

# DEREGULASI SEKTOR TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA DAN DAMPAKNYA TERHADAP PT. TELKOM

Oleh : Sanerya Hendrawan

## **ABSTRACT**

*Deregulation **of** telecommunication sector in Indonesia was a response to the financial stringency facing the government in the second half of the 1980s. Following the global trend in telecommunication industry, the telecommunication sector in Indonesia has been undergoing commercialization, corporatization, and privatization. This then affected the monopolistic position of state-owned company PT. Telkom. The company was increasingly exposed to competition and differentiation in telecommunication services: These pressures in turn led the company to undertake thorough restructuring in the organization and management of its business. As demonstrated by several important indicators covering the period 1989-1994, the result of this restructuring shows that the performance of PT Telkom had improved much.*

## **Pengantar**

Telekomunikasi adalah satu sektor yang bersama-sama dengan listrik, transportasi, jalan tol, dan air minum termasuk kedalam sektor *public utility*. Sampai pada paruh pertama tahun delapan puluhan sektor ini dianggap hams dipegang oleh perusahaan-

perusahaan negara. Alasan yang sering dikemukakan adalah bahwa sektor-sektor tersebut termasuk kedalam *public goods*. Argumen *public goods* mengatakan bahwa karena *economies of scale* dan *economies of scope*, struktur pasar yang monopolistik lebih baik ketimbang struktur pasar yang kompetitif. Alasan lain adalah bahwa sektor tersebut sangat strategis. Ini bisa dimengerti mengingat sektor-sektor tersebut menjadi prasyarat bagi percepatan pertumbuhan ekonomi dan perkembangan sosial. Khususnya di Indonesia, sektor *public utility* memiliki dasar-dasar ideologis yang kuat karena dianggap sebagai pengejawantahan dari pasal 33 UUD 45. Karena alasan itulah kemudian perusahaan swasta tidak diijinkan memasuki sektor-sektor tersebut, dan dengan demikian perusahaan negara menjadi satu-satunya pelaku.

Akan tetapi sejak paruh kedua tahun delapan puluhan *entry barriers* sektor telekomunikasi mulai dideregulasikan. Kebutuhan yang kian meningkat terhadap jasa telekomunikasi sementara pada sisi lain anggaran pemerintah yang terbatas untuk membangun sektor ini menjadi pendorong utama proses deregulasi tersebut. Selain itu deregulasi sektor telekomunikasi secara global telah ikut pula mempengaruhi proses deregulasi ini. Bagaimanakah kemudian akibat dari deregulasi ini terhadap sektor telekomunikasi di Indonesia? Apa permasalahan yang muncul dalam pengelolaan sektor telekomunikasi pasca deregulasi? Dan bagaimana pula dampaknya terhadap PT. Telkom yang sebelumnya menjadi satu-satunya operator telekomunikasi di Indonesia? Tulisan ini secara singkat mencoba memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut.

## **Kecenderungan Global dalam Pengelolaan Sektor Telekomunikasi**

Berbagai perkembangan global telah memaksa sektor telekomunikasi tidak lagi bersifat monopoli alamiah (*natural monopoly*). Ini diakibatkan oleh beberapa hal. Pertama, kemajuan teknologi, khususnya dengan diperkenalkannya aplikasi dengan dasar radio telah menurunkan biaya pengoperasian dan mengurangi *entry barriers*. Kemudian teknologi maju *switching* semacam VSAT telah memungkinkan operator telekomunikasi tidak lagi memerlukan operator jaringan untuk banyak kegiatannya. Sementara itu perkembangan teknologi maju radio dan dampak revolusi multimedia kian meningkatkan rentang pelayanan yang kompetitif terhadap konsumen. Begitu pula tekanan persaingan global yang dilancarkan oleh praktek-praktek "international call-back" dan "calling card" telah mendorong persaingan di sektor telekomunikasi.

Terakhir aliansi strategis global yang dilakukan oleh beberapa operator telekomunikasi internasional semacam Concert, Atlas dan WorldSource/Unisource juga menjadi sumber tekanan persaingan eksternal. Perlu diketahui bahwa Concert merupakan suatu aliansi sebesar US\$5.3 milyar antara British Telecom dan MCI, yang juga melibatkan empat operator dari Skandinavia dan Nippon Information and Communication. Sedangkan Worldsource/Unisource melibatkan dua kelompok, yakni kelompok Worldsource AT&T yang mencakup KDD, Singapore Telecom, dan TELSTRA, dan kelompok Unisource, suatu joint venture dari operator telekomunikasi Belanda, Swiss, Swedia dan Spanyol. Aliansi ketiga Atlas, terdiri dari Deutche Telekom, France Telecom, dan Sprint<sup>1</sup>.

