi melalui jaringan pintar (IN), kartu panggil (*calling card*), jasa-jasa dengan teknologi interaktif *voice response* dan radio panggil untuk umum. Berdasarkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 31/PER/M.Kominfo/09/2008, penyelenggaraan jasa multimedia adalah penyelenggara jasa telekomunikasi yang menawarkan layanan berbasis teknologi informasi termasuk di dalamnya, antara lain, penyelenggaraan jasa internet teleponi, jasa akses internet dan jasa televisi berbayar.

Jenis usaha penyelenggara telekomunikasi khusus merujuk pada penyelenggaraan telekomunikasi yang sifat, peruntukan, dan pengoperasiannya khusus. Berdasarkan Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999 dan penjelasannya, penyelenggara telekomunikasi khusus terdiri dari: telekomunikasi khusus perseorangan, pemerintah untuk mendukung kegiatan pemerintah, dinas, keperluan pertahanan keamanan negara, dan penyiaran. Penyelenggara telekomunikasi khusus untuk keperluan perseorangan adalah penyelenggaraan telekomunikasi guna memenuhi kebutuhan perseorangan, misalnya amatir radio dan komunikasi antarpenduduk. Penyelenggara telekomunikasi khusus untuk keperluan instansi pemerintah adalah penyelenggaraan telekomunikasi untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas umum instansi tersebut, misalnya, komunikasi departemen atau komunikasi pemerintah daerah. Penyelenggaraan telekomunikasi khusus untuk dinas khusus adalah penyelenggaraan telekomunikasi untuk mendukung kegiatan dinas yang bersangkutan, antara lain, kegiatan navigasi, penerbangan, atau meteorologi. Penyelenggaraan telekomunikasi khusus untuk badan hukum adalah penyelenggaraan telekomunikasi yang dilakukan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, atau koperasi, misalnya telekomunikasi perbankan, telekomunikasi pertambangan, atau telekomunikasi perkeretaapian.

Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999 Pasal 8 Ayat (1) mengatur bahwa penyelenggara jasa telekomunikasi dalam menyelenggarakan jasa telekomunikasi, menggunakan dan atau menyewa jaringan telekomunikasi milik penyelenggara jaringan telekomunikasi. Antara penyelenggara jaringan, penyelenggara jasa, dan penyelenggara telekomunikasi khusus (penyiaran) memiliki izin penyelenggaraan usaha yang berbeda namun dapat saling bekerjasama.

B. Konsentrasi Bisnis Telekomunikasi

Praktik di lapangan menunjukkan jenis usaha telekomunikasi yang bervariasi ini cenderung dikuasai oleh beberapa pelaku usaha. Ada empat pemain besar dalam industri telekomunikasi di Indonesia saat ini, yaitu Telkom, Telkomsel, XL, dan Indosat. Merekalah gurita bisnis telekomunikasi Indonesia yang saat ini menguasai hampir semua lini usaha, baik sebagai penyelenggara jaringan, jasa maupun telekomunikasi khusus.

Telkom (Telkom Group) merupakan BUMN telekomunikasi penyelenggara layanan telekomunikasi dan jaringan terbesar di Indonesia. Berdasarkan informasi yang dirilis di dalam situs web perusahaan, layanan telekomunikasinya mencakup sambungan telepon kabel tidak bergerak dan telepon nirkabel tidak bergerak, komunikasi seluler, layanan jaringan dan interkoneksi serta layanan internet dan komunikasi data. Telkom Group menyediakan berbagai layanan di bidang informasi, media dan edutainment, termasuk *cloud-based* dan *server-based managed services*, layanan *e-Payment* dan *IT enabler*, *e-Commerce* dan layanan portal lainnya. Telkom Group ini terdiri dari PT Telekomunikasi Indonesia Seluler dengan bisnis utama teknologi GSM, PT Multimedia Nusantara (Metra) dengan bisnis utama informasi, Media dan Edutainment (IME). Di Metra ini Telkom juga menyelenggarakan bisnis televisi berbasis teknologi

internet protocol (IP-TV). Ragam layanan yang dapat dinikmati dari IP-TV antara lain: *electronic program guide*, *broadcasting/live TV*, *pay per view*, *personal video recording*, *pause TV*, *video on demand*, *music on demand*, *radio*, *gaming*, *interactive advertisement*, *T-Commerce* dan tentu saja *browsing* ke situs internet. Anggota kelompok yang lain adalah PT Telekomunikasi Indonesia Internasional dengan bisnis utama telekomunikasi internasional dan PT Telkom Infra dengan bisnis utama menara pemancar dan infrastruktur *provider*. Berdasarkan gambaran ini dapat diambil kesimpulan bahwa Telkom Group telah merambah semua sektor telekomunikasi, baik itu penyelenggara jaringan telekomunikasi, jasa telekomunikasi, maupun telekomunikasi khusus (penyiaran berbasis IP).

Telkomsel merupakan anggota dari Telkom Group. Dalam situs webnya, perusahaan ini adalah operator seluler yang menyediakan beragam pilihan layanan, antara lain pelayanan telepon/komunikasi seluler, internet, *loop*, penjualan *smartphone*, program *bundling*, pelayanan aplikasi, *digital advertising*, *enterprise service*. *Loop* merupakan layanan komunikasi yang menyediakan informasi mulai dari artikel hingga video dan medium interaksi. Program *bundling* merupakan penawaran paket penjualan *smartphone* dan internet. *Digital advertising* merupakan penawaran sebuah *platform* yang memungkinkan pengiklan mempromosikan produk dan layanan mereka ke pelanggan Telkomsel berdasarkan profil tertentu. Sedangkan, *enterprise service* merupakan pelayanan telekomunikasi yang berbasis kebutuhan pelanggan korporat.

Perusahaan XL atau XL-Axiata merupakan perusahaan telekomunikasi swasta yang beroperasi di Indonesia sejak 8 Oktober 1996. Perusahaan ini adalah penyedia layanan seluler bagi ritel (*consumer solutions*) dan pelanggan korporat (*business solution*). XL mengklaim dirinya sebagai satu-satunya operator yang memiliki jaringan serat optik yang luas. Pelayanan perusahaan ini menyerupai

Telkom, mulai dari pelayanan telepon/komunikasi seluler, pelayanan data korporat, pelayanan *broadband* untuk korporat, pelayanan *Machine to Machine* (M2M), *mobile advertising*, pelayanan teknologi *cloud computing* atau komputasi awan, hingga pelayanan *digital merchants*. Pelayanan *Machine to Machine* (M2M) adalah sebuah layanan yang memungkinkan perangkat elektronik saling berkomunikasi, seperti, *automatic meter reader*, *electronic data capture*, *enterprise mobile solution*, *vehicle tracking*, dsb. Komputasi awan, berdasarkan situs web korporat, adalah sebuah cara baru untuk memindahkan layanan yang digunakan sehari-hari ke internet, serta mempermudah pelanggan dalam mengatur dan berbagi sumber daya teknologi informasi (TI) baik dari sisi perangkat keras, perangkat lunak, infrastruktur pendukung, maupun layanan terkait lainnya. Pelayanan *digital merchants* adalah berupa penyedia konten dan aplikasi yang memberikan kesempatan bagi pelanggan untuk memasarkan produk di dalam jaringan konten dan aplikasi XL.

Indosat seperti halnya Telkom Group dan XL-Axiata menawarkan produk dan pelayanan yang hampir sama, antara lain: pelayanan telepon/komunikasi seluler, *internet*, *bundling*, IT services dan infrastruktur, satelit yang menyewakan kapasitas transponder berbasis *bandwidth* dan *TV link* (pelayanan untuk para *news agent* dan *news broadcaster*). Indosat memperoleh lisensi tambahan frekuensi 3G dari Kementerian Komunikasi dan Informatika. Bahkan anak perusahaannya, yaitu IM2, memenangkan tender untuk lisensi WiMAX yang diadakan pemerintah, yang dinilai banyak pihak sangat strategis dalam bisnis telekomunikasi.

Berkaitan dengan dominasi empat pelaku bisnis tersebut, Mochamad James Falahuddin, dari Codephile, dalam wawancara, di Jakarta (25 Maret 2015) menyatakan bahwa keempat pelaku bisnis tersebut adalah pemeran utama bisnis telekomunikasi di Indonesia, sementara pemain lain, yaitu pelaku bisnis kecil dan menengah, hanya

berperan sebagai “figuran”. Berbeda dengan empat kelompok bisnis di atas yang menguasai semua lini usaha penyelenggaraan telekomunikasi, para figuran ini memiliki cakupan usaha yang relatif terbatas, baik dari sisi jenis usaha yang dijalankannya maupun cakupan wilayah penyelenggaraan bisnis.

Eka Indarto, dari Jogja Media Net, dalam forum diskusi yang diselenggarakan oleh tim peneliti di Yogyakarta (17 Januari 2015), menyesalkan kondisi tersebut. Dalam pandangannya, jika keempat grup di atas cakupan wilayah bisnisnya dapat menjangkau nasional dan dapat berada di mana-mana, maka perusahaan telekomunikasi di daerah hanya dapat beroperasi di wilayah lokal dan terbatas.

Di samping itu, Eka Indarto juga mengkhawatirkan Rancangan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (RPM) tentang Penggunaan Keterbukaan Akses dalam Penyelenggaraan Telekomunikasi. Merujuk pada Pasal 3 RPM, keterbukaan akses memiliki tujuan meningkatkan keterjangkauan (*affordability*) layanan telekomunikasi kepada masyarakat, meningkatkan ketersediaan (*availability*) pilihan layanan telekomunikasi kepada masyarakat, dan meningkatkan kualitas layanan telekomunikasi. Pada Pasal 4 juga ditegaskan bahwa keterbukaan akses dilaksanakan dengan prinsip transparan, berkeadilan, efisien, perlindungan pelanggan, dan kesetaraan (*equal level of playing field*). Menurut Eka, pengaturan demikian adalah bagus namun kondisi yang ada saat ini adalah tidak seimbang. Berikut penuturannya.

“Rencana pemerintah itu mengatur, seperti misalnya, *internet service provider* ini didesain untuk menjual internet saja. Kemudian *internet service provider* andai melayani melalui jaringan itu harus kerjasama dengan mereka yang punya lisensi untuk jaringan tetap lokal akses. Andai ISP mau melayani yang di Papua harus memakai satelit. Ia harus sewa ke mereka yang punya satelit. Kemudian berikutnya

ISP nanti akan membeli, untuk bisa *connect* dengan konten harus beli, contohnya untuk bisa mengambil konten detik.com. Kalau di televisi ada multiplekser, tetapi kontennya didrop dari Jakarta, maka pemilik kontennya juga harus membuat link dari Yogya ke Jakarta, ini harus sewa.

Kemudian kalau konten mau dijual di online, dia harus menyewa jaringan seluler. Nah rencana pemerintah seperti ini. Ini bagus, tetapi tidak *balance*. Misalnya PT Telkom punya izin hampir semuanya, kira-kira bagaimana di lapangan? KPPU pernah melakukan uji mengenai faktor *multi-license* ini terhadap persaingan usaha, tetap saja usaha yang kecil tidak bisa bersaing.” (Eka Indarto, Yogyakarta 14 Mei 2015).

Pemikiran yang sama dilontarkan oleh Heru Setiawan dari Desnet. Menurutnya, saat ini telah terjadi adu domba antara perusahaan telekomunikasi besar dan kecil. Penataan industri dapat dilakukan dengan menerapkan perlindungan usaha bagi perusahaan kecil, namun Undang-Undang Telekomunikasi yang disebutnya terlalu liberal dan pro-pasar bebas tidak memungkinkan hal ini dilakukan. Berikut pernyataan yang disampaikan.

“Kita melihat Undang-Undang Telekomunikasi itu masih terlalu liberal. Jadi seolah-olah telekomunikasi di Indonesia ini antara yang kecil dan yang besar ini diadu. Sementara regulasi dari pemerintah belum ada yang mengatur perlindungan terhadap perusahaan-perusahaan kecil. Regulasi yang ada, yaitu Undang-Undang No. 36 tersebut, lebih cenderung ke pasar bebas. Sehingga yang besar akan semakin besar. Ini memang menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi kita di Indonesia. Beberapa kali sudah diadakan perubahan Permen. Bahkan kemarin pun kita sedang membahas perubahan peraturan menteri mengenai jaringan telekomunikasi dan jasa telekomunikasi.

Konsep yang diajukan oleh Kemenkominfo adalah piramida terbalik. Piramida terbalik ini perusahaan yang besar akan bermain di semua lini, tapi dia akan fokus di atas, di piramida yang atas, di pasar yang lebih lebar. Tapi sebetulnya Permen yang kami bahas itu terkendala Undang-Undang Telekomunikasi sendiri. Sehingga ketika semangat untuk lebih melindungi usaha kecil ini digagas, ini tidak bisa, karena undang-undangnya pun harus diubah.” (Heru Setiawan, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015)

Wujud nyata perlindungan terhadap usaha kecil ini menurut Iwan adalah dengan mengatur pembagian wilayah bisnis. Iwan mengeluhkan ketika pengusaha kecil berupaya membangun pasar, merintis wilayah baru dan kemudian ada permintaan dari masyarakat, tiba-tiba pengusaha besar masuk dan masyarakat pindah layanan. Pengusaha besar dinyatakan hadir di saat permintaan masyarakat mulai naik. Perpindahan ini disebabkan tawaran harga yang diberikan oleh pengusaha besar biasanya lebih murah. Namun persoalan ini menurut Iwan sulit diatur karena di dalam Undang-Undang Telekomunikasi dan peraturan yang menjadi turunannya tidak ada pengaturan tentang pembagian wilayah bisnis ini. Sementara fakta di lapangan dijumpai bahwa pemain besar biasanya memiliki izin “dari ujung ke ujung tidak ada batasannya” (Iwan J.P., FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

C. Konsentrasi Bisnis Penyiaran

Dalam industri penyiaran, arus konsolidasi dan akuisisi telah mengakibatkan kepemilikan televisi di Indonesia dikuasai oleh beberapa kelompok saja. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh PR2Media (Rianto, dkk., 2013), ada empat kelompok besar yang menguasai bisnis penyiaran saat ini, yaitu MNC (PT Media Nusantara

Citra Tbk), EMTEK (PT Elang Mahkota Teknologi Tbk.), Grup VIVA (PT Visi Media Asia), dan CT Corp.

PT MNC Investama Tbk melalui PT Media Nusantara Citra Tbk (MNC) memiliki secara langsung empat (grup) media, yaitu PT Rajawali Citra Televisi Indonesia/RCTI (dengan persentase kepemilikan 100%), PT Global Informasi Bermutu/GIB (100%), PT Cipta Televisi Pendidikan Indonesia/CTPI (75%), dan PT MNC Networks/MNCN (98%). Semua grup perusahaan tersebut berdomisili di Jakarta. MNC juga memiliki puluh anak perusahaan yang dimiliki secara tidak langsung, pembelian televisi lokal secara langsung dan dari perolehan "hak istimewa". Perusahaan induk ini (PT Media Nusantara Citra Tbk) tidak hanya memiliki bisnis penyiaran, tapi juga mengelola sejumlah bisnis lainnya yang berhubungan dengan industri kreatif, antara lain: bisnis media cetak dan *online*, agensi periklanan, produksi isi siaran dan manajemen artis.

EMTEK (PT Elang Mahkota Teknologi, Tbk) memiliki langsung empat grup perusahaan media, yaitu: PT Surya Citra Media Tbk (SCMA) dengan persentase kepemilikan 74.47%, PT Omni Intivision (Omni) (99.99%), PT Mediatama Anugrah Citra (MAC) (99,99%), dan PT Kreatif Media Karya (KMK) (99,99). PT Surya Citra Media Tbk (SCMA) berdiri pada 29 Januari 1999 sebagai perusahaan yang memberikan pelayanan jasa multimedia dan konsultasi hal-hal yang berhubungan dengan media. SCMA menguasai saham SCTV hingga 100% secara bertahap selama periode November 2001 dan April 2002. SCMA melakukan *go public* pada Juli 2002. Pada tahun 2011, EMTEK mengakuisisi PT Indosiar Karya Media, Tbk yang memiliki 99,99% saham Indosiar. Baru pada Mei 2013, Indosiar bergabung dengan SCTV sehingga PT Indosiar Karya Media, Tbk tak ada lagi. Pasca-merger, Indosiar langsung berada di bawah kepemilikan SCMA. PT Omni Intivision (Omni) merupakan nama badan usaha *O-Channel* (Own Channel) yang berdiri pada 9 Agustus 2004. Dalam

situs webnya, televisi ini menyebut dirinya sebagai televisi lokal komersial pertama di Jakarta. Televisi ini berfokus pada siaran tentang gaya hidup, hiburan, dan *city centric*. PT Mediatama Anugrah Citra (MAC) bergerak di bidang televisi berlangganan. Perusahaan ini juga membawahi perusahaan televisi berlangganan di tujuh kota lain. Selanjutnya, EMTEK juga memiliki PT Kreatif Media Karya (KMK), yaitu perusahaan yang menjalankan media online www.liputan6.com.

