

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Sebagai anggota negara ASEAN, Indonesia terletak di antara dua benua besar yaitu Asia dan Australia serta dua samudera yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik yang bagi investor asing merupakan daya tarik tersendiri dari sisi geografis. Guna menunjang ketertarikan sekaligus keamanan investor asing untuk berinvestasi di Indonesia, maka pemerintah telah mempersiapkan perangkat hukum seperti:

1. Undang-Undang Penanaman Modal Asing (FDI) No. 1 Tahun 1967
2. Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri No. 6 Tahun 1968
3. Undang-Undang Tentang Usaha No. 1 Tahun 1995
4. Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1994 Tentang Pembagian Hasil Kepemilikan

Sejak presiden Soeharto, investasi asing sudah menjadi primadona bagi perekonomian Indonesia. Investasi asing dianggap sebagai pendorong perekonomian Indonesia. Namun anggapan tentang investasi asing yang memiliki banyak manfaat tersebut agaknya tidak sepenuhnya benar dengan realita yang terjadi di Indonesia.

Secara teoritis, sejak dekade tahun 1970-an, para teoritis aliran ketergantungan (*dependencia theory*), telah menyimpulkan bahwa hubungan antara negara kapitalis pinggiran dengan negara kapitalis maju hanya akan

mendatangkan kerugian terhadap pihak pertama. Bentuk hubungan itu bisa dalam wujud perdagangan maupun investasi asing. Karena investasi asing dianggap sebagai salah satu pemicu pengintegrasian ekonomi negara kapitalis terbelakang ke dalam ekonomi negara kapitalis maju.

Sebelumnya, perlu dibedakan dua jenis investasi asing: investasi asing langsung (*foreign direct investment*) dan investasi portfolio. Investasi asing langsung bermakna, para investor datang secara langsung ke sebuah negeri seperti Indonesia dengan membawa uang kontan ke dalam tasnya, membuat perjanjian dengan pemerintah, lalu mulai membangun usahanya di negara tersebut. Itu sebabnya investor jenis ini membutuhkan kepastian usaha, peduli pada iklim politik-ekonomi-keamanan sebuah negara dimana investasinya mau ditanamkan.

Sementara investasi portfolio, adalah investasi yang ditanamkan di pasar modal atau bursa saham. Investasi jenis ini bergerak dalam hitungan detik. Perpindahan modal dari satu negara ke negara lain terjadi dalam satu kedipan mata, dan para pelaku investasi ini lebih tepat disebut spekulasi daripada investor. Itu pula sebabnya investor jenis ini tidak terlalu peduli dengan persoalan kepastian usaha dan segala urusan politik.

Dilihat dari Undang-Undang PMA yang ada di Indonesia, pemerintah berusaha untuk menjaring investor dari jenis yang pertama yaitu investor langsung. Hal ini tentunya bukan merupakan persoalan yang mudah. Faktanya, Menurut Savas Michael Matsas, dalam artikelnya yang berjudul *Globalization and Russia Today* (2002), menunjukkan, 95 persen dari total *Foreign Direct Investment*

(FDI/Investasi Asing Langsung) mengambil tempat di negara-negara maju. Sisanya sebesar 5 persen mengalir ke bagian dunia lainnya.

Dari total 5 persen itu, sebesar 72 persen mengalir dari satu negara industri maju ke negara industri maju lainnya. Sementara yang mengalir dari Utara ke Selatan hanya sebesar 2 persen. Dari besaran 2 persen itu, 75 persen FDI, khususnya yang diinvestasikan ke Afrika, Asia dan Amerika Latin, umumnya digunakan untuk membeli pabrik dan peralatan, baik dalam bentuk akuisisi dan merger perusahaan yang dimiliki swasta atau membeli perusahaan publik yang diprivatisasi. Hanya 25 persen yang diinvestasikan untuk pembangunan pabrik-pabrik baru.

Dan sekarang kita akan menengok konsentrasi dan sentralisasi aset perusahaan-perusahaan multinasional (MNC's). Coen Husain Pontoh dalam bukunya *Akhir Globalisasi* (2003), menunjukkan, perusahaan-perusahaan multinasional sektor manufaktur yang berkantor pusat di Amerika Serikat pada tahun 1987, 70 persen dari penjualan mereka dan 67 persen dari aset mereka ada di AS sendiri. sebagian besar dari sisa penjualan dan aset mereka pada tahun 1987 ada di Eropa dan Kanada. Demikian juga dengan perusahaan-perusahaan multinasional yang berpusat di Eropa Barat, mendistribusikan penjualan dan aset mereka secara lebih luas tapi, antara 70-90 persen di antaranya berlokasi di negara induk dan negara-negara Eropa Barat lainnya. Bagi perusahaan-perusahaan multinasional yang bergerak dalam bidang manufaktur yang berpusat di Jepang, 75 persen dari penjualan mereka pada tahun 1993 ada di Jepang, begitu juga 97 persen aset mereka.

