

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Perkembangan penyelenggaraan telekomunikasi khususnya penyelenggaraan telepon seluler terlihat sangat signifikan pertumbuhannya. Hal ini ditunjukkan oleh pertumbuhan jumlah pelanggan/pemakai yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Jumlah pelanggan telepon seluler tahun 2004 sebanyak 30.336.607 pelanggan, tahun 2005 meningkat menjadi 46.992.118 pelanggan, tahun 2006 meningkat menjadi 63.803.015 pelanggan, tahun 2007 menjadi 93.385.881 pelanggan, tahun 2008 meningkat menjadi 140.578.243 pelanggan, dan tahun 2009 hingga kuartal pertama mencapai 146.897.112 pelanggan. Pertumbuhan pelanggan tersebut selain dipicu oleh penurunan dan persaingan tarif telepon bergerak seluler juga disebabkan oleh semakin luasnya jangkauan jaringan seluler. Mengikuti perkembangan jumlah pelanggan seluler terus meningkat, para penyelenggara jaringan bergerak seluler terus berusaha membangun infrastruktur agar wilayah pelayanan (*service coverage*) semakin luas, dan kualitas layanan menjadi meningkat pula. Salah satu infrastruktur penyelenggaraan jaringan bergerak seluler yang terus menerus dibangun adalah *Base Transceiver Station* (BTS). Ini adalah perangkat yang menghubungkan perangkat pengguna dengan jaringan bergerak seluler. Saat ini menurut data dari berbagai sumber pada tahun 2008, di Indonesia tercatat sekitar 76 ribu menara BTS yang dibangun oleh penyelenggara jaringan bergerak seluler. Dari 76 ribu menara tersebut dibangun oleh PT Telkomsel sebanyak 26.872 unit menara,

Telkom 4054, Indosat 14.162 unit, XL 16.729 unit, Bakrie Telecom 2.772 unit, Mobile-8 1500 unit, Natrindo 3000 unit, Sampoerna 270 unit, Hutchinson 6300 unit, dan Smart Telecom 1300 unit. Sebagian besar menara tersebut berlokasi di sejumlah kota besar di pulau Jawa.(Azis,2009:2)

Saat ini menurut data dari berbagai sumber di kabupaten Jombang, BTS eksisting adalah sebagai berikut :

Tabel 1. Data BTS Eksisting per Operator Telekomunikasi di Kabupaten Jombang.

No.	Operator Telekomunikasi	Nama Singkat	Jumlah BTS
1	PT. Telekomunikasi Selular	Tsel	39
2	PT. Indonesia Satellite Corporation	Isat	55
3	PT. XL Axiata Axiata	XL	24
4	PT. Hutchinson C.P. Telecommunication	HCPT	44
5	PT. Mobile-8 Telecom	Mob-8	6
6	PT. Bakrie Telecom	Esia	6
7	PT. Natrindo Telepon Selular	NTS	19
8	PT. Smart Telecom	Smart	8
9	PT. Sampoerna Telekomunikasi Indonesia	STI	2
10	PT. Telekomunikasi Indonesia	Flexi	45
Total BTS Eksisting			248

Sumber : Badan Pelayanan Perizinan Kab. Jombang (2010)

Sedangkan jumlah menara Berdasarkan hasil survey jumlah tower yang ada di Kabupaten Jombang adalah sebanyak 180 Menara, 248 BTS dari sepuluh operator telekomunikasi, yaitu : Telkomsel, Indosat, XL Axiata, Mobile-8, HCPT, STI, NTS, Smart, Esia dan Telkom Flexy. Menara sebanyak 180 Site ini adalah

untuk melayani 1,321,615 penduduk pada tahun 2010 yang tersebar pada area seluas 1.696,166 km².(*Devan Telemedia,2010:1*)

Maraknya pembangunan menara BTS ini jika terus-menerus dibiarkan akan berdampak negatif bagi keseimbangan lingkungan. Tidak semua lahan, misalnya, cocok untuk didirikan menara di atasnya. Ketidakcocokan tersebut diantaranya dapat dilihat dari berkurangnya aspek estetika kota dikarenakan seakan-akan menjadikan kota seperti hutan menara, ketidaksesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah disusun oleh pemerintah daerah setempat, pemborosan penggunaan ruang karena pada saat itu satu menara hanya digunakan oleh satu operator, hingga protes warga atas pembangunan menara di wilayah tempat tinggalnya dengan alasan yang beragam.

