

# PENGENDALIAN NEGARA ATAS BUMN SEKTOR TELEKOMUNIKASI PASCAPRIVATISASI

*(Government's Control over State-Owned Telecommunication Enterprises in Their Post-Privatization)*

**Sahat Aditua F. S.**

P3DI Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik  
Gedung Nusantara 1, Lantai 2, Setjen DPR RI  
Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Pusat, 10270  
E-mail: sahatzilalahi81@gmail.com

Naskah diterima: 6 November 2014  
Naskah direvisi: 29 November 2015  
Naskah diterbitkan: 29 Desember 2015

## **Abstract**

*Government must protect state-owned telecommunication enterprises since they have vital and strategic roles in maintaining the sovereignty of our country. The recurring debate is whether the government should maintain its majority ownership of state-owned telecommunication enterprises to protect national interests, or if the government should share its ownership with the private sector to improve its performance. The aim of this study is to analyze the companies performance pre-privatization and post-privatization's regime. The research method employed for this study is descriptive-qualitative in nature with secondary sources of data collected from journals, literatures, online media, and other official sources. The study concludes that the policies adopted pre-privatization and post-privatization substantially improves the companies performance, therefore the adoption of privatization can be justified. The study also proposes three instruments to maintain state control over state-owned telecommunication enterprises, namely: issuance of gold shares, establishment of an independent regulatory agency, and issuance of licence for operator of private telecommunication enterprises.*

*Keywords: state-owned enterprise, telecommunication, privatization, government*

## **Abstrak**

Pemerintah harus melindungi keberadaan perusahaan negara telekomunikasi karena sektor telekomunikasi memiliki peran penting dalam menjaga kedaulatan negara dan memiliki nilai strategis. Karena alasan inilah, maka terjadi debat seputar masalah privatisasi BUMN telekomunikasi. Perdebatan yang sering muncul apakah pemerintah harus mempertahankan kepemilikan dominan di BUMN telekomunikasi dalam rangka melindungi kepentingan negara, ataukah pemerintah dapat memberikan kepemilikan saham bagi pihak swasta dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan. Kajian ini bertujuan untuk mengkaji kinerja perusahaan baik sebelum maupun setelah rezim privatisasi. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan sumber data sekunder yang berasal dari jurnal, literatur, media daring, maupun sumber resmi lainnya. Kajian ini menemukan bahwa kebijakan baik sebelum maupun setelah rezim privatisasi ternyata dapat meningkatkan kinerja perusahaan sehingga kebijakan privatisasi dapat dibenarkan. Kajian ini juga menyarankan tiga instrumen untuk mempertahankan kendali negara atas BUMN telekomunikasi, yaitu penerbitan saham emas, pembentukan badan pengatur independen, dan pemberian lisensi bagi operator telekomunikasi swasta.

Kata kunci: Badan Usaha Milik Negara, telekomunikasi, privatisasi, pemerintah

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Industri telekomunikasi di sebuah negara harus memperoleh perlakuan khusus dari pemerintah karena sektor telekomunikasi merupakan sektor yang penting bagi masyarakat dan memiliki tren untuk terus berkembang di masa yang akan datang (Smith, 2008). Sebagai contoh kasus adalah Negara Kanada, di mana industri telekomunikasi di negara ini secara hukum telah diakui memiliki peran penting dalam pemeliharaan identitas dan kedaulatan negara (Smith, 2007). Oleh karena itu secara tradisional, industri telekomunikasi memperoleh perlindungan melalui pemberlakuan monopoli penuh di mana pemerintah memegang kendali total atas praktik pengelolaan perusahaan melalui kepemilikan saham (Smith, 2007).

UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi telah menetapkan bahwa sektor telekomunikasi

memegang peran strategis dan menguasai kepentingan dan hajat hidup orang banyak. Ketentuan dalam pasal ini pada dasarnya merupakan penjabaran dari Pasal 33 Ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Sektor produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara". Ketentuan ini secara konstitusional, terutama terkait pada frasa "dikuasai oleh negara" menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia masih memiliki kuasa untuk mengintervensi aktivitas ekonomi yang dilakukan oleh rakyatnya (Subiakto, 2008).

Sejarah menunjukkan bahwa sejak akhir tahun 1980an, pemerintah telah mengambil kebijakan untuk mengurangi kepemilikan saham di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sektor telekomunikasi. Seiring dengan semakin berkurangnya kepemilikan tersebut, intensitas intervensi pemerintah pun semakin berkurang. Di sisi lain, pemerintah memang

berusaha untuk mendorong keterlibatan swasta dengan melepas kepemilikan saham mereka ke pasar, baik melalui mekanisme pasar modal ataupun penjualan strategis (Utherland, 2012).

Seiring dengan semakin terlibatnya pihak swasta di sektor telekomunikasi, maka faktor yang dulunya terabaikan pada saat intervensi pemerintah, yaitu efisiensi, produktivitas, dan aspek responsif terhadap perubahan pasar, semakin memperoleh perhatian (Utherland, 2012). Pihak swasta, walaupun bukan sebagai pemegang saham dominan, tetap mampu memberikan pengaruh pada budaya organisasi di dalam BUMN telekomunikasi tersebut (Subiakto, 2008). Hasilnya pun terlihat dari indikator keuangan berupa tingkat pendapatan dan keuntungan yang diperoleh perusahaan. Sebagai contoh adalah PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk (Telkom) yang merupakan salah satu BUMN di bidang telekomunikasi mampu mencatat kenaikan tingkat keuntungan sebesar 3 ribu persen dalam kurun waktu tahun 1991-2010. Kenaikan tingkat keuntungan tersebut berbanding lurus dengan penurunan porsi kepemilikan pemerintah sebesar 100 persen pada akhir tahun 1991 menjadi hanya 51,26 persen di akhir tahun 2010 (Wijaya, 2012).

Namun sisi lain dari privatisasi tersebut adalah pemerintah menjadi kurang memiliki keleluasaan dalam melakukan kendali langsung atas penguasaan di sektor telekomunikasi. Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa walaupun tidak memegang saham dominan, pihak swasta tetap mampu memberikan pengaruh terhadap aspek positif seperti kinerja dan produktivitas perusahaan. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat kemungkinan pengaruh negatif dalam hal mempertahankan mandat BUMN sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam menguasai cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Karena alasan-alasan inilah, maka terjadi perdebatan seputar masalah privatisasi BUMN telekomunikasi. Perdebatan yang sering muncul apakah pemerintah harus mempertahankan kepemilikan dominan di BUMN telekomunikasi dalam rangka melindungi kepentingan negara, ataukah pemerintah dapat memberikan kepemilikan saham bagi pihak swasta dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan tersebut. Oleh karena itu, dibutuhkan kebijakan yang dapat mengakomodasi kedua kepentingan tersebut, yaitu meningkatkan kinerja perusahaan melalui perluasan kepemilikan saham dan mempertahankan kendali pemerintah atas BUMN telekomunikasi.

## B. Permasalahan

Sebagaimana telah disebutkan di bagian sebelumnya, sektor telekomunikasi merupakan

sektor yang penting bagi masyarakat dan memiliki tren untuk terus berkembang di masa yang akan datang. Privatisasi atas PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk menunjukkan dampak yang positif dalam hal peningkatan keuntungan. Di sisi lain, pemerintah harus tetap mempertahankan kendalinya atas BUMN sektor telekomunikasi agar aktivitas korporasinya tetap berpihak kepada masyarakat luas. Oleh karena itu, permasalahan yang akan dikaji pada tulisan ini adalah:

1. bagaimanakah kinerja BUMN telekomunikasi sebelum dan sesudah rezim privatisasi? dan
2. bagaimanakah kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah agar dapat tetap mempertahankan pengendaliannya terhadap BUMN telekomunikasi yang telah diprivatisasi?