Konsentrasi aset dan penjualan di negara-negara industri maju, khususnya AS-Eropa-Jepang, juga dibuktikan dengan dominasi perusahaan-perusahaan multinasional (MNC's) di tiga negara tersebut. Dalam sebuah laporan mengenai 500 MNC's terbesar yang dilansir oleh Finansial Times (*Special Report FT Global 500*) pada Mei 2004, terlihat dari 500 MNC's terbesar tersebut, 227 (45 persen) MNC's berkedudukan di AS, disusul oleh Eropa Barat dengan 141 (28 persen) MNC's, dan Asia dengan 92 (18 persen) MNC's. Ini berarti, ketiga blok perdagangan ini mengontrol sekitar 91 persen MNC's terbesar di dunia.

Kalau kita lihat lebih rinci lagi, dari peringkat 1 sampai 10 teratas dalam daftar 500 MNC's tersebut, 80 persen berkedudukan di AS dan 20 persen di Eropa. Sementara untuk 20 perusahaan teratas, 75 persen ada di AS, 20 persen di Eropa dan 5 persen di Jepang. Secara sektoral, dominasi MNC's asal AS juga tak tertandingi. Mari kita lihat satu persatu:

1. Sektor perdagangan

Untuk sektor ini, MNC's asal AS mendominasi sepuluh teratas yakni, sebesar 80 persen. Menurut James Petras, dalam artikelnya *The Economic Basis of Imperial Power* (2004), dominasi AS ini bukan hal aneh mengingat ekonomi AS adalah basis terbesar untuk pengeluaran konsumsi, gelombang spekulasi, dan hutang tingkat tinggi.

2. Sektor teknologi dan informasi:

Sama seperti sektor perdagangan, untuk sektor ini 10 MNC's teratas 80 persen dikuasai oleh AS, baru kemudian menyusul MNC's Eropa.

### 3. Sektor Media dan Hiburan

Komposisinya masih tidak berubah, dimana sekitar 80 persen dari 10 MNC's terbesar (11-14) didominasi oleh MNC's AS. Dominasi media ini dimulai sejak pemerintah federal menghancurkan *public media* pada awal abad ke-20, dan monopolisasi radio, televisi, dan film oleh para konglomerat. Konglomerasi ini telah menyebabkan koran lokal, musik dan film-film kultural mengalami kebangkrutan. Yang menarik, seperti diuraikan Petras, konsentrasi kepemilikan media tersebut dipercepat pertumbuhannya oleh intervensi kebijakan pemerintah melalui deregulasi dan promosi, dimana media dan hiburan juga dimaksudkan untuk melayani baik secara terbuka maupun tertutup propaganda militer AS untuk penaklukan, pendudukan, dan penetrasi.

### 4. Sektor militer/kompleks industri:

Dari daftar 500 MNC's yang bergerak di sektor ini, dari 11 perusahaan raksasa teratas sembilan diantaranya adalah MNC's AS dan dua dari Eropa. MNC's ini memperoleh keuntungannya melalui pendirian lebih dari 180 bsis militer di lebih dari 130 negara.

### 5. Sektor pelayanan komputer/*software*:

Dalam sektor ini dominasi AS masih terus berlanjut. Dari 10 perusahaan teratas, 6 diantaranya adalah MNC's AS. Namun demikian, posisi AS ini terancam oleh MNC's Jepang dan Eropa, dimana kedua negara ini menyumbang masing-masing dua MNC's dalam daftar 10 teratas.

6. Sektor perbankan:

Lagi-lagi MNC's AS mendominasi sektor keuangan dan kapital perbankan. Dari 10 perbankan terbesar di dunia, 60 persen dikuasai oleh perbankan AS, diikuti Eropa sebesar 30 persen, dan 10 persen sisnya datang dari Jepang.

7. Sektor Telekom, Minyak dan Gas, Asuransi, Farmasi, dan Manufaktur:

Untuk sektor telekomunikasi, dominasi AS digagalkan oleh Eropa yang menguasai sekitar 40 persen dari 10 perusahaan telekomunikasi teratas, diikuti oleh AS dan Asia dengan penguasaan sekitar 30 persen. Hal yang sama terjadi di sektor asuransi, dimana Eropa mendominasi sebesar 50 persen MNC's terbesar, disusul AS sebesar 40 persen, dan Jepang 10 Persen. Di sektor migas, AS dan Eropa berbagi sama dengan masing-masing menempakan 4 dari 10 MNC's di ikuti Rusia dan Brasil, masing-masing 1 MNC's. Demikian juga untuk sektor farmasi, dimana AS dan Eropa sama-sama mendominasi 10 MNC's teratas.

