

BAB III
PENGAMBILALIHAN SAHAM PT. INDOSAT, Tbk. OLEH TEMASEK
PADA TAHUN 2002

III. 1 Privatisasi Sektor Telekomunikasi

Pada akhir tahun 2002, sektor telekomunikasi Indonesia mengalami sebuah dinamika dalam sisi dunia usaha, hal ini ditandai dengan peristiwa divestasi saham pemerintah di PT. Indosat Tbk,. Ini merupakan tindak lanjut dari apa yang telah dicanangkan pemerintah di masa Orde Baru, sebelum terhenti karena adanya krisis ekonomi yang melanda Indonesia. Krisis sempat membuat semangat restrukturisasi dan perubahan di sektor telekomunikasi meninggalkan sebuah agenda dan perlu ditindaklanjuti. Agenda tersebut tertuang dengan dalam Undang–Undang Telekomunikasi, dimana pemerintah mencanangkan dilanjutkannya dua agenda besar, yaitu restrukturisasi dan privatisasi industri telekomunikasi. Semangat perubahan ini selain karena krisis juga yang sempat terhenti seiring pergantian rezim pemerintahan. Berkaitan dengan dua agenda besar tersebut serta divestasi saham pemerintah di Indosat di penghujung tahun 2002. Pada tataran teori, restrukturisasi sektor telekomunikasi dapat berlangsung tanpa privatisasi. Meski demikian, pada kenyataannya banyak negara yang melakukan restrukturisasi yang selanjutnya diikuti dengan privatisasi. Sehingga dengan demikian, dapat dikatakan restrukturisasi sektor telekomunikasi akan berujung pada privatisasi.

Scherer dan Ross dalam *Industrial Market Structure And Economic Performance* (1990) melukiskan struktur pasar dalam konteks keterhubungan antara kondisi dasar yang melandasi aktivitas ekonomi, perilaku pasar, dan kinerja perekonomian. Kondisi dasar merupakan pertautan antara unsur – unsur yang menjadi penentu sifat dua sisi perekonomian: penawaran dan permintaan. Pada sisi penawaran terdapat bahan baku, teknologi, pasar tenaga kerja, variasi dan kualitas produk, serta perilaku bisnis. Sedangkan yang termasuk unsur pemengaruh permintaan antara lain elastisitas harga, produk substitusi, laju pertumbuhan ekonomi, aktivitas sosial masyarakat, strategi pemasaran, dan opsi pembelian.

Kombinasi unsur penawaran dan permintaan pada gilirannya akan mempengaruhi struktur pasar yang ditandai dengan berbagai indikator seperti jumlah, ukuran, dan distribusi penjual dan pembeli.⁸¹

Secara ekstrem struktur pasar hanya ada dua, persaingan sempurna dan monopoli. Persaingan sempurna terjadi jika jumlah ukuran dan distribusi pelaku pasar tidak terukur jumlahnya, serta tidak ada hambatan berarti untuk masuk dan keluar dari pasar. Sebaliknya, jika kondisi persaingan sempurna tidak terjadi yang muncul adalah pasar yang bersifat monopolis. Restrukturisasi dalam konteks pembangunan telekomunikasi di Indonesia dapat dilihat sebagai upaya untuk menggeser konsep dari pasar monopolis ke pasar persaingan. Jika hanya dilihat dari kepentingan untuk menambah jumlah penawaran, dan keyakinan bahwa banyak pihak swasta dapat menyelenggarakan layanan, uraian di atas dapat juga selalu diikuti dengan privatisasi. Dalam kenyataannya, alasan privatisasi perusahaan BUMN telekomunikasi di Indonesia paska krisis lebih diwarnai oleh motivasi untuk menutup defisit APBN dari pada upaya restrukturisasi. Yang terjadi adalah agenda dari privatisasi itu sendiri telah berubah arah dan lebih mengutamakan pendapatan dana segar daripada menciptakan pasar yang lebih kompetitif dan terbuka.

Dengan alur pikir di atas, paparan mengenai struktur pasar dan kinerja sektor telekomunikasi, mau tidak mau akan bersinggungan dengan kebijakan publik, seperti misalnya perijinan, perpajakan, standar peralatan dan layanan, interkoneksi, penetapan tarif, kompetisi versus monopoli, dan lain – lain. Hal ini diperkuat oleh masih adanya anggapan bahwa telekomunikasi tergolong sektor strategis yang pengelolaannya membutuhkan keterlibatan intensif pemerintah dalam bentuk pengawasan dan pengaturan.

Studi literatur menunjukkan rasionalisasi pemilikan pemerintah terhadap jaringan maupun jasa telekomunikasi, paling tidak didukung dan berdasarkan empat prinsip, yaitu :⁸²

⁸¹ "Restrukturisasi & Privatisasi Telekomunikasi: Kembali ke Jalan yang Benar," dalam www.sajadah.net, diakses pada hari Selasa Tanggal 27 Januari 2009, jam 10.03 WIB

⁸² Telekomunikasi dan Implikasi Privatisasi, *Harian Bisnis Indonesia*, Kamis, 09/09/04, diakses dari <http://alumni.adsindonesia.or.id/articleattachment/articleastaba11.pdf>, pada hari Sabtu tanggal 6 Juni 2009, pukul 20:20 WIB

1. Telekomunikasi merupakan industri yang bersifat natural monopoly dan karenanya pengoperasian dalam arti pembinaan, pengawasan dan penyelenggaraan secara monopoli oleh pemerintah dinilai lebih efisien dan menguntungkan pemerintah maupun masyarakat.
2. Pemilikan dan penyelenggaraan telekomunikasi oleh pemerintah bertujuan untuk menjadikan sebagai sarana yang dapat berfungsi menyeimbangkan tujuan berbagai kegiatan ekonomi maupun sosial, dan tidak semata-mata untuk memaksimalkan keuntungan (*profit oriented*) secara ekonomis.
3. Untuk membantu mengoreksi kegagalan pasar dan mengurangi ketimpangan pendapatan. Alasannya, monopoli penyelenggaraan telekomunikasi di tangan pemerintah akan menyebabkan terjadinya peningkatan drastis jumlah jaringan dan jasa telekomunikasi. Peningkatan tersebut, pada gilirannya akan berkontribusi signifikan bagi perkembangan perekonomian nasional suatu negara.
4. Alasan pembenar bagi pemilikan telekomunikasi oleh pemerintah dalam beberapa kondisi tertentu berkaitan dengan masalah informasi selaras antara *principal* (pemilik atau masyarakat) dengan agen (operator).

Situasi ini membuat Indosat akan mengikuti jejak Telkom dalam memprioritaskan pada pasar yang basah dari pada masuk ke pasar yang tidak potensial. Sikap kurang transparan, dan keberpihakan kepada monopolis yang ditunjukkan regulator, serta perilaku pemegang hak duopoli dalam strategi bisnisnya diperkirakan akan memperlambat laju restrukturisasi pasar industri telekomunikasi di Indonesia. Apalagi didukung dengan belum tersedianya perangkat legal yang adil dan efisien untuk mengakomodasi adanya konvergensi telekomunikasi dan teknologi informasi, serta keengganan pemerintah dan regulator dalam mewujudkan Badan Regulasi Telekomunikasi yang Independen sebagaimana dituntut oleh masyarakat melalui UU 36/1999. Restrukturisasi sektor telekomunikasi, khususnya pada layanan jaringan dan jasa telekomunikasi tetap hanya berwujud duopoli, sementara tujuan restrukturisasi adalah menciptakan pasar yang diramaikan oleh banyak operator dan semuanya berkompetisi secara sehat. Seiring dengan dinamika sektor telekomunikasi yang selalu ditandai dengan

inovasi teknologi, jika struktur pasar masih seperti sekarang ini dapat dikatakan restrukturisasi belum memberikan manfaat yang berarti bagi masyarakat.

Program privatisasi atau divestasi Indosat sebenarnya hanyalah salah satu konsekuensi dari agenda reformasi telekomunikasi yang meliputi restrukturisasi kerangka hukum, restrukturisasi industri dan liberalisasi lingkungan usaha di bidang telekomunikasi. Reformasi telekomunikasi telah jauh-jauh hari disiapkan oleh pemerintah melalui Keputusan Menteri Perhubungan No. 72 Tahun 1999 tentang Buku Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi. Pelaksanaan reformasi telekomunikasi sebagai bagian dari program reformasi nasional telah dilengkapi pula dengan terbitnya UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi yang telah berlaku efektif sejak September 2000⁸³.

Sasaran reformasi telekomunikasi sesuai Buku Cetak Biru dan UU Telekomunikasi adalah untuk meningkatkan kinerja sektor, melaksanakan transformasi struktur industri dari monopoli menjadi industri yang prokompetisi, memfasilitasi pembukaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan, mendapatkan tambahan dana untuk pembangunan nasional melalui privatisasi, meningkatkan kerjasama dengan swasta lokal maupun asing, menyediakan dan memperbanyak akses publik terhadap jaringan telekomunikasi, serta meningkatkan transparansi dalam regulasi guna mengembalikan kepercayaan investor.

Dalam implementasinya, proses reformasi telekomunikasi mengalami berbagai perubahan yang sangat cepat seiring pesatnya perkembangan teknologi telematika yang merupakan konvergensi dari telekomunikasi, teknologi informasi, multimedia dan penyiaran. Dinamisnya sektor ini telah membawa pemerintah untuk melaksanakan terminasi dini hak-hak eksklusivitas pembangunan dan penyelenggaraan prasarana telekomunikasi yang telah diberikan kepada PT. Telkom dan PT. Indosat. Masih banyak perkembangan lain di industri telekomunikasi yang juga memerlukan beberapa perangkat peraturan pelaksana UU Telekomunikasi yang mampu menuntun kepada kompetisi, antara lain aturan

⁸³ Eddy Satriya, "Divestasi Indosat," dalam www.harianpelita.co.id, diakses pada hari Sabtu 28 Februari 2009, jam 20:21 WIB

interkoneksi, kewajiban pelayanan universal dan penentuan besarnya kompensasi yang harus dibayarkan pemerintah akibat terminasi dini sendiri.

Pada kondisi yang sangat dinamis seperti ini, pelaksanaan reformasi telekomunikasi beralih kendali dari Departemen Perhubungan ke Kantor Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Melalui Surat Keputusan Menko Perekonomian No Kep-03/M.EKON/01/2002 tertanggal 21 Januari 2002 telah dibentuk Tim Terpadu Restrukturisasi Sektor Telekomunikasi (TTRST) yang beranggotakan pejabat dari berbagai instansi terkait dan berperan untuk menentukan langkah dan pemilihan berbagai opsi restrukturisasi. Tim TTRST ini mengatur banyak hal yang menjadi bagian restrukturisasi telekomunikasi, termasuk privatisasi Indosat. Selanjutnya privatisasi Indosat memasuki tahap paling krusial disaat akan dijualnya sebagian saham pemerintah. Dalam tahap ini, giliran Kantor Meneg BUMN yang mengambil alih peran utama dan melanjutkan kebijakan restrukturisasi. Kantor ini pulalah yang melaksanakan penjualan saham pemerintah di PT. Indosat dari awal proses divestasi hingga dipastikannya STT Singapore melalui Indonesia *Communication Limited* (ICL) menjadi pemenang tender penjualan saham tersebut. Namun hasil kebijakan privatisasi Indosat telah menjadi pengetahuan umum dan hingga saat ini masih menjadi ajang pro dan kontra pendapat dari berbagai lapisan masyarakat. Walaupun ada pengamat ekonomi mendukung proses divestasi ini dengan alasan perbaikan mutu layanan, namun hampir sebagian besar masyarakat menentang terjualnya saham pemerintah Indonesia kepada pihak STT yang mayoritas sahamnya, ironisnya, juga dimiliki oleh Temasek Holding yang merupakan BUMN pemerintah Singapura.

