



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**POLITIK KEBIJAKAN PRIVATISASI PT INDOSAT 2002-2003**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar**

**Magister Ilmu Politik (MIP)**

**WINDAWATI PINEM**

**0906655995**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**DEPARTEMEN ILMU POLITIK**

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU POLITIK**

**JAKARTA**

**DESEMBER**

**2012**

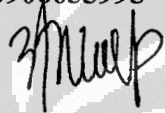
**HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS**

**Tesis ini adalah hasil karya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar**

**Nama : Windawati Pinem**

**Nim : 0906655995**

**Tanda Tangan :**



**Tanggal : 12 Desember 2012**

**HALAMAN PENGESAHAN**


Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Windawati Pinem  
NPM : 0906655995  
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Politik  
Judul Tesis : Politik Kebijakan Privatisasi PT Indosat 2002-2003

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Politik (M.IP) pada Program Studi Pascasarjana Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

**DEWAN PENGUJI**

Pembimbing : Donni Edwin, S.Sos, M.Sc  
Penguji Ahli : Drs. Andrinof Chaniago, M.Si  
Ketua Sidang : Dr Valina Singka Subekti, M.Si  
Sekretaris Program : Syaiful Bahri, S.Sos, M.Si

()  
()  
()  
()

Ditetapkan di :

Tanggal :

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Donni Edwin, S.Sos, M.Sc selaku dosen pembimbing saya yang sudah meluangkan waktu dan pikirannya untuk membantu saya menyelesaikan tesis ini.
2. Ibu Dr. Valina Singka Subekti, M.Si selaku Ketua Program Pascasarjana Ilmu Politik.
3. Bapak Syaiful Bahri, S.Sos, M.Si sebagai Sekretaris Program Pascasarjana Ilmu Politik.
4. Bapak Drs. Andrinof Chaniago, M.Si sebagai dosen penguji saya. Terimakasih telah banyak membantu saya untuk menyelesaikan tesis ini.

Terimakasih terdalam saya ucapkan untuk kedua orang tua tercinta. Ayahanda Ir Bakti Pinem dan Ibunda Siti Mariati Tarigan yang senantiasa mendoakan dan mendukung penulis ketika rasa jenuh datang dalam penulisan tesis ini. Begitu banyak pengorbanan yang sudah diberikan dan semoga suatu saat nanti penulis bisa membalas cinta kasih kalian, Amin.

Untuk abang-abangku, Rudy Pinem SE, AK, dan Rachmadany Pinem, SE. Terimakasih telah mendukung penulis selama ini. Untuk kakakku Dewi Ansari Pinem, SE terimakasih dukungan dan doanya. Untuk semua keponakanku, Edgar Pinem, Azkadina Pinem, Putri Aprilia Pinem dan Aliya.

Terimakasih juga penulis ucapkan kepada teman-temanku Eko Sanjaya Tamba, Tina Nova dan Anisa Halida yang selalu menjadi teman untuk berbagi



suka dan duka. Semoga kita bisa mewujudkan cita-cita kita. Untuk seseorang yang selalu memberikan semangat, motivasi dan perhatiannya terimakasih untuk kebaikannya.

Untuk teman-teman di Pasca Politik, terimakasih dukungan dan doanya. Semoga ilmu yang kita dapat bisa bermanfaat bagi nusa, bangsa dan agama. Amin Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, September 2012

(Windawati Pinem)





## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

### TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Windawati Pinem  
NPM : 0906655995  
Program Studi : Pascasarjana  
Departemen : Ilmu Politik  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

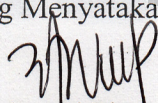
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneklusif (Non-exclusive Royalty Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

#### **Politik Kebijakan Privatisasi PT Indosat 2002-2003**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmediakan/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada Tanggal : 12 Desember 2012

Yang Menyatakan  
  
( Windawati Pinem )



## ABSTRACT

**Name : Windawati Pinem**  
**Program Study : Pascasarjana Ilmu Politik**  
**Title : Political Policy of Privatization PT Indosat 2002-2003, 107**  
**pages, 50 books, 1 thesis, and interview of 3 persons.**

This thesis discusses about the political policy of privatization PT Indosat 2002-2003. Privatization policy is made in the reign of Megawati Soekarno Putri, through the Minister of SOEs Laksamana Sukardi. The process of privatization is not going along smoothly, because the privatization is more tinged with political atmosphere than economic. Political atmosphere can be seen from Indosat selling price of Rp 12,950 per thread was deemed unfit for sale. That Indosat is one of the BUMN has given benefit to this country with satellite palapa. In addition, the process of privatization is when the Indonesian economy was hit by the economic crisis is considered wrong. The reasons that Indosat sales to cover the budget deficit is not considered appropriate. The presence of the IMF in the implementation of privatization in Indonesia also contributed political impression.

So that the privatization policy get the defence from various circles of society in Indonesia. As for those who opposed the privatization of Indosat are Amien Rais (Chairman of the Constitutional Committee and Chairman of the PAN), Alvin Lee (Members of the House of Representatives Commission VI), Ichsanuddin Noorsy (Golkar), Didik J Rachbini (PAN), Rizal Ramli (Former Minister of Economy), and Marwan Batubara (Chairman of the Workers Indosat).

This research use the method qualitative. While the technique of data collection use secondary data and primary data. Secondary data from books, journals, magazines, newspapers, internet, while secondary data derived from interviews. By using the theory of economic policy-making politics in Indonesia from Bromley, and Richard Robison. While the concept of privatization using the theory of Robert Nozick.

The results show that economic policy-making in post-New Order Indonesia more plural. In addition to domestic actors influential in policy-making, there is also an actor outside the country that has an important role, IMF. In addition, the privatization policy has become attractive field of interests among political actors.

**Keywords :**  
**Power Interplay, Economy Policy Making, Privatization**

## ABSTRAK

**Nama : Windawati Pinem**  
**Program Studi : Pascasarjana Ilmu Politik**  
**Judul : Politik Privatisasi PT Indosat 2002-2003, 107 halaman, 50 buku, 1 tesis, dan wawancara dengan 3 orang.**

Tesis ini membahas tentang politik kebijakan privatisasi PT Indosat 2002-2003. Kebijakan privatisasi ini dilakukan pada masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri, melalui Menteri BUMN Laksamana Sukardi. Proses privatisasi ini tidak berjalan dengan baik, karena privatisasi ini lebih diwarnai dengan nuansa politis ketimbang ekonomis. Nuansa politis tersebut dapat dilihat dari harga jual Indosat sebesar Rp 12.950 per lembar dianggap tidak layak untuk dijual. Mengingat Indosat adalah salah satu BUMN yang memiliki keuntungan bagi negara melalui satelit palapanya. Selain itu, proses privatisasi yang dilakukan disaat kondisi ekonomi Indonesia sedang dilanda krisis ekonomi dianggap sebagai sebuah kesalahan. Alasan penjualan Indosat untuk menutupi defisit APBN dianggap tidak tepat. Hadirnya IMF dalam pelaksanaan privatisasi di Indonesia juga turut menimbulkan kesan politis.

Sehingga kebijakan privatisasi ini mendapatkan penolakan dari berbagai kalangan masyarakat Indonesia. Adapun kelompok yang menolak dilakukannya privatisasi Indosat yaitu Amien Rais (Ketua MPR RI dan Ketua PAN), Alvin Lee (Anggota DPR Komisi VI), Ichsanuddin Noorsy (Golkar), Didik J Rachbini (PAN), Rizal Ramli (Mantan Menteri Perekonomian), dan Marwan Batubara (Ketua Sarikat Pekerja Indosat).

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Sedangkan teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan data sekunder dan data primer. Data sekunder berasal dari buku-buku, jurnal, majalah, koran, internet, sedangkan data sekunder berasal dari hasil wawancara. Dengan menggunakan teori pembuatan kebijakan ekonomi politik di Indonesia dari Bromley, dan Richard Robison. Sedangkan konsep privatisasi menggunakan teori Robert Nozick.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembuatan kebijakan ekonomi di Indonesia pasca Orba lebih bersifat plural. Selain aktor domestik yang berpengaruh dalam pembuatan kebijakan, ada juga aktor diluar negara yang memiliki peran penting, yakni IMF. Selain itu, kebijakan privatisasi ini menjadi lahan tarik menarik kepentingan antar aktor-aktor politik.

### **Kata Kunci:**

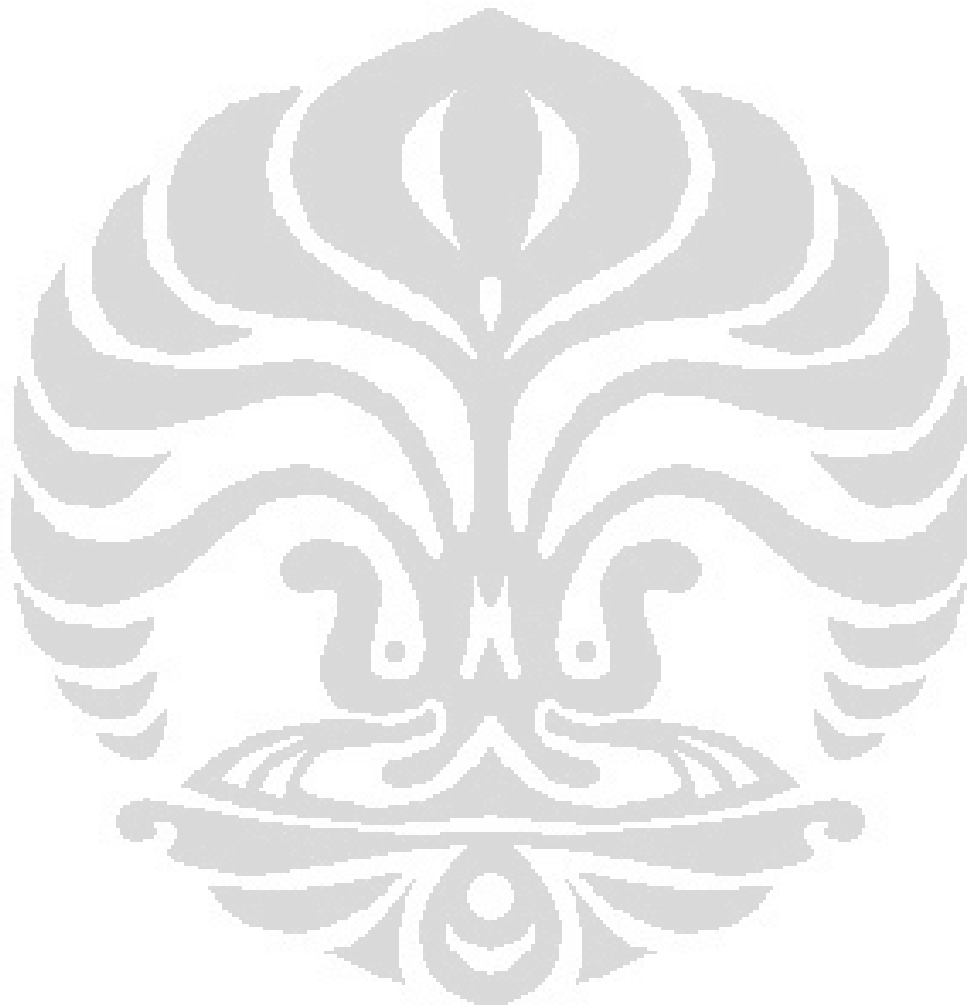
**Relasi Kepentingan, Pembuatan Kebijakan Ekonomi, Privatisasi**



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN</b>	
<b>JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>x</b>
<b>1. PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	6
1.3 Pertanyaan Penelitian.....	11
1.4 Tujuan Penelitian.....	11
1.5 Kegunaan Penelitian.....	12
1.6 Kajian Literatur.....	12
1.7 Kerangka Teori.....	16
1.8 Skema alur Penelitian.....	31
1.9 Metode Penelitian.....	32
1.10 Sistematika Penulisan.....	33
<b>2. POLITIK PEMBENTUKAN KEBIJAKAN EKONOMI INDONESIA DARI ORDE BARU-PASCA ORDE BARU</b>	
2.1 Konsep Umum Politik Kebijakan Ekonomi di Era Orde Baru.....	35
2.2 Politik Kebijakan Ekonomi Pasca Orde Baru.....	41
2.3 Politik Kebijakan Ekonomi Privatisasi Indonesia.....	45
a. Privatisasi di Era Orde Baru (1992-1998).....	50
b. Privatisasi Pasca Orde Baru (1999-sekarang).....	57
<b>3. RELASI KEPENTINGAN DALAM PRIVATISASI INDOSAT 2002-2003</b>	
3.1 Dinamika Politik Dalam Privatisasi Indosat.....	64
3.2 Aktor-aktor yang Pro dan Kontra.....	71
3.3 Relasi Kepentingan dalam Privatisasi Indosat.....	81
<b>4. PENUTUP</b>	
2.1 Kesimpulan.....	97
2.2 Implikasi Teoritis.....	99
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>102</b>

**LAMPIRAN DAN TRANSKIP WAWANCARA.....102**



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Rencana Pelaksanaan Privatisasi BUMN 1998-2002.....	4
Tabel 2.1	Hubungan Antara Negara dan Kepentingan Era Orde Baru.....	40
Tabel 2.2	Privatisasi BUMN 1991-1997.....	56
Tabel 2.3	Privatisasi BUMN 1998-2006.....	62
Tabel 3.1	Kasus Privatisasi yang dinilai Tidak Menguntungkan.....	78
Tabel 3.2	Aktor yang Mendukung Privatisasi Indosat.....	85
Tabel 3.3	Aktor yang Mendukung dan Menolak Privatisasi Beserta Alasan...94	

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Hirarki Penyusunan Kebijakan.....	17
Gambar 1.2	Skema Alur Penelitian .....	32
Gambar 2.1	Peta Skematik Kebijakan Privatisasi di Indonesia.....	48

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Privatisasi yang berlangsung di Indonesia sudah menjadi isu politik yang kuat. Hal ini karena privatisasi di Indonesia lebih identik dengan adanya tarik menarik kepentingan antara pihak asing maupun lokal. Untuk beberapa BUMN yang akan diprivatisasi, pembelinya merupakan pihak asing, jarang sekali ada investor lokal yang bisa memenangkan privatisasi.<sup>1</sup> Hal ini bisa dilihat dari penjualan BCA yang dimenangkan oleh perusahaan Farralon Capital, yang merupakan perusahaan asal Amerika Serikat.<sup>2</sup> Selain BCA, ada juga Indosat yang dimenangkan oleh investor asal Singapura yaitu STT (Singapore Technologies Telemedia).<sup>3</sup>

Selain itu isu politik dalam privatisasi PT Indosat dapat dilihat dalam beberapa hal. Tidak adanya transparansi yang jelas dari pemerintah memunculkan adanya dugaan korupsi, yang dilakukan oleh PDIP untuk mendanai pemilu di tahun 2004. Menurut salah satu sumber di dalam PDI Perjuangan sendiri, partai itu membutuhkan dana kampanye sekitar Rp 5 triliun.<sup>4</sup> Hal ini secara terbuka diungkapkan oleh Abdurrahman Wahid dalam sebuah konferensi pers yang menuding adanya komisi sebesar Rp 5,6 triliun dalam penjualan saham Indosat.<sup>5</sup> Menurutnya, yang menerima suap bukan pejabat tinggi pemerintah, melainkan oknum PDIP. Tetapi Irmadi Lubis, Wakil Bendahara Fraksi PDI Perjuangan, membantah kemungkinan seperti itu.

---

<sup>1</sup>Riant Nugroho, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Jakarta : PT Gramedia, 2008, hal 2.

<sup>2</sup><http://www.gatra.com/2002-03/Farralon-Menjadi-Pemilik-BCA/> diakses pada tanggal 21 Juni 2012, pukul 15.00.

<sup>3</sup><http://www.berita.liputan6.com/Singapore-Technologies-Telemedia-Pemenang-Divestasi-Indosat/> diakses pada tanggal 20 Juni 2011 pukul 10.00.

<sup>4</sup><http://www.tempo.com/Melawan/Kritik/Dengan/Somasi>, diakses pada tanggal 25 Mei 2012.

<sup>5</sup>*Tempo*, *Selisih Rp 208 Miliar Untuk Komisi?*, Edisi 45/XXXI/06-12 Januari 2003.



Nuansa politis lainnya yaitu adanya pengaruh aktor diluar Indonesia, yakni IMF.<sup>6</sup> Kondisi Indonesia yang sedang dilanda krisis ekonomi ternyata dimanfaatkan secara baik oleh IMF dengan memberikan pinjaman dana. Namun pinjaman tersebut harus dikembalikan bersama bunga, serta mengikuti beberapa anjuran yang disarankan oleh lembaga keuangan internasional tersebut. Kerjasama pemerintah Indonesia dengan IMF dilakukan dua bulan setelah krisis valuta asing melanda Asia Tenggara di tahun 1997. Pemerintah Indonesia resmi meminta bantuan IMF dalam bentuk *financial assistance* dan bantuan program untuk memulihkan kondisi ekonomi. IMF diharapkan mampu memberikan dukungan finansial dan membantu meningkatkan keyakinan masyarakat internasional terhadap Indonesia.

Program asistensi IMF ditandatangani pada Oktober 1997, dalam bentuk *Letter of Intent* (LoI) atau Naskah Kebijakan Ekonomi (NKEK) pemerintah dan Bank Indonesia. Program ini ditujukan untuk mengatasi krisis ekonomi, dengan mengakomodasi persyaratan IMF, yang dimuat dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) yang dilengkapi dengan *Supplementary MEFP and Technical Memorandum of Understanding* (TMU). Program ini diimplementasikan selama 3 tahun dengan 3 tujuan utama, yaitu :<sup>7</sup>

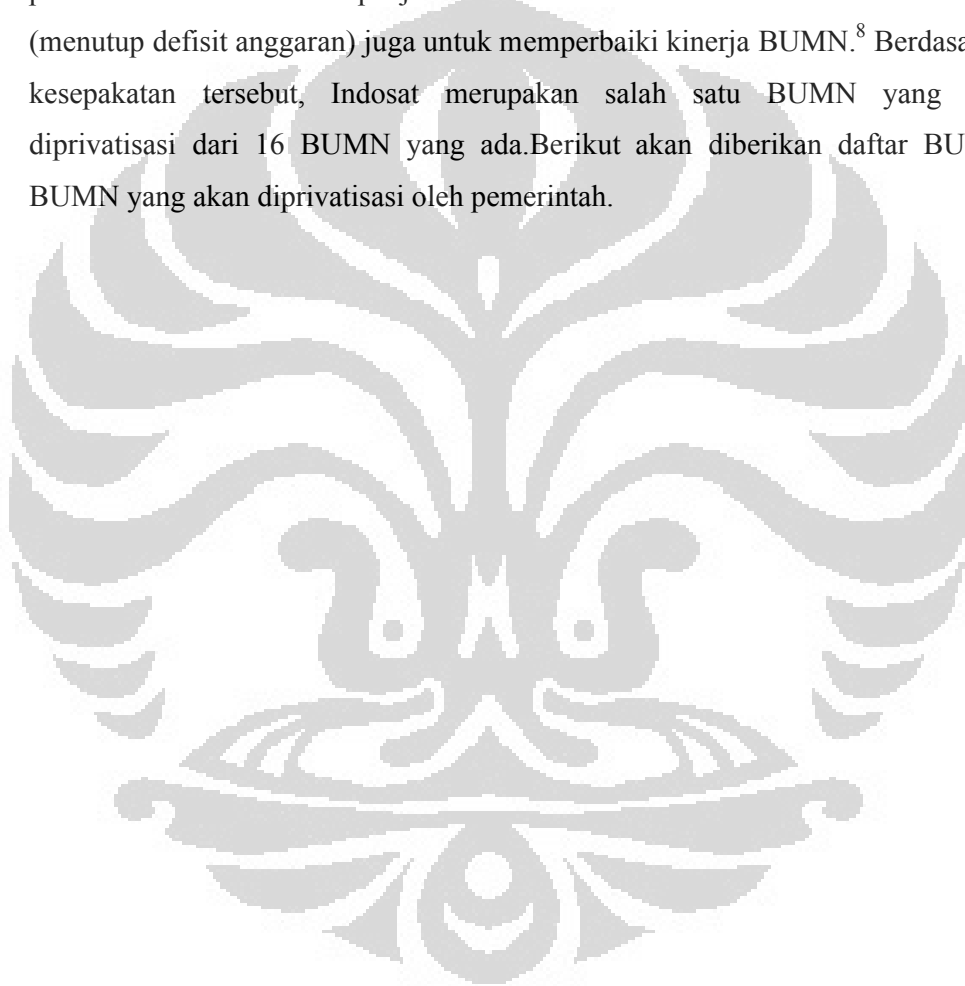
- a. Penguatan kerangka ekonomi makro untuk memperbaiki kondisi transaksi berjalan dan fiskal yang sejalan dengan tujuan kebijakan moneter ketat.
- b. Strategi yang komprehensif untuk merestrukturisasi sektor keuangan.
- c. Peningkatan sisi pemerintahan.

Salah satu hasil perundingan Indonesia-IMF menyebutkan bahwa akan ada pemantauan secara ketat dan pengkajian dari Indonesia yang akan dibantu oleh tenaga ahli dari IMF dan Bank Dunia. Penyesuaian struktural program pemerintah akan berlangsung selama tiga tahun dengan bantuan IMF mencakup berbagai aspek dalam perekonomian. Dalam hal ini tercakup penyehatan sektor keuangan yang berhubungan dengan likuidasi dan *merger* serta akuisisi di sektor perbankan.

<sup>6</sup>Riant Nugroho, *op.cit*, hal 5.

<sup>7</sup>Gerry Van Klinken, *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1999, hal 120.

Sesuai dengan kesepakatan yang tercantum dalam *Letter of Intent* (LoI), setelah lima tahun keberadaan IMF di Indonesia (1998-2002), pemerintah dan IMF sepakat untuk menjual sekurang-kurangnya 16 BUMN. Dari hasil privatisasi 16 BUMN tersebut, pemerintah berharap dapat menerima tambahan pemasukan sebesar rata-rata Rp 6,5 triliun per tahun. Argumentasi yang dibangun oleh pemerintah adalah bahwa penjualan BUMN selain untuk memenuhi kas APBN (menutup defisit anggaran) juga untuk memperbaiki kinerja BUMN.<sup>8</sup> Berdasarkan kesepakatan tersebut, Indosat merupakan salah satu BUMN yang akan diprivatisasi dari 16 BUMN yang ada. Berikut akan diberikan daftar BUMN-BUMN yang akan diprivatisasi oleh pemerintah.



---

<sup>8</sup>Winarno Yudho, *Privatisasi Ketenagalistrikan, Minyak dan Gas Bumi*, Jakarta : Konrad Adenauer Stiftung, 2005, hal 71.

**Tabel 1.1**  
**Rencana Pelaksanaan Privatisasi BUMN 1998-2002**

<b>BUMN</b>	<b>Bidang Usaha</b>	<b>Saham Pemerintah (%)</b>	<b>Saham dijual (%)</b>
Indo Farma	Farmasi	100	10-49
Pupuk Kaltim	Pupuk	100	10-49
Wisma Nusantara	Hotel	42	S.d 42
Kimia Farma	Farmasi	100	10-35
Sucofindo	Surveyor	95	15-20
PTPN	Perkebunan	100	10-35
Sarinah	Ritel	100	s.d 100
Socfindo	Perkebunan	40	20-30
TBB Bukit Asam	Pertambangan	100	10-35
Krakatau Steel	Industri baja	100	s.d 49
Bank Mandiri	Perbankan	100	s.d 35
Angkasa Pura	Jasa	100	s.d 49
Indocement	Industri semen	25	s.d 25
Semen gresik	Industri semen	51	-
Telkom	Jasa	65	s.d 11
<b>Indosat</b>	<b>Jasa</b>	<b>65</b>	<b>s.d 11</b>

Sumber :Dirjen Pembinaan BUMN, Departemen Keuangan 1998-2002

Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat bahwa ada 16 BUMN yang rencananya akan diprivatisasi oleh pemerintah. Salah satunya adalah Indosat yang bergerak di bidang jasa. Pada tahun 1998-2002, saham pemerintah pada Indosat sekitar 65% dan akan dijual sebesar 11%. Hal ini menandakan bahwa jika 11% saham yang akan dijual, maka kekuasaan pemerintah dalam Indosat akan

berkurang secara drastis, karena jumlah saham lebih sedikit ketimbang jumlah saham yang dimiliki investor yang membeli Indosat.

Tarik menarik kepentingan juga terjadi dalam proses privatisasi Indosat. Hal ini dimulai ketika terjadi perdebatan antara pemerintah (Kementerian BUMN), Manajemen Indosat, Danareksa (penasehat keuangan pemerintah), dan Mandiri Sekuritas (penasehat keuangan Indosat). Adapun sumber perdebatan kelompok-kelompok ini yaitu tentang penjualan Satelindo yang merupakan anak perusahaan Indosat. Pemerintah menginginkan jika Satelindo tidak dijual terlebih dulu sebelum Indosat dijual, sebab dengan menjual Satelindo terlebih dulu akan menjadikan harga jual Indosat semakin menurun. Hal ini karena bisnis seluler yang digeluti Satelindo merupakan lahan yang menjanjikan. Jika Satelindo dijual terlebih dulu, maka minat investor strategis yang masuk ke Indosat akan berkurang. Ini bisa dilihat ketika dua pemegang saham publik terbesar Indosat, Capital International (AS) dan Templeton mengancam jika Satelindo di *go public* maka dana investasi yang selama ini ditanamkan di Indosat akan dipindahkan ke Satelindo. Mendengar hal tersebut Laksamana merasa ketakutan dan kembali menegaskan bahwa Satelindo tidak akan di *go public* sebelum divestasi berjalan.<sup>9</sup>

Tetapi pihak Manajemen Indosat justru menginginkan hal yang sebaliknya. Pihak Indosat menganggap bahwa penjualan Satelindo terlebih dulu justru akan menaikkan harga jual Indosat. Namun pada akhirnya, pemerintah berhasil meyakinkan bahwa Satelindo tidak akan dijual sebelum Indosat diprivatisasi terlebih dulu. Hal ini karena Laksamana sebagai menteri BUMN tetap bersikeras bahwa jika Satelindo dijual terlebih dulu, maka Indosat juga tidak akan mendapatkan keuntungan apa-apa. Sebab investor-investor besar di Indosat akan pindah ke Satelindo. Hal inilah yang membuat pihak Kementerian BUMN akhirnya bersedia mengikuti keinginan pihak Kementerian BUMN.

Penolakan terhadap privatisasi Indosat pun berdatangan dari berbagai aktor politik seperti Marwan Batubara (Serikat Pekerja Indosat),

---

<sup>9</sup><http://www.kompas.com/Perseteruan/Lama/Dibalik/Konflik/Indosat>, diakses 20 Maret 2012.



Ichsanuddin Noorsy (Golkar), Rizal Ramli (Mantan Menteri Perekonomian era Gus Dur), Didik J Rachbini (PAN), Alvin Lee (anggota DPR komisi VI) dan Amien Rais (Ketua MPR dan berasal dari PAN). Aktor-aktor tersebut memiliki pendapat dan kepentingan yang berbeda-beda. Mulai dari alasan nasionalisme, keamanan negara, ekonomi, sampai pada kepentingan posisi jabatan dalam perusahaan Indosat.

Penelitian ini menjadi menarik karena penelitian ini akan berusaha memaparkan bahwa pembuatan kebijakan privatisasi Indosat ini berlangsung melalui proses politik yang cukup dinamis. Antara pihak yang mendukung dan pihak yang menolak dilakukannya privatisasi Indosat.

## 1.2 Rumusan Masalah

Proses privatisasi Indosat tidak luput dari nuansa politis. Hal ini dapat dilihat berdasarkan beberapa hal. *Pertama*, kehadiran IMF dalam proses privatisasi Indosat disaat pemerintah Indonesia sedang mengalami krisis moneter. IMF tampil sebagai penolong agar pemerintah Indonesia dapat keluar dari krisis moneter yang dialami pada saat itu. Namun, pertolongan yang diberikan IMF memiliki syarat-syarat tertentu. Salah satunya agar pemerintah Indonesia melakukan privatisasi terhadap BUMN-BUMN. *Kedua*, berdasarkan keterangan resmi pemerintah, yang terdaftar sebagai salah satu calon pembeli Indosat adalah STT (Singapore Technologies Telemedia). Namun pada saat penandatanganan kontrak jual beli, yang bertandatangan justru ICL (Indonesian Communication Limited). Berdasarkan keterangan para pejabat Kementrian BUMN, hal tersebut (penggunaan perusahaan tunggangan khusus untuk melakukan akuisisi) merupakan hal yang biasa dalam dunia bisnis. Namun yang menjadi masalah adalah pemerintah tidak memberikan keterangan yang jelas tentang hal tersebut sejak pertama kali STT mencalonkan diri sebagai pembeli Indosat.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup><http://www.forum.detik.com/megawati-bantah-jual-aset-negara/diakses> 14 Maret 2012 jam 12.00 WIB.

Anehnya Laksamana Sukardi tidak pernah memberitahukan kepada publik bahwa yang sebenarnya menjadi investor dan menandatangani *shareholder agreement* dengan pemerintah adalah Indonesia Communication Limited (ICL). ICL adalah sebuah entitas bisnis yang dibentuk STT dan berpusat di Mauritius, kota tempat pencucian uang. Padahal selama proses privatisasi sejak masuknya calon penawar, sampai diumumkannya daftar singkat empat calon penawar yang bisa melakukan uji tuntas, ICL belum masuk dalam daftar yang diumumkan ke publik dan tidak pernah memenuhi persyaratan dari tender privatisasi

*Ketiga*, harga jual Indosat sebesar 41,9% atau Rp 12.950 per lembar saham dianggap pemerintah sebagai harga jual terbaik untuk Indosat. Bila dibandingkan dengan harga saham Indosat di bursa dengan harga Rp 8.600 per lembar. Sehingga harga Rp 12.950 merupakan hampir 50% dari harga jual sebenarnya dan menurut pemerintah Indonesia, negara diuntungkan dalam hal ini. Namun yang menjadi masalah adalah harga Indosat dinilai tidak layak untuk dipatok berdasarkan harga saham di bursa. Ada baiknya jika transaksi pembelian 37,6% PT Lintasarta dan 25% PT Satelindo oleh Indosat, dijadikan sebagai perbandingan. Sebagaimana diketahui, untuk menggenapi kepemilikannya terhadap Lintasarta dan Satelindo, Indosat terlebih dahulu membeli 37,6 % saham Lintasarta (Februari 2001) senilai 38 juta dolar AS, dan 25% saham Satelindo (Mei 2002) senilai 325 juta dolar AS. Jika harga 37,6% Lintasarta sama dengan 38 juta dolar AS, berarti harga 100% Lintasarta sama dengan 101 juta dolar AS. Selanjutnya, jika harga 25% Satelindo sama dengan 325 juta dolar AS, berarti harga 100% Satelindo sama dengan 1.300 juta dolar AS. Dengan demikian, ketika pemerintah menjual 41,9% saham Indosat ke pemerintah Singapura (Desember 2002), harga jual 41,9% Lintasarta dan Satelindo saja sekurang-kurangnya setara dengan 587 juta dolar AS (544,7 juta dolar AS + 42,3 juta dolar AS).<sup>11</sup>

Tetapi, ketika menjual 41,9% Indosat, pemerintah ternyata hanya memperoleh hasil bersih sebesar 608,4 juta dolar AS, atau hanya

---

<sup>11</sup>Lihat, Ravrisond Baswier, Indosatgate, *Harian Republika*, 10 Februari 2003.

berselisih sebesar 21,4 juta dolar AS jika dibandingkan dengan harga perolehan 41,9% Lintasarta dan Satelindo. Padahal selain memiliki enam anak perusahaan, Indosat juga memiliki investasi pada lebih dari 30 perusahaan afiliasi.<sup>12</sup> Hal ini justru menimbulkan kesan memaksakan untuk melakukan penjualan terhadap Indosat.

*Keempat*, sebagaimana diatur dalam Keppres No122/2001 yang telah diperbarui dengan Keppres No 7/2002. Bahwa "Hasil penjualan saham negara pada BUMN setelah dikurangi biaya privatisasi, ditetapkan sebagai hasil privatisasi BUMN dan disetorkan langsung ke kas negara." Berdasarkan ketentuan tersebut, sebagai pelaksana privatisasi Kementerian Negara BUMN dengan sendirinya memiliki hak untuk membebaskan segala jenis pengeluarannya, atas nama biaya pelaksanaan privatisasi terhadap setiap hasil penjualan saham negara pada BUMN. Sehubungan dengan hal tersebut, Kementerian BUMN ternyata membebaskan biaya pelaksanaan privatisasi sebesar 189 juta dolar AS (Rp 171 miliar) kepada Indosat. Akibatnya, setelah dikurangi 25 juta dolar AS yang masih tersimpan di *escrow account*, dari hasil penjualan 41,9% saham Indosat sebesar 627,3 juta dolar AS (Rp 5,6 triliun), hanya sekitar 583,4 juta dolar AS (Rp 5,2 triliun) yang benar-benar langsung masuk ke kas negara.<sup>13</sup>

*Kelima*, adanya penolakan terhadap privatisasi Indosat yang dilakukan oleh aktor-aktor politik, seperti Marwan Batubara, Amien Rais, Alvin Lee, Didik J Rachbini, Rizal Ramli, dan Ichsanuddin Noorsy. Penolakan tersebut dianggap sebagai reaksi atas kekecewaan terhadap sikap pemerintah yang dianggap salah. Indosat dinilai sebagai salah satu BUMN yang memberikan keuntungan kepada negara. Mengingat Indosat merupakan perusahaan negara yang asetnya mencakup jaringan satelit, sambungan langsung internasional, serta merupakan otorita yang

---

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>*Ibid.*

berwenang atas Satelit Palapa, piranti vital dalam pengelolaan komunikasi dan pertahanan nasional.<sup>14</sup>

Protes penolakan langsung terhadap privatisasi Indosat dilakukan oleh karyawan Indosat yang dipimpin oleh Marwan Batubara atas nama Serikat Pekerja Indosat (SPI).<sup>15</sup> Mereka menuntut saham yang telah dibeli oleh STT agar segera dibeli kembali (*buy back*) oleh pemerintah. Ketua Dewan Pimpinan Pusat SP Indosat Sukur Mulya Maldi menilai harga saham Indosat sebesar Rp 12.950 persaham yang dilepas kepada STT tidak mencerminkan nilai fundamental perusahaan. Ia mengatakan bahwa nilai tersebut bahkan lebih rendah dibandingkan dengan nilai saham PT Satelit Palapa Indonesia (Satelindo) yang dibeli Indosat pada triwulan III 2002 dari DeTe Asia sebesar US\$ 350 juta atau Rp 3,15 triliun untuk 25% saham, atau setara dengan US\$ 1,3 miliar untuk 100% saham.<sup>16</sup>

Namun menurut Raden Pardede (*Danareksa Research Institute*) penolakan yang dilakukan oleh SPI dianggap tidak memiliki dasar yang kuat dan tidak disampaikan jauh hari sebelumnya. Justru penolakan yang dilakukan oleh SPI tersebut akan merusak iklim investasi di Indonesia. Raden juga mengungkapkan bahwa bukan tidak mungkin penolakan yang dilakukan SPI ini memiliki muatan politis didalamnya.<sup>17</sup> Sebab pada saat yang sama, DPR juga ikut menolak kebijakan privatisasi ini.<sup>18</sup>

Namun kelompok yang mendukung dilakukannya privatisasi Indosat memiliki pandangan yang berbeda. Hal tersebut didasarkan pada pandangan bahwa privatisasi dianggap sebagai solusi untuk menjadi sebuah negara yang modern. Dengan begitu maka peran negara sebaiknya semakin dikurangi dan

<sup>14</sup>Letjen (purn) Yogi Supardi, Masalah Penjualan Saham Indosat Kepada Asing, *Media Indonesia* 26 febuari 2003.