## C. Tujuan

Tujuan dari kajian ini adalah:

1. mempelajari kinerja BUMN telekomunikasi sebelum rezim dan setelah rezim privatisasi dan
2. menjelaskan usulan alternatif instrumen pengendalian pemerintah terhadap BUMN telekomunikasi pascaprivatisasi.

## II. KERANGKA TEORI

### A. Konsep Privatisasi

Privatisasi perusahaan negara telah menjadi tren dalam era reformasi ekonomi dan politik di negara maju dan negara berkembang (Pettrazini, 2008). Dengan kata lain, privatisasi pada perusahaan negara merupakan fenomena global. Menurut Moe (2005), privatisasi ini didorong oleh kesadaran pemerintah bahwa tulang punggung pendapatan negara harus dikontribusi oleh entitas bisnis (Moe, Crals, and Vereeck, 2005). Kesadaran ini juga didorong oleh realitas persaingan global yang memaksa pemerintah untuk mendefinisikan kembali lanskap persaingan yang dihadapi oleh pelaku bisnis yang beroperasi di negara tersebut (Moe, *et. al.*, 2005).

Sementara itu, ada peneliti yang mengemukakan bahwa istilah dan konsep "privatisasi" sendiri sudah ketinggalan jaman dan perlu memperoleh perbaikan secara akademik. Kim dan Cho (2006), misalnya mengemukakan bahwa konsep privatisasi yang digunakan lebih banyak menekankan pada peristiwa perpindahan kepemilikan ke pihak swasta. Padahal dalam kenyataannya perpindahan kepemilikan tersebut hanya merupakan salah satu proses korporasi dalam rangka menjalankan strategi perusahaan yang lebih besar dan berbeda dibandingkan pada saat kepemilikan seluruhnya berada di tangan pemerintah. Salah satu pemikiran yang lebih komprehensif terkait dengan pengertian privatisasi adalah penggabungan aksi korporasi perusahaan dengan kebijakan pemerintah sebagai

konsekuensi dari aksi korporasi tersebut (Starr, 2000). Ide ini mencoba menggabungkan bahwa kebijakan pemerintah yang lebih bersifat publik dengan kebijakan korporasi yang lebih bersifat praktis. Konsekuensinya adalah pemerintah harus mampu menerjemahkan aspek regulasi dalam undang-undang menjadi aspek implementatif dalam perusahaan, yang sayangnya hal ini bukanlah sesuatu yang mudah untuk dirumuskan (Starr, 2000).

Dari sisi ideologis, privatisasi sendiri didasarkan pada intervensi negara yang berada pada taraf minimal dalam ekonomi dan urusan publik (Melody, 2007). Gagasan ini dibangun berdasarkan premis bahwa intervensi negara menghasilkan inefisiensi bahkan lebih jauh lagi intervensi negara dapat berakibat keputusan yang bermotif politik dan mengabaikan dampak terhadap pasar. Dampak terhadap pasar inilah yang memiliki risiko terbesar dapat mengurangi tingkat penghasilan dari perusahaan (Melody, 2007). Argumen ini juga ditegaskan kembali oleh Drucker (2007) yang menyatakan bahwa pemerintah merupakan “manajer yang buruk”. Alasan utama yang dikemukakan adalah *mindset* pemerintah yang terbiasa membuat kebijakan secara makro, sehingga kurang fleksibel untuk membuat kebijakan spesifik untuk diimplementasikan dalam perusahaan.

UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 74 menyebutkan bahwa maksud dan tujuan privatisasi dari BUMN adalah (1) memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero, (2) meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, (3) menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat, (4) menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, (5) menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global, serta (6) menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar. Secara khusus, UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN juga menyebutkan bahwa dengan perluasan kepemilikan masyarakat atas Persero diharapkan nilai tambah dari perusahaan tersebut dapat meningkat.

Berkaitan dengan aspek keuangan, ada pendapat yang menyatakan bahwa keuangan perusahaan merupakan ruang lingkup keuangan negara karena sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam proses pemindahan kekayaan tersebut tidak ada pemindahan status kepemilikan sehingga kepemilikan kekayaan BUMN tetap ada pada negara (Subiakto, 2008). Karena status inilah BUMN sering memperoleh sebutan sebagai penjelmaan entitas ekonomi dan politik dari suatu negara (Frida, 2008).

Sebagai konsekuensi dari pemikiran BUMN sebagai penjelmaan entitas ekonomi dan politik, maka

privatisasi sebagai salah satu aksi korporasi BUMN tidak bisa dilepaskan dari kedua aspek tersebut. Ekonomi politik dalam konteks ini berkaitan dengan distribusi sumber daya ekonomi dan produk bagi masyarakat dalam negeri sekaligus untuk keperluan perdagangan luar negeri. Dengan kata lain, tujuan ekonomi politik adalah untuk menjamin pemenuhan kebutuhan baik negara dan individu dalam cara yang tepat, aman, dan adil, baik dalam konteks individu, publik, atau kombinasi dari keduanya (Yao, 2009).

Namun pelibatan individu, publik, atau kombinasi dari keduanya sebagaimana disebutkan sebelumnya menempatkan privatisasi dan penguasaan dari pemerintah pada yang berlawanan. Jika pemerintah memilih untuk memiliki pengaruh yang lebih langsung dalam bisnis, maka akan berdampak pada praktik korporasi BUMN yang cenderung hati-hati, lamban, dan penuh dengan birokrasi. Hal ini tidak bisa terlepas dari budaya di pemerintahan yang terbawa dalam manajemen korporasi. Dampak negatifnya adalah akan banyak kesempatan bisnis atau memperoleh keuntungan (*opportunity loss*) yang hilang dari lambatnya pengambilan keputusan bisnis (Nugroho, 2007).

Di sisi lain, jika pemerintah lebih memilih untuk melepaskan BUMN kepada sektor swasta, atau memberikan kesempatan kepada sektor swasta untuk memainkan peran yang lebih besar, maka kecenderungan untuk melakukan privatisasi terhadap BUMN menjadi semakin besar (Sturridane, 2008). Privatisasi dalam konteks ini berkaitan dengan kebijakan mengenai tingkat intervensi negara dalam perekonomian. Dengan demikian, privatisasi melibatkan perubahan dalam level peran negara dalam perekonomian, bukan bentuk negara itu sendiri. Privatisasi merupakan kebijakan dan bukan penghilangan intervensi negara terhadap perekonomian

Berbicara mengenai mekanisme privatisasi, menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), privatisasi dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu:

1. penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal,
2. penjualan saham secara langsung kepada investor, dan
3. penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan Persero yang bersangkutan.

Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal sering juga disebut penawaran saham kepada publik dan dilakukan di bursa saham sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku di pasar modal. Penjualan saham secara langsung kepada investor sering juga disebut penjualan strategis. Bila pemerintah berencana untuk menempuh mekanisme

penjualan strategis, maka pemerintah terlebih dahulu melakukan peninjauan dan kajian terhadap calon investor sehingga diperoleh calon investor yang paling layak untuk membeli saham perusahaan. Sedangkan mekanisme penjualan saham kepada pihak internal manajemen atau karyawan sering dikaitkan dengan program peningkatan kinerja atau *benefit* bagi karyawan. Namun dalam mekanisme ini jumlah saham yang dijual tidak terlalu banyak.

## B. Privatisasi dan Penguasaan Negara

Walaupun banyak definisi dan konsep, satu hal yang prinsip adalah privatisasi menuntut perubahan sifat negara dalam perekonomian. Dalam konteks Indonesia, berkaitan dengan kendali negara terhadap sektor ekonomi strategis seperti telekomunikasi, Pasal 4 ayat (1) UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi menyatakan bahwa "Telekomunikasi dikuasai oleh negara di bawah bimbingan pemerintah". Ketentuan ini merupakan elaborasi dari Pasal 33 Ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara".