Grup VIVA (PT Visi Media Asia) berkolaborasi dengan *Bakrie Telecom dan Bakrie Connectivity*. Dalam profil perusahaan yang dipublikasikan melalui situs web, Grup VIVA menguasai tiga lembaga penyiaran televisi, yaitu TV One, ANTV dan *Viva News*. Kepemilikan PT Visi Media Asia pada perusahaan-perusahaan penyiaran tersebut mencapai hampir 100%. Kelompok Bakrie (*Bakrie and Brothers*) sendiri tak hanya bergerak di bidang penyiaran, tetapi juga memiliki cakupan bisnis yang cukup luas, meliputi: perdagangan dan jasa, batubara, agribisnis, telekomunikasi, minyak dan gas bumi, *property*, metal, dan infrastruktur. Menariknya, stasiun ANTV tidak berada langsung di bawah PT Visi Media Asia, PT Cakrawala Andalas Televisi yang menaungi ANTV justru berada di bawah PT Intermedia Capital yang bergerak di bidang perdagangan dan jasa.

Grup CT membawahi 3 (tiga) divisi bisnis, yaitu Mega Corp (perbankan, asuransi, *capital market*, dan finansial), Trans Corp (*Trans TV, Trans 7, dan detikcom*) dan CT Global Resources (Agrobisnis). Berdasarkan data dari situs web tentang profil perusahaan, diketahui bahwa dalam Trans Corp ada 4 (empat) bidang yang dikelola. Selain Trans TV (PT Televisi Transformasi Indonesia), Trans 7 (PT Duta Visual Nusantara Tivi) dan juga *detikcom*, terdapat perusahaan retail (*Carrefour*), *lifestyle* (*trans food & beverage, trans fashion, metro, tour*), dan *entertainment* (*trans studio and property, dsb.*). Distribusi saham untuk masing-masing divisi bisnis tidak dapat dipaparkan di sini karena tidak didapati di pasar modal.

Jika menyimak profil perusahaan, laporan keuangan tahunan, dan perkembangan perusahaan saat ini, keempat grup tersebut ini tidak hanya berbisnis televisi (*broadcasting*), namun juga mengelola bisnis telekomunikasi. Cakupan bisnis (penyiaran dan telekomunikasi) ini memudahkan grup ini melakukan konvergensi untuk tujuan perluasan pasar dan peningkatan efisiensi serta profit. Nonot Harsono dalam wawancara di Jakarta pada 6 Mei 2016, memberikan contoh bahwa saat ini Grup MNC sedang melaksanakan pembangunan fiber optik untuk dapat memuluskan bisnisnya di sektor telekomunikasi terutama konvergensi media. Grup ini menyerahkan pengelolaan bisnis internet di tangan anak perusahaannya, yaitu PT MNC Kabel Mediakom. Berdasarkan pemberitaan situs berita Kontan pada 23 Juni 2014, grup ini menginvestasikan US\$ 400 juta untuk melaksanakan dua juta sambungan kabel fiber di 15 kota besar di Indonesia.

D. Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pengaturan persaingan usaha yang jelas dan tegas menjadi keharusan dalam masyarakat ekonomi kapitalis. Ini merupakan salah satu instrumen agar iklim usaha berlangsung secara sehat, efektif, efisien, dan berkeadilan. Kesempatan usaha terbuka bagi setiap warga negara. Bisnis besar tidak menjadi predator bagi bisnis kecil.

Di Indonesia, pengaturan tentang hal ini tertuang dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada Pasal 4 Ayat (1) undang-undang tersebut, antara lain, terdapat larangan bagi pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dinyatakan melakukan praktik monopoli jika 2 atau 3 pelaku usaha atau kelompok

pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Pangsa pasar dalam undang-undang diartikan sebagai persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu. Ketentuan lain juga menyangkut penetapan harga. Pasal 5 Ayat (1) menegaskan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga dasar atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayarkan oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.

Fakta di lapangan menunjukkan praktik yang berbeda. Berdasarkan *D & A Valuation Firm* (2013), ada 10 operator seluler besar yang beroperasi di Indonesia. Dari semua itu, hanya ada 4 operator besar yang menguasai pasar, yaitu Telkom, Telkomsel, Indosat, dan XL Axiata. Keempat perusahaan ini pada tahun 2010 berhasil menguasai sekitar 160 juta dari 180 juta pelanggan atau sekitar 88%. Di sini Telkom/Telkomsel menguasai pasar sekitar 95 juta dengan perisian Telkom memiliki 13 juta dan Telkomsel 82 juta pelanggan atau sekitar 52%. Pendapatan dalam bisnis ini sekarang sudah menembus angka 100 triliun rupiah. Dari sini tidak begitu tampak adanya monopoli usaha karena angka penguasaan pangsa pasar masih di bawah 75%. Namun persoalan yang perlu dikhawatirkan adalah keempat perusahaan tersebut menguasai semua sektor usaha telekomunikasi, baik yang berhubungan dengan penyelenggaraan jaringan, jasa maupun telekomunikasi khusus. Penguasaan semua sektor berpotensi besar pada munculnya monopoli usaha.

Baru-baru ini kasus Indosat dan IM2 menyita banyak perhatian karena terdapat indikasi Indosat melakukan proses konsentrasi kepemilikan (monopoli) usaha melalui anak usahanya (IM2). Demikian pula dengan kasus penggabungan usaha yang pernah dilakukan oleh Bakrie Telekom dan SmartFren (penyelenggara jaringan). Bakrie Telekom dan SmartFren menginformasikan kepada

Pemerintah pada 27 Oktober 2014 bahwa mereka telah sepakat melakukan penggabungan usaha. Hal senada juga pernah dilakukan oleh Indosat dan Satelindo. Konsolidasi bisnis ini menyebabkan terjadinya konsentrasi usaha yang mengancam persaingan yang sehat.

Salah satu dampak konsolidasi usaha ini tampak jelas dari penguasaan cakupan wilayah bisnis. Cakupan area ini membuat perusahaan kecil di daerah terhambat dalam berbisnis. Seperti telah disinggung di depan, perusahaan besar dapat menyelenggarakan bisnisnya secara nasional dengan menjangkau semua wilayah di tanah air, sementara perusahaan kecil-daerah hanya dapat menjalankan bisnisnya sebatas wilayah lokal—kabupaten atau provinsi. Dalam FGD di Yogyakarta pada 17 Januari 2015, partisipan menyerukan perlunya undang-undang mendatang menata kembali bisnis telekomunikasi dengan mengutamakan prinsip keadilan. Mochamad James Falahuddin, dalam wawancara, di Jakarta pada 25 Maret 2015, misalnya, mengungkapkan bahwa persaingan antaroperator sangat kasar demi mengejar pelanggan dan untuk dapat mempertahankan bisnis. Pemerintah seharusnya mengatur persaingan usaha agar industri telekomunikasi menjadi sehat.

Persoalan persaingan usaha telekomunikasi menyangkut juga persoalan tarif. Dalam konteks Indonesia, penentuan tarif layanan diatur dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 15 tahun 2008 untuk penetapan tarif jasa telephoni dasar yang disalurkan melalui jaringan tetap dan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 9 tahun 2008 untuk penentuan tarif layanan jasa telekomunikasi yang disalurkan melalui jaringan bergerak seluler. Untuk penentuan tarif layanan jasa telekomunikasi yang disalurkan melalui jaringan bergerak seluler, struktur tarif terdiri atas biaya aktivasi, biaya berlangganan bulanan, biaya penggunaan, dan biaya fasilitas tambahan (Pasal 3 Ayat (1)). Struktur yang sama juga berlaku untuk untuk penetapan tarif jasa telephoni dasar yang disalurkan

melalui jaringan tetap. Penghitungan besaran tarif ini didasarkan pada biaya.

Salah satu isu penting dalam penentuan tarif ini adalah jangkauan dan transparansi. Jangkauan dimaksudkan agar pengembangan telekomunikasi bisa mengurangi *digital divide*. Ini penting karena telekomunikasi cukup menentukan terciptanya masyarakat informasi. Di samping itu, telekomunikasi merupakan industri bisnis yang besar. Pengurangan kesenjangan akan mendorong peningkatan kesejahteraan. Di sisi lain, transparansi adalah penting. Meskipun peraturan menteri telah memberikan struktur tarif yang jelas, tapi seringkali besaran tarif untuk setiap layanan tidak diberitahukan dengan baik kepada pengguna.

Persoalan lain menyangkut isu *entry barrier* bagi teknologi tertentu untuk memasuki pasar Indonesia. Beberapa waktu lalu, terjadi konflik antara pemerintah dan pelaku bisnis telekomunikasi terkait dengan kebijakan pembangunan infrastruktur telekomunikasi pada jaringan akses yang menggunakan sistem transmisi radio pada pita frekuensi 2,3 GHz. Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah telah membuka peluang bisnis penyelenggara jaringan tetap lokal berbasis *packed switched* pada pita frekuensi 2,3 GHz untuk keperluan layanan pita lebar nirkabel (*wireless broadband*). Penerapan jaringan pita lebar ini diharapkan dapat meningkatkan kapasitas maupun kuantitas sambungan internet. Di sini WiMAX, sebagaimana teknologi 4G dikenal, diperkenalkan dan akan diadopsi di Indonesia (KPPU, 2011). Teknologi ini terkenal karena mampu memancarkan signal berkecepatan tinggi dengan mutu yang lebih baik dibandingkan dengan penyaluran melalui kabel terestrial serat optik sekalipun. Persoalan muncul ketika pemerintah menghendaki WiMAX 16d yang dikembangkan di Indonesia karena dianggap oleh pemerintah dapat menumbuhkan industri nasional. Sementara para pelaku bisnis menghendaki WiMAX 16e yang dianggap dapat dikembangkan lebih

lanjut ke WiMAX 16m. Pemerintah belum mengizinkan penggunaan WiMax 16e karena diduga bukan murni produk industri dalam negeri akan tetapi berasal dari vendor luar negeri. Di sini para pelaku bisnis menilai kebijakan tersebut sebagai anti persaingan.

Gagasan pemerintah yang menaruh perhatian terhadap komponen dalam negeri sebenarnya bagus. Melalui keharusan penggunaan teknologi 16d, pelaku usaha dalam negeri diharapkan mampu memproduksinya. Namun, fakta di lapangan tidak cukup konsisten mendukung gagasan tersebut. Secara mengejutkan pemerintah telah menetapkan dua pelaku usaha yang dianggap memiliki kemampuan memasok perangkat infrastruktur BWA (*broadband wireless access*), yakni PT Hariff dan PT Solusindo. Namun, setelah hampir 2 tahun berlangsung, penyelenggaraan BWA tidak kunjung dilakukan. Dalam kasus ini antara operator dan pemasok saling menyalahkan. Operator menyatakan pemasok tidak siap memasok perangkat sebagaimana yang disyaratkan Pemerintah. Sementara pemasok menyatakan operator tidak kunjung memberikan permintaan pasokan. Dalam hal ini Komisi Pengawas Persaingan Usaha menilai bahwa tarik ulur ini bukan semata-mata dilakukan atas hubungan antara pemasok-operator yang buruk, namun juga merupakan sikap operator terhadap kebijakan persyaratan standar infrastruktur BWA yang dirasakan mengunci mereka untuk tidak dapat berkembang lebih jauh.

Persoalan ini kemudian berakhir setelah pemerintah mencabut regulasi tersebut dan menetapkan Permen Kominfo tentang Penggunaan Pita Frekuensi Radio 2.3 GHz untuk Keperluan Layanan Pita Lebar Nirkabel (*wireless broadband*) Berbasis Netral Teknologi No. 19 tahun 2011. Dengan demikian maka gugur sudah kebijakan yang membatasi teknologi WiMAX dengan 16d, meskipun dengan tetap mewajibkan penggunaan TKDN (Tingkat Kandungan Dalam Negeri). Dengan aturan tersebut maka kini pelaku usaha bebas menggunakan

teknologi apapun asalkan mereka bisa memenuhi ketentuan TKDN. Pilihan untuk merevisi Permen dengan mengedepankan teknologi yang netral nampaknya selaras dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1999.

Meskipun lahir peraturan baru, sejumlah persoalan masih tersisa dan belum terselesaikan. Persoalan pasokan dengan kriteria TKDN masih menjadi pekerjaan rumah industri nasional. Apa upaya konkrit untuk meningkatkan TKDN masih belum jelas. Persaingan yang tidak sehat antaroperator terjadi terkait dengan harga, yaitu antara operator BWA dan non-BWA.

Industri penyiaran menunjukkan realitas yang serupa. Belanja iklan media tahun 2013 sekitar 124 triliun, diserap TV 60% dan Radio 0,2% (Harris Thajeb, 2013). Sepuluh stasiun televisi yang berpusat di Jakarta menikmati belanja iklan ini. *Market share*-nya dalam prosentase terurai: TRANS 17,5%, RCTI 15,1%, SCTV 14,2%, MNC TV 9,9%, Indosiar 5%, TRANS7 8%, ANTV 7%, GLOBAL TV 6,2%, TV ONE 5,1%, METRO 2,6% (Nielsen 19-25/01-2014). Sebagaimana kita ketahui, pemusatan kepemilikan terjadi dengan MNC menguasai dan memiliki RCTI, MNC TV, GLOBAL TV dengan seluruh jaringan stasiun lokalnya demikian juga dengan kemudian EMTEK memiliki Indosiar dan SCTV, CT Corporation menguasai Trans TV dan Trans 7, VIVA menguasai TV One dan ANTV. Di samping itu, seperti telah di bahas dalam bab sebelumnya, lembaga penyiaran swasta televisi pun mempunyai jangkauan yang sangat luas yaitu 78% penduduk di Indonesia. Masing-masing televisi sudah menjangkau antara 57% sampai dengan 99% penduduk yang mempunyai akses terhadap televisi. Berbeda sekali dengan di Amerika Serikat, seseorang dapat memiliki stasiun televisi dalam jumlah yang banyak, tetapi tidak boleh menjangkau lebih dari 39% *television households* atau *nation's TV homes*.

Di Amerika Serikat, pengaturan kepemilikan dan penguasaan stasiun televisi diatur berdasarkan luas jangkauan dari stasiun televisi yang dimiliki oleh suatu badan hukum. Berdasarkan *Telecommunications Act 1996*, suatu badan hukum dapat memiliki sejumlah stasiun televisi selama total jangkauannya tidak melebihi 35% dari *nation's tv homes* atau rumah tangga yang memiliki pesawat televisi. Angka ini kemudian diubah menjadi 39% sebagai bentuk kompromi, setelah sebelumnya di tahun 2003, FCC mengajukannya menjadi 45%. Namun, lewat perdebatan panjang, termasuk lewat *federal appeals court*, FCC diminta memperbaikinya. Akhirnya, pada Januari 2004, Kongres memutuskan batasnya 39%. Untuk diketahui, 99% rumah tangga di Amerika memiliki pesawat televisi.

FCC melarang terjadinya merger di antara stasiun jaringan televisi nasional yang berada pada peringkat 1 sampai 4 dilihat dari nilai komersial (*top four networks*) seperti ABC, CBS, FOX dan NBC. FCC memperkenankan sebuah badan hukum memiliki dua stasiun televisi lokal di satu wilayah siaran/pasar dengan mengikuti syarat di antaranya: jangkauan/pelayanan masing-masing stasiun televisi tidak berhimpit, salah satu stasiun televisi tersebut tidak berada dalam rangking 1 sampai 4 ("*market share*") dalam wilayah tersebut dan paling sedikit masih terdapat 8 stasiun independen di wilayah tersebut.