<sup>15</sup><http://www.tempo.cmo/read/news/2002/12/23/karyawan-mogok-massal—mulai-27-Desember>, diakses pada tanggal 20 Januari 2012.

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup><http://www.berita.liputan6.com/read/46961/perlawanan-karyawan-indosat-dinilia-tidak-berdasar/diakses-20-Mei-2012-pukul-17.00-WIB>.

<sup>18</sup>*Ibid.*



diserahkan kepada pihak swasta. Sebaliknya jika swasta menjadi pemilik sebuah usaha, efisiensi dan *profit oriented* justru akan menyehatkan perusahaan yang dipimpinnya. Semakin efisien sebuah perusahaan, maka negara juga ikut diuntungkan, sebab negara juga mendapatkan keuntungan dari pajak. Jika dikuasai oleh negara, perusahaan cenderung dijadikan sebagai sapi perah dari para birokrat dan politisi.

Ada berbagai sudut pandang untuk melihat persoalan privatisasi. Salah satunya Faisal Basri yang melihat adanya kesenjangan antara ideologis-dogmatis dan ideologis-substantif dalam melihat persoalan privatisasi.<sup>19</sup> Pada kelompok pertama yang memandang privatisasi dari aspek ideologis-dogmatis, muncul dua kutub ekstrem, yaitu antara kelompok libertarian yang tidak mengenal istilah pemilikan oleh negara dan tidak menghendaki campur tangan negara dalam pasar. Sedangkan penganut sosialisme ortodoks yang menempatkan negara sebagai figur sentral perekonomian. Dalam berbagai kasus di Indonesia, Faisal menangkap gejala inkonsistensi dari para penentang kebijakan privatisasi yang pada saat tertentu menggunakan alasan ideologis untuk menolak atau menyetujui kebijakan privatisasi. Namun disaat lain mereka tidak sepenuhnya mengharamkan privatisasi dan peran swasta yang lebih besar, dengan hanya menentang penjualan BUMN yang dianggap strategis dan menguasai hajat hidup orang banyak.<sup>20</sup> Sementara dalam sudut pandang kelompok kedua dengan tinjauan ideologis-substantif, menurut Faisal Basri, bahwa biasanya mereka lebih mengkritisi substansi kebijakan privatisasi dengan menimbang baik buruknya kebijakan tersebut dengan berdalih bahwa privatisasi tidak bisa dipisahkan dari ekspansi kapitalisme global.<sup>21</sup>

Hal ini sebenarnya biasa terjadi di negara-negara yang berada dalam proses transisi dari pemerintahan otoriter menuju demokrasi, privatisasi umumnya justru sarat dengan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme untuk kepentingan

---

<sup>19</sup>A Effendy Chorie, *Privatisasi versus Neo Sosialisme Indonesia*, Jakarta : LP3ES, 2003, hal xiii.

<sup>20</sup>*Ibid*, hal 2-5.

<sup>21</sup>*Ibid*, hal 5-7.

kelompok tertentu di tingkat domestik. Hal ini dimungkinkan karena masih lemahnya fungsi regulasi pendukung iklim kompetisi dan aturan main yang jelas tentang privatisasi.<sup>22</sup>

Adanya keinginan pemerintah untuk mendemokratiskan perekonomian dengan membongkar kapitalisme kroni yang ada di BUMN, namun justru menjadikan agenda privatisasi mengandung muatan politik yang dapat membahayakan negara. BUMN hanya dijadikan alat untuk mendapatkan keuntungan bagi individu maupun kelompok. Menurut Stave Hanke di negara manapun baik maju maupun yang sedang berkembang, privatisasi selalu dianggap sebagai inovasi revolusioner dalam sejarah kebijakan ekonominya.<sup>23</sup> Privatisasi seharusnya bisa menjadi pilihan strategis bagi negara untuk menciptakan efisiensi ekonomi dan meningkatkan daya tahan dan daya saing bangsa. Namun nyatanya tidak demikian, di satu sisi terdapat kebutuhan untuk mendemokratisasikan perekonomian dengan membongkar kapitalisme kroni yang penuh dengan korupsi, kolusi dan nepotisme yang tumbuh dalam BUMN-BUMN, tapi di sisi lain disadari juga bahwa agenda privatisasi yang digencarkan oleh lembaga-lembaga internasional dapat membahayakan bangsa ini dalam waktu jangka panjang.

### 1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka dapat ditarik beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- a. Bagaimana relasi kepentingan yang terjadi dalam privatisasi Indosat?
- b. Siapa aktor-aktor yang mendukung dan menolak privatisasi tersebut?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk melihat seperti apa kebijakan ekonomi

<sup>22</sup>Chris Cramer, *Privatization and The post Washington Consensus: Between The Lab and The Real world*, CDPR Discussion Paper 0799, 1999.

<sup>23</sup>Stave Hanke, *Privatization and Development, California :International Center for Economic Growth*, 1987, hal 1-5.

politik privatisasi yang berlangsung di Indonesia, khususnya terhadap BUMN Indosat.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini berguna untuk dapat melihat seperti apa relasi kepentingan yang terjadi selama proses privatisasi Indosat berlangsung. Sehingga dapat dilihat siapa yang diuntungkan dari proses kebijakan tersebut.

### **1.6 Kajian Literatur**

Penelitian tentang privatisasi telah banyak dilakukan untuk berbagai keperluan, termasuk juga untuk keperluan tesis. Namun penelitian tersebut memiliki berbagai perbedaan yang sangat mendasar dengan penelitian ini jika ditinjau dari berbagai aspek, seperti ekonomi, dan hukum. Kajian-kajian tersebut memiliki arti penting juga dalam penelitian ini karena satu sisi memberikan kerangka teoritis tentang privatisasi dan disisi lain menyisakan celah yang belum dikaji, sehingga memerlukan kajian ini untuk melengkapi kekurangan yang ada.

Di dalam penelitian ini yang berjudul “Politik Kebijakan Privatisasi PT Indosat 2002-2003” akan dijelaskan tentang kebijakan privatisasi PT Indosat yang diwarnai dengan tarik menarik kepentingan. Teori politik pembuatan kebijakan digunakan untuk menggambarkan aktor-aktor dengan kekuatannya yang menjadi lingkaran inti kekuasaan di Indonesia, yang mendominasi struktur ekonomi dan struktur politik Indonesia pasca Orde Baru. Inilah yang menjadikan menjadikan tesis ini berbeda dengan tesis-tesis sebelumnya yang sudah pernah dibahas.

Agus Sarwanto dalam hasil tesisnya “*Studi Politik Ekonomi : Terhadap Pemerintahan Megawati SoekarnoPutri, studi Kasus Privatisasi PT Indosat (2002-2003)*”, dari sisi politik mengupas gagasan bahwa kebijakan yang dilakukan di era Megawati untuk memprivatisasi PT Indosat yang merupakan

BUMN strategis dianggap suatu hal yang benar dan tepat untuk menutupi defisit APBN pada saat itu.<sup>24</sup>

Riant Nugroho dan Randy Wrihatnolo dalam buku “*Manajemen Privatisasi BUMN*” menjelaskan dalam bukunya dari sisi ekonomi bahwa privatisasi yang berlangsung di Indonesia lebih condong kearah penjualan pada pihak asing, dimana para pembeli saham dari BUMN kita yaitu orang asing, investor lokal dicurigai sebagai bagian dari kekuasaan masa lalu. Adapun perbedaannya dengan tesis ini yaitu dalam buku ini tidak dijelaskan pihak-pihak yang terlibat dalam privatisasi. Selain itu buku ini hanya memaparkan konsep privatisasi dari sudut pandang ekonomi saja. Berbeda dengan tesis ini yang memaparkan kebijakan privatisasi dari sudut pandang ekonomi dan politik. Adapun persamaannya dengan tesis ini yaitu terletak pada penjelasan tentang privatisasi di Indonesia yang identik dengan peran serta lembaga-lembaga keuangan internasional yang dianggap sebagai penasihat ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi dan membutuhkan bantuan keuangan. Buku ini menjelaskan bahwa IMF tampil sebagai penolong namun dengan berbagai syarat dan ketentuan yang akhirnya merugikan negara. Tetapi hal yang paling menyedihkan adalah bahwa ketika kebijakan privatisasi dianggap sebagai salah satu solusi terbaik untuk mengatasi inefisiensi BUMN yang selama ini melanda Indonesia, padahal tidak semua BUMN yang rugi harus dijual kepada pihak asing.<sup>25</sup>

Dalam buku yang berjudul “*Perjalanan Panjang dan Berliku: Refleksi BUMN 1993-2003*” karya Diby Soemantri menjelaskan tentang eksistensi BUMN dengan segala permasalahannya. Buku ini menjelaskan privatisasi BUMN dari sudut ekonomi saja. Di dalam buku tersebut dijelaskan bahwa privatisasi bukanlah satu-satunya jalan keluar bagi BUMN-BUMN yang bermasalah. Jika sebuah perusahaan telah menerapkan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian

---

<sup>24</sup> Agus Sarwanto, *Studi Politik Ekonomi : Terhadap Pemerintahan Megawati Soekarno Putri, Studi Kasus Privatisasi PT Indosat 2002-2003*, Jakarta : Tesis UI, 2006.

<sup>25</sup> Riant Nugroho dan Randy Wrihatnolo, *op.cit*, hal 203.

dan akuntabilitas, maka perusahaan tersebut mampu memberikan keuntungan kepada negara melalui dividen, sehingga masyarakat sebagai *stakeholder* tidak perlu cemas.<sup>26</sup>

Dalam buku yang berjudul “*Reinvensi BUMN, Empat Strategi Membangun BUMN Kelas Dunia*” oleh Djokosantoso Moeljono membahas tentang awal lahirnya istilah privatisasi yang kemudian mulai diaplikasikan di Indonesia. Di Indonesia istilah privatisasi sebelumnya dikenal dengan istilah swastanisasi, dan istilah ini digunakan ketika pemerintah menerbitkan PP No 5/1990 yang berkaitan dengan BUMN yang menjual sahamnya ke pasar modal. Privatisasi menjadi *mainstream* sejak Perdana Menteri Inggris Thatcher melakukan privatisasi BUMN-BUMN Inggris pada tahun 1980-an.<sup>27</sup>

Dalam buku yang berjudul “*Transformasi Pertamina, Dilema Antara Orientasi Bisnis dan Pelayanan Publik*” oleh Mudrajad Kuncoro membahas tentang privatisasi yang digunakan sebagai alternatif. Misalnya perubahan status Pertamina dari BUMN menjadi Persero, membuka peluang bagi Pertamina untuk melakukan privatisasi. Meskipun terjadi perbedaan pendapat tentang pengalaman privatisasi BUMN-BUMN di Indonesia yang sebagian besar didasari pada argumen ideologis, privatisasi diyakini efektif mencegah campur tangan politikus dan mampu memisahkan tujuan sosial dan ekonomi perusahaan BUMN. Hal ini disebabkan karena privatisasi akan mempromosikan transparansi dalam pengambilan keputusan. Terutama dalam kaitannya dengan pasar modal, politik pasar modal akan dapat menghasilkan dana untuk perusahaan, sehingga efisiensi keuangan dan tujuan khusus seharusnya dapat dicapai.<sup>28</sup>

Dalam buku yang berjudul “*BUMN Indonesia, Isu, Kebijakan dan Strategi*” oleh Sugijarto, Laksamana Sukardi, dan Tanri Abeng”, membahas tentang isu strategis restrukturisasi BUMN. Dalam buku ini dibahas bahwa

---

<sup>26</sup>Diby Soemantri, *Refleksi BUMN 1993-2003*, Jakarta : PT Gramedia, 2004, hal 163-166.

<sup>27</sup>M.E Beesley, *Privatization, Regulation, and The Regulation*, London : Sage Publication, 1997, hal 29-34.

<sup>28</sup>Mudrajad Kuncoro, *Transformasi Pertamina, Dilema Antara Orientasi Bisnis dan Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Galang Press, 2009, hal 115.

restrukturisasi BUMN memerlukan strategi yang kontekstual. Konteks BUMN yang strategis adalah budaya perusahaan, kepemimpinan, dan tugas atau misi BUMN. Salah satu cara memahami BUMN adalah dengan membandingkan budaya kerjanya, karena nilai budaya yang ada di dalam organisasi perusahaan, secara signifikan ikut menentukan keberhasilan pendayagunaan sumber daya manusia di dalam perusahaan untuk mencapai tujuan bersama. Dalam buku ini juga dijelaskan tentang bagaimana gaya SBY dalam menata BUMN yang ada di Indonesia. SBY berusaha untuk mempertahankan BUMN dalam kepemilikan negara yang merupakan salah satu modus dari para nasionalis modern seperti SBY. Nasionalis tradisional cenderung akan melakukan nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing, seperti yang terjadi pada tahun 1950-an dan 1960-an. Pemikiran ini dapat disimak dari minimnya pernyataan Presiden SBY yang berisikan privatisasi BUMN. SBY memilih cara untuk tidak mengatakan bahwa BUMN sebaiknya tidak diprivatisasi dengan cara tidak mengatakan perlunya privatisasi BUMN, dengan pertimbangan bahwa pada tingkat tertentu privatisasi BUMN adalah sebuah keharusan.<sup>29</sup>

Selain itu ada juga buku yang berjudul “ *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF* “ oleh Syamsul Hadi yang membahas tentang seperti apa kebijakan yang dilakukan Indonesia setelah bekerjasama dengan IMF. Salah satu kebijakan yang dilakukan adalah dengan melakukan restrukturisasi. Kebijakan ini bertujuan untuk mereformasi keuangan dan perusahaan. Secara khusus, program reformasi dan privatisasi BUMN mewakili elemen sentral dari strategi pemerintah yang lebih luas untuk memperbaiki penampilan sektor umum, dan meningkatkan kompetisi perusahaan-perusahaan. Privatisasi diharapkan mendatangkan pemasukan selama beberapa tahun kedepan dan mendukung pengurangan hutang publik, namun itu bukanlah tujuan utamanya. Tujuan utama dari privatisasi adalah menciptakan

---

<sup>29</sup>Sugiharto,dkk, *BUMN Indonesia : Isu, Kebijakan dan Strategi*, Jakarta : PT Gramedia, 2005, hal 16.

perusahaan yang efisien. Privatisasi harus dilakukan secara transparan dan dengan prosedur sebaik-baiknya.<sup>30</sup>

## 1.7 Kerangka Teori

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, defenisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep dan teori yang disusun sebagai landasan berfikir untuk menunjukkan perspektif yang digunakan dalam memandang fenomena sosial yang menjadi objek penelitian.<sup>31</sup> Berikut akan dikemukakan teori, gagasan, yang dijadikan landasan berpikir dalam penelitian ini.

### 1.7.1 Teori Politik Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dianggap sebagai sebuah respon suatu sistem politik melalui kekuasaan pemerintah terhadap masalah-masalah masyarakat. Keputusan yang diambil dapat berimplikasi pada tindakan ataupun bukan tindakan. Jika kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan. Hal ini terkait dengan bagaimana kebijakan dipengaruhi oleh *power* (kekuasaan) antara kelompok-kelompok penekan dan lembaga-lembaga pemerintah. Sedangkan sebagai variabel bebas dapat dilihat dampak yang dihasilkan dari sebuah kebijakan yang dibuat.

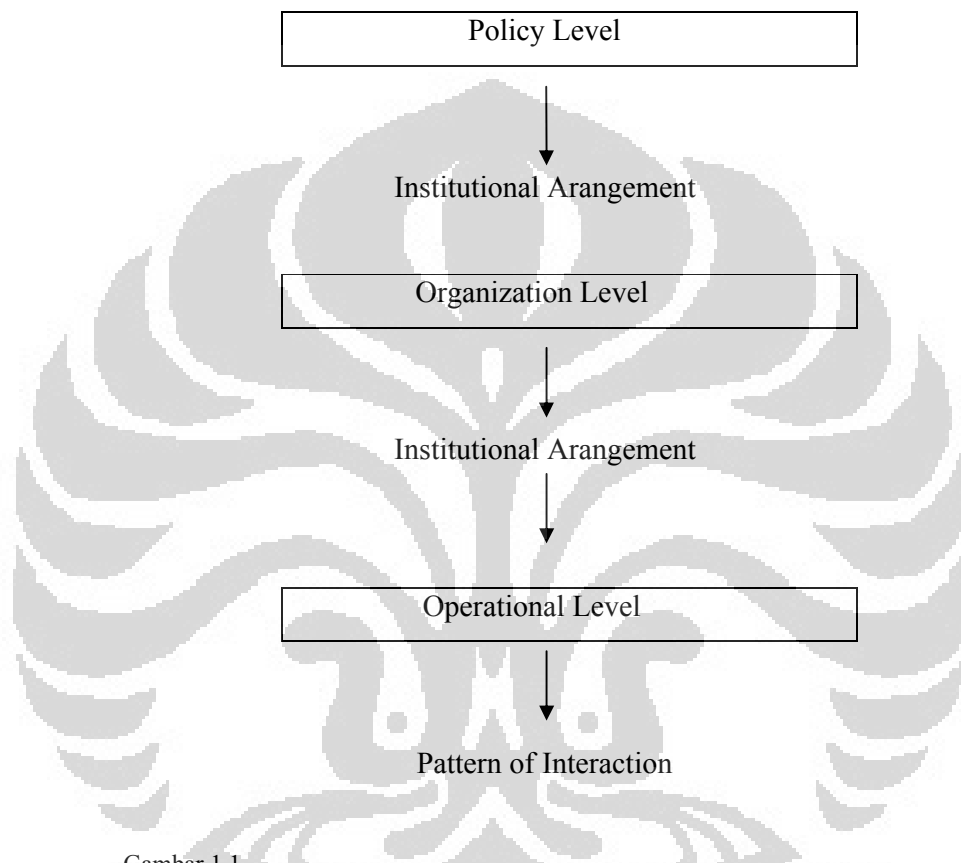
Dalam proses penyusunan kebijakan dapat melibatkan tiga elemen kelembagaan, yaitu eksekutif, legislatif dan pihak lain yang terkait seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Seluruh elemen yang disebutkan tersebut menjadi pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam kebijakan publik. Bromley mengelompokkan tiga tingkatan yang berhubungan dengan hirarki penyusunan

---

<sup>30</sup>Syamsul Hadi, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Jakarta : PT Granit, 2004, hal 10.

<sup>31</sup>Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta : LP3ES, 1999, hal 37.

kebijakan, yaitu *policy level*, *organizational level*, dan *operational level*.<sup>32</sup> Berikut akan diberikan gambar susunan hirarki penyusunan kebijakan tersebut.



Gambar 1.1  
Hirarki Penyusunan Kebijakan

Sumber : Daviel W Bromley, *Economic Interest and Institution : The Conceptual Foundation of Public Policy*, New York : Basil Blackwell, 1989, hlm 32

Berdasarkan gambar tersebut dapat dilihat dalam *policy level* kebijakan dikeluarkan oleh pihak legislatif dan peradilan, *organizational level* ditangani oleh pihak eksekutif, sedangkan *operational level* dilakukan oleh kelompok tertentu

<sup>32</sup>Daviel W Bromley, *Economic Interest and Institution : The Conceptual Foundation of Public Policy*, New York : Basil Blackwell, 1989, hal 32.



misalnya perusahaan. Hal ini menandakan bahwa peran legislatif, eksekutif dan kelompok lain diluar legislatif dan eksekutif memegang peranan penting dalam pembuatan sebuah kebijakan.

Berbeda dengan James Anderson, yang menjelaskan beberapa aktor yang seharusnya terlibat dalam pembuatan kebijakan itu adalah:<sup>33</sup>

1). *Official Policy Makers*; yaitu organ-organ yang menduduki pos-pos kekuasaan secara legal/resmi. Kelompok yang termasuk adalah; para anggota legislatif, para administrator, dan para hakim pengadilan.

2). *Unofficial Participants*; yaitu organ-organ yang secara formal memang tidak mempunyai wewenang untuk merumuskan kebijakan publik tetapi kegiatan-kegiatannya banyak mempengaruhi *'official policy makers*. Golongan ini sering berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan, dan partisipasi mereka memang dibenarkan. Termasuk golongan ini adalah; kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*), partai politik, media massa dan warga negara secara individual.

Kedua kelompok aktor kebijakan tersebut dalam wacana proses perumusan kebijakan adalah setara, meskipun tidak dalam hal kewenangan untuk merumuskan kata akhir. Dalam pandangan Anderson, meskipun golongan *'official policy makers'* memiliki kekuasaan untuk membuat kebijakan, namun kekuasaannya itu tidak absolut. Karena pada kenyataannya organ-organ yang termasuk dalam golongan ini kegiatannya senantiasa diawasi oleh organ-organ lainnya, yaitu para pimpinan partai politik dan kelompok-kelompok penekan (*pressure groups*). Selain itu meskipun berada dalam lingkaran luar dalam sistem pembuatan kebijakan, partai politik memegang peranan yang cukup besar.

Menurut Anderson, aktor-aktor yang berperandalam proses perumusan kebijakan dapat dibagi kedalam dua kelompok yakni aktor resmi dan aktor tidak resmi,<sup>34</sup> yang termasuk aktor-aktor tersebut yaitu agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang

<sup>33</sup>James Anderson, *Public Policy Making : An Introduction*, Seventh Edition, Wadsworth : USA, 2011, hal 4.

<sup>34</sup>Djokosantoso Moeljono, *Reinvensi BUMN*, Jakarta : Gramedia, hal 32.

termasuk dalam aktor tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warga negara individu.

Dalam kebijakan publik, beberapa kelompok mempunyai akses yang lebih daripada yang lain. Kebijakan publik dalam waktu kapanpun akan merefleksikan kepentingan orang/kelompok yang dominan. Dalam pembuatan kebijakan, baik secara ekonomi maupun politik, individu atau siapapun akan didorong oleh pilihan-pilihan dan kemudian mengupayakan untuk memaksimalkan keuntungan yang mereka dapatkan.<sup>35</sup> Permasalahan dalam kebijakan akan muncul karena telah terjadi silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau yang akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri. Isu kebijakan merupakan sebuah produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rincian, penilaian, dan penjelasan masalah tersebut.<sup>36</sup>

Kebijakan berkaitan dengan tindakan yang dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi atau menggalakkan program perumahan rakyat. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun ketika campur tangan pemerintah sebenarnya diharapkan. Tidak adanyacampur tangan/keterlibatan pemerintah dapat membawa dampak tertentu bagi seluruh atau sebagian warga.

Sehingga dapat dilihat bahwa kebijakan publik merupakan sebuah tindakan yang mengarah pada tujuan, bukan tindakan yang acak dan kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang

---

<sup>35</sup>*Ibid*, hal 25.

<sup>36</sup>William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2000, hal 43.

saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada satu tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak hanya berupa keputusan untuk membuat undang-undang, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.

#### a. Politik Pembuatan Kebijakan di Era Orde Baru

Ada beberapa hal penting yang menjadi dasar acuan dalam pembuatan sebuah kebijakan di era Orde Baru, yaitu aktor yang berperan dalam pembuatan kebijakan serta karakteristik dari pembuatan kebijakan di era Orde Baru tersebut. Adapun aktor-aktor yang memiliki peranan penting dalam pembuatan kebijakan di era Orde Baru yaitu kelompok teknokrat (Widjojonitisastro, Ali Wardhana, J. B. Sumarlin, Prawiro, dan Adrianus Mooy), militer, birokrat, dan Golkar.<sup>37</sup> Kelompok-kelompok tersebut memiliki kedekatan khusus dengan Soeharto. Sehingga seringkali mendapatkan keuntungan dari kedekatan tersebut, seperti menggunakan perusahaan negara untuk kepentingan politis. Kelompok-kelompok tersebut dalam membuat sebuah kebijakan selalu menekankan pentingnya intervensi negara untuk melindungi pembangunan ekonomi nasional.

Kim,<sup>38</sup> Perlmutter<sup>39</sup> dan Clark<sup>40</sup>, mengatakan bahwa keterlibatan militer dalam politik merupakan gejala umum di Dunia Ketiga. Dalam kerangka ini, keterlibatan militer dalam politik di Indonesia dapat dipahami sebagai sebuah kecenderungan politik khas Dunia Ketiga. Sundhaussen menunjukkan dengan tegas bahwa keterlibatan militer di Indonesia dalam politik sudah terlihat jelas di tahun

<sup>37</sup> Jhon W Langford, *Economy Policy-Making in the Asia-Pacific Region*, Canada : The Institute for Research on Public Policy, 1990, hal 146.

<sup>38</sup> C.I Eugne Kim, "Rezim-Rezim Militer di Asia : Sistem dan Gaya Politik", dalam Morris Janowitz, terj Sahat Simamora, Jakarta : Bina Aksara, 1985, hal 2.

<sup>39</sup> Perlmutter, *Militer dan Politik*, terj. Sahat Simamora, Jakarta : Rajawali Press, 1984, hal 141.

<sup>40</sup> Robert P Clark, *Menguak Kekuasaan dan Politik di Dunia Ketiga*, terj R.G Soekadijo, Jakarta : Erlangga, 1989, hal 96.

1946, disaat militer mulai mempertanyakan kemampuan dan supremasi pemerintahan sipil.<sup>41</sup>

Soeharto<sup>42</sup> dan Ali Moertopo<sup>43</sup>, menginginkan peran militer yang besar untuk melakukan stabilisasi kehidupan politik. Nasution<sup>44</sup> juga menginginkan peran militer yang besar namun kemudian segera dikurangi dari waktu ke waktu sejalan dengan berkurangnya tingkat krisis sosial, ekonomi dan politik warisan Orde Lama. Namun Hatta justru menginginkan hal sebaliknya, dimana militer untuk kembali ke tangsi untuk membuka jalan bagi Orde Baru merealisasikan janji-janji demokratisasi dan keadilan sosialnya.<sup>45</sup>

Pada masa ini tentara mengambil banyak sekali peran dalam pemerintahan dengan dwifungsi ABRI. Semua aspek kehidupan selalu melibatkan ABRI baik di tingkat lokal maupun nasional. Dari dimulainya pemerintahan Orde Baru, militer telah dimasukkan kedalam posisi senior didalam birokrasi Indonesia, kabinet, dan parlemen. Hal ini bisa dilihat dari sebuah doktrin militer yang dikeluarkan yaitu dwi fungsi ABRI, yang menandakan bahwa militer ikut aktif dalam politik dan pembangunan nasional Indonesia. Melalui kekuasaan yang diberikan kepada militer, pada saat itu militer juga ikut mengontrol BUMN seperti Pertamina dan Bulog.<sup>46</sup>

Pada masa Orde Baru kepemimpinan Soeharto yang begitu otoriter mempunyai banyak peranan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan.<sup>47</sup> Dimulai dari proses *input* yang terjadi dimana penyaluran tuntutan yang dapat dilakukan melalui partai politikpun dibatasi, agar rakyat dibuat selalu menerima kebijakan yang ada. Selain dengan fusi partai, pemerintah dalam

---

<sup>41</sup>Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967 : Menuju Dwi Fungsi ABRI*, terj Hasan Basari, Jakarta : LP3ES, 1986, 1992, hal 463.

<sup>42</sup>Lihat Soeharto, *Pidato Kenegaraan I 1967-1971*, Jakarta : Inti Idayu Press, 1985.

<sup>43</sup>Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta : CSIS, 1974, hal 92.

<sup>44</sup>Nasution, *Dwi Fungsi ABRI : Pada Mulanya dan Kini*, dalam Prisma, Thn IX (12), Desember 1980, hal 10.

<sup>45</sup>*Ibid*, hal 12.

<sup>46</sup>Harold Crouch, *The Army Politics In Indonesia*, Jakarta : Equinox Publishing, 2007, hal 273-303.

<sup>47</sup>*Ibid*, hal 310.

menciptakan kestabilan politik melakukan asas tunggal dan *floating mass*, dimana rakyat tidak boleh ikut berpolitik. Pembuatan kebijakannya pun dipegang oleh Soeharto / eksekutif. Lembaga legislatif yang dipilih oleh rakyat untuk mewakili kepentingan rakyat juga telah dikuasai dan dipegang kendalinya oleh eksekutif. Partisipasi yang berasal dari rakyat untuk melakukan *feedback* pun sangat rendah. Jika ingin menjadi aparat pemerintah juga harus taat kepada Golkar. Sehingga birokrasi dalam hal ini yang menjalankan kebijakan tidak berjalan netral dan selalu ada intervensi dari eksekutif.

Menurut Ben Anderson bahwa pada era Orde Baru kebijakan yang dibuat lebih mengarah pada kepentingan pribadi para birokrat dan kelompoknya. Pola hubungan patron *clientship* akan terbentuk antara birokrat yang memegang kekuasaan dengan kelompok kepentingan yang berusaha mencari rente.<sup>48</sup> Pada masa pemerintahan Orde Baru, pejabat negaranya tidak hanya sekedar birokrat fungsionaris tetapi juga birokrat politik. Kelompok ini mengontrol negara dengan menggunakan kekuasaan birokrat politik mereka. Tidak adanya hukum yang membatasi secara tetap, membuat kelompok tersebut bisa menjual fasilitas negara dan memperkaya diri mereka juga keluarganya. Kelompok-kelompok tersebut mengambil keuntungan dari kedekatan mereka dengan pemilik kekuasaan yakni Soeharto. Termasuk menggunakan perusahaan negara untuk kepentingan-kepentingan politis, sehingga menimbulkan kerugian bagi negara. BUMN seringkali dijadikan sapi perah untuk mendapatkan keuntungan kelompok semata. Oleh karena itulah kelompok-kelompok tersebut dalam membuat kebijakan selalu menekankan pentingnya intervensi negara untuk melindungi pembangunan ekonomi nasional.

Pendekatan yang digunakan Benedict Anderson mengatakan bahwa kebijakan Orde Baru dipahami dalam hal kepentingan negara terdapat perbedaan fundamental antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Orde Baru digambarkan terpisah dari kepentingan masyarakat dan tidak juga

---

<sup>48</sup>Ben Anderson, *Imagine Communities, A Brilliant Exegesis on Nationalism*, London : Verso, 2006, hal 125.

bertanggungjawab kepada masyarakat. Misalnya adalah kebijakan yang diambil bukanlah atas dasar kepentingan masyarakat, namun lebih sebagai refleksi dari kepentingan negara. Pendapat Benedict Anderson ini juga merupakan respon atas pandangan instrumentalis Marxist mengenai negara sebagai alat kapitalis. Dengan demikian dapat digunakan untuk mengidentifikasi kontinuitas hubungan antara negara dengan masyarakat dari satu periode ke periode yang lain.<sup>49</sup>

Karl Jackson mengatakan bahwa model patrimonial adalah kekuasaan yang dimiliki oleh kepala negara lebih besar. Model ini menekankan pada jaringan yang terbentuk antara patron dan klien yang mempunyai ciri oleh adanya hubungan personal antara tiap individu dimana klien bergantung pada bantuan patron dalam perebutan pengaruh. Sedangkan negara birokratik adalah negara dimana elit birokrasi tidak dibatasi oleh kepentingan masyarakat dalam penentuan kebijakan. Negara model ini mempunyai banyak karakter patrimonial dengan pemimpin politik bergantung pada kelompok elit untuk mempertahankan posisinya sedangkan yang berada di luar kelompok elit dikecualikan dari proses partisipasi politik.<sup>50</sup>

Ia menggambarkan politik Indonesia dimana partisipasi dalam pembuatan kebijakan hanya dimiliki secara eksklusif oleh birokrasi dan militer. Satu-satunya cara rakyat berpartisipasi adalah selama penerapan kebijakan dan hanya dalam tingkat yang minor/rendah. Selain dua akademisi diatas, ada banyak orang yang menganut perspektif ini, seperti: John Girling, Ruth McVey, dan Jamie Mackie yang pada akhirnya mereka menarik suatu kesimpulan yang sama: hanya ada cakupan yang kecil bagi mereka yang berada diluar struktur negara untuk bisa mempengaruhi pembuatan kebijakan.

Donald Emerson yang mencoba memberikan alternatif lain dari perspektif yang dikembangkan oleh Benedict Anderson. Perspektif ini menekankan bahwa politik di tingkat nasional lebih bersifat pluralistik. Sebagai bukti konkrit,

---

<sup>49</sup>*Ibid*, hal 129.

<sup>50</sup>Karl Jackson, *Asian Contagion : The Causes and The Consequences of Financial Crisis*, Westview Press, 1999 , hal 56.

