
Analisis Ekonomi Politik Privatisasi PT Garuda Indonesia

Gery Aphira¹, Mellyana Candra², Lydia Agustini³, Dhea Octavia⁴

^{1,2,3,4}Universitas Maritim Raja Ali Haji

Email: geryaphira@gmail.com

Abstrak

Artikel ini mengkaji privatisasi PT Garuda Indonesia dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik untuk memahami dinamika kekuasaan, kepentingan, dan kebijakan publik yang memengaruhi arah restrukturisasi perusahaan. Krisis finansial yang dialami Garuda Indonesia akibat pandemi COVID-19 serta tekanan dari lembaga keuangan global sehingga pemerintah mempertimbangkan privatisasi sebagai solusi penyelamatan. Meski demikian, wacana ini menuai kritik karena dinilai kurang transparan, minim partisipasi publik, dan berisiko mengurangi peran sosial maskapai sebagai alat pemersatu nasional. Melalui studi literatur, artikel ini menegaskan bahwa kebijakan privatisasi tidak dapat dipisahkan dari konteks politik dan kepentingan berbagai pihak. Oleh karena itu, dibutuhkan tata kelola yang inklusif, terbuka, dan berpihak pada kepentingan publik dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) strategis seperti Garuda Indonesia.

Kata Kunci: Privatisasi, Garuda Indonesia, Ekonomi Politik

Abstract

This article examines the privatization of PT Garuda Indonesia using a political economy approach to understand the dynamics of power, interests, and public policy that influence the direction of corporate restructuring. The financial crisis experienced by Garuda Indonesia due to the COVID-19 pandemic and pressure from global financial institutions led the government to consider privatization as a rescue solution. However, this discourse has been criticized for its lack of transparency, lack of public participation, and the risk of reducing the airline's social role as a national unifying tool. Through a literature study, this article asserts that privatization policies cannot be separated from the political context and interests of various parties. Therefore, there is a need for inclusive, open and pro-public interest governance in the management of strategic State-Owned Enterprises (SOEs) such as Garuda Indonesia.

Keywords: Privatization, Garuda Indonesia, Political Economy

PENDAHULUAN

Selama beberapa waktu, privatisasi BUMN telah menjadi alat penting dalam kebijakan ekonomi nasional, terutama untuk mendorong efisiensi operasional, meningkatkan daya saing perusahaan, serta mengurangi tekanan terhadap anggaran

negara. Sejak dimulainya era reformasi, Indonesia telah melaksanakan berbagai langkah privatisasi terhadap BUMN, termasuk di sektor-sektor yang tergolong strategis. Salah satu contoh yang paling menonjol dalam beberapa tahun terakhir adalah privatisasi PT Garuda Indonesia

(Persero) Tbk, maskapai penerbangan nasional yang memiliki sejarah panjang dan simbol kuat sebagai representasi negara dalam industri penerbangan.

PT Garuda Indonesia menghadapi krisis keuangan selama pandemi COVID-19, yang mendorong pemerintah untuk menerapkan kebijakan restrukturisasi besar-besaran untuk menyelamatkan perusahaan. Pada tahun 2021, perusahaan ini mencatatkan total utang yang melebihi Rp140 triliun, sementara aktivitas operasional menurun tajam akibat pembatasan mobilitas internasional. Sebagai respons, pemerintah mempertimbangkan opsi privatisasi lanjutan untuk menarik investor serta menata kembali struktur kepemilikan saham demi menjaga kelangsungan operasional perusahaan (Wiranta, 2011). Situasi ini menunjukkan bahwa isu privatisasi Garuda tidak hanya berdimensi ekonomi, tetapi juga berkaitan erat dengan aspek politik, hukum, dan kedaulatan nasional. PT Garuda Indonesia menghadapi krisis keuangan selama pandemi COVID-19, yang mendorong pemerintah untuk menerapkan kebijakan restrukturisasi besar-besaran untuk menyelamatkan perusahaan. Pada tahun 2021, perusahaan ini mencatatkan total utang yang melebihi Rp140 triliun, sementara aktivitas operasional menurun

