



Analisis
Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Terhadap Reformasi Regulasi di Sektor Perposan

www.kppu.go.id

POSITION PAPER
RUU POS DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA

Pendahuluan

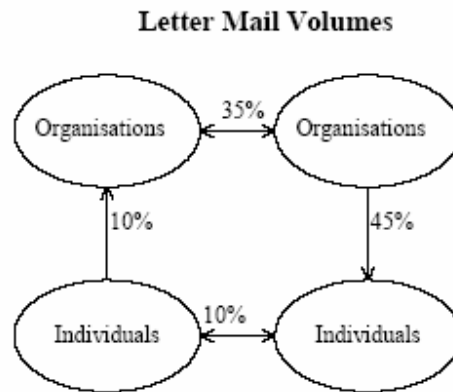
Produk dan jasa pos telah mengalami evolusi yang signifikan. Produk dan jasa pos konvensional yang dulu dianggap sebagai salah satu produk statis, kini berevolusi menjadi berbagai produk yang inovatif dan adaptif terhadap perkembangan bisnis. Sehubungan dengan hal tersebut, reformasi regulasi pos dan jasa turunannya merupakan suatu hal yang sangat diperlukan. Hal tersebut diperlukan untuk mengembangkan pasar dalam produk dan jasa pos tanpa mengorbankan prinsip-prinsip dasar pelayanan pos yang wajib dipenuhi oleh negara.

Paper ini bertujuan untuk mendeskripsikan konsep dan beberapa pendekatan (*best practices*) implementasi persaingan usaha dalam produk dan jasa pos. Paper ini juga akan mengelaborasi secara ringkas konsep PSO dalam Pos serta implementasinya di Indonesia. Sebagai bahan masukan terhadap RUU Pos, di akhir paper, akan diformulasikan beberapa butir rekomendasi yang diharapkan dapat menjadi masukan dalam proses reformasi regulasi pos di Indonesia.

Konsep Produk dan Jasa Pos

Produk dan jasa pos seringkali dianggap sebagai industri yang tidak prospektif. Hal tersebut terjadi karena meningkatnya industri dan jasa pelayanan elektronik, dimana beberapa fitur produknya merupakan substitusi langsung dan produk pos konvensional. Berbagai estimasi empiris sedikit banyak memperkuat dugaan tersebut. Berikut adalah estimasi profil produk pos berdasarkan tipe pengirim-penerima.

Skema 1. Jumlah Trafik Surat



Source: EC (1992), p32.

Tabel 1. Proporsi Asal dan Tujuan Surat

Origin / Destination	Households	Organizations	Total
Households	10%	60%	70%
Organizations	5%	25%	30%
Total	15%	85%	100%

Sumber: UPU, 2004

Berdasarkan kedua skema tersebut diatas, jasa pengiriman surat terbagi atas pengirim dan penerima yang terdiri atas organisasi (perusahaan) dan individual. Berdasarkan skema tersebut, lalu lintas pengiriman surat/dokumen antar perusahaan/organisasi diestimasikan memiliki porsi sekitar 25%-35% dari total *traffic* jasa pos. Porsi pengiriman terbesar terjadi antara perusahaan/organisasi ke individu (*one to many*) yang diestimasikan mencapai 45%-60% dari total *traffic*. Sementara lalu lintas dari individu ke perusahaan maupun antar individu masing-masing memiliki porsi sekitar 10%.

Lalu lintas pos antar individu bahkan diprediksi akan terus mengalami penurunan, sebagai tekanan dari produk substitusi lain terutama e-mail dan sms serta produk-produk multimedia pengembangan dari jasa telekomunikasi ke depan. Berikut adalah profil perbandingan antara surat fisik dengan surat elektronik yang merupakan produk substitusi:

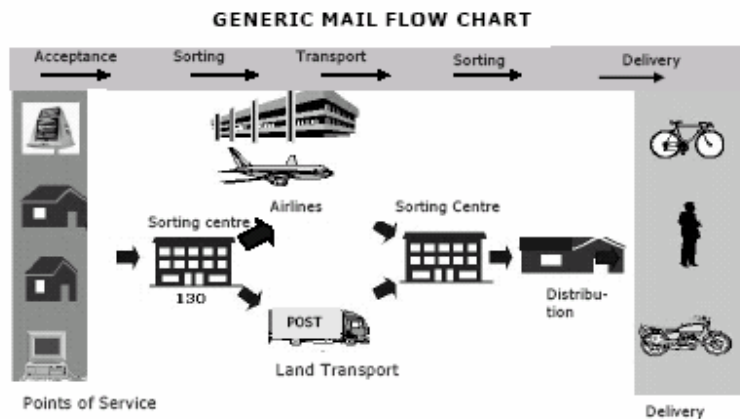
Tabel 2. Perbandingan Surat Biasa dengan E-Mail

	Physical Mail	End-to-end Electronic Mail
Strengths	Paper — can be read anywhere and easy to scan large volumes; Difficult to ignore; Ubiquity of addresses; Low barriers to use; Reasonable reliability against fraud and impersonation	Fast delivery; Low incremental cost per unit; Independent of the physical location of the sender;
Weaknesses	Slow delivery; High unit cost Sender must know physical location of recipient	Must log on to receive messages Lower penetration of access equipment Higher start-up costs Generally unfamiliar to older persons Possibly less secure against fraud and impersonation

Sumber: OECD, 2004

Berdasarkan perbandingan profil tersebut, baik surat fisik maupun email memiliki kelebihan dan kelemahan. Namun, pengembangan teknologi jaringan telekomunikasi dan multimedia ke depan diyakini akan mendorong penetrasi internet serta menurunkan *cost per unit* sms dan email. Dalam kondisi tersebut, sangat sulit bagi surat fisik untuk bersaing dengan fitur yang ditawarkan *email* dan sms. Dalam hal ini produk *hybrid mail* yang merupakan gabungan fitur dari pos fisik dan *electronic mail*, dianggap sebagai alternatif jasa pos yang sangat prospektif untuk dikembangkan ke depan. Diharapkan, *hybrid mail* ini dapat menggabungkan keunggulan dari masing-masing jenis surat, sekaligus meminimalisasi kelemahan masing-masing.

Selain profil, kegiatan pengiriman pos sendiri merupakan kumpulan dari rangkaian kegiatan yang saling terkait satu sama lain. Berikut adalah tahapan dalam jasa pengiriman pos, yang dibagi atas lima tahap beserta penjelasan untuk masing-masing kegiatannya sebagai berikut:

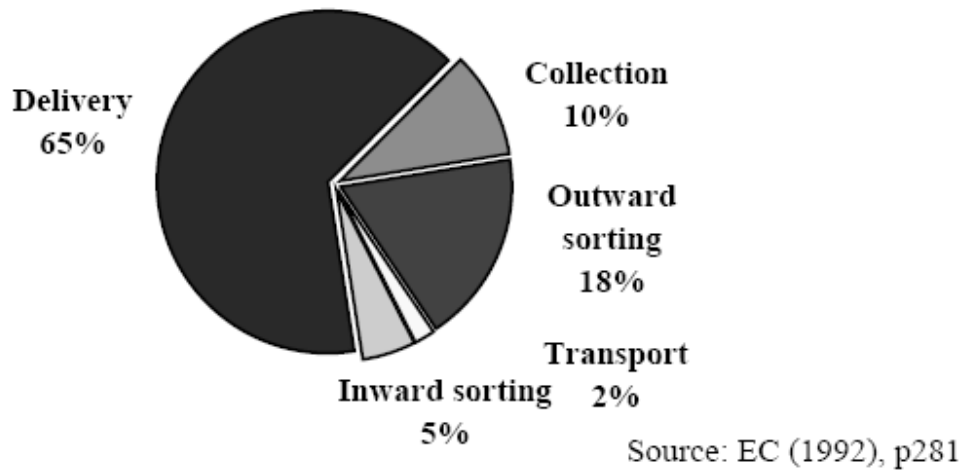


Penjelasan

- a. *Penerimaan (Collection)*: Pengantaran surat dari pelanggan (atau titik pelayanan) menuju tempat sortir;
- b. *Sortir Keluar*: Tahapan sortir awal yang mengelompokkan surat untuk kemudian diantar ke tempat sortir tujuan;
- c. *Transportasi*: Pengantaran surat (atau kelompok surat) dari pusat sortir awal kepada tempat sortir tujuan;
- d. *Sortir penerimaan*: Tahapan sortir terakhir yang memecah kelompok surat untuk diantar ke tempat tujuan akhir;
- e. *Pengantaran*: Pengantara surat sampai kepada konsumen yang dituju (*door to door service*);

Masing-masing tahap kegiatan di atas dapat diklasifikasikan lebih lanjut berdasarkan komposisi biaya. Berikut adalah estimasi struktur biaya per kegiatan pengiriman pos berdasarkan kajian EC (1992).