Emerson menggunakan studi kasus yang membahas pilihan kebijakan pada proyek pengembangan industrial di Sumatera. Ia berkesimpulan bahwa perdebatan serius tentang isu kebijakan memang terjadi pada banyak kelompok dalam birokrasi dan juga negara memang bersifat plural dan kompetisi politik tidak hanya sekedar sebagai distribusi keuntungan personal di antara kelompok-kelompok klien, namun juga dalam substansi kebijakan itu sendiri. Dalam konteks Orde Baru, ia berpendapat birokrasi menjadi lemah dimana didalamnya banyak kelompok yang bersaing satu sama lain. Ia juga tidak melihat negara sebagai jawaban atas tekanan atau permintaan masyarakat yang pada akhirnya pengaruh dalam pembuatan kebijakan tetap saja hanya dimonopoli oleh negara.<sup>51</sup>

Perspektif teoritis lain adalah argumen dari Dwight King yang memahami politik Indonesia sebagai rezim birokrasi-otoritarianisme.<sup>52</sup> Konsep ini muncul dari pengalaman sejumlah negara Amerika Latin pada tahun 1960-an sampai 1970-an, terutama Brazil dan Argentina yang mana terjadi pergantian dominasi politik kepada militer yang ditandai dengan runtuhnya demokrasi. Bagi King, usaha Orde Baru untuk membatasi pluralisme politik bisa dipahami dalam hal strategi korporatisbagi manajemen representasi kepentingan tertentu. Korporatisme disini mengacu pada pola kepentingan pada susunan kebijakan tertentu dan susunan institusional untuk menyusun representasi kepentingan. Negara bisa saja menjalankan korporatisme sebagai satu cara manajemen politik untuk mengendalikan permintaan masyarakat.<sup>53</sup>

Guillermo O'Donnell kemudian mengajukan hubungan kausalitas antara transformasi politik dengan pergeseran ekonomi dan industrialisasi. Baginya, model ini sangat berguna dalam memahami politik Indonesia. Bagi King, usaha Orde Baru untuk membatasi pluralisme politik bisa dipahami dalam hal strategi korporatisme bagi manajemen representasi kepentingan tertentu. Korporatisme disini mengacu pada pola kepentingan pada susunan kebijakan tertentu dan

---

<sup>51</sup>Donald Emerson, *Metternich and The Political Policy*, Martinus Nijhoff, 1969, hal 25.

<sup>52</sup>Dwight King, *Interest Group and Political Linkage in Indonesia*, Northern Illinois University, Center for Southeast Asian Studies, 1982, hal 28-30.

<sup>53</sup>*Ibid*, hal 69.

susunan institusional untuk menyusun representasi kepentingan. Negara bisa saja menjalankan korporatisme sebagai satu cara manajemen politik untuk mengontrol permintaan masyarakat.<sup>54</sup>

Richard Robison menekankan pada pendekatan teoritis yang berbeda. Robison melihat bahwa politik Indonesia sangat terpusat pada negara. Pembuatan kebijakan publik pun begitu pula adanya. Kaum borjuis dipandang sebagai aktor ekstra *state* yang paling kuat, namun tetap saja mereka tidak mampu mempengaruhi kebijakan itu sendiri secara langsung dan sistematis. Ia juga melihat hubungan patrimonial dan hubungan korporatis sebagai salah satu cara dimana kepentingan masyarakat bisa disalurkan dalam proses pembuatan kebijakan.<sup>55</sup>

Liddle adalah salah satu yang menguji proses pembentukan kebijakan Indonesia yang memungkinkan adanya interaksi antara kepentingan negara dan aktor-aktor diluar negara. Ia mengklaim bahwa secara umum politik cenderung lebih plural di Indonesia. Ia juga setuju dengan Emerson bahwa ada kisaran pelaku yang berbeda dalam struktur negara yang terlibat dalam pembuatan kebijakan dan debat substansif. memang terjadi, yang membedakannya dengan Emerson adalah pendapatnya tentang adanya keragaman mengenai aktor diluar negara yang mungkin bisa untuk mempengaruhi kebijakan. Misalnya, ia mengidentifikasi pers, kaum intelektual, anggota parlemen, produsen dan konsumen seringkali memiliki tingkatan pengaruh yang berbeda. Argumen Liddle ini berdasarkan pada serangkaian studi kasus pembuatan kebijakan pertanian. Liddle berusaha untuk mengidentifikasi sejumlah mekanisme dimana aktor diluar negara ini mampu mencapai satu ukuran pengaruh. Ia melihat pluralisme terbatas hanya sebagai sistem politik dimana sejumlah aktor diluar negara bisa ditemukan. Liddle juga adalah salah satu pengamat yang secara eksplisit menunjuk aktor

---

<sup>54</sup>O'Donnel, *A National Tale*, London : Henry Colburn, 1967, hal 89.

<sup>55</sup>Richard Robison, *Indonesia : The Rise of Capital*, Equinox Publishing, 2009, hal 56.



diluar negara memiliki kapasitas untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan walaupun masih mempertahankan perspektif yang terpusat pada negara.<sup>56</sup>

### **b. Pembuatan Kebijakan Pasca Orde Baru**

Robison dan Hadiz mengatakan bahwa reformasi tidak membawa perubahan dalam kebijakan ekonomi Indonesia.<sup>57</sup> Pasca Orde Baru peran negara yang dulunya memegang peranan penting dalam memonopoli ekonomi, saat ini justru beralih ke tangan segelintir kelompok bisnis yang mendapatkan keuntungan dari kebijakan liberalisasi ekonomi.<sup>58</sup> Kelompok bisnis-politik tersebut menguasai pusat-pusat pemerintahan dan legislatif.

Sejak tahun 2004 sistem presidensial murni mulai dilaksanakan, lembaga kepresidenan dan parlemen sama-sama kuat. Kekuasaan legislatif dan non-legislatif presiden meliputi kekuasaan anggaran, pembuatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, usulan RUU, pembentukan kabinet, pemberhentian kabinet, dan tidak adanya mosi tidak percaya dari parlemen. Di sisi lain, parlemen memiliki kekuasaan legislasi, anggaran, dan pengawasan serta sejumlah kekuasaan lainnya. Parlemen juga tidak dapat dibubarkan oleh presiden. Linz dan Valenzuela mengatakan bahwa dengan kedudukan yang sama kuat, hubungan eksekutif dan legislatif akan mengalami kebuntuan. Hal ini karena masing-masing pihak memiliki kewenangan yang kuat.

Dalam praktek, proses legislasi secara umum, dan anggaran secara khusus, mengharuskan eksekutif dan legislatif bekerja sama. Bila sebuah RUU merupakan inisiatif parlemen, RUU tersebut harus disampaikan kepada pihak presiden. Selanjutnya presiden akan menugaskan timnya untuk bekerjasama dengan parlemen untuk melakukan pembahasan melalui penugasan yang disebut Amanah Presiden (AMPRES). Bila RUU berasal dari presiden, maka parlemen akan

---

<sup>56</sup>Chris Manning, *Indonesia Assesment 1993*, Australian National University, 2003, hal 65-68.

<sup>57</sup>Richard Robison dan Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia : The Politics of Oligarchy in Age of Market*, Routledge Curzon, hal 209.

<sup>58</sup>Richard Robison, *Neoliberal Reforms and Liberal Consolidation : The Indonesian Paradox*, The Journal of Development Studies, Vol 4 no 2 Februari 2005, hal 220-241.

membicarakannya dan menugaskan komisi tertentu atau komisi gabungan (Panitia Khusus – Pansus) untuk membahas RUU tersebut bersama-sama dengan tim dari eksekutif. Mekanisme seperti ini memungkinkan negosiasi *multi-track* yang memungkinkan kedua belah pihak menyelesaikan perbedaan-perbedaan atau pertentangan-pertentangan secara tahap demi tahap.

Proses pembuatan kebijakan di masa reformasi juga dipengaruhi oleh menguatnya partai politik. Melalui badan legislatif, partai politik dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan melalui mekanisme yang ada di dalam partai politik dengan menyampaikan aspirasi-aspirasi kepada pihak berwenang melalui lobi.

Selama pemerintahan Megawati mengulang cara-cara pemerintahan sebelumnya, yang memupuskan harapan untuk melakukan reformasi birokrasi. Birokrasi pemerintah semakin terkooptasi dan diintervensi oleh partai politik yang mempersiapkan kemenangan pemilu bagi partainya. Kepentingan subjektivitas partai semakin kuat untuk menguasai birokrasi pemerintah. Kehadiran partai politik dalam pemerintahan memang tidak bisa lagi dihindari. Akan tetapi kebutuhan menciptakan sistem birokrasi pemerintahan yang netral, profesional, dan mantap tidak bisa juga dihindari. Keduanya merupakan kebutuhan yang esensial yang mestinya disadari oleh presiden. Kelembagaan birokrasi pemerintah mestinya memperoleh perhatian yang pertama sebelum semuanya diperbaiki.

### **1.7.2. Privatisasi**

Istilah privatisasi menjadi populer ketika Perdana Menteri Inggris Thatcher pada tahun 1979 mencanangkan suatu program yang merakyat dan terpusat pada upaya memaksa negara untuk mundur. Akibat kekurangan dana, pemerintah memutuskan untuk melakukan denasionalisasi terhadap beberapa industri yang dikelola oleh negara dan siap untuk dijual kepada swasta.

Era 1980-an hingga 1990-an merupakan zaman keemasan ideologi liberal, apalagi setelah runtuhnya Uni Soviet yang seakan membuktikan gagalnya ideologi-ideologi lain selain kapitalisme. Berbeda dengan pandangan Keynesian

yang menekankan pentingnya peran negara dalam ekonomi makro, penguas Washington Consensus berasumsi keterlibatan entitas negara dalam aktifitas perekonomian dapat menimbulkan distorsi terhadap pasar.<sup>59</sup> Berangkat dari asumsi ini, kontrol negara terhadap pasar domestik perlu dieliminasi secara menyeluruh, dan privatisasi dipandang sebagai cara utama untuk mencapainya. Maka tidak mengherankan bila privatisasi selalu menjadi syarat wajib paket bantuan IMF. Alasan fundamental perlunya kebijakan privatisasi karena pengelolaan oleh sektor swasta memungkinkan efisiensi alokasi sumber daya guna maksimalisasi laba, dibandingkan dengan pemerintah yang dalam tiap tindakannya cenderung diwarnai motif kepentingan politik dan hal lain yang dinilai tidak efisien.

Kebijakan ini sering menimbulkan kontroversi. Allan N Miller menyebutnya sebagai kebijakan yang paling kontroversial.<sup>60</sup> Kontroversi-kontroversi itu terkait dengan beberapa hal, *Pertama* : tingginya harga barang publik yang harus ditanggung masyarakat, *Kedua* : berkurangnya lapangan kerja yang tersedia, *Ketiga* : absennya aturan main yang mengatur privatisasi, sehingga privatisasi lebih ditujukan untuk meningkatkan keuntungan pasar daripada pelayanan sosial. *Keempat* : hilangnya akses masyarakat miskin untuk mengkonsumsi barang publik, dan *Kelima* : mengundang bentuk korupsi baru dalam tata kelola aset-aset negara.<sup>61</sup> *Kelima* hal inilah yang sering menjadi dasar penolakan masyarakat luas atas kebijakan privatisasi.

Salah satu pendukung neoliberalisme, Robert Nozick menyatakan bahwa untuk menjadi sebuah negara liberal modern maka cara yang terbaik yakni dengan mengurangi peran negara.<sup>62</sup> Hal ini senada dengan Adam Smith yang mendukung pasar bebas. Pengurangan peran negara tersebut dapat dilihat dalam kebijakan

---

<sup>59</sup>I Wibowo, *Negara Centeng, Negara dan Saudagar di Era Globalisasi*, Yogyakarta : Kansius, 2010, hal 275.

<sup>60</sup>Allan N Miller, *Ideological Motivations of Privatization in Great Britain Versus Developing Countries*, *Journal of International Affairs*, No 2, 1997, hal 391.

<sup>61</sup>*Ibid*, hal 394.

<sup>62</sup>Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Universitas Michigan, 1974, hal 109.

liberalisasi sektor ekonomi yang dikenal dengan istilah privatisasi.<sup>63</sup> Kemudian konsep privatisasi tersebut mulai berkembang menjadi fenomena global. Negara-negara dengan berbagai latar belakang ideologi, dan perbedaan perkembangan pembangunan akhirnya mulai mengadopsi kebijakan privatisasi yang diyakini sebagai elemen penting dari kebijakan ekonomi negara mereka.

Secara klasik kebijakan privatisasi merupakan bagian dari disiplin ilmu ekonomi. Namun sejumlah ahli justru memandangnya sebagai sebuah fenomena politik ketimbang persoalan ekonomi.<sup>64</sup> Hal ini karena kebijakan itu lebih sering diwarnai dengan tindakan politis ketimbang tindakan ekonomisnya. Dari sudut pandang ini dapat dikatakan bahwa privatisasi adalah sebuah strategi kebijakan yang digunakan untuk mengalihkan kekuasaan atas pengelolaan suatu perusahaan diantara beragam pihak melalui proses politik.<sup>65</sup>

Banyak definisi yang diberikan oleh para ahli terhadap konsep privatisasi. Hanke menyebutkan privatisasi sebagai transfer fungsi-fungsi pelayanan dan aset dari sektor publik ke sektor swasta.<sup>66</sup> Van de Walle mendefinisikan privatisasi sebagai “*a transfer of ownership and control firm the public to the private sector with particular reference to asset sales*”.<sup>67</sup> Adapun Savas, menyatakan privatisasi sebagai “*an act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector, in an activity or in the ownership of assets*”.<sup>68</sup> Savas sangat menekankan pentingnya privatisasi, yang ditunjukkan dari pernyataannya: “*the role of government is to steer, not to mean the oars. Privatizations helps restore government to its fundamental purpose*”.<sup>69</sup> Ketiga definisi tersebut pada dasarnya memiliki substansi yang tidak jauh berbeda. Privatisasi mengandung pengertian adanya transfer fungsi-fungsi dan aset yang dilaksanakan dan dimiliki pemerintah

<sup>63</sup> *Ibid*, hal 114.

<sup>64</sup> Fran M Collyer, *Theorising Privatisation: Policy, Network Analysis, and Class*, Sydney : Electronic Journal Of Sociology, 2003, hal 2.

<sup>65</sup> A Effendy Chorrie, *op.cit*, hal 45-50.

<sup>66</sup> Andrew F Cooper, *Regionalisation and Global governance: The Taming of Globalization*, Routledge , 2008, hal 24.

<sup>67</sup> *Ibid*, hal 25.

<sup>68</sup> Savas, E, *The Key to Better Governments*, Chatam House Publishers, 1987, hal 3.

<sup>69</sup> *Ibid*, hal 124.

kepada sektor swasta. Dengan privatisasi maka peran swasta makin meningkat sedangkan peran publik makin berkurang.

Menurut Joseph Stiglitz, mantan Presiden Bank Dunia, privatisasi adalah kebalikan dari nasionalisasi. Dalam *Economics of Public Sector* (1988), ia menyampaikan bahwa proses konversi perusahaan swasta (*private enterprise*) menjadi perusahaan negara (*public enterprise*) disebut nasionalisasi, sementara proses pengkonversian perusahaan negara menjadi perusahaan swasta disebut sebagai privatisasi.<sup>70</sup>

Nozick yang mendukung pengurangan peran negara dalam kebijakan ekonomi, memiliki dua objeksi atau dua pokok yang dijadikan manifestasi konsep kebebasan pasar, yaitu:<sup>71</sup>

1. *Free-market is enforceable.*

Nozick menyatakan bahwa masyarakat adalah tonggak utama dalam menjalankan dinamika pasar. Pasar dijadikan sebagai sumber kekayaan negara dan begitu juga pasar merupakan tolak ukur kesejahteraan masyarakat. Sehingga kebijakan pasar harus dengan bebas diserahkan kepada masyarakat, karena masyarakatlah yang terjun secara langsung ke dalam gelombang pasar. Pemerintah hanya memiliki hak untuk mengontrol dan memantau saja, tidak dilibatkan ke dalam praktik pasar. Pemerintah tidak mungkin secara langsung terjun mengendalikan pasar. Bahkan pemerintah di salah satu sisi merupakan konsumen dari pasar itu sendiri.

2. *Anti-protection within domain of individuals.*

Di sini Nozick dengan konsep liberalisnya mengemukakan bahwa setiap konsekuensi pasar adalah daya saing. Daya saing sebenarnya adalah stimulasi mutualisme yang menyajikan kekuatan pasar yang kuat bagi setiap aktor yang bermain di dalamnya. Apabila terdapat proteksi dalam penyesuaian pasar, maka hak-hak individualitas distributor atau produksi akan terpotong. Biarlah

---

<sup>70</sup>Purwo Santoso dkk, *Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*, Yogyakarta :FISIPOL UGM, 2004, hal 97.

<sup>71</sup>*Ibid*, hal 290.

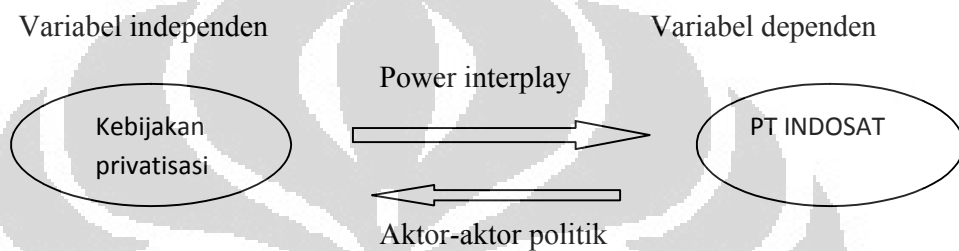
masyarakat sendiri yang beradaptasi secara mandiri untuk menguatkan produksi dan strategi pemasarannya. Masyarakat akan mengenal dengan baik esensi dunia perekonomian yang penuh dengan persaingan.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa privatisasi merupakan sebuah kebijakan yang berusaha untuk mengurangi peran negara. Kebijakan privatisasi dibuat untuk menghindari dominasi elit-elit politik yang mengejar kepentingan ekonomi semata. Secara teoritis, privatisasi membantu terbentuknya pasar bebas serta mengembangkan kompetisi kapitalis yang akan memberikan harga yang lebih kompetitif kepada publik. Sebaliknya kalangan sosialis justru menganggap bahwa privatisasi sebagai sebuah kejahatan, karena privatisasi dianggap sebagai penjualan sektor publik kepada *privat* yang akan menimbulkan dampak negatif, dimana hilangnya kontrol publik dan mengakibatkan buruknya layanan.

### **1.8 Skema Alur Penelitian**

PT Indosat merupakan salah satu BUMN yang bergerak dibidang telekomunikasi di Indonesia. Privatisasi ini dilakukan pada tahun 2002-2003 dibawah pemerintahan Presiden Megawati. Pada saat itu yang berperan penting dalam penjualan Indosat tersebut adalah Laksamana Sukardi (Menteri BUMN/PDIP), Mahmudin Yasin (Deputi Kementerian BUMN Bidang Restrukturisasi dan Privatisasi) dan Widya Purnama (Direktur Indosat). Adapun alasan pemerintah melakukan penjualan Indosat yaitu untuk membantu menutupi defisit APBN tahun 2002 yang terjadi karena krisis moneter. Dalam proses privatisasi ini tidak luput dari nuansa politis. Nuansa politis tersebut dapat dilihat dari beberapa hal. *Pertama*, kehadiran IMF dalam proses kebijakan privatisasi ini. *Kedua*, tidak adanya transparansi tentang investor yang membeli Indosat. *Ketiga*, adanya aktor-aktor politik yang memiliki kepentingan terhadap kebijakan ini. Aktor-aktor tersebut terbagi dalam kelompok yang mendukung dan menolak privatisasi.

Kebijakan ini menuai protes dari berbagai kalangan, seperti Amien Rais (ketua MPR RI/PAN), Alvin Lee (anggota DPR RI komisi VI/PAN), Didik J Rachbini (PAN), Ichsanuddin Noorsy, Marwan Batubara (Serikat Pekerja Indosat) dan Rizal Ramli (Menteri perekonomian di era Gus Dur). Berikut akan diberikan skema tentang nuansa politis yang mewarnai proses privatisasi Indosat 2002-2003.



Gambar 1.2 : Skema alur penelitian nuansa politis dalam privatisasi Indosat

### 1.9 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan sekumpulan peraturan, dan prosedur yang digunakan peneliti dalam suatu disiplin ilmu. Penelitian ini dilakukan secara kualitatif, dimana penelitian ini menekankan pada proses penyimpulan secara deduktif dan induktif.<sup>72</sup> Adapun teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan data sekunder dan data primer. Data sekunder berasal dari buku, jurnal, majalah, koran, dan internet, sedangkan data primer digunakan dengan melakukan wawancara (*personal interview*) sebagai pelengkap data yang digunakan. *Personal interview* dilakukan kepada Alvin Lee, Ichsanuddin Noorsy, dan Didik J Rachbini.

Pada penelitian ini juga dipetakan aktor-aktor politik yang menentang dan mendukung kebijakan privatisasi Indosat. Adapun aktor yang mendukung privatisasi Indosat yaitu Laksamana Sukardi (Menteri BUMN), Mahmudin Yasin

<sup>72</sup>Septiawan Santana, *Menulis Ilmiah : Metode Penelitian Kualitatif*, Jakarta : Yayasan Obor, 2007, hlm 34

(Deputi Kementerian BUMN Bidang Restrukturisasi dan Privatisasi) dan Widya Purnama (Direktur Indosat). Sedangkan yang menolak yaitu Amien Rais (Mantan Ketua MPR RI), Alvin Lee (Mantan anggota DPR RI Komisi V), Rizal Ramli (Mantan Menteri Perekonomian), Ichsanuddin Noorsy (Golkar), Didik J Rachbini (PAN) dan Marwan Batubara (Ketua Sarikat Pekerja Indosat).

### **1.10 Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan dalam memahami terjadinya tarik menarik kepentingan yang terjadi dalam kebijakan privatisasi Indosat 2002/2003, maka tesis ini disajikan dalam 4 bab yang saling berkaitan satu bab dengan bab lainnya.

**BAB I : Pendahuluan.** Bab ini menguraikan latar belakang masalah terjadinya privatisasi Indosat 2002/2003 termasuk mengapa studi ini perlu untuk dilakukan. Kemudian juga dijelaskan tentang permasalahan penelitian, pertanyaan penelitian, tujuan dari penelitian yang dilakukan, kegunaan penelitian, kajian literatur dan konsep kunci yang dapat membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Bab ini juga menguraikan landasan teori yang digunakan termasuk metode penelitian dan skema alur pemikiran penelitian.

**BAB II : Politik Pembentukan Kebijakan Ekonomi Indonesia dari Orde Baru-Reformasi.** Pada bab ini akan membahas tinjauan umum terhadap kebijakan politik pembangunan Indonesia dari Orde Baru sampai Reformasi. Kebijakan ekonomi politik di era Orde Baru akan dipaparkan tentang proses pembuatan kebijakan di bawah pemerintahan Soeharto. Siapa saja aktor-aktor yang memiliki peran penting dalam pembuatan kebijakan. Pasca Orde Baru kebijakan ekonomi politik Indonesia lebih plural, kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh faktor dari negara saja melainkan juga dipengaruhi oleh lembaga keuangan internasional IMF. IMF masuk di Indonesia ketika krisis ekonomi moneter melanda di tahun 1997/1998. Kondisi Indonesia yang pada saat itu membutuhkan bantuan dana, mengharuskan Indonesia menerima kerjasama dengan IMF. Sehingga pemerintah Indonesia bersedia mengikuti kebijakan yang dianjurkan oleh lembaga tersebut, yakni swastanisasi.

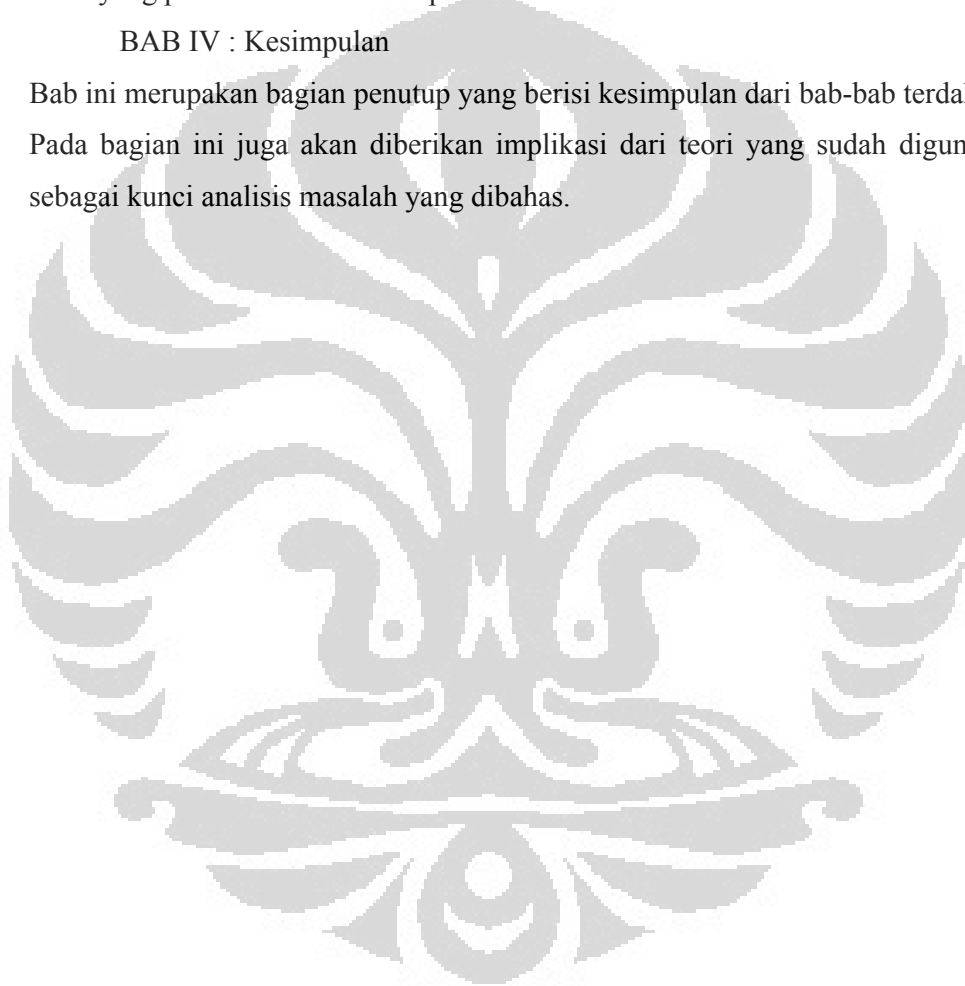


### BAB III : Relasi Kepentingan dalam Privatisasi Indosat 2002/2003

Dalam privatisasi Indosat tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat kepentingan-kepentingan khusus dari para elit politik yang berpengaruh dalam pembuatan kebijakan. Mereka saling bertarung untuk bisa mendapatkan keuntungan pribadi. Maka pada bagian ini akan dijelaskan seperti apa relasi kepentingan serta aktor-aktor yang pro dan kontra dalam privatisasi Indosat.

### BAB IV : Kesimpulan

Bab ini merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dari bab-bab terdahulu. Pada bagian ini juga akan diberikan implikasi dari teori yang sudah digunakan sebagai kunci analisis masalah yang dibahas.



## **BAB II**

### **POLITIK PEMBENTUKAN KEBIJAKAN EKONOMI INDONESIA DARI ORDE BARU-PASCA ORDE BARU**

#### **2.1 Konsep Umum Politik Kebijakan Ekonomi di Era Orde Baru**

Adapun ciri terpenting dalam pemerintahan Orde Baru adalah besarnya kekuasaan dari Presiden Soeharto. Ketika Orde Baru berkuasa di pertengahan tahun 1960-an, presiden memiliki kewenangan untuk membuat semua janji politik yang penting, termasuk untuk kabinet, jajaran senior militer, dan puncak peradilan.<sup>73</sup>

Di awal Orde Baru kebijakan yang dibuat lebih banyak dipengaruhi oleh intervensi dari negara.<sup>74</sup> Kebijakan yang diambil lebih bersifat sentralistik. Orde Baru yang ditandai dengan naiknya Soeharto menjadi presiden Indonesia di tahun 1966 memang begitu kontroversial, sampai pada kejatuhannya di tahun 1998 yang lalu telah meninggalkan banyak permasalahan. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa Soeharto telah banyak membuat perubahan yang cukup signifikan terutama dalam kebijakan politik pembangunan di Indonesia. Hal ini terlihat dari pemerintahan Soeharto yang berhasil mendapatkan dukungan penuh dari para mahasiswa, intelektual, serta tentara yang berada dibawah pimpinannya. Dalam waktu yang relatif singkat Soeharto mampu menstabilkan perekonomian.<sup>75</sup>

##### **2.1.1 Ciri Politik Kebijakan Ekonomi Orde Baru**

Pemerintahan Orde Baru muncul dengan ditopang oleh beberapa kekuatan utamanya, yaitu teknokrat, militer, Golkar, dan birokrasi. Kekuatan politik tersebut merumuskan berbagai kebijakan politik ekonomi yang memiliki dimensi luas bagi kehidupan masyarakat. Birokrasi menempati posisi yang strategis dalam

---

<sup>73</sup> MacIntyre, *Soeharto's Composure*, Monash University, 1994, hal 19.

<sup>74</sup> MacIntyre, *Business and Politics in Indonesia*, Sydney : Allen & Unwin for the Asian Studies Association of Australia, 1990, hal 315.

<sup>75</sup> Mackie, *Balanced Development : East Java in the new order*, Oxford University Press, 1993, hal 76.

memainkan peran politiknya sebagai regulator, perumus kebijakan, pelaksana kebijakan sekaligus juga berperan melakukan evaluasi kebijakan. Peran birokrasi yang dominan pada masa itu bertujuan untuk mendukung kebijakannya sekaligus mengontrol publik secara penuh. Anderson berpendapat bahwa Orde Baru dianggap sebagai “kerajaan birokrat” artinya tujuan dari setiap kebijakan yang dibuat adalah untuk melayani kepentingan dari para birokrat dan kelompoknya.<sup>76</sup> Subjek kebijakan Orde Baru bukanlah *state* melainkan individu-individu dari birokrat.<sup>77</sup>

O'Donnell menyebut Indonesia sebagai Negara-Birokratik-Otoriter (NBO) yang memiliki karakteristik sebagai berikut. *Pertama*, posisi-posisi puncak pemerintahan biasanya dijabat oleh orang-orang yang sebelumnya telah berhasil ketika mereka berada dalam organisasi birokrat, misalnya, organisasi militer, pemerintah dan perusahaan-perusahaan swasta besar. *Kedua*, dalam NBO akan selalu ada pembatasan partisipasi politik yang ketat (*political exclusion*). *Ketiga*, dalam NBO juga ada pembatasan dalam partisipasi ekonomi (*economic exclusion*). *Keempat*, negara mengembangkan kebijaksanaan depolitisasi dan demobilisasi massa. Secara ringkas, NBO ini dicirikan oleh adanya peran dominan para birokrat, khususnya militer yang daripadanya lahir kebijaksanaan pembatasan partisipasi politik dan ekonomi, serta muncul kebijaksanaan depolitisasi dan demobilisasi.

Mochtar Mas'oeed menggunakan konsep NBO yang dikembangkan oleh O'Donnell dan menggabungkannya dengan konsep korporatisme. Menurut Mas'oeed, lahirnya kembali bentuk negara otoriter di Indonesia pada awal Orde Baru disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, warisan krisis ekonomi dan politik yang terjadi pada pertengahan tahun 1960-an. Struktur politik yang ditinggalkan oleh masa sebelumnya memiliki kecenderungan untuk memberikan kekuasaan yang berlebihan pada pemerintahan. Selain itu, pada masa tersebut Orde Baru

---

<sup>76</sup>Ben Anderson, *Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective*, 1989, hal 39.

<sup>77</sup>*Ibid*, hal 45.

hendak berusaha secara cepat memperoleh legitimasi politiknya, karena menurutnya, Soekarno masih memiliki pengaruh yang tidak kecil dan pendukung yang tidak sedikit. *Kedua*, koalisi *intern* Orde Baru yang memaksa untuk segera melakukan restrukturisasi ekonomi secara radikal juga menyebabkan lahirnya NBO di Indonesia. Orde Baru memilih untuk dengan segera melakukan stabilisasi ekonomi yang memberikan peluang yang besar kepada modal domestik dan modal internasional untuk terlibat, sekalipun kebijaksanaan ini dibayar dengan harga mahal. *Ketiga*, orientasi ekonomi keluar yang dirumuskan oleh Orde Baru pada masa akhir tahun 1960-an dan berlanjut pada tahun 1970-an adalah adalah satu faktor yang mendesak pemerintah untuk memilih bentuk NBO. Dengan adanya ke tiga faktor tersebut, Mas'ood menyimpulkan bahwa diharapkan adanya bangunan politik demokratis pada awal Orde Baru yang merupakan harapan tidak realistis.<sup>78</sup>

### **2.1.2. Kekuatan Rezim Oligarkis Orde Baru**

Di masa pemerintahan yang berlangsung selama lebih dari tiga dekade tersebut, Soeharto selain memperbaiki perekonomian Indonesia juga telah berhasil membangun sebuah rezim oligarkis. Rezim oligarkis tersebut terdiri dari kelompok-kelompok elit yang menguasai dan mendominasi sistem politik dan ekonomi Indonesia.<sup>79</sup> Kelompok-kelompok elit tersebut merupakan kumpulan dari para teknokrat, birokrat, militer, Golkar, dan pengusaha Tionghoa juga ikut berperan dalam membuat kebijakan, misalnya Bob Hasan. Sedangkan dari kelompok militer adalah keberadaan Prabowo Subianto. Kemudian dari kaum teknokrat ada Bustanil Arifin dan Habibie. Adapun yang tidak kalah penting adalah peran dari pengusaha pribumi seperti Arifin Panigoro, Aburizal Bakrie. Mereka inilah yang memiliki kedekatan khusus dengan penguasa Orde Baru yakni Soeharto dan memiliki peranan penting dalam kebijakan ekonomi yang akan dibuat.

<sup>78</sup>Mochtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Jakarta : Pustaka Pelajar, 1994, hal 55.

<sup>79</sup>Richard Robinson dan Vedi R Hadiz, *op.cit*, hal 57.