Akibat dari perkembangan diatas sektor telekomunikasi mengalami proses komersialisasi, privatisasi, dan reformasi proses pengaturan. Komersialisasi merupakan langkah awal menuju kapitalisasi. Dalam proses ini perusahaan telekomunikasi milik negara dirubah statusnya dari government agency (perusahaan jawatan) kedalam corporation (perseroan terbatas). Kemudian fungsi operasi dipisahkan dari fungsi pengaturan. Perubahan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi perusahaan negara sebagai perusahaan bisnis. Perubahan ini juga membawa implikasi dimana perusahaan tidak tergantung lagi pada anggaran pemerintah, dengan konsekwensi perusahaan harus mandiri dalam pendanaan operasinya, dan pada saat yang sama juga memungkinkan perusahaan menggunakan pendapatan sesudah pajak untuk mendanai operasi dan ekspansi jaringan. Akhirnya, tahap ini biasanya diikuti pula dengan introduksi pengaturan yang berdasarkan "arm-length", dengan maksud untuk meningkatkan objektivitas pengaturan pemerintah.

Kapitalisasi merupakan bagian integral dari komersialisasi. Dalam proses pembentukan korporasi atau perseroan terbatas, modal harus disuntikan kedalam perusahaan. Suntikan modal ini diperlukan mengingat pembangunan jaringan yang membutuhkan teknologi switching yang biasanya harus diimpor membutuhkan pembiayaan yang sangat mahal, yang sering tidak bisa dipenuhi oleh perusahaan sendiri. Kapitalisasi ini biasanya dilakukan dengan dua cara. Pertama, pemerintah menyuntikan sebagian dana sebagai anggaran awal operasi yang harus ditambah dengan pendapatan perusahaan. Atau kedua, perusahaan mencari suntikan dana dari sumber swasta.

Dalam kaitannya dengan pencarian dana dari sumber swasta tersebut, selain kapitalisasi pemerintah juga bisa menempuh privatisasi, yakni menjual sebagian atau

seluruh kekayaan perusahaan ke pihak swasta. Pilihan terhadap privatisasi biasanya didasarkan pada berbagai faktor. Umumnya pemerintah kurang memiliki modal yang diperlukan untuk membiayai banyak investasi yang diperlukan untuk memperluas jaringan dan meningkatkan kualitas pelayanan. Dalam banyak kasus, banyak juga pemerintah yang dibebani kewajiban untuk membayar sebagian dari hutang luar negrinya. Pada kasus lain, ada juga yang mencari partner strategis dari operator kelas dunia yang bisa memberikan pengalaman teknis dan manajemen kepada perusahaan telekomunikasi lokal. Terlepas dari pertimbangan pada faktor-faktor tersebut, privatisasi berbeda dari kapitalisasi. Karena sebagian atau seluruh pendapatan yang dihasilkan dari penjualan perusahaan negara (privatisasi) masuk kedalam kas pemerintah, sementara pendapatan dari kapitalisasi masuk ke kas perusahaan telekomunikasi.

Akibat dari privatisasi muncul persoalan pengaturan. Ini bukan saja karena perusahaan telekomunikasi yang tadinya dimiliki oleh negara beralih ke pihak swasta, tetapi juga karena ada operator telekomunikasi lain yang dimiliki swasta. Pengaturan ini dimaksudkan supaya persaingan diantara operator telekomunikasi tidak destruktif. Masalah pengaturan ini menyangkut legislasi yang menetapkan hak dan kewajiban dari operator telekomunikasi terhadap konsumen dan terhadap sesama mereka sendiri. Kewajiban mereka itu mencakup diantaranya pemberian pelayanan universal, pemberian fasilitas antar jaringan, dan perencanaan serta koordinasi. Sedangkan hak-haknya mencakup hak perlindungan pasar, akses terhadap milik pribadi, dan akses serta penggunaan data pribadi. Untuk menangani masalah-masalah tersebut pemerintah membentuk badan pengatur independen (regulatory body), yang harus terbebas dari pengaruh politik. Ini dimaksudkan supaya perselisihan yang timbul diantara sesama operator telekomunikasi atau antara operator dengan konsumen bisa diselesaikan secara adil.

