



UNIVERSITAS INDONESIA

PRIVATISASI PT KRAKATAU STEEL

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Administrasi (M.A.) dalam Ilmu Administrasi**

**Ilham Aldelano Azre
0806481923**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PASCASARJANA ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA
2011**



**Universitas Indonesia
Perpustakaan**

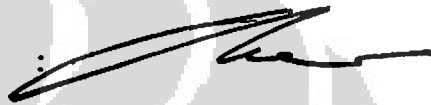
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Ilham Aldelano Azre

NPM : 0806481923

Tanda Tangan :



Tanggal : 23 Agustus 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Ilham Aldelano Azre
NPM : 0806481923
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Privatisasi PT Krakatau Steel

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, Msi. ()
Penguji Ahli : Dr. Haula Rosdiana, M.Si. ()
Pembimbing : Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc. ()
Sekretaris Sidang : Drs Teguh Kurniawan, M.Sc. ()
Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 23 Agustus 2011

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Ilham Aldelano Azre
NPM : 0806481923
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Publik
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

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

PRIVATISASI PT KRAKATAU STEEL

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

Dibuat di Jakarta

Pada Tanggal: Agustus 2011

Yang menyatakan



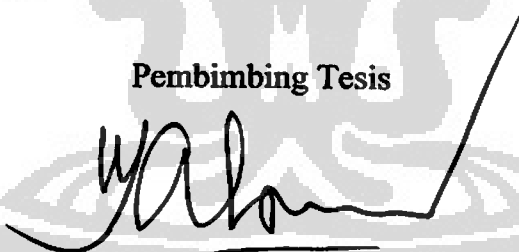
Ilham Aldelano Azre

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU – ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Ilham Aldelano Azre
NPM : 0806481923
Judul : Privatisasi PT Krakatau Steel

Pembimbing Tesis



Dr. Roy Valiant Salomo. M.Soc.Sc.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur senantiasa terucap kepada Allah SWT, atas limpahan rahmat dan karunia Nya dan shalawat serta salam kepada Baginda Rasulullah SAW yang telah membawa umat manusia ke dalam zaman yang terang benderang ini. Penulisan ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Administrasi (M.A.) pada Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Saya menyadari, bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak, dari awal masa perkuliahan hingga sampai akhir penulisan tesis ini, saya tidak akan dapat menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, izinkan saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada:

- 1. Papa dan mama tercinta yang telah banyak memberikan dukungan moril maupun materil sehingga penulis bisa menyelesaikan penelitian ini.**
- 2. Dr. Roy Valiant Salomo M.Soc.Sc, selaku Pembimbing yang dalam kesibukannya telah bersedia membimbing dan memberikan arahan dan saran untuk penyelesaian tesis ini dan selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**
- 3. Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer. pub, selaku Ketua Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**
- 4. Lina Miftahul Jannah, S.Sos, M.Si, selaku Sekretaris Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia**
- 5. Seluruh Dosen serta staf sekretariat Program Pascasarjana Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, atas segenap pengetahuan, arahan, bimbingan serta bantuan selama penulis menjadi mahasiswa di Universitas Indonesia.**
- 6. Drs Alfritri MS, selaku Dekan FISIP Universitas Andalas yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan pendidikan dan penulisan tesis ini**

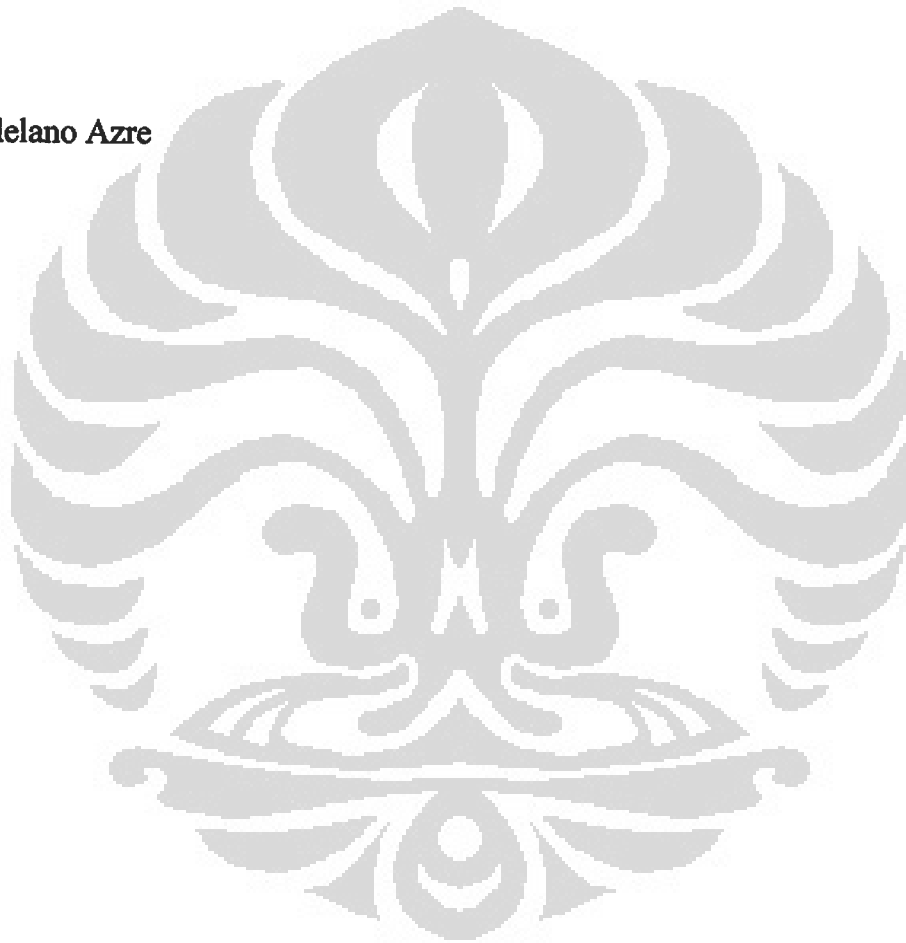
7. Achiran Pandu Djajanto, selaku Deputy Bidang Restrukturisasi dan Perencanaan Kementerian BUMN yang telah memberikan izin untuk penelitian ini.
8. Dilza Virzon, selaku Kabid III Pembinaan Usaha BUMN dan Ketua Tim Pelaksana IPO PT Krakatau Steel yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan wawancara.
9. Zacky Anwar Makarim, selaku Komisaris Utama PT Krakatau Steel yang telah banyak meluangkan waktu untuk melakukan wawancara dan diskusi tentang privatisasi PT Krakatau Steel.
10. Fazwar Budjang, selaku Direktur Utama PT Krakatau Steel yang telah memberikan bantuan atas perizinan penelitian ini.
11. Prof Didiek J Raehbini yang telah meluangkan waktu untuk diwawancarai oleh penulis.
12. Prof Adler Manurung yang telah bersedia untuk diwawancarai dan memberikan jawaban tertulis kepada penulis.
13. Refrizal selaku anggota komisi VI DPR RI dari Fraksi PKS yang telah menyediakan waktu untuk wawancara.
14. Nadya, Yova dan Aulia adek-adekku yang senantiasa mengingatkan penulis dalam pembuatan tesis ini.
15. Keluarga besar Om Ris Mahyuddin dan Tek Titit yang telah memberikan bantuan selama penulis menetap di Jakarta.
16. Om Fasli Jalal dan Tante Ir yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan perkuliahan.
17. Mak Datuk Firman Jalal dan keluarga besar Datuak Mangkuto Alam.
18. Keluarga Besar Amiruddin Djam.
19. Keluarga Besar Hidjar di Bukittinggi.
20. Saudara – saudaraku yang telah banyak memberikan bantuan atas penyelesaian penelitian ini,.
21. Sahabat-sahabatku Uda Nanang, Uda Taufik, Uda Ronald, Uda Hangga, Juragan Dico, Uwie, Vinda, Dede, Wiwiek dan yang lainnya yang tidak bisa disebutkan satu per satu yang telah memberikan bantuan kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini.

22. Rekan-rekan di Program Pascasarjana Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, atas bantuan, dukungan serta kebersamaan selama menempuh pendidikan.

Segenap pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan moril ataupun materil, penulis ucapkan terima kasih.