Kekuatan rezim oligarkis Soeharto memuncak pada tahun 1990-an dan dasarnya adalah BUMN yang penguasaannya dipegang oleh para oligark. Salah satu strategi pembangunan oligarki oleh Soeharto adalah dengan menjadikan BUMN sebagai sumber dana bagi perusahaan milik keluarga dan kroninya. Beberapa perusahaan yang dipimpin langsung oleh Soeharto menerima sumbangan sebesar lima persen dari keuntungan tahunan perusahaan-perusahaan.<sup>80</sup> Selain untuk membiayai aktivitas bisnis perusahaan keluarga dan kroni, dana yang diterima tersebut juga digunakan untuk tujuan politis yaitu menopang pendanaan organisasi politik pemerintah yakni Golkar.<sup>81</sup> Dana yang berasal dari perusahaan negara tersebut juga dimanfaatkan oleh elit-elit pemerintahan, seperti kelompok teknokrat, birokrat, Golkar dan militer untuk kepentingan kelompoknya.<sup>82</sup>

Pada tahun 1990-an kekuasaan Soeharto yang semakin meluas di segala sektor perekonomian ternyata menjadi ancaman bagi para investor asing terutama Amerika Serikat. Kepentingan ekonomi AS yang mengambil keuntungan dari pertumbuhan perekonomian Indonesia tidak dapat leluasa tercapai. Hal ini dikarenakan keberadaan perusahaan oligarki lokal yang telah eksis di segala sektor yang potensial. Terlebih lagi dengan adanya berbagai regulasi dan fasilitasi dari pemerintah, meskipun perusahaan-perusahaan asing tersebut dapat masuk, mereka cenderung kalah bersaing dengan perusahaan oligarki lokal, dikarenakan perlakuan istimewa dari penguasa Orde Baru dalam berbagai bentuk, seperti pembebasan pajak, pemberian hak monopoli, dan subsidi.<sup>83</sup>

Berkat dukungan regulasi tersebut, perusahaan-perusahaan oligarki lokal menjadi penguasa dengan daya saing yang sangat besar di dalam setiap sektor perekonomian nasional. Dengan kata lain, monopoli aset-aset strategis oligarki

---

<sup>80</sup>R. William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics*, Allen and Unwin, Sydney, 1996, hal 107-140.

<sup>81</sup>*Ibid*, hal 142.

<sup>82</sup>Hall Hill, *The Indonesian Economy Since 1966*, Cambridge, London, 1996, hal 105.

<sup>83</sup>*Ibid*, hal 111.

Soeharto di hampir seluruh sektor perekonomian Indonesia telah menutup peluang bagi aktifitas perusahaan-perusahaan asing terutama AS.

Faktor monopoli aset strategis ini kemudian berkorelasi dengan faktor eksternal dalam bentuk pergeseran politik luar negeri AS terhadap pemerintahan Soeharto. AS melihat Soeharto sudah tidak selaras lagi dengan kepentingan politik luar negerinya. Sehingga, ketika kepemimpinan Soeharto mengalami krisis sebagai imbas dari krisis Asia yang melanda Indonesia, AS berperan aktif dalam upaya untuk mengakhiri eksistensi oligarki Soeharto yang telah berlangsung selama lebih dari tiga dekade tersebut. Melalui tangan IMF, AS melakukan tekanan terhadap pemerintahan Soeharto melalui kebijakan-kebijakan yang secara terang-terangan bertentangan dengan kepentingan oligarki sebagai kondisionalitas dari pinjaman. Bahkan Presiden AS, Bill Clinton pada saat itu mengancam Soeharto supaya memenuhi janji reformasi ekonomi Indonesia di bawah program bantuan IMF. Bila pemerintah Indonesia mengingkari janjinya akan reformasi ekonomi, maka pinjaman lunak IMF akan dibatalkan.

Dengan kata lain, berbagai monopoli terhadap aset-aset strategis perekonomian Indonesia yang dijalankan oleh rezim oligarki Soeharto harus dihentikan jika Indonesia menginginkan pinjaman IMF dicairkan. Soeharto akhirnya tunduk pada tekanan IMF dan memenuhi kondisionalitas kebijakan dengan mengorbankan kepentingan oligarki bisnisnya yang telah terbangun berpuluh-puluh tahun lamanya. Setelah Soeharto jatuh, sebagai imbas dari implementasi kebijakan-kebijakanyang dikondisionalkasikan IMF, lembaga moneter internasional tersebut satu per satu menghapuskan berbagai bentuk monopoli oligarki Soeharto di berbagai sektor ekonomi Indonesia melalui butir-butir kondisionalitas yang terkandung di dalam LoI dan MEFP dari tahun 1997-2003.

Dengan demikian, monopoli oligarki Soeharto terhadap aset-aset strategis nasional merupakan salah satu faktor internal yang signifikan dalam melatarbelakangi tekanan IMF terhadap pemerintah pada fase kejatuhan Soeharto (1997-1998) dan fase pasca Soeharto untuk menyingkirkan monopoli oligarki

secara total dari perekonomian Indonesia (1998-2004). Selain itu ada faktor-faktor eksternal (bantuan/pinjaman luar negeri) yang di jalankan oleh pemerintahan Orde Baru, berkaitan dengan masalah pembangunan ekonomi. Berikut akan diberikan tabel hubungan antara negara dan kepentingan di era Orde Baru.

**Tabel 2.1**  
**Hubungan Antara Negara dan Kepentingan Era Orde Baru**

Teori	Deskripsi	Aktor/kepentingan	Limitasi teori
<i>Patrimonial approach</i> <i>State-qua-state</i> (Ben Anderson) Beuracritic polity	Tujuan dari kebijakan adalah melayani kepentingan dari <i>state</i> sendiri walaupun harus mengorbankan kepentingan masyarakat	Kepentingan <i>state</i> adalah yang paling dominan diwakili oleh kebijakan Individu, para birokrat serta <i>client</i> yang dijalin	Ada peran minimal dari negara yang tetap dijalankan oleh Orba
<i>Instrumentalis approach</i> "Classical" Instrumentalist (Comprador State Dependencia)	Negara dan kebijakan adalah instrumen dari kelas pemilik modal untuk mempertahankan kekuasaan serta memperbesar <i>profit</i>	Pemilik modal (secara umum) dan <i>rent-seekers</i> Modal asing, yang berkolaborasi dengan pemilik modal domestik	Terbatas ketika menjelaskan kasus mobnas dan tata niaga Secara empiris, kebijakan ekonomi '70-an sangat protektif dan nasionalis

<p><i>Technoratic Approach</i> Technocratic State</p>	<p>Kebijakan ekonomi-politik merepresentasikan pertentangan "ideologi" ekonomi yang dianut oleh kelompok teknokrat</p>	<p>Kubu-kubu teknokrat, liberal economist (UI-Bappenas), "</p>	<p>Faktor ideologi bukanlah penentu, tetapi kebijakan lebih didasarkan pada pragmatisme</p>
---	--	--	---

Sumber : Ari A Perdana, dalam CSIS Working Paper WPE 061, "*Peranan Kepentingan Dalam Mekanisme Pasar dan Penentuan Kebijakan Ekonomi di Indonesia*, September 2001

## 2.2 Politik Kebijakan Ekonomi Pasca Orde Baru

Setelah lebih dari tiga dekade memerintah akhirnya Orde Baru mengalami keruntuhan di tahun 1997/1998. Salah satu penyebabnya adalah krisis ekonomi yang melanda Indonesia yang mengakibatkan terjadinya pengalihan kekuasaan dari Soeharto kepada Habibie. Mundurnya Soeharto telah mengakibatkan terjadinya pengalihan kekuasaan yang lebih bersifat paksaan ketimbang sebuah rencana suksesi. Pergantian kekuasaan yang terjadi secara cepat telah membuat tidak adanya aktor politik ataupun ekonomi yang berani menentang kebijakan pemerintah pusat. Justru semua pihak berani untuk mengeluarkan pendapat demi kepentingan masing-masing. Pelimpahan kekuasaan dari Soeharto ke Habibie menjadi kontroversial. Masalahnya adalah kekuasaan Habibie belum sepenuhnya dapat di bedakan dari pemerintahan Soeharto. Di satu pihak, pemerintahan Habibie di bangun atas struktur kekuasaan yang monopolis, sehingga membuka peluang di lanjutkannya praktek KKN dalam berbagai bentuknya. Dari segi pembangunan ekonomi, pemerintahan Habibie memiliki pola yang sama dengan pemerintahan Orde Baru, yakni ketika pemerintahan Orde Baru diwarisi pemerintahan Orde Lama dengan hutang luar negeri yang cukup besar. Begitu



juga dengan pemerintahan Habibie yang harus menanggung beban hutang luar negeri yang di tinggalkan oleh pemerintahan Orde Baru.

Vedi R. Hadiz berpendapat bahwa dalam memahami Indonesia pasca Orde Baru diperlukan pendekatan yang memahami watak kepentingan-kepentingan dasar yang mendominasi politik, yang sebagian besar adalah warisan Orde Baru, bukan hanya aktor-aktor yang secara voluntaris dapat melakukan apa saja yang mereka mau. Bahkan bayangan para pendukung teori transisi yang memperkirakan bahwa Indonesia akan menghasilkan demokrasi yang bersifat liberal pun menjadi kecil kemungkinannya. Hal ini terjadi mengingat telah tertanam kuatnya logika sistem penjarahan terhadap sumber daya negara selama puluhan tahun. Bedanya penjarahan itu tidak lagi mengandalkan otoritarianisme negara melainkan politik uang dan kekerasan<sup>84</sup>.

### **2.2.1 Ciri Politik Kebijakan Ekonomi Pasca Orde Baru**

Adanya penurunan dominasi negara dalam penentuan kebijakan ekonomi, disisi lain ruang gerak modal menjadi semakin besar menjadi ciri pembuatan kebijakan pasca Orde Baru. Peran negara dalam perencanaan kebijakan diambil alih oleh IMF melalui kesepakatan-kesepakatan dalam *Letter of Intent* sehingga membuat kebebasan pemerintah dalam mengambil kebijakan semakin terbatas. Hadiz mengatakan bahwa proses transisi politik yang terjadi di Indonesia sebagai bentuk perubahan kerangka institusional kekuasaan tanpa adanya perubahan yang fundamental dalam struktur relasi kekuasaan. Lembaga demokrasi dan aktor yang mengisi pemerintahan pasca Orde Baru bisa terus berganti, namun karakter kekuasaan masih tetap sama yaitu *oligarchy predatory* yaitu kekuasaan yang dinikmati dan diperjual belikan oleh para pejabat dan politisi untuk mendapatkan

---

<sup>84</sup>Vedi R.Hadiz, *Menimbang Gagasan "Transisi Demokrasi" di Indonesia*, terjemahan transkripsi presentasi Vedi R.Hadiz dalam konferensi internasional mengenai, *Indonesian Transition to Democracy: Issues and Actors in the Local and International Perspective*, Jakarta, 17-19 Januari 2002, oleh ISAI dan Kontras.

dukungan politik. Politik *oligarchy predatory* ini sudah ada sejak Orde Baru dan tetap bertahan sampai reformasi.<sup>85</sup>

Krisis ekonomi disertai dengan membengkaknya hutang luar negeri Indonesia dan defisit APBN, membuat pemerintah Indonesia menjalin kerjasama dengan lembaga keuangan internasional seperti IMF dan World Bank untuk mengatasi krisis yang terjadi. IMF dan pemerintah Indonesia kemudian menandatangani nota kesepahaman (*letter of intent*) yang berisi 50 butir kesepahaman. Dari kesepahaman tersebut, pemerintah diharuskan untuk melakukan penyesuaian (*adjustment*) makro-ekonomi secara menyeluruh seperti yang dimandatkan oleh IMF dan Bank Dunia. IMF menyarankan agar besar defisit turun dari angka tahun 2001 (3,7% dari PDB), misalnya menjadi 2,5%PDB.<sup>86</sup> Sebagian bisa ditutup oleh bantuan luar negeri.

Sebagai kompensasi dari paket *bail out* sebesar 46 milyar dollar AS yang didapat<sup>87</sup>, pemerintah diminta untuk mengupayakan kembali keseimbangan neraca pembayaran dan pengimplementasian reformasi/pembaruan kebijakan kritis yang menyangkut aspek-aspek yang sangat krusial, seperti pengeluaran di sektor publik, termasuk pemotongan subsidi, privatisasi BUMN dan ekspansi partisipasi sektor swasta.<sup>88</sup> Namun butir kesepahaman yang diisyaratkan oleh IMF justru menimbulkan polemik baru di masyarakat, seperti privatisasi BUMN untuk menutupi anggaran.

Untuk membatasi defisit APBN 2002, subsidi BBM dan PLN sudah pasti harus dikurangi secara substansial. Penjualan aset BPPN dan hasil privatisasi

<sup>85</sup>Hadiz dan Robison, *op.cit*, hal 205.

<sup>86</sup>M Sadli, *Bila Kapal Punya Dua Nahkoda : Esai-Esai Ekonomi Politik Masa Transisi*, Jakarta : Freedom Institute, 2002, hal 100-101.

<sup>87</sup>Jumlah pinjaman yang sangat besar ini mengagetkan banyak kalangan. Krisis yang menghantam beberapa negara di Asia Tenggara ini memang mengakibatkan bantuan dana yang juga diturunkan oleh lembaga pendonor. Hanya saja bantuan dana yang diberikan kepada negara-negara lainnya tidaklah sebesar yang diberikan kepada Indonesia. Thailand yang dianggap mempunyai fundamental ekonomi yang lebih buruk dan rapuh hanya diberikan bantuan 17,2 milyar dollar AS. Filipina hanya diberikan 4,5 milyar dollar AS. Hal inilah yang memperkuat dugaan adanya keanehan dalam bantuan yang diberikan IMF. Lihat : Ravrisond Baswir, *Dilema Kapitalisme Perkoncoan*, Pustaka pelajar, IDEA, Yogyakarta, 1999, hal 43-45.

<sup>88</sup>Yanuar Nugroho, *Ketika Hidup Dijarah: Catatan Atas Intervensi Privat Pada Sektor Jasa Layanan Dasar*, BWI, 2003, hal 28-29.

sudah berkurang untuk menutupi defisit APBN 2001, sehingga untuk mengimbangkan APBN 2001, beberapa pengeluaran pembangunan dipotong. Sehingga DPR dan masyarakat mau tidak mau harus menerima realitas bahwa privatisasi BUMN akan jatuh ke tangan asing.<sup>89</sup>

BUMN sebagai salah satu tulang punggung perekonomian (aset produktif yang dimiliki pemerintah) diharapkan mampu memberikan kontribusi positif bagi pemerintah dalam bentuk dividen dan pajak. Pemerintah sangat berkepentingan atas kesehatan BUMN. Akan tetapi, kenyataannya banyak BUMN yang mengalami kerugian karena pengelolaan yang tidak profesional, tidak berdasarkan prinsip ekonomi perusahaan, dan tidak transparan. Kinerja BUMN dalam perkembangannya terkesan dipandang negatif. Sering kali BUMN dituduh sebagai badan usaha yang tidak efisien dan memiliki profitabilitas yang rendah. Terciptanya kesan dan kondisi seperti itu dipengaruhi orientasi pendirian BUMN, yang semula diprioritaskan pada pemenuhan kebutuhan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat kemudian dibandingkan dengan perolehan laba (*profitability*). Agar dapat memainkan perannya secara optimal, BUMN tidak dapat lagi bergerak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan publik, karena adanya tuntutan lingkungan usaha di era globalisasi agar manajemen BUMN lebih kompetitif sehingga mampu menyediakan fasilitas publik dengan kualitas yang lebih baik dan harga yang terjangkau masyarakat. Di samping itu, disadari pula bahwa hak monopoli yang selama ini diberikan kepada BUMN telah menyebabkan BUMN menjadi sulit beradaptasi dengan perubahan yang terjadi akibat berlangsungnya mekanisme pasar yang begitu kompetitif.<sup>90</sup>

Ada beberapa masalah yang sering dihadapi BUMN dan selalu digunakan sebagai pertimbangan yang mendorong dilakukannya kebijakan privatisasi di beberapa negara, menurut hasil penelitian World Bank (2004), antara lain adalah

---

<sup>89</sup> *Ibid*, hal 30.

<sup>90</sup> Riant Nugroho dan Randy R Wrihatnolo, *op.cit*, hal 30.

karena beberapa permasalahan dalam BUMN itu sendiri, yaitu: *Pertama*, inefisiensi, kelebihan karyawan, dan produktivitas rendah. Ketigamasalah tersebut terbilang akut dan dominan pada BUMN yang sepenuhnya beradadi bawah pengawasan pemerintah. *Kedua*, kualitas barang dan jasa rendah. Kualitas barang dan jasa yang dihasilkan BUMN pada umumnya dinilai rendah oleh masyarakat karena lemahnyakualitas sumber daya manusia dan keterbelakangan teknologi yang digunakan olehBUMN untuk memproduksi barang dan jasa. *Ketiga*, rugi secara berkelanjutan dan peningkatan utang. Beberapa BUMNyang merugi dan memiliki utang cukup besar tidak dapat segera melakukanpembenahan untuk meningkatkan kinerjanya karena beberapa alasan. Salah satunyaadalah aset BUMN yang berasal dari penyisihan APBN (sebelum ditetapkanUndang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN) harus dikonsultasikankepada pemerintah dan bahkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). *Keempat*, tidak responsif terhadap kebutuhan publik. Keterlambatan dalam merespon kebutuhan publik, pada umumnya disebabkan oleh lambannya prosespengambilan keputusan dan kurangnya jiwa wirausaha (*entrepreneurship*) dilingkungan manajemen BUMN. *Kelima*, ketiadaan dana untuk memenuhi kebutuhan modal investasi. Salahsatu hambatan pengembangan BUMN adalah kurangnya dana investasi terutamauntuk keperluan pengembangan usaha. Sebagian modal BUMN berasal dari utang.

Pasca-reformasi, pengelolaan BUMN diatur dalam ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 mengenai : (1) penataan BUMN secara efisien, transparan, dan profesional; (2) penyehatan BUMN yang berkaitan dengan kepentingan umum; dan(3) mendorong BUMN yang tidak berkaitan dengan kepentingan umum untukmelakukan privatisasi dipasar modal. Untuk melaksanakan TAP MPR tersebut,diterbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha MilikNegara, yang peraturan pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Pemerintah,Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri.

### 2.3 Politik Kebijakan Ekonomi Privatisasi di Indonesia

Privatisasi merupakan sebuah metode yang diharapkan mampu meningkatkan kinerja BUMN di Indonesia yang selama ini beroperasi secara kurang efisien dan kompetitif.<sup>91</sup> Pengelolaan BUMN yang dianggap kurang profesional menyebabkan pemerintah sebagai salah satu pemegang saham lebih banyak menanggung kerugian. Perlindungan dan pembiayaan pemerintah terhadap BUMN diperkirakan menjadi salah satu penyebab buruknya kinerja BUMN. Sehingga privatisasi BUMN di Indonesia, baik secara langsung maupun tidak langsung masih menimbulkan pertentangan dari pihak-pihak yang merasa bahwa aset negara seharusnya tidak dikelola oleh pihak swasta, apalagi pihak asing.

Sebenarnya privatisasi bukanlah hal yang baru di Indonesia. Istilah ini pernah coba dipopulerkan tahun 1991 oleh Menteri BUMN Tanri Abeng. Namun tanggapan masyarakat tetap sama seperti sekarang, privatisasi selalu mendapatkan penolakan. Tetapi penolakan tidak sebesar penolakan yang terjadi di era reformasi, penolakan yang terjadi terhadap privatisasi di Orde Baru masih tidak terlalu banyak. Hanya beberapa orang saja yang secara tegas menolak dilakukannya privatisasi. Tetapi pasca Orde Baru, penolakan terhadap privatisasi semakin merajalela dari segala segmen masyarakat. Misalnya, ketika pemerintah akan menjual sahamnya di Semen Gresik pada masa Orde Baru, perlawanan hanya datang dari para karyawan, dan tokoh-tokoh Jawa Timur. Akibatnya, proses penjualan ke calon pembeli asal Mexico, Cemex, berjalan tersendat-sendat.<sup>92</sup>

Program privatisasi sebelum krisis moneter terjadi di Indonesia tidak banyak mengalami hambatan dan penolakan dari berbagai kalangan, bahkan masyarakat cukup antusias untuk mendapatkan saham dari BUMN yang akan diprivatisasi. Akan tetapi pada pasca krisis moneter konstelasinya menjadi berubah. Beberapa segmen masyarakat mulai reaktif dan menentang dilakukannya

<sup>91</sup>Edah Jubaedah, *Pengembangan Good Corporate Governance dalam Rangka Reformasi BUMN*, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol 4, No 1, Maret 2007.

<sup>92</sup>Bondan Winarno, *Manajemen Transformasi BUMN : Perjalanan PT Indosat Tbk*, Jakarta : Grafiti, 1996, hal 195.

privatisasi BUMN. Wacana pro dan kontra sangat identik dengan berbagai rencana dan pelaksanaan privatisasi BUMN. Sesungguhnya pro dan kontra tersebut tidak hanya terjadi di negara berkembang, melainkan juga terjadi di negara maju. Pro dan kontra tersebut diakibatkan masalah privatisasi tidak hanya dilihat dari perspektif ekonomi semata, melainkan juga faktor ideologi dan politik.

Di Indonesia kebijakan tentang privatisasi pertama kali diatur oleh pemerintah pada tahun 2001 dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden RI No 112 Tentang Tim Kebijakan Privatisasi BUMN. Dalam pasal 8 Keppres ini, dinyatakan bahwa salah satu tujuan privatisasi BUMN adalah untuk meningkatkan *good governance*, serta memperluas partisipasi masyarakat dalam kepemilikan saham BUMN. Selain itu praktik ini juga bertujuan untuk menstimulasi pertumbuhan ekonomi melalui penyerapan investasi dari luar negeri.

Namun sayangnya privatisasi yang dilakukan di Indonesia mengalami sebuah dilema yang cukup serius. Di satu sisi terdapat kebutuhan untuk mendemokratiskan perekonomian dengan membongkar kapitalisme kroni yang sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang melekat dalam tubuh BUMN-BUMN, tapi disisi lain disadari bahwa agenda privatisasi yang digencarkan oleh lembaga-lembaga internasional mengandung muatan politik yang berbahaya bagi Indonesia.

Sehingga dalam implementasinya kebijakan privatisasi BUMN telah mengundang pro dan kontra di kalangan masyarakat. Sebagian masyarakat berpendapat bahwa BUMN adalah aset negara yang harus tetap dipertahankan kepemilikannya oleh pemerintah, walaupun tidak mendatangkan manfaat karena terus merugi, sebagian lagi masyarakat memiliki pendapat yang berbeda. Mereka berpendapat bahwa pemerintah tidak perlu sepenuhnya memiliki BUMN, yang penting BUMN tersebut dapat mendatangkan manfaat yang lebih baik bagi negara dan masyarakat Indonesia.

Maka pada bagian ini akan dilihat mengapa kebijakan privatisasi selalu mendapat penolakan dari masyarakat, padahal jika dilihat pengertian dari privatisasi tersebut adalah untuk memaksimalkan fungsi BUMN sehingga

terhindar dari KKN. Oleh karena itu, untuk bisa menjawab pernyataan tersebut maka diperlukan pembahasan tentang periodisasi pelaksanaan privatisasi yang sudah dilakukan di Indonesia, mulai dari Orde Baru sampai pasca Orde Baru. Sehingga akan diketahui dengan jelas alasan-alasan apa yang membuat privatisasi tersebut mendapat penolakan. Sama seperti kontroversi penolakan yang terjadi pada privatisasi PT Indosat 2002-2003 di era pemerintahan Megawati. Privatisasi BUMN ini merupakan salah satu privatisasi yang begitu kontroversial dan masih meninggalkan permasalahan. Berikut akan digambarkan secara skematik sistem kebijakan privatisasi yang dibuat oleh pemerintah Indonesia: Kebijakan privatisasi di Indonesia dapat dipetakan dalam bagan berikut:<sup>93</sup>



---

<sup>93</sup>Roy H.M Sembel, *Privatisasi BUMN di Indonesia*, dalam Dr Sularso Sopater, et al (ed), *Mengembangkan Strategi Ekonomi*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan dan Yayasan Wahana Dharma Nusa, 1998, hal 84-88.



**Gambar 2.1**  
**Peta Skematik Kebijakan Privatisasi di Indonesia**

**Sumber : Winarno Yudho, Privatisasi dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan, Konrad Adenauer Stiftung, 2003**

Berdasarkan skema tersebut dapat dilihat bahwa kebijakan privatisasi yang dilakukan di Indonesia dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor eksternal berasal dari semakin meluasnya liberalisasi perekonomian yang tidak hanya berlangsung di Eropa saja melainkan juga di Asia. Adapun tuntutan dari liberalisasi tersebut yakni melakukan pasar bebas dengan untuk membuka pasar seluas-luasnya sehingga peran negara diminimalkan.



Negara-negara di Asia seolah-olah berlomba untuk menerapkan kebijakan liberalisasi ini yang dinilai akan menguntungkan negara. Namun seiring semakin diterapkannya liberalisasi ekonomi, arus krisis moneter yang terjadi di Asia juga berdampak pada perekonomian Indonesia. Indonesia mengalami penumpukan hutang luar negeri yang begitu besar, serta defisit APBN secara bersamaan. Banyak perusahaan-perusahaan di Indonesia yang gulung tikar dan mengalami kerugian finansial. Sehingga untuk bisa keluar dari jebakan krisis moneter, maka Indonesia melakukan privatisasi terhadap BUMN untuk bisa melunasi hutang dan defisit APBN. Privatisasi di Asia memang lebih sering dilakukan untuk menutupi hutang, ketimbang untuk mengefisienkan BUMN. Sehingga kebijakan ini seringkali dijadikan sarana tarik menarik kepentingan dari aktor-aktor politik. Selain itu, pelaksanaan privatisasi di Indonesia banyak meniru pelaksanaan privatisasi di Inggris dan negara Eropa yang sudah lebih dulu melakukan privatisasi. Negara tersebut memang berhasil melakukan privatisasi, sehingga menimbulkan sebuah harapan bahwa pelaksanaan privatisasi di Indonesia juga akan mengalami kesuksesan yang sama. Namun sayangnya pelaksanaan privatisasi di Indonesia dengan Inggris justru jauh berbeda. Hal ini karena privatisasi di Inggris maupun negara Eropa lain murni karena ingin memperbaiki BUMN, namun di Indonesia privatisasi lebih karena desakan dari IMF dan Bank Dunia.

Selain faktor eksternal, ada juga faktor internal yang ikut mempengaruhi dilakukannya kebijakan privatisasi. Buruknya kinerja BUMN di Indonesia merupakan alasan penting untuk melakukan privatisasi. Hal ini karena pemerintah tidak terlalu fokus dalam menangani BUMN. Sehingga pilihan untuk melakukan privatisasi dianggap sebagai kebijakan yang benar.

Adapun upaya untuk menghilangkan intervensi politik dalam pengelolaan BUMN dapat ditempuh dengan konsep *stakeholders economy*, yaitu perusahaan harus memiliki tanggung jawab terhadap sejumlah pihak yang terkait.<sup>94</sup>Wallsten

---

<sup>94</sup>Alvinash K Dixit, *Optimization in Economic Theory*, 1990, hal 105.

mengatakan bahwa jika ingin melakukan privatisasi dan liberalisasi sektor telekomunikasi maka harus mampu berkompetisi secara sehat.<sup>95</sup> Namun sayangnya liberalisasi sektor telekomunikasi beberapa dekade terakhir ini bagi negara-negara yang baru merasakan demokrasi, lebih diwarnai dengan tindakan monopoli sektor publik terutama ketika pemerintah mengalami defisit fiskal yang tinggi. Sehingga liberalisasi terhadap sektor telekomunikasi dijadikan alasan untuk menutupi defisit keuangan negara.

#### a. Privatisasi di Era Orde Baru (1992-1998)

Sejarah perkembangan privatisasi sebagai bentuk kebijakan di Indonesia, sama sekali tidak dapat dilepaskan dari sejarah *mainstream* pemikiran ekonomi yang dipakai oleh pemerintah Indonesia pasca Soekarno yang mempengaruhi cara pandangnya terhadap sistem perekonomian, termasuk kebijakan-kebijakan pembinaan perusahaan negara. Jika pemikiran ekonomi gaya Soekarno yang mengusung sistem ekonomi terpimpin, maka pola pemikiran ekonomi yang dibawa oleh Soeharto berbasis pada teori pertumbuhan.<sup>96</sup> Menurut Ali Sugihardjanto, ada semacam periodisasi dalam perkembangan pelaksanaan privatisasi di Indonesia.<sup>97</sup>

Periode pertama tahun 1967-1973, pada masa ini memiliki ciri penting yaitu politik pintu terbuka yang mengusahakan berbagai insentif untuk menarik penanam modal asing, antara lain melalui usaha-usaha pembuatan infrastruktur dan peraturan perundangan. Pemerintah menyadari bahwa membangun Indonesia harus dilakukan dengan memacu pembangunan ekonomi. Selain itu, pemerintah juga tersadarkan oleh kekayaan sumber daya alam Indonesia. Hal ini dipengaruhi oleh dua lembaga donor yaitu *Inter Governmental Group on Indonesia* (ICGGI) sekarang CGI, *Consultative Group on Indonesia*, dan *International Bank for*

---

<sup>95</sup>Scott J Wallsten, *Ringing in the twentieth century*, The World Bank Development Research Group, 2001, hal 25.

<sup>96</sup>Muhadi Sugiono, *Kritik Antonio Gramsci Terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1999, hal 36-45.

<sup>97</sup>Ali Sugihardjanto, *Model Pembangunan Versi Bank Dunia*, Prisma, 9 September 1994.

*Reconstruction and Development* (IBRD).<sup>98</sup> Pada masa ini pemerintah mengeluarkan Inpres No 17 tahun 1967 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Milik Negara, pemerintah membagi BUMN dalam tiga jenis usaha yaitu Perjan, Perum, dan Persero.

Periode kedua (1973-1983) pemerintah mengarahkan politik industrinya pada kegiatan industri *import substitution* melalui proteksi bagi kepentingan pasar dalam negeri. Hal tersebut bertujuan menaikkan kandungan lokal dalam hasil produksi. Di bidang ekspor, pemerintah melarang ekspor beberapa bahan mentah yang belum diolah. Hal tersebut bertujuan membangun industri barang-barang ekspor. Tersadarkan karena pemerintah mendapatkan tekanan yang cukup gencar<sup>99</sup> dan berujung pada kerusuhan, membuat rezim Orde Baru melakukan kompromi politik dengan memperbaiki prioritas pembangunan, dengan memasukkan program-program yang ditujukan untuk memperluas kesempatan kerja, mendistribusikan penghasilan secara lebih merata, memperbaiki struktur pasar, meningkatkan pembangunan daerah, meningkatkan transmigrasi, memungkinkan partisipasi massa yang lebih besar dalam pembangunan dan memberikan perhatian yang lebih besar pada sektor pendidikan dan berbagai segi non-teknis lainnya.<sup>100</sup>

Kebijakan pada periode ini diwarnai dengan *booming* penghasilan negara oleh karena harga minyak dan gas bumi yang sangat melambung di pasaran dunia sehingga sangat membantu pendanaan kebijakan kompromi politiknya tersebut. Pemerintah Indonesia mendapatkan *windfall gain* yang cukup besar oleh harga

<sup>98</sup>Indra Bastian, *Privatisasi di Indonesia, Teori dan Implementasi*, Jakarta : Salemba Empat, 2002, hal 94.

<sup>99</sup>Tahun 1974 meningkatkan kita pada Peristiwa Malari yang awalnya mulai tumbuh sejak awal tahun 70-an. Ketika itu mahasiswa sudah mulai lantang meneriakkan kebobrokan pengelolaan ekonomi negara, sehingga Kompartib mengambil peran penting dalam pengawasan pada mahasiswa. Januari 1974 pecahlah kerusuhan di Jakarta. Pemerintah menuding mahasiswa sebagai otak dibelakangnya yang lebih dikenal dengan peristiwa malaria. Lihat: Eduard Aspinall, *Student Dissent in Indonesia in the 1980s*, Working paper 79, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, 1993, yang dikutip oleh Ignatius Haryanto, *Kejahatan Negara*, ELSAM, 1999, hlm 45

<sup>100</sup>Phillys Rosendale, *Survey of Recent Development*, Buletin Indonesian Economics Studies, Vol 10, No 3, November 1974.

minyak yang melambung tersebut.<sup>101</sup> Namun sayang, besarnya pendapatan negara itu tidak diikuti oleh kebijakan pengelolaan BUMN yang baik. Di tengah maraknya isu KKN di tubuh BUMN, pemerintah seolah semakin memanjakan dengan suntikan dana secara besar-besaran terhadap BUMN karena tekad proteksionis sebagai bagian dari kompromi politik yang dibangun oleh negara. Permasalahan yang justru tumbuh adalah meningkatnya dana *off budget* yang tidak terantisipasi dan korupsi internal.<sup>102</sup> Pada akhir masa ini pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perjan, Perum, dan PT.<sup>103</sup> PP ini malah memberikan dampak negatif pada pembinaan BUMN. Marwah M Diah menuliskan bahwa berdasarkan studi lapangan yang dilakukannya dapat dilihat bahwa rekrutmen direksi dan dewan komisaris adalah sumber masalah yang besar, baik direksi maupun dewan komisaris bertindak hanya bagi keuntungan departemen yang menunjuk dan mengangkat mereka yaitu Departemen Keuangan atau departemen teknis dari BUMN yang bersangkutan. Keadaan inilah yang menimbulkan profesionalisme dan kemandirian manajemen BUMN menjadi hilang.<sup>104</sup>

Periode ketiga pada tahun 1983-1992 pemerintah memberikan arah baru menuju industri berorientasi ekspor ditandai dengan pembukaan hampir semua sektor industri manufaktur bagi investasi asing, dengan mengandalkan tenaga kerja yang murah. Pada tahun 1983-1986 merupakan tahun-tahun yang cukup suram. Tantangannya yang paling berat adalah penurunan harga minyak yang mengakibatkan PDB Indonesia menurun drastis hingga minus lima (-5). Kembali pemerintah mengurangi anggaran dengan membuka kesempatan sektor swasta sebesar-besarnya. Langkah kongkrit yang dilakukan adalah mengurangi pengeluaran anggaran dan mendorong pertumbuhan sektor swasta. Hal ini artinya

<sup>101</sup>Effendi Chorie, *op.cit*, hal 56.