Sejarah dan ideologi tidak bisa dipungkiri memberikan pengaruh pada gagasan pengendalian oleh negara. Sejarah dan ideologi selalu berkaitan dengan cara pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap perekonomian (Dwiyatni, 2005). Kemudian sejarah membentuk bahwa istilah "kendali negara" merupakan istilah hukum yang membenarkan intervensi negara di dalam perekonomian, baik secara langsung ataupun melalui entitas bisnis berbentuk BUMN. Romli (2008) juga menekankan intervensi melalui entitas bisnis berbentuk BUMN diikat melalui istilah "kekayaan negara yang dipisahkan yang ditempatkan sebagai modal dalam BUMN".

Isu lain yang perlu memperoleh perhatian pemerintah adalah pendekatan pengendalian atas BUMN harus bersifat dinamis dalam rangka memastikan bahwa metode pengendalian tersebut selalu menemukan relevansinya terutama dalam praktik persaingan global. Namun sayangnya, seiring dengan tuntutan atas konsep pengendalian yang dinamis, maka tingkat ketidakpastian terhadap kendali negara semakin tinggi. Risiko yang dihadapi oleh pemerintah adalah lepasnya pengendalian negara atas BUMN yang telah diprivatisasi seiring dengan dinamika persaingan global. Atau dari sisi ekstrem yang lain adalah bila pemerintah tidak mampu memberikan tingkat fleksibilitas yang cukup terhadap penguasaan BUMN, maka akan muncul gugatan bahwa perusahaan tersebut tidak cukup lincah dalam menghadapi persaingan global (Emke, 2008).

Sementara itu, Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengeluarkan putusan terkait dengan makna

"menguasai" oleh negara. MK dalam putusan Perkara No. 001-021-022/PUU-1/2003 menyatakan bahwa menguasai oleh negara harus dimaknai sebagai diatur dan diselenggarakan oleh negara atau pihak-pihak yang diberi wewenang oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Kemudian dalam pertimbangannya MK juga menjelaskan bahwa peraturan dan perundangan yang berlaku di Indonesia, pihak-pihak yang dapat bertindak untuk dan atas nama negara adalah instansi. Dalam tatanan peraturan perundangan-undangan yang berlaku di Indonesia, pihak-pihak yang dapat bertindak untuk dan atas nama negara adalah instansi-instansi pemerintahan dalam hal kegiatan yang berhubungan dengan pemerintahan dan politik, sedangkan dalam hal kegiatan usaha, instansi pemerintah yang bukan merupakan badan usaha pun tidak dapat melakukan tindakan yang bersifat bisnis untuk dan atas nama negara sesuai peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian dari MK tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kendali negara harus dipahami sebagai amanat konstitusi kepada negara untuk menyusun dan mengimplementasikan kebijakan ekonomi dengan tujuan utama memanfaatkan potensi ekonomi untuk memberikan sebesar-besar manfaat kepada rakyat. Dalam konteks ini, program privatisasi tidak hanya secara konstitusional harus dapat diterima, melainkan juga merupakan metode kendali yang efektif yang dapat merespon dinamika sosial dan ekonomi di masyarakat. Kemudian dalam konteks persaingan global, metode pengendalian yang efektif berarti juga mampu mendorong BUMN berkinerja baik dalam perekonomian nasional maupun perekonomian global.

## C. Beberapa Praktik Privatisasi di Negara Lain

Salah satu penelitian mengenai privatisasi perusahaan telekomunikasi di Zimbabwe menunjukkan bahwa pelepasan lebih dari separuh saham perusahaan negara di bidang telekomunikasi menunjukkan peningkatan kinerja yang tajam (Jenooter, 2009). Tercatat pendapatan perusahaan meningkat hingga 83,2 persen setelah dua tahun privatisasi dilaksanakan. Namun di sisi lain terdapat pengurangan secara drastis dalam hal penguasaan dan intervensi oleh negara. Hal ini dapat dilihat dari dikurangnya akses negara terhadap kebijakan internal perusahaan terutama yang bersifat strategis. Sebagai solusinya, pihak otoritas Zimbabwe di bidang telekomunikasi dan transportasi mendesak perusahaan agar menerbitkan saham preferen (prioritas) yang penawarannya ditujukan kepada negara terlebih dahulu. Perjanjian yang mengikuti penerbitan saham preferen tersebut juga diikuti oleh pemberian hak suara walaupun tidak dimasukkan ke dalam persentase

suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham. Praktik privatisasi lainnya adalah privatisasi perusahaan negara di bidang telekomunikasi di Tiongkok yang bernama *Shanghai Bell* pada tahun 2001. Berdasarkan kajian awal, privatisasi ini dinilai akan menguntungkan karena privatisasi dibarengi dengan aksi merger dan integrasi jaringan secara internasional. Namun, kajian yang dilakukan delapan tahun pascaprivatisasi tersebut menunjukkan peningkatan kinerja yang tidak signifikan (Edward, 2008). Selain itu, terdapat kehilangan penguasaan negara atas sektor telekomunikasi yang ditandai dengan berkurangnya akses telekomunikasi bagi golongan masyarakat ekonomi menengah ke bawah.

Berkaca pada pengalaman *Shanghai Bell*, maka diperlukan sebuah struktur regulasi yang menyertai privatisasi terutama pada sektor-sektor yang terkait dengan penguasaan atas hajat hidup orang banyak. Regulasi ini seringkali mengorbankan faktor kinerja atau keuntungan oleh perusahaan. Namun dalam jangka panjang pengorbanan kinerja tersebut akan memastikan bahwa pemerintah tetap memegang kendali atas operasional perusahaan (Turjig, 2009).

### III. METODOLOGI

Kajian ini menggunakan pendekatan analisis kualitatif deskriptif. Data yang dikumpulkan merupakan data sekunder yang diperoleh dari studi literatur, baik berupa buku, artikel dalam jurnal, *working paper*, majalah, sumber dari media daring, dan surat kabar. Periode analisis mencakup periode sebelum dan sesudah rezim privatisasi. Sedangkan perusahaan yang dianggap dapat mewakili kinerja BUMN di dalam dua rezim tersebut adalah PT Indosat dan PT Telkom.

Analisis dalam kajian ini menggunakan pendekatan deskriptif. Tahapan dalam analisis dilakukan dengan menjelaskan peristiwa yang berkaitan dengan obyek yang dikaji dan diperbandingkan antara dua rezim tersebut sehingga dapat diketahui perubahannya yang signifikan. Tahap berikutnya adalah melakukan sintesis dan pengambilan simpulan.

### IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Kinerja BUMN Telekomunikasi Sebelum Rezim Privatisasi

BUMN yang saat ini beroperasi di Indonesia merupakan hasil nasionalisasi dari perusahaan Belanda, begitupun produk aturan perundang-undangan yang banyak diwariskan oleh kolonial Belanda kepada Pemerintah Indonesia, termasuk UU Telekomunikasi. Dalam sejarahnya, Indonesia menasionalisasi *Netherlands Post, Telephone, dan Telegraph Service* untuk selanjutnya menjadi layanan

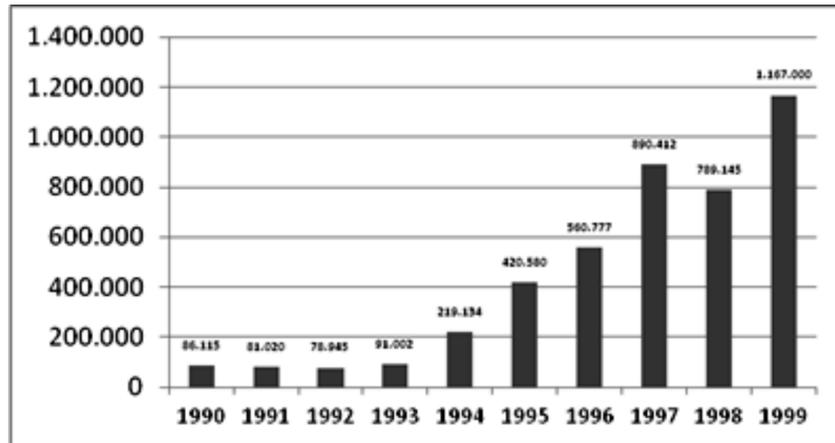
pos, telepon, dan telegraf (PTT) milik Indonesia di bawah pengelolaan lembaga pemerintah. Sebagai konsekuensi dari nasionalisasi perusahaan Belanda tersebut, Indonesia terus menggunakan sistem bisnis telekomunikasi yang telah digunakan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sejak tahun 1931 (Misdiyono, 2010).

Dari sisi regulasi, pemerintah memberlakukan UU No. 5 Tahun 1964 tentang Telekomunikasi yang merupakan UU pertama di sektor telekomunikasi yang diberlakukan setelah Indonesia merdeka. UU tersebut memberikan kerangka hukum untuk pengelolaan serta operasional telekomunikasi setelah kemerdekaan. Kerangka hukum yang penting bagi operasi telekomunikasi yang diatur melalui UU ini antara lain adalah ditetapkannya sektor telekomunikasi sebagai sektor strategis karena memegang peran penting baik dalam aspek ekonomi, politik, dan militer. Sebagai konsekuensinya, maka semua operasi dan layanan harus disediakan sendiri oleh negara tanpa campur tangan dari pihak swasta. Untuk mencapai tujuan ini, maka Pemerintah Indonesia mendirikan Perusahaan Negara Pos dan Telekomunikasi (disingkat dengan PN Postel) sebagai satu-satunya operator telekomunikasi pada saat itu (Misdiyono, 2010).

Kemudian dalam rangka meningkatkan pelayanan, pemerintah memutuskan pada tahun 1965 untuk memisahkan pos dan telekomunikasi. Dua layanan ini terorganisir di bawah dua perusahaan yang berbeda, yaitu PN Pos dan Giro dan PN Telekomunikasi. Sepuluh tahun kemudian melalui penerbitan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1974, pemerintah mengubah PN Telekomunikasi menjadi bentuk baru dengan nama Perusahaan Umum Telekomunikasi (Perumtel). Perum sendiri hingga saat ini masih diakui sebagai salah satu bentuk BUMN, sesuai dengan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang bergerak dalam bidang pelayanan publik. Namun pada saat itu, prioritas tugas Perumtel hanya sebagai pelayan publik dan belum ditekankan untuk memperoleh keuntungan (Sugondo & Bhinnekatwati, 2007).

Sehubungan dengan pelaksanaan tugas tersebut, pemerintah memberikan Perumtel hak eksklusif untuk menyediakan layanan telekomunikasi di seluruh wilayah Negara Indonesia. Walaupun pada awalnya Perumtel hanya mampu menjangkau Pulau Jawa dan 50 persen Pulau Sumatera, namun pemerintah tetap mengalokasikan anggaran dalam rangka pembangunan infrastruktur telekomunikasi. Pada akhirnya, setelah lima tahun beroperasi Perumtel mampu menjangkau setidaknya 50 persen dari seluruh wilayah Indonesia (Sugondo dan Bhinnekatwati, 2007).

Sepuluh tahun kemudian melalui penerbitan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1974,



Sumber: Herry, 2008.

**Gambar 1.** Perkembangan Pendapatan PT Telkom Tahun 1990-1999 (dalam juta Rupiah)

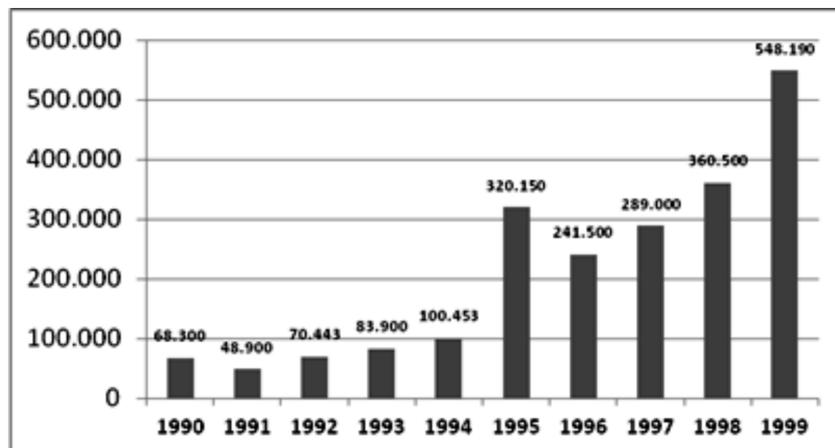
pemerintah mengubah bentuk Perumtel menjadi PN Telekomunikasi. Peran tugasnya pun semakin diperlebar, yaitu selain menyediakan pelayanan publik, PN Telekomunikasi juga bertugas untuk mencari keuntungan. Perubahan bentuk Perumtel diikuti dengan penyerahan seluruh aset kepada PN Telekomunikasi kemudian dikonversi menjadi bentuk saham. Kemudian pada tahun 1991 PN Telekomunikasi kembali diubah menjadi PT Telkom dengan pemerintah sebagai satu-satunya pemilik saham perusahaan.

Sementara itu pada tahun 1980, pemerintah mendirikan perusahaan telekomunikasi milik negara lainnya, PT Indosat, yang bertanggung jawab dalam penyediaan komunikasi internasional (Triyono, 2005). PT Indosat sendiri sebelumnya berstatus sebagai anak perusahaan dari *International Telephone and Telegraph Corporation* (ITT), sebuah perusahaan telekomunikasi Amerika yang beroperasi di Indonesia sejak tahun 1967, setelah Pemerintah Indonesia memberlakukan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Selanjutnya, pemerintah mengambil alih PT

Indosat pada tahun 1980, dengan penguasaan saham sebesar 100 persen. Setelah akuisisi ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk memisahkan jasa telekomunikasi internasional dan nasional, di mana PT Indosat menjadi penyedia tunggal jasa telekomunikasi internasional, sedangkan PT Telkom menjadi penyedia tunggal jasa telekomunikasi nasional.

Seperti dijelaskan sebelumnya, rezim industri telekomunikasi di Indonesia praprivatisasi selalu menggunakan pendekatan penguasaan oleh pemerintah yang ditandai oleh kepemilikan saham 100 persen. Selain itu, di dalam praktik operasional perusahaan, pemerintah berusaha mendukung perkembangan BUMN telekomunikasi dengan serangkaian regulasi yang menciptakan pasar monopoli. Terdapat empat alasan utama di balik diberlakukannya kebijakan penguasaan oleh pemerintah dan pendekatan monopoli, yaitu (Turjig, 2009):

1. konsep kepemilikan negara dipandang sebagai penjabaran yang tepat dari Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945, terutama yang terkait dengan definisi istilah "kendali negara".



Sumber: Herry, 2008.