Jakarta, Agustus 2011

Ilham Aldelano Azre



ABSTRAK

Nama : Ilham Aldelano Azre
Program Studi : Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik
Judul : Privatisasi PT Krakatau Steel

Tesis ini membahas tentang privatisasi PT Krakatau Steel. Penelitian ini berfokus pada latar belakang kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel dan proses kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel. Pendekatan penelitian yang dipakai adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh hasil bahwa latar belakang dari kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel adalah mendapatkan modal tambahan untuk pengembangan perusahaan, peningkatan efisiensi dan produktifitas perusahaan, menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik, menciptakan perusahaan baja yang sehat dan berorientasi global, menumbuhkan iklim usaha dan sebagai penunjang stabilitas ekonomi makro serta kapasitas pasar. Iklim politik yang cenderung menjadikan BUMN sebagai lumbung uang dan sumber proyek bagi segelintir penguasa, kroni pengusaha dan partai politik membuka peluang terjadinya peluang perburuan rente ekonomi dalam kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel. Praktek pemburu rente sangat riskan terjadi dalam kebijakan privatisasi BUMN dikarenakan pengelolaan BUMN terdapat dalam kerangka ekonomi politik terutama dalam kerangka hubungan BUMN sebagai entitas bisnis dengan politik dan negara sebagai pemegang kendali kebijakan. Iklim politik yang cenderung menjadikan BUMN sebagai lumbung uang dan sumber proyek bagi segelintir penguasa, kroni pengusaha dan partai politik membuka peluang terjadinya peluang perburuan rente ekonomi dalam kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel. Kebijakan privatisasi BUMN kedepannya harus diungkapkan secara transparan dan terbuka kepada masyarakat baik itu latar belakang, maksud dan tujuan dari pelaksanaan privatisasi BUMN tersebut dan praktek demokrasi yang sehat dan budaya kepatuhan hukum yang kuat merupakan syarat dalam pelaksanaan kebijakan privatisasi sehingga tidak ada sekelompok orang atau kepentingan tertentu yang mengambil keuntungan dari kebijakan yang diambil

Kata kunci: Privatisasi, Kebijakan Pemerintah, Pemburu Rente

ABSTRACT

Name : Ilham Aldelano Azre
Study Program : Public Administration Science
Title : Privatization of PT Krakatau Steel

This research discusses about privatization of PT Krakatau Steel. This research focuses on background of the privatization policy and the policy process for PT Krakatau Steel privatization. This descriptive research uses qualitative method.

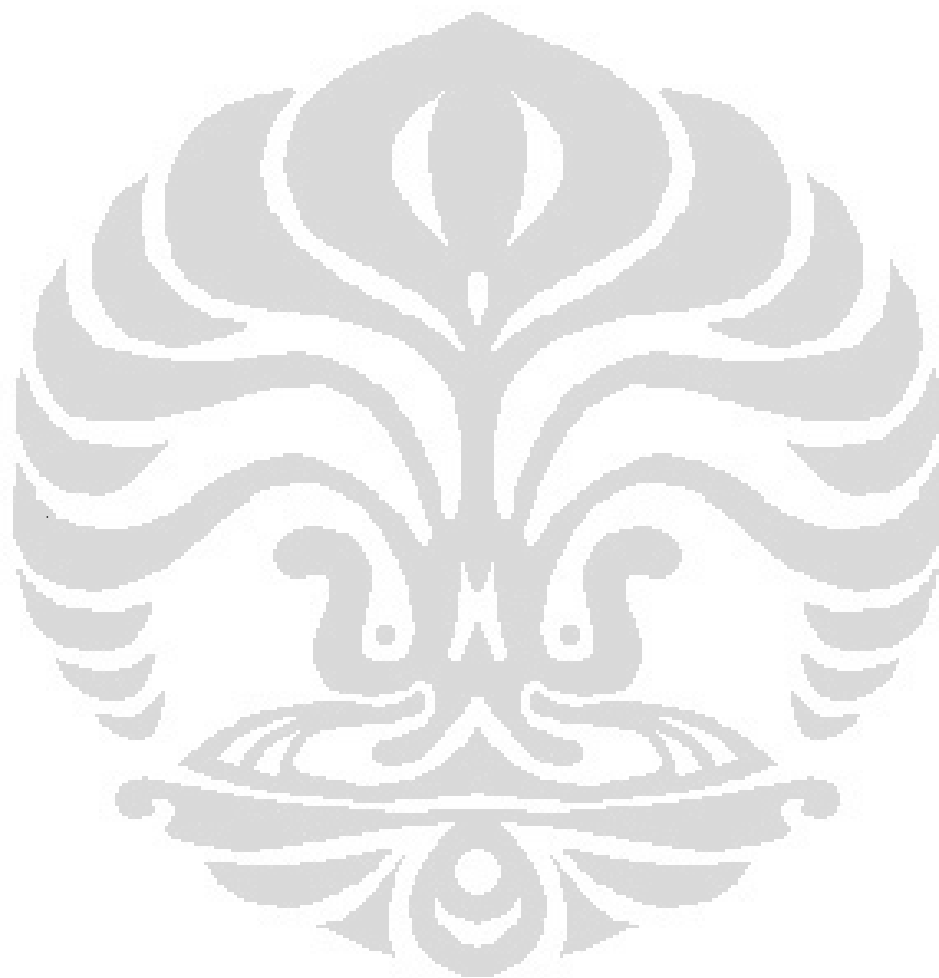
Based on the result, it is concluded that the background of the privatization policy for PT. Krakatau Steel is to get an additional capital for enterprise development, efficiency improvement and enterprise productivity, to build a good monetary structure and management, to create a healthy and global-oriented steel enterprise, to develop the business environment and to be a support for macroeconomic stability and market capacity. Political climate, that tends to make the SOEs as the source of money and projects for a handful of rulers, businessman and political party creates the possibility of rent-seeking economic opportunities in the policy of privatization of PT Krakatau Steel. Rent-seeking practice is very likely to happen in the policy of SOEs privatization because SOEs management is included in the framework of political economy, especially within the framework of SOE as a business entity for politic and the state as the policy control. The policy of privatization of SOEs, in the future, should be revealed clearly and openly to the community, in terms of the reasons as well as the purposes of SOE privatization. A healthy democracy practice and a strong culture of legal compliance are the requirements in the privatization policy practice, so that there isn't any group of people with certain interest will take advantage of the policy.

Keyword: Privatization, Government Policy, Rent Seeking

DAFTAR ISI

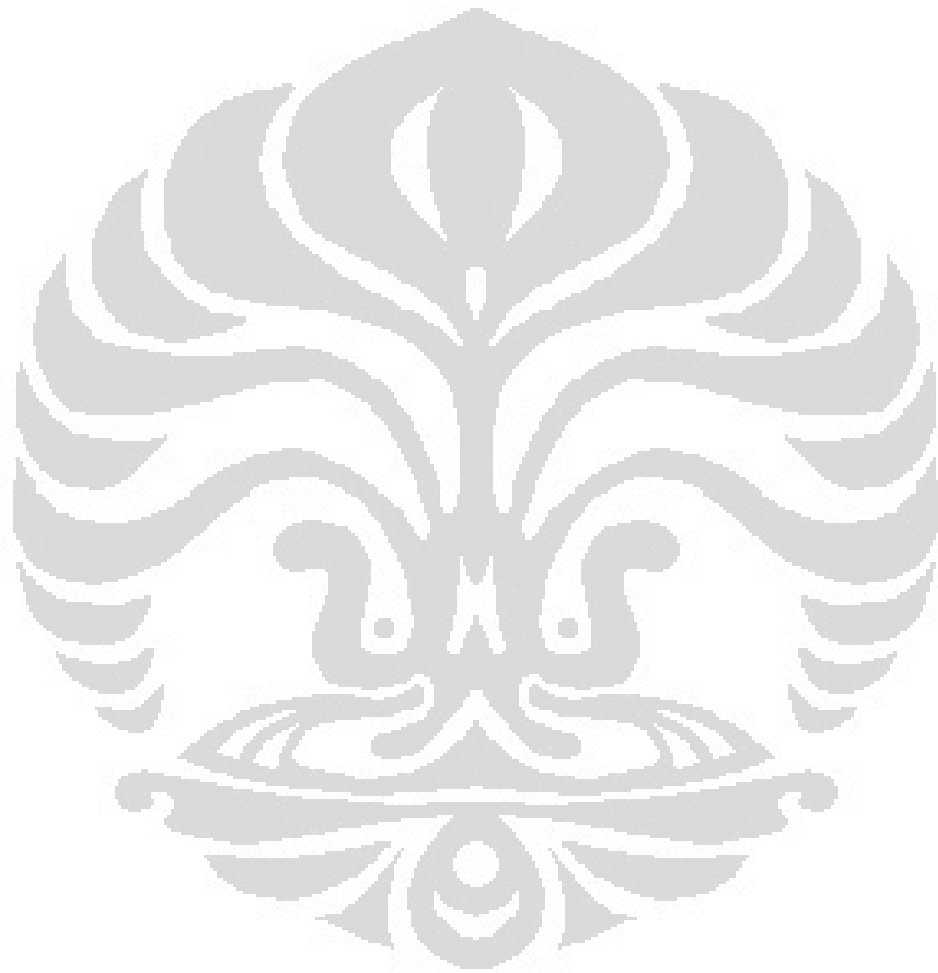
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT.....	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	12
1.3 Tujuan Penelitian.....	12
1.4 Signifikansi Penelitian.....	13
1.4 Batasan Penelitian	13
1.5 Sistematika Penulisan.....	13
II. TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1 Pembahasan Penelitian Sebelumnya.....	15
2.2 Kebijakan Publik	18
2.2.1 Perumusan Kebijakan Publik	23
2.2.2 Implementasi Kebijakan Publik	34
2.3 New Public Management	45
2.3.1 Privatisasi BUMN	47
2.4 Perburuan Rente.....	60
2.5 Kerangka dan Konsep Pemikiran	62
III. METODE PENELITIAN.....	64
3.1 Pendekatan Penelitian	64
3.2 Teknik Pengumpulan Data	65
3.3 Tempat Penelitian.....	66
3.4 Informan Penelitian	66
3.5 Teknik Analisis Data.....	67
IV. GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN	68
4.1 BUMN di Indonesia	68
4.2 Sejarah PT Krakatau Steel	74
V. PEMBAHASAN.....	77
5.1 Latar Belakang Privatisasi PT Krakatau Steel	77
5.2 Proses Privatisasi PT Krakatau Steel	91