Skema 2. Struktur Biaya per kegiatan Pengiriman Pos



Berdasarkan estimasi tersebut, komponen delivery memberikan kontribusi sekitar 65% dari total biaya operasional pengiriman surat. Komponen kedua yang kontribusi terhadap total biaya relative signifikan adalah sorting (*inward* dan *outward*) yang totalnya mencapai 23%. Kegiatan transportasi dan *collection* relative tidak signifikan kontribusinya (total mencapai 12%).

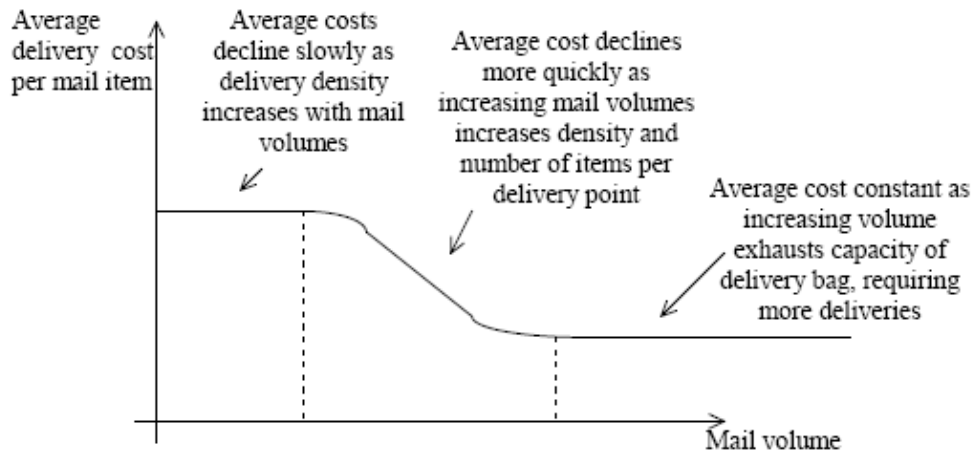
Tabel 3. Ringkasan Kajian Empiris Jasa Pengiriman Pos

Author(s)	Focus of Study	Results
Gupta and Gupta (1985)	Entire US Postal Service	Postal operations exhibit diseconomies of scale but postal technology exhibits economies of scope.
Tabor (1987)	Letters business (UK)	Substantial economies of scale in the letters business.
Estrin and De Meza (1990)	Entire UK postal service	Substantial economies of scale in the letters business
Panzar (1991)	Letters business (US)	Demonstrates that economies of scale in delivery are sufficient to give rise to overall scale economies
Tabor (1991)	Letters business (UK)	Moderate economies of scale in collection, low economies of scale in sorting and high economies of scale in delivery
Waterson (1992)	Letters business (UK)	Royal Mail is not a natural monopoly when not restricted to universal service
Christensen et al (1993)	All postal products of the US Postal Service	Constant returns to scale in the USPS for letters, parcels and packages. They found a 0.788 cost elasticity for volume-related workload and a 0.212 cost elasticity for delivery points
Rogerson and Takis (1993)	All postal products of the US Postal Service	Economies of scale and scope in the delivery of most postal products, although these economies are weak for large parcels and express mail. Long-haul transportation and mail processing do not exhibit strong economies of scale for most postal products.
Bradley and Baron (1993)	“Operating efficiency” of USPS	Operating efficiency improves with volume (implying economies of scale)
Aligon, Cazals, De Rycke, Florens and March (1998)	Sorting (France)	Overall cost elasticity of 0.89, comprising a cost elasticity of 0.69 on first class mail and 0.20 on second class mail.
Bradley and Robinson (1999)	Sorting (USPS)	Returns to scale in the range of 1.3-1.7 in sorting

Sumber: OECD, 2004

Secara empiris, beberapa kajian diatas telah melakukan analisa terhadap berbagai kegiatan pengiriman pos. Kegiatan transportasi tidak menunjukkan indikasi skala ekonomis. Dengan demikian, ada ruang bagi persaingan dalam tahapan tersebut. Dalam prakteknya, perusahaan pos dan kurir dapat memilih perusahaan penyedia jasa transportasi untuk melakukan transportasi. Untuk kegiatan *collecting* dan , kajian empiris memberikan hasil yang bervariasi. Pada tingkatan tertentu, ada indikasi skala ekonomis, yang menandakan bahwa hanya sedikit operator yang dapat mengoperasikan *sorting* dan *collecting* secara efisien. Untuk *delivery* yang merupakan komponen biaya terbesar, beberapa kajian mengindikasikan adanya *substantial economics of scale*. Artinya adalah, hanya sedikit operator yang dapat melakukan kegiatan *delivery*. Secara konsep, biaya *delivery* per unit akan menurun seiring dengan peningkatan densitas penduduk dalam suatu wilayah dan volume pengiriman.

Skema 3. Komposisi *Delivery cost*



Analisa terhadap skala ekonomis dari kegiatan dalam pengiriman pos penting untuk mengidentifikasi potensi persaingan dalam kegiatan tersebut. Apabila mengacu pada jenis surat, temuan empiris mengindikasikan bahwa pengiriman surat biasa masih memerlukan skala ekonomi yang besar. Dengan demikian, peluang adanya persaingan terutama berupa multi operator dalam pengiriman (*delivery*) surat biasa relatif kecil karena skala ekonomi serta cakupan geografis yang dibutuhkan relatif besar.

Regulasi Pos: PSO dan Persaingan

Sebagai bagian dari UPU, maka *postal operator* di Indonesia wajib mengemban amanat PSO yang dikenal dengan istilah *Universal Postal Services*. UPS tersebut merupakan kesepakatan negara anggota UPU yang dideklarasikan di Beijing tahun 1999 dan telah diratifikasi di tiap negara anggota. Berikut adalah definisi resmi PSO pos berdasarkan akta UPU:

Article 3: Universal Postal Service

1. *In order to support the concept of the single postal territory of the Union, member countries shall ensure that all users / customers enjoy the right to a universal postal service involving the permanent provision of quality **basic postal services at all points in their territory, at affordable prices.***
2. *With this aim in view, member countries shall set forth, within the framework of their national postal legislation or by other customary means, the scope of the*

postal services offered and the requirement for quality and affordable prices, taking into account both the needs of the population and their national conditions.

3. Member countries shall ensure that the offers of postal services and quality standards will be achieved by the operators responsible for providing the universal postal service.

3bis. Member countries shall ensure the universal postal service is provided on a viable basis, thus guaranteeing its sustainability.”

Berdasarkan artikel 3 tersebut, jelas disebutkan bahwa pemerintah (negara) wajib menyediakan jasa pelayanan pos dasar (*basic*) bagi seluruh warga negara, dari sisi harga yang terjangkau serta mencakup seluruh wilayah masing-masing negara. Adapun klasifikasi detail mengenai kewajiban dalam pelayanan pos dasar sebagaimana dimaksud dalam artikel 3 tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 4. *Universal Postal Services*

CORE UNIVERSAL POSTAL SERVICES	Basic postal services (Art. 12, UPU Convention): <input type="checkbox"/> Letter-post items <input type="checkbox"/> priority items and non-priority items up to 2 kg <input type="checkbox"/> letters, postcards, printed papers and small packets, up to 2 kg <input type="checkbox"/> literature for the blind, up to 7 kg <input type="checkbox"/> special bags (“M bags”), up to 20 kg <input type="checkbox"/> Parcels <input type="checkbox"/> parcels, up to 20 kgs
MANDATORY SUPPLEMENTARY SERVICES	<input type="checkbox"/> Registration service for outbound priority and airmail letter-post items <input type="checkbox"/> Registration service for outbound non-priority and surface letter-post items to destinations for which there is no priority or airmail service <input type="checkbox"/> Registration service for all inbound letter-post items
OPTIONAL SUPPLEMENTARY SERVICES	<input type="checkbox"/> Other postal services <input type="checkbox"/> Postal financial services <input type="checkbox"/> payments to third parties <input type="checkbox"/> transfers, remittances, postal cheques etc. <input type="checkbox"/> Savings etc.

Sumber: UPU, 2004

Berdasarkan skema tersebut, klasifikasi terbagi atas kewajiban pos pokok berupa pelayanan dan pengiriman surat (biasa) termasuk paket dengan berat dibawah 2 kg. Selain PSO yang bersifat pokok tersebut, postal operator dapat juga melaksanakan jasa yang bersifat supplemen yang juga terbagi atas mandatory services berupa *registration service* dan jasa yang bersifat optional berupa jasa keuangan, transfer, tabungan dan lain sebagainya.