Mengantisipasi pertambahan jumlah menara yang semakin cepat saat ini, Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.2 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi dan Surat Keputusan Bersama/SKB Menteri Komunikasi dan Informatika, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Dalam Negeri dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal/ BKPM, tentang menara bersama. Kebijakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penggunaan ruang. Namun demikian pembangunan dan penggunaan menara tersebut tetap memperhatikan kesinambungan pertumbuhan industri telekomunikasi. Kebijakan tersebut antara lain diatur tentang tata cara pembangunan menara dimana pembangunan menara dapat dilaksanakan oleh penyelenggara telekomunikasi, penyedia menara dan/atau kontaktor menara dengan ijin dan instansi yang berwenang sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pengaturan

penempatan lokasi menara disusun oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan mempertimbangkan aspek teknis dalam penyelenggaraan telekomunikasi dan prinsip-prinsip penggunaan menara bersama. Selain itu pengaturan juga harus memperhatikan pula prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, dilakukan dengan mekanisme yang transparan dan dengan melibatkan peran masyarakat dalam menentukan kebijakan untuk penataan ruang yang efisien dan efektif demi kepentingan umum serta memperhatikan ketentuan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.

Penyelenggara Telekomunikasi atau penyedia menara atau pengelola menara yang mengelola menara harus memberikan kesempatan yang sama tanpa diskriminasi kepada para Penyelenggara Telekomunikasi lain untuk menggunakan menara miliknya secara bersama-sama sesuai kemampuan teknis. Lebih lanjut peraturan ini juga mengatur aspek teknis menara bersama yang harus memperhitungkan kekuatan dan kestabilan konstruksi menara seperti tempat/*space* penempatan antena, pondasi menara dan kekuatan angin. Selain itu pemberian izin pembangunan menara untuk kawasan tertentu (kawasan Bandar udara/pelabuhan; kawasan pengawasan militer; kawasan cagar budaya; kawasan pariwisata atau kawasan hutan lindung) harus memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku untuk kawasan dimaksud.

Walaupun PerMenKominfo No.2 Tahun 2008 telah mengatur pembangunan menara bersama telekomunikasi dan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama/SKB Menteri Komunikasi dan Informatika, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Dalam Negeri dan Kepala Badan Koordinasi

Penanaman Modal/BKPM, tentang menara bersama namun petunjuk pelaksanaannya di tingkat pemerintah daerah lebih detail/khusus belum ada.(Batubara,2010;3)

Kepala Badan Pelayanan Perizinan Kab. Jombang menyatakan bahwa Raperda Penataan menara telekomunikasi di Jombang sedang dibuat dan akan segera diajukan ke DPRD Kab. Jombang, sebagaimana diungkapkan beliau berikut:

“Jumlah menara BTS yang berdiri di Jombang semakin hari bertambah banyak,tahun 2010 ada 100 buah dan kini dalam jangka waktu 1 tahun sudah berdiri 248 BTS. Selama ini pengelola menara BTS di Jombang belum dikenakan retribusi. Atas desakan warga dan dewan demi menambah pundi pundi PAD dan menertibkan berdirinya menara tersebut maka pemkab jombang akan membuat raperda retribusi dan penataan menara terkait menara BTS” (*Surabaya Post 23 Nopember 2011*)

Lebih lanjut masalah penataan menara telekomunikasi juga diungkapkan oleh salah satu masyarakat pemerhati kebijakan publik di jombang saudara Agus Prasetyo yang menyatakan bahwa

“Jangan sampai banyaknya menara telekomunikasi justru merugikan bagi masyarakat jombang,namun justru sebaliknya,memberi nilai tambah baik segi ekonomi maupun segi yang lainnnya”(Surabaya Post 23 Nopember 2011)