VI. KESIMPULAN DAN SARAN	114
6.1 Kesimpulan.....	114
6.2 Saran.....	115
DAFTAR PUSTAKA	116
LAMPIRAN	122



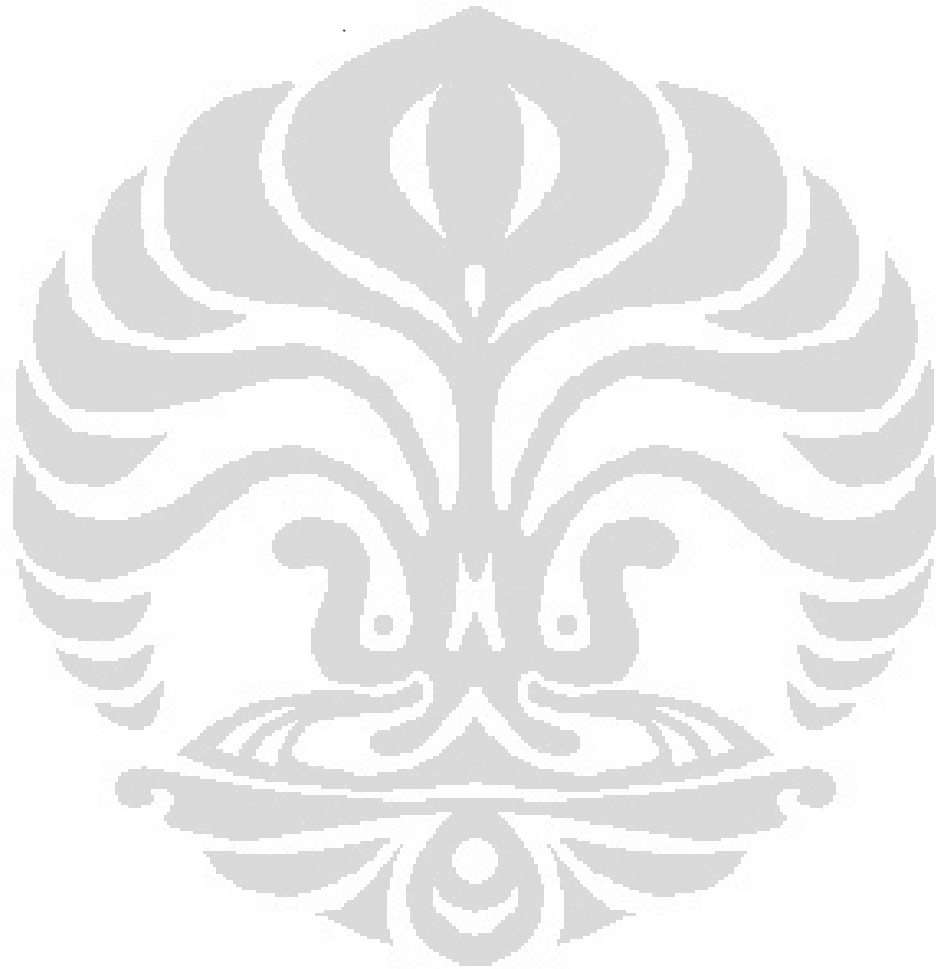
DAFTAR GAMBAR

Tabel 2.1 Pembahasan Penelitian Sebelumnya	61
Tabel 5.1 Faktor-Faktor Privatisasi BUMN di Indonesia	80
Tabel 5.2 Alur Privatisasi BUMN di Indonesia	97



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Pedoman Wawancara.....	122
Lampiran 2. Wawancara Tertulis Dengan Prof Adler Manurung.....	124
Lampiran 3. Wawancara Dengan Zacky Anwar Makarim	126
Lampiran 4. Wawancara Dengan Dilza Vierson.....	130
Lampiran 5. Petikan Wawancara Dengan Mas Ahmad Daniri	133
Lampiran 6. Wawancara Dengan Refrizal	136
Lampiran 7. Wawancara Dengan Prof Didiek J Rachbini	138



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya akan disebut sebagai BUMN) merupakan salah satu bentuk usaha selain koperasi dan swasta yang terdapat dalam struktur perekonomian Indonesia. Secara konstitusional kedudukan BUMN sangat kuat dalam sistem perekonomian Indonesia karena diatur dalam UUD 1945, akan tetapi keberadaan BUMN mengundang berbagai kontroversi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. BUMN berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 1 Undang-Undang nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif sangat tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum optimal dilihat dari rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan modal yang ditanamkan, dikarenakan berbagai kendala BUMN belum mampu sepenuhnya menyediakan barang dan jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga terjangkau dan belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global.

Pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945 dikuasai oleh BUMN. Dengan adanya BUMN diharapkan terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk

Universitas Indonesia

membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan cara mengikut-sertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi yang berada di sekitar lokasi BUMN. Didalam UU no 19 tahun 2003 maksud dan tujuan didirikannya BUMN adalah:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara khususnya
2. Mengejar Keuntungan.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
5. Turut aktif dalam memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Kontribusi rata-rata BUMN di negara industri maju (*industrial countries*) mencapai 9,6% - 11,1% dari produk nasional bruto (PNB = GNP = *gross national product*), hal ini menunjukkan adanya hubungan yang erat antara akumulasi dana dan kontribusi perusahaan (BUMN) dengan kondisi ekonomi di masing-masing negara. Sedangkan bagi Negara berkembang rata-rata sebesar 8.6% - 27% dari PDB. Data-data ini mengidentifikasi bahwa BUMN di negara berkembang membutuhkan jumlah dana yang lebih besar untuk mengerjakan produksi ditingkat yang lebih rendah. (Purwoko,2002,P 4)

Indonesia sebagai salah satu negara sedang berkembang mempunyai data dan fakta bahwa hampir seluruh perusahaan yang dimiliki dan dikelola negara atau BUMN tidak memberikan kinerja finansial yang baik, pengembangan pasar yang memadai dan secara keseluruhan tidak mampu menjadi akselerator pertumbuhan ekonomi. Laporan Bank Dunia tentang *public sector* di Indonesia tahun 1999 menunjukkan fenomena tersebut, yaitu: (1) kebanyakan BUMN menyedot anggaran pemerintah yang sebenarnya bisa dialokasikan untuk pelayanan sosial; (2) kebanyakan BUMN mengambil kredit untuk investasi yang tidak tepat; (3) kebanyakan BUMN tidak efisien dibandingkan perusahaan swasta;

dan (4) diharapkan dengan perbaikan manajemen BUMN menghasilkan efisiensi. Proyeksi hasil penelitian tim PSPK BAF menunjukkan bahwa tahun 2004, 2005 dan 2006 jumlah BUMN yang kinerjanya mengalami kerugian berjumlah 70 BUMN (45% dari 154 BUMN) dengan nilai total kerugian lebih besar daripada total keuntungan BUMN yaitu sebesar Rp33,376 triliun (tahun 2004), Rp35,150 triliun dan Rp37,971 triliun. (Purwoko,2002,P 2)

Kinerja dan kontribusi BUMN pada tahun 1990-1991 dari deviden terhadap total penerimaan bukan pajak nilainya Rp1,096 triliun terhadap 2,36 triliun atau sekitar 46%. Pada tahun 1995-1996 kontribusi BUMN dari deviden terhadap penerimaan bukan pajak nilainya Rp 1,47 triliun terhadap 7,8 triliun atau sekitar 14%, terjadi kemerosotan pendapatan Negara bukan pajak dalam rentan waktu tersebut sebesar 32% atau sekitar 6,4% per tahunnya. (Nugroho,2006,P xv)