Diluar *basic services* tersebut diatas, terdapat ruang yang besar bagi pelaku usaha swasta untuk berkiprah dalam sektor pos. Pada umumnya, cakupan bisnis serta jasa yang terbuka bagi sektor private tersebut merupakan pelayanan pos yang bersifat non core, seperti berikut:

Tabel 5. Jasa Pos Komersial

Area Bisnis	Fitur
Messages dan Direct Marketing	<ul style="list-style-type: none"> Service image, brand or reputation Price Speed (faster delivery or compliance with guaranteed delivery times) Regularity (consistent delivery times) Security (against loss and tampering) Coverage of mailing service Coverage of home delivery service Supplemental services (registration, tracking, etc.) Related products (envelopes, post cards, etc.)
Parsel dan Surat Ekspres	<ul style="list-style-type: none"> Service image, brand or reputation Price Speed (express mail: faster delivery) Speed (parcels: compliance with guaranteed delivery times) Speed (prompt clearance through customs) Regularity (consistent delivery times) Security (against loss, damage and tampering) Information (tracking) Payment facilities (credit, COD, etc.) Insurance of content Customized services for contract customers Pick-up service Coverage of mailing service

	Coverage of home delivery service Related products (different size and shape boxes, tape, etc.)
--	--

Sumber: UPU, 2004

Salah satu pendekatan dalam klasifikasi antara produk pos basic dan non basic dapat mengacu pada regulasi di kawasan Uni Eropa yang berlandaskan kepada EC Directives tahun 1997 sebagaimana berikut:

Skema 4. Klasifikasi Reserve dan Non Reserve EC

		Weight/Price Criterion	
Universal Requirement	Letters/Postcards (up to 350 g)	Letters (up to 2 kg)	
Universal Requirement	Parcels and Printed Papers (Up to 10 kg)		
No Universal Requirement	Express Items Heavier Parcels and Printed Papers Unaddressed Mail Document Exchange Items		

Reserved
 Non-reserved

Sumber: OECD, 2004

Berdasarkan ketentuan UPU maupun EC tersebut diatas, surat biasa merupakan *reserved area* atau merupakan hak eksklusif dari pemerintah. Hak eksklusif tersebut seringkali dikaitkan dengan adanya fungsi pelayanan publik atau universal requirement dari Universal Postal Union. Hak eksklusif pada umumnya berhubungan langsung dengan berat surat yaitu dibawah 350gr (EC) maupun 2kg (UPU). Prinsip hak eksklusif dan universal requirement juga berlaku untuk parsel dan *printed paper* dibawah 10kg.

Apabila mengacu pada ketentuan EC tersebut, pengiriman jenis surat ekspres, dokumen bisnis dan barang cetakan lainnya tidak masuk dalam wilayah *universal requirement*.

Dengan demikian, pengiriman jenis-jenis surat tersebut dapat dikategorikan sebagai wilayah komersial dan tidak terkait dengan fungsi pelayanan publik oleh pemerintah¹. Untuk melengkapi ketentuan EC Directives 1997 tersebut, berikut adalah tabel implementasi kebijakan reserved area di beberapa negara anggota OECD.

Tabel 5. Ringkasan Kebijakan Pos di beberapa Negara

Negara Anggota	<i>Reserved Area</i>
Australia	Australia Post memiliki hak monopoli untuk surat hingga 250 gram dan pada harga kurang dari 4 kali surat standar. Untuk surat internasional baik yang masuk maupun keluar tidak diproteksi.
Austria	Monopoli dibatasi pada item tertulis, tidak tercetak, komunikasi personal.
Belgia	La Poste memiliki monopoli atas pengumpulan, pengangkutan dan pengiriman kartu pos "surat" terbuka atau tertutup, iklan, surat edaran, dsb. jika memuat alamat si penerima, hingga 1 kg.
Kanada	Canada Post memiliki hak eksklusif untuk pengumpulan, penyebaran dan pengiriman surat hingga 500 gram pada seorang penerima surat di Kanada. Hak eksklusif tersebut tidak termasuk untuk surat dengan sifat urgen yang dikirim dengan harga 3 kali nilai surat berbobot 50 gram.
Rep. Ceko	Monopoli pada surat tertutup hingga 1 kg dengan batasan ukuran tertentu.
Denmark	Reserved area untuk daerah pedalaman dan surat internasional yang masuk sampai 250 gram dan untuk daerah pedalaman 6 kali harga surat 20 gram.
Finlandia	Finlandia tidak memiliki monopoli ataupun layanan yang diproteksi. Namun, suatu lisensi diperlukan untuk dapat mengirimkan surat.
Perancis	Monopoli meliputi transportasi dan pengiriman surat dan item pos (termasuk <i>direct mail</i>) hingga 1 kg, baik domestik maupun internasional.
Jerman	Monopoli meliputi item hingga tarif 10 DM dan kiriman langsung berbobot hingga 100 gram.

¹ Dalam penyediaan jasa pos, dikenal istilah licensing yaitu pemberian ijin operasional kepada pelaku usaha untuk non reserved area dan konsesi yaitu pemberian hak konsesi kepada operator yang melaksanakan universal postal obligation (reserved area).

Yunani	Hellenic Post memiliki monopoli atas pengangkutan surat terbuka/tertutup dan kartu pos.
Hungaria	Layanan surat pos diproteksi. Hungary Post juga memiliki hak eksklusif untuk menerbitkan perangko, <i>money order</i> dan perlengkapan pos.
Irlandia	Operator incumbent memiliki monopoli pada "paket pos" dari dan ke Irlandia. Paket pos tidak termasuk kiriman ekspres, koran atau parsel.
Italia	Pengumpulan dan pengiriman surat biasa, diasuransikan dan tercatat hingga berat 2 kg, telegram, telex dan layanan telematika umum.
Jepang	Transportasi surat diproteksi untuk Japan Post.
Korea	Korea post memiliki monopoli pada pos surat (paket kecil, parsel, barang cetakan, majalah berkala tidak diproteksi).
Luxemburg	Monopoli atas pengangkutan dan pengiriman surat dan kartu pos
Meksiko	Monopoli untuk surat hingga 1 kg dan dalam batasan ukuran tertentu.
Belanda	Operator incumbent mengoperasikan sebagian berdasarkan konsesi eksklusif untuk transportasi surat hingga bobot 50 gram.
Selandia Baru	Tidak ada layanan yang diproteksi
Norwegia	Norway Post memiliki monopoli atas surat hingga 350 gram atau lima kali tarif domestik dasar.
Polandia	Monopoli atas penerimaan, pengangkutan dan pengiriman surat pos hingga 2 kg.
Portugal	Monopoli atas penerimaan, pengangkutan dan pengiriman semua korespondensi tersegel, kartu pos, atau surat lain bahkan yang tidak tersegel yang isinya bersifat pribadi; penerbitan dan penjualan perangko dan nilai pos lainnya; layanan fax umum.
Spanyol	Monopoli atas semua surat dan kartu pos yang dibawa antar kota. Surat untuk pengumpulan dan pengiriman di kota yang sama (intra-urban) dan kartu pos tidak diproteksi.
Swedia	Tidak ada layanan yang diproteksi
Switzerland	Monopoli atas surat hingga 500 gram dan parsel hingga 2 kg.

Turki	Surat tersegel ataupun tidak dan kartu pos merupakan monopoli pos.
UK	Kantor pos memiliki monopoli pada surat di bawah 1 poundsterling mengacu dengan pengecualian tertentu.
Amerika Serikat	US Postal service memiliki hak eksklusif untuk membawa surat berdasarkan "UU Pengiriman Ekspres Swasta". Hak eksklusif tersebut memiliki beberapa pengecualian dan telah ditunda, berdasarkan pada beberapa kondisi, untuk surat yang luar biasa penting dan surat internasional.

Sumber : OECD, 2004

Mayoritas negara-negara OECD (kecuali Swedia, Finlandia dan Selandia Baru) menjamin suatu monopoli yang legal bagi operator pos incumbent atas layanan surat tertentu, yang dikenal sebagai layanan yang diproteksi (*reserved services*). Namun demikian, batasan dari *reserved area* berbeda antara satu negara dengan negara lain. Satu hal yang pasti, adalah mayoritas negara OECD memberlakukan definisi dan kriteria yang jelas antara *reserved services* dengan *non reserved services*. Adanya pembatasan tersebut dapat mencegah terjadinya subsidi silang atau pencampuran antara *reserved services* dengan *non reserved services*. Secara umum, penyediaan *non reserved services* relatif terbuka bagi penyedia jasa pos dan kurir (melalui sistem *license*).