<sup>102</sup>Revrison Baswir, *Pembangunan Tanpa Perasaan*, Pustaka Pelajar-IDEA-ELSAM, Yogyakarta, 1999, hal 1777.

<sup>103</sup>Peraturan Pemerintah No 3 Tahun 1983, tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perjan, Perum, dan PT, Lembaran Negara No 3/1983, Tambahan Lembaran Negara No 3264.

<sup>104</sup>Marwah M Diah, *Restrukturisasi BUMN di Indonesia : Privatisasi atau Korporatisme*, PT : Literata, 2003, hal 187.

membuka diri terhadap liberalisasi perdagangan dunia melalui penurunan tarif, deregulasi perbankan, reformasi perpajakan dan devaluasi rupiah di tahun 1983 dan 1986.

Paket-paket baru kebijakan deregulasi tersebut ternyata membuahkan hasil. Hasilnya adalah jumlah perusahaan yang terdaftar di Bursa efek Jakarta melonjak tajam, dari 24 perusahaan di tahun 1988 menjadi 145 perusahaan di pertengahan tahun 1992. Pada periode ini pemerintah mulai menggarap kemungkinan privatisasi terhadap BUMN. Gagasan swastanisasi ini muncul pada tahun 1986 oleh seorang pejabat BPKP (Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan) yang direspon oleh pemerintah dengan membentuk Tim Kajian Antar Departemen pada tahun 1987 yang dipimpin langsung oleh Menko Ekuin dan Wasbang.<sup>105</sup> Tim ini dipimpin oleh Ali Wardana yang bertugas menentukan BUMN yang akan dijual, dilikuidasi atau dioperasikan secara *joint venture*. Tim ini berhasil merumuskan tindak lanjut privatisasi misalnya mengubah status hukum BUMN, bekerjasama dengan atau mengontrak manajemen dari pihak ketiga, konsolidasi dan *merger*, memecah BUMN menjadi unit-unit operasi lebih kecil, menjual saham di pasar modal, penjualan langsung ke pihak luar, pembentukan *joint venture* dan likuidasi BUMN,<sup>106</sup> meskipun privatisasi belum terprogramkan secara utuh.

Di sektor perbankan, pemerintah melakukan deregulasi dengan mengeluarkan Paket Oktober 1988 (Pakto 88) yang dimaksudkan untuk menjadikan sistem keuangan menjadi lebih kompetitif. Pakto 88 memberikan kemudahan kepada bank-bank yang sehat untuk membuka cabang, memberikan izin kepada bank asing untuk beroperasi di luar Jakarta dan pengurangan *Reserve Requirement* bank komersial dari 15% menjadi 2%. Selain itu, pakto 88 juga memperbolehkan BUMN untuk menyimpan lima puluh persen dananya pada bank swasta nasional. Dampak adanya pakto 88 ini adalah maka hanya terdapat dua tipe

---

<sup>105</sup>Edy Suandi Hamid, *Privatisasi Menuju BUMN Yang Lebih Berorientasi Pasar*, Jurnal UNISIA UII, Yogyakarta, No 36/XXI/IV/1998, hal 37.

<sup>106</sup>Effendi Chorie, *op.cit*, hal 76.

bank, yaitu bank komersial dan bank pengkreditan rakyat. Liberalisasi sektor perbankan dan pasar modal ini memiliki dampak yang luar biasa. Sektor pasar modal yang sudah lama vakum, kembali bangkit lagi.

Semangat melakukan swastanisasi makin terpacu seiring Keputusan Menteri Keuangan yang mengeluarkan pokok-pokok penilaian kesehatan BUMN. Keputusan ini menegaskan bahwa berdasarkan rentabilitas (keuntungan), likuiditas (kemampuan melunasi utang jangka pendek), *solvabilitas* (kemampuan melunasi jangka panjang), BUMN digolongkan dalam kelompok sangat sehat, sehat, kurang sehat dan tidak sehat. Atas dasar itulah program privatisasi diumumkan secara resmi pada bulan November 1989. Sebanyak 52 BUMN yang bergerak dibidang industri, keuangan, pertanian, dan jasa dipersiapkan untuk *go public*. Namun program privatisasi ini tidak berjalan dengan lancar, sampai pada tahun 1992 hanya 1 BUMN yang selesai *go public*, yaitu PT Semen Gresik yang penjualan sahamnya menghasilkan Rp 280 milyar.

Pada dasarnya kebijakan privatisasi yang dilakukan pada masa Orde Baru dilakukan untuk menutupi pembayaran hutang luar negeri (HLN) Indonesia yang jumlahnya terus membengkak. Pada tahun 1985 hutang luar negeri pemerintah sudah mencapai US\$ 25,321 milyar. Tahun 1991 jumlah hutang luar negeri pemerintah sudah membengkak dua kali lipat menjadi US\$ 45,725 milyar. Jumlah HLN pemerintah terus bertambah hingga tahun 1995 mencapai US\$ 59,588 milyar. Jadi proyek privatisasi sebenarnya tidak terlepas dari proyek menutupi beban hutang yang dipakai rezim *developmentalis* Orde Baru. Pemasukan hasil privatisasi BUMN tahun 1995-1997 menurunkan HLN pemerintah menjadi US\$ 53,865 milyar pada tahun 1997.

Pada periode ini pemerintah makin menggalakkan swastanisasi sebagai sambungan program paket-paket kebijakan liberalisasi dan deregulatif. Sampai tahun 1997, pemerintah secara resmi melakukan swastanisasi terhadap PT Semen Gresik, PT Indosat, PT Timah Tambang, PT BNI dan PT Aneka Tambang, yang dilakukan dengan model penjualan saham melalui pasar modal dan dilaksanakan

oleh Departemen Keuangan sebagai Departemen Pembinaan BUMN.<sup>107</sup> Meskipun melakukan swastanisasi yang makin gencar terhadap BUMN, ternyata tidak memberikan efek signifikan pada bobot kinerja BUMN. Hingga tahun 1996, untuk jumlah BUMN yang terus meraup rugi terdapat 20 perusahaan negara. Hal ini sangat mengkhawatirkan mengingat BUMN selalu mendapatkan fasilitas dan perlakuan khusus dari pemerintah.<sup>108</sup>

Salah satu kebijakan yang paling radikal yang dilakukan pemerintah pada periode ini adalah menerbitkan PP No 20 tahun 1994 yang berisi penghapusan keharusan bagi pihak asing untuk menyerahkan penguasaan perusahaannya, bahkan mulai saat itu, tidak hanya dapat memiliki 100% kepemilikan suatu perusahaan dari awal, namun juga dapat mempertahankan hingga 99% kepenguasaannya tersebut.<sup>109</sup>

Pada masa ini jugalah dilakukan privatisasi terhadap PT Indosat untuk tahap pertama. Privatisasi Indosat tahap pertama ini tercetus dari ide pemerintah untuk membatasi fasilitas kredit untuk BUMN, sehingga pengembangan usaha harus dilakukan dengan upaya-upaya mandiri lainnya yaitu dengan melakukan privatisasi. Adapun ketentuan privatisasi ini adalah Indosat akan menjual 35% sahamnya yang terdiri dari 25% saham pemerintah, dan 10% saham baru yang hasil dananya masuk kedalam kas perusahaan.<sup>110</sup> Meski persentase kepemilikan sahamnya berkurang, pemerintah tetap berhak menentukan operasionalisasi Indosat berkat ketentuan dan kewenangannya sebagai pemegang saham istimewa. Hal inilah yang nantinya akan membedakan privatisasi Indosat tahap pertama dengan privatisasi tahap kedua yang dilakukan di era pasca Orde Baru. Berikut

---

<sup>107</sup>Penjualan seperti ini adalah salah satu tipe dari metode privatisasi yang juga dikenal dengan istilah *initial public offering* (IPO) atau penawaran Umum Perdana. Lihat : Indra Bastian, *Op.cit*, hal 128.

<sup>108</sup>Perusahaan yang paling banyak merugi ini terdapat pada Departemen perindustrian dan Perdagangan yaitu 11 buah dengan nilai kerugian Rp 182,6 milyar atau naik 100% dibanding dengan tahun sebelumnya (1995).

<sup>109</sup>Peraturan ini juga ikut memicu arus swastanisasi secara berangsur-angsur makin marak. Lihat: Eko Prasetyo, *Demokrasi tidak untuk Rakyat*, 2005, hal 158-159.

<sup>110</sup>Syamsul Hadi, *Post Washington Consensus dan Politik Privatisasi di Indonesia*, Jakarta : Universitas Indonesia, 2007, hal 97.

akan diberikan tabel perusahaan-perusahaan yang diprivatisasi dari tahun 1991-1997.

**Tabel 2.2**  
**Privatisasi BUMN 1991-1997**

No	Tahun	BUMN	% Dijual	Metode	Hasil	% Sisa Saham RI
1	1991	PT.Semen Gresik	27	IPO	280	65
2			8		126	
3	1994	PT.Indosat	10	IPO	2537	65
4			25			
5	1995	PT.Tambang Timah	25	IPO	511	65
6			10			
7		PT.Telkom	10	IPO	5058	65
8			13			
9	1996	PT.BNI	25	IPO	920	99
10	1997	PT.Antam	35	IPO	603	65

Sumber : Kementerian Negara BUMN [www.bumn-ri.com/www.bumn.go.id](http://www.bumn-ri.com/www.bumn.go.id)

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa ada enam perusahaan yang telah diprivatisasi dari 1991-1997. Beberapa perusahaan diprivatisasi lebih dari sekali, seperti PT Semen Gresik, PT Indosat, PT Tambang Timah dan PT Telkom. Perusahaan-perusahaan tersebut merupakan perusahaan yang memiliki nilai penting bagi negara. PT Indosat mulai diprivatisasi tahun 1994 yang menyisakan 65% saham milik pemerintah RI, yang berarti bahwa hanya 35% saham yang dijual kepada asing. Sehingga pemerintah RI masih memiliki hak kontrol terhadap Indosat, dimana pemegang saham terbesar adalah pemerintah Indonesia. Perusahaan-perusahaan yang lain seperti PT Semen Gresik, BNI, PT Antam, PT Tambang Timah, PT Telkom juga hampir pemerintah Indonesia yang memegang saham terbesar. Berdasarkan tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa, pada masa periode privatisasi tahun 1991-1997 privatisasi yang dijalankan tidak menjual keseluruhan atau setengah dari saham yang dimiliki oleh pemerintah RI.



### **b. Privatisasi Pasca Orde Baru (1998-sekarang)**

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997/1998 telah berdampak pada keadaan ekonomi dan politik. Ketidakmampuan pemerintah untuk membayar hutang luar negeri yang disertai dengan terjadinya defisit APBN, mengakibatkan pemerintah akhirnya menerima bantuan dari IMF. Bagi Robison dan Hadiz, hutang luar negeri dan masuknya *International Monetary Fund* (IMF) dipandang sebagai faktor penting yang memungkinkan model kekuatan politik-bisnis keluarga tetap dapat mempertahankan aktivitas bisnis sekaligus jaringan kekuasaannya.<sup>111</sup> Namun strategi IMF yang berupaya menghilangkan hubungan predatoris antara bisnis dengan negara, melalui rekayasa institusional, tidak berjalan sesuai harapan. Salah satunya karena tidak terjadinya reformasi pada aparat negara yang memiliki otoritas politik. Kekuatan politik masih banyak bergantung pada hubungan patronase dan juga penggunaan dana-dana non-budget yang diperoleh melalui rentebahkan pemerasan. Upaya IMF, Bank Dunia dan lembaga donor lainnya untuk menanamkan reformasi dalam bentuk teknis dan juga lewat pendanaan yang besar untuk program-program “tata-kelola pemerintahan yang baik”, pada akhirnya harus berhadapan dengan serangan balik dari kelompok bisnis-politik yang kuat, lebih terfragmentasi, dan terampil dalam politik dengan pendanaan yang tak terbatas.

Namun keadaan Indonesia yang pada saat itu sedang membutuhkan bantuan dana untuk membayar hutang, menerima bantuan IMF dengan semua persyaratan yang diberikan seperti melakukan swastanisasi. Maka pada tahun 1998, dimulailah pelaksanaan privatisasi BUMN di Indonesia. Hal ini ditandai dengan penjualan beberapa aset BUMN strategis, seperti penjualan PT Pelindo I,II,III, dan PT Telkom.<sup>112</sup> Satu tahun kemudian tepatnya pada tahun 1999, terjadi kontroversi yang berkaitan dengan otoritas pembinaan BUMN yang ditandai dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No 96 Tahun 1999 yang pada intinya

<sup>111</sup>Robison dan Hadiz, *op.cit*, hal 217.

<sup>112</sup> Indra Bastian, *Op.Cit*, hal 128-132.

berisi tentang pengalihan wewenang Menteri Keuangan kepada Menteri Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN. Namun PP yang masuk ini tidak mengalami umur panjang karena oleh Presiden Gus Dur (saat itu), mengeluarkan Peraturan pemerintah No 98 tahun 1999 yang pada isinya menegaskan pembatalan PP No 96 tahun 1999, serta memberikan kembali wewenang pengelolaan BUMN keuangan kepada Menteri Keuangan dan non-keuangan kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan pembinaan BUMN. Hal ini kemudian menjadi isu nasional tentang perebutan pengelolaan BUMN oleh kalangan elit nasional.<sup>113</sup>

Selama pemerintahan Megawati, kebijakan privatisasi juga masih tetap terus berjalan. Sejumlah BUMN dijual (diprivatisasi) kepada pihak asing, termasuk yang paling kontroversial yaitu Indosat. Privatisasi Indosat dibagi dua tahap, tahap pertama dilakukan pada Mei 2002 dan tahap kedua di akhir tahun 2002. Pada Mei 2002, perusahaan yang membeli Indosat merupakan perusahaan Transnasional Singapore Technologies Telemedia (STT). Pada saat itu pemerintah Indonesia melakukan perjanjian dengan pihak STT yang berisi sebagai berikut :<sup>114</sup>

1. Komitmen untuk tidak menjual saham Indosat kepada pihak lain.
2. Tidak menjual saham PT Satelindo (*Longterm commitment*).
3. Komitmen terhadap karyawan PT Indosat yang berkaitan dengan *employee stok option program* (ESOP).
4. Komitmen terhadap pengembangan *full network service provider* Indosat dengan fokus seluler.

Adapun alasan penting untuk melakukan privatisasi PT Indosat, yaitu:<sup>115</sup>

1. Kebutuhan untuk menutup defisit APBN ( hal ini berdasarkan UU APBN).
2. Pemberantasan KKN di BUMN-BUMN, sehingga perlu dilakukan privatisasi.

<sup>113</sup>Kompas, 16 November 1999.

<sup>114</sup>Shareholders Agreement between The Government of Indonesia and Indonesia Communications Limited, date as of December 15, 2002.

<sup>115</sup>Pendapat ini dikemukakan oleh Laksamana Sukardi, dikutip dalam Marwan Batubara, *Divestasi Indosat: Kebusukan Sebuah Rezim*, Jakarta : ILUNI, 2004, hal 1.

3. Bisnis Indosat adalah bisnis *sunset*, yang mana akan terbenam dan dipandang memiliki prospek suram, oleh karena itu perlu dijual.
4. Perlunya dana tambahan agar Indosat dapat bertahan dan berkembang.
5. Ketidamampuan pemerintah secara finansial untuk mengelola Indosat, oleh karena itu harus dijual.
6. Semakin meningkatnya keperluan *partner* asing untuk membawa modal dan semakin memprofesionalkan pengelolaan Indosat.
7. Kebutuhan untuk meningkatkan pendapatan BUMN-BUMN dan peningkatan pendapatan melalui pajak perusahaan.

Penjualan saham pemerintah hingga 41,49% kepada Singapore Technologies Telemidia Pte. Ltd ( STT ) menjadikan STT pemenang divestasi Indosat dengan harga Rp 12.950 per saham. Kemenangan STT tersebut semakin meningkatkan dominasi perusahaan telekomunikasi Singapura dalam kancan bisnis Indonesia. Sebab sebelumnya, Singapore Telecom (SingTel) sudah menguasai 35 % saham PT Telkomsel.<sup>116</sup>

Privatisasi PT Indosat ini memicu berbagai kontroversi yang tidak berhenti hingga kini. Mochtar Pabotinggi (ilmuwan politik) menyebut bahwa privatisasi Indosat sebagai ‘transaksi paling nista’ dan mendesak pemerintah melakukan pembelian kembali (*buyback*) sahamnya di Indosat.<sup>117</sup> Protes terencana dilancarkan oleh Serikat Pekerja Indosat sendiri. Pada Desember 2002, Serikat Pekerja Indosat (SPI) yang dipimpin oleh Marwan Batubara dengan tegas menolak dan sangat menyayangkan pelaksanaan privatisasi Indosat yang telah mengakibatkan kerugian negara triliunan rupiah.<sup>118</sup> SPI menilai harga Rp 12.950 per saham lebih rendah dibandingkan nilai saham Satelindo yang dibeli oleh PT Indosat dari DeTe Asia. SPI juga melihat nilai strategis bisnis telekomunikasi di

---

<sup>116</sup>*Ibid*, hal 4.

<sup>117</sup>KPPU didesak usut Monopoli Temasek, *Rakyat Merdeka*, 21 April 2007.

<sup>118</sup>Marwan Batubara, pendiri Serikat Pekerja Indosat yang kini menjadi anggota DPD DKI Jakarta membukukan kemelut divestasi Indosat ini dalam *Divestasi Indosat : Kebusukan Sebuah Rezim*, Jakarta : Iluni Jakarta dan Barisan Penyelamat aset bangsa.

Indonesia, oleh karena itu akan sangat berbahaya bagi bangsa dan negara bila dikuasai oleh negara asing.

Savas mengatakan bahwa kelompok karyawan dan politisi cenderung menentang privatisasi. Karyawan selalu dalam posisi menentang, karena dalam upaya mendorong efisiensi yang biasanya dilakukan pengurangan jumlah karyawan dan ini tentunya merugikan pihak karyawan. Walaupun secara teknis karyawan bukan penentu kebijakan, tetapi secara politik karyawan bisa menjadi kekuatan yang signifikan.<sup>119</sup>

Dimanapun juga termasuk di negara maju, kaum buruh atau pihak karyawan menolak program privatisasi karena adakekhawatiran pihak manajemen baru setelah privatisasi akan lebih meningkatkan efisiensi perusahaan termasuk dengan cara mengurangi jumlah karyawan. Di Inggris perlawanan kaum buruh begitu sengit untuk menolak privatisasi yang dijalankan oleh Margareth Thatcher saat berkuasa. Perlawanan terhadap privatisasi juga datang dari puncak manajemen perusahaan yang akan dijual karena mereka takut akan tergeser kedudukannya. Selain itu, kaum birokrat yang juga ikut mengendalikan suatu perusahaan negara tidak jarang secara diam-diam melakukan perlawanan karena dengan privatisasi kekuasaan mereka akan berkurang, apalagi jika perusahaan tersebut dijadikan sapi perah dari para birokrat lain. Rintangan terhadap privatisasi juga datang dari kaum nasionalis yang tidak suka kepemilikan berpindah ke tangan asing. Kaum nasionalis biasanya menggunakan slogan-slogan klasik seperti kemandirian untuk menyampaikan pesan agar ekonomi negara tidak dikuasai dan jatuh ke tangan asing.

Kelompok-kelompok tersebut dapat diuraikan seperti, Marwan Batubara (Sarikat Pekerja Indosat), Amin Rais (PAN), Ichsanuddin Noor (PAN), Rizal Ramli (Mantan Menteri Perekonomian era Gus Dur), Didi Rachbini (PAN) dan Alvin Lee (anggota DPR komisi VI).

---

<sup>119</sup>Savas, *op.cit.*, hal 3.

Pengamat pasar modal Lien Che Wei juga melihat bahwa kekisruhan divestasi Indosat terjadi karena telah terjadi benturan kepentingan antara pihak yang ingin menyukseskan penjualan saham pemerintah dan yang ingin mengagalkan. Dalam prosesnya sendiri, ada tarik-menarik antara sedikitnya empat pihak dengan kepentingan berbeda, yaitu kementerian BUMN, Manajemen Indosat, Danareksa dan CSFB sebagai penasihat keuangan pemerintah, dan pihak lainnya yaitu lembaga keuangan lain yang mendukung pelaksanaan *right issue* Indosat. Disini yang menarik adalah bahwajustru beberapa orang lebih mementingkan kepentingan kelompoknya sendiri dan mengorbankan kepentingan yang lebih tinggi, yaitu menyukseskan privatisasi.<sup>120</sup> Adanya tarik menarik kepentingan antar kelompok telah menciptakan *power interplay* dalam kebijakan privatisasi Indosat.

Berikut akan diberikan tabel yang berisikan daftar-daftar perusahaan yang diprivatisasi dari tahun 1998-2006.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup>Diakses dari [www.bumn.go.id/](http://www.bumn.go.id/) "Kisruh Indosat, *Cermin Buruknya Privatisasi*, 31 Mei 2002.

<sup>121</sup><http://www.bumn.go.id/>, diakses tanggal 2 febuari 2012.

**Tabel 2.3**  
**Privatisasi BUMN periode 1998-2006**

No	Tahun	BUMN	% Dijual	Metode	Hasil	% Sisa Saham RI
1	1998	PT.Semen Gresik	14	SS	1317	51
2	1999	PT.Pelindo II	49***	SS	190	
3		PT.Pelindo III	51****	SS	157	
4		PT.Telkom	9.62	Placement	3188	
5	2001	PT.Kimiafarma	9.2**	IPO	110	90.8
6		PT.Indofarma	19.8	IPO	150	80.2
7		PT.Socfindo	30	SS	US 45.5 jt	10
8		PT.Telkom	11.9	Placement	3100	54
9	2002	PT.Indosat	8.06	Placement	967	15
10			41.94	SS	US 506.4 jt	
11		PT.Telkom	3.1	IPO	156	84
12		PT.Tambang Batu Bara BA	15	IPO	156	84
13			1.26			
14		PT.WNI	15	SS	255	0
15	2003	PT.Bank Mandiri	20	IPO	2547	80
16		PT.Indocement	15.67	SS	1157	0
17		PT.BRI	30	IPO	2512	59.5
18			15			
19		PT.PGN	20	IPO	1235	61
20			19			
21	2004	PT.Pembangunan Rumah	49	EMBO	60.49	51
22		PT.Adi Karya	24.5	EMBO	55	51
23			24.5	IPO		
24		PT.Bank Mandiri	10	Placement	2844	69.5
25		PT.Tambang Batu BA	12.5	SO	180	65
26	2006	PT. PGN	5.36	Placement	2088	55,33

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa privatisasi yang dilakukan pasca Orde Baru mulai mengalami peningkatan dari sebelumnya. Pada periode ini sudah banyak perusahaan-perusahaan negara yang mulai dijual kepada pihak asing. PT Indosat mulai dilakukan kembali pasca Orde Baru di tahun 2001, dan saham yang dijual 8.06% sehingga menyisakan sekitar 15% saham kepemilikan

pemerintah Indonesia. Pada tahun 1994 saja sisa saham pemerintah masih 65%. Namun pada tahun 2002 Indosat dijual hampir 85%. Di tahun 2001 tersebut bukan hanya Indosat yang diprivatisasi, melainkan ada juga PT Kimia Farma yang sahamnya dijual sebesar 9,2% yang menyisakan 90,8% saham milik pemerintah. Pada tahun 2002 privatisasi juga dilakukan pada PT Indocement sebesar 15,67% dan tidak menyisakan saham buat pemerintah. Hal ini berarti bahwa pemerintah tidak memiliki hak sedikit pun dalam PT Indocement. Padahal perusahaan ini dinilai sebagai perusahaan yang cukup memiliki nilai penting.

Hal yang sama juga terjadi pada PT Semen Gresik yang pernah diprivatisasi pada tahun 1991 dan menyisakan saham pemerintah RI sekitar 65%, namun pada tahun 1998 pasca Orde Baru hanya menyisakan 51% saham milik pemerintah RI. Hal ini menunjukkan bahwa hampir setengah saham milik pemerintah yang ada di PT Semen Gresik telah dijual, yang berarti hak kontrol pemerintah RI mengalami penurunan.

### **BAB III** **RELASI KEPENTINGAN** **DALAM PRIVATISASI INDOSAT 2002-2003**

#### **3.1. Dinamika Politik dalam Privatisasi Indosat**

Kebijakan privatisasi Indosat tidak terlepas dari adanya tarik menarik kepentingan dari berbagai aktor politik yang terlibat didalamnya. Pemerintah terkesan terlalu memaksakan kebijakan tersebut sehingga menimbulkan banyak permasalahan. Salah satu masalah tersebut adalah pelanggaran UUD 1945 pasal 33 ayat 2. Dimana berdasarkan pasal tersebut dinyatakan bahwa negaralah yang menguasai kekayaan negara yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Dalam hal ini sektor telekomunikasi merupakan salah satu sumber aset negara yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Dalam kasus privatisasi PT Indosat telah terjadi perubahan politik manakala terdapat perubahan yang menyangkut pola relasi kekuasaan. Perubahan politik ini erat kaitannya dengan perubahan pola penguasaan sumber daya, dalam hal ini modal dalam bentuk saham. Sumber daya modal yang semula dikuasai oleh pemerintah beralih ke sektor swasta melalui penjualan saham. Perubahan politik dalam penguasaan sumber daya ini berdampak pada peran negara dalam pengelolaan BUMN. Negara dalam rangka memenuhi kebutuhannya yaitu menutupi defisit APBN melakukan *sharing* kekuasaan dengan swasta. Namun dalam pelaksanaannya, proses ini tidak dibarengi dengan pengaturan hukum yang jelas sehingga proses privatisasi lebih bernuansa politik daripada usaha untuk mewujudkan tujuan privatisasi yang sebenarnya. Adanya sifat yang cenderung komersialisasi yang menekankan bahwa BUMN apapun bentuknya ditempatkan dalam konteks komersial, dengan ciri yang tidak berbeda dengan usaha swasta, kecuali dari segi pemilik dan sistem pertanggung jawabannya serta reformasi administrasi yaitu penyederhanaan aturan administrasi BUMN dan memberikan keleluasaan kepada manajemen untuk mengambil keputusan bisnis.



Dengan kemenangan Singapore Technologies Telemedia (STT) atas divestasi 41,94% terhadap saham pemerintah Indonesia di Indosat membuat Tamasek yang merupakan perusahaan induk STT menguasai 70-80% pangsa telepon seluler di Indonesia. Sehingga berhasil menyingkirkan hak negara yang seharusnya memiliki saham terbesar dalam Indosat. Hal ini berdampak pada hilangnya hak kontrol pemerintah Indonesia terhadap PT Indosat.

Nuansa politis dalam privatisasi Indosat ini bisa dilihat ketika Indonesia dilanda krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997 dan keterlibatan IMF dalam upaya-upaya penanganan krisis tersebut.<sup>122</sup> Buruknya situasi perekonomian Indonesia ditandai dengan membengkaknya beban utang luar negeri yang mencapai AS\$137,42 miliar atau 2/3 PDB Indonesia.<sup>123</sup> Sebagian besarnya atau senilai AS\$73,962 miliar merupakan utang sektor swasta, sisanya AS\$63,46 miliar utang pemerintah dan BUMN. Di samping itu, kredit macet pada sektor perbankan juga telah memasuki tahap membahayakan dan rasio cicilan utang juga telah mendekati 1/3 dari total nilai ekspor. Rupiah juga terdepresiasi sampai sebesar 80% sepanjang Juli 1997- Januari 1998.<sup>124</sup> Situasi-situasi seperti inilah yang akhirnya mendorong pemerintah meminta pinjaman dana kepada IMF. Pada LoI pertama yang ditandatangani Oktober 1997, kebijakan privatisasi dianggap sebagai strategi untuk meningkatkan kompetisi pada *level* domestik, meningkatkan efisiensi dan memperbaiki *supply* kepada konsumen.<sup>125</sup> Dalam LoI tersebut juga dicantumkan bahwa pembahasan program privatisasi harus dilakukan dengan kerjasama Bank Dunia (*World Bank*).

Wacana privatisasi Indosat muncul setelah ditandatanganinya LoI pada November 1998. Pada LoI tersebut dinyatakan bahwa pemerintah berencana mengajukan undang-undang telekomunikasi baru yang rencananya akan diajukan

<sup>122</sup>Sri Adiningsih, *Satu Dekade Pasca Krisis Indonesia*, Yogyakarta : Kansius, 2008, hal 6.

<sup>123</sup>Sjahrir, *Krisis Ekonomi Menuju Reformasi Total*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1998, hal 25.

<sup>124</sup>*Ibid*, hal 36.

<sup>125</sup>Hadi Soesastro, *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir*, Yogyakarta : Kansius, 2005, hal 247.

kepada DPR akhir Desember, yang mencakup semua aspek regulasi dan kompetisi bidang telekomunikasi.

Pada saat itu pemerintah melakukan privatisasi Indosat dilandaskan pada lima prinsip dasar, yaitu :<sup>126</sup>

1. Transparan, tentang pokok-pokok proses privatisasi, termasuk kinerja dari investor telah diumumkan dari waktu ke waktu.
2. Kompetitif dan adil. Semua diberikan kesempatan yang sama tentang informasi divestasi Indosat.
3. Bertanggung jawab. Penentuan pemenang ditentukan berdasarkan harga penawaran terbaik serta syarat dan kondisi yang dapat diterima oleh pemerintah.

Rencana privatisasi Indosat semakin mengemuka seiring dengan tuntutan untuk menutupi defisit APBN tahun 2002. Selain itu, pemerintah juga menetapkan kebijakan pembatasan kredit bagi BUMN, yang melahirkan gagasan untuk melakukan privatisasi. Pemerintah membutuhkan aliran dana segar untuk membiayai APBN 2002 yang sebagian besar dipakai untuk mencicil beban utang pemerintah berikut bunganya yang mencapai Rp 1,401 triliun.<sup>127</sup> Sesuai kesepakatan dengan IMF, ditargetkan dana yang terkumpul dari privatisasi adalah Rp 6,5 triliun untuk mengisi kembali rekening 502 (rekening bendaharawan umum negara) dan membiayai APBN 2002. Target tahun 2002 ini merupakan sebagian kecil dari total target privatisasi BUMN yang dipatok oleh IMF sebesar Rp 15 triliun atau AS\$1,5 miliar. Oleh karena itu, pada semester I tahun 2002 pemerintah mematok Rp 3,5 triliun atau setengah dari target privatisasi tahun 2002.<sup>128</sup>

Privatisasi Indosat ini dibagi menjadi dua tahap. Tahap pertama dilakukan Mei 2002, dengan target penjualan 11,32 % (117, 174 juta saham).<sup>129</sup> Privatisasi

<sup>126</sup>Agung Kamasan, *Privatisasi BUMN*, Tesis Fisip UI, 2009, hal 84.

<sup>127</sup>Budiono, *Ekonomi Indonesia, Mau ke Mana?*, Jakarta : Gramedia, 2009, hal 6.

<sup>128</sup>Deliarnov, *Ekonomi Politik*, Jakarta : PT Erlangga, 2006, hal 56.

<sup>129</sup><http://www.majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2002/03/25/Menentang-Privatisasi-Indosat/diakses> 23 Juni 2012 pukul 9.00 WIB.

Indosat tahap pertama ini tidak sesukses prediksi pemerintah dan gagal memenuhi target penjualan dan pendapatan. Dari target 11,32%, saham yang terjual hanya mencapai 8,1% atau 83,5 juta saham dengan perolehan dana Rp 1,1 triliun.<sup>130</sup> Menanggapi kegagalan ini, penasehat keuangan privatisasi yang ditunjuk pemerintah yaitu Danareksa Sekuritas dan Credit Suisse First Boston (CSFB) menyatakan bahwa gangguan yang terjadi menjelang “*placement*” disebabkan oleh pemerintah yang dianggap gagal mematokharga dan dianggap tidak maksimal yaitu hanya sekitar Rp 12.000 per saham.<sup>131</sup> Salah satu gangguan tersebut adalah beredarnya berita bahwa Indosat akan mengadakan *right issue* dalam waktu dekat (menjelang *placement* pemerintah).

Privatisasi tahap kedua dilakukan pada akhir tahun 2002. Pada tahap ini pemerintah menjual 41,94% saham Indosat kepada STT (Singapore Technologies Telemedia). Jumlah saham yang hampir setengahnya dijual tersebut menandai bahwa sejak saat itu Indosat resmi menjadi PMA (Perusahaan Milik Asing). Adapun alasan pemerintah untuk melakukan privatisasi Indosat pada tahap ini yaitu mengarah pada kondisi keuangan Indonesia yang sedang dilanda krisis ekonomi moneter. Maka untuk bisa keluar dari krisis tersebut pemerintah membutuhkan bantuan dana asing, yaitu dari IMF.

Privatisasi yang dilakukan ditengah-tengah situasi perekonomian Indonesia yang sedang mengalami krisis moneter, mengakibatkan harga jual Indosat jatuh. Jika saja privatisasi ini dilakukan dalam kondisi perekonomian yang bagus, maka penjualan BUMN akan mendapatkan harga yang lebih tinggi. Hal ini dapat dilihat pada tahun 2002 ketika pemerintah menjual 41,94% saham Indosat kepada Singapura dengan harga obral US\$ 608,4 juta. Padahal tahun tersebut Indosat baru saja membeli 25% saham Satelindo dari De Te Asia senilai US\$ 350 juta. Dengan pembelian tersebut kepemilikan Indosat atas Satelindo genap 100%

---

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> <http://www.unisosdem.org/ekopol/Indosat-dan-Pertarungan-Semakin-Kusut/diakses> 23 Juni 2012 pukul 10.00 WIB.

dengan nilai perkiraan US\$ 1,3 milyar. Sehingga dari sisi finansial saja pemerintah Indonesia sudah dirugikan.