III.2 Profil Dan Sejarah Sekilas Temasek

Sejak kemerdekaannya, standar kehidupan di Negara Singapura meningkat secara tajam. Singapura memiliki sebuah pasar ekonomi yang maju dan terbuka, dengan PDB per kapita kelima tertinggi di dunia. Bidang ekspor, perindustrian dan jasa merupakan hal yang penting dalam ekonomi Singapura. Era globalisasi yang terjadi pada saat ini menyebabkan Singapura lebih perhatian kepada usaha untuk menjadikan negara tersebut sebagai sebuah pusat keuangan dan teknologi

dalam kawasan Asia. Berdasarkan GDP, Singapura merupakan negara terkaya di dunia dalam peringkat ke 18 (2008). Meskipun Singapura memiliki wilayah dan relatif kecil, Singapura mempunyai simpanan dana cadangan sebesar US\$139 miliar. Data survei dari *Mercer Human Resource Consulting* menyatakan bahwa Singapura menduduki urutan ke-5 di Asia dalam standar kehidupan termahal; dan dalam urutan ke 14 di dunia.⁸⁴ Kemajuan yang didapat tentunya tidak dengan mudah diraih. Hal ini berkat peranan pemerintah dan masyarakat Singapura yang saling mendukung bagi kemajuan dan pembangunan ekonominya.

Sejarah pembangunan Singapura ini bermula pada pertengahan tahun 1960an di awal-awal kemerdekaannya. Seperti kebanyakan, struktur negara-negara baru merdeka dan negara-negara dunia ketiga lainnya memperlihatkan kondisi yang tidak beraturan di segala bidang. Negara yang baru melepaskan diri dari kolonialisasi negara lain mengalami sebuah proses transformasi, dihadapkan dengan keharusan kemandirian ekonomi, perlu ditangani secara benar dan tepat sesuai dengan kondisi dalam negerinya. Hal ini pun yang terjadi juga pada Negara Singapura pada tahun 1965 yang memerdekakan diri dari Persekutuan Malaysia. Perdana Menteri Pertama adalah Lee Kwan Yew dan sebagai wakil perdana menteri adalah Goh Keng Swee. Pada saat itu, bagi Pemerintah Singapura, pembangunan nasional merupakan tujuan utama yang berpegang pada frame ekonomi, sosial, politik yang didukung penuh oleh peran sentral pemerintah pada saat itu.

Pada awal kemerdekaannya perekonomian Singapura stagnan, keterbatasan sumber daya baik alam atau manusianya merupakan masalah utama bagi pembangunan awal ekonomi Singapura. Singapura tidak memiliki sektor swasta yang kuat untuk mendukung pertumbuhan dalam negerinya. Karenanya pemerintah harus memainkan perannya sebagai pengusaha untuk mempercepat laju perekonomian. Salah satu strategi yang diterapkan untuk ini adalah membentuk apa yang disebut sebagai perusahaan pemerintah atau *Government-Linked Companies (GLCs)* sebagai penyedia jasa yang diperlukan untuk meningkatkan perekonomian, seperti jasa perbankan, penerbangan, pertelekomunikasian, kepelabuhanan dan kelistrikan. Implikasi dari hal ini adalah

⁸⁴ Profile, dalam www.singapore.gov.sg, diakses pada hari Minggu, 18 Januari 2009, jam 22.33 WIB

dengan membatasi kepemilikan swasta terhadap sektor-sektor vital dan strategis bagi perekonomian dalam negerinya.

Dari pemikiran itu akhirnya dibentuklah Temasek Holding oleh pemerintah Singapura pada 1974. Langkah selanjutnya, Pemerintah Singapura mengambil saham beberapa perusahaan swasta lokal, seperti produksi dan pembuatan kapal. Saham tunggal Temasek Holding dipegang oleh Departemen Keuangan agar pelaksanaannya dapat diarahkan oleh pemerintah sehingga tidak melenceng dari tujuan yang ditetapkan. Ide pembentukan Temasek ini dicetuskan atas perintah Wakil Perdana Menteri Goh Keng Swee, dan dia dianggap sebagai arsitek dari industrialisasi dan pembangunan ekonomi Singapura.⁸⁵ Hal ini seperti tersirat dalam ucapannya dalam buku yang berjudul *Economic Of Modernisation* May 1972 :

*“One of the tragic illusions that many countries of the Third World entertain is the notion that politicians and civil servants can successfully perform entrepreneurial functions. It is curious that, in the face of overwhelming evidence to the contrary, the belief persists.”*⁸⁶

(“Salah satu angan-angan di banyak negara dari Dunia Ketiga adalah gagasan bahwa para politisi dan pegawai sipil dapat sukses memerankan fungsinya sebagai pengusaha. Mungkin terlihat aneh, dihadapkan oleh banyaknya bukti yang tidak mendukung gagasan itu, tetaplah berkeyakinan”).

Fokus Goh Keng Swee pada saat itu adalah pada investasi yang dapat memberikan keuntungan melalui akumulasi modal. Dalam mengatur investasinya, Temasek tetap diberlakukan melalui disiplin secara komersil serta aktivitas pengambilalihan manajemen terhadap perusahaan di dalam negeri dan melakukan

⁸⁵ Paper tentang Testimoni dari Simon Claude Israel “Temasek Holdings: *“A Dependable Investor in the United States”*”, Executive Director and Member of the Board Temasek Holdings (Private) Limited, disampaikan pada pidato penyampaian pandangan tentang support pemerintahan Singapura dalam enterprises di Departemen Keuangan Singapura, 5 Maret, 2008 http://www.temasekholdings.com.sg/media_centre_news_speeches_050308.htm, pada hari Senin 16 Februari 2009, Jam 23.54 WIB

⁸⁶ Cuplikan tulisan Dr. Goh Keng Swee, dalam buku *“The Economics of Modernisation,”* (Singapore: Singapore Marshall Cavendish Academic, 2004), diakses dari http://www.temasekholdings.com.sg/media_centre_news_speeches_050308.htm, pada hari Senin 16 Februari 2009, Jam 23.54 WIB

investasi, pemerintah tetap membedakan fungsi sebagai pembuat kebijakan maupun sebagai pemegang saham suatu entitas komersil.⁸⁷ Hal ini sejalan dengan misi yang ditetapkan oleh pemerintah dalam pembentukan Temasek, yaitu *"To contribute to Singapore's economic growth by nurturing world-class companies through effective stewardship and commercially driven strategic investments"*.⁸⁸ (Berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi Singapura dengan membentuk dan memelihara perusahaan berkelas dunia melalui pengelolaan yang efektif dan diarahkan pada strategi investasi yang bersifat komersil).

Dengan Temasek, Pemerintah Singapura mengharapkan agar ada satu badan yang memisahkan pemerintah dengan investasi yang ditanamnya sehingga peran pemerintah sebagai pemilik dan pemegang saham tidak bercampur dengan tugasnya sebagai pembuat kebijakan dan regulator pasar. Berkaitan dengan ini, perusahaan pemerintah tersebut secara tidak resmi diberi mandat untuk beroperasi sebagai badan usaha niaga. Dalam melakukan investasi dan divestasi perusahaan dalam negeri, Pemerintah Singapura berpegang pada investasi jangka panjang, hal ini sesuai dengan mandat yang telah ditetapkan di awal, bahwa Temasek juga diharapkan dapat memberikan nilai maksimal dalam pengembalian modal dan keuntungan yang diperoleh pemerintah serta selanjutnya untuk kemakmuran negaranya. Esensi dari pijakan tren investasi jangka panjang ini adalah agar perkembangannya sejalan dengan ekonomi yang masih dalam proses transformasi, baik itu melalui restrukturisasi, liberalisasi pasar atau perubahan-perubahan dalam pemerintahan dan kebijakan, yang pada akhirnya Temasek dapat tumbuh dan berjalan sebaik perusahaan-perusahaan terkemuka. Selain Temasek Holding, pemerintah Singapura juga memiliki lembaga investasi lainnya, *Government of Singapore Investment Corporation (GIC)*, didirikan pada tahun 1981, yang fungsi utamanya berinvestasi cadangan mata uang asing pemerintah. Kedua lembaga inilah yang menjadi mesin bagi pertumbuhan ekonomi Singapura dan merupakan manifestasi tangan pemerintah dalam menentukan arah dan laju pertumbuhan

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ Gary LaMoshi, "Singapore's Capitalism Myth", *Asia Times*, November 7, 2002, diakses http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DK07Ae03.html, pada hari Selasa 17 Februari 2009, Jam 12.35 WIB

perekonomian dalam negeri. Temasek Holding dan GIC sekarang dikenal dengan *Sovereign Wealth Funds* milik pemerintah Singapura.

Sejak tahun 1974 sampai dengan akhir tahun 1990-an, Temasek Holding beroperasi sebagai perusahaan investasi induk yang sifatnya pasif, dan tugasnya adalah mengawasi dan memantau berbagai perusahaan di bawahnya, yang pada saat itu hampir semuanya berada di Singapura. Sebagian besar anak perusahaannya berkembang menjadi perusahaan yang terkemuka di Singapura seperti *Neptune Orient Lines, Singapore Technologies Engineering, Keppel Corporation, SembCorp Industries dan PSA International*.

Struktur politik Singapura bersifat korporatis, hal ini terlihat dari apa yang telah dipaparkan di depan bahwa para pendiri negara Singapura yang mengedepankan sistem *entrepreneurship* bagi rakyatnya dan didukung penuh oleh pemerintah.⁸⁹ *Entrepreneurship* maksudnya adalah pemerintah berlaku seperti pengusaha dan sebagian besar perusahaan dikuasai oleh negara agar strategi yang menyeluruh bisa dijalankan. Berkaitan dengan ini, pemerintah sudah memasukkan Temasek Holding ke dalam cetak biru perekonomian 2002, merumuskan misi dan arah baru dengan menyesuaikan kondisi yang ada pada saat itu dengan tujuan mempercepat laju pertumbuhan ekonomi Singapura. Semua itu tertuang dalam Temasek Holding Charter. Dalam salah satu pidatonya sebagai pimpinan Temasek Holding, Ho Ching menjelaskan strategi yang baru ini, yaitu bahwa Temasek Holding akan berupaya mengubah portofolionya yang saat ini mewakili PDB Singapura menjadi portofolio dengan PNB seimbang, dengan memanfaatkan pertumbuhan Singapura, ASEAN, Asia dan dunia.

Implikasi dari persoalan ekonomi Temasek Holding yang didasari kepentingan politik adalah bagaimana menganalisis upaya investasi yang dilakukannya. Temasek Holding harus mempertimbangkan masalah komersial, dan di samping itu perusahaan ini juga harus menerapkan strategi yang lebih baik dalam mengelola portofolio investasinya. Selain mendorong perkembangan ekonomi eksternal, tujuan perusahaan lainnya adalah mempromosikan sejumlah industri yang dapat mendukung laju perekonomian dan melindungi berbagai aset

⁸⁹ Patrick Lambe, Inovasi dari Singapura Journey, diakses dari <http://www.greenchameleon.com/thoughtpieces/innojour.pdf>, pada hari Selasa 17 Maret 2009, Jam 16:00 WIB

strategis. Investasi yang diajukan oleh Temasek Holding harus memperoleh persetujuan dari pemiliknya, yaitu Kementerian Keuangan, dan dari sini bisa dilihat bahwa Temasek Holding tidak boleh menyimpang jauh dari tujuan nasional yang sudah ditetapkan.