Perolehan Negara dari PPh BUMN terhadap total penerimaan pajak pada tahun 1990-1991 senilai 1,4 triliun terhadap 3,4 triliun atau memberikan kontribusi sekitar 43% dari total penerimaan pajak. Sementara pada tahun 1995-1996 kontribusi yang dihasilkan Rp 2,20 triliun terhadap Rp 20,32 triliun atau sekitar 9,8%, terjadi kemerosotan pendapatan Negara dari kontribusi BUMN terhadap PPh sebesar 31,4%. (Purwoko,2002,P 2)

Terhadap deviden yang dihasilkan terhadap APBN 1994-1995 kontribusi BUMN hanya sekitar 1,25 triliun jika dihitung dari asetnya yang 291,9 triliun maka ROA BUMN hanya sekitar 2,75% sangat kecil dibandingkan dengan sector swasta yang memiliki ROA sebesar 20%, dengan nilai ROA yang sangat kecil tersebut terdapat penggerogotan aset BUMN sebesar 12,5 triliun per tahun. (Nugroho,2006,P xv)

Indikator lain juga menunjukkan betapa tidak efisiennya BUMN di Indonesia pada tahun 1993 perusahaan swasta di Indonesia memiliki asset sebesar Rp 227 triliun dengan penjualan sebesar Rp 144 triliun atau sekitar 63,61% dari total pendapatan sedangkan BUMN dengan asset Rp 267 triliun hanya memiliki total pendapatan sebesar Rp 82 triliun atau sekitar 31,71% (Nugroho,2006,P xvi). Pada tahun 1996 juga menunjukkan betapa tidak efisiennya BUMN di Indonesia pada tahun 1996 perusahaan swasta di Indonesia memiliki asset sebesar Rp 343 triliun dengan penjualan sebesar Rp 150 triliun atau sekitar 43,73% dari

pendapatan sedangkan BUMN dengan asset Rp 291 triliun hanya memiliki pendapatan sebesar Rp 100 triliun atau sekitar 34,48%. Ini menunjukkan kinerja BUMN yang kalah dibandingkan sektor swasta dan menunjukkan ketidakberesan dalam proses bisnis BUMN. (Nugroho, 2006, P xvi)

Dalam kurun waktu 50 tahun semenjak BUMN dibentuk, BUMN secara umum belum menunjukkan peningkatan kinerja yang signifikan. Perolehan laba yang dihasilkan masih sangat rendah, sebagai contoh pada tahun 2000 BUMN memiliki total asset sebesar Rp. 861,52 trilyun hanya mampu menghasilkan keuntungan sebesar Rp. 13,34 Triliun, atau dengan tingkat *Return on Assets* (ROA) sebesar 1,55%. (Nugroho, 2006, P xvi)

Data tahun 2000 menunjukkan bahwa hanya 78,10% (107 perusahaan) BUMN yang beroperasi dalam keadaan sehat. Sedangkan sisanya, 16,06% (22 perusahaan) dalam kondisi kurang sehat, dan 5,84% (8 perusahaan) dalam keadaan tidak sehat. Agar dapat menjalankan fungsinya, BUMN yang ada dalam kondisi kurang sehat dan tidak sehat perlu dibantu oleh pemerintah, dalam bentuk penyertaan modal pemerintah. (Master Plan BUMN 2005-2009)

Pada tahun 2004 deviden yang disetorkan ke APBN dari BUMN hanya sebesar Rp 7,8 triliun, angka ini turun 47% dari tahun 2003 sebesar Rp 12,29 triliun. Keuntungan BUMN tersebut banyak disumbangkan oleh BUMN yang telah melakukan privatisasi yaitu Telkom, BRI, PGN, Bank Mandiri, Semen Gresik dan Aneka Tambang. Kontribusi BUMN pada pasar modal terhitung sangat tinggi dan signifikan yang dicerminkan dari total kapitalisasi pasar 12 BUMN terbuka per 28 Desember 2006 yang mencapai Rp452,69 triliun atau 36,82% dari total kapitalisasi pasar Bursa Efek Jakarta. (Master Plan BUMN tahun 2010-2014)

Privatisasi BUMN sebagai sebuah gagasan dan instrumen baru dalam pengelolaan kebijakan ekonomi suatu negara pada akhir tahun 1970-an dimulai di negara Inggris berawal dari ketidakpuasan terhadap pengelolaan ekonomi badan-badan usaha milik negara dan mengurangi keterlibatan negara dalam bidang bisnis, dimana privatisasi dipercaya sebagai salah satu kekuatan pasar untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi. Subsidi terhadap BUMN yang tidak efisien dipandang sebagai kendala terhadap proses restrukturisasi industry, deregulasi dan

kompetisi pasar sebagai sarana untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi. Privatisasi dalam berbagai cara dilihat sebagai sebuah jalan keluar untuk mengatasi problem-problem struktural perekonomian dan sebagai sarana untuk mencapai penyesuaian-penyesuaian dalam bidang ekonomi. (Mahmud Toha,1992,121)

Privatisasi BUMN di Inggris dan di beberapa negara Eropa Barat dilihat sebagai sebuah kesuksesan besar dalam artian mampu meningkatkan efisiensi perusahaan, memperluas kepemilikan saham, dan memperbesar penerimaan kepada kas negara. Privatisasi telah menyebar cepat ke berbagai negara berkembang dengan didorong oleh organisasi internasional seperti IMF dan World Bank. Privatisasi BUMN di Inggris dan negara Eropa Barat didorong oleh keinginan ideologis untuk memperkecil campur tangan pemerintah dalam dunia bisnis dan sebagai sebuah kepercayaan kepada sektor swasta, selain hal tersebut faktor utama yang mendorong privatisasi adalah kekecewaan pemerintah terhadap kontribusi perusahaan negara dalam proses pembangunan, dimana BUMN yang awalnya diharapkan sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi dan menambah pendapatan negara namun harapan tersebut tidak tercapai bahkan kemudian BUMN menjadi beban bagi anggaran negara melalui subsidi kepada BUMN tersebut. (Mahmud Toha,1992, P122)

Tujuan pelaksanaan privatisasi di Inggris pada awalnya hanya kepada aspek finansial dan managerial, dari aspek finansial diharapkan agar tidak membebani keuangan negara sedangkan pada aspek manajerial mengurangi keterlibatan birokrasi pemerintah dalam pengambilan keputusan sehingga keleluasaan manajemen lebih leluasa dan bebas dalam mengembangkan strategi bisnisnya, tujuan lainnya adalah mendorong kepemilikan saham secara luas oleh masyarakat dan pegawai perusahaan itu sendiri, selain itu privatisasi diharapkan menciptakan efisiensi dan mendorong lahirnya kompetisi. (Mahmud Toha,1992,P 122)

Kesuksesan privatisasi juga dapat dilihat pada kasus Jerman Barat dimana privatisasi diawali oleh Kanselir Konrad Adenur yang memprivatisasi perusahaan mobil Volkswagen melalui penjualan saham kepada publik. Melalui penjualan saham kepada publik pemerintah Jerman Barat mampu mengumpulkan

dana sebesar 1,2 miliar DM (*Deutsche Mark*), yang menjadi tujuan utama bukanlah peningkatan pendapatan negara melainkan pemerataan kepemilikan saham kepada masyarakat dimana terjadi peningkatan jumlah saham publik dari 500.000 orang menjadi 3 juta orang. Gelombang privatisasi pada berbagai negara membawa perubahan positif terhadap pasar bebas dan globalisasi dengan meningkatnya nilai transaksi pada sektor keuangan. (Nugroho,2007,P 160)

Privatisasi sangat dipengaruhi ide dasar bahwa privatisasi merupakan masalah politik ekonomi. Hal ini dikatakan karena masalah tersebut sudah sejak dulu mempengaruhi praktik privatisasi. Praktik privatisasi di Amerika Serikat misalnya, lebih dipengaruhi oleh perkembangan teori ekonomi yang diusung oleh Milton Friedman. Sementara praktik di Inggris dipengaruhi oleh kebijakan politik pragmatis, dimana hal tersebut merupakan janji bagi partai politik konservatif yang menawarkan kemakmuran lewat privatisasi selain ada alasan beban negara yang tidak mampu lagi membiayai BUMN. Menurut Indra Bastian, apa yang terjadi di dua negara pencetus privatisasi tersebut merupakan turunan dari politik ekonomi. Dalam perkembangan selanjutnya privatisasi diseluruh dunia merupakan pendekatan pragmatis politik yang berorientasi kepentingan ekonomi dimana kebijakan privatisasi akan disesuaikan dengan konteks masing-masing negara.