Klasifikasi antara jasa pos basic-*reserved services* dengan jasa pos premium-*non reserved services* merupakan isu strategis dalam industri pos. Estimasi data pasar dunia untuk pos normal dan *express item* menunjukkan ketimpangan dalam proporsi nilai pasar dan volume diantara keduanya. Berikut adalah perbandingannya:

Tabel 6. Perbandingan *Regular Mail* dan *Express Mail*

	Yearly VOLUME millions of items	Yearly VALUE millions of US\$
Regular mail	400	70
Express mail – courier service	40	130
- Domestic	33	30
- International	7	100
TOTAL	<u>440</u>	<u>200</u>

Sumber: UPU, 2004

Berdasarkan data estimasi tersebut, produk regular mail memegang porsi signifikan berdasarkan volume (jumlah) unit. Porsi dari regular mail hampir mencapai 91% (kontras dengan volume ekspres mail yang hanya 9%) dari total volume global market untuk pos. Namun, dari sisi nilai kondisinya berbalik. *Express mail* memiliki porsi sekitar 65% dari total *global market*, dibanding regular mail yang porsinya sekitar 35%. Hal tersebut sesuai dengan karakter dari ekspres mail dimana pada umumnya terkait erat dengan aktifitas bisnis/komersial dibanding regular mail yang pada umumnya terkait dengan aktifitas non komersial.

Untuk memisahkan wilayah reserved yang dikaitkan dengan pelaksanaan PSO serta wilayah yang murni komersial, maka dapat digunakan tiga indikator utama. Ketiga indikator utama tersebut adalah:

1. *Speed of services*

Pembedaan didasarkan pada tipe serta bentuk pelayanan. Dengan demikian, produk pos relatif sama, namun dapat ditawarkan dalam jasa yang berbeda, seperti pengiriman dengan waktu normal serta pengiriman dengan waktu ekspres. Dapat juga ditambahkan fitur-fitur pelayanan yang bersifat premium yang mengarah pada *tailored services*. Pengiriman normal dapat dikategorikan

sebagai *reserved area*, sementara pengiriman dengan penambahan jasa premium maupun ekspres merupakan wilayah *non reserved* atau komersial.

2. Kuantitas/Berat

Pembedaan juga didasarkan pada berat produk yang diantar. Konvensi internasional mengarah pada ukuran dibawah 2 kg untuk pelayanan basic yang bersifat *reserved*, sementara untuk diatas 2kg dapat dilakukan secara terbuka. Namun, besaran tersebut sangat bervariasi dalam pelaksanaannya, dimana beberapa negara menerapkan kebijakan kuantitatif yang berbeda satu sama lain;

3. Kebijakan harga

Komponen tarif dapat juga dijadikan variabel yang membedakan antara *reserved* dan *non reserved*. Untuk pelayanan yang bersifat *reserved*, maka dikenakan tarif yang bersifat subsidi (*price protection*) karena mengandung unsur PSO. Namun, untuk jasa yang bersifat ekspres maupun premium lainnya, tarif yang dikenakan harus tarif komersial (*market based*) yang lebih besar dari tarif pelayanan *reserved area*. Dalam kondisi apapun tidak boleh terjadi, tarif jasa premium/ekspres lebih rendah dibanding tarif *reserved services*. Hal tersebut mengindikasikan praktek yang unfair serta inefisiensi dalam manajemen subsidi. Beberapa negara seperti USA bahkan menerapkan peraturan yang memberikan batasan *range spread* antara tarif untuk *reserved area* dengan tarif premium/ekspres. Teknik lebih lanjut untuk pengawasan tarif, terutama antara *reserved* dan *non reserved area* dapat berupa *price control (price cap)* oleh regulator, *monitored free market pricing* yang merupakan pengawasan terhadap tarif untuk *non reserved* dan *reserved* dalam rangka pencegahan praktek *predatory* serta subsidi silang, serta teknik *free market pricing* untuk wilayah pelayanan *non reserved* (jasa premium/ekspres). Dalam implementasinya, ketiga teknik tersebut dapat diterapkan secara terpisah atau dapat dikombinasikan.

Dalam pelaksanaan fungsi PSO, terdapat beberapa faktor komponen biaya yang harus dipertimbangkan. Komponen pertama adalah biaya aktual pelaksanaan *basic services* terutama aspek geografis serta berbagai kegiatan yang diperlukan. Komponen kedua yang harus diperhitungkan adalah proyeksi peningkatan biaya untuk peningkatan

kualitas pelayanan PSO. Proyeksi ini diperhitungkan apabila tingkat pelayanan PSO masih belum memenuhi standar minimal PSO sebagaimana ditetapkan oleh UPU. Komponen selanjutnya adalah proyeksi investasi dan amortisasi dengan skema pendanaan 5-10 tahun berdasarkan format UPU. Investasi dan amortisasi dibutuhkan untuk pengembangan area serta kapasitas pelayanan. Komponen terakhir yang juga harus diperhitungkan adalah estimasi tarif serta *market value* dari pelayanan pos itu sendiri. Hal ini terkait dengan *feasibility study* serta berbagai studi ekonomi terhadap pengembangan jasa pos di masing-masing negara.

Berbagai komponen biaya tersebut akan diperhitungkan secara agregat, dapat melalui metode *total cost approach* atau berbagai metode *costing* lain yang tersedia seperti misalnya *incremental cost (basic cost plus additional services cost per item)*² dan *nett avoided cost* (selisih biaya PSO antar wilayah surplus dan minus)³

Dari sisi pendanaannya, pada dasarnya terdapat tiga model funding yang bisa digunakan. Model pertama adalah pendanaan melalui anggaran pemerintah secara penuh. Model ini paling sederhana untuk diterapkan dan memang sesuai untuk negara yang masih dalam proses transisi kebijakan pos menuju era liberalisasi. Namun demikian, sistem *full cost recovery* sebaiknya dikaitkan dengan pencapaian target efisiensi serta produktifitas operator dalam kualitas dan kuantitas pelayanannya.⁴ Namun demikian, model *government funding* agak sulit diaplikasikan dalam kondisi keterbatasan bujet pemerintah. Dalam kondisi tersebut, skema *lowest scheme subsidy* bisa diterapkan, dimana melalui proses *competition for the market* akan menghasilkan operator⁵ dengan proposal besaran subsidi PSO yang paling kecil. Dengan demikian, problem keterbatasan bujet pemerintah dapat diatasi.

Model kedua yang dapat digunakan adalah pendanaan melalui industri terutama pajak. Dalam model ini, pelaku bisnis (termasuk user) dikenakan tarif pajak khusus, yang mana proceednya akan digunakan untuk membiayai PSO pos. Di satu sisi, model ini tidak memberatkan anggaran pemerintah, namun di sisi lain, relatif tidak kondusif bagi

² Teknik ideal dari sisi incumbent yang melaksanakan PSO

³ Sudah diterapkan di Inggris dan Norwegia

⁴ Metode pricing yang populer adalah RPI-X, dimana tarif dihitung berdasarkan retail price indeks minus faktor produktifitas dan efisiensi ("X" factor)

⁵ Single operator sebagai pemegang hak konsesi yang terpilih melalui proses tender. Namun, proses ini membutuhkan beberapa persyaratan lain, misalnya kelayakan secara ekonomi, teknis dan lain sebagainya.

pengembangan kegiatan usaha karena dapat meningkatkan biaya transaksi. Selain instrumen pajak, dapat juga digunakan skema dana kompensasi (*compensation fund*), dimana pelaku usaha swasta dikenakan biaya tertentu sebagai bagian dari proses licencing untuk pendanaan (*funding*) PSO.

Model terakhir yang dapat diterapkan adalah pembiayaan dengan kompensasi hak eksklusif kepada operator. Diharapkan, melalui pelaksanaan hak eksklusif tersebut, operator dapat memperoleh dana untuk menutup biaya pelaksanaan PSO mereka. Dalam kondisi ini, potensi terjadinya subsidi silang relatif besar serta dapat menimbulkan kerancuan dalam operasionalnya, apabila klasifikasi pelayanan dasar tidak didefinisikan secara jelas dan detail. Apabila mengacu pada definisi dan klasifikasi seperti yang diterapkan EC maupun kebanyakan negara lain, maka model pemberian hak eksklusif merupakan pendekatan yang paling banyak digunakan. Namun demikian, pemberian hak tersebut disertai dengan batasan serta aturan yang sangat ketat, untuk mencegah subsidi silang serta *unfair pricing*.