Temasek Holding Charter merupakan rumusan misi dan arah yang harus dijalankan dan ditempuh badan investasi milik negara ini. Sesuai dengan piagam ini, fokus strategi Temasek Holding berubah, yaitu dari perusahaan induk yang sekadar mengelola modal yang ditanam oleh pemerintah Singapura untuk kepentingan jangka panjang negara, menjadi perusahaan yang sekaligus juga membentuk dan mengembangkan perusahaan yang mampu bersaing di dunia internasional. Dengan kata lain, tujuan perusahaan saat ini adalah menjadi investor strategis jangka panjang. Dalam piagam tersebut, Temasek Holding untuk pertama kalinya, membagi perusahaan di bawahnya menjadi perusahaan Grup A dan Grup B.⁹⁰

Grup A adalah perusahaan yang perlu dimiliki dan dikendalikan pemerintah karena alasan strategis, antara lain alasan kebijakan publik dan pemanfaatan sumber daya yang penting untuk perekonomian dan pertahanan Singapura. Termasuk dalam perusahaan jenis ini adalah perusahaan air minum, listrik dan gas, pelabuhan udara dan laut (dilihat dari sumber daya penting); dan usaha olah raga, penyiaran, layanan kesehatan bersubsidi, pendidikan dan perumahan, serta berbagai sarana umum seperti kebun binatang (dilihat dari kebijakan umum). Meskipun tidak disebutkan, perusahaan semacam *MediaCorp*, *Singapore Power* dan *ST Engineering* termasuk aset strategis dan Temasek Holding perlu memiliki saham mayoritas atas perusahaan tersebut. Perusahaan Grup B adalah usaha yang berpotensi tumbuh tidak hanya di pasar dalam negeri tetapi juga di pasar regional atau internasional. Termasuk jenis ini adalah perusahaan pemerintah atau GLC seperti SingTel, DBS dan PSA yang sudah merambah ke pasar luar negeri. Untuk perusahaan-perusahaan semacam ini, Temasek Holding menyatakan bersedia memperkecil prosentase kepemilikannya dengan menerbitkan saham baru atau melakukan penggabungan usaha atau

⁹⁰ “Menyorot Temasek” dalam www.majalahtrust.com // Temasek, diakses Rabu tanggal 13 Mei 2009, Jam 01.35 WIB

akuisisi guna mendukung keberhasilan perusahaan tersebut dalam jangka panjang sebagai pemain regional atau internasional.⁹¹

III.2.1 Internasionalisasi Bisnis Temasek

Temasek Holding memposisikan diri sebagai perusahaan induk investasi Asia dan bukan sebagai perusahaan investasi milik pemerintah Singapura. Untuk menghilangkan kesan bahwa Temasek Holding dan perusahaan di bawahnya adalah perusahaan yang dikendalikan pemerintah, Temasek Holding mengganti sebutan perusahaan pemerintah (GLC) menjadi perusahaan Temasek Holding (Temasek Holding-linked companies).⁹²

Dampak dari penetapan arah baru dalam Temasek Holding Charter, pada 2004, Temasek berhasil memiliki banyak saham di banyak perusahaan besar Singapura, seperti *SingTel*, *DBS*, *Singapore Airlines*, *PSA International*, *SMRT Corporation*, *Singapore Power* dan *Neptune Orient Lines*. Dia juga memegang investasi dalam ikon masyarakat seperti Hotel Raffles dan *Singapore Zoological Gardens*. Temasek juga memegang saham dalam Singapore Pools, perusahaan judi resmi satu-satunya di Singapura. Pada 4 Oktober 2004 dia mengumumkan penutupan markas besar operasional dari Singapore Technologies dan mentransfer asetnya ke Temasek Holdings.

Selain dampak yang terjadi di dalam negeri itu, Temasek Holding Charter juga merupakan tonggak awal Internasionalisasi bagi Temasek Holding yang melakukan investasi dan manuver bisnis di luar negaranya. Sekitar setengah dari asetnya berada di luar Singapura dan ini termasuk saham di perusahaan telekomunikasi seperti Telecom Malaysia. Dia juga memiliki saham di beberapa institusi finansial asing seperti Bank Danamon di Indonesia dan NIB Bank di Pakistan. *Temasek Holding-linked companies (TLC)* juga memegang portofolio global yang luas, seperti kepemilikan SingTel terhadap perusahaan

⁹¹ "Bisnis Temasek" www.mail-archive.com/milis-kammi@yahoogroups.com/msg05974.html, diakses pada hari Rabu tanggal 13 Mei 2009, Jam 02.55 WIB

⁹² *Ibid.*

telekomunikasi Australia Optus.⁹³ Berikut ini adalah tabel daftar usaha Temasek Holding.

Tabel 3.1
Daftar Usaha Temasek Holding

Finance & Banking	Telecom & Media	Multi-Industry	Transport & Logistics
<ul style="list-style-type: none"> • DBS Bank (28% as of 2004) • PT Bank Danamon Indonesia (link) (56%) • Bank Internasional Indonesia (link) (28%) • Bank of China (10% since 31th August) • Hana Financial (9.06%) • ICICI Bank (9% as of 2004) • Fullerton Fund Management • China Minsheng Banking Corporation • China Construction Bank (5.1%) (1/7/05) • NIB Bank Pakistan (72.6%) (7/7/05) 	<ul style="list-style-type: none"> • Singapore Telecommunications (63% as of 2004) • ST Telemedia (link) • MediaCorp (100% as of 2004) • Telekom Malaysia (5% as of 2004) • TeleSystem (2.6%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Singapore Technologies (link) • Keppel Corporation (link) • SembCorp Industries (link) 	<ul style="list-style-type: none"> • PSA International (100% as of 2004) • Airport Authority of Thailand • SIA (57% as of 2004) • Jetstar Asia Airways (19% as of 2004) • Qantas (3% as of 2004) • Tiger Airways (11% as of 2003) • SpiceJet • Neptune Orient Lines (68% as of 2004) • SMRT Corporation (54.8% as of 2005) • SembCorp Logistics (link)
Property	Infrastructure & Engineering	Utilities	Others
<ul style="list-style-type: none"> • CapitaLand (44.5% as of 2005) (link) • Mapletree Investments (link) • Keppel Land (link) 	<ul style="list-style-type: none"> • Keppel Offshore and Marine • Singapore Technologies Engineering (link) 	<ul style="list-style-type: none"> • Singapore Power (link) • PowerSeraya (link) • Senoko Power (link) 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Chartered Semiconductor Manufacturing (link) 3. STATS

⁹³“*Temasek Holdings Lepas Seluruh Saham Bank Of America*” diakses dari <http://www.vibiznews.com/business.php?id=349&sub=business>, pada hari Kamis 14 Maret 2009, Jam 19:34 WIB

<ul style="list-style-type: none"> • The Ascott Group (link) • Raffles Holdings (link) 	<ul style="list-style-type: none"> • SembCorp Marine (link) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tuas Power (link) • Sembcorp Utilities • City Gas • Gas Supply • China Power 	<ul style="list-style-type: none"> • ChipPAC (link) 4. Wildlife Reserves Singapore (link) 5. Aetos Security Management (link) 6. MPlant (14.73%) 7. Mahindra & Mahindra (4.7%)(2005) 8. Amtel Holland Holdings (invested US\$70M)(8/7/05) 9. Shin Corporation (49% as of 2006)
Pharmaceuticals			
<ul style="list-style-type: none"> • Quintiles (16% as of 2004) • Matrix Laboratories (14% as of 2004) 			

Sumber : www.temasek-holding.com⁹⁴

Seperti yang telah diuraikan di atas, tujuan awal dari pembentukan Temasek oleh Pemerintah Singapura adalah guna meningkatkan dan mempercepat laju pertumbuhan ekonomi singapura. Pemikiran ini membawa hasil dilihat dari pertumbuhan dan pencapaian tingkat perekonomian yang pesat pada saat ini. Menurut data pemerintah, pada tahun 2002, 13% PDB Singapura berasal dari berbagai perusahaan ini. Sistem pembangunan ekonomi yang ditetapkan oleh Pemerintah Singapura menjadikan Singapura mendapat julukan sebagai salah satu Macan Asian dalam pertumbuhan ekonomi dalam negerinya, bersama dengan Jepang, Taiwan, Korea Selatan dan Hongkong.

⁹⁴ *Ibid.*

Temasek Holding dan GIC yang merupakan SWF milik Negara Singapura, terbukti berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonominya. Singapura bertransformasi menjadi sebuah kapitalisme negara. Selain berinvestasi di dalam negeri juga telah melakukan ekspansi dengan berinvestasi dan mengakuisisi perusahaan strategis dan vital suatu negara di luar negeri guna mendukung pertumbuhan ekonomi dalam negerinya. Ekspansi modal keluar negaranya biasanya berbentuk Investasi Langsung (FDI). Berikut ini adalah tabel FDI utama Temasek di sektor publik, di beberapa negara :

Tabel 3.2
Prioritas Investasi Langsung Temasek Di Sektor Publik

No	Perusahaan	Negara	Sektor Usaha	% Kepemilikan
1	PT. Bank Danamon	Indonesia	Finansial	59%
2	Global Crossing LTD	Bermuda	Telekomunikasi	53.80%
3	Shin Corporation	Thailand	Telekomunikasi	42%
4	PT. Indosat Tbk,	Indonesia	Telekomunikasi	41,94%
5	PT. Bank Internasional Indonesia	Indonesia	Finansial	34%
6	Lai Fung Holdings Ltd	Hong Kong	Finansial	20%
7	Standard Chartered Plc	United Kingdom	Finansial	19.30%
8	Bank Of China Ltd	China	Finansial	15.51%
9	ABC Learning Centers	Australia		14.66%
10	Merrill Lynch	United States	Finansial	13.70%
11	Sino Forest Corp	Canada	Material Dasar	13.20%
12	Vical Inc	United States	Kesehatan	12.71%
13	Equinix Inc	United States	Teknologi	11.88%
14	Citix Resources Holdings Limited	Hong Kong	Industrial	10.79%
15	Hana Financial Group Ltd	South Korea	Finansial	8.73%
16	Intercell AG	Austria	Teknologi	8.70%
17	ICICI Bank Ltd	India	Finansial	8.50%
18	M. Dream Inworld Ltd	Hong Kong	Teknologi	8.18%
19	Air China	China	Jasa Publik	6.94%
20	Xinyu Hengdeling Holdings Ltd	Hong Kong	Barang Konsumsi	6.32%
21	China Construction Bank	China	Finansial	6%
22	E. Sun FHC	Taiwan	Finansial	6%

Sumber www.temasek.go.sg

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa Temasek telah melebarkan investasi modal usahanya ke sebagian negara-negara di Asia yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang cukup baik di masa mendatang. Sektor finansial (bank),

telekomunikasi dan teknologi industri merupakan sektor yang mendapat perhatian dan tujuan utama bagi perluasan usahanya. Khusus di Indonesia, saham kepemilikan Temasek melalui anak perusahaannya sampai dengan tahun 2008 (sebelum menjual seluruh saham PT. Indosat kepada Qtel), tercatat sebagai berikut :

- 1.Indosat (41,94 %)
- 2.Telkomsel (35 %)
- 3.Bank Internasional Indonesia (28 %)
- 4.Bank Danamon (53 %)
- 5.PT. Metropolitan Land (30 %)
- 6.PT. Chandra Asri (9 %)

III.3 Profil PT. Indosat

III.3.1 Sejarah PT.Indosat

Indosat didirikan pada tahun 1967 sebagai Perusahaan Modal Asing, dan memulakan operasinya pada tahun 1969. Pada tahun 1980 Indosat menjadi Badan Usaha Milik Negara yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Indonesia. Hingga sekarang, Indosat menyediakan layanan telekomunikasi internasional seperti SLI dan layanan transmisi televisi antar bangsa. PT Satelit Palapa Indonesia (Satelindo) didirikan pada tahun 1993 di bawah pengawasan PT Indosat. Ia mula beroperasi pada tahun 1994 sebagai operator GSM. Pendirian Satelindo sebagai anak perusahaan Indosat menjadikan ia sebagai operator GSM pertama di Indonesia yang mengeluarkan kartu Prabayar Mentari dan Pascabayar Matrix.