Di Australia, berdasarkan Gardiner-Garden (2006), regulasi tentang kepemilikan menyatakan bahwa seseorang atau sebuah badan hukum tidak boleh mengontrol/menguasai melalui kombinasi izin televisi yang menjangkau lebih dari 75% penduduk. Kemudian, tidak boleh lebih dari satu izin di satu daerah.

Konsolidasi perusahaan memiliki dampak langsung pada *coverage area* atau *market share*. Hal ini disebabkan kepemilikan dan jangkauan *transmitter* perusahaan menjadi berlipat ganda dalam menjangkau masyarakat ketika perusahaan tersebut bergabung.

Kekuatan menjangkau masyarakat juga bertambah ketika perusahaan juga memiliki televisi di daerah. Pencapaian luas *coverage area* tersebut dalam perspektif lokal dinilai tidak adil karena keistimewaan yang diberikan oleh pemerintah dalam memperoleh izin siaran lokal. Ketika banyak televisi lokal berjuang melengkapi semua persyaratan dan mengikuti semua prosedur guna memperoleh izin siaran di wilayahnya, televisi "nasional berjaringan" melalui televisi "lokal" yang dibangunnya langsung mendapatkan alokasi frekuensi yang menyebabkan berkurangnya jatah frekuensi untuk televisi lokal independen atau pun televisi lokal berjaringan.

Luasnya *coverage area (market share)* tersebut memiliki pengaruh yang besar bagi televisi lokal terutama televisi lokal independen dan televisi lokal berjaringan. Para pengelola televisi lokal tersebut merasa tidak mampu bersaing dengan televisi "nasional berjaringan" dan anggota jaringannya dalam memperebutkan kue iklan. Dengan perhitungan berbasis efisiensi biaya dalam menjangkau khalayak, pengelola televisi merasa tidak mungkin bersaing dengan televisi "nasional berjaringan". Terlebih lagi, peluang mendapatkan iklan besar seperti terkunci. Di samping persoalan memperebutkan kue iklan, luasnya cakupan wilayah televisi "nasional berjaringan" juga menyebabkan kebijakan *programming* televisi lokal harus mengikuti dan/atau menyesuaikan dengan program siaran televisi tersebut. Sebagai contoh, pengelola televisi lokal baik televisi lokal independen maupun televisi lokal berjaringan menggeser "*prime time*"-nya agar tidak *head to head* dengan *prime time* televisi "nasional berjaringan." Persoalan tersebut dan juga dampak konsentrasi kepemilikan pada konten dapat ditelusuri lebih detail dalam buku "Kepemilikan dan Intervensi Siaran" (Rianto, dkk., 2013), yang diterbitkan oleh PR2Media dan Yayasan Tifa.

E. Permodalan di Telekomunikasi: Dominasi Asing

Kepemilikan modal merepresentasikan kepemilikan usaha dan kekuasaan. Porsi kepemilikan modal adalah paralel dengan besar-kecilnya peran seseorang atau pihak tertentu dalam mengendalikan perusahaan. Porsi kepemilikan modal juga menunjukkan arah ke mana keuntungan bisnis telekomunikasi dan penyiaran ini sebenarnya mengalir. Sebelum mendiskusikan lebih jauh kepemilikan modal dan menelisik siapa sebenarnya yang paling diuntungkan dari industri telekomunikasi, perlu dipaparkan terlebih dahulu landasan hukum yang mengatur kepemilikan dalam industri telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia. Bahasan ini tidak dapat diabaikan karena landasan hukum inilah yang menjadi salah satu penyebab munculnya persoalan kepemilikan saat ini.

Undang-Undang Telekomunikasi tidak mengatur kepemilikan modal secara eksplisit. Undang-undang ini hanya mengatur siapa yang dapat menyelenggarakan bisnis telekomunikasi. Seperti misalnya penyelenggara jasa dan jaringan telekomunikasi adalah: Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), badan usaha swasta atau koperasi. Oleh karena tidak ada pengaturan yang spesifik di dalam undang-undang tersebut, pengaturan kepemilikan dalam industri telekomunikasi mengikuti ketentuan sejumlah undang-undang, antara lain: Undang-Undang tentang Pasar Modal No. 8 tahun 1995, Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat No. 5 tahun 1999, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas No. 40 tahun 2007, dan Undang-Undang tentang Penanaman Modal No. 25 tahun 2007.

Berdasarkan sejumlah undang-undang tersebut, kepemilikan usaha dalam industri telekomunikasi yang sebagian besar memegang status badan hukum perseroan ditunjukkan melalui kepemilikan

saham. Adapun porsi kepemilikan saham oleh individu atau kelompok dalam suatu perseroan terbatas tidak ada pembatasan yang rigid. Demikian halnya dengan porsi kepemilikan saham terutama saat terjadi peralihan atau penjualan saham pada perseroan terbuka juga tidak dibatasi. Sepanjang rapat umum pemegang saham menyetujuinya maka peralihan dan penjualan dapat dilakukan. Dengan ketentuan seperti ini, kepemilikan saham perusahaan telekomunikasi oleh perorangan dapat dilakukan dan bisa saja tidak terbatas. Perorangan juga dapat memiliki berbagai usaha telekomunikasi dengan tanpa batas melalui mekanisme pasar modal.

Dalam industri ini, meskipun terdapat pembatasan kepemilikan silang, ketentuan yang dibuat tidak terlalu tegas diberlakukan. Ada persoalan penegakkan hukum. Sebagai ilustrasi, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas memuat ketentuan bahwa "perseroan dilarang mengeluarkan saham baik untuk dimiliki sendiri maupun dimiliki oleh perseroan lain, yang sahamnya secara langsung atau tidak langsung telah dimiliki oleh perseroan" (Pasal 36). Ini berarti pengeluaran saham pada prinsipnya adalah suatu upaya pengumpulan modal, oleh karena itu kewajiban penyeteroran atas saham seharusnya dibebankan kepada pihak lain. Berdasarkan undang-undang, demi kepastian hukum, perseroan tidak boleh mengeluarkan saham untuk dimiliki sendiri. Larangan tersebut termasuk juga larangan terhadap kepemilikan silang (*cross holding*) yang terjadi apabila perseroan memiliki saham yang dikeluarkan oleh perseroan lain yang memiliki saham perseroan tersebut.

Ketentuan ini dilanggar dalam kasus monopoli yang menyeret perusahaan telekomunikasi milik Singapura, *Temasek Holdings* (Kagramanto, 2008). Perusahaan ini melalui dua anak perusahaannya, yaitu *Singapore Technologies Telemedia* (STT) dan *Singapore Telecom Mobile* (SingTel), telah menanamkan modalnya berupa saham sebesar 41,94% melalui *special purpose vehicle* (SPV) *Indonesia*

Communication Ltd. (ICL) dan STT di Indosat. Sementara itu, SingTel sendiri telah menguasai 35% saham PT Telkomsel. Ini berarti *Temasek Holdings* melalui kedua anak perusahaannya menguasai lebih dari 75% dari pangsa pasar telekomunikasi di Indonesia. Monopoli ini dapat berdampak serius karena perusahaan dapat dengan mudah menentukan tarif (*price fixing*).

Kepemilikan dalam industri telekomunikasi juga ditandai oleh kepemilikan modal asing. Merujuk pada Undang-Undang tentang Penanaman Modal No. 25 tahun 2007, keterbukaan terhadap modal asing dilandasi oleh pemikiran bahwa modal ini dapat mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia. Pemikiran yang lain dihubungkan dengan perubahan perekonomian global dan keikutsertaan Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional. Kebijakan ini yang menempatkan bidang komunikasi dan informatika termasuk dalam daftar bidang usaha yang terbuka bagi modal asing. Berdasarkan Peraturan Presiden tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal No. 36 tahun 2010—turunan undang-undang tersebut—hampir semua jenis usaha telekomunikasi dapat dimasuki oleh modal asing yang besarnya berkisar 49% hingga 95%. Tabel 1 berikut menunjukkan jenis usaha yang dimaksud.

Tabel 1
Peraturan Permodalan Bidang Komunikasi dan Informatika

No.	Bidang Usaha	Persyaratan
1.	Lembaga penyiaran komunitas (LPK) radio dan televisi	Dicadangkan untuk usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi.
2.	Jasa telekomunikasi meliputi: warung telekomunikasi, instalasi kabel ke rumah dan gedung, warung internet.	Dicadangkan untuk usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi.
3.	Penyelenggaraan jasa nilai tambah telepon: layanan <i>content</i> (<i>ring tone</i> , <i>sms</i> , <i>premium</i> , dsb.), pusat layanan informasi (<i>call center</i>), jasa nilai tambah teleponi lainnya.	Kemitraan
4.	Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi: Penyelenggara jaringan tetap: lokal berbasis kabel, dengan teknologi <i>circuit switched</i> atau <i>packet switched</i> , dan berbasis radio dengan teknologi <i>circuit swithced</i> atau <i>packet switched</i> . Penyelenggaraan jaringan tetap tertutup. Penyelenggaraan jaringan bergerak: seluler dan satelit	Kepemilikan modal asing, maksimal 49%. Kepemilikan modal asing, maksimal 65%. Kepemilikan modal asing, maksimal 65%.
5.	Penyelenggaraan jasa multimedia jasa akses internet (<i>internet service providers</i>)	Kepemilikan modal asing, maksimal 49%.

6.	Penyelenggaraan jasa multimedia: Jasa sistem komunikasi data Jasa internet teleponi untuk keperluan publik Jasa interkoneksi internet (NAP) Jasa multimedia lainnya	Kepemilikan modal asing, maksimal 95%. Kepemilikan modal asing, maksimal 49%. Kepemilikan modal asing, maksimal 65% Kepemilikan modal asing, maksimal 49%.
7.	Pembentukan lembaga pengujian perangkat telekomunikasi (tes laboratorium)	Kepemilikan modal asing, maksimal 95%.
8.	Lembaga penyiaran publik (LPP) radio dan televisi	Perizinan khusus. Hanya monopoli untuk Lembaga Penyiaran Publik RRI, TVRI, dan Lembaga Penyiaran Publik Lokal (LPPL).
9.	Penyedia, pengelola (Pengoperasian dan Penyewaan) dan penyedia jasa konstruksi untuk menara telekomunikasi.	Modal dalam negeri 100%.
10.	Perusahaan Pers.	Modal dalam negeri 100%.
11.	Lembaga penyiaran swasta (LPS)*.	Modal dalam negeri 100%. Lembaga penyiaran ini dapat melakukan penambahan dan pengembangan dalam rangka pemenuhan modal yang berasal dari modal asing yang jumlahnya tidak lebih dari 20% (dua puluh persen) dari seluruh modal dan minimum dimiliki oleh 2 (dua) pemegang saham.

12.	Lembaga penyiaran berlangganan (LPB)	Modal dalam negeri 100%. Lembaga penyiaran ini dapat melakukan penambahan dan pengembangan dalam rangka pemenuhan modal yang berasal dari modal asing yang jumlahnya tidak lebih dari 20% (dua puluh persen) dari seluruh modal dan minimum dimiliki oleh 2 (dua) pemegang saham.
13.	Penyelenggaraan pos	Perizinan khusus dan kepemilikan modal asing. Maksimal 49%. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pos.

Sumber: Adaptasi dari daftar lampiran Peraturan Presiden No. 36 tahun 2010, hal.: 83-87.

Berdasarkan tabel di atas, peraturan permodalan di industri telekomunikasi dan penyiaran dibedakan. Masuknya modal asing di dalam industri telekomunikasi begitu diakomodasi, sedangkan di penyiaran begitu dibatasi. Perbedaan pengaturan ini merupakan suatu kejanggalan. Jika salah satu sumber daya utama yang dikelola di telekomunikasi dan di penyiaran adalah sama, yaitu frekuensi, mengapa perbedaan pengaturan ini bisa terjadi? Hal yang sangat mungkin menjelaskan kasus ini adalah adanya keberpihakan para pengambil kebijakan pada kepentingan tertentu. Kebijakan telekomunikasi tampak lebih condong pada kepentingan pemodal/kapitalis asing/global (perusahaan multinasional), sementara kebijakan penyiaran lebih cenderung pada kepentingan pelaku bisnis nasional. Ke depan, peraturan permodalan akan semakin rumit ketika kedua industri tersebut menyatu (era konvergensi).

Implikasi dari pengaturan permodalan tersebut adalah munculnya dominasi modal asing di industri telekomunikasi. Telkom

dimiliki oleh pemerintah 53,14% dan publik 46,86% (untuk publik, pihak asingnya sekitar 38%). Sementara itu, Telkomsel dimiliki Telkom sebesar 65% dan Singtel 35%. Tampak dengan jelas meskipun jalan berputar bahwa modal asing mendominasi industri telekomunikasi Indonesia. Jadi rasanya tak perlu terlalu berbangga diri dengan PNPB yang relatif besar karena pendapatan terbesar akhirnya lari keluar negeri. XL dimiliki secara mayoritas oleh Axiata Group Berhad melalui Axiata Investments (Indonesia), Sdn Bhd (66,5%) dan publik (33,5%). Sebagai bagian dari Axiata Group adalah Robi (Bangladesh), Smart (Cambodia), Iidea (India), Celcom (Malaysia), M1 (Singapore), SIM (Thailand), dan Dialog (Sri Lanka).

Selain Telkom dan Telkomsel, perusahaan telekomunikasi yang awalnya dikuasai oleh negara/pemerintah adalah Indosat. Perusahaan ini didirikan sebagai perusahaan penanaman modal asing pertama di Indonesia yang menyediakan layanan telekomunikasi internasional melalui satelit internasional pada 1967. Pada 1980, perusahaan ini berkembang menjadi perusahaan telekomunikasi internasional pertama yang dibeli dan dimiliki 100% oleh pemerintah Indonesia. Pada 1994, Indosat menjadi perusahaan publik dengan pemerintah Indonesia memiliki 65% saham dan publik 35%. Pada 2001, Indosat mengambil alih mayoritas saham Satelindo dan mendirikan PT Indosat Multimedia Mobile (IM3) sebagai pelopor jaringan GPRS dan layanan multimedia di Indonesia. Tahun 2002 Pemerintah Indonesia menjual 8,10% saham di Indosat kepada publik dan selanjutnya menjual 41,94% kepada Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd (STT). Selanjutnya pemerintah Indonesia memiliki 15% saham, STT memiliki 41,94% saham dan publik memiliki 43,06% saham Indosat.

Pada 2008 saham Indosat secara tidak langsung diakuisisi oleh Qatar Telecom (Qtel) Q.S.C. (Qtel) melalui Indonesia Communication Limited (ICML) dan Indonesia Communication Pte. Ltd (ICLS) sejumlah 40,81%. Pemerintah Indonesia dan publik memiliki sisa

saham masing-masing 14,29% dan 44,90%. Pada 2009 Qtel membeli saham seri B sebanyak 24,19% dari publik sehingga menjadi pemegang saham mayoritas Indosat dengan kepemilikan sebesar 65%. Selanjutnya Indosat dimiliki oleh Qatar Telecom (Qtel) Q.S.C (Qtel) atas nama Ooredoo Asia Pte. Ltd (65%), pemerintah Indonesia (14,29%) dan publik (20,71%).

Di samping persoalan dominasi modal asing, fenomena jual beli saham yang dilakukan oleh perusahaan telekomunikasi berdampak pada pemindahan tangan pengelolaan frekuensi kepada pihak lain (asing). Hal ini seharusnya dapat dicegah mengingat frekuensi adalah sumber daya vital dan milik publik. Sayangnya, undang-undang telekomunikasi tidak menyinggung persoalan kepemilikan dan pemindahan tangan ini. Seperti disinggung di atas, frekuensi adalah salah satu sumber daya yang bersifat terbatas dan berdasarkan konstitusi (UUD 1945) seharusnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Oleh karena itu, negara adalah pihak yang seharusnya melakukan pemindahtanganan frekuensi dan bukannya pasar melalui transaksi jual beli saham.