Privatisasi di Indonesia saat ini bukan lagi telah menjadi wacana, namun telah menjadi agenda kebijakan pemerintah yang paling utama. Diantara kebijakan privatisasi di Indonesia, kasus divestasi PT. Indosat, Tbk. yang dilakukan pada tanggal 15 Desember 2002 telah menjadi pembicaraan penting serta kontroversial di tahun 2002 dan awal tahun 2003. Pro-kontra perlu atau tidaknya privatisasi salah satu BUMN bidang Telekomunikasi terbesar tersebut melibatkan banyak pihak. Selain pemerintah, banyak pihak terlibat seperti akademisi, politisi, praktisi telekomunikasi, praktisi bisnis, Serikat Pekerja Indosat dan Telkom, media massa, mahasiswa, masyarakat hingga partai politik. Privatisasi BUMN telah menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat Indonesia. Sebagian masyarakat setuju dengan privatisasi sepanjang privatisasi dapat memberikan manfaat yang lebih baik, sementara sebagian masyarakat

menolak privatisasi karena dianggap tidak nasionalis dan menghabiskan aset Negara.

Privatisasi BUMN telah mengundang pro dan kontra di kalangan masyarakat. Sebagian masyarakat berpendapat bahwa BUMN adalah aset negara yang harus tetap dipertahankan kepemilikannya oleh pemerintah, walaupun tidak mendatangkan manfaat karena terus merugi. Misalnya kasus penjualan saham PT. Semen Gresik Group kepada Cemex. Kebijakan ini ditolak oleh serikat pekerja Semen Gresik (SPSG) dengan melakukan mogok kerja. Sementara itu, ada sebagian masyarakat berpikir secara realistis. Mereka berpendapat bahwa pemerintah tidak perlu sepenuhnya memiliki BUMN, yang penting BUMN tersebut dapat mendatangkan manfaat yang lebih baik bagi negara dan masyarakat Indonesia. (Baso Amir, 2010, P 140)

Pelaksanaan privatisasi yang terjadi sampai saat ini masih berlarut-larut, dan tidak transparan. Hal tersebut terjadi karena tidak adanya aturan yang jelas tentang tata-cara dan prosedur privatisasi. Proses privatisasi dari setiap BUMN dilakukan dengan prosedur dan perlakuan yang berbeda. Pelaksanaan privatisasi juga terkesan berlarut-larut. Keputusan yang sudah diambil pemerintah tidak bisa dengan segera dilaksanakan, karena berbagai alasan. Keputusan untuk menentukan pemenang tender privatisasi juga tidak ada aturan atau formula yang jelas, sehingga terkesan pemerintah kurang transparan dalam proses privatisasi.

Kegagalan pelaksanaan privatisasi juga disebabkan adanya penolakan terhadap privatisasi BUMN. Penolakan terhadap privatisasi BUMN dapat dilihat dari maraknya demo-demo untuk menentang privatisasi BUMN, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun karyawan BUMN. Penolakan terhadap privatisasi juga datang dari pihak-pihak tertentu seperti Direksi BUMN, Pemerintah Daerah, DPR, dll. Berbagai alasan dikemukakan oleh pihak-pihak tertentu untuk menolak privatisasi BUMN, antara lain (1) privatisasi dianggap merugikan negara, (2) privatisasi kepada pihak asing dianggap tidak nasionalis, (3) belum adanya bukti tentang manfaat yang diperoleh dari privatisasi. (Baso Amir, 2010, P 116).

Disamping alasan-alasan tersebut, masing-masing pihak memiliki alasan yang spesifik. Direksi BUMN mengkhawatirkan, privatisasi akan menyebabkan

hilangnya jabatan, fasilitas dan kemudahan yang mereka miliki selama ini, serta hilangnya peluang untuk melakukan korupsi. Pemerintah Daerah mengkhawatirkan privatisasi BUMN akan menyebabkan Pemerintah Daerah kehilangan sumber penerimaan pendapatan. Sementara anggota DPR dan elite politik ada yang memanfaatkan isu privatisasi untuk kepentingan pribadi atau golongan/partainya. Penolakan terhadap privatisasi BUMN, terutama privatisasi kepada investor asing, mengesankan bahwa mereka adalah kelompok nasionalis yang menentang penjualan aset negara.

Privatisasi sebenarnya adalah salah satu bentuk tawaran dari globalisasi untuk mempercepat pembentukan sebuah tatanan pasar bebas. Privatisasi merupakan sebuah fenomena global yang terjadi di banyak negara khususnya di negara-negara berkembang dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan negara (BUMN) untuk mencapai efektifitas dan efisiensi. Dengan demikian Hal tersebut sesuai dengan anjuran IMF kepada Pemerintah Indonesia dimana agar terjadinya percepatan pemulihan Ekonomi maka campur tangan pemerintah di bidang ekonomi di kurangi melalui privatisasi sekaligus mempercepat terciptanya pasar bebas. Disisi para penganjur privatisasi, privatisasi perlu dilakukan karena untuk memulai pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), BUMN harus berdiri digaris depan untuk memulainya dengan melakukan pembenahan lewat privatisasi (Laksamana Sukardi, 2002: xvi). Privatisasi mempunyai tujuan untuk meringankan beban dan memperkuat keuangan negara. Privatisasi BUMN juga dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi pengelolaan. Artinya dengan privatisasi diharapkan dapat meningkatkan kinerja dan kesehatan BUMN yang dimaksud.

Privatisasi dapat membantu BUMN sebagai unit usaha untuk mendapatkan akses ke pasar internasional, alih teknologi serta transfer manajemen kepada BUMN yang telah diprivatisasi. Selain itu unit usaha yang diprivatisasikan juga akan mendapat suntikan dana dari investor untuk mengembangkan bisnisnya di kemudian hari (IGCGS, 2003:6). Secara jangka pendek, diakui oleh pemerintah bahwa privatisasi dilakukan untuk mendapatkan dana segar guna menutup defisit anggaran.

Menurut Laing Gray Cowan (1990:6) privatisasi didefinisikan sebagai *the transfer of function, activity or organization from public to the private sector*. Menurut Joseph Stiglitz (2002), privatisasi dilakukan sebagai penciptaan pasar disebuah negara agar dapat berfungsi dengan baik yang sebelumnya telah terjadi kegagalan pasar (*market failure*). Privatisasi merupakan cara yang digunakan untuk mengendalikan defisit anggaran dimana menurut Cowan (1990:3) BUMN yang belum diprivatisasi telah menjadi salah satu elemen yang menyita banyak keseluruhan utang negara sehingga saat ini.

BUMN di negara berkembang maupun maju sekalipun memberikan citra sebagai perusahaan yang selalu membebani bagi keuangan negara. Stiglitz (2002:25-26) berpendapat bahwa berdasarkan pengalaman negara-negara Amerika Latin yang didominasi oleh perusahaan negara yang tidak efisien menimbulkan kerugian yang membebani anggaran negara terlebih negara yang menggunakan sistem defisit anggaran. Sehingga privatisasi di nilai akan secara simultan meningkatkan efisiensi perekonomian sekaligus mengurangi defisit fiskal. Disisi lain penjualan perusahaan (Privatisasi) tersebut pada waktu yang bersamaan akan menghasilkan penerimaan negara yang dibutuhkan untuk menutup defisit anggaran.

Berdasarkan dari paparan diatas, setidaknya ada bentuk korelasi antara globalisasi, utang luar negeri dan privatisasi dengan birokrasi. Dalam kebijakan publik, ada salah satu pendekatan dalam pembuatan kebijakan publik yaitu pendekatan *public choice*. Pendekatan ini berangkat dari sebuah pandangan bahwa birokrasi pada prakteknya mempunyai kecenderungan menjadi pelayan bagi dirinya sendiri yang seharusnya mempunyai tugas melayani masyarakat atau publik.

William Niskanen dalam Fadillah Putra (2003:61-62) secara operasional, pendekatan *public choice* dapat mengeliminir kecenderungan buruk dari birokrasi dengan melakukan penajaman pada aspek analisa pasar. Lembaga birokrasi saat ini harus ditempatkan ditengah-tengah pertarungan hebat yang ada di pasar (*market*). Argumennya, bahwa dalam pasar, publik memiliki kekuatan yang sangat besar untuk dapat menilai dan menghakimi sekaligus kepada lembaga yang tidak memuaskan publik atau tuntutan pasar. Artinya proses pembuatan kebijakan

publik nantinya akan sangat tergantung pada mekanisme pasar. Tentu saja mekanisme pasar adalah elemen terpenting bagi tata aturan globalisasi yang sedang berlangsung saat ini dan privatisasi adalah metode dari mekanisme pasar tersebut untuk diciptakan.

