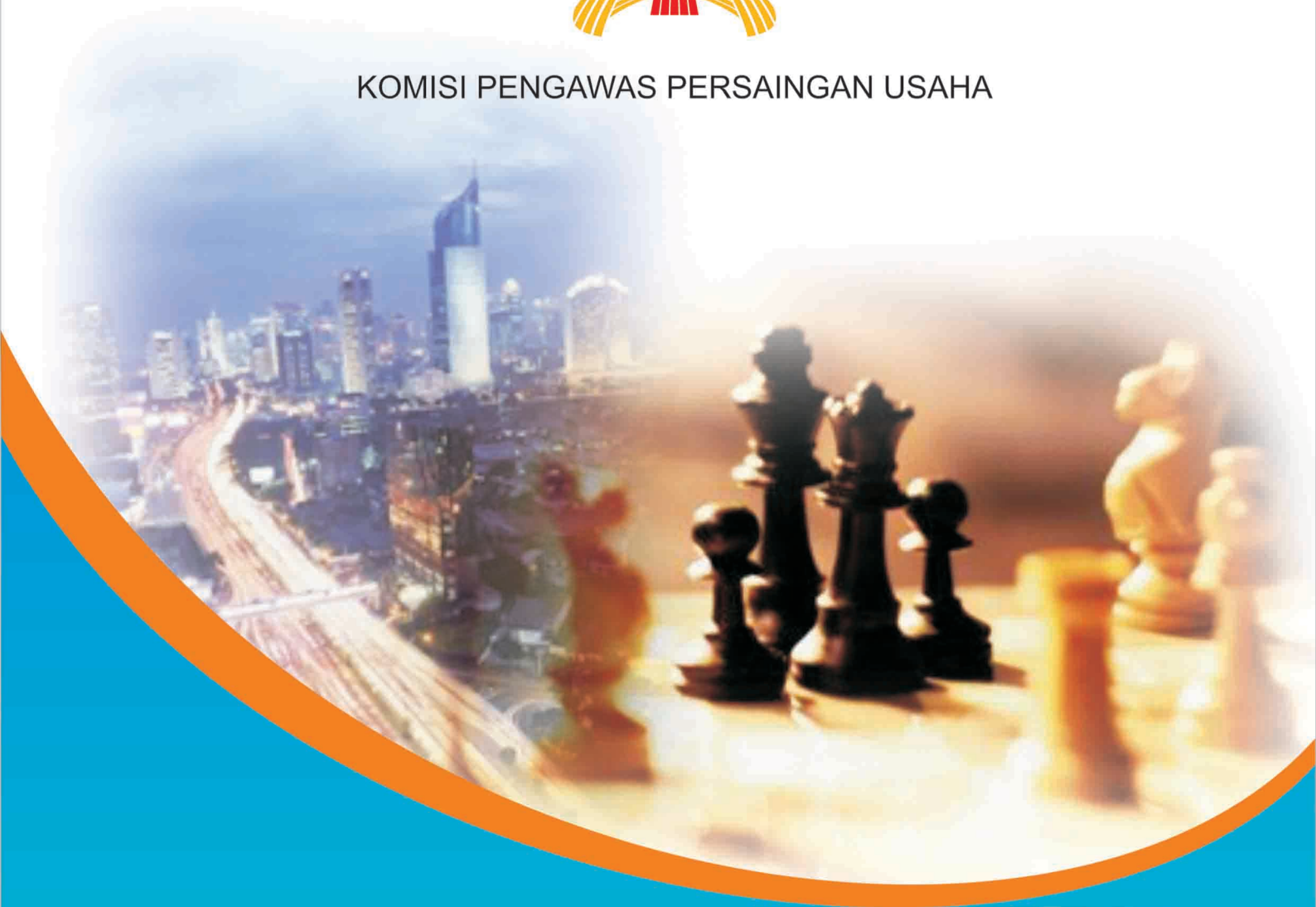




KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA



Saran Pertimbangan terhadap Memorandum of Understanding (Mou) Pemerintah dengan Microsoft

POSITION PAPER
MoU MICROSOFT DAN PEMERINTAH
DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA

Latar Belakang

Industri teknologi informasi Indonesia saat ini diramaikan oleh kontroversi yang berkaitan dengan keberadaan *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah yang diwakili Menteri Komunikasi dan Informasi (selanjutnya ditulis Pemerintah) dengan Microsoft. Disebutkan bahwa MoU tersebut merupakan upaya Pemerintah untuk melegalkan seluruh *software* microsoft (yakni microsoft windows dan microsoft office) yang saat ini terpasang di instansi Pemerintah, yang diduga sebagian besar tanpa lisensi yang seharusnya. Melalui MoU tersebut Pemerintah memutuskan untuk membeli ribuan lisensi microsoft windows dan microsoft office, yang jumlah kepastiannya akan ditetapkan melalui sebuah sensus.