Berdasarkan data-data empiris di atas, sebenarnya liberalisasi ekonomi tidak otomatis menyebabkan investasi mengalir ke negara-negara berkembang. Di samping itu, di tengah-tengah dominasi perusahaan-perusahaan multinasional ini, daya tawar pemerintah nasional seperti Indonesia sangat lemah. Sehingga tidak ada jalan lain untuk membujuk rayu MNC's tersebut untuk menginvestasikan modalnya di Indonesia, kecuali memenuhi apa yang menjadi prioritas MNC's dan elit-elit di negara kapitalis terbelakang.

Kalau kita lihat apa yang menjadi kepentingan utama MNC's tersebut, tak lain adalah privatisasi besar-besaran BUMN strategis yang bergerak di sektor

migas, liberalisasi ekonomi, dan deregulasi yang menghambat arus investasi, seperti deregulasi Undang-Undang perburuhan, Undang-Undang penanaman modal asing, rangsangan pajak, upah buruh rendah dan kepemilikan yang tidak terbatas.

Di samping itu, kebutuhan untuk percepatan liberalisasi ekonomi, juga disebabkan oleh dominasi perusahaan AS yang makin lama makin lemah. Artinya, walaupun MNC's AS masih merupakan pemain yang sangat dominan, tapi keberadaannya semakin tergerogoti. Data tahun 2004 menunjukkan, ada sekitar 30 MNC's AS yang terlempar dari peringkat 500 MNC's terbesar dunia. Sementara itu, yang sanggup masuk dalam jajaran 500 tersebut hanya sekitar 16 MNC's, atau bahkan hanya 14 (5 persen). Adapun MNC's Eropa tidak bertambah ataupun berkurang. Tantangan terbesar datang dari MNC's Jepang dan Asia, dimana untuk tahun 2003-2004 berhasil menempatkan 14 MNC's ke jajaran 500 atau meningkat sebesar 20 persen.

Salah satu privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah privatisasi PT Indosat. Namun penjualannya tidak kepada negara AS, Eropa, ataupun Jepang, melainkan negara Singapura. Alasannya adalah karena Singapura adalah negara tetangga dan satu rumpun dengan bangsa Indonesia.

Alasan penulis memilih judul "Analisis terhadap kebijakan luar negeri RI tentang investasi asing, studi kasus divestasi PT Indosat Tbk ." adalah:

Pertama penulis merasa tertarik pada PT. Indosat sebagai salah satu perusahaan telekomunikasi terbesar di Indonesia. Perusahaan ini termasuk perusahaan yang strategis dan prospektif. Perusahaan ini merupakan perusahaan yang mandiri

secara bisnis serta mampu bersaing di pasar internasional, sehingga menimbulkan keinginan penulis untuk mengetahui lebih lanjut mengenai PT. Indosat Tbk.

Kedua, penulis ingin mengetahui alasan mengapa divestasi PT Indosat harus dilakukan oleh pemerintah dan kepentingan nasional apakah yang harus dicapai melalui divestasi PT Indosat tersebut.

Ketiga, penulis ingin mengetahui secara lebih mendalam tentang Divestasi PT. Indosat Tbk tersebut.

Dari alasan diatas, penulis mencoba untuk menyusun sebuah karya tulis dengan judul “Analisis terhadap kebijakan luar negeri RI tentang investasi asing, studi kasus divestasi PT Indosat Tbk.”.

## **B. Tujuan Penulisan**

1. Penulisan ini bertujuan eksplanasi. Yaitu untuk menjawab pertanyaan “Mengapa divestasi PT Indosat harus dilakukan oleh pemerintah dan kepentingan nasional apakah yang harus dicapai melalui divestasi PT Indosat tersebut”
2. Untuk menjawab pokok permasalahan dan membuktikan terjawabnya hipotesa dalam skripsi ini. Selain itu penulisan ini dimaksudkan sebagai manifestasi dari penerapan teori-teori yang pernah penulis peroleh selama belajar di bangku kuliah.
3. Sebagai persyaratan untuk menyelesaikan program S1 pada jurusan Hubungan Internasional di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

### **C. Latar Belakang Masalah**

Desember tahun 2002 Pemerintah Indonesia telah mengambil suatu keputusan politik luar negeri yaitu menjual saham mayoritas salah satu BUMN terbesar di Indonesia, PT. Indosat Tbk. Saham sebesar 41,94 persen milik pemerintah di PT Indosat dijual kepada Singapore Technology Telemedia (STT) yang notabene adalah BUMN milik negara Singapura.