**Gambar 2.** Perkembangan Pendapatan PT Indosat Tahun 1990-1999 (dalam juta Rupiah)

2. kebijakan telekomunikasi Indonesia mewarisi kebijakan di sektor komunikasi pada masa pemerintahan Belanda, yaitu kebijakan monopoli berbasis negara.
3. monopoli negara telah menjadi arus utama telekomunikasi dunia sejak tahun 1900an hingga akhir tahun 1980an. Kebanyakan negara, termasuk Indonesia, telah mengikuti rezim tersebut dalam perumusan kebijakan di sektor telekomunikasi.
4. telekomunikasi dianggap sebagai sektor strategis yang harus dikuasai oleh negara.

Tampaknya, praktik monopolistik ini berhasil membawa peningkatan kinerja bagi BUMN telekomunikasi ditandai dengan meningkatnya pendapatan PT Telkom dan PT Indosat pada kurun waktu tahun 1990-1999 sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 1 dan Gambar 2.

Seperti terlihat pada Gambar 1, pendapatan PT Telkom selama sepuluh tahun meningkat lebih dari 1.000 persen dari Rp86,12 miliar menjadi Rp1,17 triliun. Peningkatan pendapatan yang tajam ini tidak terlepas dari penguasaan saham oleh pemerintah diikuti oleh strategi penciptaan regulasi yang mendekati pasar monopoli. Sebagaimana diketahui, pasar yang mendekati pasar monopolistik akan menyediakan keuntungan terbesar bagi perusahaan (Hooper, 2009). Faktor lain yang mendorong perkembangan kinerja dari PT Telkom adalah pada waktu itu belum terbentuk pasar Telekomunikasi yang merata di seluruh wilayah Indonesia sehingga masih banyak kesempatan untuk melakukan penetrasi (Herry, 2008).

Sementara itu sebagaimana terlihat pada Gambar 2, PT Indosat juga membukukan peningkatan pendapatan lebih dari 700 persen dari Rp68,3 miliar menjadi Rp548,19 miliar dalam rentang waktu tahun 1990-1999. Dari aspek nilai pendapatan, memang PT Indosat tidak berhasil membukukan keuntungan sebesar PT Telkom. Hal ini dikarenakan PT Indosat

bergerak di pasar internasional dan pemerintah tidak memiliki kewenangan untuk membentuk pasar monopolistik di pasar tersebut. Selain itu, masih terbatasnya integrasi dengan jaringan perusahaan telekomunikasi internasional juga turut menghambat perkembangan bisnis dari PT Indosat (Herry, 2008).

Dari penjelasan kedua kasus perusahaan di atas dapat disimpulkan bahwa rezim penguasaan oleh pemerintah dan pengaturan yang bersifat monopolistik mampu memberikan pertumbuhan keuntungan secara konsisten dan berdampak positif bagi kinerja perusahaan secara keseluruhan. Namun kebijakan ini belum dapat dikatakan sebagai kebijakan terbaik bagi perusahaan telekomunikasi, mengingat masih terdapat peluang yang belum dimanfaatkan sebagai akibat tertutupnya peluang investasi dari pihak swasta.

## B. Kebijakan Pengendalian BUMN Telekomunikasi Setelah Rezim Privatisasi

Setelah mengalami rezim penguasaan negara dan monopoli sejak tahun 1974, akhirnya pada tahun 2003 pemerintah memulai rezim privatisasi BUMN telekomunikasi ditandai dengan pelepasan mayoritas saham PT Indosat kepada *Singapore Technologies Telemedia* (STT) (Dwiardhika, 2003). Setelah pelepasan tersebut, kepemilikan pemerintah di PT Indosat tinggal 15 persen. Untuk lebih jelasnya mengenai struktur kepemilikan saham di PT Indosat dalam rentang waktu tahun 2001-2007 dapat dilihat pada Tabel 1.

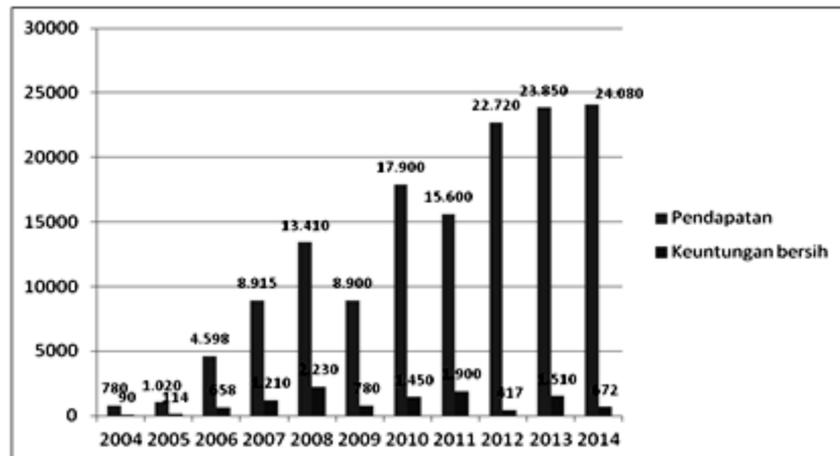
Alasan utama yang mendesak Pemerintah Indonesia untuk melakukan privatisasi dalam industri telekomunikasi adalah motif pragmatis, tekanan internasional, komitmen internasional, dan peningkatan penyediaan layanan telekomunikasi itu sendiri (Klestiono, 2008). Selain itu, ada salah satu pandangan juga mengemukakan bahwa privatisasi

**Tabel 1.** Perkembangan Kepemilikan Saham di PT Indosat Tahun 2001-2007

(persen)

Kepemilikan	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pemerintah Indonesia	65	65	15	15	14,69	14,67	14,29
Indonesian Communications Limited, Mauritius	-	-	-	-	41,08	41,01	39,96
STT Telemedia	-	-	41,94	41,94	-	-	-
Indonesian Communications Limited, Singapore	-	-	-	-	-	-	0,85
Wityasmoro Sih Handayanto	-	-	-	-	-	-	0,01
Wahyu Wijayadi	-	-	-	-	-	-	0,01
Raymond Tan Kim Eng	-	-	-	-	-	-	0,01

Sumber: Indonesian Capital Market Directory (ICMD), 2002-2014.



Sumber: Indonesian Capital Market Directory, 2002-2014.

**Gambar 3.** Perkembangan Kinerja PT Indosat Pascaprivatisasi (dalam miliar Rupiah)

dapat digunakan sebagai cara untuk menyelamatkan keuangan pemerintah. Hal ini biasa dilakukan bila sebuah negara berada dalam kondisi krisis finansial yang memaksa pemerintah untuk menjual aset yang dimilikinya dalam rangka mendanai kegiatan operasional negara (Klestiono, 2008).

Kasus privatisasi PT Indosat sendiri pada awalnya merupakan upaya untuk menyelamatkan negara yang pada awal tahun 2000-an mengalami kesulitan keuangan sebagai dampak dari krisis finansial global yang terjadi pada periode tahun 1996-1999 (Widiati, 2005). Pada saat itu opsi yang mengemuka bagi privatisasi PT Indosat berupa penjualan langsung ke perusahaan swasta, khususnya investor asing. Opsi ini dipilih karena pada saat itu kondisi perusahaan nasional juga tengah berada dalam kondisi krisis, sedangkan kapasitas pasar modal lokal juga sudah sangat terbatas karena banyak modal yang lari ke luar negeri.

Namun pada akhirnya pemerintah melihat bahwa privatisasi yang dilakukan terhadap PT Indosat mampu meningkatkan kinerja perusahaan (lihat Gambar 3). Dari gambar tersebut, dapat dilihat bahwa PT Indosat memperoleh peningkatan, baik dari aspek pendapatan maupun keuntungan. Dari tahun 2004 hingga tahun 2014 terdapat peningkatan pendapatan dari Rp780 miliar menjadi Rp24,08 triliun. Sedangkan dari aspek keuntungan bersih, terdapat peningkatan dari Rp90 miliar pada tahun 2004 menjadi Rp672 miliar pada tahun 2014.