Proses pembelian ini dikritisi oleh berbagai ahli information Technology (IT) di Indonesia mengingat pada saat yang sama Pemerintah melalui Menteri Riset dan Teknologi, sedang giat melaksanakan Program IGOS (*Indonesian Go Open Sources*). Salah satu program IGOS adalah mengembangkan program-program berbasis *open source*, termasuk di dalamnya *software* yang memiliki fungsi yang sama dengan microsoft windows (*operating system*) dan microsoft office (yang sudah dikenal adalah open office).

IGOS dilaksanakan berdasarkan *open source*, artinya dibuat berdasarkan sumber-sumber yang secara terbuka dapat digunakan oleh publik. Dalam perkembangannya kondisi ini akan menciptakan konsekuensi sistem IT yang lebih murah. Para pakar IT mengkritisi MoU tersebut karena transaksi tersebut akan menutup peluang perangkat lunak alternatif seperti diprogramkan IGOS, untuk digunakan di beberapa instansi Pemerintah. Selain itu, secara jangka panjang para tenaga ahli IT menilai MoU juga akan menjadi disinsentif bagi para inovator IT Indonesia untuk terus melahirkan perangkat lunak alternatif berbasis *open source*.

Landasan Kebijakan MoU

Dalam penjelasannya Pemerintah menyatakan bahwa MoU dilakukan untuk kepentingan yang lebih luas. Selama ini Indonesia dalam bisnis IT termasuk jajaran negara dengan jumlah pelanggaran hak cipta terbesar di dunia. Indonesia menempati urutan ketiga terburuk di dunia dalam penggunaan piranti lunak, terutama *software* komputer ilegal. Dari 5,9 juta *personal computer* (PC) yang beredar di Indonesia, sebanyak 87 persen masih menggunakan piranti lunak ilegal. Posisi Indonesia yang disusul Vietnam dan Zimbabwe di urutan paling bawah itu diangkat dalam forum dialog Kadin Indonesia Komite Amerika Serikat (KIKAS) dan PT Microsoft Indonesia, Kamis (18/1), di Jakarta. Bahkan berdasarkan data BSA (*Business Software Alliance*), kerugian akibat praktik pembajakan *software* di Indonesia mencapai US\$280 juta.

Posisi ini cukup menyulitkan Indonesia, terutama berkaitan dengan negosiasi dagang antar negara. Seperti antara Indonesia dengan Amerika Serikat. Selama ini Amerika Serikat sering menjadikan masalah pembajakan *software* sebagai bagian dari negosiasi perdagangan yang kemudian dijadikan bahan retaliasi terkait dengan beberapa komoditi Indonesia seperti udang, tekstil dan sebagainya. Kondisi ini tentu saja menyulitkan Pemerintah dalam melakukan negosiasi G to G dengan negara lain yang selalu menjadikan pembajakan sebagai salah satu nilai tawarnya.

Tidaklah mengherankan apabila Pemerintah kemudian menekankan bahwa pemberantasan pembajakan *software* merupakan pekerjaan terbesar Indonesia yang harus segera dilakukan. Tetapi upaya pemberantasan ini menghadapi kendala, mengingat dibutuhkannya sebuah pendekatan yang komprehensif untuk hal tersebut. Untuk itulah Pemerintah kemudian mengembangkan beberapa kegiatan termasuk di antaranya adalah negosiasi secara langsung dengan Microsoft melalui MoU sebagaimana disebutkan di atas.

Pemerintah menyatakan bahwa model MoU ini terbukti efektif dilakukan oleh Mesir, untuk memperbaiki citranya dimata dunia internasional dalam hal pemberantasan pembajakan. Efektifitas dari MoU ini, dinilai Pemerintah akan mendongkrak nilai Indonesia di mata para negara lain sekaligus investor yang akan memunculkan anggapan

bahwa Indonesia telah mengimplementasikan penegakan hukum terhadap proses-proses pembajakan HaKI.