Pihak Kementerian BUMN melalui salah satu staf yang dipercayakan oleh Laksamana, yaitu Mahmudin Yasin (Deputi Menteri Negara BUMN bidang Restrukturisasi dan Privatisasi) mengemukakan bahwa langkah pemerintah justru perlu diapresiasi positif karena dengan divestasi 41,94% saham Indosat itu, berarti target penerimaan privatisasi tahun ini terlampaui. Sebagaimana diberitakan, pada tahun 2002 pemerintah menetapkan pemasukan dari privatisasi BUMN itu sebesar Rp 6,5 triliun. Dengan telah terjualnya total saham Indosat milik pemerintah 50,04%, penerimaan pemerintah Rp 8,025 triliun atau 23,46% lebih tinggi dari target. Mahmudi Yasin mengemukakan, dengan masuknya STT dari Singapura akan memberikan nilai strategis kepada Indosat, karena dalam perjanjian *Sale and Purchase Agreement* (SPA) ada pernyataan yang menyatakan bahwa perusahaan pemenang tender diminta komitmennya untuk membangun jaringan *fixed line* di Indonesia. STT menyanggupi untuk membangun jaringan telepon tetap dengan teknologi *fixed wireless* berupa 759.000 satuan sambungan telepon sampai pada tahun 2010. Di Indonesia sendiri, penetrasi *fixed lines* saat ini baru mencapai angka 3,5%. Sebab, hingga kini baru terdapat 7,2 juta sambungan tetap dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia sekitar 220 juta orang.<sup>132</sup>

Menurut Laksamana Sukardi, privatisasi Indosat tidak akan merugikan negara, dan lagipula proses privatisasi tersebut sudah sesuai dengan amanah konstitusi dan mendapatkan persetujuan dari semua pihak. Hal ini sudah dijabarkan dalam Undang Undang Propernas No 8 tahun 2000 yang mengatakan bahwa penjualan sesuai dengan target APBN. Sehingga jika ada pendapat yang mengatakan bahwa Laksamana sudah melakukan penjualan negara adalah tidak benar, sebab yang dijual hanya saham bukan negara. Hal ini merujuk pada APBN

---

<sup>132</sup><http://www.suaramerdeka.com/harian/21> Desember 2002/Tinjauan Ekonomi Politik Divestasi Indosat, diakses tanggal 21 Januari 2012.

yang menjelaskan bahwa tujuan yang ingin dicapai dengan privatisasi tersebut adalah untuk membiayai anggaran belanja negara.<sup>133</sup>

Nuansa politis ini juga bisa dilihat dari tidak adanya transparansi mengenai proses dan pengesahan surat keputusan pemenang. Divestasi Indosat dianggap sarat dengan kebohongan publik sehubungan dengan pembeli Indosat. Privatisasi Indosat direalisasikan pada 15 Desember 2002 melalui divestasi saham yang dimiliki oleh pemerintah Indonesia sebesar 41,94% kepada STT, yang belakangan diketahui hadir sebagai *special purposes vehicles* (SPV).<sup>134</sup> Hal ini seolah-oleh ditutupi oleh pemerintah, dengan tidak memberikan alasan yang jelas mengenai penggunaan SPV. Sehingga menimbulkan kesan adanya penunggang gelap dalam proses privatisasi Indosat tersebut.

Hal tersebut membuat Fraksi Reformasi DPR berniat melaporkan Laksamana Sukardi, karena dianggap telah merugikan negara dalam divestasi Indosat. Menurut Fraksi Reformasi, privatisasi Indosat telah menyalahi aturan, karena berdasarkan Tap MPR No X/MPR/2001 dalam melaksanakan privatisasi presiden harus menyusun rencana tindak secara komprehensif. Fraksi Reformasi juga menduga adanya KKN dalam transaksi divestasi Indosat. Hal ini berkaitan dengan Shareholder Agreement ditandatangani antara pemerintah RI dengan ICL. Ini dikarenakan ketika diumumkan pada 16 Desember 2002 menyebutkan STT adalah pembeli Indosat. Padahal sebelumnya ICL tidak pernah diumumkan sebagai calon *bidder* atau tidak pernah masuk dalam *shortlisted* investor pada proses privatisasi Indosat.

Untuk menanggapi isu tersebut, pihak Kementerian BUMN berinisiatif menerbitkan buku putih yang menjelaskan proses penjualan saham pemerintah di PT Indosat. Buku ini akan menjawab mengenai dipakainya ICL sebagai *special purpose vehicle* (SPV) oleh STT dalam transaksi akuisisi Indosat. Kementerian BUMN memiliki alasan bahwa penggunaan SPV dalam transaksi tersebut

---

<sup>133</sup>Lihat, *KOMPAS*, 7 Januari 2003.

<sup>134</sup>SPV adalah istilah bagi penggunaan perusahaan lain untuk mengikuti tender divestasi saham PT Indosat. Dalam hal ini STT menggunakan ICL sebagai perusahaan yang menandatangani surat penetapan pemenang.

bukanlah hal yang luar biasa. Tujuannya adalah memisahkan suatu unit usaha dalam sebuah grup dalam hal pendanaan dan perencanaan pajaknya. Selain itu penggunaan ICL sebagai kendaraan investasi oleh perusahaan Singapura itu telah diinformasikan pada penasihat keuangan sejak tahap awal penawaran. Kementerian BUMN juga membantah adanya dana yang hilang atau tidak tercatat dari hasil penjualan atas 41,94% saham itu. Tetapi yang disetor ke rekening pemerintah baru AS\$583,414 juta, setelah dikurangi biaya konsultan dan transaksi lainnya sebesar AS\$18,94 juta. Selisih AS\$25 juta lagi masih berada di rekening penampungan berdasarkan perjanjian *escrow*. Uang tersebut baru akan disetor ke rekening pemerintah setelah selesainya pengesahan perubahan anggaran Indosat.

Laksamana Sukardi pernah mengklaim bahwa privatisasi Indosat sudah mendapatkan persetujuan dari Komisi IX DPR. Namun nyatanya pihak DPR tidak tahu sama sekali dengan keputusan ini. Bahkan Ketua Sub Komisi Perbankan Komisi IX DPR, Anthony Z Abidin, mengatakan bahwa Komisi IX DPR tidak pernah menyetujui divestasi PT Indosat kepada investor asing.<sup>135</sup> Mengenai divestasi pernah dibicarakan, tetapi DPR tidak pernah memberikan persetujuan resmi. Berdasarkan pembicaraan yang dilakukan antara Komisi IX dengan Kementerian BUMN tidak dapat disimpulkan bahwa DPR telah memberi persetujuan privatisasi. Hal inilah yang menimbulkan keraguan tentang keabsahan privatisasi Indosat tersebut.

Alvin Lee (mantan anggota DPR Komisi VI fraksi PAN) mengatakan bahwa tidak ada persetujuan resmi dari DPR tentang divestasi Indosat. Hal ini bisa dilihat dari tidak adanya bukti RDP yang pernah dilakukan antara pihak Kementerian BUMN dengan DPR. Sehingga pernyataan dari Laksamana Sukardi dianggap sebagai sebuah kebohongan publik.<sup>136</sup> Hal ini menimbulkan sebuah dugaan adanya manipulasi dari risalah hasil rapat antara pimpinan komisi IX dan Meneg BUMN.

---

<sup>135</sup> *Ibid*, hal 68.

<sup>136</sup> *Wawancara* dengan Alvin Lee, 22 Desember 2011.

Namun lain lagi dengan pernyataan Paskah Suzetta (anggota komisi V DPR) yang mengatakan bahwa DPR sudah merestui divestasi terhadap Indosat. Tetapi ada poin penting yang masih dipermasalahkan DPR yaitu terkait dengan transparansi karena diduga adanya KKN dan kepemilikan dominan oleh satu pihak. Seperti diketahui pemerintah telah menetapkan Singapura Technologis Telemedia Pte (STT) sebagai pemenang investasi 42% saham milik pemerintah di PT Indonesian Satellite Corporation Tbk (Indosat). Tetapi hasil ini justru menimbulkan polemik. Karena banyak kalangan dan anggota DPR, termasuk ketua MPR Amien Rais, yang mempersoalkan terjadinya dominasi asing dan jatuhnya aset strategis, termasuk para karyawan Indosat.<sup>137</sup> Namun Paskah juga menilai bahwa hal tersebut juga harus dibuktikan dulu, dan jika terbukti ada maka harus dibatalkan proses divestasi tersebut. Paskah juga menolak mengakui bahwa DPR terlihat tidak konsisten terhadap keputusan yang telah dibuat. Sebelumnya komisi IX telah memberikan persetujuan privatisasi Indosat itu, tapi komisi IV justru meminta penundaan proses itu.

### **3.2. Aktor-Aktor yang Pro dan Kontra**

Pasca reformasi sikap masyarakat berubah menjadi lebih kritis terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, termasuk terhadap kebijakan privatisasi BUMN. Sikap masyarakat terhadap program privatisasi lebih variatif dan plural. Ada kelompok yang mendukung dan menolak kebijakan tersebut dengan berbagai alasan yang berbeda-beda. Kelompok yang pada umumnya menolak biasanya menggunakan alasan nasionalisme dengan anggapan bahwa menjual saham BUMN kepada pihak swasta (lokal apalagi asing) berarti telah menjual aset negara ketangan kapitalis dan asing. Apalagi jika yang diprivatisasi adalah BUMN yang memiliki produk yang dibutuhkan oleh masyarakat luas. Namun lain lagi dengan kelompok yang mendukung kebijakan privatisasi. Biasanya kelompok yang mendukung dilakukannya kebijakan ini menganggap bahwa

---

<sup>137</sup>Lihat, *Tempo*, 30 Desember 2002.

privatisasi merupakan salah satu cara untuk menghindari dominasi elit politik terhadap BUMN.

Ada beberapa aktor politik yang dengan tegas menolak dilakukannya privatisasi Indosat. Secara umum penolakan yang dilakukan kelompok tersebut terhadap privatisasi Indosat dilandaskan atas beberapa hal. *Pertama*, ketidakjelasan alasan ditempuhnya privatisasi mengingat Indosat adalah BUMN sehat.<sup>138</sup> *Kedua*, indikasi adanya praktik korupsi.<sup>139</sup> *Ketiga*, nilai strategis layanan satelit Indosat bagi pertahanan nasional.<sup>140</sup> *Keempat*, indikasi monopoli layanan telekomunikasi oleh Singapura yang dimaknai sebagai wujud menjual negara.<sup>141</sup>

Amien Rais merupakan salah satu aktor yang menentang privatisasi tersebut, yang pada saat itu menjabat sebagai ketua MPR RI. Menurutnya penjualan Indosat tersebut terlalu terburu-buru dan harganya sangat murah, sehingga yang membeli hanyalah para rentenir pemburu keuntungan semata. Melakukan privatisasi dengan alasan menutupi defisit anggaran bukanlah suatu keharusan dan bukan solusi yang baik.<sup>142</sup> Karena Indosat merupakan perusahaan telekomunikasi yang strategis bagi Indonesia dan bila dijual maka ini akan menimbulkan sebuah masalah bagi kedaulatan negara. Indosat memiliki sambungan langsung satelit palapa yang tidak dimiliki oleh perusahaan lain selain Indosat. Maka jika perusahaan ini dimiliki asing bisa berakibat fatal bagi negara.<sup>143</sup>

Penolakan juga datang dari Serikat Pekerja Indosat (SPI) yang dipimpin oleh Marwan Batubara. Marwan Batubara merupakan salah satu aktor yang cukup vokal dalam menentang privatisasi Indosat. Beliau berkarir selama dua puluh enam tahun sebagai profesional di PT Indosat Tbk. Marwan yang pada 2001-

<sup>138</sup> Andi Irawan, Penolakan Privatisasi PT Indosat, *Koran Tempo*, 3 Januari 2003.

<sup>139</sup> *Kompas*, Komisi Gabungan DPR Panggil Meneg BUMN Soal Indosat, 17 Januari 2003.

<sup>140</sup> Marusha Lbn Gaol dan Adler haymans Manurung, Privatisasi Bagaikan Dua Bola Panas, *Suara Pembaruan*, 29 Januari 2003.

<sup>141</sup> Letjen (Purn) Yogi Supardi, Masalah Penjualan Saham Indosat Kepada Asing, *Media Indonesia*, 26 Febuari 2003.

<sup>142</sup> Amien Rais, *Agenda Mendesak Bangsa, Selamatkan Indonesia*, Jakarta, 2008.

<sup>143</sup> *Kompas*, 31 Oktober 2010.



2002 aktif dalam Serikat Pekerja Indosat itu, menentang keras rencana ‘pencaplokan’ Indosat oleh Group Temasek.<sup>144</sup> Baginya semua aset yang berkaitan dengan hajat hidup rakyat Indonesia haruslah diatur dan dikuasai oleh negara sesuai pasal 33 UUD 1945. Hal ini mutlak harus dipenuhi, sebab telah tertuang dalam UUD 1945.

Berdasarkan pengalamannya pasca penjualan Indosat kepada Temasek 2002-2003, ada semacam ketidaknyamanan kerja yang dialaminya. Salah satu bentuk ketidaknyamanan tersebut adalah para pegawai Indosat yang memiliki karir bagus sekalipun tidak akan bisa menduduki jabatan yang strategis di Indosat. Hal ini dikarenakan struktur organisasi perusahaan sudah beralih menjadi milik Temasek (Singapura), sehingga segala keputusan yang berkaitan dengan perusahaan pihak Temaseklah yang menentukan. Sehingga sangat sulit bagi pegawai lokal untuk bisa mendapatkan posisi yang strategis. Apalagi semenjak beralihnya Indosat menjadi milik Temasek, Indosat lebih banyak dikuasai oleh pegawai-pegawai pilihan PT Temasek. Para komisaris Indosat kebanyakan diduduki oleh orang-orang pilihan Temasek. Hal ini sebenarnya wajar saja terjadi mengingat Indosat telah berpindah tangan kepemilikannya, sehingga struktur organisasi perusahaan pun berubah secara drastis. Namun bagi Marwan hal tersebut justru akan merugikan karyawan Indosat yang sudah lama bekerja.

Namun pemerintah menampik tudingan tersebut. Dalam proses divestasi tersebut pemerintah memiliki 41,94% saham di Indosat, jajaran Direksi, Komisaris dan karyawan tetap ternyata berhak untuk memiliki 5% saham Indosat. Ini bisa dilihat dari ESOP (*employee stock option program*). Kepemilikan 5% dari jumlah modal yang disetor dalam waktu tiga tahun itu, setara dengan 54,5 juta lembar saham. Saat ini kepemilikan pemerintah di perusahaan itu masih sekitar 56,9%, setelah melepaskan 8,1% pada bulan Mei 2002 dengan

---

<sup>144</sup>Istilah “pencaplokan” merupakan istilah yang dikeluarkan oleh Marwan Batubara sebagai ganti kata Privatisasi. Kata pencaplokan tersebut lebih mengarah kepada perampokan bukan penjualan.

mendapatkan dana sekitar Rp 1,1 triliun.<sup>145</sup> ESOP merupakan salah satu perhatian Serikat Pekerja (SP) Indosat berkaitan pelaksanaan divestasi ini. Adapun soal harga saham dalam program ini, disitu disebutkan akan berdasarkan harga rata-rata 25 hari perdagangan di bursa saham, sebelum rapat umum pemegang saham (RUPS) mengenai pengeluaran saham baru tanpa Hak Memesan Efek Terlebih Dulu. Mengenai pelaksanaan opsi, ditetapkan secara bertahap dalam kurun waktu lima tahun. Selain ESOP, soal tidak adanya pemutusan hubungan kerja (PHK) karyawan selama lima tahun pasca divestasi, juga menjadi perhatian penuh serikat pekerja, dan adanya komitmen investor baru untuk membangun satuan sambungan tetap (*fixed line*) bersama pengembangan bisnis seluler.

Namun hal itu tidak menyurutkan semangat para Serikat Pekerja Indosat untuk tetap melakukan protes terhadap pemerintah. Protes terencana dilakukan pada 20 Desember 2002 yang dengan tegas mengatakan bahwa privatisasi Indosat telah mengakibatkan kerugian negara trilyunan rupiah.<sup>146</sup> SPI menilai bahwa harga Rp 12.950 per saham lebih rendah dibandingkan dengan nilai saham Satelindo yang dibeli oleh PT Indosat dari DeTe Asia. Seperti yang sudah diketahui bahwa sebelum menjual saham tersebut, Indosat telah membeli 70% saham Satelindo dari PT Bimagraha Telekomindo dengan nilai AS\$ 260,4 juta. Kemudian pada Desember 2002 Indosat membeli 25% saham Satelindo dari Deutsch Telekom Asia senilai AS\$ 350 juta, sehingga total kepemilikan Indosat sebesar AS\$ 1,3 miliar. Hal tersebut menjadikan Indosat sebagai pemegang saham terbesar di Satelindo beserta anak-anak perusahaannya seperti IM3 seluler, MGTI, SLI Indosat dan 20 anak perusahaan lainnya. Oleh karena itulah SPI menilai bahwa Indosat memiliki nilai yang strategis dalam bisnis telekomunikasi di Indonesia. Sehingga akan sangat berbahaya bagi bangsa dan negara bila dikuasai oleh negara asing atau oleh salah satu perusahaan telekomunikasi tertentu.

<sup>145</sup>[www.bumn.go.id/Karyawan](http://www.bumn.go.id/Karyawan), Indosat berhak 5 % saham/12 Desember 2002, diakses 15 November 2011.

<sup>146</sup>Marwan Batubara pendiri Sarikat Pekerja Indosat pernah menjadi anggota DPD DKI Jakarta periode 2004-2009, dan membukukan mengenai divestasi Indosat kedalam buku *Divestasi Indosat: Kebusukan Sebuah Rezim*, Jakarta:ILUNI.

Namun hal tersebut dibantah oleh Raden Pardede (*Danareksa Reseach Institute*), harga yang diberikan STT sebesar Rp 12.950 per lembar saham sudah cukup layak. Sebab harga saham Indosat di pasar saat ini hanya berkisar Rp 8.000 hingga Rp 9.000. Selain itu, harga yang diberikan STT juga lebih tinggi dari yang ditawarkan investor asal Malaysia, yakni sekitar Rp 11.000. Bahkan, harga STT jauh di atas penawaran *bidder* lokal yang juga hanya berkisar Rp 8.000 hingga Rp 9.000. Jadi bila memang penolakan karyawan karena harga dinilai relatif. Raden menambahkan bahwa privatisasi ini justru untuk kepentingan para karyawan Indosat juga. Tidak akan ada pemecatan seperti yang dikhawatirkan para karyawan selama ini.<sup>147</sup>

Lain lagi dengan Didik J Rachbini (PAN) yang mengaku mendukung kebijakan privatisasi sejumlah BUMN. Namun dengan syarat kebijakan itu tidak boleh dilakukan dengan menjual BUMN secara obral. Didik mengambil contoh divestasi Indosat yang menurutnya samasekali bukan merupakan swastanisasi, tetapi justru merupakan proses "negeranisasi" karena perusahaan negara (BUMN) Indonesia beralih menjadi perusahaan negara asing di bawah kendali perusahaan (milik) negara Singapura. Padahal inti dari kebijakan privatisasi tidak lain adalah memberdayakan BUMN dengan proses kebijakan yang bersinambung, yang dimulai dari identifikasi permasalahan yang ada, proses penyehatan dan korporatisasi, dan kemungkinan berakhir ke tahap *go public*. Tetapi tidak berarti semua perusahaan negara bisa dijual karena banyak aspek non-ekonomi dan dimensi kepentingan negara serta masyarakat, yang harus dipertimbangkan secara seksama. Menurutnya, kebijakan privatisasi saat ini telah melenceng dari arti sebenarnya, yakni bukan sebagai penyerahan wewenang pengelolaan ekonomi negara ke tangan masyarakat swasta secara efisien, tetapi sebagai penjualan aset negara secara obral.<sup>148</sup> Privatisasi dalam konteks Indonesia menjadi bermakna 'asingisasi' karena tawaran penjualan BUMN yang terbaik hampir semuanya jatuh ke tangan asing. Bahkan dalam kasus Indosat justru kewenangan monopoli negara

---

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Kompas*, 31 Oktober 2010.

beralih menjadi praktik monopoli asing. Praktik kebijakan seperti ini jelas merugikan negara dan masyarakat luas.

Sementara itu Ichsanuddin Noorsy (Golkar) beranggapan bahwa privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah tidak lebih dari sekedar manipulasi pemerintah terhadap sumber-sumber daya dan hajat hidup orang banyak. Hal ini jelas tertuang dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (2) : Cabang-cabang produksi yang bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Menurutnya sudah terjadi pelanggaran salah satu pasal dalam pelaksanaan privatisasi tersebut, yakni pasal 2. Memang pada awalnya privatisasi menjanjikan manfaat yang baik karena akan menciptakan efisiensi dan harga yang terjangkau, namun faktanya tidak demikian. Korea, Jepang, Amerika dan Inggris juga menolak melakukan privatisasi terhadap sektor yang mereka anggap penting bagi orang banyak, sehingga kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dinilai sebagai sebuah keberanian tapi tidak sesuai dengan arah.<sup>149</sup> Secara teori, privatisasi merupakan gagasan dan langkah untuk pengembangan usaha yang memerlukan modal. Dengan tambahan modal tersebut perusahaan akan lebih leluasa mengembangkan usaha ke peningkatan volume, penciptaan produk atau jenis usaha yang dinilai *feasible* sehingga pendapatannya meningkat, yang pada gilirannya dapat meningkatkan laba perusahaan. Pengembangan itu berarti juga peningkatan lapangan kerja baru, sehingga berdampak pada pertumbuhan ekonomi, tetapi tidak untuk menutup defisit APBN. Meski secara teori privatisasi menjanjikan, Noorsy melihat hal itu tak lebih sebagai upaya pemerintah mendorong ke arah apa yang disebutnya sebagai negara pasar, yaitu negara lebih ditentukan oleh kekuatan pasar, sebuah orientasi yang sama sekali berbeda dengan kehendak para *founding fathers* yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945, bahkan membahayakan negara. Usulan privatisasi dalam praktik kenegaraan kita, kerap muncul di saat menjelang pemilu atau menjelang akhir kekuasaan, sehingga langkah privatisasi sulit dilepaskan dari kepentingan rezim penguasa. Tudingan

---

<sup>149</sup> *Ibid.*

itulah yang melekat pada privatisasi PT. Indosat saat pemerintahan Megawati Soekarnoputri yang pada saat itu akan segera berakhir. Noorsy berpendapat, privatisasi tetap perlu untuk sektor-sektor yang bukan merupakan cabang-cabang produksi dan sumber daya hajat hidup orang banyak, seperti sektor perikanan.

Rizal Ramli juga ikut menolak dilakukannya privatisasi Indosat. Beliau mengatakan bahwa dalam UU Nomor 5 Tahun 2000 tentang Propenas disebutkan, privatisasi Badan Usaha Milik Negara dilakukan terhadap BUMN yang tak lagi memiliki kepentingan umum sangat strategis dengan prinsip yang sederhana dan transparan. Merujuk pasal tersebut, menurut Rizal, seharusnya privatisasi Indosat tidak dilakukan karena BUMN itu memiliki kepentingan umum yang sangat strategis.<sup>150</sup>

Kasus Indosat ini mengingatkan dengan apa yang pernah terjadi di Thailand, ketika pemerintah Thailand melakukan penjualan salah satu perusahaan telekomunikasinya yakni Snin Corp kepada Temasek, yang juga membeli Indosat. Berbagai protes juga gencar dilakukan oleh masyarakat Thailand, namun tetap saja Snin Corp diprivatisasi. Negara-negara maju seperti Amerika dan Australia pun sebenarnya memiliki ketentuan dalam melakukan privatisasi terhadap perusahaan negara mereka, seperti membatasi kepemilikan asing sebesar 25% dalam perusahaan telekomunikasi nasional. Hal ini menunjukkan bahwa sektor telekomunikasi adalah sektor yang sangat strategis, dan tidak bisa dipandang dari sudut bisnis biasa. Berikut akan diberikan tabel tentang beberapa BUMN yang diprivatisasi, dan tidak mendapatkan keuntungan.

---

<sup>150</sup><http://www.liputan6.com/Rizal-Ramli-Tolak-Privatisasi>, diakses 5 Januari 2011.

**Tabel 3.1**  
**Kasus Privatisasi yang Dinilai Tidak Menguntungkan**

BUMN	Keterangan
Semen Gresik (1998)	<p>Privatisasi (<i>private placement</i>) atas SG pada tahun 1998 merugikan negara dalam dua hal. <i>Pertama</i>, transaksi ini menghasilkan kontrak jual beli (<i>conditional sale and purchase agreement/CSPA</i>) yang merugikan pemerintah RI. <i>Kedua</i>, Pemerintah RI tidak memperoleh harga yang adil. CSPA menyebutkan Cemex yang hanya memiliki 14% saham (lalu menjadi 25,53% setelah membeli saham milik publik) memiliki kekuasaan setara dengan pemerintah RI yang mempunyai 51% saham. Cemex mendapat jatah wakil direktur utama dan wakil komisaris di jajaran manajemen, yang kekuasaannya sama dengan direktur utama dan komisaris utama. Setiap pengambilan keputusan direktur utama dan komisaris utama (yang orang Indonesia) harus mendapat persetujuan dari wakilnya.</p> <p>Transaksi jual beli saham SG ke Cemex juga merugikan karena pemerintah RI tidak memperoleh harga adil (<i>fair value</i>) atau terlalu murah (<i>undervalued</i>). Harga SG yang terlalu murah ini dapat dikonfirmasi berdasar data pembandingan negara-negara tetangga (Vietnam, Filipina, China, dan Bangladesh) yang dilaporkan majalah <i>Asia Cement</i> (1998).</p>
BCA, dikelola oleh BPPN (2002)	<p>Divestasi 51% saham BCA pada tahun 2002 dengan perolehan dana sekitar Rp5,345 triliun sangat merugikan. Ini mengingat, dana rekapitalisasi BCA mencapai Rp59,7 triliun. Setelah mendapatkan Rp5,345 triliun.</p>

	<p>Pemerintah RI masih menanggung biaya bunga obligasi rekap. Pada akhir 2002, BCA memiliki portofolio obligasi rekap Rp47,7 triliun. Bila menggunakan bunga SBI 8% sebagai patokan (konservatif), dengan rata-rata obligasi rekap BCA (2002-2006) sekitar Rp36,5 triliun, berarti BCA membukukan pendapatan bunga dari pembayaran obligasi rekap sebesar Rp2,9 triliun. Sementara, rata-rata laba bersih BCA dalam kurun waktu 5 tahun terakhir sekitar Rp3,2 triliun. Itu artinya, sekitar 90% dari laba bersih BCA berasal dari pembayaran bunga rekap Pemerintah RI.</p>
<p><b>Indosat (2002)</b></p>	<p>Sebelum Mei 2002, Indosat bersama Deutsche Telekom (DT) memiliki Satelindo dengan struktur kepemilikan Indosat 75% dan 25%. Mei 2002, Indosat membeli 25% saham DT di Indosat dengan harga \$325 juta. Akibat transaksi ini, maka nilai (value) Satelindo 100%-nya adalah \$1,3 miliar. Setelah transaksi ini, berarti Indosat memiliki 100% saham Satelindo. Pada Oktober 2002, STT Telemedia (Singapura) membeli 41,94% saham pemerintah di PT. Indosat dengan harga \$624 juta. Dengan kata lain, 100% saham PT Indosat dihargai oleh STT senilai \$1,487 miliar. Karena harga 100% Satelindo sebesar \$1,3 miliar, maka itu artinya, harga 100% saham Indosat minus Satelindo hanya \$187 juta. Dengan kata lain, 41,94% saham pemerintah di Indosat yang dibeli STT hanya dihargai sebesar \$79 juta. Dengan harga \$79 juta tersebut, kini STT telah menguasai bisnis satelit dan hak operator <i>fixed-line</i>. Dengan harga \$79</p>

	juta tadi, STT juga menjadi penguasa mayoritas bisnis seluler di Indonesia.
--	---

Sumber: Kementrian Negara BUMN, diakses dari [www.bumn.ri.com](http://www.bumn.ri.com)

Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat beberapa BUMN yang sudah diprivatisasi dan tidak mendapatkan keuntungan dari penjualan tersebut. Hampir semua dari perusahaan-perusahaan tersebut dijual sahamnya oleh pemerintah dengan persentasi 85%. Jumlah yang sebenarnya tidak boleh karena dianggap terlalu besar. Sebab dengan persentasi sebesar itu maka pemerintah tidak akan memiliki hak kontrol lagi terhadap perusahaan yang bersangkutan. Salah satunya adalah terhadap privatisasi Indosat. Persentase 41,94% saham pemerintah di Indosat yang dibeli STT hanya dihargai sebesar \$79 juta. Dengan harga \$79 juta tersebut, kini STT telah menguasai bisnis satelit. Padahal Indosat pada tahun 2002 telah membeli 25% saham DT di Indosat dengan harga \$325 juta. Hal ini sangat berbanding jauh dari harga yang telah dibeli oleh Indosat sebelumnya, namun ketika dilakukan privatisasi harga yang ditawarkan kepada STT justru jauh dari layak.

Adapun dampak positif dan negatif dari kebijakan privatisasi Indosat tersebut adalah :

1. Dampak positif, negara mendapat tambahan dana atau devisa dari hasil penjualan saham kedua perusahaan tersebut, selain itu dengan masuknya kedua anak perusahaan Temasek, maka akan ada perbaikan dan baik pada manajemen maupun peningkatan teknologinya, yang tentunya akan berdampak perbaikan mutu dan pelayanan, dan juga bahwa privatisasi dapat memberikan manfaat bagi publik, termasuk untuk hak publik mendapatkan jasa telekomunikasi dengan harga yang kompetitif dari Indosat yang sudah diprivatisasi.
2. Dampak negatifnya, adalah terjadinya ekses yang mengindikasikan adanya monopoli pasar yang dilakukan oleh perusahaan induk dari Singtel dan



dan STT Singapore yaitu PT Temasek Singapura. Kondisi monopoli pasar ini merupakan kondisi yang tidak diinginkan dalam suatu lingkungan industri, yang mana akan merusak iklim bisnis di Indonesia. Walaupun tidak menguasai seluruh saham kedua perusahaan tersebut, tetapi lebih dari sepertiga sahamnya dikuasainya dan secara langsung Temasek mempunyai andil yang sangat besar dalam mengintervensi kebijaksanaan, strategi dan keuntungan yang didapat oleh kedua perusahaan telekomunikasi Indonesia tersebut. Selain itu pemerintah akan mengalami kesulitan untuk mengintervensi dan mengatur perusahaan-perusahaan ini secara langsung, karena selain berhadapan dengan Temasek, tetapi juga akan berhadapan dengan hukum internasional.

### **3.3. Relasi Kepentingan Dalam Privatisasi Indosat**

Proses kebijakan privatisasi Indosat tidak bisa dilepaskan dari adanya kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik dari berbagai kelompok. Kepentingan-kepentingan tersebut tidak hanya datang dari dalam negeri saja, melainkan juga berasal dari luar Indonesia. Ada juga peran pihak asing dalam proses privatisasi Indosat tersebut. Maka pada bagian ini akan dijelaskan seperti apa kepentingan tersebut, dan siapa aktor yang diuntungkan dari kebijakan privatisasi ini.

Relasi kepentingan dalam privatisasi Indosat pertama kali bisa kita lihat dari adanya pertarungan yang jelas antara sesama pendukung privatisasi yaitu Manajemen Indosat dengan Pemerintah (pemilik mayoritas Indosat). Hal ini terkait dengan Satelindo yang merupakan 'anak emas' dari PT Indosat. Di satu sisi Manajemen Indosat tampaknya lebih suka jika Satelindo dijual ke publik, sebelum Indosat di privatisasi, namun di sisi lain pemerintah justru keberatan. Masalahnya, jika Satelindo dijual terlebih dulu, minat investor strategis masuk ke Indosat akan susut. Sebab bisnis Indosat di sambungan langsung internasional (SLI) tidak lagi secerah yang dulu. Sementara, bisnis seluler yang digeluti Satelindo justru menjadi ladang emas yang semakin lamasemakin menjanjikan. Hal ini bisa dilihat

dari kontribusi Satelindo per kuartal I 2002 sudah diatas 50% pendapatan Indosat. Parahnya lagi, Mandiri Sekuritas (penasihat Indosat) dan Danareksa Sekuritas (penasihat divestasi saham pemerintah) merupakan dua kubu lama yang saling berseteru. Danareksa dimotori Dian Wiryawan(Direktur Utama Danareksa) yang kini telah beralih ke Zas Ureawan, sementara Mandiri dikenal dekat dengan kelompok Glenn Jusuf dan Agus Prodjosasmito dirut dan direktur lama Danareksa.<sup>151</sup> Dari sini sebenarnya sudah dapat dipetakan ada tarik menarik kepentingan dalam privatisasi Indosat dantarik-menarik kepentingan pun berlanjut.

Isu bergeser ke perdebatan soal pembiayaan rencana pembelian 25% saham Satelindo milik DeutscheTelekom oleh Indosat. Danareksa dan pemerintah lebih memilih cara penerbitan surat utang seperti penerbitan obligasi untuk membiayai akuisisi itu. Sementara itu, manajemen Indosat tampaknya lebih ingin pola *rights issue* (penerbitan saham baru) yang dipilih. Alasannya, buat pemerintah *rights issue* bisa menyebabkan kepemilikan sahamnya menyusut, karena pemerintah tak mungkin mengucurkan dana untuk membeli saham baru. Di sisi lain buat Indosat menerbitkan surat utang akan menambah beban, karena harus membayar bunga.