tajam akibat pembatasan mobilitas internasional. Sebagai respons, pemerintah mempertimbangkan opsi privatisasi lanjutan untuk menarik investor serta menata kembali struktur kepemilikan saham demi menjaga kelangsungan operasional perusahaan (Wiranta, 2011). Situasi ini menunjukkan bahwa isu privatisasi Garuda tidak hanya berdimensi ekonomi, tetapi juga berkaitan erat dengan aspek politik, hukum, dan kedaulatan nasional.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas privatisasi BUMN dari beragam sudut pandang. Jonaidi (2019) menekankan bahwa kebijakan privatisasi di Indonesia masih menghadapi hambatan baik secara konseptual maupun implementatif, seperti inkonsistensi peraturan serta belum jelasnya batasan mengenai sektor-sektor strategis yang seharusnya tetap berada di bawah kendali negara. Di sisi lain, penelitian oleh (Qurratulaini et al. (2023) menyoroti pentingnya pendekatan hukum dalam privatisasi, yang perlu mempertimbangkan kewenangan negara dan prinsip-prinsip hukum Islam, termasuk keadilan dan kemaslahatan masyarakat. Meskipun demikian, kajian-kajian tersebut belum secara komprehensif menggabungkan pendekatan ekonomi-politik untuk memahami bagaimana dinamika kekuasaan dan kepentingan memengaruhi arah

kebijakan privatisasi, khususnya dalam kasus PT Garuda Indonesia

Wiranta (2011) lebih memfokuskan analisis pada dampak privatisasi terhadap kinerja PT Garuda Indonesia setelah perubahan status kepemilikan, khususnya dari perspektif kontribusinya terhadap pembangunan ekonomi nasional. Namun, kajiannya belum secara mendalam membahas dinamika politik yang melatarbelakangi kebijakan privatisasi tersebut, serta bagaimana hasil kebijakan itu berdampak terhadap distribusi keuntungan dan kerugian di tengah masyarakat. Kekosongan ini menunjukkan adanya ruang penting bagi penelitian lebih lanjut, terutama karena Garuda Indonesia bukan sekadar entitas bisnis, tetapi juga memiliki peran strategis dalam konteks geopolitik dan diplomasi negara.

Artikel ini menawarkan kontribusi ilmiah yang bersifat inovatif dengan mengadopsi pendekatan interdisipliner, khususnya melalui penerapan teori ekonomi politik dalam mengkaji proses privatisasi PT Garuda Indonesia. Pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih komprehensif terhadap dinamika interaksi dan persaingan antara aktor-aktor negara, korporasi, dan mekanisme pasar dalam membentuk arah serta substansi kebijakan privatisasi. Lebih jauh, kajian ini juga

memasukkan dimensi globalisasi ekonomi serta pengaruh tekanan dari lembaga-lembaga keuangan internasional terhadap formulasi kebijakan ekonomi nasional di negara berkembang seperti Indonesia.

Problem utama yang dibahas dalam penelitian ini adalah berupa ketidaksesuaian antara tujuan normatif privatisasi seperti peningkatan efisiensi, perbaikan kualitas layanan, dan pengurangan beban fiskal negara dengan realitas implementasi yang menunjukkan berbagai tantangan. Di antaranya adalah kurangnya transparansi dalam proses pengambilan keputusan, minimnya keterlibatan publik, serta tingginya potensi campur tangan kepentingan politik jangka pendek. Di samping itu, masih terbatas kajian yang secara spesifik mengulas dampak privatisasi Garuda terhadap peran negara dalam menjaga kedaulatan atas layanan publik yang bersifat strategis.

Dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik, artikel ini bertujuan mengungkap bahwa privatisasi PT Garuda Indonesia bukan semata-mata merupakan keputusan teknokratis dalam ranah ekonomi, melainkan hasil dari proses politik yang dipengaruhi oleh beragam kepentingan. Melalui pemetaan terhadap konfigurasi kekuasaan yang membentuk arah kebijakan tersebut, tulisan ini berupaya menyajikan

pemahaman yang lebih menyeluruh mengenai dinamika yang berlangsung di balik proses pengambilan kebijakan privatisasi.

Artikel ini bertujuan untuk melakukan analisis kritis terhadap dinamika kebijakan privatisasi PT Garuda Indonesia melalui lensa ekonomi politik, dengan menitikberatkan pada hubungan antara negara, pasar, dan masyarakat. Selain itu, artikel ini juga dimaksudkan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih transparan, berkeadilan, dan berorientasi pada keberlanjutan dalam pengelolaan BUMN yang bersifat strategis.

Dari sisi teoritis, artikel ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam studi ekonomi politik, terutama yang berkaitan dengan kebijakan publik dan tata kelola perusahaan milik negara. Sementara dalam ranah praktis, penelitian ini bertujuan memberikan masukan yang berguna bagi para pembuat kebijakan, kalangan akademisi, maupun masyarakat luas dalam menilai arah kebijakan privatisasi serta memastikan bahwa implementasinya benar-benar memberikan dampak positif bagi kepentingan nasional secara menyeluruh.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan metode literature review dengan pendekatan

deskriptif guna menganalisis proses pelaksanaan privatisasi yang terjadi pada perusahaan Garuda Indonesia. *Literature review* diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui penelaahan terhadap buku, artikel ilmiah, jurnal akademik, serta dokumen relevan lainnya yang berkaitan dengan isu penelitian. Data yang digunakan bersifat sekunder, diperoleh dari berbagai sumber pustaka seperti karya tulis ilmiah, artikel populer, dan referensi lain yang mendukung topik pembahasan.