Tabel 7 dan tabel 8 terlampir memberikan informasi mengenai implementasi kebijakan pos, khususnya untuk reserved dan non reserved di beberapa negara. Berdasarkan tabel tersebut, terdapat variasi dalam penentuan produk yang *reserved*, walaupun secara umum, negara Eropa mengacu pada EU Directive 1997. Sementara untuk beberapa negara Asia dan Afrika, kebanyakan menganut *non liberalized post market* tanpa pemberian hak eksklusif. Dengan demikian, penyelenggaraan pos masih mutlak dilakukan oleh negara (pemerintah). Untuk penetapan harga, mayoritas negara memberlakukan sistem price cap terhadap layanan untuk produk reserved area. Metode price cap yang banyak digunakan di beberapa negara adalah RPI-X (Tabel 3 terlampir).

PERKEMBANGAN BISNIS POS DAN COURIER

Usaha jasa layanan pos dan kurir mulai menjamur di Indonesia sejak decade 1970-an. Jasa layanan pos dan kurir ini tidak hanya dilakukan oleh perusahaan pemerintah yaitu PT Pos Indonesia (Pos & Giro) saja, melainkan juga oleh perusahaan swasta yang jumlahnya cukup banyak. Seperti diketahui usaha jasa layanan pos dan kurir di Indonesia pada mulanya hanya diselenggarakan oleh Perusahaan Umum (Perum) Pos dan Giro yang sejak 20 Juni 1995 berubah menjadi PT Pos Indonesia. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ini merupakan penyelenggara utama perposan di Indonesia, baik

untuk pengiriman surat pribadi, dokumen dan kiriman paket untuk di dalam negeri maupun ke luar negeri.

Kemudian pada dekade 1970-an muncul beberapa perusahaan jasa perposan untuk pengiriman dokumen dan paket, baik yang berskala domestik maupun internasional, seperti PT CV Titipan Kilat. Sedangkan perusahaan-perusahaan yang berskala internasional diantaranya adalah PT Birotika Semesta bekerjasama dengan perusahaan jasa kurir internasional DHL World Wide Express dari USA, kemudian PT Repex Perdana Internasional bekerjasama dengan Federal Express juga dari USA dan PT Skypak Internasional bekerjasama dengan TNT Express Worldwide dari Australia.

Selain itu, terdapat perusahaan jasa kurir dalam negeri yang kemudian mengembangkan usahanya untuk jasa pengiriman ke luar negeri dengan membuat jaringan sendiri di beberapa Negara yaitu PT Elteha Internasional. Selanjutnya pada decade 1990-an muncul beberapa perusahaan jasa pengiriman ekspres internasional diantaranya PT Cardig Citra Primajasa (PT CCP) yang bekerjasama dengan United Parcel Services (UPS), kemudian PT Tiki Jalur Nugraha Ekakurir (TIKI JNE), PT Inter Pacific Citra (Airbone Express), dan beberapa perusahaan lainnya yang sebagian besar hanya melayani pengiriman dalam kota dan domestik.

Asosiasi Perusahaan Jasa Pengiriman Ekspres Indonesia (ASPERINDO) memberikan informasi bahwa perusahaan pengiriman ekspres untuk pengiriman ke luar negeri pada umumnya adalah perusahaan pengiriman ekspres dalam negeri yang bekerjasama dengan perusahaan pengiriman ekspres di masing-masing negara tujuan. Perusahaan pengiriman ekspres masing-masing negara tujuan tersebut sebetulnya merupakan perusahaan pengiriman ekspres setempat. Artinya, bahwa kiriman dari perusahaan pengiriman ekspres domestik diteruskan oleh perusahaan pengiriman ekspres domestik di negara tujuan untuk disampaikan kepada penerima. Dengan kata lain, perusahaan jasa pengiriman ekspres domestik (Indonesia) hanya sebagai sub-agen perusahaan jasa pengiriman ekspres internasional.

Secara umum perkembangan bisnis jasa pos dan kurir di Indonesia tergolong cukup pesat. Hal ini terlihat dari banyaknya pelaku di bisnis ini. ASPERINDO dalam hal ini menyebutkan bahwa jumlah perusahaan yang bergerak di bidang layanan jasa pos dan

kurir di Indonesia hingga saat ini mencapai ribuan perusahaan. Dari ribuan perusahaan tersebut, yang beroperasi dan terdaftar secara resmi di asosiasi hanya sekitar 100 perusahaan.

Untuk pengiriman surat pos yang terdiri kiriman dalam negeri dan luar negeri sepanjang tahun 2004-2005 mengalami peningkatan sebesar 6,17%. Surat pos dalam negeri naik 6,48%, dan pos kiriman ke luar negeri naik sebesar 1,03%.

Tabel 9. Perkembangan Bisnis Komunikasi menurut Jenisnya, 2004-2005

(ribu pucuk)

Jenis Bisnis Komunikasi	2004	2005	Perubahan (%)
A. Dalam Negeri :	369,250	393,173	6.48
1. Layanan Komunikasi Standar	296,024	309,532	4.56
a. Surat Standar	213,999	225,698	5.47
b. Tercatat	2,063	2,569	24.53
c. Layanan Perlakuan Khusus Standar	79,962	81,265	1.63
d. Surat Pos Dinas	-	-	-
e. Warposnet	-	-	-
2. Layanan Komunikasi Prioritas	73,226	83,641	14.22
a. Kilat	20,247	22,365	10.46
b. Kilat Khusus	44,731	52,148	16.58
c. Surat Pos HYBRIDA terdiri dari :			
c1. Ratron	-	2	-
c2. Ratsim	-	-	-
c3. Ratron Plus	-	-	-
d. Faksimile	-	-	-
e. Layanan Perlakuan Khusus Prioritas	8,248	9,126	10.65
B. Luar Negeri :	22,008	22,234	1.03
1. Layanan Komunikasi Standar	7,825	7,870	0.58
a. Surat Standar-BPU	1,033	1,125	8.91
b. Tercatat-BPU			12.90

	775	875	
c. Surat Standar-PU	5,517	5,258	(4.69)
d. Tercatat-PU	500	612	22.40
2. Layanan Komunikasi Prioritas	14,183	14,364	1.28
a. EMS (Outgoing)	6,946	7,265	4.59
b. EMS (Incoming)	5,512	5,369	(2.59)
c. BiroFax Luar Negeri	-	-	-
d. Speed Post	187	245	31.02
e. Express Post	1,538	1,485	(3.45)
f. Surat Pos Luar Negeri lainnya	-	-	-

Sumber : Statistik Perhubungan Tahun 2005

Untuk layanan paket pos (logistik) dalam negeri, pada tahun 2004 lalu tercatat sebanyak 5,3 juta unit, sedangkan tahun 2005 menjadi 6,4 juta unit atau naik 20,17%. Demikian juga layanan paket pos luar negeri naik dari 13 ribu unit naik menjadi 15 ribu unit pada tahun 2005.

Tabel 10. Perkembangan Produksi Paket Pos menurut jenisnya, 2004-2005

(ribu unit)

Jenis Bisnis Logistik	2004	2005	Perubahan (%)
A. Layanan Logistik Standar :			
1. Dalam Negeri	5,374	6,458	20.17
2. Luar Negeri	13	15	15.38
3. Layanan Perlakuan Khusus Standar	-	356	-
B. Layanan Logistik Prioritas :			
1. Dalam Negeri Paket Pos Kilat Khusus	639	702	-
2. Luar Negeri Paket Pos Udara Luar Negeri	109	110	-
3. Layanan Perlakuan Khusus Prioritas	77	81	5.19
C. Layanan Logistik Perlakuan Khusus :			
1. Dalam Negeri Paket Pos Optima	358	426	18.99
2. Luar Negeri Paket Pos Optima	6,882	-	-
3. Layanan Perlakuan Khusus Prioritas	-	-	-
D. Layanan Logistik Pengembangan :			
1. Point to Point	36,632	41,265	-
2. Warehousing	22,290	25,369	-
3. Speed Cargo	117	225	92.31

Sumber : Statistik Perhubungan Tahun 2005

Jasa kurir untuk pelayanan pengiriman ke luar negeri telah lama berkembang di Indonesia. Jasa kurir ini tidak hanya dilakukan oleh perusahaan pemerintah PT Pos Indonesia saja, melainkan juga oleh perusahaan swasta yang memiliki jaringan keagenan di luar negeri. Selama tahun 2001-2005 lalu laju pertumbuhan pengiriman paket/pos dan dokumen ke luar negeri rata-rata tumbuh 1,9% per tahunnya. Rendahnya laju pertumbuhan pengiriman paket/pos ke luar negeri tersebut terutama karena adanya penurunan yang cukup tajam di tahun 2003. Penurunan pengiriman paket/pos tersebut masih berlanjut di tahun 2004. Sedangkan tahun 2005 terjadi peningkatan yang cukup tinggi yaitu sebesar 27% atau menjadi 588 ton. Untuk jelasnya lihat tabel di bawah ini :

Tabel 11.
Perkembangan Pengiriman Paket/Pos dan dokumen
kei luar negeri dengan pesawat udara, 2001 - 2005

Tahun	Volume (ton)	Perkembangan (%)
2001	589	--
2002	645	9.51
2003	475	(26.36)
2004	463	(2.53)
2005	588	27.00

Sumber : Statistik Perhubungan Tahun 2005

Berbeda dengan pengiriman paket/pos dan dokumen ke luar negeri, pengiriman paket/pos dan dokumen untuk penerbangan dalam negeri sepanjang tahun 2001-2005 malah terjadi penurunan sekitar 0,77% per tahunnya. Penurunan ini diperkirakan karena belum membaiknya sektor riil sebagai dampak dari melemahnya perekonomian nasional.