Sejarah PT. Indosat dapat dirumuskan pada sejarah ekonomi Indonesia di era kolonialisme. Seperti diungkapkan sebelumnya, bahwa keterlibatan IMF paska krisis ekonomi berpengaruh langsung pada privatisasi di Indonesia. Khusus untuk kasus privatisasi PT. Indosat mendapat sorotan yang luas dari khalayak ramai.

Pada tahun 1884, pemerintah Kolonial Belanda mendirikan perusahaan swasta yang bergerak dibidang ekspedisi surat menyurat untuk domestik dan jasa layanan telegraph Internasional. Jasa telepon mulai ada di Indonesia pada tahun 1882, hingga tahun1906 bentuk perusahaan adalah swasta tetapi telah

mendapatkan izin dari pemerintah selama 25 tahun. Pada tahun 1906 Pemerintah Kolonial Belanda membentuk departemen untuk mengawasi kegiatan Jasa Pos dan Telekomunikasi di Indonesia.⁹⁵

Pada tahun 1961, Jasa Pos dan Telekomunikasi baru berdiri dengan bentuk perusahaan pemerintah pertama untuk menjaga Jasa Pos dan Telekomunikasi di wilayah Sumatera, dimana mulai terbentuk pada tahun 1970 secara nasional. Pemerintah memisahkan Jasa Pos dan Telekomunikasi pada tahun 1965 ke dalam dua perusahaan milik negara, yaitu Perusahaan Negara (PN) Pos Dan Giro, dan Perusahaan Negara (PN) Telekomunikasi, dan kemudian pada tahun 1974, Perusahaan Negara Telekomunikasi terbagi menjadi dua perusahaan milik negara, Perusahaan Umum Telekomunikasi (Perumtel) dan PT. Inti, untuk peningkatan jasa telekomunikasi dalam dan luar negeri, juga pembuatan peralatan telekomunikasi pada khususnya.⁹⁶ Di sisi lain pada tahun 1967 pemerintah bersama American Cable & Radio Corporation membentuk perusahaan telekomunikasi dengan sistem Penanaman Modal Asing (PMA) yang merupakan penyediaan layanan sambungan internasional di Indonesia sebagai anak perusahaan dari *International Telephone And Telegraph* (ITT) yang berbasis di Amerika.

Pada tahun 1980 bisnis telekomunikasi Internasional dipindahkan dari perumtel ke Indosat. Pada perkembangan selanjutnya Indosat diambil oleh Pemerintah Indonesia seharga US\$ 43,8 juta dan sejak itu Indosat berubah statusnya menjadi salah satu BUMN telekomunikasi, yang menjadi satu-satunya provider sambungan langsung internasional. Selanjutnya Sambungan Langsung Internasional (SLI) menjadi bisnis utama dari PT. Indosat dengan kode akses 009.

III.3.2 Bidang Usaha PT. Indosat

Untuk mengembangkan bisnisnya, PT. Indosat kemudian mendirikan PT. Satelindo, yang mulai beroperasi pada Bulan September tahun 1994. Satelindo

⁹⁵ "Sejarah telkom Indonesia" diakses dari http://blitar.org/index.php?option=com_fireboard&Itemid=26&catid=12&func=fb_pdf&id=199&lang=id www.telkom-indonesia.com/tentang telkom/sejarah, diakses pada hari Senin 30 Maret 2009, Jam 01:34 WIB

⁹⁶ *Ibid.*

mempunyai satelit palapa C2 yang memiliki umur teknis sampai tahun 2011.⁹⁷ Satelit palapa C2 sebagian besar disewakan kepada stasiun televisi baik domestik maupun asing dalam cakupan regional untuk penyiaran (broadcasting). Juga digunakan untuk kepentingan pertahanan dan keamanan TNI / POLRI. Secara garis besar, bidang usaha PT. Indosat adalah :

Tabel 3.3

Bidang Usaha PT. Indosat Tbk.

	Seluler	Telekomunikasi Tetap	MIDI
Penjelasan	Penyelenggara seluler kedua terbesar di Indonesia	- SLI, WFA dan lokal - Pendapatan terutama dari SLI	- Multimedia - Komunikasi Data - Internet dan Satelit
Kontribusi	75% Pendapatan Usaha	11% pendapatan Usaha	14% Pendapatan Usaha
Target Pasar	- Korporat - Umum - Generasi Muda	- Korporat - Umum - Residensial	- Wholesale - Korporat - Residensial
Jasa-jasa	Pra Bayar 94% Pasca Bayar 6%	- SLI 001 - SLI 008 - Flat Call 016 - StarOne - SLJJ 016	- Frame Relay - Sirkuit Sewa - Internet Akses - VSAT's

sumber : http://www.indosat.com/About_Indosat

Selain mendirikan satelindo, ada beberapa anak perusahaan dari PT. Indosat, yaitu :⁹⁸

Anak Perusahaan Indosat :

- PT Indosat Mega Media (IndosatM2)
- PT Aplikanusa Lintasarta
- Indosat Finance Company, B. V. (IFB)
- Indosat International Finance Company, B. V. (IIFB)
- Indosat Singapore, Pte. Ltd. (ISP)
- Acasia Communications, Sdn. Bhd. (Acasia)

⁹⁷ "The Power To Grow" Laporan Tahunan 2008 PT.Indosat Tbk,

⁹⁸ Penulis, "judul artikel," dalam www.indosat.com/About_Indosat/Corporate_Profile/History, diakses pada hari Selasa 31 Maret 2009, Jam 13:02 WIB

- ASEAN Cables, Pte. Ltd. (ACPL)
- ASEAN Telecom Holdings, Sdn. Bhd. (ATH)
- StarOne Mitra Telekomunikasi (SMT)

Anak Perusahaan yang telah dimerger dengan INDOSAT :

- PT Satelit Palapa Indonesia (Satelindo) - telah diakuisisi oleh PT Indosat Tbk.
- PT Indosat Multimedia Mobile (Indosat-M3) telah diakuisisi oleh PT. Indosat Tbk.
- Bimagraha - telah diakuisisi oleh PT Indosat Tbk.

Selain bisnis utama dan satelit, ada juga bisnis layanan yang tidak kalah strategis diantaranya adalah :⁹⁹ (a). Jasa Sewa Saluran, yang merupakan jasa layanan 24 jam sebagai alternative voice / data dan 75 saluran band leased printer, (b). Kabel Bawah Laut, merupakan jaringan kabel transmisi data dan voice yang terbentang di bawah laut sebagai garis yang menghubungkan Indonesia dengan seluruh Asia Tenggara, Eropa dan Amerika Utara. (c). Jaringan Gelombang Mikro, dengan gelombang mikro, Indosat akan mengoperasikan layanan yang menghubungkan jalur Batam ke Singapura, Johor, Malaysia secara terpisah. Sistem ini membawa 240 dan 90 jaringan digital dan mendukung fasilitas yang didapat dari Telkom yang meliputi percakapan di daerah perbatasan yang tadinya termasuk dalam fasilitas SLI.

Sesuai dengan amanat UU nomor 36 tahun 1999 tentang telekomunikasi, Indosat memiliki kewajiban untuk membangun 750.000 satuan sambungan telepon tetap hingga 2010. Telah dan masing dilakukan pembangunan di Jabotabek sebanyak 450.000 dan di Surabaya dan sekitarnya sebanyak 250.000.

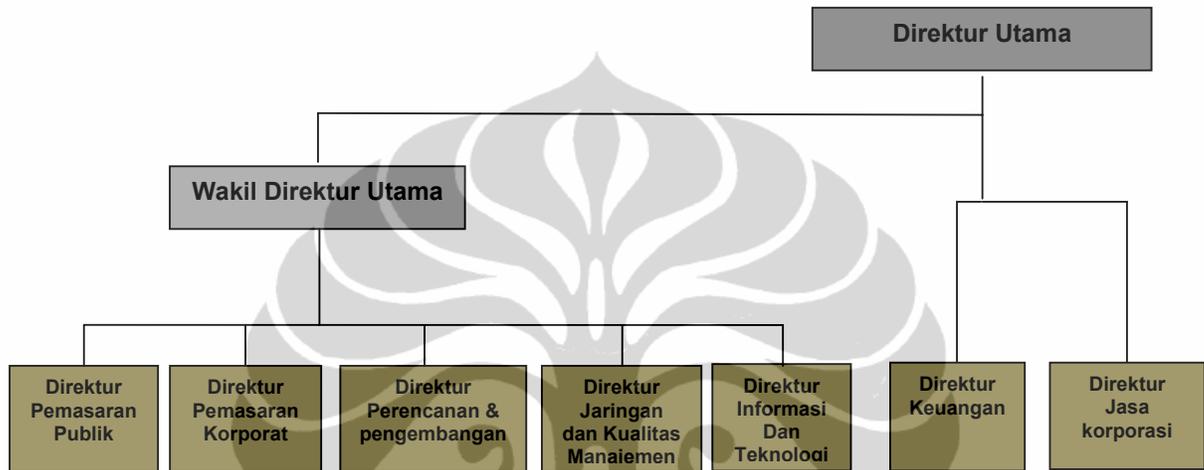
III.3.3 Struktur Organisasi Dan Kepemilikan Saham PT. Indosat

PT. Indosat di kepalai oleh seorang direktur utama yang membawahi langsung Direktur Keuangan dan Direktur Jasa Korporasi. Direktur Utama dibantu oleh wakil direktur yang membawahi langsung 5 (lima) direktur, yaitu Direktur Pemasaran Publik, Direktur Pemasaran Korporat, Direktur Perencanaan

⁹⁹ *Ibid.*

Dan Pengembangan, Direktur Jaringan Dan Kualitas Manajemen serta Direktur Informasi Dan Teknologi. Berikut adalah bagan struktur organisasi PT. Indosat Tbk.

