

Analisis Kebijakan Modern Licensing Penyelenggaraan Jaringan Bergerak Seluler Menggunakan Regulatory Impact Assessment (RIA)

Fuguh Prasetyo Yudanto, Muhammad Suryanegara

Program Magister Kekhususan Manajemen Telekomunikasi, Departemen Teknik Elektro,
Fakultas Teknik, Universitas Indonesia

¹corresponding author, E-mail: fuguh.prasetyo@ui.ac.id

Abstrak

Telekomunikasi dewasa ini telah berkembang sebagai pilar pertumbuhan ekonomi dan memiliki peranan penting dalam menunjang segala sektor. Dalam upaya pemerataan akses dan layanan telekomunikasi, Pemerintah menerapkan kebijakan modern licensing. Analisis terhadap suatu kebijakan perlu dilakukan untuk mengetahui efektivitas kebijakan tersebut dalam mencapai sasaran yang diharapkan. Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini mencoba menganalisis kebijakan modern licensing penyelenggaraan jaringan bergerak seluler menggunakan Regulatory Impact Assessment (RIA). Hasil penelitian menyimpulkan bahwa perlu adanya perubahan terhadap kebijakan eksisting untuk mendorong akses pemerataan dan efisiensi dalam penyelenggaraan. Berdasarkan analisis biaya dan manfaat diperoleh opsi terbaik yaitu perubahan terhadap ketentuan modern licensing berupa kewajiban pembangunan dan/atau penyediaan jaringan yang berbasis cakupan wilayah layanan dan standar kualitas layanan.

Kata kunci: modern licensing, Regulatory Impact Assessment (RIA), penyelenggaraan jaringan bergerak seluler.

1. Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur telekomunikasi di Indonesia saat ini belum merata, hal ini terlihat masih terdapatnya wilayah yang belum terkoneksi oleh jaringan telekomunikasi baik jaringan fixed maupun seluler. Untuk jaringan seluler saja, laporan kinerja Kominfo pada 2017 menunjukkan bahwa dari 60.697 desa yang masuk dalam kategori non 3T (Terdepan, Terluar, dan Tertinggal) sebanyak 1.261 desa diantaranya belum terlayani akses telekomunikasi seluler [1].

Terbitnya Undang-Undang 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi merupakan salah satu bentuk campur tangan Pemerintah untuk melakukan fungsinya sebagai pembina sektor telekomunikasi melalui penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian yang ujungnya bermuara pada peningkatan penyelenggaraan telekomunikasi. Sejak berlakunya UU Telekomunikasi tersebut, terjadi pelimpahan penyelenggaraan telekomunikasi yang semula merupakan domain Pemerintah atau Negara kepada

Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Swasta, dan Koperasi untuk penyelenggaraan telekomunikasi yang disahkan melalui sebuah modern licensing (izin penyelenggaraan telekomunikasi) yang berbentuk suatu Keputusan Menteri. Modern Licensing yang diberikan kepada penyelenggara telekomunikasi tersebut didalamnya memuat hak, kewajiban, sanksi, dan prosedur pelaporan sebagai penyelenggara telekomunikasi dimana kewajiban dan haknya akan dievaluasi tiap tahun dan secara menyeluruh tiap 5 (lima) tahun oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika [2][3].

Pemberian izin penyelenggaraan telekomunikasi salah satunya memiliki tujuan untuk mendorong tersebarnya pembangunan infrastruktur dan layanan telekomunikasi melalui kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam izin [4]. Dalam hal penyelenggaraan jaringan bergerak seluler, kewajiban tersebut berupa kewajiban pembangunan jaringan bergerak seluler yang capaian pembangunannya dinilai berdasarkan tolok ukur atas jumlah kapasitas sistem (MSC), jumlah kapasitas Home Location Registry (HLR), jumlah site dan jumlah lokasi [3]. Dengan pola pengukuran kinerja pembangunan yang saat ini masih dititikberatkan kepada jumlah infrastruktur, maka hal tersebut dapat berdampak pada meningkatnya belanja modal dan operasional penyelenggara guna memenuhi kewajiban membangun dan memiliki site sendiri sebagaimana tercantum dalam izin penyelenggaraan telekomunikasi yang dimiliki. Disamping itu juga rentan terjadi duplikasi pembangunan antar penyelenggara untuk lokasi yang sama yang berdampak pada inefisiensi dalam hal investasi.