Pada kasus Privatisasi PT Krakatau Steel, Menteri BUMN pada awal reformasi memasukan PT Krakatau Steel kedalam prioritas utama BUMN yang akan di privatisasi dengan menggandeng Mittal Steel yang dimiliki oleh Lakshmi Mittal, Mittal Steel sendiri mempunyai kapasitas produksi 120juta ton per tahun dan tersebar di 20 negara dengan total karyawan 310.000 orang. Sangat jauh bila dibandingkan dengan PT Krakatau Steel yang sampai pada tahun 2009 hanya mempunyai kapasitas produksi 2,5 juta ton per tahun. (Baso Amir,2010,P 137)

PT Krakatau Steel sendiri mampu memberikan laba kepada Negara namun ROE (return on equity) nya pada tahun 1997 hanya sebesar 4,4%, jumlah tersebut sangat jauh dibandingkan perusahaan sejenis seperti USX-AS (18,8%), China Steel Taiwan (10,3%), Posco Korea Selatan (9,4%) dan ISCOR Afrika Selatan (8,1%). Profitabilitas yang sangat rendah menyebabkan pemerintah tidak mampu mendapat keuntungan yang optimal atas penempatan modal di PT Krakatau Steel, berdasarkan penilaian konsultan independen estimasi nilai pasar PT KS berada dibawah nilai bukunya yaitu Rp 2,5 triliun-Rp 4,1 triliun sedangkan nilai divaluasinya mencapai Rp 4,4 triliun. (Baso Amir,2010,P 137)

Upaya penggandengan PT Krakatau Steel dengan Mittal Steel bertujuan untuk perbaikan Manajemen,perluasan pasar dan peningkatan kapasitas produksi, namun upaya Tanri Abeng gagal, kegagalan disebabkan adanya perlawanan dan penolakan oleh direksi PT Krakatau Steel yang kemudian didukung oleh DPR dan beberapa pengamat ekonomi. Mereka menganggap Mou dengan Mittal Steel tidak transparan dan tidak dilibatkannya direksi PT Krakatau Steel dalam proses tersebut, walaupun pendapat tersebut terlalu dini dikarenakan langkah Mou baru merupakan langkah awal sebelum langkah lanjutan yang antara lain meliputi tender terbuka, evaluasi teknis, ekonomi dan rekomendasi dari kementerian BUMN.

Tanri Abeng selanjutnya menjelaskan bahwa kegagalan privatisasi PT Krakatau Steel lebih disebabkan kegagalan dirinya, dimana Tanri Abeng menjelaskam sebagai berikut:

“Saat memprivatisasi PT KS, saya lupa sowan kepada direksinya. Saya tidak menjelaskan duduk perkaranya sehingga pemerintah mengambil keputusan untuk memprivatisasi dan menjual sebagian sahamnya, padahal PT KS merupakan prioritas utama saya dari serangkaian privatisasi yang akan dilakukan”. (Baso Amir, 2010, P 140)

Privatisasi kemudian baru dilanjutkan oleh Menteri BUMN Sofyan Djalil yang melakukan kerjasama startegis dengan *Pohang Iron and Steel Company* (Posco) dengan membangun investasi sebesar Rp 47 triliun untuk meningkatkan kapasitas PT Krakatau Steel menjadi 6-8 juta ton per tahunnya. Selain melakukan kemitraan strategis dengan Posco, tahun 2010 PT Krakatau Steel juga melakukan *Initial Public Offering* (IPO) kepada publik melalui Bursa Efek Indonesia, penerbitan IPO PT Krakatau Steel ini mengundang polemik dikarenakan harga penawaran yang dianggap terlalu rendah sebesar Rp 850 per lembar sahamnya.

Ketua kauskus ekonomi DPR Arif Budimanta dalam majalah Tempo edisi 29 November 2010 mengatakan:

“Bapepam mempersingkat masa penawaran saham perdana dengan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor Kep-122/BL/2009. Keputusan itu menyatakan penawaran umum harus berlangsung minimum satu hari dan paling lama lima hari kerja. Padahal, dalam keputusan sebelumnya, Kep-25/PM/2003, penawaran umum minimum dilakukan dalam tiga hari kerja. Selanjutnya dijelaskan perubahan kebijakan itu merupakan salah satu strategi agar saham perdana KRAS hanya dimiliki kalangan tertentu saja. Sebab, dia menyatakan hanya pihak-pihak dengan akses pasar dan arus informasi lancar saja yang bisa mendapatkan saham tersebut dalam waktu yang lebih singkat. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)”

Selain hal tersebut Adler Manurung juga menjelaskan sebagaimana dikutip dalam www.kompas.com tanggal 1 November 2010:

“Sepanjang pekan lalu saja, di pasar gelap, sudah ada investor yang berani menawar saham KS pada level harga Rp1.100 hingga

Universitas Indonesia

Rp1.500 per lembar saham. Kesimpulan pertamanya, para investor pemburu saham KS di pasar gelap sudah tahu ke mana saja IPO saham KS didistribusikan. dengan penawaran harga sebesar itu di pasar gelap, sudah tergambar gelembung laba dari mereka yang mendapatkan jatah IPO saham KS. Harga beli yang diajukan sebesar Rp850 merupakan harga yang sangat rendah dan sangat jauh dibawah nilai pasar KS yang riil”

Kontroversi IPO PT KS dikuatkan oleh pernyataan politisi seperti Amien Rais yang dikutip dalam www.vivanews.com tanggal 1 November 2010:

“Gerakan pembongkaran kasus saham Krakatau yang digalang dirinya serta kader PAN sudah menggerakkan reaksi konstruktif untuk membuka kasus IPO Krakatau. “Sepertinya ada patgulipat di samping menjual saham pada ring terendah, bukan ring tengah atau atas”

Amien Rais juga menambahkan PAN tidak bisa sendirian dalam membongkar kasus IPO Krakatau Steel. Amien Rais berharap ada kekuatan partai politik lain yang ikut bersama PAN untuk meluruskan penjualan saham perdana Krakatau.

Hal-hal diatas menunjukkan bagaimana privatisasi BUMN bukan hanya sebagai tindak korporasi perusahaan negara dalam hal ini Pemerintah tapi juga berkaitan dengan ekonomi politik dimana unsur-unsur dalam kegiatan ekonomi akan bersinggungan secara langsung ataupun tidak langsung dalam kebijakan Privatisasi BUMN, dengan latar belakang yang telah disebutkan penulis tertarik untuk meneliti **”Privatisasi PT Krakatau Steel”**.

1.2 Perumusan Masalah

1. Apa saja yang menjadi latar belakang privatisasi PT Krakatau Steel?
2. Bagaimana proses pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel?

1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan latar belakang privatisasi PT Krakatau Steel.
2. Mendeskripsikan proses pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel.

Universitas Indonesia

1.3.2 Signifikansi Penelitian

1. Signifikansi Akademis:

- a. Melengkapi penelitian tentang privatisasi BUMN di Indonesia.
- b. Menjelaskan teori dan konsep tentang privatisasi dan fenomenanya di Indonesia.

2. **Signifikansi Praktis:** Penelitian ini diharapkan dijadikan bahan masukan, sumbangan pemikiran dan informasi kepada Kementerian BUMN dalam kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia.

1.4 Batasan Penelitian

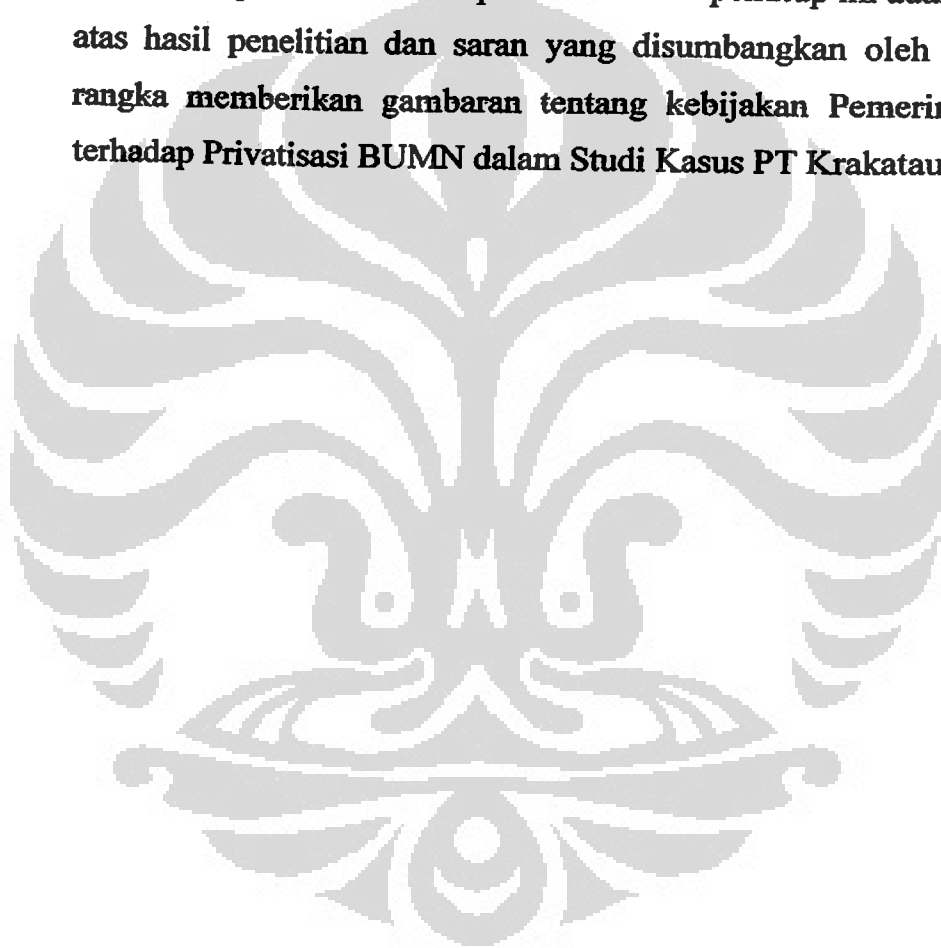
Dalam penelitian ini tentu diperlukan batasan agar penelitian tetap terarah. Untuk itu penulis akan coba membatasi penelitian pada konsep dan pelaksanaan privatisasi BUMN dengan studi kasus PT Krakatau Steel yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan privatisasi tersebut.