F. Permodalan di Penyiaran

Berbeda dengan telekomunikasi yang permodalannya banyak didominasi asing, penyiaran berdasarkan undang-undang didominasi oleh modal dalam negeri. Undang-Undang Penyiaran dalam Pasal 17 Ayat (1 dan 2) secara tegas mengatur kepemilikan oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dan membatasi jumlah modal.

“(1) Lembaga Penyiaran Swasta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) didirikan dengan modal awal yang seluruhnya dimiliki oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. (2) Lembaga Penyiaran

Swasta dapat melakukan penambahan dan pengembangan dalam rangka pemenuhan modal yang berasal dari modal asing, yang jumlahnya tidak lebih dari 20% (dua puluh per seratus) dari seluruh modal dan minimum dimiliki oleh 2 (dua) pemegang saham.”

Lebih rinci lagi, Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta No. 50 tahun 2005 mengatur pembagian wilayah bisnis berdasarkan zona atau wilayah siaran dan pembatasan kepemilikan. Sebagai contoh, Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan:

“Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta jasapenyiarantelevisi oleh 1 (satu) orang atau 1 (satu) badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, di seluruh wilayah Indonesia dibatasi sebagai berikut:

- a. 1 (satu) badan hukum paling banyak memiliki 2 (dua) izin penyelenggaraan penyiaran jasa penyiaran televisi, yang berlokasi di 2 (dua) provinsi yang berbeda;
- b. paling banyak memiliki saham sebesar 100% (seratus per seratus) pada badan hukum ke-1 (kesatu);
- c. paling banyak memiliki saham sebesar 49% (empat puluh sembilan per seratus) pada badan hukum ke-2 (kedua);
- d. paling banyak memiliki saham sebesar 20% (dua puluh per seratus) pada badan hukum ke-3 (ketiga);
- e. paling banyak memiliki saham sebesar 5% (lima perseratus) pada badan hukum ke-4 (keempat) dan seterusnya;
- f. badan hukum sebagaimana dimaksud pada huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e. berlokasi di beberapa wilayah provinsi yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia...”

Pengaturan yang lain juga berkaitan dengan pembatasan kepemilikan silang antara lembaga penyiaran swasta, perusahaan media cetak, dan lembaga penyiaran berlangganan.

Meskipun sudah ada pengaturan yang cukup jelas tentang kepemilikan dan pembatasan usaha, namun dalam praktiknya masih juga dijumpai konsentrasi usaha. Seperti telah dipaparkan di depan, konsolidasi dan akuisisi telah mengakibatkan kepemilikan televisi di Indonesia dikuasai oleh beberapa kelompok saja, yaitu: MNC (PT Media Nusantara Citra Tbk), EMTEK (PT Elang Mahkota Teknologi Tbk.), Grup VIVA (PT Visi Media Asia), dan CT Corp

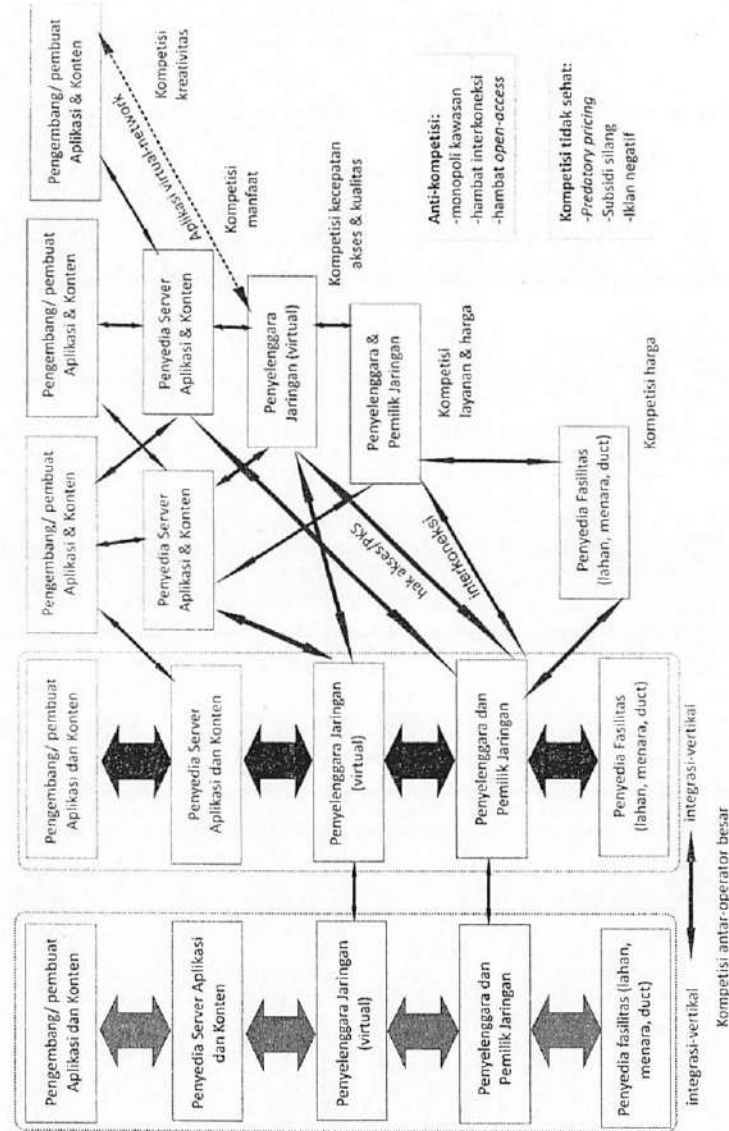
Fakta ini menunjukkan, walaupun industri telekomunikasi dan penyiaran ini tampak membela kelompok kepentingan yang berbeda (pengusaha asing vs pengusaha nasional), sebenarnya industri ini bersandar pada ideologi yang sama, yaitu kapitalisme. Jika kapitalisme ini tidak dibatasi dengan peraturan bisnis yang jelas dan penegakan hukum yang ketat, entitas bisnis yang satu akan menjadi predator bagi entitas bisnis yang lain. Korbannya bukan hanya pengusaha kecil namun juga kepentingan publik. Tanda-tanda ini tampak jelas dalam industri telekomunikasi dan penyiaran. Keduanya ditandai oleh dominasi beberapa perusahaan dalam penguasaan modal dan eksploitasi pasar. Dalam industri telekomunikasi, perusahaan atau pemodal asing bersinergi dengan sekelompok perusahaan dalam negeri untuk menguasai pasar dalam negeri termasuk pasar lokal (daerah). Demikian pula dalam industri penyiaran, kelompok pengusaha nasional, terutama yang berada di Jakarta, menguasai modal dan pasar lokal (daerah). Publik dalam pertarungan bisnis tersebut berada dalam kondisi tidak berdaya. Penentuan tarif layanan telekomunikasi tidak pernah jelas dan transparan. Begitu pula alokasi frekuensi untuk kepentingan komunitas yang bersifat non-komersial terabaikan.

G. Tantangan Regulasi ke Depan

Keadaan struktur pasar telekomunikasi ke depan akan dicirikan oleh struktur berlapis sebagai dampak dari konvergensi. Tantangan di sini adalah bagaimana regulator nantinya dapat mengatur kerangka kerjasama antar-layer yang mewakili suatu jenis usaha (Harsono, 2013: 226). Pandangan Nonot Harsono senapas dengan gagasan KPPU yang tertuang di dalam *Postitioning Paper* (2010) bahwa cara regulator mengatur industri telekomunikasi di masa depan akan lebih luas dan juga kompleks. Struktur layanan digambarkan akan semakin terpisah-pisah menurut fungsinya. Operator tidak lagi perlu menyediakan layanan terintegrasi secara vertikal dari mulai jaringan akses sampai dengan konten atau jasa namun lebih fokus pada penyediaan salah satu atau beberapa layanan baik berupa konten, aplikasi jaringan transport, atau jaringan akses. Dengan kata lain, konvergensi akan memengaruhi perubahan struktur pasar dari yang bersifat oligopolistik menjadi lebih kompetitif. Hal ini ditandai dengan lebih terbukanya kesempatan bagi pemain baru untuk memasuki segmen layanan yang lebih sederhana sehingga *entry barrier* akibat *investment cost* akan semakin rendah.

Struktur pasar telekomunikasi ke depan menurut Harsono dapat dilihat melalui Bagan 2 berikut:

Bagan 2
Struktur Pasar Telekomunikasi Ke Depan



Sumber: Harsono (2013: 226)

Gambar di atas menurut Nonot Harsono (Harsono, 2013: 226-227) menunjukkan potensi penyelenggaraan bisnis ke depan mengarah pada integrasi vertikal. Pelaku bisnis besar yang saat ini telah memiliki izin usaha di semua lini dapat mengancam persaingan usaha bagi pelaku bisnis kecil-menengah. Regulator nantinya harus dapat mencegah terjadinya integrasi vertikal yang berlipat-lipat—menguasai semua jenis usaha.

Di samping itu, dalam struktur pasar yang berubah, kebijakan pembangunan jaringan *backbone* nasional yang tunggal perlu direalisasikan. Ini akan mendukung efisiensi bisnis. Tanpa jaringan *backbone* nasional akan terjadi pemborosan investasi dan membuat harga pelayanan telekomunikasi tinggi. Kondisi saat ini, puluhan operator mengupayakan sendiri-sendiri jaringan penghubung antarpulau dan antarwilayah provinsi atau kabupaten tanpa panduan yang memadai dari pemerintah. Bahkan tanpa disadari, beberapa operator membangun bagian infrastruktur jaringan yang serupa. Situasi ini menurut Nonot Harsono akan menyebabkan duplikasi yang sia-sia dan secara nasional merugikan.

Persoalan serius lainnya adalah dalam struktur pasar baru sangat mungkin muncul perilaku anti kompetitif seperti monopoli kawasan, hambatan interkoneksi, dan hambatan *open access*. Pengaturan *cross-ownership* dan konvergensi nantinya harus dibuat lebih detail untuk dapat mengendalikan konsolidasi usaha dan mencegah penyalahgunaan *market power* oleh pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan. Regulator juga harus dapat mengantisipasi fenomena *bundling*, *differentiation*, *predatory pricing*, subsidi silang, iklan negatif, *alliances* dan *merger* yang kemungkinan akan semakin ramai. Fenomena ini seharusnya dibendung karena menciptakan kompetisi tidak sehat.

Bagaimana konvergensi telekomunikasi dan penyiaran akan diatur juga menjadi tantangan kebijakan dan regulasi ke depan.

Selama ini kedua bisnis tersebut terpisah. Izin penyelenggaraan usaha pun terpisah. Sekarang, perkembangan televisi online semakin tidak terbendung dengan bentuk-bentuk yang sangat bervariasi, mulai *streaming* hingga IPTV. Untuk ini pun belum ada kebijakan yang mengatur.

Berkaitan dengan persoalan konsentrasi bisnis, selama ini ada pemerataan asumsi menyangkut karakteristik industri telekomunikasi dan penyiaran dengan industri-industri lain. Salah satu contoh, ukuran untuk menilai praktik monopoli dalam telekomunikasi dan penyiaran adalah menggunakan basis pangsa pasar. Ini tidak sepenuhnya tepat. Jika ukuran pangsa pasar ini hanya merujuk pada jumlah pelanggan dan/atau pendapatan iklan, maka hal ini tidaklah cukup. Pembatasan jangkauan bisnis seperti ukuran keterjangkauan wilayah bisnis (*coverage area*) seharusnya dipertimbangkan sebagai ukuran dalam menilai praktik monopoli. Dengan cara ini maka masyarakat di wilayah lokal (daerah) akan memiliki kesempatan dan dapat berpartisipasi dalam bisnis.

Perlindungan hak konsumen juga perlu lebih tegas pengaturannya. Pelayanan *digital advertising* dan *mobile advertising* selama ini telah cukup bermasalah karena mengorbankan konsumen. Perusahaan yang menawarkan jasa tersebut selama ini telah “menjual” data konsumen kepada pengiklan tanpa seizin konsumen yang bersangkutan. Ini tentu merupakan pelanggaran terhadap hak konsumen. Dampak dari layanan ini, konsumen merasa terganggu dengan kehadiran iklan yang tidak diinginkannya. Lebih dari itu, banyak kasus kejahatan muncul, seperti pembobolan rekening nasabah bank, pembajakan kartu kredit, dan sebagainya (Kompas, 17 Juni 2015). Jaminan privasi konsumen dan keamanan data pengguna dalam beragam aktivitas yang berbasis digital harus benar-benar diatur. Undang-undang telekomunikasi maupun ITE (Informasi dan Transaksi Elektronik) belum sepenuhnya mengatur persoalan ini.

BAB 6

PETA PERSOALAN INFRASTRUKTUR TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN

Dalam masyarakat modern sekarang, informasi adalah kebutuhan mendasar manusia untuk meningkatkan kehidupannya baik dari sisi ekonomi, politik, sosial dan budaya. Keinginan untuk memperbaiki taraf hidup tersebut berlaku baik dalam konteks personal maupun dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Hal tersebut juga berlaku terhadap masyarakat Indonesia yang tinggal di negara kepulauan terbesar di dunia, banyaknya pedesaan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dan lanskap yang sulit karena banyak pegunungan (Rudiantara, 2014). Dalam kondisi geografis seperti itulah, ketersediaan infrastruktur telekomunikasi menjadi sangat penting dalam menciptakan konektivitas penyediaan informasi bagi segenap masyarakat Indonesia.

Selain menyediakan konektivitas informasi, ketersediaan infrastruktur telekomunikasi juga berperan dalam peningkatan kualitas masyarakat dan bangsa. Dalam Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999, sektor telekomunikasi ditujukan menjadi wahana yang mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan hubungan

antara bangsa, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, serta mendukung kegiatan pemerintahan. Sedangkan dalam konteks global, ketersediaan infrastruktur telekomunikasi menjadi salah satu tolok ukur daya saing bangsa secara global (*global competitiveness index*).

Menurut penelitian yang dilakukan oleh *World Economic Forum* pada 2013, Indonesia menempati posisi ke-38 dari 148 negara untuk *global competitiveness index* (Bappenas, 2014; Tuwo, 2013). Peringkat ini naik secara signifikan dari tahun sebelumnya pada posisi 50. Sayangnya dalam sub-indeks teknologi informasi, Indonesia menempati posisi yang rendah untuk *fixed-phone* dari peringkat 78 menurun menjadi 82 pada tahun 2013. Meskipun begitu, untuk *cellular phone* meningkat dari peringkat 90 menjadi 62. Kesenjangan peringkat *fixed-phone* dan *cellular phone* ini menunjukkan bahwa infrastruktur telekomunikasi belum berkontribusi secara maksimal terhadap peningkatan daya saing bangsa. Untuk mengatasi hal tersebut, salah satu solusi yang sering ditawarkan adalah melakukan akselerasi pembangunan *broadband* nasional sebagai salah satu elemen infrastruktur telekomunikasi yang penting.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah akselerasi pembangunan *broadband* adalah satu-satunya cara untuk memperbaiki infrastruktur telekomunikasi di Indonesia? Bagaimana pula dengan infrastruktur penyiaran yang dalam perkembangan teknologi digital dan media konvergensi menjadi bagian yang tak terpisahkan dari telekomunikasi?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, bab ini akan memetakan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia dengan membaginya menjadi beberapa bagian. Bagian pertama menjelaskan ruang lingkup infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran. Bagian kedua mendeskripsikan kebijakan mengenai infrastruktur

telekomunikasi dan penyiaran. Bagian ketiga memberikan gambaran mengenai berbagai macam persoalan terkait infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran. Bagian kelima memaparkan tantangan ke depan dalam membangun infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran. Bagian terakhir memberikan tawaran solusi untuk permasalahan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran.

A. (Re)Definisi Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Secara umum, kata infrastruktur bisa diartikan sebagai prasarana sehingga infrastruktur telekomunikasi bisa diartikan sebagai prasarana telekomunikasi. Penggunaan istilah infrastruktur telekomunikasi pada awalnya dimulai dari penyusunan Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi Indonesia (selanjutnya disebut dengan cetak biru) pada 1999. Dalam cetak biru tersebut, Bab III Ayat 14 mengatakan bahwa “infrastruktur utama dalam teknologi komunikasi Indonesia pada waktu ini adalah jaringan tetap untuk komunikasi suara dan jaringan telepon bergerak generasi kedua. Karena kemajuan dan konvergensi teknologi, di masa depan jaringan telekomunikasi tetap serta jaringan telekomunikasi bergerak teresterial dan satelit untuk komunikasi multimedia akan merupakan infrastruktur utama.”