Dari uraian singkat tersebut, kecenderungan global pengelolaan sektor telekomunikasi terlihat dalam tiga hal. Pertama, penggunaan operator swasta untuk pengelolaan sektor telekomunikasi. Kedua, penciptaan persaingan, sehingga menghilangkan pasar yang dimonopoli oleh satu operator telekomunikasi. Dan ketiga, peran pemerintah tidak lagi sebagai pemilik, tetapi sebagai regulator.

### **Deregulasi Sektor Telekomunikasi di Indonesia**

Sampai tahun 1989, sektor telekomunikasi di Indonesia masih dimonopoli oleh PT.

Telkom. Sebelumnya perusahaan ini adalah milik kolonial Belanda, yang didirikan tahun 1884 dengan nama *Post en Telegraafdienst* melalui staatsblad No.52. Pada tahun 1906 perusahaan ini dirubah namanya menjadi *Post, Telegraaf en Telefoondienst* (PTT). Pada tahun 1931 PTT ditetapkan sebagai perusahaan negara dengan status IBW (*indische bedrijf wet*). Dalam zaman Orde Lama PTT berubah menjadi PN Pos dan Telekomunikasi. Melalui Peraturan Pemerintah No. 29 dan No.30 tahun 1965 dilakukan pemisahan antara PN Pos dan Giro dan PN Telekomunikasi. Kemudian ketika terjadi rasionalisasi perusahaan negara di awal pemerintahan Orde Baru, PN Telekomunikasi dirubah statusnya menjadi perusahaan umum (*perum*). Sejalan dengan perubahan status ini namanya pun berubah menjadi Perusahaan Umum Telekomunikasi (*Perumtel*). Status *perum* ini berlaku hingga tahun 1990.

Perumtel ditugaskan oleh pemerintah untuk membangun dan mengelola telekomunikasi domestik diseluruh wilayah Indonesia. Dalam melaksanakan tugasnya ini Perumtel diberi monopoli penuh oleh pemerintah. Namun dalam perkembangannya kemudian, sekalipun dengan monopoli ini *performance* Perumtel sangat mengecewakan. Hal ini bisa dilihat dari beberapa indikator.

Seperti tampak pada tabel 1, hingga akhir Pelita IV kapasitas pembangunan sambungan telepon setiap tahunnya sangat rendah. Dengan jumlah pegawai Perumtel sebanyak 42 ribu orang, pada akhir Pelita IV hanya bisa dibangun 335.547 sambungan telepon baru. Kenyataan ini menghasilkan rasio pegawai-sambungan telepon sebesar 12:1. Akibat rendahnya produktivitas ini hingga tahun 1991, Telkom hanya berhasil membangun 1.4 juta sambungan telepon baru.

**Tabel 1. Pembangunan Saluran Telepon**

Pelita	Jumlah Telepon	Jumlah Sambungan per tahun
1 (1969 – 74)	225.123	45.025
2 (1974 – 79)	322.769	64.554
3 (1979 – 84)	118.261	23.652
4 (1984 – 89)	335.547	67.109

Sumber: C. Sudarjanto, *Telecommunication Development in Indonesia: Opportunities and Challenges*, Wold Bank Seminar, Jakarta 11 Desember 1991.

Dengan melihat jumlah penduduk Indonesia yang hampir 200 juta orang, jumlah sambungan baru tersebut menghasilkan densitas telepon kurang dari 1 untuk setiap 1000 penduduk. Bila kita lihat tabel 2 di bawah ternyata bahwa dibanding dengan negara-negara Asean lainnya densitas telepon di Indonesia termasuk paling rendah. Karena misalnya Malaysia pada periode yang sama sudah mencapai 7.2. Demikian pula berdasarkan rasio keberhasilan panggilan interlokal (Successful Call Ratio), Indonesia hanya mencapai 18 persen. Ini jauh berada dibawah posisi Malaysia dan Singapura yang telah mencapai 50 dan 70 persen.