Bagan 3.1
Struktur Organisasi PT. Indosat Tbk,



sumber : http://www.indosat.com/About_Indosat

Pemilikan saham PT. Indosat Tbk sampai dengan akhir tahun 2007, adalah sebagai berikut :

- Pemerintah Indonesia dengan kepemilikan 14.7% serta Saham Seri A
- ST Telemedia dengan kepemilikan 41.94%
- Pemegang Saham Publik terdiri dari pemegang saham perorangan, institusi (reksa dana, dana pensiun, perusahaan) dan karyawan/pengurus (melalui program ESOP)

III.3.4 Perkembangan PT. Indosat Tbk

PT. Indosat merupakan BUMN yang dapat memberikan keuntungan bagi negara. Hingga tahun 1993, kinerja perusahaan menunjukkan pertumbuhan produksi dan pendapatan yang sangat pesat. Laba bersih tumbuh sebesar rata-rata

21% pertahun dari 1991 hingga tahun 1993.¹⁰⁰ Indosat juga merupakan satu-satunya perusahaan telekomunikasi yang memegang hak internasional. Sekarang ini hak tersebut telah dicabut pada tahun 1999, dengan terbitnya UU no.36 tahun 1999 dan adanya media *voice over internet protocol* (VOIP),¹⁰¹ bisnis utama Indosat mengalami penurunan yang signifikan. Sebagai ilustrasi, pedapatan SLI Indonesia untuk tahun 2001 turun 2,8% dari 423,9 juta menit (2000) menjadi 366,2 juta menit (2001). Selain itu yang memperburuk kondisi Indosat saat ini adalah Warung Telekomunikasi (WARTEL) yang dilakukan oleh PT. Telkom terhadap wartel di beberapa daerah, yang menyebabkan akses SLI 001 (kode Indosat) tidak bisa digunakan di warung telekomunikasi yang diubah menjadi 017 (milik Telkom).

Pada tahun 1994 PT.Indosat Tbk. memperdagangkan sahamnya di Bursa Efek Jakarta, Bursa Efek Surabaya, dan New York Stock Exchange. Pada tahap ini PT. Indosat secara tidak langsung telah memasuki tahap divestasi. Dimana sahamnya di perjualbelikan di lantai bursa. PT. Indosat Tbk. merupakan perusahaan pertama yang menerapkan obligasi dengan konsep syariah pada tahun 2002. Setelah itu, pengimplementasian obligasi syariah Indosat mendapat peringkat AA+. Nilai emisi pada tahun 2002 sebesar Rp 175.000.000.000,00. dalam tenor lima tahun. Pada tahun 2005 nilai emisi obligasi syariah Indosat IV sebesar Rp 285.000.000.000,00.¹⁰² Setelah tahun 2002 penerapan obligasi syariah tersebut diikuti oleh perusahaan-perusahaan lainnya. Memasuki abad ke-21, Pemerintah Indonesia melakukan deregulasi di sektor telekomunikasi dengan membuka kompetisi pasar bebas. Dengan demikian, Telkom tidak lagi memonopoli telekomunikasi Indonesia.

Pada tahun 2001 Indosat mendirikan PT Indosat Multi Media Mobile (IM3) dan ia menjadi pelopor GPRS dan multimedia di Indonesia, dan pada tahun yang sama Indosat memegang kendali penuh PT Satelit Palapa Indonesia (Satelindo). Pada akhir tahun 2002 Pemerintah Indonesia menjual 41,94% saham

¹⁰⁰ Bondan Winarno, *Manajemen Transformasi BUMN: Perjalanan PT. Indosat Tbk* (Jakarta: Grafiti, 1996), hlm. 195.

¹⁰¹ VOIP masa depan akan menjadikan komunikasi antar bangsa sangat murah karena berbasis internet, dan indosat menjadi *The Sunset Industry*.

¹⁰² *Op.Cit*, Laporan Tahunan 2008 PT.Indosat Tbk,

Indosat ke STT (Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd). Dengan demikian, Indosat kembali menjadi PMA. Penjualan 41,94% saham Indosat kepada STT tersebut menimbulkan banyak kontroversi. Pemerintah RI terus berupaya untuk membeli kembali saham Indosat tersebut agar pemerintah menjadi pemegang saham yang mayoritas dan menjadikan kembali Indosat sebagai BUMN. Desakan ini lebih berlatarbelakang politis dikarenakan STT merupakan anak perusahaan Temasek BUMN Singapura.

III.4 Proses Privatisasi PT. Indosat

III.4.1 Prinsip Dasar

Pemerintah beralasan melakukan privatisasi BUMN untuk mengatasi kesulitan keuangan negara dan menarik masuknya modal asing dalam perekonomian nasional. Privatisasi dilakukan dengan menjual seluruh atau sebagian besar saham-saham pemerintah di BUMN. Secara umum ada lima prinsip dasar privatisasi, yaitu :¹⁰³

- (a) kejelasan tujuan;
- (b) otoritas dan otonomi;
- (c) pantauan kerja;
- (d) sistem penghargaan dan hukum; dan
- (e) persaingan yang netral.

Privatisasi PT. Indosat yang dilakukan Pemerintah Indonesia pada tahun 2002 didasari dengan tujuan untuk menutupi defisit anggaran APBN, selain itu seiring dengan itu, pemerintah juga menetapkan kebijakan yakni membatasi kredit bagi BUMN, sehingga dalam pengembangan perusahaan selanjutnya lahir gagasan untuk melakukan privatisasi BUMN termasuk PT. Indosat Tbk, guna mendapatkan dana bagi pengembangan selanjutnya. Dalam proses pelaksanaan privatisasi Indosat, pemerintah menetapkan tiga (3) prinsip utama yang menjadi pegangan yaitu : (a.)*Transparan*; Pokok-pokok proses privatisasi, termasuk kinerja dari pada penawar / investor serta siapa saja *shortlisted bidders*nya, telah diumumkan kepada masyarakat melalui media massa dari waktu ke waktu.

¹⁰³ "Sistem Dan Reformasi Ekonomi Indonesia" dalam http://pustaka.ut.ac.id/puslata/online.php?menu=bmpshort_detail2&ID=113, diakses pada hari Sabtu 28 Maret 2009, Jam 14:55 WIB

(b).*Kompetitif Dan Adil*; Semua shortlisted biddersnya, diberikan kesempatan yang sama atas informasi dan dokumen penawaran maupun untuk mendiskusikan / menegosiasikan syarat dan kondisi dari divestasi (termasuk SPA, SHA dan EA) secara intensif untuk memastikan diperolehnya harga serta syarat kondisi yang maksimal menguntungkan bagi pemerintah dalam divestasi ini. (c.) *Bertanggung Jawab*; Penentuan pemenang ditentukan berdasarkan harga penawaran terbaik serta syarat dan kondisi yang dapat diterima oleh pemerintah.

Privatisasi PT. Indosat Tbk. mengalami dua periode. Privatisasi I PT. Indosat tahun 1994 direalisasikan pada tanggal 19 Oktober 1994,¹⁰⁴ yaitu secara serentak dilakukan *dual listing* di BEJ dan BES. Sebelumnya pada tanggal 17 Oktober 1994 saham-saham PT. Indosat telah dimiliki oleh berbagai kalangan, baik dalam maupun luar negeri. Hal ini karena sejak tanggal tersebut 35% (103,55 juta saham) seri B saham indosat diperjualbelikan di 3 bursa saham BEJ, BES dan *New York Stock Exchange*¹⁰⁵ dengan rincian, di bursa Efek Jakarta (BEJ) dan Bursa Efek Surabaya (BES) sebanyak 25.887.500 lembar atau 10%, penempatan di bursa Luar Negeri (New York Stock Exchange) sebanyak 77.662.500 lembar atau 25%.

PT. Indosat adalah suatu perusahaan yang telah *go public*, dimana suatu perusahaan terbuka wajib tunduk pada peraturan pasar modal Indonesia yang berlaku, maka pada privatisasi II ini Kementerian BUMN menyampaikan surat kepada Ketua Badan Pengawas Pasar Modal (Ketua BAPEPAM) yang isinya antara lain tentang informasi dan konfirmasi bahwa (i) rencana Divestasi II merupakan suatu transaksi yang dikecualikan dari kewajiban untuk melakukan Penawaran Tender untuk seluruh sisa saham Indosat dan (ii) rencana Divestasi II bukan merupakan suatu penawaran umum sehingga tidak disyaratkan untuk mengajukan pernyataan pendaftaran kepada Badan Pengawas Pasar Modal. Privatisasi II PT. Indosat Tbk. pada tahun 2002, berupa divestasi saham kepemilikan pemerintah, sama halnya dengan privatisasi I, namun divestasi yang II ini banyak faktor yang mendorongnya, salah satunya adanya tekanan dari IMF sebagaimana yang telah dibahas di bab II. Hal ini diperkuat dengan buku putih Indosat, dimana kementerian BUMN mengatakan bahwa, privatisasi BUMN

¹⁰⁴ Bondan Winarno, *Op. Cit.*, hlm. 203.

¹⁰⁵ Prospektus PT. Indosat tanggal 30 September 1994, hlm 14.

dilakukan dengan tujuan antara lain meningkatkan kinerja, profitabilitas, jasa pelayanan, penguatan keuangan dan perluasan kepemilikan.¹⁰⁶ Dalam kaitan tersebut pemerintah akan memulai proses pemasaran kepada calon mitra strategis untuk BUMN seperti sektor-sektor telekomunikasi, pelabuhan laut, pelabuhan udara dan perkebunan kelapa sawit. Untuk sektor telekomunikasi, sektor ini diarahkan untuk menjadi sektor usaha yang kompetitif, sejalan dengan dikeluarkannya undang-undang telekomunikasi No. 36 tahun 1999 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya seperti : Peraturan pemerintah No. 52 dan No. 53 tahun 2002 (hal tersebut juga direkomendasikan dalam nota-nota kesepahaman antara pemerintah dengan IMF tanggal 10 Oktober 1998 dan tanggal 17 Mei 2000). Hal ini sangat menguatkan bahwa IMF memiliki peran dan pengaruh yang kuat dalam terjadinya privatisasi BUMN di Indonesia, termasuk didalamnya PT. Indosat.

Terdapat tujuh alasan lain yang begitu penting dilakukannya divestasi PT. Indosat Tbk. yaitu :¹⁰⁷

1. Kebutuhan untuk menutup APBN 2002 (hal ini berdasarkan UU APBN)¹⁰⁸
2. Pemberantasan KKN di BUMN-BUMN, sehingga perlu dilakukan privatisasi.
3. Bisnis Indosat adalah bisnis Sunset, yang mana akan terbenam dan dipandang memiliki prospek suram, oleh karenanya Indosat perlu dijual.
4. Perlunya dana tambahan agar Indosat dapat berkembang dan bertahan
5. Ketidakmampuan pemerintah secara finansial untuk mengelola dua BUMN telekomunikasi (Telkom dan Indosat). Oleh karena itu salah satunya harus di jual.
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.

¹⁰⁶ Kementerian BUMN, "Penjualan saham milik negara RI pada PT. Indosat Tbk. Kepada Mitra Strategis Tahap Kedua," dalam [www.bumn.news.com/edisimain/paper/buku putih_ indosat pdf](http://www.bumn.news.com/edisimain/paper/buku%20putih_indosat.pdf), diakses pada hari Sabtu 11 April 2009, Jam 14:15 WIB

¹⁰⁷ Pendapat ini dikemukakan oleh Laksamana Sukardi, dikutip dari Marwan Batubara, *Divestasi Indosat: Kebutuhan Sebuah Rezim* (Jakarta: ILUNI, 2004), hlm. 1.

¹⁰⁸ Kebutuhan untuk menutup APBN 2002 juga diutarakan oleh Barcelius Ruru, "Pengalaman Privatisasi di Indonesia," dalam www.nccg-indonesia.org/lokakarya/13feb02/8nov01/Ruru.ppt, diakses pada hari Sabtu 11 April 2009, Jam 20:16 WIB

Alasan diatas merupakan dasar pemerintah untuk melakukan program divestasi PT. Indosat Tbk. Krisis ekonomi yang terjadi merupakan pendorong kuat dan menjadi prioritas khususnya untuk poin nomor 1 yang mana untuk menutupi defisit anggaran APBN 2002.

III.4.2 Kriteria Investor Divestasi PT. Indosat Tbk.