Apa yang dinyatakan di dalam cetak biru tersebut tidaklah jauh berbeda dengan apa yang diungkapkan oleh pakar telekomunikasi Nonot Harsono yang membagi beberapa tahapan infrastruktur komunikasi sesuai dengan sejarah perkembangan telekomunikasi di Indonesia (Nonot Harsono, wawancara, Jakarta, 6 Mei 2015). Tahap pertama adalah jaringan telepon tetap dimana negara yang menyiapkan jaringan maupun pengelolaannya melalui Perumtel yang membangun *Public Switched Telephone Network* (PSTN) yang dibangun dengan jaringan telepon tetap melalui kabel. Dari sisi infrastruktur, PSTN

sendiri hanya mampu menjangkau kurang dari 2% penduduk Indonesia saat itu. Sejak kebijakan liberalisasi yang menyebabkan privatisasi perusahaan negara, Perumtel kemudian menjadi PT Telkom (yang selanjutnya menjadi PT Telkom, Tbk) yang kemudian diikuti dengan munculnya berbagai penyelenggara jasa internet pada tahun 1990an yang memunculkan tahap kedua infrastruktur telekomunikasi: jaringan nirkabel (*wireless*). Tahap berikutnya adalah perkembangan telepon seluler.

Sejalan dengan perkembangan teknologi komunikasi dan informasi yang terjadi dalam satu dekade terakhir ini, pendefinisian ruang lingkup telekomunikasi di Indonesia menjadi lebih kompleks terutama terkait dengan digitalisasi dan konvergensi media. Jika sebelum konvergensi ruang lingkup telekomunikasi terbatas pada jaringan komunikasi tetap dan bergerak yang dianggap menjadi bagian yang terpisah dari internet dan penyiaran, maka setelah konvergensi ruang lingkup telekomunikasi menjadi lebih kompleks. Ruang lingkup telekomunikasi kemudian menjadi lebur dengan internet dan penyiaran setelah melalui proses transisi dimana telekomunikasi melebur dengan internet terlebih dahulu baru kemudian dengan penyiaran (Harsono, 2013:111). Apa yang sedang dialami di Indonesia sekarang adalah proses transisi menuju konvergensi sehingga pendefinisian mengenai ruang lingkup infrastruktur telekomunikasi (dan penyiaran) juga menjadi kompleks sesuai dengan perkembangan teknologi dan regulasi yang menyertai. Persoalannya adalah apakah terdapat kesamaan pemaknaan terhadap redefinisi telekomunikasi dalam konteks digitalisasi dan konvergensi media.

Salah satu redefinisi infrastruktur telekomunikasi dilakukan oleh pakar telekomunikasi, Nonot Harsono yang menyatakan bahwa terdapat dua domain yang penting (Harsono, 2013:87-88). Pertama adalah infrastruktur jaringan yang terdiri dari empat bagian besar yakni *backbone*, distribusi, akses dan manajemen termasuk perangkat

switching, routing, session control function, dengan segala bentuk fungsi saluran atau kanal seperti kabel tembaga (*twisted* atau *coax*), *fiber optic*, satelit, atau *microwave link*. Nonot juga mengatakan bahwa terdapat tiga jaringan besar yaitu jaringan telepon, jaringan internet dan jaringan penyiaran. Kedua adalah fungsi infrastruktur yang menyediakan konektivitas untuk beragam layanan telekomunikasi. Redefinisi yang dilakukan oleh Harsono ini pada dasarnya sudah menggabungkan telekomunikasi (telepon tetap dan telepon bergerak), internet dan penyiaran yang sesuai dengan perkembangan teknologi terkini.

Sementara itu Menteri Komunikasi dan Informatika, Rudianta dalam Dialog Akhir Tahun Masyarakat Komunikasi pada Desember 2014 menyebutkan beberapa elemen infrastruktur telekomunikasi disebutkan antara lain *benchmarking mobile internet*, infrastruktur akses *broadband, national fiber optic backbone*, infrastruktur PT Telkom, penyelenggaraan Seluler GSM, penyelenggaraan seluler berbasis CDMA, dan satelit. Berbeda dengan redefinisi yang dilakukan oleh Harsono, Rudianta memfokuskan infrastruktur telekomunikasi pada telepon bergerak dan internet.

Sedangkan dalam Buku Putih Komunikasi dan Informatika 2012 disebutkan ada empat bagian penting dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran yakni *broadband*, penyiaran digital, *e-commerce* dan Teknologi Informasi Komunikasi (TIK) Pedesaan. *Broadband* (pita lebar) adalah akses internet dengan jaminan konektivitas *always on* dan memiliki kemampuan untuk memberikan layanan *triple play* yang baik berdasarkan nilai *quality of experience* dari pengguna. Layanan *triple play* hanya bisa diperoleh jika infrastruktur *broadband* yang berupa *backbone* (jaminan ketersediaan konektivitas dengan kualitas layanan *broadband* yang baik diukur dengan customer experience secara nasional), *backhaul* (jaminan ketersediaan konektivitas dengan mencukupi kebutuhan

mendistribusikan jaringan akses dengan kualitas *broadband*) dan akses (jaminan ketersediaan konektivitas kualitas layanan *broadband* kepada pelanggan) tersedia (Meiningsih, dkk., 2012 :LK4).

Penyiaran digital adalah penyiaran yang disampaikan dalam format digital dimana sinyal data, audio dan video dikirim dari studio produksi hingga dapat diterima di perangkat televisi dengan kualitas sinyal yang jernih. Penyiaran digital dianggap solusi terbaik dibandingkan dengan penyiaran analog karena menghemat spektrum frekuensi dan pengoperasinya lebih murah dan efisien (Meiningsih, dkk., 2012 :LK12-13).

E-commerce adalah semua bentuk transaksi komersial yang menyangkut organisasi dan individu yang didasarkan pada pemrosesan dan transmisi data yang digitalisasikan termasuk teks, suara dan gambar, termasuk pertukaran informasi komersial secara elektronik. Berkembangnya *e-commerce* di sebuah wilayah bisa dilihat dari kesiapan infrastruktur dan parameter indikatornya antara lain jumlah pelanggan telepon, pelanggan internet, penetrasi internet dan ketersediaan *bandwidth* (Meiningsih, dkk., 2012 :LK20-21). TIK Pedesaan adalah penyediaan infrastruktur oleh pemerintah untuk memperkecil *digital divide* melalui *universal service obligation* (USO). Beberapa program yang dibuat untuk memperkuat titik akses di daerah pedesaan di Indonesia adalah Desa Dering, Desa Pintar, Pusat Layanan Internet Kecamatan (PLIK), *Mobile*-Pusat Layanan Internet Kecamatan (M-PLIK), *National Internet Exchange* (NIX), *Wifi* Kabupaten, PLIK Sentra Produktif, *Upgrade* Desa Pintar, *Telinfo* Tuntas dan Perangkat Radio (Desa Informasi) (Meiningsih, dkk., 2012 :LK25).

Dengan beragam jenis dan jaringan infrastruktur telekomunikasi sebagaimana digambarkan di atas, cara negara merumuskan kebijakan mengenai infrastruktur telekomunikasi yang berkembang mengikuti perubahan teknologi akan dibahas berikut ini.

B. Kebijakan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Sejak awal perkembangan telekomunikasi di Indonesia, yakni dalam tahap pembangunan jaringan telepon tetap, kebijakan pemerintah untuk menyediakan infrastruktur telekomunikasi cenderung kurang memperhitungkan keberlanjutan kebijakan tersebut. Salah satu contohnya adalah kebijakan tentang penyediaan infrastruktur jaringan telepon tetap. Menurut Nonot Harsono, pemerintah pernah mengeluarkan kebijakan untuk menyediakan satu Sentral Telepon Otomat (STO) untuk satu kecamatan di mana satu STO bisa menyambungkan 10.000 rumah. Sayangnya, kebijakan untuk telepon nasional ini terabaikan saat infrastruktur telekomunikasi berkembang menuju *wireless access*:

“Nah di situ kita tidak punya *policy* tentang telepon nasional, itu kelemahan utama pemerintah kita. Padahal dari infrastruktur telekomunikasi itu, yang namanya jaringan telekomunikasi, yang sekarang diberi nama jaringan *broadband* nasional, itu harusnya secara teknis dipikir dari *backbone* dulu, jalan tolnya dulu, baru jalan utamanya, baru gang-gangnya, ...nah prinsip-prinsip itu ditinggalkan” (Nonot Harsono, wawancara, Jakarta, 6 Mei 2015).

Persoalan tidak adanya keberlanjutan dalam menerapkan kebijakan telepon tetap tersebut dikarenakan tidak adanya *roadmap* yang utuh, jelas dan komprehensif mengenai bagaimana infrastruktur telekomunikasi di Indonesia akan dikembangkan.

Selain itu, persoalan lain adalah tidak adanya kebijakan yang tegas mengenai pengelolaan infrastruktur telekomunikasi sebagaimana diungkapkan oleh Nonot Harsono:

“BUMN telekomunikasi kita tidak diberi tugas untuk mengawal telekomunikasi di Indonesia, tapi diposisikan setara dengan perusahaan-perusahaan yang lain. Nah itu juga yang perlu dikritisi dalam pengelolaan negara ini. Kok bisa BUMN disamakan persis dengan yang lain. Seharusnya kan diberi tugas khusus. Sehingga pengadaan penetrasi infrastruktur ini tidak secepat yang kita inginkan. Gagasannya banyak, mulai 1995 itu Palaparing itu sudah ada, gagasan Palaparing itu sudah ada sebagai *backbone nasional*” (Nonot Harsono, wawancara, Jakarta, 6 Mei 2015).

Ketidaktegasan negara ini kemudian menunjukkan bahwa negara tidak mampu mengelola infrastruktur telekomunikasi. Seperti diungkapkan oleh Masduki, staf pengajar Ilmu Komunikasi UII:

“...frekuensi itu benda publik, jadi harus dikelola negara. Tapi waktu itu dibuat opini sedemikian rupa bahwa negara ini tidak mampu untuk mengelola infrastruktur.... Waktu itu, kita kan baru keluar dari krisis 1998.....Ya sudah, ini karena negara nggak mampu, harus ada *exit strategy*, yakni diprivatisasi. Dalam tanda petik, diliberalkan. Dengan begitu akan masuk investasi jaringan-jaringan infrastruktur, dari Aceh sampai ke Papua” (Masduki, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Dari pernyataan tersebut terlihat bahwa kebijakan untuk privatisasi mengakibatkan pengelolaan infrastruktur telekomunikasi menjadi kurang terarah.

Bagaimana kemudian dengan kebijakan infrastruktur jaringan telekomunikasi yang disebut dengan *National Broadband Plan*? Apakah kebijakan tersebut bisa menjawab seluruh kelemahan kebijakan infrastruktur telekomunikasi selama ini?

Kebijakan Indonesia *Broadband Plan 2014-2019* atau sering disebut sebagai Rencana Pitalebar Indonesia diluncurkan oleh Bappenas pada 2014 melalui Peraturan Presiden No 96 tahun 2014. Dalam kebijakan ini, *broadband* diartikan sebagai akses internet dengan jaminan konektivitas yang selalu tersambung dan terjamin ketahanan dan keamanan informasinya serta memiliki kemampuan *triple-play* yang cepat baik untuk akses tetap maupun akses bergerak (Bappenas 2014:6).

Dalam rencana lima tahun pertama, pembangunan *broadband nasional* ditargetkan untuk bisa memberikan akses tetap sebesar 71% di kota dan 30% di desa dan akses bergerak sebesar 52% di kota dan 6% di desa (Bappenas 2014: 6). Untuk mencapai target tersebut, pemerintah membuat beberapa program unggulan. Pertama, konektivitas ekonomi yang terdiri dari Proyek Ring Palapa, Pipa Bersama, dan Proyek Percontohan Pita Lebar. Kedua, konektivitas pemerintah dalam bentuk Jaringan dan Pusat Data Pemerintah terpadu. Ketiga, Reformasi Dana Kewajiban Pelayanan Universal (*Universal Service Obligation*) serta pengembangan SDM (sumber daya manusia) dan Industri TIK (Teknologi Informasi Komunikasi) Nasional (Bappenas 2014:06). Dari ketiga program ini, salah satu kebijakan mengenai infrastruktur telekomunikasi adalah untuk mempercepat pembangunan *backbone fiber optic* Ring Palapa di wilayah timur Papua.

Dalam merumuskan kebijakan *broadband* ini, pemerintah menetapkan empat kebijakan utama terkait dengan prasarana (infrastruktur), penggunaan, kerangka regulasi, dan pendanaan. Terkait dengan infrastruktur, kebijakan utama pemerintah adalah untuk melakukan percepatan dan pemerataan infrastruktur *broadband*, untuk memastikan ketersediaan, aksesibilitas, dan keterjangkauan layanan dengan terintegrasi secara lokal dan terhubung secara global (*locally integrated, globally connected*) (Bappenas, 2014:57).

Apa yang ditargetkan dalam rencana *broadband* nasional di atas tampaknya sangat ideal untuk kemudian dipertanyakan lagi apakah rencana tersebut dapat tercapai pada 2019. Bagaimana pula dengan beragam persoalan infrastruktur telekomunikasi sekarang? Jawaban atas pertanyaan itu akan dijelaskan berikut ini.

C. Permasalahan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Bagian ini akan memaparkan beberapa permasalahan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran dilihat dari ketersediaan infrastruktur, akses, penyelenggaraan maupun pemanfaatan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran.

Ketersediaan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran

Permasalahan utama infrastruktur telekomunikasi di Indonesia adalah ketersediaan jaringan infrastruktur telekomunikasi nasional yang masih terbatas, baik dilihat dari pembagian wilayah berdasarkan letak pulau-pulau besar di Indonesia maupun dilihat dari disparitas antara wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan.

Dilihat dari disparitas infrastruktur wilayah di Indonesia, salah satu contohnya dilihat melalui jaringan *backbone fiber optic*, pada tahun 2011 total pembangunan infrastruktur *fiber optic* mencapai 41.151,6 km. Sayangnya, penyebaran jaringan *fiber optic* ini masih lebih banyak di wilayah barat Indonesia seperti Pulau Jawa (60,73%) dan Sumatera (36,3%). Sedangkan untuk wilayah Indonesia Timur, jaringan *fiber optic* baru dibangun di Sulawesi (1,9%) serta Bali dan Nusa Tenggara (1,38%). Sementara wilayah Indonesia timur lainnya seperti Maluku dan Papua belum tersentuh oleh jaringan *fiber optic* (Meiningsih, dkk., 2012 :26). Hal yang sama dikemukakan oleh informan penelitian, Niswar

Hasan, akademisi teknologi informasi di Universitas Hasanudin, Makassar, bahwa infrastruktur telekomunikasi, khususnya *fiber optic*, tidak merata di seluruh pelosok Indonesia karena hanya berpusat di perkotaan saja, sementara pedesaan sangat kurang (Niswar Hasan, wawancara, Makassar, 13 Maret 2015).

Selain persoalan tersebut, Direktorat Jenderal Sumberdaya dan Perangkat Post dan Informatika (2011:8) melihat bahwa sebagian besar infrastruktur telekomunikasi nasional saat ini terdiri atas jaringan *suits-sirkuit(circuit-switch network)*. Kelebihan utama jaringan ini adalah kualitas layanan yang relatif terjamin. Sedangkan kelemahannya adalah biaya yang tinggi, kurang efisien serta layanan yang terbatas. Selain itu, kelemahannya juga terletak pada pengembangan aplikasinya yang membutuhkan waktu yang relatif lama karena kekuatannya terletak hanya pada jaringannya dan bukan di terminal (Dirjen SDPII, 2011:8).