Tahapan awal penelitian melibatkan proses pengumpulan data sekunder terkait informasi mengenai Garuda Indonesia dalam konteks privatisasi BUMN. Setelah data dikumpulkan, dilakukan seleksi terhadap sumber yang memiliki relevansi tinggi dan kredibilitas kuat. Selanjutnya, proses analisis dilakukan dengan membandingkan serta mensintesis berbagai temuan dari sumber yang berbeda untuk memperoleh pemahaman menyeluruh terkait pelaksanaan privatisasi Garuda Indonesia. Hasil dari analisis tersebut kemudian diinterpretasikan dan disimpulkan berdasarkan kesesuaian dengan temuan yang telah dianalisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

PT Garuda Indonesia memiliki peran historis dan strategis sebagai maskapai penerbangan nasional yang turut hadir dalam

fase awal kemerdekaan bangsa. Sejak didirikan pada 28 Januari 1949, Garuda tidak hanya berfungsi sebagai penyedia layanan transportasi udara, tetapi juga menjadi simbol kebangsaan serta instrumen diplomasi luar negeri. Peran strategis tersebut semakin nyata dalam konteks konektivitas nasional, khususnya dalam menjangkau wilayah 3T (tertinggal, terdepan, dan terluar), yang sulit dijangkau oleh aktor swasta karena pertimbangan perekonomian.

Namun demikian, sejak diberlakukannya kebijakan liberalisasi sektor aviasi di Indonesia, posisi Garuda Indonesia sebagai maskapai unggulan mulai tergeser. Persaingan dari maskapai domestik maupun internasional yang menawarkan tarif lebih rendah, efisiensi tinggi, dan segmentasi pasar yang adaptif, memaksa Garuda bertransformasi dari entitas yang berorientasi pada pelayanan publik menjadi entitas yang lebih menekankan efisiensi pasar. Perubahan orientasi ini menjadi titik awal pergeseran peran Garuda dari alat negara menjadi pelaku ekonomi yang tunduk pada logika pasar.

Kondisi internal Garuda Indonesia turut diperparah oleh pandemi COVID-19 yang melanda dunia pada tahun 2020. Pembatasan mobilitas dan penurunan jumlah penumpang menyebabkan pendapatan maskapai anjlok drastis. Tidak hanya itu, beban operasional yang tinggi seperti biaya sewa pesawat serta

tumpukan utang turut menciptakan tekanan likuiditas akut. Pada tahun 2021, total utang Garuda tercatat mencapai lebih dari Rp140 triliun, dengan kerugian operasional yang menembus angka puluhan triliun rupiah.

Tabel 1. Kinerja Keuangan PT Garuda Indonesia (dalam Triliun Rupiah)

Tahun	Pendapatan	Rugi Bersih	Total Utang
2019	72,48	-1,33	83,00
2020	20,48	-70,00	>140,00
2021	18,00	-38,00	139,10

Sumber: Laporan Keuangan PT Garuda Indonesia (2020–2021)

Sebagai bagian dari strategi penyelamatan Garuda Indonesia, pemerintah turut mempertimbangkan opsi privatisasi dengan mengajukan skema *rights issue* serta membuka peluang bagi keterlibatan investor strategis. Langkah ini tidak dapat dipisahkan dari tekanan global, khususnya dari lembaga-lembaga internasional seperti *IMF* dan *World Bank*, yang selama ini mendorong negara-negara berkembang untuk mengurangi beban fiskal negara melalui optimalisasi dan efisiensi pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Namun demikian, melalui pendekatan ekonomi politik yang digunakan dalam studi ini, terlihat bahwa privatisasi Garuda tidak sepenuhnya ditentukan oleh pertimbangan teknokratis atau rasionalitas ekonomi semata.

Sebaliknya, keputusan ini juga dibentuk oleh relasi kekuasaan yang kompleks antara aktor negara, kelompok investor, serta elite politik domestik yang memandang Garuda tidak hanya sebagai entitas bisnis, tetapi juga sebagai instrumen ekonomi nasional dan aset strategis yang memiliki nilai politis dan simbolik.