Keputusan yang diambil oleh pemerintah tersebut bukan tidak beralasan. Krisis ekonomi yang melanda bangsa Indonesia sejak tahun 1997 telah membuat perekonomian Indonesia makin terpuruk. Berbagai masalah perekonomian mau tidak mau harus dihadapi dan diselesaikan oleh pemerintah. Tetapi karena keterbatasan kekuatan yang dimiliki oleh pemerintah Indonesia dan bangsa Indonesia untuk menyelesaikan masalah tersebut, maka pemerintah mengambil keputusan politik luar negeri, yaitu dengan menjual aset negara. Dan aset negara tersebut salah satunya adalah BUMN PT Indosat.

Tahun 1997 adalah tahun kejatuhan perekonomian negara Indonesia. Krisis ekonomi yang berat melanda negeri ini. Banyak perusahaan yang harus gulung tikar karena pailit, banyak bank yang dilikuiditasi dan harga-harga melonjak drastis. Karena banyak perusahaan yang gulung tikar maka angka pengangguran bertambah sehingga kesejahteraan rakyat menurun drastis, karena ketidakmampuan masyarakat untuk membeli kebutuhan mereka yang harganya terus menerus naik.

Politik luar negeri Pemerintah Indonesia pada saat itu lebih difokuskan untuk masalah perbaikan ekonomi nasional. Dengan adanya bantuan dana serta

bantuan dari Negara-negara lain, dari IMF dan Bank dunia juga, perekonomian Indonesia mulai menunjukkan arah perbaikan. Namun kejadian yang menimpa WTC pada 11 September 2001 membawa dampak besar bagi Indonesia. Karena sejak saat itu perekonomian dunia ikut jatuh. Satu tahun setelah peristiwa pengeboman WTC di AS, Indonesia mengalami kejadian serupa. Pada tanggal 12 Oktober 2002 terjadi aksi teroris di Indonesia yaitu pengeboman di salah satu sentral pariwisata Indonesia, Bali. Tentu hal ini memberi pengaruh buruk pada citra Bangsa Indonesia di mata Dunia. Sekedar mengingatkan bahwa sebelum terjadinya bom Bali, Indonesia adalah salah satu negara yang dicurigai oleh AS sebagai negara yang memiliki jaringan teroris internasional Al-Qaeda yang telah meruntuhkan WTC di AS.<sup>1</sup>

Ternyata bantuan-bantuan luar negeri tersebut tidak selalu tersedia. Ada batas waktu pembayaran utang luar negeri. IMF yang sebelumnya sangat membantu dalam menyangga dana perbaikan ekonomi di Indonesia menghentikan arus bantuan karena dirasa Indonesia sudah tidak mampu untuk mengembalikan utang yang lebih besar dari itu. Pada saat itu utang Indonesia mencapai angka US\$ 140 miliar. IMF juga menganggap bahwa Indonesia tidak bisa mengelola dana bantuan tersebut dengan semestinya.

Disinilah negara Indonesia mulai dituntut untuk mandiri. Indonesia harus bisa memperbaiki perekonomiannya sendiri tanpa harus berhutang lagi. Keadaan makin sulit karena ternyata APBN tahun 2002 mengalami defisit. Defisit anggaran

---

<sup>1</sup> *Kompas* 29 Oktober 2002

belanja negara tersebut dikarenakan pengeluaran negara yang tidak seimbang dengan pemasukan.

Jatuh tempo pembayaran utang luar negeri bangsa Indonesia semakin dekat. Defisit APBN juga harus segera ditutup. Terlebih ketika tahun 2003 fiskal negara Indonesia tidak lagi dikawal oleh IMF, hal ini tercermin dari target RAPBN 2003 yang mencapai RP 8 triliun. Pemerintah harus segera mengambil keputusan yang tepat dalam masalah ini. Keadaan yang mendesak dan tidak adanya kemampuan Negara Indonesia dalam menyelesaikan masalah ini membuat Pemerintah Indonesia mengambil keputusan politik luar negeri yaitu dengan menjual saham mayoritas PT. Indosat kepada Singapura (STT).

Dari divestasi Indosat tersebut diharapkan pemerintah akan mendapatkan dana segar yang cepat. Hasil penjualan digunakan untuk membayar sebagian utang luar negeri Indonesia sehingga akan menghindari bertambah dan menumpuknya utang luar negeri Indonesia, dan sebagian lagi untuk menutup defisit APBN.