**Tabel 2. Perbandingan Indikator Kualitas Pelayanan Telekomunikasi Antar Negara**

Negara	% SCR (Successful Call Ratio)	Densitas Telepon (Jumlah Telepon per 1000 penduduk)	Produktivitas Tenaga Kerja (Jumlah Pegawai per 1000 sambungan)
Indonesia	18	0,64	32
Jepang	71	58	6.0
Malaysia	50	7,2	18
Singapura	70	37	8,8
Australia	65	-	11

Sumber: C. Sudarjanto, *Ibid.*

Akibat dari rendahnya kinerja Perumtel tersebut, terjadi kesenjangan yang luar biasa antara permintaan dan penawaran sambungan telepon pada tahun 1990. Suatu *back-log* sebesar 1 juta sambungan telepon baru harus diatasi oleh Perumtel. Kesenjangan yang luar biasa ini dirasakan menghambat investasi asing, yang justru setelah jatuhnya harga minyak di tahun 1983 dan 1986 sedang dipacu oleh pemerintah. Karena itu kemudian pemerintah menargetkan untuk dapat menambah 2 juta lebih sambungan telepon baru pada akhir Pelita V.

Akan tetapi persoalannya adalah pemerintah tidak memiliki cukup dana untuk membiayai pembangunan sambungan baru tersebut oleh PT Telkom. Untuk mengatasi keterbatasan dana ini tidak ada jalan lain bagi pemerintah selain membuka partisipasi sektor swasta. Karena itu pada tahun 1989 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Telekomunikasi baru (UU No.3 tahun 1989). Undang-Undang ini dengan tegas membagi kegiatan telekomunikasi ke dalam dua bidang: telekomunikasi dasar dan telekomunikasi bukan dasar. Telekomunikasi dasar meliputi telepon, telex, telegraph, dan sirkuit. Sedangkan telekomunikasi bukan dasar mencakup seluler, videotext, data base provider. Menurut undang-undang ini, sektor swasta diijinkan masuk baik kedalam telekomunikasi dasar maupun bukan dasar. Namun disini perlu dicatat adanya perbedaan. Bila dalam telekomunikasi bukan dasar sektor swasta diperbolehkan menjadi operator independen. Dalam telekomunikasi dasar pihak swasta tidak diperbolehkan beroperasi sendiri. Tetapi harus bekerja sama dengan PT Telkom. Dengan demikian jelas, mengingat dalam telekomunikasi bukan dasar bisa muncul lebih dari satu operator telekomunikasi yang masing-masing independen, maka struktur pasarnya pun menjadi kompetitif. Disini timbul persaingan diantara berbagai operator telekomunikasi. Sebaliknya dalam telekomunikasi bukan dasar, struktur pasar masih tetap monopolistik. Sektor swasta tidak bisa membangun dan memiliki jaringannya sendiri, karena pemilikan jaringan ini masih tetap harus menjadi monopoli PT Telkom. Alasan yang dikemukakan oleh pemerintah jelas, bahwa jaringan merupakan unsur vital dan strategis dalam telekomunikasi dan karenanya harus dimiliki oleh negara. Alasan semacam ini juga terkait dengan karakteristik teknologi yang khas dari sektor pelayanan komunikasi. Berbeda dengan sektor perbankan ataupun industri, persaingan dalam sektor telekomunikasi tidak begitu mudah untuk dirancang sebelum seluruh kegiatannya dipecah (unbundling), hingga akhirnya segmen kegiatan yang bersifat monopoli alamiah diisolasi<sup>2</sup>.

Partisipasi perusahaan swasta dalam sektor telekomunikasi yang telah dibuka dengan UU No. 3 tahun 1989 itu kemudian difasilitasi pula oleh kebijakan restrukturisasi perusahaan negara yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989. Kebijakan ini menetapkan berbagai alternatif bentuk kerja sama antara perusahaan negara dan swasta. Diantaranya adalah kerja sama operasi, patungan (joint venture), kontrak manajemen, dan penyertaan langsung. Bentuk-bentuk kerja sama semacam itu bisa berlaku pula dalam sektor telekomunikasi bukan dasar. Kebijakan lain yang mendukung deregulasi sektor telekomunikasi di Indonesia ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1994. Peraturan ini mengizinkan

pemilikan asing sampai sebesar 95 persen terhadap sektor-sektor vital seperti telekomunikasi, listrik, air minum, jalan tol, pelabuhan, dan penerbangan. Kebijakan yang terakhir ini semakin membuka perusahaan swasta, baik domestik maupun asing untuk memasuki sektor telekomunikasi. Akibat dari itu semua, struktur pasar jasa pelayanan telekomunikasi di Indonesia paska deregulasi telah berkembang pada tahap yang lebih kompleks. Strukturnya bukan saja mengandung elemen persaingan antar sesama operator telekomunikasi, tetapi juga aliansi segitiga dari operator telekomunikasi pemerintah (PT Telkom), perusahaan swasta domestik, dan perusahaan swasta asing.