Kemunculan wacana privatisasi tersebut telah menimbulkan respons kritis dari berbagai pihak. Serikat pekerja, komunitas akademik, dan organisasi masyarakat sipil menyampaikan keprihatinan bahwa privatisasi berpotensi mengurangi kedaulatan negara dalam mengatur layanan publik strategis. Kekhawatiran utama terletak pada kemungkinan meningkatnya dominasi pasar oleh korporasi besar, berkurangnya komitmen pelayanan terhadap daerah-daerah yang kurang menguntungkan secara ekonomi, serta hilangnya peran sosial Garuda sebagai pemersatu wilayah nusantara. Di samping itu, kritik juga diarahkan pada rendahnya tingkat transparansi dalam proses privatisasi, terbatasnya ruang partisipasi publik, serta absennya mekanisme perlindungan terhadap akses masyarakat terhadap layanan yang adil dan inklusif.

Untuk memahami dinamika kebijakan ini, penelitian mengadopsi kerangka teori ekonomi politik Bob Jessop (2007). Jessop menegaskan bahwa kebijakan publik,

termasuk privatisasi, harus dilihat sebagai hasil dari negosiasi kekuasaan antara negara, pasar, dan masyarakat sipil. Dalam kerangka tersebut, privatisasi Garuda mencerminkan pergeseran paradigma dari logika pelayanan publik (*public service logic*) menuju logika pasar (*market logic*), di mana peran negara berubah dari pengendali utama menjadi fasilitator kepentingan modal dan korporasi global.

Temuan ini memberikan kontribusi teoritis dan praktis yang penting. Dari sisi teoritis, penelitian ini memperluas pemahaman tentang bagaimana BUMN strategis berada dalam tekanan kekuatan domestik maupun transnasional di era globalisasi. Sedangkan secara praktis, hasil penelitian menekankan pentingnya pengawasan regulatif yang ketat dan partisipatif agar proses privatisasi tidak berdampak negatif terhadap layanan publik yang bersifat esensial.

Meski demikian, studi ini juga memiliki keterbatasan. Ketiadaan akses terhadap data mikro internal perusahaan serta belum dilakukannya eksplorasi lapangan secara langsung terkait persepsi masyarakat menjadi hambatan dalam memahami dampak privatisasi secara menyeluruh. Oleh karena itu, disarankan untuk dilakukan penelitian lanjutan yang bersifat kualitatif, seperti wawancara mendalam dengan para

pemangku kepentingan, serta kajian kuantitatif mengenai pengaruh privatisasi terhadap harga tiket, kualitas layanan, dan aksesibilitas rute penerbangan terutama ke wilayah-wilayah terpencil.

Tabel 2. Ringkasan Temuan Utama

Aspek	Temuan
Sejarah dan Peran	Simbol diplomatik negara, penghubung wilayah terpencil
Krisis dan Restrukturisasi	Rugi > Rp70 triliun, penurunan pendapatan, restrukturisasi armada dan rute
Privatisasi	Intervensi IMF, potensi investor strategis, pembukaan saham
Kritik dan Risiko	Potensi hilangnya fungsi publik, risiko monopoli, minimnya transparansi

Sejak merebaknya pandemi COVID-19 pada tahun 2020, PT Garuda Indonesia menghadapi tekanan finansial yang sangat berat. Penurunan tajam jumlah penumpang, baik domestik maupun internasional, telah berdampak langsung pada anjloknya pendapatan perusahaan secara drastis. Krisis tersebut semakin diperburuk oleh tingginya beban utang dan kewajiban operasional yang bersifat mendesak, sehingga memicu krisis likuiditas yang nyaris menyeret perusahaan menuju kebangkrutan.

Dalam merespons situasi krisis tersebut, manajemen Garuda Indonesia menempuh langkah strategis melalui pengajuan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU), yang menjadi pintu masuk untuk proses restrukturisasi menyeluruh. Skema ini memungkinkan perusahaan untuk menegosiasikan ulang struktur utang terhadap lebih dari 800 kreditur. Melalui strategi ini, Garuda berhasil

melakukan beberapa manuver penting, termasuk konversi sebagian utang menjadi saham, pemangkasan nilai pinjaman, serta perpanjangan tenor pembayaran, sehingga beban finansial dapat dikurangi secara signifikan (Utami et al., 2024).