Analisis terhadap kebijakan modern licensing untuk penyelenggaraan jaringan bergerak seluler dilakukan untuk mengetahui efektivitas kebijakan tersebut dalam mencapai sasaran yang diharapkan sesuai amanat UU Telekomunikasi yaitu pemerataan layanan dan efisiensi penyelenggaraan. Penelitian kami menggunakan Regulatory Impact Assessment (RIA) untuk meneliti manfaat, kerugian, dan dampak dari masing-masing opsi tindakan yang teridentifikasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kebijakan dalam mencapai sasaran yang diharapkan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah dalam pengambilan kebijakan terkait kewajiban pembangunan dan/atau penyediaan jaringan

bergerak seluler untuk mengembangkan jaringannya secara adil dan merata di seluruh wilayah Indonesia.

2. Metodologi Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui pengumpulan data secara langsung dari sumber informasi utama berupa hasil *in-depth interview* dengan *stakeholders* yang dianggap memiliki kompetensi dan pengetahuan tentang penelitian yang dilakukan. Sedangkan data sekunder meliputi data seputas penyelenggaraan jaringan bergerak seluler (industri seluler) yang diperoleh dari berbagai sumber untuk mendukung data primer.

Dalam menganalisis kebijakan *modern licensing* penyelenggaraan jaringan bergerak seluler, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *framework* RIA. RIA dapat digunakan sebagai sebuah instrumen untuk meningkatkan kualitas sebuah peraturan atau kebijakan [5]. RIA adalah suatu alat untuk melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan yang bertujuan untuk menilai secara sistematis pengaruh positif dan negatif dari sebuah regulasi yang akan diusulkan ataupun yang sedang berlaku saat ini, sehingga kebijakan yang sedang berlaku atau yang akan diusulkan merupakan pilihan kebijakan paling efisien dan efektif [6]. Sebagai sebuah proses, metode RIA terdiri dari beberapa tahapan sebagai berikut:



Gambar 1: Tahapan Proses RIA [5].

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Identifikasi dan Analisis Masalah

Dalam pemberlakuan kebijakan *modern licensing* penyelenggaraan jaringan bergerak seluler, Pemerintah bermaksud untuk mendorong pemerataan infrastruktur dan layanan telekomunikasi di seluruh wilayah Indonesia. Sejak dikembangkan pada awal tahun 1990-an di Indonesia, teknologi seluler terus mengalami perkembangan hingga saat ini terdapat 7 (tujuh) penyelenggara yang mengoperasikan teknologi tersebut. Masing-masing dari penyelenggara tersebut mengantongi izin dengan skala cakupan nasional, dengan demikian penyelenggara jaringan bergerak seluler tersebut juga memiliki kewajiban untuk memberikan akses telekomunikasi secara nasional ke seluruh wilayah Indonesia. Namun kenyataannya, saat ini dapat kita temui wilayah-

wilayah yang hanya dicakup oleh satu penyelenggara saja atau bahkan di beberapa wilayah justru malah belum mendapatkan akses telekomunikasi.

Secara umum penyelenggara jaringan bergerak seluler membangun site BTS sesuai dengan komitmen pembangunan yang tertuang dalam izin. Komitmen pembangunan tersebut merupakan usulan dari penyelenggara sesuai dengan perencanaan bisnisnya yang selanjutnya dievaluasi untuk ditetapkan oleh Pemerintah dalam bentuk *modern licensing* melalui sebuah Keputusan Menteri kepada setiap penyelenggara. Kebijakan *modern licensing* eksisting yang sifatnya *bottom-up* tersebut memiliki poin positif dimana penyelenggara memiliki kewenangan dalam penentuan wilayah yang akan dibangun, sehingga tentunya penyelenggara akan mencoba memilih area-area yang berpotensi secara bisnis melalui persetujuan regulator tentunya. Sisi negatifnya adalah apabila semua memilih area yang *profitable* saja, maka kesenjangan digital akan tetap terjadi. Terlebih dengan distribusi spektrum frekuensi yang beragam diantara penyelenggara, terdapat kecenderungan suatu penyelenggara akan berkonsentrasi di wilayah *lucrative* saja terutama penyelenggara yang hanya memiliki alokasi frekuensi di atas 1 GHz.