Berdasarkan paparan Pemerintah, selama rentang waktu tertentu yang ditentukan dalam perjanjian sebagai tindak lanjut MoU, Pemerintah akan melakukan pembelian perangkat lunak Microsoft sehingga seluruh *software* di instansi Pemerintah dinyatakan legal oleh Microsoft. Dalam rentang waktu tersebut, Pemerintah juga berniat melakukan pembenahan dengan merevisi peraturan perundangan serta melakukan pemberantasan pembajakan *software*. Selain itu, Pemerintah juga menyatakan akan membantu komunitas *open source* untuk menjadi lebih layak dikelola sebagai usaha bukan lagi sebagai hobi.

Berdasarkan paparan Pemerintah di atas, tampak bahwa persoalan utama yang dicoba diatasi melalui MoU ini adalah gagalnya pemberantasan pembajakan *software* Microsoft di Indonesia. Sayangnya solusi yang digunakan ternyata berpotensi berbenturan dengan peraturan perundangan termasuk UU No 5 Tahun 1999.

Gambaran Industri *Software* Indonesia

Seiring dengan perkembangan industri komunikasi dan informasi di dunia, industri *software* di Indonesia juga berkembang pesat. Kini berbagai aplikasi komunikasi dan informasi telah menjadi kebutuhan bagi sebagian besar orang. Tidaklah mengherankan apabila industri ini terus tumbuh dari waktu ke waktu.

Di industri *software* ini, Microsoft telah menjelma sebagai sebuah kekuatan yang luar biasa. Hal tersebut tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di berbagai belahan dunia lainnya. Ada dua *software* utama Microsoft yang banyak digunakan aplikasinya di seluruh dunia yakni Microsoft windows (*operating system*) dan Microsoft office (aplikasi perkantoran). Di Indonesia keduanya menjadi penguasa pasar dengan penguasaan di atas 90%. Sesungguhnya produk Microsoft sendiri tidak hanya terbatas pada dua aplikasi tersebut, tetapi juga aplikasi yang lainnya seperti terlihat dalam tabel 1 di bawah ini. Dalam beberapa aplikasi, produk Microsoft tidak sehebat Microsoft office dan windows, misalnya untuk *server operating system* di Indonesia, Microsoft Indonesia mengakui menguasai 50% pangsa pasar.

Tabel 1
Daftar Aplikasi Microsoft

No	Aplikasi	Produk
1	Operating Systems	Windows 2000, ME, XP, Vista
2	Server Systems	Biztalk Server 2002, Commerce Server 2002, Exchange 2000, Project Server 2000, Share Point Portal Server 2001, Windows Server 2003
3	Office Systems	Word, Access, Excel, PowerPoint, FrontPage, Outlook, Project, Publisher, Visio, Office for Mac
4	Developer Tools	Visual Basic.NET, Visual C#.NET, Visual C++.NET, FoxPro, J#.NET, Visual SourceSafe, Visual Studio .NET
5	Business Solution Products	Data Analyzer, Map Point
6	PC Games	Age of Empires, Age of Mythology, Flight Simulator

Di sisi lain seiring perkembangan industri komunikasi dan informasi, Microsoft juga menjadi pemasok beberapa aplikasi lainnya seperti di telepon seluler. Misalnya untuk telepon seluler Microsoft mengembangkan *operating system*. Sayangnya di area ini Microsoft tidak seberhasil di *operating system* (OS) untuk komputer. Penguasa OS telepon seluler dunia saat ini adalah Symbian yang tertanam di 51,7 juta unit *smartphone* di seluruh dunia, atau menguasai 72,5% pangsa pasar global *smartphone* selama 2006. OS Linux menduduki posisi kedua dengan pangsa pasar 16,9% dan ketiga Microsoft 4,6%

Tantangan bagi penguasa pasar seperti Microsoft di *operating system* dan *office system*, terus bermunculan. Salah satu penantang yang cukup berkembang pesat adalah aplikasi-aplikasi berbasis *open source*. Aplikasi berbasis *open source* memiliki keunggulan tersendiri, karena karakteristiknya yang terbuka *source codenya*, sementara Microsoft tidak. Salah satu basis *open source* yang cukup terkenal adalah Linux. Terdapat banyak aplikasi padanan *software* Microsoft yang dibangun berbasis Linux. Tabel 2 memperlihatkan perbandingan beberapa aplikasi di MS Windows dan Linux.