Pemerintah melihat bahwa divestasi akan membawa pengaruh positif bagi iklim investasi di Indonesia. Para investor asing akan berpandangan bahwa Indonesia adalah tempat yang strategis untuk menanam modal dan lahan yang subur untuk berinvestasi. Hal ini tentu saja membawa angin segar bagi perindustrian di Indonesia.

PT. Indosat merupakan Badan Usaha Milik Negara yang berisikan dua elemen esensial yakni unsur pemerintah dan unsur bisnis. BUMN tidaklah murni pemerintah 100 persen dan tidak juga murni bisnis 100 persen. Besar unsur

masing-masing tergantung dari jenis atau tipe BUMN-nya<sup>2</sup>. BUMN sebagai unit bisnis milik negara merupakan sektor yang penting peranannya dalam membantu pemerintah mengimplementasikan kebijakan pembangunan yang telah digariskan. Dalam konteks pencarian alternatif sumber dana, pemerintah memberikan tuntutan yang makin besar kepada BUMN, khususnya yang berstatus Persero seperti PT Indosat yang ditugaskan untuk memupuk keuntungan.

Tetapi kenyataan bahwa BUMN tidak hanya berperan sebagai usaha bisnis semata, akan tetapi juga merupakan bagian dari aparatur negara seringkali menyebabkan BUMN menjadi birokratis dan kehilangan keluwesan dan kegesitan usaha yang diperlukan untuk menghadapi tuntutan zaman. Oleh karena itu tidak mengherankan bahwa pada umumnya prestasi BUMN sebagai badan usaha bisnis yang efisien kurang memuaskan dibanding badan usaha milik swasta, malahan sering menderita rugi, sehingga harus disubsidi oleh pemerintah.

Agar BUMN dapat hidup terus, badan usaha itu harus sanggup bersaing. Dalam kaitan dengan penciptaan daya saing, maka setiap badan usaha harus mampu beroperasi secara efisien sebagai ukuran penampilan utamanya. Ini berarti dalam masa-masa pergadangan bebas, pertimbangan rasional yang berlaku dalam dunia bisnis akan menjadi pertimbangan pokok dalam perumusan dan implementasi kebijakan pemerintah dalam BUMN.

Pemerintah berharap bahwa dengan divestasi BUMN tersebut akan mampu untuk melangsungkan kehidupan usaha atau jasa layanannya dan mengurangi beban pemerintah. Bahkan perusahaan tersebut akan lebih sehat,

---

<sup>2</sup> Panji Anoraga, *BUMN Swasta dan Koperasi*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995, hal 2

efisien, dan akan memberikan kontribusi yang lebih besar kepada negara berupa pajak karena membaiknya kinerja, sehingga pemerintah tidak lagi menjadi “pengusaha” melainkan hanya tinggal menjalankan fungsi regulator dan kontrol saja.

Seperti yang kita tahu, teknologi telekomunikasi berkembang dengan pesat dan tentu saja membutuhkan dana yang besar untuk dapat terus berkembang seiring dengan berjalannya waktu. Pemerintah mengalami kesulitan dana untuk dapat mengembangkan teknologi telekomunikasinya. Dengan divestasi, transfer teknologi dari negara lain akan sangat membantu dalam kelangsungan perusahaan telekomunikasi tersebut.

Tetapi seperti dalam kebijakan pemerintah yang lain, divestasi ini tentu saja menimbulkan pro dan kontra di kalangan pemerintah, masyarakat, politisi, pengamat bisnis, maupun dari pihak PT Indosat sendiri. Secara universal memang tidak mudah bagi masyarakat, apalagi yang awam ekonomi untuk menerima ide privatisasi. Dalam banyak kasus, seperti juga terjadi di Indonesia, privatisasi menjadi isu yang lebih kental nuansa politiknya dibanding kalkulasi pertimbangan ekonomi semata.

Privatisasi atau dalam istilah yang lebih luas disebut divestasi BUMN menjadi salah satu dari isu paling kontroversial dalam perekonomian Indonesia. Di satu sisi privatisasi masih diakui dan diperlukan untuk membantu menutup ketimpangan pembiayaan APBN, di sisi lain secara politis timbul resistensi atau perlawanan hebat di berbagai pihak sehingga pemerintah menjadi ragu untuk mencapai target RAPBN tersebut.