Hal tersebut beralasan, hingga 2017 penyelenggara jaringan bergerak seluler telah membangun 360.611 BTS yang tersebar di seluruh Indonesia yang merupakan agregat dari seluruh penyelenggara yang terdiri dari teknologi 2G, 3G, dan 4G [7]. Namun pada kenyataannya jumlah BTS yang banyak tersebut belum mampu mencakup seluruh wilayah Indonesia. Setidaknya masih terdapat 1.261 desa di wilayah non 3T dan 7.314 desa di wilayah 3T yang belum terlayani akses telekomunikasi [1].

Dari kesenjangan layanan tersebut, apabila penyelenggara jaringan bergerak seluler harus memenuhi kewajiban membangun dan memiliki site sendiri sebagaimana yang tercantum dalam izin yang dimiliki, maka akan berdampak kepada meningkatnya belanja modal dan operasional penyelenggara serta rentan duplikasi pembangunan antar penyelenggara dalam area yang sama yang menyebabkan inefisiensi investasi.

3.2. Penetapan Tujuan

Tujuan yang ingin dicapai dari kebijakan *modern licensing* penyelenggara jaringan bergerak seluler yaitu:

1. Mendorong pemerataan pembangunan dan/atau penyediaan jaringan bergerak seluler.
2. Mendorong peningkatan efisiensi dan fleksibilitas dalam penyelenggaraan.
3. Memberikan akses dan jaminan kualitas layanan telekomunikasi kepada masyarakat.

3.3. Pengembangan Alternatif Kebijakan

Pendefinisian opsi alternatif dianalisis menggunakan *benchmark* yang telah dilakukan oleh negara-negara lain dalam mendorong pemerataan layanan hingga ke seluruh wilayah.

a) Prancis

Di Perancis, kewajiban cakupan diformulasikan sebagai persentase dari populasi area yang akan dicakup dalam

tenggat waktu tertentu. Regulator menambahkan area dengan kepadatan penduduk yang rendah masuk dalam prioritas untuk dapat dijangkau LTE (area ini mewakili 63% dari wilayah dan 18% dari populasi). Operator memiliki kewajiban mencakup dalam skala persentase tertentu untuk area tersebut (40% di Januari 2017 dan 90% di Januari 2022). Kebijakan pola kerjasama juga diterapkan dalam program “white area Program” yang memungkinkan operator untuk menggunakan tower sharing atau roaming untuk 2G dan RAN sharing untuk 3G [8].

b) Jerman

Pada 2010, lisensi 800 MHz mengharuskan operator untuk memastikan cakupan di daerah pedesaan terlebih dahulu sebelum meluncurkan ke daerah perkotaan. Selain itu, operator juga diperkenankan melakukan pola kerjasama untuk memenuhi kewajiban tersebut [8].

c) Inggris

Operator seluler di Inggris memiliki kewajiban lisensi untuk menyediakan layanan suara di 90% wilayah Inggris di akhir 2017. Suatu operator juga memiliki kewajiban untuk menyediakan cakupan yang mendukung layanan data 2 Mbps ke dalam 98% gedung-gedung di Inggris di akhir 2017 [8].

d) Peru

Peru memberlakukan kewajiban dalam pembaharuan lisensi spektrum salah satunya berupa kewajiban mencakup layanan *mobile* di 2327 lokasi yang memiliki populasi di atas 400. Selain itu Pemerintah juga mengeluarkan kebijakan baru berupa simplifikasi perizinan dalam penggelaran jaringan yang akan membantu operator dalam penyebaran infrastruktur di daerah pedesaan [9].

Berdasarkan *benchmarking* tersebut diatas, terdapat dua bentuk intervensi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah untuk memperluas jangkauan akses *mobile* hingga ke pedesaan dimana masing-masing bentuk tersebut dapat saling dikombinasikan untuk mendapatkan hasil yang optimal. Pertama melalui kewajiban cakupan menggunakan spektrum frekuensi rendah dan kedua melalui kebijakan pola kerjasama dalam penyediaan layanan di wilayah pedesaan.