Tabel 2
Perbandingan Beberapa Aplikasi di MS Windows dan Linux

APLIKASI	Windows XP/2000	Free Linux Red Hat 9/Mandrake 9/Knoppix 3.2
Word Processor	Word 2000	1. Open Office/Star Writer : Excellent Word Processor 2. Abi Word : With Indonesian Option
Spreadsheet	Excel 2000	1. Open Office/Star Calc : Very capable spreadsheet. 2. Gnumeric
Presentation	Power Point 2000	Open Office/Starimpress : Impressive presentation program
Database	Access 2000	PHP/Python dengan MySQL/PostgreSQL
Email	Outlook Express	Kmail, Evolution, dan Mozilla/Netscape Mail
Browser	Internet Explorer	Konqueror, Mozilla/Netscape, Opera 6.0
FTP	WS_FTP 6 or Cute FTP	gFTP 2.0.7 : good ftp program with similar interface
Firewall	ZoneAlarm Pro	Basic firewall included in the Red Hat Linux installation, Shorewall di Mandrake, atau langsung dengan iptables
Anti Virus	Norton	Anti Virus tidak diperlukan di Linux
PDF Writer	Acrobat Writer	Open Office/StarWriter: print as PS or PDF file
CD-R Recorder	Easy CD Creator	Xcdroast or Eroaster
Image Viewer	ACDSee 3	Konqueror's built in Viewer, or Pixie KDE Image Manager
Image Editor	Fireworks 4	Gimp 1.2 : seperti Photoshop
PDF Viewer	Acrobat Reader 4	Acrobat Reader, gv (GhostView) dan xpdf
Archive utility	WinZip 8	Archiver (ark) atau yang lewat prompt : tar, gzip, bzip2, dll
MP3 Player	WinAmp 2.7	XMMS (seperti WinAmp), KDE Multimedia Player
VCD Player	Xing Mpeg	Xine, MTV (mtvp), M player dll.
Web Server	IIS	Apache (digunakan lebih dari 60% domain di internet)
Mail Server	Exchange Server	Sendmail, Qmail, Postfix dll
Proxy Server	MS Proxy	Squid dll
FTP Server		Wu FTPd, Pro-FTPd, Pure-FTPd dll
Sharing	Default : PDC, dll	Samba, NFS, NIS dll

Apabila kita melihat padanan *software* berbasis *open source* khususnya Linux dengan *software* aplikasi yang dikembangkan Microsoft di atas, maka sesungguhnya perkembangan yang terjadi dalam industri *software* sangat dinamis dan terjadi persaingan yang sangat ketat berbasis inovasi.

Sayangnya di Indonesia persaingan yang sangat ketat dan dinamis ini, masih terhalang oleh belum terlindunginya hak kekayaan intelektual para pencipta/inovator *software* Indonesia. Permasalahan pembajakan masih menjadi momok yang luar biasa. Secara jangka panjang hal ini telah menyebabkan munculnya disinsentif bagi pengembangan industri *software* Indonesia. Konsumen lebih tertarik membeli *software-software* bajakan yang sangat populer dari penguasa pasar karena harganya sangat murah ketimbang *software-software* baru yang dikembangkan dengan harga kompetitif dibandingkan dengan harga riil *software* penguasa pasar yang legal. Akibat dari kondisi ini, maka secara ekonomis hampir tidak ada daya tarik pasar bagi para inovator/wirusaha dalam industri *software* Indonesia. Tidaklah mengherankan apabila pemberantasan pembajakan *software* harus menempati prioritas utama dalam upaya menumbuhkembangkan industri *software* di Indonesia.

MoU Pemerintah-Microsoft

Berkaitan dengan MoU Pemerintah, maka sebagai langkah awal untuk memahami substansi yang tercantum dalam MoU, berikut adalah beberapa pokok-pokok isi MoU tersebut.