Untuk mengatasi hal tersebut, pada tahun 2011, Dirjen SDPII menyusun peta-jalan (*roadmap*) infrastruktur satelit Indonesia yang bertujuan untuk memudahkan regulator, penyelenggara jaringan dan layanan, para pemodal, penyelenggara bisnis pendukung, maupun konsumen, dalam menyikapi perkembangan infrastruktur satelit Indonesia hingga 2021. Pertimbangannya adalah implementasi teknologi infrastruktur lainnya seperti Palapa Ring dan akses nirkabel pita lebar (*broadband wireless access*) (Dirjen SDPPI, 2011: i).

Persoalannya adalah apakah *roadmap* ini digunakan sebagai pijakan awal untuk memperbaiki kesenjangan infrastruktur telekomunikasi, khususnya satelit, baik di wilayah timur Indonesia maupun wilayah pedesaan? Sedangkan kebutuhan untuk mengembangkan jaringan infrastruktur yang merata di seluruh Indonesia tidak hanya terfokus pada satelit saja, melainkan juga berbagai layanan telekomunikasi seperti sambungan tetap (*fixed line*), internet, dan juga akses pita lebar.

Akses telekomunikasi dan penyiaran

Persoalan kesenjangan infrastruktur dilihat dari wilayah geografis barat-timur dan perkotaan-pedesaan di atas tentu saja mengakibatkan akses telekomunikasi yang terbatas dan tidak merata di Indonesia. Masyarakat Indonesia di wilayah timur Indonesia cenderung mengalami kesulitan mendapatkan akses telekomunikasi.

Demikian halnya masyarakat di pedesaan. Kesenjangan akses telekomunikasi antara perkotaan dan pedesaan cukup tinggi. Sebagaimana dijelaskan di atas masih ribuan atau bahkan puluhan ribu desa yang belum terkoneksi dengan jaringan telekomunikasi. Sebaliknya, di beberapa kota besar, terutama Jakarta sebagai ibukota, pusat pemerintahan dan pusat ekonomi, kapasitas telekomunikasi sangat melimpah dan berlebihan.

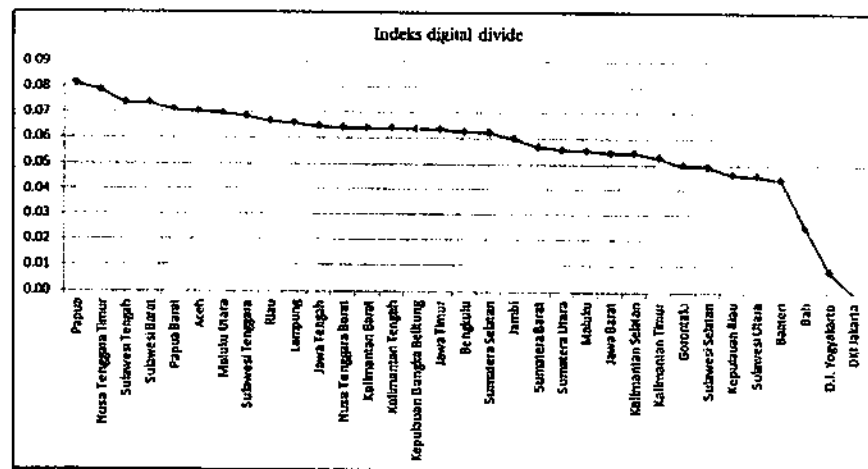
Padahal daerah pedesaan mewakili 76% wilayah Indonesia namun pelanggan telekomunikasi hanya sekitar 20,5% dari jumlah keseluruhan pelanggan. Dengan data tersebut terlihat bahwa teledensitas di daerah pedesaan juga relatif rendah yakni hanya 0,2% per 100 penduduk. Dari 72 ribu desa yang ada di Indonesia, 38.471 di antaranya belum terjangkau fasilitas komunikasi (Dirjen SDPPI, 2011:7).

Kebutuhan untuk memperbaiki akses telekomunikasi tersebut tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan informasi yang merata di skala lokal dan nasional Indonesia tapi juga untuk bersaing dengan negara lain terutama negara-negara di Asia Tenggara. Menurut *World Economic Forum* 2013, peringkat Indonesia dalam teknologi informasi dan komunikasi terutama dalam jaringan telepon tetap dan bergerak menempati posisi lebih rendah (50) dibandingkan dengan Singapura (2), Malaysia (25), dan Brunei (28). Meskipun begitu, peringkat Indonesia lebih tinggi dibandingkan dengan Philipina (65), Vietnam (75), dan Kamboja (85).

Temuan yang kurang lebih sama dikemukakan oleh *The Economist* (Utomo dkk., 2013: 80). Majalah berita ini mencatat bahwa meskipun Indonesia menempati ranking kedua terbesar pengguna *Facebook* dan ranking ketiga pengguna *Twitter*, penetrasi internet Indonesia menempati posisi paling rendah dibandingkan negara lainnya di Asia Tenggara. Internet hanya diakses 21% penduduk Indonesia berusia 15-49 tahun.

Tingginya kesenjangan digital di Indonesia bisa dilihat dari studi yang dilakukan oleh Sri Yanti pada 2013 yang melihat indeks *digital divide* di setiap provinsi di Indonesia terhadap DKI Jakarta yang bisa dilihat dalam grafik 1.

Grafik 1
Nilai Indeks *Digital Divide* Tiap Provinsi terhadap DKI Jakarta



Sumber: Sri Yanti (2013:289)

Dari grafik tersebut, terlihat bahwa tingkat kesenjangan digital provinsi D.I Yogyakarta paling sedikit dibanding dengan provinsi lainnya karena infrastruktur *wireless* di D.I. Yogyakarta paling besar setelah DKI Jakarta. Alasan lain adalah tingkat pendidikan D.I. Yogyakarta relatif tinggi di mana jumlah mahasiswanya paling besar setelah DKI Jakarta. Dalam kondisi tersebut, bisa dipahami bahwa keterampilan maupun kemampuan untuk mengakses teknologi informasi dan telekomunikasi juga besar. Selain itu, tingkat penggunaan teknologi informasi dan telekomunikasi di D.I. Yogyakarta juga sangat besar karena kemudahan untuk mengaksesnya baik fasilitas maupun kemampuan untuk mengakses serta skil yang dimiliki cukup tinggi. Sehingga apabila terjadi sesuatu masalah mengenai gangguan jaringan atau peralatan, SDM di D.I. Yogyakarta mempunyai kemampuan untuk mengatasinya (Yanti, 2013:289).

Sebaliknya, indeks *digital divide* Provinsi Papua paling besar dibanding dengan provinsi lainnya. Hal ini disebabkan infrastruktur, kemampuan penduduk mengakses telekomunikasi, dan penggunaan teknologi komunikasinya paling sedikit dibanding provinsi lainnya. Selanjutnya Provinsi Nusa Tenggara Timur menempati urutan kedua untuk tingkat kesenjangan digital setelah Papua karena sangat sedikit infrastruktur telekomunikasi, terutama infrastruktur *wireless*, sehingga penggunaan telekomunikasinya juga sangat sedikit. Kemudian Sulawesi Tengah berada pada posisi ketiga karena infrastruktur *wireless*-nya juga sangat sedikit, tidak sebanding dengan penduduknya sehingga kemajuan telekomunikasinya sangat lambat. Dari grafik tersebut terlihat bahwa provinsi di wilayah timur mempunyai akses telekomunikasi yang lebih terbatas dibandingkan di wilayah barat.

Rendahnya teledensitas (jumlah koneksi telekomunikai tiap 100 penduduk di Indonesia) disebabkan oleh investasi yang tak mencukupi dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi dan rendahnya terobosan internet (Iqbal & Suleman, 2010: 62). Kendala pembangunan

infrastruktur telekomunikasi terletak pada lemahnya kapasitas SDM dan kelembagaan seperti buruknya tata kelola pemerintahan (Iqbal & Suleman, 2010: 75). Di samping itu, persoalan teledensitas juga disebabkan oleh kurangnya kompetisi dalam bisnis telekomunikasi sambungan tetap (*fixed-line*) dan kurangnya konsistensi dan peraturan independen dalam jasa internet dan telepon (Iqbal & Suleman, 2010: 62).

Persoalan akses yang belum seimbang di wilayah Indonesia dan juga rendahnya akses telekomunikasi di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya adalah persoalan yang harus segera dipecahkan. Kemerataan akses ini hanya bisa diperoleh jika pengembangan akses telekomunikasi merambah daerah terpencil dan pedesaan serta wilayah timur Indonesia.

D. Penyelenggaraan Infrastruktur Telekomunikasi

Menurut kajian Bappenas yang dilakukan pada 2006 (Bappenas, 2006:7-8) terdapat keterbatasan penyelenggara infrastruktur telekomunikasi yang dilihat dari sisi pasokan (*supply*) dan sisi permintaan (*demand*). Dilihat dari sisi pasokan, keterbatasan infrastruktur telekomunikasi bisa dilihat dari tiga hal: terbatasnya kemampuan pembiayaan operator, tingginya *barrier to entry*, dan terbatasnya kemampuan adopsi teknologi. Sedangkan dilihat dari sisi permintaan terlihat dari kemampuan daerah untuk mendukung operator lokal beroperasi masih sangat terbatas.

Keterbatasan infrastruktur telekomunikasi terlihat dari keterbatasan pembiayaan di mana setiap operator harus merumuskan strategi untuk mengembangkan infrastruktur dan layanan komunikasi. Setidaknya terdapat tiga strategi yakni *network widening* (membuka daerah baru), *network deepening* (meningkatkan kapasitas jaringan untuk bisa menampung trafik yang lebih banyak), dan *network*

innovation (memperkaya fitur layanan) (Bappenas, 2006: 7). Operator baru dan atau operator lokal biasanya akan menghindari *network widening* karena ini investasi yang besar sulit untuk dilakukan, sehingga pembukaan area baru akan sulit kecuali dilakukan oleh operator yang merupakan pemain besar telekomunikasi. Bagi pemain besar industri telekomunikasi seperti Telkom, Indosat, dan Excelcomindo, persoalan pengadaan peralatan telekomunikasi yang menunjang infrastruktur telekomunikasi relatif tidak menjadikan persoalan karena investasi mereka besar. Namun menurut Iqbal dan Sulaeman (2010:62), dominasi ketiga pemain besar tersebut membuat pemain lain terutama yang beroperasi di daerah kesulitan membangun infrastruktur di daerah mereka sendiri. Di sisi lain, operator juga mengalami keterbatasan untuk melakukan *network deepening* dan *network innovation* karena perkembangan teknologi telekomunikasi sangat cepat sehingga kebutuhan untuk investasi juga harus dilakukan secara cepat sedangkan pembangunan infrastruktur membutuhkan perencanaan yang matang dengan perhitungan pengembalian modal yang panjang pula.

Terkait dengan *barrier to entry*, Bappenas (2006:7) menyatakan bahwa penyelenggaraan telekomunikasi sambungan tetap dan penguasaan infrastruktur masih dikuasai oleh pemain besar yang dominan sehingga operator lain kesulitan untuk menyaingi *incumbent*. Sedangkan dalam penyelenggaraan telekomunikasi sambungan bergerak yang sejak awal bersifat kompetitif, operator baru yang akan masuk menghadapi kesulitan karena terbatasnya ketersediaan spektrum frekuensi mengingat sebagian besar spektrum frekuensi sudah dialokasikan untuk operator yang sudah ada. Selain itu, persoalan alokasi frekuensi oleh pemerintah cenderung mengalami proses yang sarat dengan muatan politik (Ambardi, dkk., 2014:59). Kondisi ini menyulitkan operator baru masuk dalam pasar, bertahan, berkembang dan bisa berkompetisi dengan pemain yang lama.

Dalam bahasa yang lebih singkat bisa dikatakan bahwa monopoli penyelenggaraan infrastruktur dipegang oleh pemain-pemain besar lama.

Terkait dengan kemampuan adopsi dan adaptasi teknologi terlihat bahwa perkembangan teknologi telekomunikasi berkembang pesat. Setidaknya dalam dua dekade terakhir ini teknologi digital muncul sebagai pelengkap dan atau pengganti teknologi analog sehingga persoalan infrastruktur telekomunikasi juga akan terkait dengan infrastruktur konvergensi media. Persoalannya adalah penyelenggara infrastruktur telekomunikasi belum dapat melakukan adopsi dan adaptasi teknologi dengan optimal. Selain itu perangkat regulasi juga belum dapat mengantisipasi perkembangan teknologi secara cepat sehingga pemanfaatan teknologi belum maksimal.

Persoalan lain yang dihadapi oleh operator telekomunikasi dari sisi pasokan selain tiga persoalan di atas adalah keterbatasan peralatan komunikasi baik dari ketersediaannya maupun harganya. Persoalan ini diungkapkan oleh Firhat Chalid, seorang pengusaha warnet, pemegang lisensi mikrotik dunia, dan mantan pengusaha layanan internet di Makassar. Ia mengatakan bahwa peralatan telekomunikasi yang ketersediaannya terbatas tersebut harganya relatif mahal (Firhat Chalid, wawancara, Makassar, 13 Maret 2015). Solusi untuk persoalan ini adalah ketersediaan peralatan telekomunikasi yang memadai dengan harga yang sesuai dengan spesifikasi dan kondisi peralatannya.

Sementara itu, persoalan dari sisi permintaan adalah terbatasnya kemampuan daerah untuk mendukung operator lokal untuk beroperasi secara komersial. Menurut Bappenas (2006:8) biasanya kesediaan operator daerah untuk beroperasi di wilayah tertentu setidaknya dipengaruhi oleh tingkat kepadatan penduduk dan daya beli masyarakat sekaligus jenis aktivitas masyarakat. Dalam konteks ini, daerah perkotaan atau pusat industri menjadi target

utama operator sedangkan daerah pedesaan menjadi daerah yang kurang menarik bagi operator. Oleh karena itu, daerah-daerah yang dianggap tidak menarik bagi operator inilah yang kemudian menjadi fokus program USO (*Universal Service Obligation*) sebagaimana yang tergambar dalam tabel 2 berikut.

Tabel 2
Tataran Penyelenggaraan Pos dan Telematika

TATA PENYELENGGARAAN			POS	TELEKO-MUNIKASI	TEKNOLOGI INFORMASI	PENYIARAN
FUNGSI KEBIJAKAN			Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah
FUNGSI REGULASI			Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah
				Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI)		Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
FUNGSI OPERASI	Daerah Komersial	Pembiayaan dan Pelaksana	BUMN	BUMN	Swasta	Pemerintah
			Swasta	Swasta		Swasta
	Daerah USO/ PSO	Pembiayaan	Pemerintah	BUMN*	Pemerintah**	Pemerintah
				Swasta*	Swasta	
		Pelaksana	BUMN	BUMN	Swasta	
				Swasta		

Sumber: Bappenas (2006:8)

Dalam tabel tersebut terlihat bahwa pemerintah tidak lagi berperan sebagai operator melainkan sebagai fasilitator. Bahkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004-2009, prioritas pembangunan yang didanai oleh APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) difokuskan kepada penguatan kebijakan dan regulasi serta penyediaan infrastruktur daerah melalui program USO tersebut.

E. Pemanfaatan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Berdasarkan kebutuhan masyarakat akan layanan telekomunikasi yang semakin tinggi, bersamaan dengan kesenjangan digital di berbagai wilayah di Indonesia (barat-timur dan perkotaan-pedesaan) yang semakin lebar, pemerintah perlu mendorong penyediaan infrastruktur telekomunikasi. Selama ini pemanfaatan infrastruktur komunikasi masih belum optimal karena pembangunan infrastruktur lebih diutamakan ketimbang pemanfaatan infrastruktur yang ada sehingga resiko lain yang muncul adalah terjadi pemborosan investasi (Bappenas, 2006:10).

Bappenas (2006:10) memberikan beberapa ilustrasi terkait dengan belum optimalnya pemanfaatan infrastruktur telekomunikasi. Pertama, belum optimalnya pemanfaatan infrastruktur telekomunikasi yang dimiliki dan dikelola oleh operator nontelekomunikasi seperti PT PLN (Perusahaan Listrik Negara) dan PT PGN (Perusahaan Gas Negara) yang terlihat dari rendahnya tingkat pemanfaatan jaringan serat optik. Kedua, belum optimalnya infrastruktur pendukung seperti menara dimana banyak sekali menara dibangun tapi pemanfaatannya tidak optimal dan menimbulkan persoalan duplikasi investasi dan estetika tata ruang wilayah yang berkurang. Ketiga, potensi pemanfaatan infrastruktur alternatif seperti *powerline communications* (PLC) atau *broadband powerline* (BPL) belum digarap dengan baik.