Kewajiban yang tercantum dalam izin penyelenggaraan jaringan bergerak seluler berbeda-beda tiap negara. Sebagian besar menggunakan pola pemenuhan kewajiban berbasis *coverage*. Sebagian telah mengatur kewajiban berbasis *coverage* untuk layanan suara, maupun data. Berdasarkan *benchmark* tersebut, maka alternatif tindakan yang diusulkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Opsi Kebijakan

Ops 1	Status Quo
Ops 2	Alternatif Perubahan Kondisi ini didefinisikan dengan adanya perubahan muatan dalam <i>modern licensing</i> berupa kewajiban pembangunan dan/atau penyediaan jaringan yang berbasis cakupan wilayah layanan dan standar kualitas layanan

3.4. Penilaian Alternatif Kebijakan

Penelitian ini mencoba mengadopsi *Multi Criteria Analysis* sebagai sebuah alat analisis guna memudahkan dalam melakukan analisis terhadap biaya dan manfaat untuk

masing-masing alternatif kebijakan. MCA menyangkut identifikasi sasaran suatu kebijakan yang selanjutnya dipergunakan untuk menentukan kriteria-kriteria yang menunjukkan pencapaian sasaran tersebut [6]. Masing-masing kriteria akan dinilai untuk masing-masing opsi kebijakan. Kriteria untuk masing-masing stakeholder dalam *multi criteria analysis* sebagaimana terlihat pada tabel dibawah.

Tabel 2: Kriteria yang digunakan dalam MCA

Stakeholder	Kriteria/Indikator
Regulator	1. Akselerasi Pemerataan Layanan
	2. Pemenuhan Capaian Broadband
	3. Biaya Sosialisasi Regulasi
	4. Biaya Monitoring dan Evaluasi
	5. Iklim Usaha Kondusif
Operator	1. Efisiensi Penggunaan Sumber Daya Frekuensi
	2. Efisiensi Penyelenggaraan
	3. Iklim Kompetisi Yang Sehat
Masyarakat	1. Ketersediaan Akses Jaringan
	2. Keterjangkauan Layanan
	3. Kualitas Layanan

Tabel 3: Penilaian Opsi Kebijakan

Kriteria/Indikator	Bobot 1 s/d 5	Ops 1	Ops 2
Regulator:			
1. Akselerasi Pemerataan Layanan	5	3 (15)	4 (20)
2. Pemenuhan Capaian Broadband	4	3 (12)	4 (16)
3. Biaya Sosialisasi Regulasi	3	2 (6)	3 (9)
4. Biaya Monitoring dan Evaluasi	3	3 (9)	4 (12)
5. Iklim Usaha Kondusif	4	3 (12)	4 (16)
Operator:			
1. Efisiensi Penggunaan Sumber Daya Frekuensi	4	3 (12)	4 (16)
2. Efisiensi Penyelenggaraan	5	3 (15)	5 (25)
3. Iklim Kompetisi Yang Sehat	4	3 (12)	4 (16)
Masyarakat:			
1. Ketersediaan Akses Jaringan	5	3 (15)	4 (20)
2. Keterjangkauan Layanan	4	3 (12)	3 (12)
3. Kualitas Layanan	4	3 (12)	4 (16)
Total		132	178

3.5. Pemilihan Alternatif Terbaik

Berdasarkan analisis biaya manfaat, opsi terbaik yang dianggap dapat mendorong akses pemerataan layanan, efisiensi penyelenggaraan dan ketersediaan akses dan jaminan layanan bagi masyarakat adalah dengan

menggunakan alternatif ke-2 yaitu melakukan perubahan terhadap ketentuan-ketentuan dalam *modern licensing* berupa kewajiban pembangunan dan/atau penyediaan jaringan yang berbasis cakupan wilayah layanan dan pemenuhan standar kualitas layanan pada penyelenggara jaringan bergerak seluler.

3.6. Konsultasi Publik

Konsultasi dilakukan dengan berbagai pihak terkait seperti dari regulator, komisioner BRTI dan penyelenggara seluler. Konsultasi dengan pihak-pihak tersebut guna mengkonfirmasi poin-poin dalam menganalisis opsi kebijakan *modern licensing* penyelenggaraan jaringan bergerak seluler.