Tabel 12.
Perkembangan pengiriman paket/pos dan dokumen untuk
Penerbangan dalam negeri, 2001 - 2005

Tahun	Volume (ton)	Perkembangan (%)
2001	9,399	--
2002	7,985	(15.04)
2003	6,653	(16.68)
2004	8,883	33.52
2005	8,449	(4.89)

Sumber : Statistik Perhubungan Tahun 2005

Sementara, kedatangan paket/pos dan dokumen dari luar negeri yang masuk ke Indonesia selama lima tahun (2001-2005) hanya tumbuh rata-rata 1,3% setiap tahunnya. Seperti juga pengiriman, rendahnya laju pertumbuhan kedatangan paket/pos tersebut terutama adanya penurunan yang cukup tinggi di tahun 2003. Namun di tahun-tahun berikutnya kedatangan paket/pos dan dokumen yang ditangani oleh perusahaan kurir swasta dan pemerintah ini terus mengalami peningkatan, meski dengan prosentase kenaikan yang relatif kecil atau kurang dari 5%. Selengkapnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 13.
Perkembangan kedatangan paket dan dokumen
Dari luar negeri dengan pesawat udara, 2001 - 2005

Tahun	Volume (ton)	Perkembangan (%)
2001	1,199	--
2002	1,484	23.77
2003	1,061	(28.50)
2004	1,116	5.18
2005	1,171	4.93

Sumber : Statistik Perhubungan Tahun 2005

Dari total transaksi jasa-jasa yang dikeluarkan untuk sektor transportasi tersebut apabila diasumsikan sekitar 10% hingga 11% saja yang baru tergarap oleh perusahaan jasa pos dan kurir, maka *market size* jasa pos dan kurir di Indonesia pada tahun 2001 mencapai Rp. 5,7 triliun, kemudian tahun 2002 naik menjadi 5,9 triliun dan terus naik hingga mencapai 8,1 triliun di tahun 2006 lalu, atau dengan laju pertumbuhan 7,4% per tahunnya..

Tabel 14.
Perkembangan Market Size Jasa Pos dan Kurir di Indonesia

Tahun	Transaksi jasa-jasa untuk Pengangkutan (Rp. Miliar)	Market size Jasa Pos & Kurir (Rp. Miliar)	Pertumb. (%)
2001	49,723.0	5,694.8	
2002	52,386.5	5,999.9	5.36
2003	57,463.0	6,581.3	9.69
2004	62,495.7	7,157.7	8.76
2005	66,445.9	7,610.1	6.32
2006	70,880.2	8,118.0	6.67
Pertumbuhan rata-rata (%)			7.36

Sumber : BPS diolah

Pelaksanaan PSO di Indonesia

Public Service Obligation (PSO) Pos di Indonesia dilaksanakan oleh PT. Pos Indonesia selaku BUMN dan juga merangkap sebagai operator jasa pengiriman pos. Dalam hal ini, pemerintah memberikan dana kompensasi PSO kepada PT Pos Indonesia sebagai pengganti biaya penyelenggaraan PSO yang pada intinya terdiri dari penyelenggaraan jasa pengiriman-penerimaan pos oleh Kantor Pos Cabang Luar Kota (KPCLK). Berdasarkan data terakhir (2006), dari sekitar 2.422 KPCLK, terdapat 2.341 KPCLK yang masuk dalam kategori pelaksana PSO⁶.

Penggantian dana kompensasi PSO sepenuhnya dibebankan kepada anggaran pemerintah sejak tahun 1959 sampai dengan tahun 1994. Namun demikian, terjadi

⁶ Penetapan KPCLK pelaksana PSO didasarkan atas keputusan Dirjen Postel berdasarkan kriteria yang ditetapkan pemerintah

perubahan signifikan di tahun 1995, seiring dengan peralihan status Perum Pos dan Giro menjadi PT. Pos Indonesia (Persero), dimana pembayaran dana PSO dihentikan. Alasan penghentian pembayaran dana PSO tidak sepenuhnya jelas, namun kemungkinan besar disebabkan peralihan status menjadi Persero sekaligus serta adanya hak eksklusif berdasarkan penugasan, PT. Pos Indonesia diharap dapat memenuhi biaya PSO secara mandiri. Kondisi tersebut berlangsung sampai tahun 2003, dimana manajemen PT. Pos Indonesia kembali mengajukan penggantian dana PSO kepada pemerintah. Dengan demikian, pelaksanaan PSO pos di Indonesia sepenuhnya ditanggung sendiri oleh PT. Pos selama kurun waktu 1995-2002 melalui manajemen subsidi silang. Berikut ini adalah data laporan keuangan PT. Pos Indonesia khususnya untuk pelaksanaan program PSO yang telah diaudit oleh BPK tahun 2005.

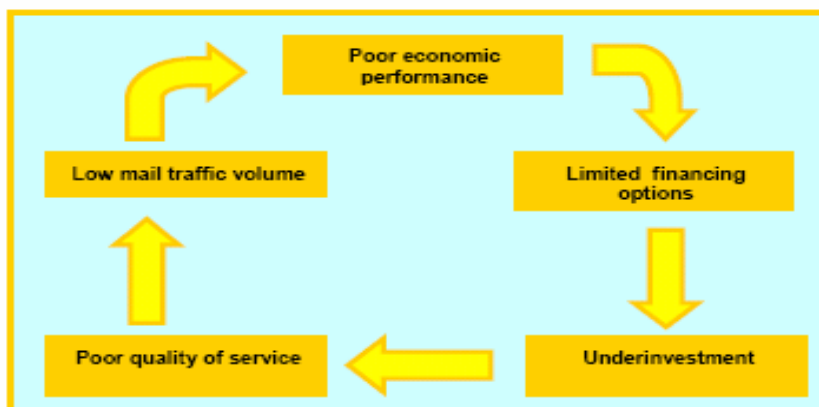
(dalam rupiah)				
No	Uraian	PT Posindo	Koreksi	Saldo
		(Unaudited)	BPK-RI	Audited
		(1)	(2)	(3) = (1)+(2)
A.	Pendapatan			
1.	Pendapatan Penugasan			
	a. Surat Standar DN	9.481.539.597	117.135.034	9.598.674.631
	b. Surat Standar LN	2.729.907.979	53.730.724	2.783.638.703
	Sub Jml Pendapatan Penugasan	12.211.447.576	170.865.758	12.382.313.334
2.	Pendapatan Non Penugasan			
	a. Surat Kilat	5.781.357.392	72.816.054	5.854.173.446
	b. Surat Kilat Khusus	8.656.582.533	94.653.088	8.751.235.621
	c. EMS	255.606.701	6.768.277	262.374.978
	d. Paket Pos DN	1.288.764.225	17.753.819	1.306.518.044
	e. Paket Pos LN	1.348.058.674	26.072.063	1.374.130.737
	f. Wesel Pos DN	3.462.874.710	44.995.076	3.507.869.786
	g. Tabungan	621.384.749	14.210.405	635.595.154
	h. Penyaluran Dana	2.638.420.473	52.030.369	2.690.450.842
	i. ADIRA	0	39.915.000	39.915.000
	j. FIF	0	18.442.000	18.442.000
	k. Telkom	0	13.189.188	13.189.188
	Sub Jumlah Pendapatan Non Penugasan	24.053.049.457	400.845.339	24.453.894.796
	Jumlah Pendapatan	36.264.497.033	571.711.097	36.836.208.130
B.	Biaya			
	a. Pegawai	110.549.265.691	(385.021.597)	110.164.244.094
	b. Operasi	13.504.492.543	(1.546.636.501)	11.957.856.042
	c. Angkutan	20.063.543.925	(482.155.907)	19.581.388.018
	d. Pemeliharaan	1.263.930.269	(137.968.241)	1.125.962.028
	e. Administrasi	15.414.661.509	(2.508.290.813)	12.906.370.696
	f. Penyusutan	12.288.889.338	(1.909.550.354)	10.379.338.984
	Jumlah Biaya	173.084.783.275	(6.969.623.412)	166.115.159.863
	Labu (Rugi) Bersih KPU	(136.820.286.242)	(7.541.334.509)	(129.278.951.733)

Sumber: Laporan Audit KPU BPK 2006

Dalam menjalankan program PSO tahun 2005 PT Pos Indonesia mengalami kerugian sebesar Rp 129.278.951.733,- Kerugian ini merupakan kompensasi untuk pelaksanaan program PSO. Kerugian terhadap program PSO PT Pos Indonesia disebabkan oleh lebih besarnya biaya operasional daripada pendapatannya. Dari analisis yang dilakukan terhadap Laporan Keuangan program PSO PT Pos Indonesia tahun 2005 ditemukan bahwa PT Pos Indonesia memperoleh pendapatan (penugasan dan non penugasan) sebesar Rp 36.836.208.130,- dan biaya operasional program ini sebesar Rp 166.115.159.863,-. Berdasarkan pembahasan antara pihak pemerintah, BPK dan PT. Pos Indonesia, dari total beban (*cost*) dalam PSO sebesar Rp. 129.278.951.733 yang dapat dibebankan ke negara hanya sebesar Rp. 113.000.000.000,- sesuai dengan alokasi dana pelayanan umum pos yang telah diterima PT. Pos Indonesia sebelumnya. Dengan demikian, terdapat loss sebesar 16,2 milyar yang harus ditanggung oleh PT. Pos Indonesia.