Tawaran solusi atas persoalan ini adalah pemanfaatan infrastruktur nontelekomunikasi sebagai bagian dari infrastruktur komunikasi untuk efisiensi pemanfaatan aset nasional, optimisasi menara yang ada, dan pemanfaat yang optimal dari infrastruktur alternatif (Bappenas, 2006:10)

F. Tantangan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Negara memiliki tanggung jawab besar dalam menciptakan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran ideal. Partisipasi publik juga memegang peran yang tidak kalah penting dalam mendorong terwujudnya infrastruktur informasi nasional yang merata. Baik negara maupun publik sama-sama memiliki peran vital dalam merencanakan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran.

Tanggung jawab negara

Terkait dengan tujuan penyelenggaraan telekomunikasi yang salah satunya adalah untuk membuat kehidupan berbangsa yang lebih baik dan juga meningkatkan daya saing Indonesia dengan negara lain terutama negara-negara di Asia Tenggara, maka persoalan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran menjadi tanggung jawab negara.

Selain mengatur persoalan teknis terkait dengan infrastruktur telekomunikasi seperti jaringan telekomunikasi, akses telekomunikasi, teknologi telekomunikasi, dan peralatan telekomunikasi, negara juga perlu mengatur berbagai hal penting lainnya. Pertama, negara perlu mengatur siapa saja yang berhak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan infrastruktur telekomunikasi. Kedua, negara perlu mengatur mekanisme dalam membangun dan mengelola infrastruktur telekomunikasi. Ketiga, negara perlu mengatur perizinan penyelenggaraan infrastruktur telekomunikasi, dan keempat, negara perlu mengatur masa pengelolaan infrastruktur telekomunikasi.

Dalam mengatur hal-hal tersebut, tentu saja negara harus secara tegas mengedepankan prinsip keadilan sosial. Prinsip ini sebaiknya digunakan agar dalam membangun dan memelihara infrastruktur

telekomunikasi -baik untuk aktivitas telekomunikasi dan penyiaran- tidak hanya terpusat di perkotaan dan wilayah barat Indonesia tapi juga menyentuh pedesaan dan wilayah timur Indonesia. Dalam konteks ini, pakar telekomunikasi, Onno W. Purbo menyatakan bahwa negara bertanggungjawab dalam penyediaan infrastruktur, "...bangun infrastruktur, jadi pondasi. Itu negara. Lebih kearah buat keadilan lah. Supaya adil. Di Papua dan Jawa sama" (Onno W. Purbo, wawancara, Yogyakarta, 28 Maret 2015).

Partisipasi publik

Meskipun negara bertanggungjawab dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi, negara seharusnya melibatkan publik atau masyarakat setempat. Di sini masyarakat tidak hanya diposisikan sebagai konsumen atau pengguna jasa telekomunikasi saja. Hal ini tentu saja untuk mencapai tujuan agar infrastruktur telekomunikasi bukan hanya tersedia secara merata di seluruh Indonesia tapi juga bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di masing-masing daerah. Keterlibatan publik dalam penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran adalah sebuah keharusan dalam penyelenggaraan sistem informasi yang berpihak pada publik. Mencari bentuk bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi perlu kajian serius.

Infrastruktur informasi nasional dan global

Menurut pakar hukum telematika, Edmon Makarim (2003:47) sistem informasi publik bukanlah sekedar sistem informasi yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk kepentingan publik, melainkan juga termasuk sistem informasi yang diselenggarakan oleh swasta untuk kepentingan publik. Oleh karena itu, penjumlahan dari sistem informasi yang diselenggarakan informasi pemerintahan dan

swasta yang berpihak kepada kepentingan publik yang bertujuan untuk menyediakan sistem informasi nasional disebut dengan infrastruktur informasi nasional. Sistem informasi nasional wajib dijaga eksistensinya untuk melindungi kepentingan nasional dalam tarik menarik kepentingan komunitas global dan yang didominasi teknologi dan industri negara maju dengan kepentingan masyarakat pengguna. (Makarim, 2003:47)

BAB 7 SUMBER DAYA FREKUENSI: MILIK SIAPA, UNTUK SIAPA?

Frekuensi atau biasa disebut sebagai spektrum gelombang radio merupakan salah satu sumber daya utama dalam penyelenggaraan telekomunikasi dan penyiaran. Oleh karena merupakan sumber daya utama, frekuensi tidak jarang menjadi rebutan bahkan menjadi suatu "komoditas" bisnis. Namun apakah frekuensi hanya penting bagi industri telekomunikasi dan penyiaran? Tentu saja tidak, frekuensi juga penting bagi nonindustri. Negara, instansi pemerintahan, masyarakat (komunitas), dan juga individu membutuhkannya. Melihat dari banyaknya pihak yang berkepentingan pada frekuensi, maka kebijakan dan pengaturan penggunaan frekuensi harus dirumuskan secara jelas dengan memuat prinsip-prinsip keadilan.

Bab ini akan membahas pengelolaan frekuensi yang selama ini dilakukan oleh negara dan berbagai persoalan yang muncul akibat pengelolaan yang kurang serius. Untuk dapat memberikan pembahasan yang memadai, bab akan dibagi ke dalam beberapa subtopik. Pertama adalah tentang frekuensi radio. Subtopik ini membahas definisi frekuensi, kepemilikan, dan siapa yang berhak atas pengelolaannya. Kedua adalah pembahasan prinsip-prinsip pengelolaan frekuensi. Ketiga merupakan ulasan tentang praktik dan persoalan pengelolaan

DAFTAR PUSTAKA

- Agarwal, R.N. (n.d.). *Frequency spectrum management in India*. Retrieved from <http://pib.nic.in/feature/feyr2000/fjun2000/f060620001.html>.
- Albany Associates (2012, July). *Internet and internet protocol television (IPTV) regulation*. Retrieved from <http://www.osce.org/fom/92197?download=true>.
- Albarran, A.B. (2006). *Management of electronic media* (3rd ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Albarran, A.B. (2010). *Management of electronic media* (4th ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Ambardi, K., Parahita, G., Lindawati, L., Sukarno, A., & Aprilia, N. (2014). *Mapping digital media: Indonesia*. London: Open Society Foundations.
- Australian Broadcasting Corporation. (2005). "Driving digital": A review of the duration of the analog/digital television simulcast period. Retrieved from <http://about.abc.net.au/wp-content/uploads/2012/06/ABCSubmissionDrivingDigitalDec2005.pdf>.
- Australian Communication and Media Authority. (2012). *Commercial TV broadcasting licenses*. Retrieved from <http://www.acma.gov.au>
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2006). *Laporan pekerjaan swakelola: Kajian potensi pemanfaatan infrastruktur nontelekomunikasi secara luas dalam penyediaan jasa telekomunikasi*. Jakarta: Direktorat Energeri, Telekomunikasi dan Informatika, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2014). *Rencana pitalebar Indonesia 2014-2019*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).
- Banerjee, I., & Seneviratne, K. (2006). *Public broadcasting service in the age of globalization*. Singapore: AMIC.
- Boden, D., & Molotch, H. (1994). The Compulsion of proximity. In R. Friedland, & D. Boden (Eds.), *How here space, time, and modernity* (pp. 257-286). Berkeley, CA: University of California Press.
- Castell, M. (1996). *The rise of the network society*. Malden, Mass: Blackwell.
- Castell, M. (1997). *The power of identity*. Malden, Mass: Blackwell.
- Castell, M. (1998). *End of millenium*. Malden, Mass: Blackwell.
- Craft, J. E., Leigh, F. A., & Godfrey, D. G. (2001). *Electronic media*. CA: Wadsworth. Retrieved from <http://search.informit.com.au/documentSummary;dn= dn=697626686112018;res=1ELLCC>.
- Cunningham, S. D. (2002). From cultural to creative industries: Theory, industry, and policy implications. *Media international Australia incorporating culture and policy: quarterly journal of media research and resources*, 102, 54-65.

- Cunningham, S. (2012). Broadband, the NBN, and the creative industries. *Australian Quarterly*, April-June, 83(2), 16-19. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23392442>.
- Daniel, R. (2014). Policy development and engagement: perspectives and insights from key stakeholders involved in the creative industries in North Queensland, Australia. *International Journal of Cultural Policy*, 1-17. <http://dx.doi.org/10.1080/10286632.2014.985667>
- Davie, W.R., Upshaw, J.R. (2006). *Principles of electronic media* (2nd ed.). Boston, USA: Pearson Education Inc.
- Denzim, N.K., & Lincoln, Y.S. (2011). *The Sage handbook of qualitative research*. LA: Sage.
- Direktorat Jenderal Sumberdaya dan Perangkat Pos dan Informatika. (2011). *Konsep peta-jalan (Roadmap) infrastruktur satelit Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Sumberdaya dan Perangkat Pos dan Informatika, Kementerian Komunikasi dan Informatika.
- Dominick, J.R., Messere, F., & Sherman, B.L. (2004). *Broadcasting, cable, the internet, and beyond*. New York: McGraw-Hill.
- Dominick, J.R., Messere, F., & Sherman, B.L. (2012). *Broadcasting, cable, the internet, and beyond*. New York: McGraw-Hill.
- Garden, J.G., & Jonathan, C. (2006). *Media ownership regulation in Australia*. Retrieved from <http://www.aph.gov.au>.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity.
- Grossberg, L., Wartella, E., Whitney, D.C., & Wise, J.M. (2006). *Media making: Mass media in a popular culture* (2nd ed.). London: Sage Publications.
- Habermas, J. (1990). *Ilmu dan teknologi sebagai ideology* (H. Basari, Trans.). Jakarta: LP3ES.
- Harsono, H. (2013). *Telekomunikasi untuk kemakmuran bangsa: Tantangan bisnis dan regulasi telekomunikasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Harvey, D. (1989). *The condition of post-modernity*. Oxford: Blackwell.
- Haryono, T. (2003). *IT policy: Human resources development a country report*. Jakarta: National Standardization Agency-Indonesia.
- ICT regulation toolkit. (1999). Retrieved from <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.2004.html>.
- International Telecommunication Union (ITU). (2012). *Digital dividend: Insights for spectrum decisions*. Retrieved from http://www.itu.int/ITU-D/tech/digital_broadcasting/Reports/DigitalDividend.pdf.
- International Telecommunication Union (ITU). (2013). *Spectrum management fundamentals: The need for spectrum management*. Retrieved from <http://www.itu.int/ITU-D/eur/europe/2009-CEE-Training/docs/BDT-Europe-Coordination-2009-J-PONDER-vf.ppt>.
- Iqbal, Z., & Suleman, A. (2010). *Indonesia: Kendala kritis bagi pembangunan infrastruktur*. Jeddah: Bank Pembangunan Islam (Departemen Kebijakan dan Penelitian Ekonomi).
- Ishadi, S.K. (2014). *Media dan kekuasaan: Televisi di hari-hari terakhir Presiden Suharto*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Kagramanto, L.B. (2008). Kepemilikan silang saham PT Indosat dan PT Telkomsel oleh temasek holding company. *Mimbar Hukum*, 20(1): 1-13. Retrieved from <http://mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/viewFile/219/74>.

- Kementerian Komunikasi dan Informatika. (2012). *Komunikasi dan Informatika Indonesia: Buku Putih 2012*. Jakarta: Badan Litbang SDM Kementerian Komunikasi dan Informatika. Retrieved from <https://ppidkemmkominfo.files.wordpress.com/2013/12/ict-white-paper-bahasa-indonesia.pdf>.
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. (2014). *Ekonomi kreatif: Kekuatan Baru Indonesia Menuju 2025*. Jakarta: Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif RI.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (2010). *Position paper analisis KPPU terhadap Rancangan Undang-Undang Konvergensi Telematika*. Retrieved from http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/position_paper_konvergensi.pdf
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (2011). *Evaluasi dan kajian dampak kebijakan persaingan terkait kebijakan industri telekomunikasi mengenai Wimax*. Jakarta: Biro Kebijakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.
- Kong, L. (2014). From cultural industries to creative industries and back? Towards clarifying theory and rethinking policy. *Inter-Asia Cultural Studies*, 15(4), 593-607.
- Kwon, S. H., & Kim, J. (2014). The cultural industry policies of the Korean government and the Korean Wave. *International Journal of Cultural Policy*, 20(4), 422-439.
- Lash, S. (2002). *Critique of information*. London: Sage
- Laube, T., & Abele, T. (2005). *Technology roadmap*. Retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/Technology_roadmap
- Lee, J.J., Park, K.C., & Lee, B.G. (2014). *Issues on the digital dividend in Korea*. Retrieved from <http://www.wseas.us/e-library/conferences/2014/Florence/CSCCA/CSCCA-20.pdf>.
- Lim, E. (2008). *Filsafat teknologi: Don Ihde tentang dunia, manusia dan alat*. Yogyakarta: Kanisius
- Llorens, C., & Costache, A. M. (2014). European Union media policy and independent regulatory authorities: A new tool to protect European media pluralism? *Journal of Information Policy*, 4, 396-420.
- Makarim, E. (2003). *Kompilasi hukum telematika*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Masyarakat Telematika Indonesia (Mastel). (2005). *Cetak Biru Telematika 2005-2015 Buku I. Bidang Telekomunikasi*.
- Meiningsih, S., Rianto, Y., Idris, H.M., Samekto, I., Sari, D., A. Heppy, V., N. Cahyo, A. (2012). *Komunikasi dan Informatika Indonesia: Buku Putih 2012*. R. Lumanto, Y. Rianto, S. Meiningsih, S. Jarot, R. Purnomo (Eds.). Jakarta: Badan Litbang SDM Kementerian Komunikasi dan Informatika.
- Musterd, S., & Gritsai, O. (2009). Creative and knowledge cities: Development paths and policies from a European perspective. *Built Environment*, 35(2), 173-188.
- Pacey, A. (1983). *The culture of technology*. Cambridge, Massachuset: MIT Press
- Pandjaitan, H. IP. (2000). *Undang-Undang Telekomunikasi: Partisipasi publik dan pengaturan setengah hati*. Jakarta: Internews Indonesia.
- Rahayu, Wahyono, B., Rianto, P., Yusuf, I.A., Zuhri, S., Cahyono, M.F., & Siregar, A.E. (2014). *Kinerja regulator penyiaran Indonesia: Penilaian atas derajat demokrasi, profesionalitas, dan tata kelola*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.
- Rianto, P., Wahyono, B., Yusuf, I.A., Zuhri, S., Cahyono, M.F., Rahayu, Masduki, & Siregar, A.E. (2012). *Digitalisasi televisi di Indonesia*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.