Namun akhirnya pemerintah dan Indosat melakukan kombinasi dalam penjualan saham Indosat, dimana saham pemerintah yang dijual akan dikurangi dari 14% menjadi 11,32%. Sementara Indosat tetap menjual sahamnya hanya 5%. Masalahnya kemudian adalah, persetujuan pelepasan 5% saham baru itu ternyata jadi bumerang buat pemerintah. Penyebabnya, waktu pelepasannya tidak diatur dengan baik. Jika semula dijadwalkan baru pada semester II, belakangan diketahui hanya berjarak dua minggu dengan *private placement* (penjualan terbatas) saham pemerintah. Hasilnya penjualan saham pemerintah kisruh. Saham yang terjual hanya 8,1% (83,5 juta saham) dengan harga Rp 12 ribu per lembar dan lebih

---

<sup>151</sup>Koran *Tempo*, *Perseteteruan Lama Dibalik Kisruh Indosat*, 31 Mei 2002.

rendah dari harga pasar Rp 12.600. Pemerintah bersama dua penasihatnya yaitu Danareksa dan Credit Suisse First Boston (CSFB) dianggap gagal.<sup>152</sup>

Awal dilakukannya privatisasi pemerintah menggunakan Danareksa dan CSFB sebagai penasihat keuangan sekaligus penjamin emisinya. Tapi untuk *right issue*, Indosat menunjuk Mandiri Sekuritas dan Merrill Lynch sebagai penasihat keuangannya. Dengan dua penasihat yang berbeda ini justru menimbulkan masalah, karena memiliki pendapat yang berlawanan dalam menilai proses privatisasi tersebut. Sehingga tidak menutup kemungkinan dua penasihat ini akan saling bersaing dan menjatuhkan. Permasalahan tidak hanya sampai disitu, Bapepam (badan pengawas pasar modal) mengatakan bahwa sebenarnya CSFB tidak memiliki izin operasi di Indonesia, namun hal tersebut tidak menyurutkan langkah pemerintah untuk melanjutkan proses privatisasi tanpa melakukan investigasi terlebih dulu. Adanya kekisruhan yang terjadi dalam privatisasi ini diakibatkan oleh tarik menarik antara kementerian BUMN, Manajemen Indosat, Danareksa dan CSFB sebagai penasihat keuangan pihak pemerintah.

Relasi kepentingan diatas mengarah pada keinginan pihak pemerintah (Kementerian BUMN) dan pihak Indosat untuk bisa mendapatkan keuntungan dari proses privatisasi tersebut. Mulai dari penjualan Satelindo yang merupakan anak emas Indosat, sampai pada pemilihan penasehat keuangan masing-masing. Privatisasi Indosat ini memiliki target penjualan sebesar 11,32% (117,174 juta saham), namun privatisasi yang berlangsung mengalami kegagalan dan tidak sesuai seperti yang diharapkan. Pada saat itu saham yang berhasil terjual hanya sekitar 8,1% atau 83,5 juta saham dari target 11,32% saham. Danareksa Sekuritas dan Credit Suisse First Boston (CSFB) sebagai penasihat keuangan yang ditunjuk pemerintah mengatakan bahwa kegagalan ini dikarenakan adanya gangguan menjelang *placement*, dan pemerintahlah yang menyebabkannya sehingga harga yang didapat tidak sesuai yang sudah dipredikasi.<sup>153</sup> Salah satu gangguan tersebut adalah ketika ada berita yang kemudian beredar bahwa Indosat akan mengadakan

---

<sup>152</sup>[http://www.arsip.net/id/link/perseteruan lama dibalik kisruh Indosat](http://www.arsip.net/id/link/perseteruan%20lama%20dibalik%20kisruh%20Indosat), diakses 31 Mei 2011.

<sup>153</sup>Koran Kompas, *Kisruh Indosat, Cermin Buruknya Privatisasi*, 31 Mei 2002.

*right issue* menjelang *placement* pemerintah. Hal ini bertolak belakang dan tidak mungkin dilakukan dalam waktu yang bersamaan, yang pada akhirnya akan membuat para investor bingung dan tidak jadi membeli saham tersebut. Namun pemerintah justru memiliki pendapat tersendiri atas kegagalan harga jual saham tersebut. Melalui Laksamana Sukardi mengatakan bahwa harga saham Indosat yang jatuh pada saat itu bukanlah dikarenakan oleh akan adanya *right issue* yang dilakukan pemerintah, melainkan adanya *insider trading* oleh penasihat keuangan Indosat lainnya yaitu Merrill Lynch.<sup>154</sup> Namun pihak Merrill Lynch justru membantah ungkapan tersebut.

Konflik dalam privatisasi Indosat semakin jauh bergulir, berlanjut dengan lengsernya Hari Kartana (Dirut Indosat) yang digantikan oleh Widya Purnama. Sesaat pemerintah mengumumkan bahwa pemenang divestasi Indosat adalah pihak STT, Widya Purnama yang dulunya merupakan direktur PT Sisindosat (anak perusahaan Indosat) terlihat begitu bersemangat untuk segera menggantikan posisi Hari Kartana. Di masa jabatan Hari Kartana Indosat hanya di divestasi 8,1% saja, hal inilah yang membuat pemerintah merasa tidak sesuai dan berusaha untuk menggantikan Hari Kartana dengan Widya Purnama yang akan mendivestasi Indosat sebesar 41,94%.

Ketika menjabat sebagai Dirut Indosat yang baru, Widya Purnama memastikan bahwa tidak akan ada penyadapan yang terjadi pasca masuknya STT ke Indosat. Hal ini karena ada isu yang beredar bahwa setelah Indosat dijual ke pihak STT, maka akan ada penyadapan yang membahayakan keamanan negara. Menurut Widya, Indosat menggunakan satelit Palapa C-2 dimana digunakan sebanyak 60 % oleh televisi lokal Indonesia seperti RCTI, SCTV dan Indosiar. Sisanya, 40 % oleh asing seperti TV-5, RTB, ABC dan MTV. Berikut akan diberikan tabel aktor-aktor yang mendukung privatisasi Indosat.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> *Ibid.*

**Tabel 3.2**  
**Aktor-Aktor yang Mendukung Privatisasi Indosat**

<b>Kementrian BUMN</b>	<b>Manajemen Indosat</b>	<b>Danareksa (penasihat keuangan pemerintah)</b>	<b>Mandiri Sekuritas (penasihat keuangan Indosat)</b>
Laksamana Sukardi	Widya Purnama	Dian Wiryawan	Glen Jusuf
Mahmudin Yasin	Hari Kartana	Zas Ureawan	Agus Pradjosmito

Sumber : Analisis Penulis

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat semua kelompok yang ikut mendukung proses berjalannya privatisasi Indosat. Kelompok-kelompok tersebut berasal dari pemerintah (Kementrian BUMN), penasihat keuangan pemerintah (Danareksa), Indosat dan penasihat keuangannya (Mandiri Sekuritas).

Privatisasi ini juga tidak luput dari nuansa politis. Berdasarkan surat kabar Singapura *The Straits Times* menyebut bahwa AM Fatwa dan Fuad Bawazier telah diminta Amien Rais untuk mendukung Telkom Malaysia sebagai pembeli saham Indosat.<sup>156</sup> Ada kesan bahwa terdapat persaingan antara PAN dan PDIP.<sup>157</sup> Nuansa politis juga terlihat ketika pada saat Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa PT Indosat, beberapa anggota DPR ikut hadir didalamnya. Padahal sesuai aturan yang bisa ikut masuk hanya orang-orang yang memiliki

<sup>156</sup> <http://www.mail-archieve.com/Indosat-Siapa-yang-Membohongi-Rakyat/diakses> 22 Juni 2012 pukul 19.00 WIB.

<sup>157</sup> *Ibid.*

saham di Indosat saja.<sup>158</sup> Namun terdapat beberapa anggota DPR yang ternyata tidak memiliki saham, justru ikut masuk didalamnya.

Selain itu kejanggalan dalam privatisasi ini juga dapat dilihat dari investor yang membeli Indosat. Berdasarkan keterangan pemerintah dikatakan bahwa pembeli Indosat adalah STT (Singapore Technologies Telemedia). Namun pada saat penandatanganan kontrak jual beli, yang bertanda tangan justru perusahaan lain yakni ICL (Indonesian Communication Limited). Anehnya, menurut pihak Kementerian BUMN bahwa ini merupakan hal yang wajar dalam bisnis internasional.<sup>159</sup>

Pihak Kementerian BUMN mengatakan bahwa penggunaan ICL sebagai *special purpose vehicle* oleh STT bertujuan untuk memisahkan suatu unit usaha dalam sebuah grup dalam hal pendanaan dan perencanaan pajaknya. Selain itu, penggunaan ICL sebagai kendaraan investasi oleh perusahaan Singapura itu telah diinformasikan kepada penasihat keuangan sejak tahap penawaran awal.<sup>160</sup>

Selain itu pihak Kementerian BUMN juga membantah adanya dana yang hilang atau tidak tercatat dari hasil penjualan Indosat. Total hasil penjualan dari 41,94% saham tersebut yaitu AS\$627,354 juta. Tetapi yang disetor ke rekening pemerintah baru AS\$583,414 juta, setelah dikurangi biaya konsultan dan transaksi lainnya sebesar AS\$18,94 juta. Selisih AS\$25 juta lagi masih berada di rekening penampungan berdasarkan perjanjian *escrow*. Uang tersebut baru akan disetor ke rekening pemerintah setelah selesainya pengesahan perubahan anggaran Indosat.<sup>161</sup>

Minimnya transparansi dalam divestasi Indosat memicu kecurigaan bahwa dana yang didapat disalahgunakan ke kas PDI-P, partai tempat Meneg BUMN

---

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Afred Suci, *151 Konspirasi Dunia*, Jakarta : Wahyu Media, 2009, hal 79.

<sup>160</sup> *Pikiran Rakyat*, Laksamana Dituduh Korupsi Kasus Divestasi Indosat, 7 Januari 2003.

<sup>161</sup> Untuk membuktikan klaim ini memang harus diadakan audit dan pemeriksaan keuangan lebih lanjut. Namun faktanya sampai sekarang dana hasil privatisasi telah menghilang sekurang-kurangnya Rp 8 milyar.

Laksamana Sukardi bernaung.<sup>162</sup> Secara terbuka, dalam sebuah konferensi pers Gusdur bahkan menuding adanya komisi sebesar Rp 5,6 triliun dalam penjualan saham Indosat.<sup>163</sup>

Dalam proses privatisasi ini juga tidak dapat dihindari adanya intervensi pihak asing seperti IMF dan Bank Dunia. Hal ini menyebabkan tidak adanya keuntungan yang didapat pemerintah Indonesia dari proses privatisasi, sebaliknya justru membuat rakyat semakin miskin dan menderita.<sup>164</sup> IMF masuk ke Indonesia saat terjadi krisis ekonomi, dengan beban hutang luar negeri yang membengkak. Hal tersebut dijadikan kesempatan bagi IMF untuk menawarkan nasehat agar melakukan liberalisasi ekonomi untuk bisa keluar dari krisis ekonomi. Hal inilah yang membedakan privatisasi di Indonesia dengan privatisasi di Eropa, karena privatisasi di Indonesia lebih diwarnai dengan hadirnya IMF, sehingga ada kesan paksaan dalam pelaksanaannya. Berbeda dengan privatisasi di Eropa yang dilakukan justru tanpa tekanan pihak manapun, dan berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.<sup>165</sup>

*Letter of Intent* atau nota kesepakatan merupakan ‘kontrak’ antara pemerintah negara berkembang dengan IMF untuk bisa mendapatkan bantuan dana bagi pemulihan krisis ekonomi nasional. Salah satu ketentuannya yaitu dengan mensyaratkan privatisasi sebagai agenda penyesuaian struktural (*structural adjustment program*) yang harus ditempuh pemerintah.

Penolakan terhadap privatisasi Indosat pun datang dari para elit politik seperti Amien Rais, Alvin Lee, Rizal Ramli, Ichsanuddin Noorsy, Marwan Batubara dan Didik J Rachbini. Kelompok ini sangat gencar menyerang kebijakan privatisasi yang sudah dilakukan oleh Laksamana Sukardi. Sempat muncul

<sup>162</sup>Sepanjang tahun 2003, Menneg BUMN Laksamana Sukardi telah melakukan privatisasi sebanyak lima BUMN, yaitu Bank Mandiri, Indosat, BRI, Indocement, dan PT Perusahaan Gas Negara.

<sup>163</sup>*Tempo*, Selisih Rp 208 Milyar untuk Komisi?, Edisi 45/XXXI/06-12 Januari 2003.

<sup>164</sup><http://www.inilah.com/read/detail/2967/privatisasi-siapa-takut/diakses> 22 Juni 2012 pukul 22.00 WIB.

<sup>165</sup>Syamsul Hadi, *Post Washington Consensus dan Politik Privatisasi di Indonesia*, Jakarta : 2007, hal 86.

isubahwa pertentangan yang terjadi antar aktor politik tersebut berkaitan dengan jelang pemilu 2004.<sup>166</sup> Namun hal tersebut hanya sebuah wacana dan sangat sulit untuk bisa dibuktikan kebenarannya. Saling tuding pun sempat terjadi antara Amien Rais dengan Laksamana Sukardi tentang privatisasi Indosat. Laksamana sebagai aktor sentral dalam privatisasi Indosat meyakini bahwa privatisasi tersebut tidak pernah merugikan negara. Namun tidak demikian bagi Amien Rais, yang menganggap bahwa privatisasi tersebut sudah merugikan negara. Amien Rais menuduh Laksamana telah melakukan tindakan penjualan negara kepada pihak asing, yang ditanggapi Laksamana dengan melakukan pelaporan kepada pihak berwajib atas pencemaran nama baik.<sup>167</sup>

Amien Rais tidak sendirian dalam menentang Laksamana, Alvin Lee (PAN) yang merupakan anggota DPR Komisi VI pada saat itu juga sepatutnya dengan apa yang dikatakan oleh Amien Rais. Dia juga dengan tegas menolak penjualan Indosat. Hal ini dikarenakan Indosat merupakan perusahaan yang “sehat”, sehingga tidak perlu dijual. Jika pun diprivatisasi maka tidak sampai 50% saham pemerintah lepas begitu saja, sehingga secara otomatis pemerintah Indonesia tidak memiliki wewenang terhadap Indosat lagi.<sup>168</sup>

Menurut Alvin Lee, Indosat sebenarnya tidak perlu dijual mengingat Indosat merupakan salah satu aset negara yang paling strategis. Hal ini disebabkan karena hanya Indosat yang memiliki hak/wewenang dalam satelit yang ada di Indonesia. Tidak ada lagi perusahaan telekomunikasi yang memiliki wewenang selain Indosat. Oleh karena itu ketika akan dilakukan penjualan, maka secara otomatis banyak oknum-oknum yang berusaha mengambil kepentingan dibalik privatisasi ini. Sehingga menjadikan Indosat sebagai bahan perebutan kepentingan dari kelompok tertentu.<sup>169</sup>

Beliau juga menegaskan bahwa privatisasi yang dilakukan terhadap Indosat tidak pernah mendapatkan izin resmi dari DPR. Laksamana Sukardi yang

<sup>166</sup> Namun hal ini sulit untuk dibuktikan kebenarannya, karena tidak memiliki bukti yang nyata.

<sup>167</sup> *Koran Kompas, Laksamana dilaporkan ke pihak berwajib*, 21 Januari 2004.

<sup>168</sup> *Wawancara* dengan Alvin Lee, 29 Desember 2011.

<sup>169</sup> *Ibid.*



saat itu menjabat sebagai Menteri BUMN hanya memberikan informasi bahwa akan dilakukan privatisasi, tapi DPR tidak pernah menyetujuinya. Hal ini bisa dibuktikan dari tidak adanya bukti hasil RDP yang dilakukan di DPR, atau bahkan hasil rapat yang mengaskan bahwa privatisasi Indosat memang mendapat restu dari DPR. Namun hal ini sampai sekarang tidak pernah bisa dibuktikan oleh Laksamana Sukardi. Sehingga pernyataan Laksamana Sukardi yang menyatakan bahwa privatisasi ini sudah mendapat izin dari DPR adalah sebuah kebohongan publik.<sup>170</sup>

Jikapun ingin melakukan privatisasi terhadap Indosat maka paling tidak menurutnya harus ada rapat gabungan yang dilakukan antara Komisi V dan IX serta Indosat sendiri. Harus ada kesepakatan antar ketiga bagian tersebut. Ketika telah mencapai kata sepakat maka barulah boleh melakukan privatisasi seperti yang diinginkan. Namun dalam kasus Indosat, hal tersebut tidaklah pernah terjadi.

Alvin Lee juga menegaskan bahwa dalam privatisasi Indosat tidak ada kepentingan untuk menjatuhkan pemerintahan Megawati. Kritikan terhadap kebijakan yang dilakukan pemerintahan Megawati merupakan hal yang wajar dilakukan oleh siapapun, baik itu DPR, LSM, dan termasuk Amien Rais sebagai ketua MPR pada saat itu. Tidak ada settingan untuk menaikkan citra PAN menjelang pemilu 2004, walaupun pada saat itu Amien Rais mencalonkan sebagai presiden di 2004.<sup>171</sup>

Kebijakan privatisasi ini tidak hanya mendapatkan protes dari kelompok elit politik saja, melainkan juga dari kelompok karyawan Indosat sendiri. Protes yang diketuai oleh Marwan Batubara menolak penjualan Indosat yang dianggap tidak menjadi sebuah alasan untuk menutupi kebutuhan defisit APBN 2002. Sebab perusahaan ini merupakan salah satu BUMN yang penting bagi negara. Selain itu, jika Indosat di privatisasi maka akan timbul kekhawatiran dimana para karyawan yang memiliki jabatan penting di perusahaan itu tidak akan lagi mendapatkan posisi yang strategis, sebab Indosat sudah dikuasai hampir

---

<sup>170</sup>*Ibid.*

<sup>171</sup>*Ibid.*

seluruhnya oleh Singapura. Sehingga sangat kecil kemungkinan para karyawan yang sudah lama bekerja akan mendapatkan jabatan yang strategis.<sup>172</sup>

Pasca penjualan Indosat kepada Temasek 2002-2003, ada semacam ketidaknyamanan kerja yang dialaminya. Salah satu bentuk ketidaknyamanan tersebut menurutnya adalah para pegawai Indosat yang memiliki karir bagus sekalipun tidak akan bisa menduduki jabatan yang paling strategis di perusahaan tersebut. Hal ini dikarenakan struktur organisasi perusahaan sudah beralih menjadi milik Temasek (Singapura), sehingga segala keputusan yang berkaitan dengan perusahaan pihak Temaseklah yang menentukan, dan sangat sulit bagi pegawai Indonesia untuk bisa mendapatkan posisi yang strategis. Apalagi semenjak beralihnya Indosat menjadi milik Temasek, Indosat lebih banyak dikuasai oleh pegawai-pegawai pilihan PT Temasek. Para komisaris Indosat kebanyakan diduduki oleh orang-orang pilihan Temasek.<sup>173</sup>

Protes tergegar dilakukan pada 20 Desember 2002 yang dengan tegas mengatakan bahwa privatisasi Indosat telah mengakibatkan kerugian negara trilyunan rupiah. SPI menilai bahwa harga Rp 12.950 per saham lebih rendah dibandingkan dengan nilai saham Satelindo yang dibeli oleh PT Indosat dari DeTe Asia. Seperti yang sudah diketahui bahwa sebelum menjual saham tersebut, Indosat telah membeli 70% saham Satelindo dari PT Bimagraha Telekomindo dengan nilai AS\$ 260,4 juta. Kemudian pada Desember 2002 Indosat membeli 25% saham Satelindo dari Deutsch Telekom Asia senilai AS\$ 350 juta, sehingga total kepemilikan Indosat sebesar AS\$ 1,3 miliar. Sehingga Indosat menjadi pemegang saham terbesar di Satelindo beserta anak-anak perusahaannya seperti IM3 seluler, MGTI, SLI Indosat dan 20 anak perusahaan lainnya. Oleh karena itu SPI menilai bahwa Indosat memiliki nilai yang strategis dalam bisnis telekomunikasi di Indonesia. Maka akan sangat berbahaya bagi bangsa dan negara bila dikuasai oleh negara asing atau oleh salah satu perusahaan telekomunikasi

---

<sup>172</sup><http://www.tempo.co.id/SPI-Tolak-Privatisasi>, diakses 14 Juni 2011.

<sup>173</sup>*Ibid.*

tertentu, apalagi perseroan Indonesia Communication Ltd (ICL) yang dipakai sebagai alat STT dalam transisi akuisisi.

Namun hal tersebut dibantah oleh Raden Pardede (Danareksa *Reseach Institute*), harga yang diberikan STT sebesar Rp 12.950 per lembar saham sudah cukup layak. Sebab, harga saham Indosat di pasar saat ini hanya berkisar Rp 8.000 hingga Rp 9.000. Selain itu, harga yang diberikan STT juga lebih tinggi dari yang ditawarkan investor asal Malaysia, yakni sekitar Rp 11.000. Bahkan, harga STT jauh di atas penawaran *bidder* lokal yang juga hanya berkisar Rp 8.000 hingga Rp 9.000. Jadi bila memang penolakan karyawan karena harga, dinilai relatif. Raden menambahkan bahwa privatisasi ini justru untuk kepentingan para karyawan Indosat juga. Tidak akan ada pemecatan seperti yang dikhawatirkan para karyawan selama ini.<sup>174</sup>

Aksi protes dari SPI tersebut tidak hanya berhenti sampai disitu saja, pada tanggal 27 Desember 2002 demonstrasi masih berlanjut dan menuntut pengembalian saham yang telah dibeli oleh STT.<sup>175</sup> Pihak SPI juga menilai bahwa privatisasi Indosat ini sudah melakukan pelanggaran hukum. Diantaranya sebagai berikut : Pertama, pelanggaran UUD 1945 pasal 33 ayat (2), sebab indosat merupakan cabang produksi penting yang harus dikuasai oleh negara. Kedua, pelanggaran TAP X/MPR/2001 dan TAP VI/MPR/2002, karena proses privatisasi tidak selektif dan tanpa konsultasi dengan DPR. Ketiga, pelanggaran terhadap UU No 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004, terutama pasal 12, UU No 5/1999 tentang larangan praktik monopoli, UU No 3/2000 tentang pertahanan Negara, dan UU No 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing. Keempat, pemerintah dinilai telah menyebabkan kerugian ekonomi negara akibat penjualan saham di bawah harga dan hilangnya potensi *dividen*.

Berdasarkan UU No 19/2003 pasal 76 ayat (2) disebutkan bahwa kriteria persero yang diprivatisasi adalah persero yang bergerak dalam industri/sector

---

<sup>174</sup>*Ibid.*

<sup>175</sup><http://www.tempo-interaktif.com>, *Karyawan Indosat Mogok Massal mulai 27 Desember*, diakses 23 Desember 2011.

usaha yang unsur teknologinya cepat berubah. Oleh pemerintah Indosat dianggap tergolong perusahaan dengan kriteria demikian dan telah memasuki tahap *sunset industry*. Sama juga seperti yang sudah dikatakan oleh Laksamana Sukardi sebelumnya bahwa Indosat ini merupakan salah satu perusahaan telekomunikasi yang cepat usang oleh karena itu harus diprivatisasi.<sup>176</sup> Perkembangan teknologi *Voice over Internet Protocol (VoIP)* yang menjadikan komunikasi antarnegara menjadi lebih murah, dirasa akan menggeser kedudukan sistem sambungan internasional melalui satelit seperti yang dilakukan oleh Indosat. Disini pemerintah mengukur strategis tidaknya suatu bidang usaha berdasarkan basis teknologinya semata, dan inilah yang kemudian dijadikan dasar privatisasi PT Indosat.

Hal tersebut mendapatkan pembenaran dari Ichsanuddin Noorsy (Golkar) yang mengatakan bahwa privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah tidak lebih dari sekedar dari manipulasi pemerintah terhadap sumber-sumber daya dan hajat hidup orang banyak. Hal ini jelas tertuang dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (2) : Cabang-cabang produksi yang bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Menurutnya sudah terjadi pelanggaran salah satu pasal dalam pelaksanaan privatisasi tersebut. Memang pada awalnya privatisasi menjanjikan manfaat yang baik karena akan menciptakan efisiensi dan harga yang terjangkau, namun faktanya tidak demikian. Korea, Jepang, Amerika dan Inggris juga menolak melakukan privatisasi terhadap sektor yang mereka anggap penting bagi orang banyak, sehingga kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dinilai sebagai sebuah keberanian tapi tidak sesuai dengan arah.<sup>177</sup>

Didik J Rachbini (PAN) mengemukakan, kebijakan yang dilakukan pemerintah tersebut bertentangan dengan Pasal 28 UU Nomor 5/1999. Pasal tersebut menyatakan pelaku usaha dilarang mengambil (mengakuisisi) saham perusahaan lain bila tindakan tersebut dapat mengakibatkan timbulnya monopoli

<sup>176</sup><http://www.bumn.go.id/17012/publikasi/berita/laks-bikin-buku-putih-indosat/diakses> 22 Mei 2011 pukul 17.00 WIB.

<sup>177</sup><http://www.media.indonesia.com>, 22 Mei 2004.

dan persaingan usaha tidak sehat. Beliau berpendapat, apa yang dilakukan pemerintah dalam divestasi Indosat tidak memperhatikan kebijakan strategis jangka panjang dan cenderung mengabaikan aspek-aspek yang berkait dengan struktur industri dan usaha untuk persaingan sehat.<sup>178</sup>

Menurutnya secara teori, privatisasi merupakan gagasan dan langkah untuk pengembangan usaha yang memerlukan modal. Dengan tambahan modal tersebut perusahaan leluasa mengembangkan usaha ke peningkatan volume, penciptaan produk atau jenis usaha yang dinilai *feasible* sehingga pendapatannya meningkat, yang pada gilirannya dapat meningkatkan laba perusahaan. Pengembangan itu berarti juga peningkatan lapangan kerja baru, sehingga berdampak pada pertumbuhan ekonomi, tetapi tidak untuk menutup APBN. Meski secara teori privatisasi menjanjikan, Noorsy melihat hal itu tak lebih sebagai upaya pemerintah mendorong ke arah apa yang disebutnya sebagai Negara pasar, yaitu negara lebih ditentukan oleh kekuatan pasar, sebuah orientasi yang sama sekali berbeda dengan kehendak para *founding fathers* yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945, bahkan membahayakan negara. Usulan privatisasi dalam praktik kenegaraan kita, kerap muncul di saat menjelang pemilu atau menjelang akhir kekuasaan, sehingga langkah privatisasi sulit dilepaskan dari kepentingan rezim penguasa. Tudingan itulah yang melekat pada privatisasi PT. Indosat saat pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Noorsy berpendapat, privatisasi tetap perlu untuk sektor-sektor yang bukan merupakan cabang-cabang produksi dan sumber daya hajat hidup orang banyak, seperti sektor perikanan.

Sebagai bahan perbandingan dapat dilihat bahwa kasus Indosat ini hampir mirip dengan apa yang terjadi di Thailand, ketika pemerintah Thailand melakukan penjualan salah satu perusahaan telekomunikasinya yakni Snin Corp kepada Temasek, yang juga membeli Indosat. Berbagai protes juga gencar dilakukan oleh masyarakat Thailand, namun tetap saja Snin Corp diprivatisasi. Namun yang membedakan privatisasi di Asia dengan negara-negara maju seperti Amerika dan

---

<sup>178</sup> *Ibid.*

Australia yaitu membatasi kepemilikan asing sebesar 25% dalam perusahaan telekomunikasi nasional. Hal ini menunjukkan bahwa sektor telekomunikasi adalah sektor yang sangat strategis, dan tidak bisa dipandang dari sudut bisnis biasa. Tetapi yang terjadi di Indonesia justru sebaliknya, pemerintah menjual hampir 85% saham milik pemerintah kepada pihak asing. Padahal Indosat merupakan perusahaan telekomunikasi yang memiliki nilai penting bagi Indonesia.



**Tabel 3.3**  
**Aktor-Aktor yang Mendukung dan Menolak Privatisasi Indosat serta Alasan Penolakan/Dukungan**

Nama Aktor	Alasan Mendukung/Menolak
Laksamana Sukardi ( <b>mendukung</b> )	Untuk menutupi defisit APBN 2002, mereformasi sektor telekomunikasi, dan meningkatkan efisiensi terhadap Indosat.
Mahmudin Yasin ( <b>mendukung</b> )	Mendukung kebijakan yang dibuat Laksamana, yang menganggap bahwa privatisasi Indosat akan menciptakan efisiensi BUMN.
Widya Purnama ( <b>mendukung</b> )	Ingin memajukan Indosat agar lebih baik lagi, sehingga keuntungan yang didapat pemerintah lebih besar.
Amien Rais ( <b>menolak</b> )	Membela kekayaan negara yang seharusnya tidak dijual ke pihak asing (nasionalisme).
Alvin Lee ( <b>menolak</b> )	Sebagai wakil rakyat di DPR, menolak penjualan aset negara yang dinilai penting. Jika aset tersebut dijual maka negara akan mengalami kerugian.
Marwan Batubara ( <b>menolak</b> )	Ada perubahan struktur organisasi kepegawaian ketika privatisasi dilakukan.

Rizal Ramli ( <b>menolak</b> )	Membela kepentingan rakyat atas nama UUD 1945
Ichsanuddin Noorsy ( <b>menolak</b> )	Membela kepentingan rakyat atas nama UUD 1945
Didik J Rachbini ( <b>menolak</b> )	Membela UUD 1945

Sumber : Berdasarkan analisis penulis

Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat bahwa kebanyakan aktor yang menolak privatisasi Indosat memiliki alasan nasionalisme. Seperti misalnya Amien Rais yang menolak dilakukannya privatisasi karena menganggap bahwa penjualan Indosat tidak tepat. Mengingat bahwa Indosat merupakan salah satu aset rakyat Indonesia dalam bidang telekomunikasi. Selain itu ada Didik J Rachbini yang menilai bahwa penjualan Indosat telah melanggar pasal 33 UUD 1945. Dimana dalam pasal tersebut disebutkan bahwa negaralah yang menguasai aset-aset negara yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan Indosat termasuk salah satu aset tersebut. Hal tersebutlah yang membuat Didik menolak dilakukannya privatisasi Indosat tersebut.



## **BAB IV PENUTUP**

### **4.1 Kesimpulan**

Pada bagian ini akan diberikan sebuah kesimpulan akhir dari pembahasan yang sudah diuraikan dari bab I-3. Kesimpulan ini akan dijelaskan dengan menggunakan landasan teori yang sudah dipakai sebelumnya, sehingga akan ditemukan kesesuaian kasus dengan teori yang dipakai.

Kebijakan privatisasi PT Indosat tahun 2002 yang dilakukan oleh pemerintah tidak luput dari kontroversi. Buruknya situasi perekonomian Indonesia ditandai dengan membengkaknya beban utang luar negeri yang mencapai AS\$ 137,42 milyar atau 2/3 PDB Indonesia. Situasi ini mendorong pemerintah untuk meminta bantuan dana kepada IMF. Pada LoI pertama yang ditandatangani Oktober 1997, privatisasi disebut sebagai salah satu strategi untuk meningkatkan kompetisi pada level domestik, meningkatkan efisiensi, dan memperbaiki *supply* kepada konsumen. Indosat merupakan salah satu dari beberapa BUMN yang direncanakan diprivatisasi. Wacana privatisasi Indosat semakin jelas ketika ditandatanganinya LoI November 1998, dimana pada LoI tersebut dinyatakan bahwa pemerintah berencana mengajukan undang-undang telekomunikasi baru yang rencananya akan diajukan kepada DPR akhir Desember, yang mencakup semua aspek regulasi dan kompetisi bidang telekomunikasi. Pada LoI ini mengindikasikan bahwa pemerintah mulai menggalang dukungan DPR agar pelaksanaan kebijakan privatisasi Indosat tidak terbentur persoalan perundangan.

Sejak ekonomi Indonesia berada dalam pengawasan IMF, Indonesia ditekan untuk melakukan reformasi ekonomi (program penyesuaian struktural) yang didasarkan pada pemikiran ekonomi kapitalis neoliberal. Reformasi tersebut meliputi intervensi pemerintah harus dihilangkan atau diminimumkan, swastanisasi perekonomian Indonesia seluas-luasnya, liberalisasi seluruh kegiatan ekonomi dengan menghilangkan segala bentuk proteksi dan subsidi, memperbesar

dan memperlancar arus modal asing dengan fasilitas yang lebih besar. Indonesia yang pada saat itu merupakan negara yang baru merasakan berdemokrasi sejak runtuhnya Orde Baru, menganggap bahwa dengan melakukan privatisasi akan memulihkan perekonomiannya setelah diterjang krisis moneter. Dengan menerapkan kebijakan privatisasi tersebut, diharapkan akan terciptanya *good governance*, artinya akan mendorong keterbukaan pasar, transparansi, partisipasi, efisiensi, dan terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik.

Kebijakan privatisasi Indosat tidak luput dari kontroversi. Harga jual Indosat Rp 12.950 per saham dinilai oleh SPI (Sarikat Pekerja Indosat) terlalu rendah dibandingkan nilai saham Satelindo yang dibeli PT Indosat dari DeTe Asia. Selain itu, penjualan Satelindo sebelum Indosat diprivatisasi juga sempat menjadi perdebatan antara Kementerian BUMN dengan Manajemen Indosat. Satelindo merupakan anak perusahaan Indosat yang memiliki nilai jual tinggi. Hal itulah yang sempat membuat Kementerian BUMN dan Manajemen Indosat saling bersitegang untuk mempertahankan Satelindo..

Privatisasi Indosat tersebut mendapatkan penolakan dari beberapa aktor politik. Adapun kelompok yang Amien Rais (PAN), Alvin Lee (PAN), Marwan Batubara (Sarikat Pekerja Indosat), Didik J Rachbini (PAN), Ichsanuddin Noorsy (Golkar), dan Rizal Ramli (Mantan Menteri Perekonomian). Adanya kekhawatiran jatuhnya Indosat kepada STT yaitu ketakutan akan munculnya monopoli baru di sektor telekomunikasi. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa STT merupakan berada pada satu induk perusahaan dengan SingTel yang sudah menguasai Telkomsel. Ini berarti bahwa perusahaan Singapura tersebut telah menguasai 35 % saham Telkomsel dan 41,94 % saham Indosat, berikut 20 anak perusahaannya. Dari 20 anak perusahaan tersebut terdapat Satelindo yang sempat diperdebatkan mengenai penjualannya oleh pemerintah (Kementerian BUMN) dengan pihak Manajemen Indosat.

Dalam kenyataannya, alasan privatisasi BUMN yang bergerak dibidang telekomunikasi pasca krisis, lebih banyak diwarnai oleh motivasi untuk menutupi defisit APBN daripada upaya restrukturisasi. Sehingga yang terjadi adalah agenda

dari privatisasi tersebut lebih mengutamakan pendapatan dana segar daripada menciptakan pasar yang lebih kompetitif dan terbuka.