Berdasarkan penjelasan tersebut, sistem pelaksanaan PSO pos di Indonesia masih tidak jelas. Sejak peralihan status dari PERUM menjadi Persero di tahun 1995, PT. Pos Indonesia dibebankan untuk melaksanakan PSO tanpa bantuan pemerintah. Adanya hak eksklusif yang dijamin berdasarkan UU No 6/1984 ternyata tidak mencukupi biaya PSO tersebut, bahkan apabila ditambah dengan jasa pelayanan pos di luar PSO. Selama periode tersebut, PT. Pos Indonesia melakukan subsidi silang untuk membiayai PSO. Akibatnya, terjadi *vicious cycle* dalam pelayanan pos di Indonesia, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas pelayanan.

Skema 4. Vicious Cycle Pos



Sumber: UPU, 2004

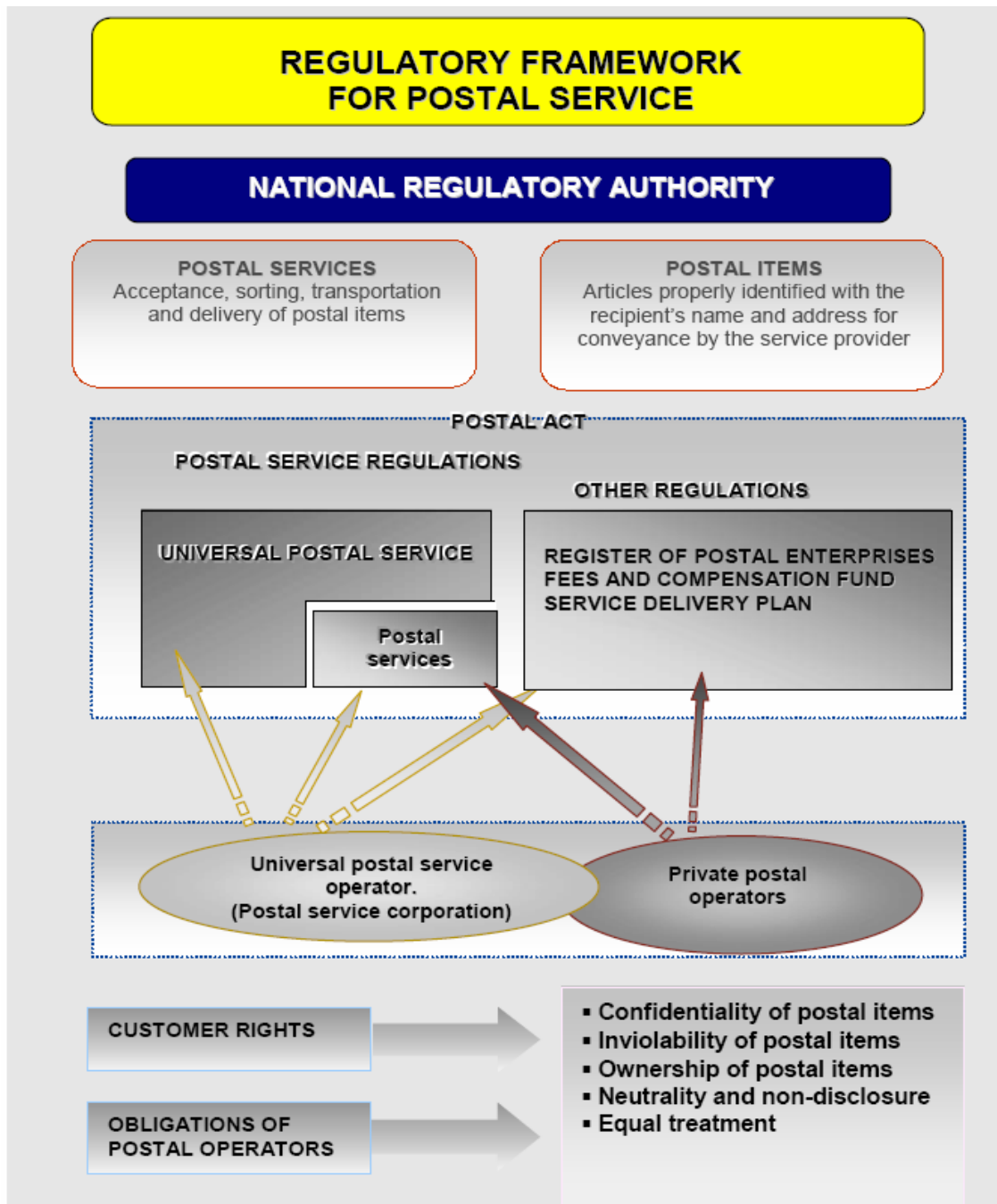
Sejak tahun 2003, PT. Pos Indonesia baru mengajukan penggantian dana PSO kepada pemerintah. Dengan demikian, sejak tahun 2003, metode PSO yang dilaksanakan adalah kombinasi antara subsidi pemerintah dengan pemberian hak eksklusif. Kondisi tersebut disebabkan karena pendapatan dari hak eksklusif masih belum mencukupi biaya PSO yang dikeluarkan oleh PT. Pos Indonesia. Selain itu, kombinasi antara hak eksklusif dan operasional *non reserved area* oleh PT. Pos Indonesia menyebabkan terjadinya subsidi silang yang cenderung memberatkan operator itu sendiri. Sebagai operator, PT. Pos Indonesia menghadapi berbagai kendala yang disebabkan oleh praktek subsidi silang tersebut, di antaranya adalah keterbatasan sumber pembiayaan yang mengarah kepada ketidakmampuan untuk mengoptimalkan investasi perusahaan. Kondisi tersebut berakibat pada penurunan kualitas pelayanan dan aspek operasional yang secara umum memperberat kinerja perusahaan secara keseluruhan.

Untuk menghentikan *vicious cycle* yang terus berulang, maka praktek subsidi silang antara unit surplus dengan pelaksanaan PSO pos mutlak harus dihentikan dan diganti dengan metode pendanaan lain yang lebih layak. Dengan demikian, akan terjadi peningkatan kualitas pelayanan PSO serta perbaikan kinerja dari operator PSO yang bersangkutan.