Misalnya, dalam sektor telekomunikasi bukan dasar persaingan diantara berbagai operator meliputi harga, pelayanan, dan teknologi. Sementara itu persaingan mencakup sektor business data interchange, infonet, dan radio trunking. Dalam sistem telepon bergerak sendiri, sampai tahun 1994 persaingan terjadi setidaknya diantara 5 operator telekomunikasi, yang masing-masing menawarkan teknologi berbeda seperti AMPS, NMT, dan GSM. Sementara itu dalam sektor telekomunikasi bukan dasar, sejauh ini yang terjadi bukanlah persaingan, tetapi diferensiasi. Diferensiasi ini terjadi akibat dari beberapa kegiatan telekomunikasi yang dianggap tidak mengandung monopoli alamiah ditransfer ke pihak swasta. Diantaranya adalah pembangunan jaringan telekomunikasi dan pengoperasian satelit. Dalam pembangunan jaringan telekomunikasi, kerja sama operasi antara PT Telkom dengan perusahaan swasta menjadi pola dominan. Kerja sama operasi umumnya mengambil bentuk BTO (built, transfer, operate) dan BOT (built, operate, transfer). Yang pertama perusahaan swasta membangun jaringan berdasarkan spesifikasi yang ditetapkan PT Telkom. Setelah selesai pembangunan diserahkan kepada PT Telkom. Kemudian PT Telkom mengoperasikan jaringan tersebut. Pendapatan dari pengoperasian ini dibagi berdasarkan persentase tertentu antara PT Telkom dan perusahaan swasta. Dalam bentuk yang kedua, perusahaan swasta bukan saja membangun jaringan, tetapi juga diberi hak untuk mengoperasikannya. Tetapi setelah periode tertentu jaringan beserta fasilitasnya harus diserahkan kepada PT Telkom.

Struktur pasar telekomunikasi yang telah berubah menjadi kompetitif dan diferensiatif itu menimbulkan permasalahan baru didalam pengelolannya. Yakni terutama berkenaan dengan pengaturan persaingan antar sesama operator, penggunaan jaringan bersama, dan standar pelayanan kepada konsumen. Dalam hubungan ini peran regulator yang dipegang oleh pemerintah melalui Departemen Pariwisata, Pos, dan

Telekomunikasi menjadi penting. Regulator harus bisa memperlakukan semua operator secara fair, disamping juga melindungi kepentingan konsumen. Sistem pengaturan yang dibuatnya harus mendorong investasi dan menjamin efisiensi didalam produksi dan penggunaan pelayanan telekomunikasi<sup>3</sup>. Karena bagaimanapun juga investasi dalam sektor telekomunikasi hanya bisa tumbuh jika ada aturan yang fair, yang memungkinkan investor memperoleh keuntungan serta adanya stabilitas dalam lingkungan bisnis. Kemudian efisiensi sendiri bisa tercapai jika aturan-aturan yang ada berhasil menciptakan persaingan yang sehat diantara sesama operator telekomunikasi. Sejauh ini deregulasi dan regulasi di sektor telekomunikasi memang tampaknya sedang menuju kearah tersebut.

### **Dampak Deregulasi Telekomunikasi terhadap PT. Telkom**

Deregulasi telekomunikasi di atas telah memaksa PT Telkom untuk melakukan perubahan yang sangat mendasar dalam organisasi dan manajemennya. Perubahan ini bukan saja untuk menghadapi persaingan dan differensiasi dalam struktur industri pelayanan jasa telekomunikasi, tetapi juga untuk mempercepat pembangunan fasilitas telekomunikasi nasional. Dalam kaitannya dengan yang terakhir ini PT Telkom harus membangun antara 2.1 sampai 2.5 juta sambungan telepon baru untuk periode 1989-1994. Jumlah ini harus meningkat menjadi 3.5 sampai 4.5 juta sambungan baru untuk periode 1994-1999, dan 18 juta sambungan baru untuk periode 2000-2010<sup>4</sup>.