Yang menjadi akar dari perdebatan divestasi ini adalah masalah penjualan aset negara. Isu nasionalisme mewarnai awal divestasi yang kontroversial ini. Dimanakah rasa nasionalisme para pemimpin bangsa, kenapa aset negara vital seperti BUMN dijual? Tentu saja pemerintah sudah mempersiapkan jawaban untuk menyelesaikan isu nasionalisme ini. Pemerintah menganggap ada hal lain yang lebih nasionalisme dari pada menjual aset negara, yaitu menyelamatkan dan menyehatkan perekonomian negara demi kelangsungan hidup bangsa. Meskipun nantinya BUMN tersebut dimiliki oleh asing, pemerintah tetap akan dapat terus mengontrolnya melalui perangkat undang-undang karena BUMN tersebut berada dalam yuridiksi negara dan sebagai regulator pemerintah masih dapat mengontrolnya<sup>3</sup>.

Pemerintah percaya, dengan beralihnya BUMN ke tangan swasta asing, badan usaha tersebut akan lebih maju didukung dengan teknologi asing yang lebih canggih. Juga etos kerja baru yang akan lebih menyegarkan BUMN tersebut. Pemerintah tinggal menerima pembagian hasil keuntungannya saja yang diyakini akan lebih besar dibandingkan sebelum BUMN tersebut dipegang swasta.

Masalah lain timbul ketika isu nasionalisme dapat diredam, merembet pada isu politik, pertahanan, dan keamanan. PT Indosat adalah salah satu perusahaan yang memegang industri telekomunikasi di Indonesia. Mohtar Pabottingi peneliti politik LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) mengatakan bahwa divestasi PT Indosat menempatkan Republik Indonesia pada posisi yang stabilitas politiknya menjadi sangat rawan, setiap saat mudah

---

<sup>3</sup> [www.kompas.com/](http://www.kompas.com/) 24 Maret 2002

dipermainkan, bahkan dijerumuskan oleh pihak asing secara langsung di bidang politik maupun tak langsung lewat hantaman di bidang ekonomi serta bidang lainnya. Dalam tubuh Indosat terdapat bagian yang mengandung rangkaian informasi atau potensi informasi strategis yang semestinya masuk dalam kategori “*classified*” sebab semua itu bisa digunakan oleh pihak asing atau musuh untuk memojokkan kita dan karena itu semestinya dijaga ketat dan dimonopoli oleh negara.

Mochtar menyimpulkan titik-titik sasaran rawan pada Republik Indonesia yang sepenuhnya terekspos lantaran divestasi Indosat yaitu dalam hal kenegaraan, politik/keamanan dan pertahanan adalah kegiatan penyidikan dan intelijen militer dan polisi, penyadapan berita dan pembicaraan penting dari instansi strategis, penjabaran potensi kelemahan/kerawanan yang memang banyak tersedia di lapangan, sabotase saluran atau pengacakan kandungan informasi, infiltrasi, propaganda menyesatkan, adu domba untuk konflik horisontal.

Dalam hal ekonomi, adalah pelacakan seluruh kegiatan dan kebijakan perdagangan pemerintah maupun masyarakat, termasuk volume, para pelaku dan arah lalu lintas dana yang masuk maupun yang keluar dari negeri kita. Dan dalam hal riset yaitu pelacakan dan pemantauan tiap fase penelitian oleh pihak asing yang lalu mengklaim terlebih dahulu begitu proses keberhasilan akhirnya terbaca<sup>4</sup>.

Dalam proses divestasi PT. Indosat masyarakat juga melihat adanya beberapa kejanggalan. Proses divestasi yang tidak transparan, pelanggaran UU No. 5 tahun 1999 tentang Monopoli, pasal 33 UUD 1945, beberapa TAP MPR

---

<sup>4</sup> [www.e-Bursa.com/](http://www.e-Bursa.com/) 18 April 2007

dan UU tentang Telekomunikasi tahun 1999. Selain itu divestasi Indosat juga melanggar prosedur tender<sup>5</sup>.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: “Mengapa Kebijakan Luar Negeri Pemerintah Indonesia dalam hal ini divestasi PT Indosat harus dilakukan oleh pemerintah dan Kepentingan Nasional apakah yang harus dicapai melalui divestasi PT Indosat tersebut?”

#### **E. Kerangka Dasar Teori**

Untuk memahami suatu fenomena yang ditulis dan untuk menjawab permasalahan yang ada, kerangka dasar teori sangat diperlukan sebagai alat bantu. Teori adalah bentuk penjelasan paling umum yang memberi tahu kita mengapa sesuatu terjadi dan kapan sesuatu bisa diduga akan terjadi. Jadi selain dipakai untuk eksplanasi, teori juga menjadi dasar bagi prediksi.