1.5 Sistematika Penelitian

Dalam penelitian tesis ini diperlukan adanya suatu urian mengenai susunan dari penelitian yang dibuat agar pembahasan teratur dan terarah pada permasalahan yang sedang dibahas. Untuk itu tesis ini akan di bagi dalam 6 bab, yaitu sebagai berikut

1. Bab I Pendahuluan, dalam bab ini akan diuraikan hal-hal yang melatar belakangi masalah yang akan dibahas. selain itu juga diuraikan pokok permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, serta diakhiri dengan sistematika penulisan.
2. Bab II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini penulis mencoba mengemukakan tentang teori – teori yang berkaitan dengan kebijakan terhadap Privatisasi BUMN.
3. Bab III, Metode Penelitian yang terdiri dari Model Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Tempat Penelitian, Teknik Penentuan Informan dan Metode Analisis Data.

4. Bab IV, Gambaran Umum Objek Penelitian, penulis akan membahas mengenai sejarah BUMN di Indonesia dan PT Krakatau Steel.
5. Bab V Merupakan pembahasan dari hasil penelitian dan analisa. Pada bab ini penulis memulai untuk medeskripsikan hasil penelitian tentang kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Privatisasi BUMN dalam Studi Kasus PT Krakatau Steel.
6. Bab VI, Penutup yaitu bab yang mengakhiri dari semua uraian serta analisa yang dilakukan oleh penulis. Isi dari penutup ini adalah kesimpulan atas hasil penelitian dan saran yang disumbangkan oleh penulis dalam rangka memberikan gambaran tentang kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Privatisasi BUMN dalam Studi Kasus PT Krakatau Steel.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pembahasan Penelitian Sebelumnya

Hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini dijelaskan sebagai berikut :

A. Peneliti: Tesis Julius C Barito pada Universitas Indonesia mengenai Analisis Yuridis Pelaksanaan Privatisasi BUMN di Indonesia dengan Studi PT Krakatau Steel, temuan penting dalam penelitian tersebut adalah:

1. Bentuk kelemahan dalam pengaturan privatisasi BUMN di Indonesia adalah diaturnya mengenai penjualan startegis (*strategic sales*) pada Pasal 78 UU no 19 tahun 2003 tentang BUMN, hal ini merupakan kelemahan dari UU tersebut karena kebijakan privatisasi BUMN melalui penjualan strategis dapat membahayakan asset Negara. Perubahan kepemilikan BUMN terutama kepada asing dikhawatirkan dapat berdampak buruk bagi asset kepemilikan Negara dan akan merubah fungsi dari BUMN bentuk pelayanan publik menjadi pencari keuntungan hal ini tidak sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 ayat 2 dan 3 yang menghendaki adanya penguasaan oleh Negara yang diperuntukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Initial Public Offering (IPO) merupakan bentuk privatisasi BUMN yang paling ideal karena terdapat peran masyarakat di dalam BUMN sehingga kepemilikan perusahaan tidak terbatas pada satu pihak saja. IPO juga dapat melindungi asset dan industri strategis milik Negara sehingga penguasaaan Negara tetap berjalan dengan baik. Prinsip *Good Corporate Governance* dapat dilaksanakan oleh perusahaan disebabkan perusahaan harus mampu meningkatkan kinerjanya agar

memperoleh *surplus dari permintaan* atas saham perusahaan di lantai bursa.

3. Upaya yang dilakukan PT Krakatau Steel agar dapat melaksanakan rencana Privatisasi BUMN adalah melaksanakan ketentuan dalam UU no 19 tentang BUMN beserta UU no 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal. Dalam hal ini upaya yang telah dilakukan PT Krakatau Steel hanya terbatas kepada pelaksanaan UU no 19 tahun 2003 tentang BUMN dengan menghasilkan izin dari komisi XI DPR-RI pada tanggal 18 September 2008, namun apabila ditinjau dari pelaksanaan UU no 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal PT Krakatau Steel belum sepenuhnya melaksanakan hal tersebut. Hal tersebut dikarenakan audit dari perusahaan dapat dipenuhi dan telah melewati batas waktu, proses privatisasi PT Krakatau Steel ditunda mengingat kondisi ekonomi yang masih lemah.

B. Peneliti: Purwoko SE MBA (Peneliti pada Pusat Data dan Statistik Badan Analisa Fiskal Departemen Keuangan), penelitian ini berjudul Model Privatisasi BUMN yang Mendatangkan Manfaat bagi Masyarakat dan Pemerintah Indonesia, diterbitkan dalam Jurnal Ekonomi dan Keuangan Departemen Keuangan, temuan penting dalam penelitian ini adalah:

1. Privatisasi yang dapat mendatangkan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat Indonesia adalah privatisasi yang mampu meningkatkan kinerja BUMN, mampu mendorong BUMN untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan BUMN, mampu meningkatkan akses ke pasar internasional, mampu mendorong terjadinya transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, mampu mendorong terjadinya perubahan budaya kerja, serta mampu menghasilkan dana untuk menutup defisit APBN.
2. Berdasarkan analisis terhadap model-model privatisasi yang ada, yaitu model privatisasi melalui penjualan saham di pasar

modal, *private placement* oleh investor dalam negeri dengan penyertaan di bawah 50%, *private placement* oleh investor dalam negeri dengan penyertaan di atas 50%, *private placement* oleh investor luar negeri dengan penyertaan di bawah 50%, *private placement* oleh investor luar negeri dengan penyertaan di atas 50%, ternyata bahwa model privatisasi terakhir merupakan alternatif terbaik. Namun demikian investor baru harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain investor baru adalah perusahaan yang bergerak di bidang usaha yang sama dengan BUMN yang akan diprivatisasi, memiliki reputasi yang baik di tingkat internasional, memiliki jaringan pemasaran yang baik luas di tingkat internasional, telah menerapkan prinsip-prinsip *good corporate government* dalam perusahaannya, telah memiliki budaya kerja yang baik dalam perusahaannya, serta memiliki keunggulan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

Tabel 2.1 : Perbandingan Penelitian Sebelumnya

No	Judul Penelitian	Pertanyaan Penelitian	Tempat Penelitian	Metode Penelitian
1.	Analisis Yuridis Pelaksanaan Privatisasi BUMN di Indonesia Dengan Studi PT. Krakatau Steel (Julius C Barito)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimanakah bentuk kelemahan dalam pengaturan Privatisasi BUMN di Indonesia ? 2. Mengapa IPO merupakan bentuk Privatisasi BUMN yang paling ideal ? 3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan PT. Krakatau Steel agar dapat melaksanakan rencana 	PT. Krakatau Steel	Penelitian Hukum Normatif

Universitas Indonesia

		Privatisasi BUMN ?		
2	Model Privatisasi BUMN yang mendatangkan manfaat bagi masyarakat dan pemerintah Indonesia (Purwoko)	Perluakah Privatisasi BUMN dilakukan di Indonesia?	Kementrian BUMN dan Kementrian Keuangan	Penelitian Deskriptif Analisis Berdasarkan Dengan Penelitian Lapangan

2.2 Kebijakan Publik

Pada abad ke 21 ini terdapat berbagai tantangan, tuntutan dan harapan yang dihadapi oleh Administrasi Negara untuk melakukan perubahan, dimana warga negara menginginkan minimnya peran pemerintah (*less government*) dan maksimalnya proses pemerintahan (*more governance*). *Public Administration* yang baru dituntut menjadi *flexible* dan melepaskan diri dari konsep Administrasi Negara yang berbasis *market oriented public* menjadi *Citizen as a Customer*. Dimana warga negara diibaratkan sebagai *customer* yang menuntut pelayanan pemerintahan yang lebih baik dan tidak hanya pemerintah yang dapat memberikan pelayanan dan disebut sebagai administrator, tetapi juga organisasi - organisasi dan institusi - institusi yang terlibat kontrak atau bekerjasama dengan pemerintah yang juga membantu pemerintah memberikan pelayanan kepada warga negara. Hal ini sesuai dengan pendapat Starling yang mengatakan bahwa: *"In the past, the term public meant government. Today, scholars understand public administration to include government plus all those organization and institutions that contract with, or somehow cooperate with, government to do government work"*. (Starling Grover, 2005, P 3)