- a. MoU ini dibuat sebagai tindak lanjut dari pertemuan antara Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono dengan Bill Gates (*Chairman of Microsoft Corporation*) pada tanggal 27 Mei 2005. MoU ini ditandatangani oleh Menkominfo Sofyan A. Djalil yang dalam hal ini mewakili Pemerintah Indonesia dengan Chris Atkinson dari PT. Microsoft Indonesia selaku anak perusahaan Microsoft Corporation.
- b. Hal yang melatarbelakangi MoU ini antara lain adalah bahwa Pemerintah Indonesia menyadari pentingnya ICT, maka oleh karenanya diperlukan suatu implementasi dan penegakan hukum terkait dengan Hak Kekayaan Intelektual dan Pemerintah berkeinginan untuk mengambil langkah-langkah yang menitikberatkan pada pentingnya penggunaan *software* berlisensi resmi. Pemerintah Indonesia telah mencapai kesepakatan dengan Microsoft yang memungkinkan komputer *desktop* di seluruh instansi Pemerintah akan mendapat lisensi resmi.
- c. Ada dua tujuan utama dari MoU ini, yaitu pertama, pemberian lisensi dan penggunaan Microsoft Windows dan Microsoft Office di seluruh kementerian,

departemen dan badan pemerintahan Indonesia. Kedua, mendukung berbagai proyek ICT yang ditandai dengan pembentukan Dewan TIK Nasional dan mendukung pertumbuhan industri ICT di Indonesia.

- d. Pemberian lisensi untuk Microsoft Windows dan Microsoft Office sebagaimana dimaksud akan mengacu pada kemampuan pendanaan dari Pemerintah Indonesia untuk memenuhi kewajiban pembayaran serta memenuhi ketentuan dalam Keppres No. 80/2003 terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Detail kesepakatan termuat di dalam Lampiran A yang intinya lisensi yang akan dibeli adalah sebanyak 35.496 Microsoft Windows dan 117.480 Microsoft Office. Sebagai konsekuensinya Pemerintah Indonesia mendapatkan hibah 266.220 lisensi Microsoft Windows dan 266.220 Microsoft Office.
- e. Jumlah komputer pada lampiran A berasal dari data yang dipublikasikan Bank Dunia, IDC dan Intel Corporation. Pemerintah akan mengadakan sensus pada tahun pertama perjanjian ini, dan angka yang tercantum pada lampiran A tersebut akan direvisi sesuai sensus tersebut
- f. Paling lambat tanggal 31 Maret 2007, Microsoft dan Pemerintah Republik Indonesia akan menandatangani kontrak yang mengikat. Setelah kontrak ditandatangani, Microsoft dan Pemerintah Republik Indonesia bermaksud untuk melaksanakan inisiatif sesuai pada lampiran B. MoU ini bersifat tidak mengikat, paling tidak sampai kontrak ditandatangani. Pihak-pihak yang terkait wajib merahasiakan isi dari MoU ini.

Mencermati gambaran MoU tersebut di atas, maka sangat jelas bahwa permasalahan utama yang akan diselesaikan melalui MoU tersebut adalah masalah banyaknya *software* Microsoft yang terpasang di instansi Pemerintah yang tidak memiliki lisensi sebagaimana seharusnya. Langkah penyelesaian adalah dengan melakukan proses pembelian sejumlah *software* Microsoft.

Analisis Permasalahan Dalam Perspektif Persaingan Usaha

Langkah yang dilakukan oleh Pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan penegakan hukum hak kekayaan intelektual (HaKI) dengan membuat MoU dengan

Microsoft memiliki beberapa kelemahan. MoU tersebut menjustifikasi bahwa seolah-olah *software* yang terpasang di instansi Pemerintah adalah *software* Microsoft. Selain itu *software* di sebagian besar instansi Pemerintah adalah ilegal. Hal ini harus ditelusuri secara cermat mengingat di beberapa instansi Pemerintah kini dikembangkan penggunaan *software* selain Microsoft, seperti Kementerian Riset dan Teknologi, yang mencanangkan penggunaan *software* yang berbasis *open source*. Selain itu, hampir seluruh pengadaan komputer di instansi Pemerintah dilakukan melalui proses tender di mana *software* Microsoft sudah termasuk satu paket dengan komputer ditenderkan. Artinya seharusnya komputer Pemerintah senantiasa berbasis *software-software* yang legal.

Mencermati perkembangan tersebut serta kondisi aktual industri *software* yang bergerak dengan sangat dinamis saat ini, maka secara jangka panjang MoU antara Pemerintah dengan Microsoft akan merugikan apabila dilihat dari perspektif persaingan usaha, karena MoU tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung akan menyebabkan beberapa hal berikut :