Konsep merupakan alat bantu yang akan digunakan penulis untuk menjawab permasalahan yang ada. Ilmuwan menggunakan konsep untuk mengorganisasikan dan mengidentifikasi fenomena yang menarik perhatian mereka. Teori menggabungkan serangkaian konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis saling berhubungan<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> [www.Tempoiteraktif.com/](http://www.Tempoiteraktif.com/) 18 April 2007

<sup>6</sup> Mohtar Mas'oeed, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal 185

Teori-teori politik luar negeri adalah teori-teori yang mengungkap berbagai macam struktur internal suatu negara dan pengaruhnya terhadap tindakan dan perilaku kebijaksanaan eksternal/luar negerinya.<sup>7</sup> Menurut Alan C. Isaak Politik Luar Negeri digolongkan dalam dua pendekatan berdasarkan konsep dichotomy, yakni penggolongan terhadap konsep-konsep tertentu berdasarkan hanya pada dua kategori saja. Penggolongan terhadap pendekatan-pendekatan tersebut didasarkan pada konsep “sistem” dan “Sub-sistem”.<sup>8</sup>

Teori-teori sistemik dalam analisa Politik Luar Negeri dapat didefinisikan sebagai: teori-teori yang mengungkapkan seluruh hubungan-hubungan perilaku suatu negara dan pengaruhnya terhadap lingkungan eksternalnya. Dinamika eksternal maupun internal, dalam pendekatan sistemik ini, dirumuskan dalam suatu struktur yang unsur-unsurnya interdependen. Sedangkan teori-teori Politik Luar Negeri yang sub-sistemik, adalah teori-teori yang mengungkapkan dinamika internal politik suatu negara dan pengaruhnya terhadap lingkungan eksternalnya yang sebagian dari unsur-unsurnya dianggap “tetap”, atau “tidak selalu” interdependen.<sup>9</sup>

Salah satu Teori Politik Luar Negeri yang termasuk dalam teori-teori sub-sistemik adalah Teori Proses Pembuatan Keputusan Politik Luar Negeri Graham T. Alison. Dalam kasus divestasi PT Indosat penulis menggunakan teori ini karena penulis akan mengawali analisa penulis dari konsep-konsep yang lebih bersifat

---

<sup>7</sup> Tulus Warsito, *Teori-teori Politik Luar Negeri, Relevansi dan Keterbatasannya*, CV Adipura, Yogyakarta, 1998, hal. 28

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 62

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 64

internal. Penulis melihat bahwa dalam kasus divestasi PT Indosat unsur-unsur internal lebih signifikan dari pada unsur-unsur eksternalnya.

Dalam Teori Proses Pembuatan Keputusan Politik Luar Negeri Graham T. Alison mengajukan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan politik luar negeri. Yang pertama adalah Aktor Rasional, yang kedua Proses Organisasi, dan yang ketiga model Politik-Birokratik.<sup>10</sup>

Dalam model Aktor Rasional politik luar negeri dipandang sebagai hasil dari tindakan satu pihak aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan jangka panjang, dan penilaiannya bersifat obyektif. Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi.

Model yang kedua adalah Proses Organisasi. Proses ini menggambarkan politik luar negeri sebagai hasil kerja suatu organisasi besar yang berfungsi menurut suatu pola perilaku. Pembuatan keputusan politik luar negeri bukan semata-mata proses intelektual, tetapi lebih merupakan proses mekanis yaitu pembuatan keputusan dilakukan dengan secara mekanik merujuk pada keputusan-keputusan yang telah dibuat di masa lalu, pada preseden, rutin yang berlaku, atau pada peran yang ditetapkan bagi unit birokrasi itu. Pertimbangan-pertimbangannya memenuhi proses organisasi.

Dan model yang ketiga adalah model politik-birokratik. Dalam model ini politik luar negeri dipandang bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang

---

<sup>10</sup> Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal 234

menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional. Politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan perpolitikan diantara berbagai aktor dan organisasi. Ini melibatkan berbagai permainan tawar-menawar (*bargaining games*) diantara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional. Dengan kata lain, pembuatan keputusan politik luar negeri adalah proses sosial, bukan proses intelektual sehingga dalam model ini keputusan politik luar negeri sering dianggap tidak rasional. Pertimbangan-pertimbangannya tidak bersifat obyektif melainkan lebih bersifat politis. Orientasinya bukan lagi untung atau rugi seperti dalam model aktor rasional, tetapi kalah atau menang. Tujuan dari politik luar negeri dalam model ini juga bersifat praktis atau taktis.

Dalam karya tulis ini, penulis akan menggunakan model politik-birokratik untuk mencari penjelasan politik luar negeri pemerintah Indonesia tentang divestasi PT Indosat kepada BUMN Singapura. Penulis melihat bahwa kebijakan pemerintah untuk menjual Indosat kepada asing diwarnai dengan tawar-menawar antara para pemain politik birokratik dan pemain politik nasional. Dan prosesnya merupakan proses sosial, bukan proses intelektual.