Pemerintah pada akhirnya juga menyadari bahwa terdapat dampak positif lainnya sebagai hasil dari privatisasi, yaitu peningkatan kredibilitas pemerintah dalam menjalankan bisnis. Sebagaimana diketahui, privatisasi adalah proses penyerahan sebagian kepemilikan saham kepada pihak swasta ataupun publik sampai pada jumlah di mana pemerintah tidak lagi memegang kepemilikan saham mayoritas. Bagi pelaku bisnis secara keseluruhan, tindakan tersebut

membentuk kepercayaan bahwa pemerintah memiliki niat untuk meningkatkan profesionalisme dalam pengelolaan perusahaan negara.

Dari pembahasan tersebut, pelibatan modal dari pihak swasta seiring diberlakukannya kebijakan privatisasi terbukti mampu meningkatkan kinerja perusahaan. Keterlibatan pihak lain di luar pemerintah memberikan kontribusi pada manajemen perusahaan secara keseluruhan sehingga berdampak kepada peningkatan keuntungan perusahaan.

### C. Instrumen Pengendalian Negara Setelah Privatisasi

Privatisasi pada dasarnya merupakan sebuah instrumen politik dan hukum. Privatisasi sendiri telah menandai pergeseran paradigma dalam pengelolaan perusahaan negara, dari rezim monopolistik oleh negara menjadi rezim kompetisi, di mana perusahaan negara dan perusahaan swasta lebih memiliki kesempatan untuk bersaing yang setara (*equal level of playing field*). Khusus untuk sektor telekomunikasi, privatisasi tersebut juga mendorong terbentuknya bisnis telekomunikasi dengan *multi operator* setelah sebelumnya bisnis bergerak dengan sistem *single operator* (Surya, 2006).

Konsekuensi paling besar dari pemberlakuan era privatisasi BUMN telekomunikasi adalah privatisasi telah menyebabkan pemerintah tidak lagi bisa untuk memainkan peran tripartit yang secara tradisional telah berperan dalam industri telekomunikasi. Peran tersebut adalah pemilik, regulator, dan operator telekomunikasi. Dengan privatisasi, maka peran operator telah berpindah tangan ke pihak swasta yang pada praktiknya juga banyak melibatkan peran perusahaan swasta lain di luar penjualan saham perdana. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa setelah dilakukan privatisasi, maka peran pemerintah akan lebih menonjol sebagai pembuat

kebijakan dan regulator dengan serangkaian peraturan yang bersifat sektoral (Edward, 2008). Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa privatisasi telah menggeser mekanisme kendali negara terhadap BUMN dari langsung menjadi tidak langsung (melalui serangkaian peraturan sektoral).

Dari segi kewenangan, memang terdapat kemunduran dalam hal kendali negara secara tidak langsung. Apalagi kendali negara tersebut juga berhadapan dengan rezim kompetisi bebas yang melibatkan banyak perusahaan telekomunikasi milik swasta. Di satu sisi pemerintah dituntut untuk mampu memaksimalkan fungsi kendali terhadap perusahaan yang telah diprivatisasi, namun di sisi lain pemerintah juga tetap memiliki tanggung jawab untuk memaksimalkan penghasilan dari BUMN telekomunikasi. Untuk mengakomodasi kedua tujuan tersebut, maka pemerintah dapat menempuh metode kendali sebagai berikut:

### 1. Penerbitan Saham Emas

Secara definisi saham emas merupakan jenis saham yang memberikan kekuasaan kepada pemegangnya hak untuk melakukan veto terhadap keputusan-keputusan yang diambil oleh perusahaan (Thompson, Peteraf, Gamble, and Strickland, 2013). Pemegang saham emas memiliki hak *voting* yang istimewa yang dapat membatalkan keputusan yang telah diambil oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tanpa memerhatikan rasio kepemilikan saham biasa.

Salah satu penelitian menunjukkan bahwa metode kendali negara melalui penerbitan saham emas merupakan salah satu metode kendali yang populer (Marsy, 2007). Salah satu alasannya adalah dengan metode ini, kewenangan kendali negara dapat dijalankan melalui mekanisme RUPS. Melalui mekanisme RUPS, maka kendali negara dapat dilakukan melalui mekanisme korporasi. Mekanisme korporasi tersebut secara umum lebih dapat diterima oleh dunia bisnis daripada mekanisme intervensi negara secara langsung.

Metode pengendalian negara melalui penerbitan saham emas juga dilakukan bila pada kenyataannya bisnis BUMN tersebut akan lebih berkembang bila diprivatisasi, namun ada keengganan dari pemerintah untuk melepas kendali dari perusahaan tersebut. Seringkali keengganan tersebut berkaitan dengan sektor usaha di mana perusahaan beroperasi, seperti sektor strategis, maupun sektor-sektor yang tidak memenuhi syarat untuk diprivatisasi. Dari sudut pandang ini, maka dapat dikatakan bahwa saham emas merupakan metode pengendalian pemerintah yang juga mencoba mengakomodasi pemilik baru melalui privatisasi.

Namun terdapat permasalahan dalam mengimplementasikan kebijakan kepemilikan saham emas. Sebagaimana dijelaskan di atas, saham emas

memiliki hak veto yang melekat kepada pemegangnya. Oleh karena keistimewaan hak yang melekat pada saham tersebut, maka mau tidak mau saham emas harus dijual dalam harga premium, atau harga di atas harga saham konvensional. Secara rata-rata harga saham emas ini senilai 200 persen atau dua kali lipat dari harga saham konvensional. Dengan kepemilikan minimal yang disyaratkan oleh RUPS, maka bisa jadi kepemilikan saham emas akan membebani kas negara (Sobari, 2009).

Selain permasalahan dari sisi anggaran yang dibutuhkan untuk memiliki saham emas tersebut, permasalahan lainnya bersumber dari kewenangan veto yang dimiliki. Sebagaimana diketahui dalam mekanisme korporasi, RUPS merupakan forum tertinggi dalam pengambilan keputusan perusahaan. Oleh karena itu, keputusan yang diambil dapat dianggap merupakan keputusan terbaik secara bisnis, sehingga segala keputusan veto yang membatalkannya dapat berakibat kurang baik terhadap kinerja perusahaan. Selain itu keputusan veto dapat merusak reputasi pemerintah selaku pemegang saham emas. Dampak lebih jauhnya adalah pemegang saham yang lain ke depannya akan sulit mengambil sikap kooperatif terhadap kebijakan yang akan diambil pemerintah melalui perusahaan.

### 2. Pembentukan Badan Pengatur Independen

Sebagaimana disebutkan di bagian sebelumnya, rezim privatisasi telah mendorong perubahan posisi pemerintah di dalam industri telekomunikasi. Setelah privatisasi, pemerintah lebih berperan sebagai pembuat kebijakan daripada pemain. Dengan kata lain sektor telekomunikasi mengalami perubahan dari penawaran berbasis regulasi pemerintah ke penawaran berbasis pasar. Perubahan struktur telekomunikasi ini diyakini akan lebih membawa perubahan terhadap kinerja BUMN telekomunikasi sebagai akibat lansekap persaingan yang lebih intensif.

Sejalan dengan perubahan struktur industri telekomunikasi tersebut, maka keterlibatan pemerintah di dalam detail pengelolaan BUMN akan memberikan persepsi negatif terhadap pasar. Oleh karena itu, muncul usulan untuk membentuk badan pengatur industri telekomunikasi yang bersifat independen. Peran badan pengatur ini berperan sangat penting di dalam perubahan paradigma pengaturan BUMN yang bersifat politis menjadi lebih berorientasi kepada bisnis dan profesionalisme. Namun hal yang penting untuk diperhatikan adalah bagaimana menyeleraskan kepentingan pengaturan pemerintah yang melindungi kepentingan rakyat Indonesia dengan kepentingan bisnis.