Idealnya dari program restrukturisasi biasanya diawali dengan perencanaan jumlah pemain yang dianggap efisien untuk melayani pasar. Selanjutnya satu pemain baru diijinkan untuk menjadi operator pada layanan jaringan maupun layanan jasa telekomunikasi sehingga membentuk pasar yang duopolis. Jika sukses, skenario akan dilanjutkan dengan era kompetisi penuh di mana makin banyak perusahaan yang diberi ijin menjadi operator layanan jasa jaringan dan jasa nilai tambah di atasnya.¹⁰⁹ Adapun kriteria umum calon investor yang disyaratkan adalah :¹¹⁰

- a. Pihak-pihak adalah merupakan :
 1. Operator telekomunikasi yang berdomisili hukum di Indonesia dan dimiliki oleh pemerintah Republik Indonesia sebesar 25% atau lebih dari saham yang ditempatkan dalam pihak ini
 2. Anak perusahaan dari a(1) di atas yang memiliki ijin penyelenggaraan bisnis seluler bersifat nasional
 3. Anak perusahaan dari pihak a(1) atau a(2) di atas, atau
 4. Pemilik saham mayoritas (lebih dari 25%) atas pihak a(1) atau a(2) di atas
- b. Memiliki total aset atau dana dalam pengelolaan berdasarkan laporan keuangan terbaru minimal US\$ 450 juta.
- c. Memiliki pengalaman signifikan sebagai operator dan atau investor dalam industri telekomunikasi dan atau dapat menunjukkan bahwa pihak-pihak tersebut memiliki kemampuan untuk memberikan kontribusi dalam bidang industri telekomunikasi di Indonesia.

¹⁰⁹ Wigrantoro Roes Setiyadi, *Op.Cit.*, hlm. 4.

¹¹⁰ "Buku putih Privatisasi Indosat", *Op, Cit*

Pengumuman persyaratan perusahaan calon investor dilakukan pemerintah pada tanggal 23 Agustus 2002. Ada 41 perusahaan yang diundang untuk menjadi calon investor dan mitra pemerintah baik yang di dalam maupun di luar negeri, adapun 41 perusahaan tersebut adalah :¹¹¹

1. ABN Amro Securities
2. Advent Internasional
3. AIF Funds Management Ltd
4. AIS / Shin Corp
5. Anugra Citra Investa
6. Asia Telecom / TOT
7. Astratel Nusantara
8. CDP Asia Investment
9. China Mobile
10. China Netcom
11. China Telecom Corp.
12. China Unicom
13. Crosby Limited
14. Delta Associates
15. Emerg Market Partnership
16. Far Eastern Group
17. Faralon Cap Mgmt
18. FT / Orange
19. Gani Aset Mhmt
20. GE. Equito
21. Gilbert Global
22. Gov't of Singapore Investment Corp.
23. Hi-Tech International
24. Hutchinson Team
25. JPM Partners / Chase
26. Lippo Group
27. Newbridge Capital

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 5.

28. Saratoga Investama
29. Sarijaya / IDC
30. Singapore Technologies Telemedia
31. SK Telekom
32. Softbank Asia
33. Syahrir / Asrossasia / Lippo Group
34. Taiwan Celluler
35. TVG
36. Telekom Malaysia
37. Telenor Asia
38. Telstara Group
39. Desa Mahir
40. Vodafone Australia
41. Warburg Pincus

Reaksi dan tanggapan perusahaan yang ditawarkan divestasi di PT. Indosat Tbk. setelah diumumkan dan diundang oleh pemerintah terdapat 16 perusahaan yang menyatakan berminat dan sesuai dengan persyaratan yang dibuat oleh pemerintah untuk ikut berinvestasi pada Privatisasi PT. Indosat yaitu :¹¹²

1. Acrossasia Multimedia
2. AIF Fund Management
3. Asia Telecommunication
4. China Network Communication Group
5. Essar Teleholding
6. Gilbert Global Equity Partners
7. Hi-Tech International Group
8. JP Morgan Asia Partners
9. Newbridge Capital
10. Singapore Technologies Telemedia
11. Telecom Venture Group
12. Telekom Malaysia

¹¹² *Ibid.*, hlm. 6.

13. Telstra Communication
14. Usaha Tegas / Desa Mahir
15. Anugra Cipta Investa
16. Srijaya / IDC

Seperti pada umumnya proses tender, proses program divestasi ini, pemerintah juga menerapkan persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk calon investor dalam divestasi PT. Indosat, Tbk. yang antara lain adalah :¹¹³

- *Conforming Interest Letter*, (mengenai: identitas calon pembeli, konfirmasi tidak termasuk dalam pihak yang tidak diperbolehkan turut serta, informasi keuangan, pengalaman, kontribusi ke Indosat dan industri telekomunikasi Indonesia);
- Menandatangani Perjanjian Kerahasiaan

III.4.3 Proses Penentuan Pemenang

Dalam presentasi hasil peninjauan minat calon mitra strategis, maka dari beberapa pertemuan dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa pertimbangan-pertimbangan utama dan strategis yang seringkali disampaikan oleh para calon mitra strategis, antara lain :

- a. Regulasi industri telekomunikasi di Indonesia, dimana diperlukannya aturan-aturan yang jelas dalam industri telekomunikasi, antara lain mengenai: kewajiban pembangunan jaringan tetap, perijinan, USO, interkoneksi, pembentukan *Independent Regulatory Body*(IRB) dan lainnya.
- b. Pertimbangan bisnis, berkaitan dengan kewajiban pembangunan jaringan tetap.
- c. Pertimbangan rencana Divestasi II, yaitu masalah jadwal waktu yang terbatas

Dari sekian peserta yang diundang tersebut, ada dua peserta calon mitra yang tidak dapat memenuhi persyaratan yang ditetapkan yaitu Anugra Cipta

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 7.

Investa dan Sarijaya / IDC, sehingga tersisa 14 peserta yang mengikuti proses divestasi ini.

Proses selanjutnya adalah prakualifikasi awal dimana dilakukan penawaran awal. Kembali terjadi pengurangan jumlah peserta dari 14 pihak yang lolos seleksi prakualifikasi tersebut, 3 pihak menyatakan mundur karena alasan administrasi dan 3 pihak lain tidak mengirimkan paket penawaran awal. Penawaran awal ini bersifat tidak mengikat. Untuk melakukan kajian terhadap paket penawaran awal, sebuah tim evaluasi yang terdiri dari Kementerian BUMN, Indosat dan Penasehat Keuangan (“Tim Evaluasi”) melakukan kajian diantaranya terhadap : ¹¹⁴ (1). Harga (*Pricing*), (2). Pendanaan (*Financing*) (3). Komitmen terhadap Indosat (*Strategic Commitment*). Dari ketiga pokok kajian tersebut, faktor kemampuan pendanaan merupakan faktor yang bobotnya paling dipertimbangkan dalam proses seleksi ini mengingat hal tersebut menunjukkan kemampuan calon mitra strategis untuk menyelesaikan transaksi dan memberikan kearah yang lebih dari yang sudah ada. Di samping itu Komitmen terhadap Indosat juga merupakan hal penting untuk menilai keseriusan para calon mitra strategis dalam meningkatkan nilai perusahaan. Untuk penawaran harga ditetapkan harga yang tidak mengikat, artinya harga diindikasikan oleh para calon mitra strategis dalam penawarannya adalah berkisar antara Rp. 6.600 sampai dengan Rp.12.000 per lembar sahamnya.

Proses prakualifikasi dan penawaran harga diproses dan dikaji oleh Tim Evaluasi dan dilaporkan kepada kementerian BUMN. Melalui proses yang memakan konsentrasi dan dengan mempertimbangkan segala aspek, selanjutnya disetujui bahwa 4 (empat) pihak yang lolos masuk ke tahap berikutnya. Adapun pihak yang lolos tersebut adalah :

1. Desa Mahir Sdn Bhd
2. Gilbert Global Equity Capital Asia Ltd
3. Singapore Technologies Telemedia Pte Ltd
4. Telekom Malaysia Bhd

Empat pihak inilah yang mengikuti proses penawaran akhir. Mereka diberi kesempatan untuk melakukan uji akhir secara tuntas dengan melakukan

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

pendekatan dengan pihak manajemen dan karyawan PT. Indosat Tbk. Pada pemasukan penawaran akhir kembali terjadi penyusutan calon mitra strategis. Pada penawaran akhir ini harga bersifat mengikat, artinya calon sudah menetapkan tawaran harga per lembar saham PT. Indosat Tbk. Pada tanggal 13 Desember 2002 merupakan batas akhir bagi calon yang lolos memberikan penawaran akhir, mereka adalah Singapore Technologies Telemidia dan Telekom Malaysia Bhd. Paket penawaran akhir dibuka dihadapan notaris dan disaksikan oleh wakil-wakil dari Kementerian BUMN, Ditjen Postel, IMF, Indosat, Penasehat Keuangan dan Konsultan Hukum.

Pada tanggal 14 Desember 2002, wakil dari Kementerian BUMN, Indosat, Penasehat Keuangan dan Konsultan Hukum melakukan negosiasi dengan para calon investor. Negosiasi ini merupakan bagian dari rangkaian negosiasi yang intensif dengan kedua calon mitra, ditujukan untuk memfinalisasikan dokumen-dokumen transaksi. Pada tanggal 15 Desember 2002, setelah dilakukan negosiasi dan dicapai kesepakatan mengenai persyaratan dan kondisi dalam semua dokumen-dokumen transaksi (terdiri dari *Share Purchase Agreement*, *Shareholders Agreement* dan *Escrow Agreement*), Kementerian BUMN menetapkan *Singapore Technologies Telemidia* (“STT”) sebagai pemenang Divestasi II dengan harga yang ditawarkan sebesar Rp12.950 per lembar saham dan menandatangani semua dokumen-dokumen transaksi tersebut.¹¹⁵ STT mengalahkan Telekom Malaysia Bhd dalam memasukan penawaran. Dana hasil penjualan saham Indosat yang diterima pemerintah Indonesia adalah sebesar US\$627.353.886,14 ekuivalen dengan Rp5.623.537.500.000,- pada kurs yang disepakati Rp8.963,9/US\$1, dengan begitu STT menguasai 41,94% saham PT. Indosat Tbk, kepemilikan ini bisa dibilang mayoritas, dengan pembagian saham 15% kepemilikan pemerintah dan sisanya sebesar 43% milik publik diberbagai belahan dunia..

Pada tanggal 27 Desember 2002, telah diadakan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa Indosat RUPSLB dengan agenda sebagai berikut :¹¹⁶

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 9.

¹¹⁶ *Commitment to principles of good corporate governance is critical to obtaining and maintaining investors' confidence towards Indosat*, diakses dari http://202.155.2.90/corporate_actions/new_info_jsx/jenis_informasi/01_laporan_keuangan/04_An

1. Perubahan Anggaran Dasar Indosat;
2. Perubahan susunan Anggota Direksi dan Komisaris;
3. Persetujuan prinsip atas rencana penerbitan Program Kepemilikan Saham Oleh Karyawan (ESOP) Indosat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun hasil dari RUPSLB tersebut adalah menyetujui seluruh isi agenda tersebut di atas.