Lebih lanjut, restrukturisasi yang dilakukan tidak hanya menyentuh aspek keuangan semata, melainkan juga mencakup pembenahan operasional. Upaya tersebut meliputi pengurangan jumlah armada pesawat, penyusunan ulang jadwal penerbangan untuk efisiensi operasional, serta renegotiasi terhadap kontrak leasing yang sebelumnya menjadi beban tetap perusahaan. Menurut Kurniawati et al. (2023), langkah-langkah ini bertujuan utama untuk menekan biaya tetap dan meningkatkan fleksibilitas operasional, agar Garuda Indonesia mampu bangkit dan bersaing kembali secara berkelanjutan dalam lanskap industri penerbangan global yang semakin kompetitif.

Proses restrukturisasi yang dilakukan Garuda Indonesia mencerminkan strategi pemulihan yang umum diadopsi oleh BUMN yang mengalami tekanan finansial, khususnya dalam konteks transformasi menuju model bisnis yang lebih efisien dan adaptif. Dalam studi yang dilakukan oleh (Widyastuti et al., 2015), dijelaskan bahwa salah satu tujuan utama restrukturisasi dan

privatisasi BUMN adalah untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing melalui penataan ulang struktur keuangan dan operasional. Dengan demikian, langkah yang diambil Garuda tidak hanya menjadi bentuk respons atas krisis, tetapi juga bagian dari upaya sistemik untuk mengubah paradigma pengelolaan perusahaan negara agar lebih responsif terhadap dinamika pasar dan tuntutan global.

KESIMPULAN

Proses privatisasi PT Garuda Indonesia mencerminkan interaksi yang rumit antara aspek ekonomi dan politik, di mana keputusan yang diambil tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan efisiensi atau pengurangan beban keuangan negara. Kebijakan ini juga dipengaruhi oleh tekanan dari lembaga internasional serta kepentingan politik domestik. Sebagai maskapai milik negara, Garuda memiliki peran penting tidak hanya dalam menyediakan layanan transportasi udara, tetapi juga sebagai lambang kedaulatan dan alat diplomasi nasional. Oleh sebab itu, wacana privatisasi menimbulkan kekhawatiran akan potensi pengabaian fungsi sosial, dominasi oleh segelintir investor besar, serta berkurangnya aksesibilitas layanan ke wilayah terpencil yang tidak menguntungkan secara komersial.

Artikel ini menegaskan bahwa kebijakan privatisasi Garuda perlu dipahami sebagai hasil dari negosiasi antara negara, pasar, dan masyarakat sipil, sebagaimana dijelaskan melalui pendekatan ekonomi politik. Kurangnya keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan serta terbatasnya pelibatan publik menjadi tantangan utama dalam implementasinya. Oleh karena itu, disarankan agar kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) strategis seperti Garuda dilakukan dengan prinsip transparansi, keadilan, dan keterlibatan berbagai pihak, sehingga dapat menjaga peran sosial perusahaan dan memastikan manfaat jangka panjang bagi kepentingan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Jonaidi, D. P. (2019). Telaah Terhadap Kebijakan Privatisasi BUMN Di Indonesia. *University Of Bengkulu Law Journal*, 4(1), 1–18. <https://doi.org/https://ejournal.unib.ac.id/ubelaj/article/view/7232>
- Kurniawati, T., Renti, N. G. N., & Kerti, M. (2023). *PENYELAMATAN PERUSAHAAN MELALUI RESTRUKTURISASI UTANG (STUDI DI PT GARUDA INDONESIA (PERSERO) TBK)* (Vol. 1, Issue 2). <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200>

730/9/1273264/resesi-kala-pandemi-covid-

Qurratulaini, I., Saqrani, A., Afwa, F., Negeri, I., & Aceh, A. B. (2023). *Keterkaitan Hukum Privatisasi BUMN Terhadap Kewenangan Negara*. 01(02), 100–120. <https://doi.org/https://doi.org/10.52029/gose.v1i2.174>

Utami, N. R., Nadia, T., Paranna, S., Suryani, N., & Yuanitasari, D. (2024). DOKTRINA Journal of Law Strategi Restrukturisasi Utang dalam Kasus Garuda Indonesia: Pendekatan PKPU Debt Restructuring Strategy in the Case of Garuda Indonesia: PKPU Approach. *Journal of Law*, 7(1). <https://doi.org/10.31289/doktrina.v7i1.10939>

Widyastuti, A., Irianto, G., & Achsin, M. (2015). Privatisasi: kinerja keuangan dan distribusi laba (analisis kritis pada PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk). *Jurnal Reviu Akuntansi Dan Keuangan*, 5(1), 695–704.

Wiranta, S. (2011). Privatisasi BUMN dan Perannya Terhadap Pembangunan Ekonomi Nasional: Kasus PT. Garuda. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 2(1), 371–394. <https://doi.org/10.22212/jekp.v2i1.163>.