Seperti yang telah penulis tulis dalam latar belakang masalah, alasan pemerintah melakukan divestasi ini adalah sumber daya nasional atau kekuatan nasional terbatas sehingga pemerintah merasa perlu untuk mencari pemenuhan kepentingan nasional keluar batas-batas negaranya. Utang luar negeri yang mencapai batas waktu pembayaran, defisit APBN, dan RAPBN yang harus dapat tercapai. Selain itu dengan divestasi, BUMN tersebut akan lebih sehat dan selanjutnya perkembangannya akan lebih terjamin. Dengan kata

lain divestasi memang harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia dan tindakan yang paling tepat mengingat kepentingan nasional Indonesia tidak seimbang dengan kekuatan nasional kita dan keuntungan lainnya yang akan didapat dengan divestasi tersebut.

Namun perjalanan proses divestasi juga didampingi dengan kontroversi dari berbagai pihak. Bahkan tidak hanya dari kalangan politik birokratik, namun kalangan awam pun mempermasalahkan divestasi tersebut. Dukungan dan penolakan terus menerus membayangi langkah pemerintah dalam mengambil keputusan. Dan hasil dari keputusan pemerintah tersebut akan menjadi pembuktian kemenangan salah satu dari dua kubu yang berselisih.

#### **F. Hipotesa**

Berdasarkan dari latar belakang dan kerangka dasar teori yang telah diuraikan sebelumnya dapat ditarik kesimpulan bahwa walaupun divestasi banyak menuai protes dan menimbulkan kontroversi karena dianggap telah melanggar Undang-Undang namun karena dominasi kalangan elit politik dan keadaan ekonomi yang memaksa pemerintah, maka divestasi tetap dilakukan oleh pemerintah untuk mendukung keperluan anggaran belanja negara yang dapat menjamin kelangsungan perekonomian negara Indonesia.

#### **G. Metode Penelitian**

Karena kasus divestasi adalah fenomena sosial, maka penulis menggunakan pendekatan kualitatif untuk memahami fenomena sosial tersebut

dari sudut pandang pelakunya. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan cara pengumpulan data sekunder, yaitu dengan cara mengumpulkan data dengan metode penelitian kepustakaan, dengan mencari data dari buku-buku ilmiah, jurnal, majalah, surat kabar harian, situs *websites* (internet) dan lain-lain sehingga menghasilkan data yang bersifat eksplanasi guna mengungkapkan sebab dan proses terjadinya peristiwa yang dialami oleh subyek penelitian. Penulisan ini berusaha memahami secara personal dorongan dan keyakinan yang mendasari tindakan subyek tersebut.

#### **H. Jangkauan Penelitian**

Ruang lingkup penelitian terhadap suatu masalah sangat diperlukan untuk memperjelas hal-hal pokok dalam melihat permasalahan sebenarnya. Untuk membuat terarahnya pembahasan karya tulis ini, maka penulisan akan dibatasi yaitu hanya menganalisa tentang kebijakan Luar Negeri Republik Indonesia tentang investasi asing khususnya mengenai divestasi dan dibatasi hanya pada tahun 2002 dimana pada tahun tersebut proses divestasi PT. Indosat yang menimbulkan kontroversi terjadi.

## **I. Sistematika Penulisan**

- BAB I** : Berisi pendahuluan yakni alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, latar belakang masalah, kerangka dasar teori, hipotesa, metode pengumpulan data, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II** : Berisi deskripsi mengenai kebijakan luar negeri Pemerintah Indonesia dalam investasi asing. Pada bab ini berisi dua sub bab. Sub bab yang pertama berisi deskripsi kebijakan luar negeri RI tentang investasi asing dan sub bab yang kedua berisi deskripsi mengenai kebijakan pemerintah tentang divestasi PT Indosat.
- BAB III** : Berisi proses pengambilan kebijakan luar negeri Republik Indonesia mengenai investasi asing khususnya perihal divestasi Indosat. Pada bab ini berisi tiga sub bab. Sub bab yang pertama berisi definisi divestasi Indosat, sub bab yang kedua berisi tentang latar belakang divestasi Indosat, dan sub bab yang ketiga berisi tentang pelaksanaan divestasi Indosat.
- BAB IV** : Berisi analisis mengenai kebijakan Luar Negeri RI tentang privatisasi Indosat. Dalam bab ini berisi relevansi Kebijakan Luar Negeri Republik Indonesia mengenai investasi asing dengan divestasi PT Indosat.
- BAB V** : Berisi penutup, yang terdiri dari kesimpulan dari bab-bab sebelumnya dan saran.