Dengan kata lain bahwa dengan penataan menara telekomunikasi secara tidak langsung juga bisa menambah sumber PAD Baru bagi pihak pemerintah Kab. Jombang. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan yang signifikan bagi pembiayaan rutin dan pembangunan di suatu daerah otonom. Jumlah penerimaan komponen pajak daerah dan retribusi daerah sangat dipengaruhi oleh banyaknya jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang diterapkan serta disesuaikan dengan peraturan yang berlaku yang terkait dengan

penerimaan kedua komponen tersebut. Lebih lanjut, Sekretaris Daerah Kabupaten Jombang, M. Munif Kusnan, SH., MSi., dalam salah satu pertemuan mengatakan bahwa sama dengan peraturan daerah yang lain, perda tentang pajak daerah ini memiliki fungsi regulasi, yakni agar terjadi keteraturan, sehingga tidak timbul berbagai permasalahan sosial dalam masyarakat. Namun, sebagai peraturan yang khusus membahas pajak, perda ini juga memiliki fungsi budgeting, yakni upaya menghimpun dana. Tidak bisa dimungkiri, pajak daerah masih menjadi tulang punggung penerimaan PAD dan pembiayaan pembangunan di Kabupaten Jombang. Namun semangat untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah jangan sampai berakibat pada pembebanan berlebihan terhadap masyarakat yang sedang mengalami banyak himpitan ekonomi. Selain itu, perimbangan berupa penyediaan sarana prasarana yang berkaitan langsung dengan pajak yang ditarik, hendaknya dilakukan sejak dini, dan secara normatif diatur dengan jelas dalam perda ini. (*Devan Telemedia, 2010:17*)

Dalam penerbitan petunjuk pelaksanaan yang terkait dengan penataan lokasi menara BTS, pemerintah daerah seyogyanya memperhatikan kepentingan berbagai pihak, baik kepentingan pemerintah (misalnya pendapatan daerah, Pendapatan Negara Bukan Pajak, keamanan lingkungan dan estetika) kalangan industri telekomunikasi/ penyelenggara telekomunikasi (misalnya jangkauan dan kualitas layanan serta pemanfaatan menara eksisting) maupun masyarakat (kualitas layanan dan kesehatan).

Setelah diundangkannya Peraturan Daerah No 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembangunan Dan Penataan Menara di Jombang kemudian muncul berbagai Perbedaan Persepsi masyarakat umum dalam menerjemahkan PERDA

diatas. diantaranya secara jelas tercermin dalam peraturan dan tindakan Masyarakat menutup/ menyegel beberapa menara telekomunikasi sebelum tersedianya menara bersama dan sebelum berakhirnya masa transisi yang diberikan kepada operator telekomunikasi (*Radar Jombang, Kamis 30 Mei 2013*).

Tindakan tersebut telah mengakibatkan tidak saja kerugian ekonomi namun juga penurunan kualitas layanan operator, yang selanjutnya hal ini juga berpengaruh pula pada kualitas layanan yang diterima oleh pelanggan. Padahal, masa transisi selama operator telekomunikasi diharapkan dapat melakukan penataan ulang desain BTS agar tidak mengurangi cakupan dan kualitas layanan. Kendala teknis yang mungkin terjadi pada penggunaan menara bersama misalnya saat penggunaan menara bersama telekomunikasi oleh Penyelenggaraan Telekomunikasi yang memiliki *platform* yang sama. Hal tersebut karena teknis penempatan menara tiap operator diatur oleh masing-masing operator dan desain penempatan menara atau *Cell Coverage Planning (CCP)* dari tiap-tiap operator tidaklah sama. Sehingga jika penataan ulang dilakukan dengan menerapkan penggunaan menara bersama telekomunikasi, kemungkinan akan berpengaruh pada cakupan layanan operator dan dapat menyebabkan *blank spot* ataupun penurunan kualitas layanan di beberapa wilayah. Sebagaimana dituturkan oleh Minardi, Sekretaris Komisi A DPRD Kab. Jombang Tentang banyaknya menara telekomunikasi yang tak mengantongi izin, Menuturkan sebagai berikut :

“Untuk mendesak penertiban menara BTS Oleh Pihak Pemkab Jombang, namun sampai saat ini, kami belum pernah mendengar adanya tindakan tegas eksekutif terkait BTS liar” (*Radar Jombang, 16 Desember 2013*).

Selain persoalan diatas Meskipun Kabupaten Jombang telah memiliki Regulasi tentang Pendirian Menara Telekomunikasi, Namun dalam praktiknya, hingga kini ditengarai masih ada Puluhan menara BTS baru yang tak berizin. Ada berbagai modus dalam pembangunan menara BTS diantaranya adalah dengan mendirikan dahulu menara dan kemudian baru mengajukan ijin pendirian ke Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, sehingga mengakibatkan banyak Menara BTS tersebut tidak sesuai dengan Perencanaan yang dibuat oleh Pemkab Jombang, sebagaimana tercantum di PERDA No 2 Tahun 2013.