Reformasi regulasi pos

Sejalan dengan proses perubahan/amandemen terhadap UU No 6 Tahun 1984, terdapat beberapa butir yang perlu untuk dipertimbangkan. Berikut adalah beberapa hal yang harus dipertimbangkan dalam reformasi regulasi Pos versi *Universal Postal Union* (UPU). Mengacu pada UPU (2004), maka tatanan regulasi (*regulatory framework*) pos yang ideal adalah sebagai berikut:

Skema 5. Tatahan Regulasi Pos versi UPU



Sumber: UPU, 2004

Berdasarkan skema tersebut diatas, jelas bahwa tatahan regulasi pos harus memuat beberapa ketentuan berikut:

1. Pentingnya peranan regulator pos yang merupakan pengatur sekaligus pengawas pelayanan jasa pos, menerapkan prinsip-prinsip (aturan) mekanisme pasar dan persaingan usaha yang sehat untuk jasa pos komersial, menjamin terlaksananya *universal postal services* serta menjalankan fungsi arbitrase;
2. Penyediaan *Universal postal services (reserved area)* yang dijamin dan didukung penuh oleh pemerintah, yang dilaksanakan oleh operator berdasarkan hak konsesi. Untuk jasa pos *non reserved area*, dapat dilaksanakan secara terbuka oleh multi operator berdasarkan sistem lisensi;
3. Dalam banyak hal, regulasi pos harus menjamin hak konsumen dan kewajiban dari operator UPS, di antaranya adalah prinsip kerahasiaan, kepatuhan, netralitas, *non disclosure* serta perlakuan yang sama (*equal*);
4. Berkaitan dengan pemberian hak eksklusif, harus dilakukan pendefinisian secara jelas terhadap wilayah hak eksklusif tersebut. Dalam penentuan definisi, sekiranya dapat mengacu pada *best practice* internasional, terutama konvensi UPU. Dalam hal ini, klasifikasi terhadap hak eksklusif dan non eksklusif dapat dilakukan berdasarkan tiga kriteria utama yaitu *speed of services* (kualitas pelayanan), kuantitas berat dan tarif;
5. Sesuai dengan konvensi UPU berkaitan dengan pelaksanaan PSO, yang masuk dalam kategori hak eksklusif adalah produk dan layanan pos yang bersifat *core*, *supplementary* dan *mandatory*. Sementara produk dan layanan pos yang bersifat premium berupa *express mail/document* serta jasa premium lainnya merupakan wilayah terbuka (non eksklusif) bagi semua operator pos.
6. Mengenai pengklasifikasian berdasarkan kuantitas berat surat, data empiris berbagai negara menunjukkan adanya variasi antara 50gr sampai dengan 2kg. Dalam hal ini, penentuan batasan berat surat untuk hak eksklusif sepenuhnya merupakan isu teknis yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah (regulator);
7. Dalam hal tarif, harus dibedakan antara tarif untuk produk dan layanan pos dalam hak eksklusif. Tarif untuk pelayanan hak eksklusif tersebut harus ditetapkan oleh pemerintah (regulator). Sementara, tarif untuk non hak eksklusif diserahkan kepada mekanisme pasar, dimana pemerintah harus tetap melakukan pengawasan ketat untuk mencegah terjadinya cross subsidi ataupun praktek *predatory* (merupakan isu persaingan usaha). Beberapa negara menerapkan kebijakan *floor price* untuk mencegah tarif non eksklusif mendekati tarif subsidi (sesuai dengan rekomendasi UPU). Selain itu, beberapa negara juga

menerapkan metode RPI-X untuk tarif pelayanan hak eksklusif (PSO). Untuk produk dan layanan pos di luar PSO, dapat diterapkan tarif sesuai mekanisme pasar yang wajar tanpa perlu intervensi pemerintah.

Kesimpulan dan Saran

1. Inovasi dan perkembangan dunia usaha melatarbelakangi perubahan signifikan dalam industri pos. Kesempatan bagi pelaku usaha kini terbuka untuk berkiprah dalam sektor jasa pengiriman pos;
2. Persaingan dalam jasa pengiriman pos kini menjadi *trend* dan telah banyak diaplikasikan oleh negara-negara anggota UPU. Bahkan beberapa negara telah mengimplementasikan liberalisasi penuh dalam penyelenggaraan pos yang mana telah menghasilkan perkembangan positif dari sisi kinerja produktivitas dan keuangan;
3. Implementasi persaingan dalam jasa pos tidak mengorbankan prinsip universal dalam pelayanan pos (PSO) yang telah disepakati oleh negara-negara anggota UPU. Saat ini banyak metode yang tersedia untuk mengaplikasikan model persaingan tanpa mengorbankan fungsi pelayanan publik (oleh negara) dalam jasa pos;
4. Regulasi pos di Indonesia yang berinduk kepada UU No 6 Tahun 1984 cenderung sudah tidak relevan, terutama karena ketidakjelasan dalam klasifikasi produk serta layanan pos yang bersifat *core* (wajib) dan jasa tambahan bernilai tambah lainnya. Hal tersebut tidak sesuai dengan prinsip dan konvensi UPU dan juga prinsip-prinsip persaingan usaha sehat. Dengan demikian, perlu adanya perubahan/amandemen terhadap UU No 6 Tahun 1984 yang lebih akomodatif terhadap perkembangan dunia usaha tanpa mengorbankan prinsip pelayanan publik dalam jasa pos;

Rekomendasi:

- Perlu ada klasifikasi dan spesifikasi yang lebih jelas terhadap jasa pos atau produk pos yang masuk dalam kategori wajib (*core*) terkait dengan Kewajiban Pelayanan Umum/*Public Service Obligation* (PSO), sebagaimana tercantum dalam konvensi UPU yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Keppres No. 112/2000 (Protokol keenam UPU di Beijing) dan Perpres No. 98/2006 (Protokol ketujuh UPU di Bucharest). Klasifikasi tersebut dapat

- dilakukan berdasarkan kombinasi dari tiga kriteria utama yaitu jenis jasa pelayanan (*class of services*), berat dan tarif.
- Mengacu pada berbagai kebijakan pos yang diterapkan di berbagai negara (sebagaimana tercantum dalam literatur UPU dan OECD), jasa pos standar dengan berat tertentu merupakan kategori produk/jasa yang bersifat wajib disediakan oleh operator/negara dengan tarif yang terjangkau (*affordable prices*). Sementara, produk/jasa pos seperti *express mail* dan jasa pos premium lainnya merupakan produk/jasa bernilai tambah yang termasuk ke dalam wilayah komersial dan dapat dilakukan secara kompetitif, baik dari segi pelayanan maupun tarif, berdasarkan mekanisme pasar yang wajar;
 - Sejalan dengan ketentuan konvensi UPU yang menegaskan bahwa dalam peraturan (undang-undang) pos di setiap negara anggota harus memuat pengaturan mengenai *public service obligation (PSO)* dalam jasa pos, maka RUU Pos harus tetap memuat pengaturan mengenai PSO dalam jasa pos di Indonesia. Undang-undang pos yang baru harus memberikan amanat kepada negara (pemerintah) dalam hal penyediaan PSO jasa pos dengan sistem dan metode pembiayaan yang memadai. Dalam hal ini, metode atau praktek subsidi silang antara jasa pos yang bernilai komersial dengan jasa pos non komersial (PSO) harus dihilangkan, karena akan memberatkan kinerja operator sebagai pelaksana PSO pos dan juga akan menimbulkan adanya hambatan terhadap iklim persaingan usaha yang sehat.
 - Pemerintah berdasarkan undang-undang pos yang baru perlu menerbitkan kebijakan yang memberikan hak konsesi kepada operator (pelaksana) PSO dalam jasa pos melalui proses yang kompetitif dan transparan. Melalui proses tersebut, akan diperoleh operator (pelaksana) PSO jasa pos yang dapat melaksanakan fungsi PSO dengan biaya terendah (*lowest scheme subsidy*) serta menghilangkan adanya subsidi silang antara layanan PSO dengan layanan komersial. Tentunya untuk mencapai hal tersebut diperlukan kajian serta evaluasi yang komprehensif, baik terhadap berbagai metode pendanaan PSO yang tersedia maupun terhadap kinerja serta kemampuan kandidat operator sebagai pelaksana POS dalam jasa pos.
 - Untuk menjamin terlaksananya fungsi PSO dan operasional sektor pos secara keseluruhan, maka perlu penguatan fungsi serta peran regulator dan pengawas dalam undang-undang pos yang baru. Penguatan dua fungsi tersebut

- diutamakan dalam hal status hukum, tatanan institusi, pendanaan serta kewenangannya. Selain hal tersebut, regulator dan pengawas pos harus menjamin tidak terjadi penyimpangan atau persilangan (*cross subsidy*) antara produk/jasa yang bersifat wajib dengan produk/jasa pos bernilai tambah dan bersifat komersial, terutama dari sisi kebijakan tarif oleh operator (pelaksana) PSO dan pelaku usaha lainnya;
- Dalam RUU Pos sebaiknya juga mencakup berbagai perkembangan dan inovasi dalam dunia bisnis, terutama dalam rangka mengantisipasi *trend* integrasi layanan jasa pos (komersial) dan logistik. Sebagaimana diketahui bersama, integrasi pelayanan jasa (termasuk untuk sektor pos dan logistik) memungkinkan terjadinya peningkatan efisiensi dan inovasi dalam *supply chain* sehingga dapat mengarah kepada peningkatan kualitas layanan konsumen (*user*) dengan tarif yang lebih kompetitif;
 - Pada dasarnya, terdapat beberapa isu persaingan dalam sektor pos, seperti diantaranya adalah integrasi vertikal, akses terhadap jaringan pos (melalui interkoneksi) serta penetapan tarif yang *unfair (predatory)*. Untuk menyikapi berbagai isu tersebut, sebaiknya berbagai ketentuan dalam RUU Pos nantinya tetap mempertimbangkan kaidah-kaidah prinsip persaingan usaha sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;