Semua tantangan tersebut memang tidak mungkin bisa dihadapi dengan bentuk organisasi dan manajemen Telkom yang lama. Misalnya, struktur organisasinya yang birokratis tidak memungkinkan diambilnya keputusan manajemen secara cepat. Begitu pula statusnya yang berbentuk perum (perusahaan umum) tidak memungkinkan untuk menarik dana masyarakat dari pasar modal. Selain itu Telkom sendiri tidak memiliki otonomi yang cukup untuk berkibrah sebagai unit usaha bisnis karena banyaknya intervensi dari departemen teknis. Karena kelemahan semacam itu, Telkom kemudian mencanangkan restrukturisasi perusahaan. Namun perlu dicatat bahwa restrukturisasi ini bukan sekedar reorganisasi, karena strateginya adalah mentransformasi perusahaan dari sosoknya yang birokratis dan tidak efisien menjadi operator telekomunikasi yang profesional dan terkemuka dalam rentang waktu yang sesingkat mungkin.

Langkah restrukturisasi diambil ketika team manajemen yang baru, dipimpin Cacuk Sudarjanto, mencanangkan program untuk merubah PT Telkom dari unit birokrasi

yang tidak efisien menjadi perusahaan yang profesional, produktif, dan efisien. Perubahan ini dimulai dengan dikembangkannya visi baru yang menggambarkan Telkom sebagai perusahaan yang sanggup memberikan berbagai pelayanan telekomunikasi; digerakan oleh manajemen profesional dan moderen; dan menggunakan teknologi canggih. Visi tersebut berfungsi apa yang disebut Senge sebagai “ a shared picture of the future that binds all personnel together around a common identity and sense of destiny”<sup>5</sup>. Selain visi, awal restrukturisasi perusahaan juga ditandai dengan pengembangan sosok perusahaan dengan citra terbaik, pelayanan terbaik, dan hasil terbaik. Konsisten dengan itu semua misi perusahaan pun dirumuskan dengan cakupan perluasan akses pelayanan, perbaikan sumber daya manusia, penggunaan teknologi canggih, peningkatan pelayanan, dan peningkatan keuntungan perusahaan. Sebagai tindak lanjut Telkom mulai memperluas jangkauan pelayanannya hingga ke desa-desa potensial, disamping mengganti dan membangun fasilitas telekomunikasi baru. Kualitas produk dan pelayananpun menjadi perhatian utama. Misalnya saja berbagai alternatif pelayanan mulai diberikan sesuai dengan kebutuhan yang makin berkembang dan tingkat kemajuan teknologi. Untuk meningkatkan keuntungan, Telkom mulai meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, diantaranya dengan mengurangi jumlah pegawai yang ada.

Perubahan dalam format arah diatas memerlukan perubahan pula dalam struktur organisasi perusahaan. Hal ini disebabkan organisasi Telkom lebih mirip organisasi pemerintahan ketimbang organisasi perusahaan. Strukturnya sangat sentralistik dan birokratik. Organisasi perusahaan dibagi kedalam Kantor Pusat, 12 Kantor Wilayah Telekomunikasi (Kawitel), dan 200 Kantor Daerah Telekomunikasi (Kandatel). Hampir semua keputusan penting seperti pembangunan fasilitas telekomunikasi dan peluncuran pelayanan baru diputuskan oleh Kantor Pusat. Kantor Daerah Telekomunikasi tidak lagi memiliki banyak otonomi. Fungsinya menjadi sekedar unit atau perpanjangan birokrasi Kantor Pusat. Akibatnya pembangunan sambungan telepon menjadi lambat dan kualitas pelayanan buruk.

Perubahan struktur organisasi dilakukan dari bentuk fungsional ke multidivisi. Menurut strukturnya yang baru, organisasi Telkom dibagi kedalam perusahaan operator telekomunikasi regional, pelayanan pendukung, dan pelayanan lain. Dalam hubungan ini ada lima perusahaan operator regional, yakni Divisi Sumatra, Divisi Jakarta, Divisi Jawa, Divisi pulau lain, dan Divisi Jaringan Nasional. Pelayanan pendukung meliputi divisi-divisi seperti Pusat Pelatihan dan Pengembangan, Sistem Informasi, Instalasi,

dan Penagihan. Sedangkan pelayanan lain mencakup seperti Divisi selular dan Divisi Satelit. Masing-masing divisi tersebut sebetulnya merupakan perusahaan yang berdiri sendiri<sup>6</sup>.