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan kita ditujukan pada proses kebijakan. Dari perspektif manajemen, proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kinerja kebijakan. Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) harus diawali dengan kebijakan yang baik (*good policy*), dan *good policy* hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik (*good policy formulation*). Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik akan terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

Untuk itu faktor penentu dari sebuah tahapan formulasi kebijakan adalah siapa saja aktor yang terlibat dalam pembuatan atau perumusan kebijakan tersebut, kepentingan apa yang melatarbelakanginya, dan dengan bagaimana cara merumuskan kebijakan tersebut. Maka dari itu bisa dikatakan bahwa dalam tahap

formulasi atau pembuatan kebijakan selain merupakan perjuangan politik dapat juga dipandang sebagai persoalan pemilihan alternatif. Karena pembuatan kebijakan melibatkan aktor-aktor dan karena setiap aktor mengusulkan kebijakan yang berusaha untuk memuaskan atau mengutamakan kepentingannya, maka kebijakan yang pada akhirnya dibuat adalah satu diantara berbagai usulan atau alternatif kebijakan yang diusulkan oleh para aktor tersebut. Dalam proses kebijakan, formulasi kebijakan adalah inti dari kebijakan itu sendiri, karena disini dirumuskan batas-batas kebijakan yang akan dihasilkan dan di dalam sebuah proses formulasi kebijakan akan diketahui masukan, gagasan, pendapat dari masyarakat dan aktor-aktor pembuat kebijakan lainnya sehingga kebijakan yang akan dibuat setelah diimplementasikan tidak bertentangan dengan keinginan dari masyarakat.

Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) harus diawali dengan kebijakan yang baik (*good policy*), dan *good policy* hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik (*good policy formulation*). Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik akan terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

Perumusan kebijakan Pedoman Pembangunan dan penataan menara telekomunikasi dalam PERDA No 2 Tahun 2013 ini dipahami oleh Pemerintah Kabupaten Jombang sebagai upaya untuk menata BTS yang sudah existing dan melokalisir area BTS biar tidak terjadi Hutan tower menara telekomunikasi di daerah Kab. Jombang, Sehingga bisa Menambah estetika Tata Kota dan juga

tidak menimbulkan gejolak masyarakat karena ketakutan dengan efek yang akan ditimbulkan dari Menara BTS tersebut.

Akan tetapi perumusan kebijakan Pedoman Pembangunan dan penataan menara telekomunikasi dalam PERDA No 2 Tahun 2013 ini tidak sesuai dengan tuntutan dari masyarakat yang merasa dirugikan oleh karena merasa sejak adanya Tower Tower BTS baik yang berizin maupun tidak sering menimbulkan kerusakan kerusakan alat (*Radar Jombang, 30 Mei 2013*).

I.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana telah dipaparkan pada latar belakang masalah maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran kepentingan dari *Stakeholders* dalam kebijakan pedoman pembangunan penataan menara telekomunikasi di Jombang ?
2. Model Formulasi kebijakan apakah yang diterapkan dalam kebijakan pedoman pembangunan penataan menara telekomunikasi di Jombang dengan menggunakan analisis *stakeholders* ?

I.3. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan Model Formulasi kebijakan yang diterapkan dalam menentukan Kebijakan Pedoman Pembangunan Penataan Menara Telekomunikasi di Jombang.

2. Mendeskripsikan berbagai *stakeholder* yang mempengaruhi Formulasi kebijakan dalam menentukan Kebijakan Pedoman Pembangunan Penataan Menara Telekomunikasi di Jombang.

I.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Praktis :

Mendapatkan rumusan mutakhir mengenai pembangunan dan penataan menara telekomunikasi di Kabupaten Jombang sehingga kebijakan pembangunan dan penataan menara telekomunikasi yang dihasilkan diharapkan dapat bermanfaat besar bagi kesejahteraan masyarakat di masa akan datang.

2. Manfaat Akademis :

Secara metodologis penelitian ini akan memberikan konsep baru dalam merumuskan kebijakan pembangunan dan penataan Menara Telekomunikasi di Kabupaten Jombang yaitu dengan dilibatkannya *Stakeholders* dalam perumusan kebijakan pembangunan dan penataan menara telekomunikasi di Kabupaten Jombang.