1. MoU akan memberikan tambahan kekuatan pasar (*market power*) bagi Microsoft yang secara faktual telah menjadi pemegang posisi dominan dengan menguasai lebih dari 90% pangsa pasar *operating system software* (melalui Microsoft windows) dan *software* aplikasi kantor (melalui Microsoft Office). Melalui MoU ini, 100% pasar aplikasi *operating system* dan administrasi perkantoran di instansi Pemerintah akan menjadi milik Microsoft. Secara jangka panjang kekuatan pasar yang besar tersebut berpotensi untuk disalahgunakan. MoU akan berpotensi menjadi sarana eksploitasi konsumen (instansi Pemerintah) oleh Microsoft sebagai satu-satunya penyedia *software* (*operating system* dan aplikasi kantor). Hal ini misalnya bisa terjadi melalui harga-harga *software* Microsoft yang mahal di kemudian hari.
2. Terpasangnya *operating system* dan aplikasi perkantoran Microsoft di instansi Pemerintah, juga akan menyebabkan efek lanjutan berupa keunggulan bersaing *software-software* Microsoft selain windows dan office. Hal ini disebabkan *software* Microsoft lebih dapat kompatibel dengan microsoft windows dan office daripada *software* yang dikembangkan pelaku usaha lainnya. Sayangnya keunggulan tersebut diperoleh Microsoft dengan cuma-cuma melalui MoU tersebut di atas. Kondisi ini

membawa efek yang sangat buruk karena akan meningkatkan potensi eksploitasi instansi Pemerintah oleh Microsoft di masa-masa yang akan datang, yang tidak hanya dilakukan melalui dua aplikasi yang ada dalam MoU.

3. MoU telah menutup peluang pelaku usaha penyedia *operating system software* dan aplikasi kantor Indonesia selain Microsoft, untuk dapat memasarkan produknya di instansi Pemerintah. Hal ini akan menjadi disinsentif bagi pengembangan *software* di Indonesia. Inovator dan wirausahawan Indonesia dalam industri *software* terancam kelangsungannya, karena tidak lagi ada daya tarik pasar.
4. MoU akan menyebabkan tidak adanya alternatif pilihan *operating system software* dan *software* aplikasi kantor bagi instansi Pemerintah selain produk Microsoft. Dalam jangka panjang hal ini akan menutup potensi efisiensi proses pengadaan *software* di instansi Pemerintah. Instansi Pemerintah tidak lagi memiliki insentif untuk berinisiatif mendapatkan *software* yang sesungguhnya dapat menggantikan fungsi *software* Microsoft dengan biaya yang lebih murah.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa MoU antara Microsoft dengan Pemerintah bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999. MoU tersebut telah menjadi *entry barrier* yang sangat nyata bagi penyedia *software* selain Microsoft untuk pasar instansi Pemerintah. Selain itu MoU tersebut juga akan menjadi disinsentif jangka panjang bagi pengembangan inovasi dan kreativitas *software* di Indonesia yang justru berbasis muatan lokal.

Solusi Pemberantasan Pembajakan Tanpa Menimbulkan Pelanggaran Prinsip Persaingan Usaha Yang Sehat

Memperhatikan salah satu konsep awal yang menjadi tujuan dari MoU ini, yakni berkaitan dengan penyelesaian masalah pembajakan *software*, KPPU memandang kebijakan melakukan MoU dengan Microsoft bukanlah kebijakan yang tepat, karena akar

permasalahan dari pemberantasan pembajakan *software* terletak pada penegakan hukum dari peraturan perundangan yang berlaku tentang hak dan kekayaan intelektual (HaKI).

Khusus untuk pemberantasan pembajakan di instansi Pemerintah, sesungguhnya terdapat banyak pilihan kebijakan yang tidak bertentangan dengan prinsip persaingan usaha. Hal terpenting dari semua ini adalah agar pembajakan *software* tidak lagi menjadi budaya di kalangan masyarakat Indonesia, termasuk di instansi Pemerintah.

Misalnya saja Pemerintah dapat mewajibkan seluruh instansi Pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk mengubah *software* dalam komputernya, dengan *software* yang berlisensi. Hal tersebut diikuti dengan ancaman sanksi bagi aparat Pemerintah yang tidak melaksanakannya. Dalam hal inilah maka ketegasan penegakan aturan akan menjadi kunci keberhasilan.

Kesimpulan

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa semangat yang ada dalam MoU antara Pemerintah dengan Microsoft, bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999. Untuk itu maka KPPU menyarankan agar Pemerintah tidak menindaklanjuti MoU dengan Microsoft dalam bentuk perjanjian sekaligus mencabut MoU tersebut, untuk menghindari munculnya potensi-potensi persaingan usaha tidak sehat di industri *software* Indonesia.