- Rianto, P., Rahayu, Yusuf, I.A., Wahyono, B., Zuhri, S., Cahyono, M.F., & Siregar, A.E. (2014). *Kepemilikan dan intervensi siaran: Perampasan hak publik, dominasi, dan bahaya media di tangan segelintir orang*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.
- Ritzer, G. (2011). *Sociological theory* (8th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Ritzer, G. (2012). *Teori sosiologi: Dari sosiologi klasik sampai perkembangan terakhir postmodern* (S. Pasaribu, et al., Trans., 8th ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rudiantara. (2014, December 15). Pembangunan infrastruktur telekomunikasi (Komitmen dan tantangan). Dialog akhir tahun – Masyarakat Telekomunikasi (Mastel): How to shift Indonesia broadband plan 2014-2019 from plan to action. Retrieved from <http://www.mastel.or.id/files/DAT-Kominfo.pdf>.
- Rusadi, U. (2008, December 9). The development strategy of information and communication technology (ICT) human resources in Indonesia. The third session of APCICT Governing Council. Retrieved from http://www.unapcict.org/ecohub/resources/the-development-strategy-of-ict-human-resources-in-indonesia/at_download/attachment1.
- Sari, D., & Anandhita, V.H. (2013). 11th World Telecommunication/ ICT Indicators Symposium (WTIS-13). Mexico City, 21 November 2013.
- Scott, A.J. (2000). *The cultural economy of cities: Essays on the geography of image-producing industries*. London: Sage.
- Setiawan, D. (April 2013). *Frequency pooling and network sharing: Krisis spektrum di Indonesia*. Retrieved from <http://www.mastel.or.id/files/Denny%20S%20-%20FGD%20Freq%20Optim%20via%20Sewa%20Jaringan%20%26%20Freq%20Pooling.pdf>
- Senyucel, Z. (2009). *Managing the human resource in the 21st Century*. Ventus Publishing Aps. Retrieved from <http://bookboon.com/en/hrm-managing-the-human-ressource-ebook>.
- Siregar, A.E. (2014). *Mengawal demokratisasi media: Menolak konsentrasi, membangun keberagaman*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Stiglitz, J.E. (2007). *Making globalization work: Menyasati globalisasi menuju dunia yang lebih adil* (E. Eswaldi, Trans.). Jakarta: Mizan
- Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and its discontent*. London: Allen Lane, Penguin Books.
- Straubhaar, J., LaRose, R., & Davenport, L. (2012). *Media now: Understanding media, culture, and technology*. Boston: Wadsworth.
- Summers, H. B., Summers, R.E., & Pennybacker, J. H. (1978). *Broadcasting and the public*. Belmon, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Tuwo, L.D. (2013, September 16). *Rencana pembangunan broadband nasional*. Rakornas Kominfo Tahun 2013. Jakarta.
- Utomo, A., Reimondos, A., Utomo, I., McDonald, P., & Hull, T.H. (2013). Digital inequalities and young adults in Greater Jakarta: A socio-demographic perspective. *International Journal of Indonesian Studies*, 1, 79-109. Retrieved from <http://artsonline.monash.edu.au/indonesian-studies-journal/files/2013/11/5-Ariane-et-al.pdf>.
- Yanti, M., & Alamsyah. (2014). Determinant digital divide in Indonesia: The case of South Sumatra Province, Indonesia. *Afro Asian Journal of Social Sciences*, 5(5.1). Retrieved from <http://www.onlineresearchjournals.com/aajoss/art/130.pdf>.
- Young-won, K., & Hyong-ki, P. (2014). *Korea Herald. War brewing over 700 MHz: Broadcasting, telecom companies fight for 'golden spectrum'*. Retrieved from <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20140219000756>.

Surat Kabar dan Berita Online

- Baihaqi, R. (2013, December 15). Merger XL-Axis sehatkan industri telekomunikasi RI. *Sindonews.com*. Retrieved from <http://ekbis.sindonews.com/read/817152/34/merger-xl-axis-sehatkan-industri-telekomunikasi-ri-1387105492>
- Demo instalasi wireless internet bersama Onno W. Purbo. *Berita Institut Teknologi Bandung*. Retrieved 2015, April 18 from http://www.itb.ac.id/news/itb_berita_104.pdf.
- Jaminan privasi sangat lemah. (2015, June 17). *Kompas*, p.1.
- Mengapa kriminalisasi IM2 berbahaya bagi penyelenggara internet? (2014, September 24). *Metrotvnews.com*. Retrieved from <http://teknologi.metrotvnews.com/read/2014/09/24/296081/mengapa-kriminalisasi-im2-berbahaya-bagi-penyelenggara-internet>.
- Merger dua operator XL dan Axis banyak muncul pro-kontra. (2014, January 5). *Lampost.co*. Retrieved from <http://lampost.co/berita/merger-dua-operator-xl-dan-axis-banyak-muncul-pro-kontra>.
- MNC siap menggeber bisnis internet. (2014, June 23). *Kontan.co.id*. Retrieved from <http://industri.kontan.co.id/news/mnc-siap-menggeber-bisnis-internet>.
- Pemerintah didesak proaktif menata jaringan telekomunikasi. (2014, September 3). *Okezone.com*. Retrieved from <http://techno.okezone.com/read/2014/09/03/54/1033828/pemerintah-didesak-proaktif-menata-jaringan-telekomunikasi>.
- Perkembangan industri telekomunikasi seluler di Indonesia -2011. (2011, March). Indonesian Commercial Newsletter/ICN. Retrieved from <http://www.datacon.co.id/Telekomunikasi-2011Industri.html>.

Soal info penyadapan, pemerintah diminta kirim nota protes ke Selandia Baru. (2015, March 9). *Kompas.com*. Retrieved from <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/09/16080861/Soal.Info.Penyadapan.Pemerintah.Diminta.Kirim.Nota.Protes.ke.Selandia.Baru>.

Suparta, I K. (2015, May 10). KPID: Bali alami krisis penyiaran. *Antaranews.com*. Retrieved 2015, May 25 from <http://www.antaranews.com/berita/495334/kpid-bali-alami-krisis-sdm-penyiaran>.

Webiste Perusahaan

- CT Corp. Retrieved 2013, October 14 from <http://www.ctcorpora.com>
- O-Channel. Retrieved 2013, October 14 from <http://www.ochanneltv.com/v2/>.
- Tentang Telkom. Retrieved 2015, April 18 from <http://www.telkom.co.id/tentang-telkom>.
- Telkomsel. Retrieved 2015, April 18 from <http://www.telkomsel.co.id/>.
- Viva Group. Retrieved 2013, October 14 from <http://vivagroup.co.id>.
- XCloud. Retrieved 2015, April 18 from <http://www.xl.co.id/business/id/produk/xcloud>.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang

- Undang-Undang No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal.
- Undang-Undang No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi.
- Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.
- Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
- Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah

- Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Telekomunikasi menjadi Perusahaan Persero.
- Peraturan Pemerintah No. 52 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi.
- Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2000 tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit.
- Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta.

Peraturan Presiden

- Peraturan Presiden No. 36 tahun 2010 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.
- Peraturan Presiden No. 96 tahun 2014 tentang Rencana Pita Lebar Indonesia 2014-2019.

Peraturan Menteri

- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 31/PER/M. Kominfo/09/2008 Perubahan Ketiga Atas Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi.

INDEKS

4G	111, 170, 221, 238-239	BPL	xv, 149
5G	239	<i>broadband powerline</i>	xv, 149
700 MHz	256-257, 298	<i>Broadband Wireless Access</i>	xv
analog	14, 55, 59, 91-92, 136, 147, 156, 163, 167, 170, 216, 232, 248, 250-255, 291	<i>broadband</i> ..	xv, 5, 102, 111-112, 132, 135-141, 149, 177, 182, 202, 231, 245, 251, 261-262, 293, 297-298
APEC TEL	90	BRTI	xv, 37, 47, 71-72, 74-81, 89, 93-94, 148, 217, 237, 244, 264, 268, 287, 290
APJII	xv, 42, 79, 228, 287-288, 290	BWA	xv, 112-113
Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia	xv, 79, 228	cetak biru telekomunikasi	xv, 12, 215, 218, 226-227, 229, 238, 281
Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia	29, 82	<i>channeling plan</i>	161
Asosiasi Televisi Lokal Indonesia	xv, 76, 82	<i>circuit-switch network</i>	141
<i>band plan</i>	161	Clifford Geertz	31
<i>barrier to entry</i>	145-146	<i>cloud computing</i>	102
<i>billing shock</i>	81	<i>coverage area</i>	114-115, 129, 269
Blackberry	37-38, 90, 225	CPB	xv, 61, 63
<i>blankspot</i>	270	Daniel Bell	16

- Peraturan Menteri No. 22 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar.
- Peraturan Menteri No.32 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial.
- Peraturan Menteri No. 32 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi secara Digital dan Penyiaran Multipleksing melalui Sistem Terrestrial.
- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 25 tahun 2014 tentang Tabel Alokasi Spektrum Frekuensi Radio Indonesia.

Keputusan Menteri

- Keputusan Menteri Perhubungan No. 72 tahun 1999 (KM 72) tentang Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi Indonesia.
- Keputusan Menteri Perhubungan No. 21 tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi Menteri Perhubungan.
- Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.
- Keputusan Menteri Perhubungan No. 29 tahun 2004 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Perhubungan No. 20 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi.*****

David Harvey.....	24	Elang Mahkota Teknologi	xv, 106, 125
deregulasi.....	2, 42, 46-47, 227, 229	EMTEK.....	xv, 106-107, 113, 125
Desa Dering.....	136	enterprise service	101
Desa Pintar	136	e-Payment	100
digital advertising.....	101, 129	Ericsson.....	29
digital dividend...xi,	14, 60, 167, 250, 271, 280, 282, 294-295	Facebook.....	143, 188-189, 194
digital divide .xiii,	111, 136, 143-144, 234-235, 298	FCC	xv, xii, 71, 92, 114, 252, 255, 260-261, 263-265
digital switchover.....	xv, 254	freedom of expression	48, 50
digital		freedom of speech.....	50
xii, xi, xvi, xv, xiii, 6;	14, 29, 55-56, 58-60, 66, 82-83, 101-102, 111, 129, 132, 135-136, 143-144, 147, 149, 156, 163-164, 166-167, 170, 174, 180-181, 188, 193, 205, 216, 218, 222, 232, 234-235, 245-260, 268, 271, 280, 282, 291, 294-295, 298, 302	free to air	54-55
Dirjen Postal.....	3	golden frequency.....	167, 251
diversity of content	50	golden spectrum.....	251, 298
diversity of ownership	51, 61, 95	Google.....	38, 188-190
diversity of voices.....	50	Grup CT.....	107
dominasi asing ..x,	4, 39, 51, 97, 116, 242, 268	Huawei	29
DSO.....	xv, 254	IJTI	xvi, 76
DVBT-2.....	xv, 59, 156, 171, 218	IM251-52, 78-79, 102, 109, 164, 166, 299	
e-commerce	100, 135-136	IMLPC	xvi, 47, 76
Edmon Makarim	vi, 93, 151, 164, 219, 225, 284	Immanuel Wallerstein.....	35
		Indosat	3, 29, 36, 51-53, 73, 78-79, 100, 102, 109-110, 118, 122-123, 146, 164, 269, 294
		industri kreatif	vi, xi, 39, 106, 175-184, 186-187, 189, 213, 238-239, 272, 281, 284
		informasionalisme.....	17

<i>Internet Protocol Television</i> . xvi, 258	KPPU xvi, 94-95, 104, 111, 126, 290, 295	<i>multipleksing</i> ...xvi, 59-60, 66, 82-83, 302	PRSSNI..... xvii, 63, 76
<i>internet service provider</i> ... vi, xvi, 79, 103, 171	lembaga regulasi independen 70-71, 247, 264, 268, 275	<i>National Broadband Plan</i>138	PSTN..... xvii, 133
<i>intrusive ads</i>80	Lenovo225	<i>national fiber optic backbone</i>135	<i>Public Switched Telephone Network</i> .. xvii, 133
IPTV.. xvi, 14, 92, 129, 258-260, 291	liberalisasi.....45-47, 60, 65, 88, 134, 218, 227-230, 232, 238, 240, 242, 274	<i>National Internet Exchange</i>xvi	Pusat Layanan Internet Kecamatan . xvi, 136
ISDB xvi, 59	liberal ortodoks.....50	<i>network deepening</i>145-146	radio komunitas...xvi, 43, 63, 76, 87, 163
ISP.... xvi, 79, 103-104, 167, 171, 284	<i>Long Term Evolution</i> xvi, 29, 164	<i>network innovation</i>145-146	redefinisi infrastruktur telekomunikasi.....134
ITUxvi, 27, 88, 90, 154-158, 160, 173, 217, 242, 252, 268, 294	<i>loop</i> 101, 167	<i>network widening</i>145-146	regulator telekomunikasi... 4, 12, 71, 73, 78, 80, 87, 92, 94
jasa aplikasi..... 98, 237	LPPM xvi, 59	NIX..... xvi, 136	Rencana Pitalebar Indonesia.....139, 161
jasa konten..... 98, 196, 237	ITE xvi, 29, 164, 174	Nonot Harsonovi, 80, 89, 108, 126, 128, 133-134, 137-138, 199, 212, 217, 226, 285	<i>road map</i>53
JRKI..... xvi, 76	<i>machine to machine</i> xvi, 102	oligopoli51	RRI.....vi, x, 63-67, 120, 218, 285
KCC..... xvi, 256-257	Manuel Castells.....16, 33	Onno W. Purbo..... vi, 151, 171-172, 241, 285, 299	Rudiantara 131, 241, 297
KIDP 59, 83, 290	Mastelxi, 226, 230-238, 242-243, 296-297	otoriter 2, 4, 48, 50	satelit 42, 78, 86, 98, 102-103, 119, 122, 133, 135, 141, 160, 190, 252, 260-262, 293, 301
Koalisi Independen untuk Demokratisasi Penyiaran.....83	masyarakat jaringanix, 16, 19-20, 25, 34-35	OTT..... xvi, 188, 258	<i>scarcity theory</i> 55, 155
Komisi Pengawas Persaingan Usaha xvi, 94, 112, 295	McLuhan..... 16, 22, 221, 224	<i>Over-the-Top</i>xvi	Sentral Telepon Otomat..... xvii, 137
Komisi Penyiaran Indonesia 54, 148	mediologi.....25	PBSxvi, 61-63	siaran analog ..59, 170, 216, 252-254
komunikasi digital, 14, 247-248, 250	<i>microwave link</i>135	<i>penetration rate</i>235	siaran digital.....56, 216, 222, 250, 254-255
konvergensi v, xiii, 6, 23, 58, 90-95, 108, 121, 126, 128, 132-134, 147, 194, 205, 211, 213, 222, 231-233, 238-241, 243-244, 247-248, 275, 295	migrasi digital257	Persusi xvi, 76	<i>Singapore Telecommunication Technology</i> xvii
<i>Korean Communications Commission</i>256	Mobile Pusat Layanan Internet Kecamatanxvi	<i>pervasive presence theory</i>55	Sistem Stasiun Jaringan83
KPI.... vi, xvi, 4, 54, 71, 74-76, 82-83, 85, 94, 148, 210, 237, 244, 264, 268, 284, 290	Montesquieu.....82	PLC.....149	sistem tarif data.....81
	M-PLIK..... xvi, 136	PLIK xvi, 136	SSJ83
	<i>multipleks</i>253-254	ponsel32, 41, 241, 262, 265	
		<i>powerline communications</i>149	
		PPPI..... xvi, 76	
		privatisasi..... 88-89, 134, 138, 227	
		<i>program bundling</i> 101	

STO.....	xvii, 137	Undang-Undang Pers ...	4, 47-48, 54, 162
<i>streaming</i> ..	90, 92, 129, 162, 172, 258	Undang-Undang Telekomunikasi	
STT	xvii, 3, 36, 117-118, 122	Pasal 4 ayat (2)	74
Stuart Hall.....	16	Undang-Undang Telekomunikasi	
Sucopindo.....	241	x, 4-6, 43-47, 51-53, 58-60, 72, 74,	
<i>switch-off</i>	251, 253-254, 256-257, 260	76-77, 79, 88, 97, 99-100, 104-105,	
<i>target frequency plan</i>	254	116, 131, 162, 164, 166, 183, 203,	
teledensitas	142, 144-145	215, 230, 274, 296	
Teikomsel.....	3, 29, 38, 100-101, 109,	<i>Universal Service Obligation</i>	xvii
	118, 122, 164, 190, 269, 294, 300	USO	xvii, 136, 148, 231, 270
Tingkat Kandungan Dalam Negeri..	xvii, 112	UUD 1945 .	27, 32, 49, 123, 240-241, 244, 274, 282
<i>transitory frequency plan</i>	254	<i>vendor</i>	ix, 11, 26-29, 33, 35-36, 41, 43, 112, 172, 175, 267-268
<i>triple play</i>	135	<i>Video on Demand</i>	xvii
TVRI	x, 63-67, 120, 170	VOD	xvii, 258-259
Undang-Undang No. 5 tahun 1999..	108, 113, 300	WiMAX	102, 111-112, 170, 221, 238
Undang-Undang Penyiaran	v, 4, 45, 47-48, 53, 58, 60, 63-64, 74, 84, 87-88, 123, 154, 157, 162, 165, 186, 206, 268	<i>wireless access</i>	xv, 81, 90, 112, 137, 141
		XL-Axiata	101-102
		Yahoo	29, 38, 189