III.5 Isu-isu Pokok Dalam Proses Divestasi II PT. Indosat Tbk,

Berkaitan dengan pelaksanaan privatisasi ini, ada beberapa isu kontroversi yang muncul. Pemerintah terkesan memaksakan sehingga banyak sekali masalah-masalah yang terjadi baik masalah yang menyangkut kode etik dunia usaha maupun masalah-masalah yang terkait dengan pelanggaran konstitusi. Beberapa masalah tersebut antara lain pelanggaran UUD pasal 33 ayat 2 dimana disebutkan dalam pasal tersebut bahwa cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Dan selanjutnya dikuatkan oleh Pasal 6 ayat (1) huruf (c) UU No 1 Tahun 1967 sebagaimana diubah dengan UU No.11 Tahun 1970. Berdasarkan pasal ini, salah satu bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah telekomunikasi. Menurut Amin Rais, ketua MPR / DPR RI pada saat itu mengatakan bahwa berdasarkan UU tersebut maka sebaiknya sektor strategis seperti telekomunikasi itu harus dikuasai Negara dan tertutup bagi PMA secara penuh.

Isu lain yang mencuat adalah isu transparansi proses dan pengesahan surat keputusan pemenang. Divestasi Indosat dianggap sarat dengan sejumlah kebohongan publik sehubungan dengan pembeli Indosat. Privatisasi Indosat direalisasikan pada 15 Desember 2002 melalui divestasi saham yang dimiliki pemerintah Indonesia sebesar 41,94% kepada *Singaporean Technology Telemidia* (STT) melalui *Indonesia Communications Limited* (ICL), yang belakangan

nual%20Report/2004/Indosat%20(ISAT)/Annual%20Report_2004/ISAT_GCG_Final.pdf. pada hari minggu 26 februari 2009

diketahui hadir sebagai *special purposes vehicle (SPV)*.¹¹⁷ Menurut keterangan resmi pemerintah, yang terdaftar sebagai salah satu calon pembeli Indosat adalah sebuah perusahaan Singapore yang bernama *Singapore Technologies Telemedia (STT)*. Tetapi, sebagaimana terungkap kemudian, pada saat penandatanganan kontrak jual-beli (*Sales and Purchasing Agreement*), yang membubuhkan tanda tangan selaku pembeli Indosat adalah sebuah perusahaan asal Mauritius, yang bernama *Indonesian Communication Limited (ICL)*. Dalam *Shareholders Agreement* antara pemerintah Indonesia dan ICL yang ditandatangani Deputy Meneg BUMN Mahmuddin Yasin dan Direktur ICL Lee Theng Kiat (CEO STT) pada 15 Desember 2002, ICL adalah anak perusahaan STT Communication Ltd.

Gita Wirjawan, *vice president investment banking division* Goldman Sachs (penasihat keuangan STT), memberikan keterangan bahwa dalam transaksi itu (pembelian Indosat), STT menggunakan vehicle ICL yang dimaksudkan untuk mengoptimalkan penerimaan pajak. Dia menambahkan bahwa hal itu adalah praktik yang wajar dalam bisnis dan sama seperti transaksi penjualan saham-saham lainnya. STT bersrgumentasi bahwa sebelum menggunakan kendaraan itu, ICL sudah menandatangani perjanjian bahwa perusahaan yang berbasis di Mauritius itu 100% dimiliki STT.¹¹⁸

Sementara itu Fraksi Reformasi DPR akan berniat melaporkan Laksamana Sukardi, Meneg BUMN ke Mabes Polri dan Kejaksaan karena dianggap membuat keputusan yang merugikan negara dalam divestasi Indosat. Anggota Fraksi Reformasi M. Rosyid Hidayat mengatakan setelah mengadakan pembahasan dan penelitian terhadap pelaksanaan divestasi Indosat ternyata banyak ditemukan kejanggalan. Menurut Fraksi Reformasi, privatisasi Indosat telah menyalahi peraturan, karena berdasarkan Tap MPR No. X/MPR/2001 dalam melaksanakan privatisasi Presiden harus menyusun rencana tindak secara komprehensif.¹¹⁹ Fraksi Reformasi juga menduga ada unsur KKN dalam transaksi divestasi Indosat. Oleh karena *Shareholder Agreement* ditandatangani antara

¹¹⁷ SPV adalah istilah bagi penggunaan perusahaan lain untuk mengikuti tender divestasi saham PT. Indosat Tbk. Dalam hal ini STT menggunakan ICL sebagai perusahaan yang menandatangani surat penetapan pemenang

¹¹⁸ "STT Pakai SPV Mauritius Beli Indosat," dalam http://www.x-phones.com/www/art_detail.php?id=2312 diakses pada hari Jumat tanggal 1 Mei 2009. Jam 19:20 WIB

¹¹⁹ *Ibid.*

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.

Kontroversi yang paling banyak menuai kritikan adalah isu kedaulatan ekonomi dan kedaulatan telekomunikasi Indonesia. Hal ini dikaitkan dengan investor baru ini (Temasek Holding) merupakan perusahaan milik negara Singapura. Seperti diketahui bahwa Temasek sebagai pemegang saham 100% dari STT juga menguasai 100% saham SingTel. SingTel ini adalah salah satu pemegang saham Telkomsel (35%), anak perusahaan PT. Telkom yang notabene adalah juga perusahaan yang bergerak di sektor telekomunikasi. Ini merupakan salah satu yang dikhawatirkan beberapa negara yang menolak penguasaan asing terhadap aset negara di bidang telekomunikasi. Banyak negara di dunia sangat menentang bentuk penguasaan aset-aset yang dianggap strategis ini. Isu kedaulatan telekomunikasi adalah dimana telekomunikasi dianggap sebagai aset strategis dan vital bagi kehidupan masyarakat suatu negara dan merupakan media lintas data-data penting yang tercakup bidang pertahanan dan keamanan suatu negara.

Selain isu kedaulatan dalam bidang telekomunikasi, aktivitas Temasek Holding Corp. Juga dianggap merongrong kedaulatan ekonomi nasional Negara Indonesia dengan praktek monopolinya.

III.6 Evaluasi Privatisasi PT. Indosat Tbk.

Privatisasi sejatinya adalah pengalihan kepemilikan dan kendali perusahaan dari pemerintah ke sektor swasta sebenarnya tidak terjadi pada kasus Indosat. Tujuan dari privatisasi secara umum adalah untuk menghilangkan intervensi pemerintah, berorientasi pada pasar dan profit motif serta melepaskan unsure birokrasi yang kadang menimbulkan KKN dan inefisiensi. Pada kasus ini diketahui bahwa divesasi PT. Indosat Tbk. menuai banyak kontroversi dan memunculkan beberapa isu. Kritikan datang dari beberapa komponen mulai dari pengamat politik, ekonomi, pebisnis, anggota dewan sampai dengan masyarakat

umum. Ini menandakan bahwa privatisasi pada dasarnya sebuah hal yang sensitive bila dilihat dari investor baru tersebut.

Dalam evaluasi Privatisasi PT. Indosat Tbk. akan coba dianalisa dan ditinjau dari beberapa aspek, antara lain : Kebijakan Privatisasi BUMN itu sendiri, aspek *Good Corporate Governance* dan aspek kedaulatan.

III.6.1 Aspek Kebijakan Privatisasi BUMN

Privatisasi PT. Indosat Tbk. bertujuan untuk menutupi defisit APBN paska krisis ekonomi di Indonesia. Selain itu, privatisasi juga merupakan salah satu syarat utama yang dikemukakan IMF dalam rangka memberikan bantuan finansial kepada Pemerintah Indonesia. Konsep privatisasi seharusnya diarahkan terutama untuk kepentingan perusahaan dalam rangka pengembangan usahanya, meningkatkan efisiensi dan mengurangi praktek birokratis yang terkesan sarat KKN, tidak semata-mata untuk menutup APBN. Untuk pengembangan usaha, perusahaan memerlukan tambahan modal dan salah satunya berasal dari penerbitan saham yang dijual ke publik. Penambahan modal memungkinkan perusahaan mengembangkan usahanya ke peningkatan volume, penciptaan produk dan atau jenis usaha yang dinilai *feasible* sehingga volume pendapatannya meningkat yang pada gilirannya dapat meningkatkan laba perusahaan.

Privatisasi itu mestinya juga berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Tambahan modal yang masuk ke perusahaan dapat dipakai untuk menciptakan *value added*, yang berasal dari peningkatan kegiatan usaha, yang pada akhirnya akan menciptakan pertumbuhan ekonomi.

Privatisasi PT. Indosat Tbk. hanya berupa pengalihan saham pemerintah ke pihak lain tidak berdampak langsung pada perusahaan karena tidak mempengaruhi besarnya modal. Yang terjadi adalah perpindahan kepemilikan dari perusahaan tersebut. Dengan pemindahan kepemilikan saham tersebut, hak penerimaan deviden berubah dari pemerintah ke pemilik baru. Sementara itu penerimaan hasil penjualan saham yang masuk ke APBN akan habis dipakai untuk tahun anggaran dimaksud. Dalam jangka pendek mendatangkan cash akan tetapi dalam jangka panjang merugikan APBN karena penerimaan deviden akan berkurang pada tahun-tahun berikutnya.

Metode privatisasi saham BUMN, secara umum ada dua bentuk, yaitu *Initial Public Offering*¹²⁰ (IPO) dan *Strategic Sales*.¹²¹ Pada tahun 1994, privatisasi PT. Indosat Tbk. pertama dilakukan dengan cara metode IPO. Pada tahun 2002, privatisasi kedua PT. Indosat Tbk. dilakukan dengan metode *Strategic Sales*. IPO memiliki beberapa kelebihan dibandingkan *strategic sales*. Melalui IPO, pemerintah memiliki peluang untuk mewujudkan demokrasi ekonomi melalui perluasan basis kepemilikan saham BUMN. Idealnya esensi kepemilikan BUMN adalah kepemilikan rakyat yang diakomodir pada kepemilikan pemerintah. IPO juga dapat dimanfaatkan menjadi wahana pemerataan kesejahteraan. Sebab, semakin banyak masyarakat kita yang memiliki saham BUMN, akan semakin besar manfaat yang dapat diperoleh masyarakat, baik melalui dividen maupun *capital gain*.

Penjualan saham kepada investor menimbulkan resiko kemungkinan terjadinya KKN, walaupun itu dilakukan dengan cara tender terbuka, syak wasangka akan tetap muncul. Dalam proses tender ini, faktor akses ke pemutus menjadi salah satu kunci dalam memenangkan tender. Dengan mekanisme dan kriteria apapun, tetap ada resiko permainan antara peserta tender dengan pemutus tender. Sebaliknya penjualan saham kepada publik yang jumlah investornya banyak tidak memerlukan proses tender dan hanya melau proses penjatahan yang berlaku umum dengan jumlah investor relatif banyak. Pola privatisasi ini juga dapat dipakai untuk saran pemerataan kepemilikan asset nasional yang tidak selayaknya dikuasai oleh kelompok minoritas tertentu.

Pada privatisasi Indosat ini muncul isu adanya *Insider Trading* yang dilakukan oleh penasehat keuangan Indosat, Merrill Lynch. Merrill Lynch dan Danareksa merupakan penasehat keuangan Indosat untuk right issue. Laksamana Sukardi, Menteri BUMN dalam sebuah kesempatan di DPR, menyatakan bahwa telah terjadi dugaan praktik perdagangan ilegal, insider trading yang dilakukan oleh Merrill Lynch Indonesia. Pernyataan in kemudian dibantah oleh pihak Merril

¹²⁰ *Initial Public Offering* (IPO), merupakan bentuk penjualan saham BUMN melalui Bursa Efek atau pasar modal, sasaran pembeli adalah masyarakat luas.

¹²¹ *Strategic Sales*, merupakan bentuk penjualan saham BUMN dengan cara menjual kepada investor potensial dalam hal ini perusahaan.