Sehingga pada dasarnya kebijakan privatisasi di negara manapun termasuk Indonesia tetap memerlukan persiapan yang baik. Pemerintah perlu melakukan pengawasan, mengatur pelaksanaan privatisasi agar berjalan dengan baik. Sehingga tujuan dari privatisasi dapat terwujud, seperti sejauh mana keuntungan yang akan dihasilkan, strategi yang dapat dikembangkan untuk mengantisipasi terjadinya peningkatan angka pengangguran sebagai konsekuensi privatisasi, dan membangun akses masyarakat terhadap sektor yang diprivatisasi terutama yang menyangkut kebutuhan masyarakat luas seperti komunikasi.

#### 4.2 Implikasi Teoritis

Adapun implikasi teoritis dari teori yang dipakai yaitu dengan menggunakan teori kebijakan publik Bromley bahwa dalam pembuatan sebuah kebijakan ada tiga kelompok yang memiliki peran penting yaitu, *policy level* (legislatif), *organizational level* (eksekutif), dan *operational level* (perusahaan). Seluruh elemen tersebut merupakan *stakeholders* (pemangku kepentingan). DPR sebagai *policy level* memiliki kekuasaan untuk membuat sebuah kebijakan. Namun dalam kasus privatisasi Indosat, DPR sama sekali tidak ikut dilibatkan. Bahkan DPR dan pihak Kementrian BUMN sempat saling tuduh tentang proses penjualan Indosat yang telah mendapatkan izin.

Dalam proses penyusunan kebijakan ada beberapa aktor yang terlibat. Keterlibatan aktor dalam perumusan kebijakan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu yang resmi dan tidak resmi. Aktor resmi diidentifikasi oleh presiden (eksekutif), legislatif, yudikatif dan agen-agen pemerintah (birokrasi). Mereka dikatakan resmi karena mempunyai kekuasaan yang diakui secara konstitusi yang sah dan mengikat. Sedangkan untuk aktor yang tidak resmi diidentifikasi oleh partai-partai politik, warga negara individu dan kelompok-kelompok kepentingan. Dalam kasus privatisasi Indosat, adapun aktor resmi yang terlibat

yaitu Kementerian BUMN (birokrasi). Sedangkan aktor yang tidak resmi yaitu berasal dari aktor-aktor politik yang menentang dilakukannya privatisasi Indosat.

Merujuk yang dikatakan Liddle bahwa ada aktor diluar *state* yang juga turut berperan dalam pembuatan sebuah kebijakan di Indonesia, yaitu kaum intelektual dan konsumen. Aktor tersebut yaitu lembaga keuangan internasional (IMF). Kehadiran IMF di Indonesia di tahun 1997/1998 saat Indonesia sedang mengalami krisis moneter. IMF datang dengan memberikan saran dan bantuan dana kepada Indonesia agar bisa keluar dari krisis, tetapi dengan syarat-syarat yang telah ditentukan. Adapun salah satu syarat yang diberikan oleh IMF adalah agar Indonesia melakukan swastanisasi terhadap BUMN.

Peranan masyarakat sebagai pengontrol setiap kebijakan justru aktif memberikan pandangan-pandangannya. Masyarakat disini merupakan salah satu aktor tidak resmi yang turut berpengaruh dalam pembuatan sebuah kebijakan. Seperti misalnya Amien Rais, Ichsanuddin Noorsy, Didik J Rachbini, Marwan Batubara, dan Rizal Ramli ikut menyuarakan penolakan mereka terhadap penjualan Indosat. Kelompok masyarakat yang berada diluar pemerintah ini menjadi pemantau jalannya sebuah kebijakan.

Dalam pembuatan sebuah kebijakan, proses analisis kebijakan dianggap sebagai serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politik tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung satu dengan yang lain dan diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Proses pembuatan kebijakan publik melibatkan aktivitas pembuatan keputusan yang cenderung mempunyai percabangan yang luas, mempunyai pespektif jangka panjang dan penggunaan sumber daya kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam kondisi lingkungan yang berubah.

Sehingga privatisasi PT Indosat telah membiarkan adanya perubahan politik yang menyangkut pola relasi kekuasaan. Perubahan politik ini erat

kaitannya dengan perubahan pola penguasaan sumber daya, dalam hal ini modal dalam bentuk saham. Sumber daya modal yang semulanya dikuasai oleh pemerintah beralih ke sektor swasta melalui penjualan saham. Perubahan politik dalam penguasaan sumber daya ini berdampak pada peran negara dalam pengelolaan BUMN. Peran negara menurun, sementara peran pasar meningkat.

Privatisasi ini dianggap sebagai salah satu cara untuk mengurangi peran negara dalam BUMN. Seringkali BUMN dijadikan sebagai sarana kepentingan politis oleh negara. Oleh karena itu privatisasi/swastanisasi dianggap sebagai jalan terbaik. Seperti yang dikatakan Nozick bahwa dengan mengurangi peran negara dalam BUMN maka akan membantu masyarakat untuk bisa mendapatkan pelayanan yang lebih baik lagi.

Selain itu, privatisasi juga diharapkan mampu meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham BUMN dengan membagikan kepemilikan saham kepada publik, terutama karyawan perusahaan yang bersangkutan sebagaimana yang sudah pernah dilakukan di Inggris. Walaupun unsur ini sudah tercakup dalam rumusan ideal pemerintah tentang tujuan privatisasi BUMN (Keppres 122/2001), yakni peningkatan kinerja BUMN, peningkatan profesionalisme dan efisiensi usaha, perubahan kultur perusahaan, memperluas partisipasi masyarakat dalam kepemilikan saham, dan penciptaan nilai tambah perusahaan melalui *good corporate governance*.

Dari kisruh privatisasi Indosat ini dapat dilihat bahwa tidak adanya kata sepakat dalam menerjemahkan kriteria BUMN yang dapat diprivatisasi. Berdasarkan UU No 19/2003 pasal 76 ayat 2, disebutkan bahwa kriteria persero yang diprivatisasi adalah persero yang bergerak dibidang industri/sector usaha yang unsur teknologinya cepat berubah. Namun bila dilihat lagi tentang bisnis yang dimiliki oleh Indosat, maka perusahaan tersebut tidak tepat dianggap sebagai industri yang cepat mengalami perubahan. Sebab PT Indosat merupakan satu-satunya perusahaan telekomunikasi di Indonesia yang memiliki Satelit Palapa dan ini berkaitan dengan sistem kemanan di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- Adam, Latief, *IMF dan Gejolak Perekonomian Indonesia*, Jakarta : Pamator, 2002
- Anderson, Ben, *Language and Power : Exploring Cultures in Indonesia*, Equinox Publishing, 2006
- Agustinus, Leo, *Ekonomi Politik Pembangunan*, Bandung : Dialog Press, 2002
- Arifin, Syamsul, *Perekonomian Asia Timur*, Jakarta : Kompas Gramedia, 2008
- Baswir, Ravrison, *Dilema Kapitalisme Perkoncoan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1999
- Batubara, Marwan, *Divestasi Indosat : Kebusukan Sebuah Rezim*, Jakarta : ILUNI, 2004
- Behn, Robert D, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC, Brooking Institution Press, 2001
- Bastian, Indra, *Privatisasi di Indonesia Teori dan Implementasi*, Jakarta : Salemba Empat, 2002
- Caporaso, James and P Levine, David, *Teori-Teori Ekonomi Politik*, Jakarta : PT Pustaka pelajar, 2008
- Chorie, A Effendy, *Privatisasi vs Neo Sosialisme Indonesia*, Jakarta : LP3ES, 2003
- Chirot, Daniel, *Social Change in The Modern Era*, New York : Harcourt brase Jovanovich, 1986
- Deliarnov, *Ekonomi Politik*, Jakarta : PT Erlangga, 2006
- Dervis, Kemal, *Asia and policy Making For The Global Economy*, Asian Development Bank Institute, 2011
- D.G McFetridge, *Economic of Privatization*, C.D Howe Institute Benefactors Lecture, 1997
- Diah, Marwah M, *Restrukturisasi BUMN di Indonesia : Privatisasi atau Korporatisasi?* Jakarta : Literata Lintas Media, 2003
- Diaz, Martinez, *Globalizing in Hard Time : The Politics of Banking Sector opening in the emerging Word*, Cornell University, 2009

- Dixit, Avinash K, *The making of Economic Policy*, CES, 1996
- Ernst & Young, *Privatisation : Investing in State Owned Enterprise around the World*, 1995
- E.S.Savas, *Privatization : The Key to Better Government*, New Jersey, 1987
- E Silvia, Jhon, *Dinamic Economic Decision Making*, Kanada, 2011
- Faqih, Mansoer, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta : Insist Press, Pustaka pelajar, 2001
- F Cooper, Andrew *Regionalisation and Global Governance : The Taming of Globalization*, Routledge, 2008
- Glassburner, Bruce, *Economic Policy Makin In Indonesia*, Ithaca : Cornell University Press, 1971
- Gillham, Bill, *Case Study Research Methods*, London : Continuum, 2000
- Gilpin, Robert, *Tantangan Kapitalisme Global Ekonomi Dunia Abad 21*, penerjemah Haris Munandar , Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2002
- Hadi, Syamsul, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Jakarta : Granit, 2004
- Hadiz, Vedi R, *Kapitalisme, Kekuasaan Oligarkis, dan Negara di Indonesia, dalam Dinamika Kekuasaan : Ekonomi Politik Indonesia Pasca Suharto*, Jakarta : LP3ES, 2005
- Hanke, Stave, *Privatization and Development*, California : International Center for Economic Growth, 1987
- Jecques, Laffont and Jean Tirole, *A Theory Of Incentives In Pocurement And Regulation*, MA : MIT, Press, 1993
- Kian Gie Kwik, *Kebijakan Ekonomi Politik dan Hilangnya Nalar*, Jakarta : PT Kompas, 2006
- Killick, Tony, *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London : Routledge, 1998
- Kompas, *Menggugat Masa lalu, Menggagas Masa Depan Ekonomi Indonesia*, Jakarta : PT Kompas Media Nusantara, 2000

- Krasner, Stephen D, *Perspective on Global Power and Wealth*, Routledge : Taylor and Francis Group, 2000
- Malaranggeng, Rizal, *Mendobrak Sentralisme Ekonomi*, Jakarta : KPG, 2002
- Mas'ood, Mohtar, *Krisis Finansial Global; Perspektif Ekonomi Politik*, 2009
- Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, University Michigan, 1974
- Nugroho, Riant, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Jakarta : Elex Media Komputindo, 2008
- Rais, Mohammad Amien, *Agenda Mendesak Bangsa; Selamatkan Indonesia*, Yogyakarta : PPSK Press, 2008
- Redwood, Jhon, *Kapitalisme Rakyat*, Jakarta : Grafiti, 1990
- Robison, Richard dan Hadiz, *Reorganizing Power in Indonesia : The Politics of Oligarchy in Age of Market*, Routledge Curzon, 2004
- Robinson, William I, *Promoting Polyarchy, Globalization, US Intervention and Hegemony*, Cambridge University Press, 1996
- Stiglitz, Joseph E, *Globalisasi dan Kegagalan Lembaga-Lembaga Keuangan Internasional*, Jakarta : PT Ina Publikatama, 2003
- Soemantri, Dibyo, *Refleksi BUMN 1993-2003*, Jakarta : PT Gramedia, 2004
- Tilly, Charles, *From Mobilization to Revolution*, Random House, 1978
- Van Niel, Robert, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta : Pustaka Jaya, 1984
- Vernon, Raymond, *The United Kingdom : Transforming Attitudes, New York : The Promise of Privatisation*, 1998
- Winters, Jeffrey, *Oligarki*, Jakarta : PT Gramedia, 2011
- Wolf, Martin, *Globalisasi; Jalan Menuju Kesejahteraan*, Jakarta : Buku Obor, 2004
- Yudho, Winarno, *Privatisasi dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*, Konrad Adenauer Stiftung, 2003

**Jurnal :**

- Edy Suandi, *Privatisasi Menuju BUMN Yang Lebih Berorientasi Pasar*, Jurnal UNISIA UII, Yogyakarta, No 36/XXI/IV/1998



- Eko Prasetyo, *Neoliberalisme dan Kebuasan Swastanisasi : Jalan Mudah Menuju Kesengsaraan*, Jurnal Jentera PSHK, Edisi 3 tahun 2003
- Fran M Collyer, *Theorising Privatization : Policy, Network Analysis, and Class*, Sydney : Electronic Journal of Sociology, 2003
- James Riedel, *Direct Investment, Intra-Asian Trade and Foreign Direct Investment*, Asian Development Review, Vol 9, No 1, 1991
- Jaques Delors, *The Future of Free Trade in Europe and The world*, Fordham International Law Journal, vol 18, 1995
- Kanishka Jayasuriya, *Dari Kekuasaan Negara ke Kekuasaan Pasar Global*, Jurnal Insist Press, Edisi V tahun 2000
- Mansoer Faqih, *Pembangunan : Pelajaran Apa Yang Kita Peroleh*, Pengantar pada Jurnal Wacana, Insist Press, Edisi VII/2000
- Ravrisond Baswir, *Bahaya Privatisasi BUMN*, Jurnal Jentera, PSHK Jakarta, Edisi 3 Tahun 2003
- Robert Van Neil, *The Function of Land Rent Under the Cultivation System in Java*, dalam Journal of Asian Studies 23, 1964
- Rosendale Phillys, *Survey of Recent Development*, Buletin Indonesian Economics Studies, Vol 10, No 3, November 1974
- The World Bank, *Indonesia : Maintaining Stability, Deepening Reforms*, Report No25330-IND  
Washington DC: World Bank, 2003
- Yanuar Nugroho, *Privatisasi Layanan Dasar-Ketika Hidup Diperdagangkan*, Jurnal Jentera PSHK Jakarta, Edisi 3 2003

**Paper :**

- Asia Development Bank ,*Country Assistance Plan (CAP) 2000-2002*, ADB, Manila. Indonesia, 2000
- Chris Cramer, *Privatization and The Post Washington Consensus : Between the Lab and the Real World*, CDPR Discussion Paper 0799, 1999

Jeffrey D Sachs and Susan M Collins, *Developing Country Debt and Economic Performance, country studies-Indonesia, Korea, Philipines, Turkey*, National Bureau of Economic Research, Vol 3, 1990

Wei Li, *The Political Economy of Privatization and Competition*, Centre for Economic Policy Research, 2001

Wolfgang Aussenegg, *Going Public in Poland : case by Case Privatization, Mass Privatization and Private Sector Initial Public Offerings*, Working Paper No 29, Desember 1999

**Internet :**

[www.kompas.com/23 januari 2003](http://www.kompas.com/23%20januari%202003)

[www.kompas.com/Privatisasi Indosat dahului IPO Satelindo/25 maret 2002](http://www.kompas.com/Privatisasi%20Indosat%20dahului%20IPO%20Satelindo/25%20maret%202002)

[www.tempo-interaktif.com](http://www.tempo-interaktif.com) / karyawan Indosat mogok missal mulai 27 Desember/ 23 Desember 2002

**Koran :**

*Harian umum Pelita*/dibalik konflik Amien-Laksamana/2 maret 2003

*Koran Tempo*/Privatisasi Sudah Tepatkah?/ Abdul Salam Taba/ 8 Januari 2003

*Koran Tempo*/ Pemerintah Siap Jawab DPR Soal Penjualan Indosat/ Yura Shahur dan Padja Iswara/ 29 Januari 2003

*Media Indonesia*/ Masalah penjualan Saham Indosat kepada pihak asing/ Letj (purn) Yogi Supardi/ 26 Febuari 2003

*Tempo*, Volume 34, 2005

*Tempo, Indonesia Lulus dari IMF*, Cyrillus Harinowo, Edisi 25 Mei 2003

**Tesis :**

Agus Sarwanto, *Studi Politik Ekonomi : Terhadap Pemerintahan Megawati Soekarno Putri, Studi Kasus : Privatisasi PT Indosat (2002-2003)*

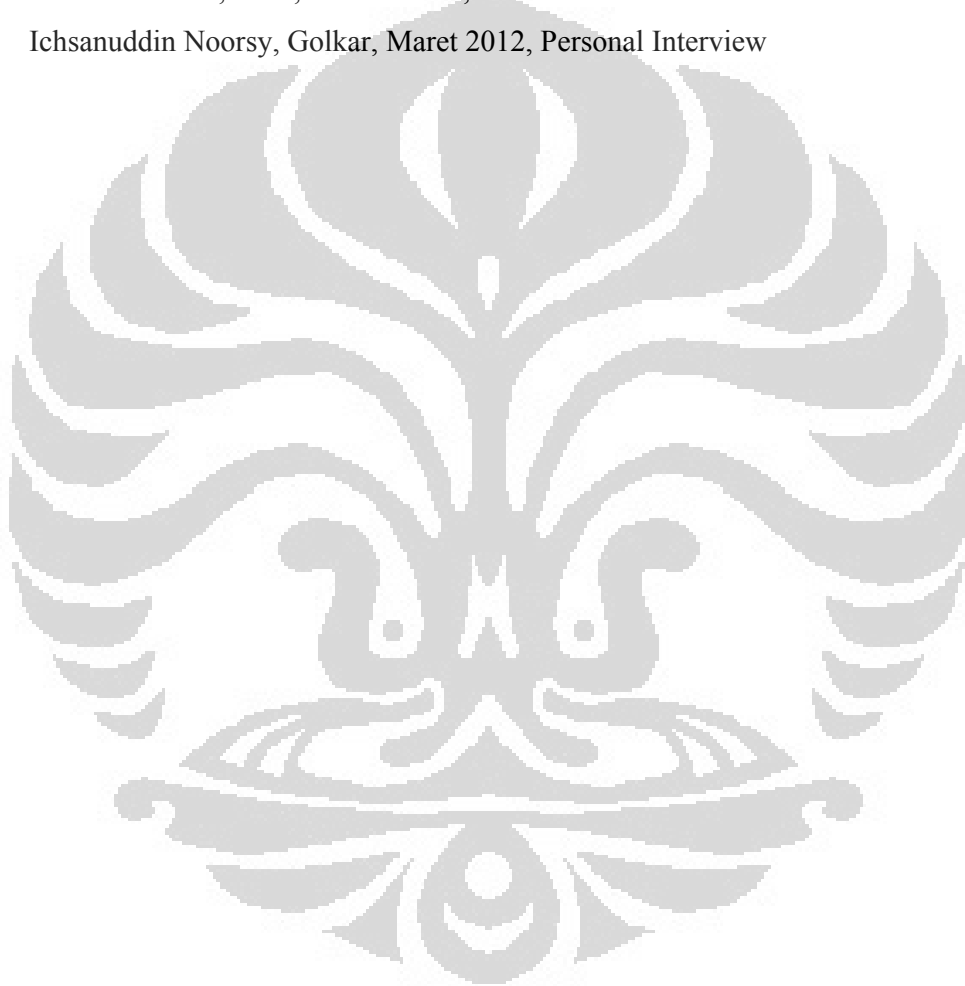
**Wawancara :**

Marwan Batubara, Mantan Ketua Sarikat Pekerja Indosat, Desember 2011,  
Personal Interview

Alvin Lee, Mantan Anggota DPR Komisi VI Fraksi PAN, Desember 2011,  
Personal Interview

Didik J Racbini, PAN, Januari 2012, Personal Interview

Ichsanuddin Noorsy, Golkar, Maret 2012, Personal Interview



## **Pedoman Wawancara**

### **Judul Penelitian :**

**Politik Kebijakan Privatisasi PT Indosat 2002-2003**

**Oleh : Windawati Pinem**

**NPM : 0906655995**

**Program Studi : Magister Ilmu Politik**

**Universitas Indonesia**

### **Acuan Wawancara**

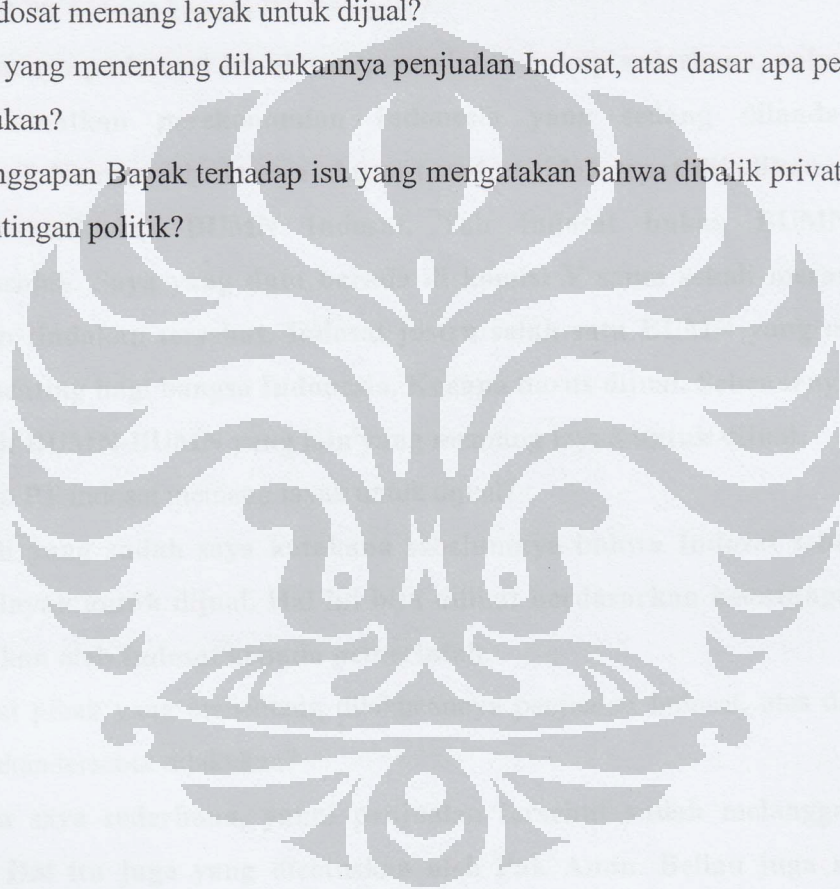
PT Indonesia Satelit Corporation ( Indosat ) adalah perusahaan negara yang asetnya mencakup jaringan satelit, sambungan langsung internasional, *Voice Over internet protocol* (VoIP), serta bisnis seluler. Indosat juga merupakan otorita yang berwenang atas Satelit Palapa, piranti vital dalam pengelolaan komunikasi dan pertahanan nasional. Bisnis ini menghasilkan keuntungan bagi negara berupa dividen tiap tahunnya, yang selama periode 1999-2001 jumlahnya cukup signifikan yaitu Rp 2,695 triliun. Kondisi ini sekaligus memposisikan Indosat sebagai salah satu dari 11 BUMN Indonesia dengan kategori "sehat". Indosat didirikan tahun 1976 oleh pemerintah Indonesia dengan kerjasama *American Cable and Radio Corporation* dalam bentuk penanaman modal asing. Semenjak tahun 1980, Indosat resmi menjadi BUMN dengan dibelinya seluruh saham *American Cable and Radio Corporation* oleh pemerintah Indonesia dengan nilai total AS\$43,8 juta. Pada tahun 1989, pemerintah Indonesia mengukuhkan indosat sebagai salah satu perusahaan negara yang sifatnya strategis dengan menetapkan UU NO 3 Th 1989 tentang telekomunikasi yang menyatakan bahwa telekomunikasi merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga perlu dikuasai oleh negara demi terwujudnya tujuan pembangunan nasional.

Kebijakan privatisasi menimbulkan berbagai permasalahan seperti pemerintah terkesan memaksakan pelaksanaan tersebut, sehingga banyak melakukan pelanggaran kode etik dalam dunia usaha bahkan pelanggaran konstitusi. Selain itu privatisasi Indosat juga dianggap sebagai kebohongan publik sehubungan dengan pembeli saham Indosat. Namun yang paling kontroversi yaitu mengenai kedaulatan telekomunikasi Indonesia. Hal ini karena PT Tamasek



Holding merupakan perusahaan milik Singapura. Belum lagi adanya kontroversi kehadiran IMF dalam proses kebijakan ini juga turut menimbulkan reaksi negatif di kalangan masyarakat. Maka berdasarkan acuan tersebut, terdapat beberapa buah pertanyaan yang diajukan kepada 3 informan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Menurut Bapak apa yang sebenarnya melatarbelakangi pemerintah akhirnya menjual PT Indosat kepada PT Temasek?
2. Apakah PT Indosat memang layak untuk dijual?
3. Sebagai pihak yang menentang dilakukannya penjualan Indosat, atas dasar apa penolakan tersebut dilakukan?
4. Bagaimana tanggapan Bapak terhadap isu yang mengatakan bahwa dibalik privatisasi ini terdapat kepentingan politik?





Hasil Wawancara Dengan Informan I:

**Alvin Lee (Mantan Anggota Komisi V DPR RI**

**dari fraksi PAN, 2 Desember 2011)**

**Di Gedung BRI Semanggi**

1. Menurut Bapak apa yang sebenarnya melatarbelakangi pemerintah akhirnya menjual PT Indosat kepada PT Temasek?

Sebenarnya pada saat itu alasan pemerintah cukup sederhana, yakni untuk menyelamatkan perekonomian Indonesia yang sedang dilanda krisis ekonomi. Namun sebenarnya alasan tersebut tidak tepat dijadikan patokan dalam penjualan BUMN Indosat. Toh Indosat bukan BUMN yang bermasalah. Saya yang dulu berada di komisi V sama sekali merasa aneh dengan tindakan tersebut. Indosat justru salah satu BUMN yang memiliki nilai penting bagi bangsa Indonesia. Kenapa harus dijual. Sebenarnya masih ada loh BUMN-BUMN yang lain yang memang layak untuk dijual.

2. Apakah PT Indosat memang layak untuk dijual?

Seperti yang sudah saya katakan sebelumnya bahwa Indosat sebenarnya tidak layak untuk dijual. Hal ini bisa dilihat berdasarkan keuntungan yang diberikan oleh Indosat kepada pemerintah.

3. Sebagai pihak yang menentang dilakukannya penjualan Indosat, atas dasar apa penolakan tersebut dilakukan?

Alasan saya sederhana, yakni penjualan tersebut sudah melanggar UUD 1945. Hal itu juga yang dicetuskan oleh Pak Amin. Beliau juga menolak dengan dasar tersebut. Kita ini harusnya menghargai pengorbanan para pahlawan kita yang sudah capek-capek memerdekakan Indonesia. Seharusnya kita sebagai penerus mampu menjaga semua sumber-sumber kekayaan yang ada di Indonesia, bukan justru menjualnya.

4. Bagaimana tanggapan Bapak terhadap isu yang mengatakan bahwa dibalik privatisasi ini terdapat kepentingan politik?

Mengenai isu tersebut saya tidak bisa berkomentar banyak. Yang setuju saya bahwa saya pernah mendengar bahwa ada penyalahgunaan hasil



penjualan Indosat oleh PDIP untuk dana pemilu 2004. Namun kan kebenarannya sangat sulit untuk dilakukan. Tidak mungkin kan ada maling mengaku.

### Hasil Wawancara Dengan Informan II :

Ichsanuddin Noorsy (15 Maret 2012) di Metro Tv

1. Menurut Bapak apa yang sebenarnya melatarbelakangi pemerintah akhirnya menjual PT Indosat kepada PT Temasek?

Pada tahun 1998 kondisi perekonomian Indonesia bisa dikatakan kurang baik. Krisis ekonomi, sosial dan politik begitu berkecamuk dalam bangsa Indonesia. Hal ini banyak sekali menimbulkan keguncangan dalam negeri ini. Salah satunya adalah kita pada saat itu mengalami defisit APBN di tahun 2002. Nah..hal ini menjadikan kita seolah-olah merasa takut akan dampak yang ditimbulkan dari defisit itu. Sehingga memaksa pemerintah untuk menutup defisit tersebut dengan cara menjual salah satu BUMN.

2. Apakah PT Indosat memang layak untuk dijual?

Menurut saya tidak. Mengapa..karena sudah jelaskan bahwa Indosat bukan BUMN yang bermasalah. Coba anda bisa cek ulang dalam pasal 33 UUD 1945. Disitu kan dibuat atau dicantumkan bahwa kekayaan negara yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak wajib hukumnya dikelola oleh negara. Nah..Indosat itu kan salah aset negara yang memiliki satelit palapa. Lalu ketika satelit palapa tersebut dikuasa oleh pihak asing maka tidak dapat disangkal bahwa suatu saat keamanan negara kita akan dalam bahaya.

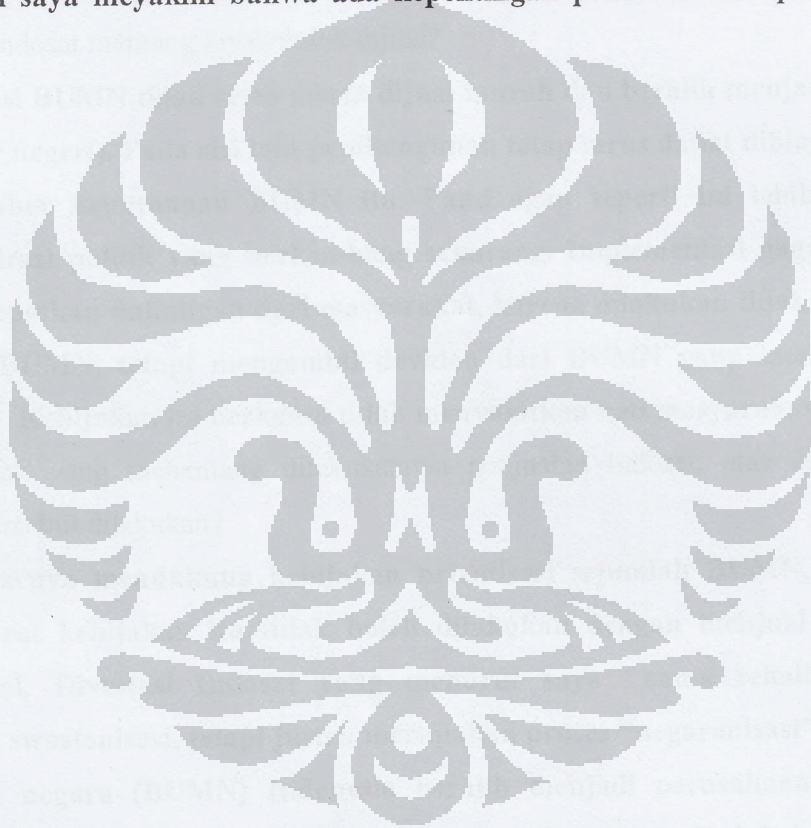
3. Sebagai pihak yang menentang dilakukannya penjualan Indosat, atas dasar apa penolakan tersebut dilakukan?

Saya menolak dengan tegas kebijakan yang diambil pemerintah pada saat itu berdasarkan rasa nasionalisme saya dan juga hal ini sudah melanggar ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUD 1945, khususnya pasal 33.



4. Bagaimana tanggapan Bapak terhadap isu yang mengatakan bahwa dibalik privatisasi ini terdapat kepentingan politik?

Setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak bisa dipungkiri akan ada kepentingan-kepentingan politis didalamnya. Banyak aktor kan yang terlibat didalamnya. Apalagi ini terhadap BUMN yang nyata memberikan keuntungan yang luar biasa. Tarik menarik itu pasti ada, namun sampai sekarang bisa dilihat bahwa kebijakan penjualan Indosat tahun 2002 lalu tidak terlihat apa-apa. Namun saya meyakini bahwa ada kepentingan politis dibalik privatisasi tersebut.





### **Hasil Wawancara Dengan Informan III :**

**Didik J Rachbini ( PAN, 2 Maret 2012)**

1. Menurut Bapak apa yang sebenarnya melatarbelakangi pemerintah akhirnya menjual PT Indosat kepada PT Temasek?

Menurut saya pemerintah pada saat itu tidak siap menghadapi defisit APBN, sehingga mengambil sebuah kebijakan yang dinilai terlalu terburu-buru atau jalan pintas yakni dengan menjual BUMN.

2. Apakah PT Indosat memang layak untuk dijual?

Pada satu sisi BUMN tidak serta merta dijual murah dan beralih menjadi milik swasta (luar negeri). Pada sisi lain pembangunan tetap terus dapat dibiayai dari sumber-sumber keuntungan BUMN itu. Pandangan seperti ini lebih sesuai dengan aspirasi politik yang berkembang sekarang. Implementasi gagasan ini akan mendapatkan dukungan dari masyarakat, karena dilakukan tidak melalui obral aset BUMN, tetapi mengambil deviden dari BUMN yang mempunyai keuntungan. Kebijakan ini berkesan tidak menyakitkan hati masyarakat.

3. Sebagai pihak yang menentang dilakukannya penjualan Indosat, atas dasar apa penolakan tersebut dilakukan?

Saya sebenarnya mendukung kebijakan privatisasi sejumlah BUMN, namun dengan syarat kebijakan itu tidak boleh dilakukan dengan menjual BUMN secara obral. Divestasi Indosat yang menurut saya sama sekali bukan merupakan swastanisasi, tetapi justru merupakan proses "negeranisasi" karena perusahaan negara (BUMN) Indonesia beralih menjadi perusahaan negara asing di bawah kendali perusahaan (milik) negara Singapura. Padahal inti dari kebijakan privatisasi tidak lain adalah memberdayakan BUMN dengan proses kebijakan yang sinambung, yang dimulai dari indentifikasi permasalahan yang ada, proses penyehatan dan korporatisasi, dan kemungkinan berakhir ke tahap "go public."

4. Bagaimana tanggapan Bapak terhadap isu yang mengatakan bahwa dibalik privatisasi ini terdapat kepentingan politik?



Kebijakan privatisasi saat ini telah melenceng dari arti sebenarnya, yakni bukan sebagai penyerahan wewenang pengelolaan ekonomi negara ke tangan masyarakat swasta secara efisien, tetapi sebagai penjualan aset negara secara obral. Privatisasi dalam konteks Indonesia menjadi bermakna 'asingisasi' karena tawaran penjualan BUMN yang terbaik hampir semuanya jatuh ke tangan asing. Apa yang dilihat publik tidak lebih dari itu. Bahkan dalam kasus Indosat justru kewenangan monopoli negara beralih menjadi praktik monopoli asing. Praktik kebijakan seperti ini jelas merugikan negara dan masyarakat luas.