Pemerintah Indonesia pernah membentuk Badan Pengatur Industri Telekomunikasi Indonesia melalui Keputusan Menteri Perhubungan No. KM

31 Tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI). Tujuan pembentukan BRTI tersebut adalah memastikan tersedianya lapangan persaingan yang *fair* dan tidak menimbulkan monopoli bagi salah satu pihak. Pemerintah yakin bahwa masyarakat akan memperoleh manfaat yang maksimal dari penyelenggaraan telekomunikasi bila kompetisi dilaksanakan secara adil dan mencegah praktik monopolistik dari salah satu pihak.

Secara struktural BRTI sendiri tidak lepas dari pemerintahan. Struktur BRTI merupakan lembaga setingkat eselon 1 di bawah Kementerian Perhubungan yang beranggotakan Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi dan Komite Regulasi Telekomunikasi. Berkaitan dengan struktur ini, pemerintah berpendapat bahwa BRTI tidak perlu harus sepenuhnya lepas dari pemerintah. Untuk mengakomodasi kepentingan dunia usaha, maka keanggotaan BRTI terdiri atas dua unsur, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan NonPNS. Keanggotaan NonPNS diperuntukkan bagi kalangan profesional di dunia telekomunikasi dan ditempatkan di Komite Regulasi Telekomunikasi.

Maksud semula dari pemerintah membentuk BRTI adalah untuk membentuk badan pengatur sekaligus pengawas sektor telekomunikasi yang independen. Namun salah satu penelitian menunjukkan bahwa BRTI memiliki paling tidak tiga kelemahan sebagai berikut (Sugondo dan Bhinnekatwati, 2007):

1. kurang legitimasi, karena pendiriannya hanya berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan.
2. kurang independen, karena tetap berdiri di bawah kementerian.
3. kurang memiliki pendanaan yang cukup untuk melaksanakan tugasnya. Hal ini merupakan implikasi dari status BRTI yang masih berada di bawah kementerian sehingga sumber dana hanya berasal dari APBN.

Kelemahan sebagaimana tersebut pada akhirnya menghambat pelaksanaan tugas dari BRTI. Salah satu contohnya adalah ketidakmampuan BRTI untuk mengendalikan perang tarif yang terjadi antaroperator telekomunikasi sehingga mendorong struktur harga yang membingungkan masyarakat luas dalam artian harga dikemas dalam promosi yang seolah-olah menunjukkan harga rendah namun diikuti oleh persyaratan yang sebetulnya memberatkan konsumen. Selain itu, ketidakmampuan BRTI dalam melakukan pengawasan juga menyebabkan banyak konten yang merugikan masyarakat terkirim melalui operator Telekomunikasi (Sugondo dan Bhinnekatwati, 2007).

### 3. Pemberian Lisensi

Pemberian lisensi merupakan instrumen legal lain yang dapat mempertahankan kendali negara setelah rezim privatisasi telekomunikasi. Lisensi

yang diberikan dapat berupa penggunaan peralatan, layanan, ataupun penggunaan jaringan. Pihak swasta yang ingin menyelenggarakan usaha telekomunikasi di Indonesia harus mengajukan ijin penggunaan lisensi kepada Pemerintah selaku pemilik dari infrastruktur telekomunikasi tersebut.

Lisensi sendiri merupakan aspek kunci dalam regulasi telekomunikasi dan kebijakan lisensi tersebut di beberapa negara telah menjadi model baru dalam penguasaan negara terhadap sektor telekomunikasi (Angel, 2005). Menariknya, ternyata pendekatan lisensi ini juga turut mendorong pemerintah untuk proaktif di dalam mengembangkan teknologi telekomunikasi. Hal ini dikarenakan dalam pendekatan lisensi, pemerintah juga dituntut untuk menguasai teknologi yang mutakhir dalam rangka menjaga kendali negara, khususnya terhadap perusahaan telekomunikasi swasta asing yang menguasai teknologi terkini. Penguasaan tersebut juga dapat mencegah kompetisi yang kurang adil khususnya pada persaingan yang melibatkan pemain telekomunikasi dari berbagai macam latar belakang penguasaan teknologi.

Namun terdapat risiko di dalam penggunaan metode kendali negara berupa pemberian lisensi tersebut. Risikonya adalah pemerintah dapat memberikan lisensi kepada salah satu operator telekomunikasi dan tidak memberikan lisensi yang sama kepada operator telekomunikasi lainnya. Kasus seperti ini dapat terjadi apabila sebuah operator telekomunikasi masuk sambil membawa teknologi baru yang mungkin dapat meningkatkan kinerja pelayanan telekomunikasi secara keseluruhan. Sebagai bagian dari perjanjian, perusahaan tersebut meminta lisensi eksklusif yang berlaku dalam jangka waktu tertentu. Hal ini dapat menimbulkan hambatan bagi pemain baru untuk masuk dalam bisnis telekomunikasi dalam negeri. Dampak akhirnya adalah operator telekomunikasi tersebut dapat memonopoli pasar telekomunikasi dalam negeri. Monopoli tersebut dapat mendorong terjadinya praktik penetapan harga dan layanan yang dapat merugikan masyarakat Indonesia.

Untuk menghindari kemungkinan terjadinya monopoli sebagaimana disebutkan di atas, maka pemerintah dapat memberikan lisensi dengan memberikan berbagai persyaratan, di antaranya adalah (1) ketentuan alih teknologi, (2) pengenaan pajak telekomunikasi khusus kepada perusahaan tersebut, (3) pembatasan waktu lisensi, dan (4) pengenaan ketentuan pemberian kepemilikan saham dalam jumlah tertentu kepada pemerintah.

## V. SIMPULAN DAN SARAN

### A. Simpulan

Kebijakan pengendalian BUMN telekomunikasi sebelum rezim privatisasi yang ditandai dengan

penguasaan oleh pemerintah dan pengaturan monopolistik mampu meningkatkan kinerja perusahaan. Namun kebijakan kendali sepenuhnya oleh pemerintah tersebut masih belum mampu memaksimalkan peluang investasi karena tertutupnya arus modal swasta untuk masuk ke dalam perusahaan.

Kebijakan privatisasi juga terbukti mampu meningkatkan kinerja keuangan BUMN telekomunikasi. Selain itu, terdapat keuntungan berupa peningkatan kredibilitas pemerintah dalam menjalankan bisnis perusahaan negara dengan menyerahkan sebagian kepemilikan modal kepada pihak swasta.

Dalam rangka mempertahankan kendali negara atas BUMN telekomunikasi yang telah diprivatisasi terdapat tiga instrumen pengendalian, yaitu penerbitan saham emas, pembentukan badan pengatur independen, dan pemberian lisensi. Masing-masing instrumen pengendalian memiliki keunggulan dan kelemahannya sendiri-sendiri.

Penerbitan saham emas merupakan metode pengendalian di mana pemerintah dapat mengendalikan BUMN telekomunikasi, namun di sisi lain terdapat peluang untuk mengakomodir pemain baru di industri ini melalui privatisasi. Permasalahan dalam penerbitan saham emas bersumber dari kewenangan veto yang dimiliki oleh pemegang saham emas. Sebagaimana diketahui dalam mekanisme korporasi, RUPS merupakan forum tertinggi dalam pengambilan keputusan perusahaan. Oleh karena itu, keputusan yang diambil dapat dianggap merupakan keputusan terbaik secara bisnis, sehingga segala keputusan veto yang membatalkannya dapat berakibat kurang baik terhadap kinerja perusahaan.