3.7. Penyusunan Strategi Implementasi

Implementasi pada alternatif ke-2 tersebut dapat dilakukan dengan skema sebagai berikut:

- a. Target area *modern licensing* adalah desa/kelurahan di wilayah non 3T yang belum mendapatkan akses telekomunikasi (*unserved area*). Wilayah tersebut akan menjadi komitmen bersama seluruh penyelenggara jaringan bergerak seluler. Komitmen tersebut berupa kewajiban mencakup pemukiman di desa/kelurahan non 3T yang *unserved area*. Penyelenggara seluler tetap diberi kebebasan untuk memberikan *coverage* pada desa/kelurahan *served area* guna pengembangan dan peningkatan kapasitas jaringan.
- b. Dengan mempertimbangkan bahwa wilayah *unserved area* tersebut masuk dalam kategori wilayah yang tingkat permintaan mungkin cukup tinggi untuk mendukung setidaknya satu jaringan. Maka dalam memberikan cakupan di wilayah *unserved area* tersebut, penyelenggara jaringan bergerak seluler dapat membangun jaringan sendiri atau menyediakan jaringan melalui pola kerja sama dengan penyelenggara jaringan seluler lainnya. Pola kerjasama tersebut berlaku untuk wilayah *unserved area*.
- c. Untuk meningkatkan kemungkinan para penyelenggara seluler mendapatkan pengembalian yang cukup atas investasi mereka, kewajiban yang berbasis cakupan wilayah layanan tersebut memerlukan periode waktu yang wajar.
- d. Pemenuhan terhadap komitmen mempertimbangkan teknologi dan band frekuensi netral yang dikembalikan kepada penyelenggara dengan cara mana yang paling hemat biaya.
- e. Selain kewajiban *coverage* di wilayah *unserved area*, penyelenggara juga memiliki kewajiban lain berupa standar kualitas layanan baik untuk layanan suara maupun data. Untuk layanan suara dapat berupa indikator daya sinyal terima disamping standar kualitas eksisting yang sudah berlaku sebelumnya, sedangkan untuk layanan data dapat disinkronkan dengan target *Indonesia Broadband Plan*.

- f. Pengawasan dan pengendalian terhadap pemenuhan komitmen harus ditingkatkan melalui penenaan sanksi apabila target cakupan tidak terpenuhi. Sanksi berupa denda dapat menjadi opsi dan terkait payung hukumnya dapat diupayakan dihidupkan kembali.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang telah diuraikan pada bagian hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan *modern licensing* eksisting yang menitikberatkan pada jumlah fisik infrastruktur dan pola kewajiban membangun secara sendiri-sendiri kurang efektif untuk merealisasi sasaran kebijakan yang diharapkan. Hasil analisis biaya dan manfaat diperoleh opsi terbaik yaitu perubahan terhadap ketentuan *modern licensing* berupa kewajiban pembangunan dan/atau penyediaan jaringan yang berbasis cakupan wilayah layanan dan standar kualitas layanan.

Ucapan Terimakasih

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah mendukung penuh serta memberi bantuan terhadap penelitian yang dilakukan diantaranya narasumber/informan atas masukannya untuk memperkaya materi serta seluruh staf pengajar dan rekan-rekan mahasiswa Manajemen Telekomunikasi, Departemen Teknik Elektro, Fakultas Teknik Universitas Indonesia yang telah membantu atas terselenggaranya penelitian ini.

Daftar Pustaka

- [1] Laporan Kinerja Kominfo Tahun 2017.
- [2] M. D. D. Sirait, Skripsi: "*Analisis Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Penyelenggaraan Telekomunikasi di Indonesia Khususnya Pada Modern Licensing*", Januari 2006, Universitas Indonesia.
- [3] I. R. Heryanti, Tesis: "*Pengenaan Sanksi Administratif Berupa Denda Terhadap Pemenuhan Kewajiban Penyelenggara Telekomunikasi Pada Izin Penyelenggaraan Telekomunikasi*", 2015, Universitas Indonesia.
- [4] World Bank, InfoDev, ITU, "*Telecommunication Regulations Handbook*", 2011.
- [5] Bappenas, "*Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/Bappenas*", 2011.
- [6] OECD, "*Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*", 2008.
- [7] Direktorat Pengendalian Pos dan Informatika, Laporan Penyelenggaraan 2017.
- [8] BERC, "*BEREC and RSPG joint report on Facilitating mobile connectivity in challenge areas*", 2017.
- [9] GSMA, "*Closing the coverage gap Digital inclusion in Latin America*", 2015.