Dengan struktur organisasinya yang baru itu kantor pusat lebih berfungsi semacam "holding company", yakni sebagai pemilik dari masing-masing perusahaan di atas. Penataan struktur semacam ini paling tidak memberikan dua keuntungan kepada pihak Telkom. Pertama, jika privatisasi harus dilakukan, maka privatisasi tidak perlu dikenakan kepada PT. Telkom keseluruhan. Tapi cukup misalnya kepada satu perusahaan operator telekomunikasi regional. Cara privatisasi semacam ini penting untuk diperhatikan mengingat privatisasi Telkom secara keseluruhan, yang *nota bene* merupakan sektor strategis, bisa menimbulkan kontroversi ideologis dan penetangan politis yang kuat. Kemudian kedua, dengan terpecahnya Telkom kedalam beberapa perusahaan yang tetap masih dibawah kendali Kantor Pusat Telkom memungkinkan diciptakannya persaingan internal diantara sesama perusahaan regional, misalnya dalam segi harga ataupun pelayanan. Persaingan ini mendorong perilaku sadar biaya, inovasi, dan pelayanan yang unggul kepada pihak publik.

Perlu dicatat bahwa perubahan struktur organisasi diatas dimungkinkan dengan terlebih dulu dilakukannya komersialisasi perusahaan. Tanpa komersialisasi ini akan sulit bagi pemerintah untuk memisahkan secara tegas atas perannya di PT Telkom sebagai pemilik, pengatur, ataupun operator<sup>7</sup>. Komersialisasi ditempuh pertama-tama melalui perubahan bentuk status hukum perusahaan dari perusahaan umum ke perseroan terbatas. Perubahan status hukum ini merupakan langkah lebih lanjut dari proses korporatisasi perusahaan. Lewat langkah ini Telkom tidak lagi tunduk pada hukum publik, tetapi pada hukum yang sama berlaku bagi perusahaan swasta. Pada tataran ini manajemen perusahaan memperoleh otonomi yang lebih luas, bukan saja untuk menata aspek-aspek internalnya tetapi juga untuk menata hubungan eksternalnya seperti membangun aliansi bisnis dengan pihak swasta baik domestik maupun asing lewat kerjasama operasi (KSO) dan patungan (joint venture).

## **Kinerja PT. Telkom**

Akibat dari semua langkah perbaikan tersebut kinerja PT Telkom mengalami

peningkatan. Kenyataan ini bisa dilihat dari beberapa indikator keberhasilan PT Telkom hingga tahun 1994, yakni sebagaimana terlihat pada tabel 3.

Keseluruhan indikator itu jelas menunjukkan perbaikan yang cukup mengesankan dari PT Telkom selama periode enam tahun. Kapasitas sentral sambungan telepon meningkat hampir empat kali. Produktivitas pegawai meningkat dari 46.03 pegawai untuk setiap 1000 sambungan telepon di tahun 1989 menjadi 22.73 di tahun 1993. Rasio keberhasilan panggilan meningkat dua kali lipat selama 5 tahun. Demikian pula keuntungan perusahaan tahun 1994 meningkat hampir tiga kali lipat dari keuntungan tahun 1989.

**Table 3. Beberapa Indikator Perbaikan**

Indikator	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Jumlah Sentral Tel.	<b>746</b>	<b>811</b>	<b>829</b>	<b>863</b>	<b>915</b>	
Kapasitas Sentral	1.003.685	1.299.899	1.514.760	1.959.815	3.038.877	3.886.384
Rasio Pegawai per 1000 sambungan telepon	46.03	38.70	31.72	26.49	22.73	
Rasio keberhasilan panggil :						
Lokal	30.39	39.14	42.84	42.2	43.6	55
Interlokal	22.38	19.02	22.01	21.73	34.56	37
Telepon Umum:	6.653	12.395	21.67.9	32.620	43.631	53.427
TUC	95	1.123	2.884	6.039	9.264	27.802
TUK						
Wartel	0	407	800	1.011	1.132	
Laba sebelum Pajak (milyar rupiah)	161.161	195.751	269.181	398.621	390.432	520.004

Rasio Operasi	84.71	86.30	86.13	83.00	86.55	85.24
Biaya : Pendapatan						

Sumber: PT. Telkom

Akibat dari peningkatan kinerja tersebut PT Telkom kemudian memperoleh penilaian sehat menurut kriteria Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989<sup>8</sup>. Untuk pertama kalinya pula dalam sejarah PT. Telkom, perusahaan ini memperoleh penilaian tanpa syarat dari BPKP. Penilaian ini mengandung arti bahwa Telkom telah melaksanakan akuntingnya sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku umum. Prestasi ini penting untuk dicatat mengingat hampir semua perusahaan negara di Indonesia tidak pernah beres dalam melaksanakan pembukuannya.