Lynch dengan mengajukan bukti-bukti, bahwa pihaknya tidak melakukan insider trading.¹²²

Di sisi lain penjualan saham PT. Indosat Tbk. tidak optimal bagi negara. Walaupun penjualan saham ini dimaksudkan untuk menutup defisit anggaran APBN, secara ekonomi nilai penjualan itu tidaklah optimal. Ini dikarenakan penjualan ini dilakukan setelah krisis dan terlebih lagi privatisasi ini merupakan syarat utama yang dikemukakan IMF yang tertuang dalam LoI. Hal ini juga dikemukakan oleh pengamat Sunarsip, M.E., Ak. praktek privatisasi di Indonesia didesain dalam lingkungan kebijakan makro dan infrastruktur yang tidak memadai. Sehingga, hasil privatisasi yang diperoleh pun tidak optimal. Setidaknya, terdapat dua hal yang menjadi penyebab privatisasi BUMN kita tidak memperoleh hasil optimal dan menimbulkan kontroversi. *Pertama*, kebijakan privatisasi BUMN kita sangat tergantung kepada keputusan politik di DPR dan selalu dikaitkan dengan upaya pembiayaan defisit APBN. Persoalan yang muncul dari desain seperti ini adalah, seringkali terjadi ketidakselarasan *timing* antara keputusan politik di DPR dibuat dengan *timing* pelaksanaan privatisasi BUMN. *Kedua*, implementasi pelaksanaan privatisasi BUMN belum dikembalikan dalam semangat demokrasi ekonomi (Pasal 33 UUD 1945). Sejumlah pihak mengklaim bahwa metode *initial public offering* (IPO) atau penawaran saham melalui pasar modal adalah metode yang paling tepat bagi privatisasi BUMN. Alasan yang sering dikemukakan, IPO BUMN merupakan sarana yang efektif untuk meningkatkan implementasi *good corporate governance* (GCG).¹²³ Sunarsip juga mengilustrasikan nilai penjualan yang tidak optimal pada privatisasi PT. Indosat Tbk, sebagai berikut :

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

¹²² “Tinjauan Yuridis Privatisasi Indosat,” dalam http://www.indoregulation.com/indoreg_irp_casestudy.viewcasestudy.htm, diakses pada hari Sabtu tanggal 2 Mei 2009, Jam 21:34 WIB

¹²³ Sunarsip, “Mencari Format Privatisasi BUMN Yang Tepat Bagi Indonesia,” dalam <http://www.iei.or.id/publicationfiles/Mencari%20Format%20Privatisasi%20BUMN%20Yang%20Tepat%20Bagi%20Indonesia.pdf>, diakses pada hari Sabtu tanggal 2 Mei 2009 jam 23:44 WIB

(*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 *fixed-line*. Dengan harga \$79 juta tadi, STT juga menjadi penguasa mayoritas bisnis seluler di Indonesia.¹²⁴

III.6.2 Aspek Good Corporate Governance

Secara umum, *Good Corporate Governance* adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ perusahaan guna memberikan nilai tambah pada perusahaan secara berkesinambungan dalam jangka panjang bagi pemegang saham, dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, berlandaskan peraturan perundangan dan norma yang berlaku. Tujuan Privatisasi BUMN sebagaimana dalam undang-undang No.19, 2003 untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham persero. Privatisasi BUMN dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran (UU No. 19, Pasal 75, 2003). Dengan demikian privatisasi BUMN seharusnya dapat mewujudkan penegakan tata kelola perusahaan yang baik.

Menurut Corporate governance dapat ditinjau dari proses maupun pengendalian (Syahroza, 2005).¹²⁵ Corporate governance dapat ditinjau dari sisi proses menyangkut penegakan atas prinsip-prinsipnya yang terdiri atas transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Jika diamati proses tender divestasi PT. Indosat Tbk, terjadi beberapa pertanyaan

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ A. Syahroza, *Corporate Governance: Sejarah dan Perkembangan, Teori, Model dan Sistem Governance serta Aplikasinya pada Perusahaan BUMN* (Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2005)

yang menjadi dasar kritikan, antara lain masalah *Special Purpose Vehicle* (SPV), transparansi dan kesalahan prosedur dalam administrasi. Penggunaan SPV tidak tercantum dalam persyaratan / prosedur bid sehingga penggunaan SPV yang diumumkan pada akhri proses divestasi mengundang kritikan terlebih lagi saat penandatanganan SPA dan SHA, dimana STT diwakili oleh ICL sebagai penandatangan. Harga penawaran akhir perlembar saham juga tidak menjadi agenda tersendiri bagi pemerintah untuk mempublikasikannya. Sebagaimana diketahui bahwa STT ditunjuk sebagai pemenang karena STT menawarkan harga saham PT. Indosat Tbk. sebesar Rp. 12.950,- disisi lain penawaran dari Telecom Malaysia sebagai kompetitor terakhir tidak terungkap secara jelas.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dalam proses divestasi PT. Indosat Tbk. terjadi praktek ketidaktransparanan pemerintah yang dari awal hingga akhir proses disebutkan bahwa STT ikut sebagai peserta dan pemenang tender tetapi terjadi perubahan nama pemenang ketika penandatanganan surat ketetapan pemenang. Peserta yang lain tidak mendapatkan kesempatan yang sama, karena yang selalu menjadi nilai performance dalam hal kualifikasi selalu mengedepankan STT apabila dilakukan kualifikasi dengan menggunakan ICL tentu akan berbeda hasilnya mengingat bahwa ICL adalah perusahaan yang tidak jelas pemiliknya serta performa sisi keuangan dan pengalaman dalam bidang telekomunikasinya.

III.6.3 Analisa Dari Aspek Kedaulatan

Privatisasi adalah pengalihan saham dari pemerintah ke publik atau swasta. STT sebagai pemenang yang 100% sahamnya dimiliki Temasek Holding, BUMN asal Singapura. Ini berarti kontrol dan pendapatan dividen dari PT. Indosat Tbk menjadi milik Pemerintah Singapura. Disinilah yang menjadi persoalan dan mengundang banyak kontroversi. Dalam aspek kedaulatan dapat ditinjau dari dua aspek yaitu kedaulatan ekonomi dan kedaulatan telekomunikasi.

Dalam aspek kedaulatan ekonomi, Temasek dianggap melakukan monopoli dalam sektor bisnis telekomunikasi. Dasar itu disebabkan karena STT menguasai 41,94% saham kepemilikan PT. Indosat Tbk. merupakan saham mayoritas, sehingga memiliki hak untuk menentukan arah perusahaan. Saat itu

PT. Indosat Tbk. memiliki menguasai pangsa pasar 12 juta pelanggan. Di sisi lain, SingTel (Singapore Telecom) kini juga telah menguasai 35% saham Telkomsel, anak perusahaan PT Telkom Tbk., operator seluler terbesar di Indonesia yang kini memiliki 20 juta pelanggan. SingTel juga merupakan anak perusahaan Temasek, yang mana 100% sahamnya dimiliki oleh BUMN Singapura tersebut.

Jika memperhatikan privatisasi yang sedemikian agresif yang dilakukan oleh Temasek Holding dalam hal ini akan membahayakan persaingan usaha di bidang telekomunikasi di Indonesia. Pasal 28 Ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat menyatakan 'Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau usaha persaingan tidak sehat.' Hal inilah yang menjadi dasar bagi KPPU selaku badan pemerintah yang mengawasi persaingan usaha di Indonesia melihat ada kontroversi. Menurut KPPU bahwa kepemilikan silang perusahaan Temasek Holdings Ltd. pada kedua perusahaan tersebut mengakibatkan terbentuknya kekuatan monopoli. Memang ketentuan itu tidak menjelaskan apa ukurannya suatu pengambilalihan saham sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau usaha persaingan tidak sehat. Namun ada satu logika sederhana yang dapat mencuat ketika menyaksikan fenomena ini, sebelumnya, melalui *Singapore Telecommunications Limited* (SingTel), grup telah menguasai 35% saham PT Telkomsel. Padahal, kita ketahui bersama, Telkomsel menjadi raja karena menguasai 54% pangsa pasar seluler. Sedangkan Indosat melalui PT Satelindo menduduki peringkat kedua dengan penguasaan pangsa sebesar 29%. Alhasil, kalau ditotal, 83% pasar seluler kini berada di bawah kontrol Temasek Holding.¹²⁶ Artinya Temasek Holding sebagai pemegang saham besar di kedua perusahaan itu akan dengan mudah untuk menentukan segala penentuan tarif untuk makin menguasai pasar yang secara data telah menguasai pasar.

Menurut KPPU, imperium perusahaan milik Pemerintah Singapura ini dituding telah melakukan beberapa perilaku kegiatan usaha yang kurang sehat. Menurutny, perusahaan tersebut dianggap telah melakukan 4 kesalahan, yaitu :

¹²⁶ "Invasi Temasek Holding," dalam www.majalahtrust.com, diakses pada hari Rabu tanggal 15 Desember 2008, Jam 23:49 WIB

- (a) Kekuatan dalam mempengaruhi harga di industri selular,
- (b) Penetapan harga tarif percakapan yang kelewat mahal,
- (c) Kebijakan perusahaan Indosat yang memperlambat penambahan menara BTS
- (d) Tingkat keuntungan yang kelewat tinggi.

Semua perilaku perusahaan Indosat dan Telkomsel ini akhirnya diduga mengakibatkan laba bersih perusahaan Telkomsel yang melonjak drastis dari Rp 2,79 triliun menjadi Rp 9,71 triliun pada akhir Juni 2007.¹²⁷

Selain ekonomi, terjadi juga kontroversi dalam aspek kedaulatan telekomunikasi Indonesia. Dengan penguasaan Indosat dan Telkomsel, berarti pemerintah Singapura telah menguasai sistem telekomunikasi di Indonesia. Sebagai pemegang saham tertinggi mereka bisa saja menyadap atau mengontrol segala bentuk informasi dan telekomunikasi yang dilakukan oleh rakyat Indonesia. Selain itu, di satelit yang dimiliki Indosat terdapat cetak biru pertahanan keamanan RI. Penyadapan intelijensi militer, pemerintahan dan segala bentuk informasi rahasia negara dapat disadap dan di monitor melalui satelit ini. TNI-AL Indonesia juga sangat bergantung pada jasa telekomunikasi yang disediakan Indosat untuk mengawal dan menjaga keamanan laut Indonesia. Semua itu tak sekadar ekonomi semata dan nilai yang didapat tidak sebanding dengan nilai dibalik itu semua.

Gejolak dalam negeri ini sepertinya bertolak belakang dengan apa yang menjadi perhatian Stephen D. Krasner menyangkut *state preferences*, bahwa *social stability* harus tetap menjadi perhatian utama dalam aksinya di lingkup ekonomi dalam negerinya.¹²⁸ Kebijakan yang pemerintah dalam hal privatisasi menimbulkan reaksi di tingkat sosial dan politik dalam negerinya.

¹²⁷ Aditya, "Efektivitas Pengendalian Monopoli Pasar" <http://businessenvironment.wordpress.com/2007/11/30/efektifitas-pengendalian-kekuatan-monopoli-pasar/>, diakses pada hari Minggu 7 Juni 2009 Jam 04:52 WIB

¹²⁸ Stephen D. Krasner, *State, Power and the Structure of International Trade*, diakses dari <http://falcon.arts.cornell.edu/Govt/courses/F05/685/Week%205%20%20Krasner%20and%20Goff.pdf>, pada Hari Minggu Tanggal 7 Juni 2009 Jam 18:45 WIB