Mekanisme pengendalian lain adalah pembentukan Badan Pengatur Independen. Pemerintah pernah menempuh mekanisme pengendalian ini dengan membentuk BRTI pada tahun 2003. Pembentukan BRTI sendiri memiliki tujuan untuk memastikan bahwa persaingan di bisnis telekomunikasi dapat terselenggara secara adil sekaligus mencegah praktik monopoli dari salah satu penyelenggara telekomunikasi. Namun struktur BRTI yang masih di bawah Kementerian Perhubungan menyebabkan badan ini menjadi tidak efektif dalam melaksanakan tugas pengawasannya. Selain itu, independensi dalam melaksanakan tugasnya menjadi isu tersendiri yang menjadi sorotan pelaku bisnis telekomunikasi.

Metode pengendalian berikutnya adalah pemberian lisensi. Lisensi yang diberikan dapat berupa penggunaan peralatan, layanan, ataupun penggunaan jaringan. Risiko yang mungkin timbul dalam instrumen pengendalian ini adalah kemungkinan operator telekomunikasi yang memiliki posisi tawar tinggi dapat menekan pemerintah dengan

meminta lisensi dengan keistimewaan tertentu yang dapat berdampak kepada praktik monopoli. Pemerintah dapat mengantisipasi hal tersebut dengan memberikan persyaratan, di antaranya adalah (1) ketentuan alih teknologi, (2) pengenaan pajak telekomunikasi khusus, (3) pembatasan waktu lisensi, dan (4) pengenaan ketentuan pemberian kepemilikan saham kepada pemerintah.

## B. Saran

Dengan membandingkan ketiga alternatif kebijakan pengendalian pemerintah terhadap BUMN telekomunikasi pascaprivatisasi, maka alternatif penerbitan saham emas merupakan alternatif terbaik yang dapat ditempuh oleh pemerintah. Dengan kebijakan ini, pemerintah dapat melindungi kepentingan negara terhadap BUMN telekomunikasi dengan mekanisme korporasi yang tentunya dapat dipersepsi secara positif oleh dunia usaha. Namun demikian, diperlukan kajian terhadap mekanisme pelaksanaan kebijakan penerbitan saham emas agar dapat dipastikan kepentingan negara sekaligus kepentingan pemilik modal lain terhadap BUMN telekomunikasi dapat terakomodasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Atmasasmita, R. (2008). *Hukum bisnis dalam keuangan negara*. (cet. Ke-2). Jakarta: Erlangga.
- Drucker, P. (2007). *Management: Tasks, responsibilities, practices*. (7<sup>th</sup> ed.). New York: Harper Collins.
- Dwiyatni. (2005). *Ideologi negara dalam pengelolaan BUMN*. Yogyakarta: ANDI.
- Misdiyono. (2010). *Sejarah telekomunikasi Indonesia*. Jakarta: Erlangga.
- Stricland, R. (2008). *Management in practices*. UK: McGraw Hill.
- Thompson, A., Peteraf, M., Gamble, J. E., and Strickland III, A. J. (2013). *Crafting and executing strategy: The quest for competitive advantage*. (19<sup>th</sup> ed.). UK: McGraw Hill.
- Triyono. (2005). *Sejarah privatisasi BUMN di Indonesia*. Yogyakarta: ANDI.
- Sugondo dan Bhinnekawati. (2007). *Perkembangan regulasi telekomunikasi di Indonesia*, Jakarta: Erlangga.

- Wijaya, R. (2012). *Transformasi PT Telkom Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Jurnal dan Working Paper**
- Angel, W. (2005). Legal licensing: An approach toward state control and flexibility. *Journal of International Commercial Law and Technology*, 5(3), 211-243.
- Bouin, O. (2008). The privatization in developing countries: Reflections on a panacea. *Journal of Management*, 3(3), 111-128.
- Dwiardhika, D. (2003). Analisa privatisasi BUMN di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 6(3), 285-307.
- Emke, D. (2008). Nation control revisited. *Yale Law and Policy Review*, 6(2), 37-41.
- Hooper, J. D. (2009). Why monopolistic telecoms threaten internet equality. *Journal of E-Commerce*, 2(2), 78-90.
- Jenooter, A. (2009). Privatization practices: Telecommunication industry in Zimbabwe. *International Journal on Public Sector Management*, IV, 56-67.
- Jueley, E. J. (2008). What really happened during Shanghai Bell privatization. *Enterprises Bulletin*, 3, 20-28.
- Klestiono, H. (2008). Analisis terhadap praktek privatisasi pasca orde reformasi. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 3, 45-65.
- Kim, S. and Cho, L. Y. (2006). An analysis on Korean industry strategic selling. *Contemporary Economic Policy*, 1(3), 190-200.
- Marsy, Y. (2007). State control and regulation over international SOEs. *Journal of International Affairs*, 9(3), 42-53.
- Melody, W. H. (2007). Telecom reform: Principles, policies and regulatory practices. Den Private Ingeniorfond, Technical University of Denmark: Lyngby, 11-18.
- Moe, R., Crals, E., and Vereeck, L. (2005). What is national competitiveness?. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 12(2), 173-184.
- Nugroho, H. (2007). Tinjauan prinsip manajemen BUMN: Studi kasus di PT Semen Gresik. *Jurnal Manajemen dan Bisnis*, 8(1), 28-34.
- Petrazzini, B. (2008). The political economy of telecommunications reform in developing country. *Journal of International Policy*, 3, 143-158.
- Smith, J. T. (2007). Public service reform during 20th centuries. *Bulletin of National Economic*, Issue Num 243, 12-18.
- Smith, R. D. (2008). Gazprom: An inside view towards telecommunication services. *Bulletin of International Policy*, Ed. XII, 53-70.
- Sobari, I. (2009). Analisis struktur kepemilikan saham terhadap kinerja perusahaan blue chip pada bursa efek Indonesia. *Jurnal Kinerja UAD Yogyakarta*, 5(2), 1.020-1.054.
- Starr, J. (2000). New corporate theory: Non price competitiveness performance. *Journal of Economic Modeling*, 2(1), 117-130.
- Sturridane, B. (2008). The meaning of privatization. *Yale Law and Policy Review*, VI(1), 6-20.
- Subiakto, D. (2008). Pendekatan dalam pengelolaan BUMN: Paradigma keuangan negara. *Jurnal Bisnis dan Manajemen*, 1(2), 89-101.
- Surya, T. (2006). Ekonomi politik privatisasi BUMN. *Jurnal Kebijakan Ekonomi*, 5(1), 451-480.
- Turjig, H. (2009). Policy on state owned enterprises: Sectoral approach. *Journal on International Economy*, 2(2), 51-61.
- Utherland, W. (2012). What really happened SOE'S strategic selling?. *Journal of International Finance*, 2(1), 11-45.
- Widiati, K. E. (2005). Analisis terhadap privatisasi PT Indosat. *Jurnal Bisnis dan Manajemen UGM*, 3(2), 268-291.
- Winnie, F. (2008). Paradigma keuangan negara dalam BUMN. *Jurnal Trikonomika*, 4(3), 72-90.
- Yao, Y. (2009). The commercial use of telecommunications under the framework of SOE'S. *Journal of Air and Space Law*, 24(6), 304-313.
- Zubaedi, H. (2008). Strategic approach on telecommunication industry. *Jurnal Manajemen dan Bisnis*, 1(1), 280-301.
- Dokumen Resmi**
- Indonesian Capital Market Directory (ICMD), 2002-2014.
- Website**
- Davis, B. (2014). *Pengaruh BUMN menguat di Cina*. Diperoleh tanggal 24 Februari 2014, dari <http://indo.wsj.com/posts/2014/02/24/pengaruh-bumn-menguat-di-cina/>.