## Penutup

Perbaikan kinerja PT Telkom di atas sebagai akibat dari restrukturisasi yang dijalankannya sejak akhir paruh kedua tahun 80-an telah memungkinkan perusahaan ini memasuki pasar modal pada bulan Oktober 1995. Sejak itu PT Telkom resmi tercatat sebagai perusahaan publik di New York Stock Exchange dan Bursa Efek Jakarta. 27.5% dari sahamnya dimiliki investor swasta. Dengan masuknya investor swasta kedalam pemilikan perusahaan, maka pemerintah tidak bisa lagi melakukan intervensi yang berlebihan atas perusahaan ini. Karena bagaimanapun, intervensi tersebut akan menurunkan harga saham perusahaan. Kenyataan ini lebih lanjut akan menggeser orientasi manajemen perusahaan, dari apa yang disebut Zip sebagai orientasi politik ke orientasi bisnis<sup>9</sup>. Kian besarnya bobot orientasi bisnis ini berarti akan mendorong peningkatan efisiensi dan inovasi perusahaan secara terus menerus. Data terakhir tentang Rasio Keberhasilan Panggilan (Successful Call Ratio) sebesar 59.5% dan 56.2% pada tahun 1997 masing-masing untuk sambungan domestik dan internasional<sup>10</sup> serta kian bertambahnya aneka ragam pelayanan yang ditawarkan oleh Telkom kepada masyarakat memperkuat dugaan tersebut.

Sekalipun begitu, perlu dicatat bahwa keberhasilan Telkom untuk melipatgandakan pemasangan telepon lewat kerjasama operasi (KSO) dengan perusahaan swasta yang hampir mencapai target yang ditetapkan sebesar 5 juta sambungan telepon baru selama Pelita VI (1994-1999) bukan tanpa masalah. Sambungan telepon tersebut tidak seluruhnya bisa diserap oleh pasar. Ini terlihat dari 1.6 juta sambungan telepon yang

tidak terjual selama tahun 1997. Masalah ini tampaknya bukan akibat kesalahan perkiraan dari manajemen, tetapi lebih dikarenakan kurang agresifnya pemasaran yang dilakukan. Karena sebetulnya bila dilihat dari perbandingan jumlah penduduk Indonesia yang hampir mencapai 200 juta orang sementara pemerintah baru menargetkan jumlah telepon diseluruh Indonesia 9.4 juta sambungan telepon untuk tahun 1999, Rasio Kepadatan telepon (density ratio) di Indonesia masih berada dibawah 5 persen. Ini berarti kebutuhan masyarakat terhadap pemasangan sambungan telepon sebetulnya masih sangat besar. Karena itu di tahun-tahun mendatang, peningkatan pada sisi *supply* sambungan telepon tampaknya sekaligus akan dibarengi pula dengan peningkatan kemampuan pemasarannya. Penurunan biaya pasang serta berbagai kemudahan pemasangan sambungan tampaknya akan menjadi strategi pemasaran yang utama.

### Catatan Akhir

<sup>1</sup> A.J. LaFrance, *Recent Developments in the Telecommunication Sector in Latin America – Comparative Analysis among Several Countries and Their Privatization and Deregulation Models*, International Telecommunication Group, 1996.

<sup>2</sup> IBRD, *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, New York: Oxford University Press, 1994.

<sup>1</sup> B. Levy & P. Spiller, "Regulation, Institutions, and Commitment in Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies", dalam M. Bruno & B. Pleskovic (eds.), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development*, IBRD, 1994, hal. 216.

<sup>1</sup> Berdasar data dari PT. Telkom

<sup>1</sup> Peter. M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, London: Random House, 1992.

<sup>1</sup> Sanerya Hendrawan, *Reforms and Modernization of State Enterprises*, Acco, Leuven, 1996, p. 294.

<sup>1</sup> IBRD, *loc.cit.*, hal. 7.

<sup>1</sup> Menurut Surat Keputusan ini penilaian kesehatan BUMN didasarkan pada kriteria rentabilitas, likuiditas, dan solvabilitas

<sup>1</sup> Zip, J.; "Managerial Strategic Behavior in State-Owned Enterprises: Business and Political Orientation", *Management Science*, 27(11), 1981, hal. 1326-1339.

<sup>1</sup> The Indonesian Observer, "Telkom's unsold phone line total 1.6 million in 1997", p.15, January 7, 1998.