Berdasarkan uraian di atas, Administrasi publik kini telah memiliki klasifikasi yang lebih luas yang tidak hanya eksekutif, legislatif dan yudikatif dengan interrelasi diantara ketiganya tetapi juga meliputi semua organisasi yang bekerjasama dengan ketiganya, maka dari itu *public administration* dapat meliputi 3 sektor, yaitu:

1. Sektor publik pemerintahan yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudisial.
2. Sektor organisasi nonprofit seperti partai politik, LSM, MUI, YLKI, organisasi profesi, Dewan Gereja, organisasi independen lainnya;
3. Sektor privat yaitu perusahaan swasta dan organisasi bisnis yang sepenuhnya berorientasi pada keuntungan

Dalam pandangan klasik, administrasi publik cenderung diasumsikan sebagai nilai-nilai manajemen, terutama efisiensi dan ekonomi. Sedangkan saat ini, menurut pandangan modern, administrasi publik dapat didefinisikan sebagai: *"The process by which resources are marshalled and then used to cope with the problems facing a political community"*. (Starling, 2005, P 10)

Selain itu, perubahan yang terjadi di dalam *Public Administration* adalah pada makna dari *public* sebagai *Negara*, menjadi *public* sebagai *publik (masyarakat)*, dimana pendekatan administrasi publik tidak lagi kepada negara tetapi lebih kepada publik. Pengertian publik itu sendiri adalah kumpulan orang-orang yang diikat oleh adanya persamaan kepentingan atau tujuan. Oleh karena itu, penggunaan istilah administrasi publik jauh lebih relevan dibandingkan dengan administrasi negara. Meskipun begitu, perubahan yang ada tidaklah berarti bahwa administrasi publik (negara) melepaskan diri atau terlepas sama sekali dari kehidupan atau permasalahan negara dan tidaklah berarti tak terkait atau dikaitkan dengan Negara atau Pemerintahan lagi.

Sedangkan apabila dilihat dari definisi administrasi publik, menurut Nigro dan Nigro dalam Syafei (1999:25-26), mempunyai beberapa definisi, yaitu :

1. (Administrasi Publik) adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. (Administrasi Publik) meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
3. (Administrasi Publik) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.

4. (Administrasi Publik) sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. (Administrasi Publik) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Anderson merumuskan pengertian kebijakan sebagai suatu perilaku sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Nugroho, 2011, P 83). Pada dasarnya, suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan dalam wujud tata cara yang harus dituruti dalam pelaksanaan atau patokan yang harus diadakan pada keputusan-keputusan atau program yang kongkret yang dijalankan dalam jangka waktu tertentu.

Sementara itu dalam persepsi Dunn (2003:22), pengertian kebijakan diartikan sebagai: "Serangkaian tindakan atau aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas-aktivitas politis tersebut dijalankan sebagai proses pembuatan kebijakan." Pengertian di atas bagi para pembuat kebijakan tidaklah akan menimbulkan masalah apapun, namun bagi orang-orang di luar struktur pengambilan kebijakan, jelas istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Dalam kaitan ini maka penulis akan menguraikan pengertian kebijakan dan kebijakan pemerintah dari berbagai teori dan referensi yang dikemukakan oleh para ahli.

Sedangkan Dye dalam Widodo mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen yaitu "(a) *stakeholders* kebijakan, (b) pelaku kebijakan (*policy contents*), dan (c) lingkungan kebijakan (*policy environment*)". (Widodo, 2008, P13) Dari penjelasan di atas bisa ditarik kesimpulan bahwa sebuah kebijakan saling terkait antara pemilik kebijakan, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Pembahasan kebijakan yang lebih jelas diungkapkan oleh Anderson dalam Widodo (2008:13), elemen yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup beberapa hal berikut :

Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.

- a. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- b. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
- e. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- d. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Pada sisi yang lain, pengertian kebijakan pemerintahan sebagaimana dikatakan Anderson diartikan sebagai : *"with refer to the action having a purpose certain, followed and executed by a perpetrator or perpetrator group utilize to solve an certain problem"*. (Anderson 1984,P 17) Dari pendapat tersebut dapat dilihat bahwa kebijakan pemerintah setidaknya memuat adanya organisasi atau pelaku organisasi pemerintah yang melakukan tindakan nyata untuk mencapai tujuan pemerintah dalam memecahkan suatu persoalan.

Dalam kaitan ini maka menjadi lengkap kiranya pengertian kebijakan pemerintah yang diperjelas oleh George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Islamy, pengertian kebijaksanaan negara adalah: *"is what governments say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government programmes"*. (Islamy,2002,P 18). Senada dengan pendapat dari Edward tadi, maka Jenkins dalam hal ini menyatakan pendapatnya bahwa kebijakan pemerintah adalah sebagai berikut: *"With refer to the decision which each other interconnected taken by a political actor with reference to target which have been selected there with the way of to reach it in situation of where that decision in principle still stay in the boundary of power from the actors."* (Jenkins,1978, P4)

Selanjutnya Anderson menyatakan bahwa dalam kaitan dengan kebijakan pemerintah adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan atau pejabat-pejabat pemerintah. Ditegaskan oleh Anderson, bahwa pengertian kebijakan pemerintah tersebut mempunyai implikasi sebagai berikut:

1. *State policy always have a purpose certain or represent the action orienting at target.*
2. *That policy contain the certain pattern or action /governmental functionary action pattern.*
3. *That is governmental policy representing what really conducted by government intend to do something or express will conduct something.*
4. *That government action hit having the character of political in meaning have that government action represent the governmental functionary decision in order not to do something.*
5. *That governmental policy in any case in positive meaning, based or is always based on at law and regulation and have the character of to force the otoritatif. (Anderson, 1984, 19)*

Anderson menambahkan seperti dikutip oleh Wahab dalam merumuskan pengertian kebijakan, sebagai berikut: “Kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Chandler & Plano (1982) dalam kamus “wajib” Ilmu Administrasi Negara, *The Public Administration Dictionary*, mengatakan bahwa: “*Public Policy is strategic use of reseorces to alleviate national problems or governmental concerns*”. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Chandler & Plano lalu membedakannya atas empat bentuk, yakni: *regulatory, redistributive, distributive, dan constituent*.

Dalam bukunya Teori Administrasi Publik Harbani Paolong menjelaskan pengertian kebijakan publik dari beberapa ahli diantaranya Thomas R Dye (1991:19) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. William N Dunn (1994:112), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan,

energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Sementara itu, Shiftz dan Russel (1997:75) mendefinisikan kebijakan publik dengan sederhana dan menyebut "*is whatever government dicides to do or not to do*". Sedangkan Chaizi Nasucha (2004:144), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis..Perkembangan kebijakan publik ditandai dengan pengelompokan berdasarkan spesialisasi kebijakan. Hal tersebut dilakukan karena penguasa saat itu, yaitu Raja dan Pangeran memerlukan saran dan bantuan teknis pada bidang dimana penguasa kurang mampu membuat keputusan yang efektif .

2.2.1 Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik karena disini dirumuskan mengenai batas-batas dari kebijakan itu sendiri,perumusan kebijakan publik senantiasa ditujukan unruk melaukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri. Menurut Nugroho (2011:505) meskipun kebijakan publik adalah apa yang dipilih untuk dikerjakan dan tidak dikerjakan Pemerintah sebenarnya yang menjadi fokus adalah apa yang dikerjakan pemerintah karena bersifat aktif.

Menurut Nugroho (2011:510),pada dasarnya terdapat tigabelas macam model perumusan kebijakan,yaitu:

1. Model Kelompok (Group)
2. Model Elite
3. Model Rasional
4. Model Inkremental
5. Model Teori Permainan
6. Model Kelembagaan
7. Model Proses
8. Model Pilihan Publik

9. Model Sistem
10. Model Pengamatan Terpadu
11. Model Demokratis
12. Model Strategis
13. Model Deliberatif

Lebih lanjut Nugroho menjelaskan sebagaimana dikutip dalam Nicholas Henry, pengelompokan model kebijakan bisa dibagi kedalam dua paradigma yaitu

1. Cabang substantif, prosedural, deskriptif dan objektif, cabang ini banyak didominasi oleh ilmuwan politik.
2. Cabang teoritikal, efektif, preskriptif dan normatif, cabang ini didominasi oleh administrator publik.

Perumusan kebijakan yang melakukan pendekatan dengan model pilihan publik melihat kebijakan publik sebagai sebuah formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Perumusan kebijakan ini berakar kepada teori ekonomi pilihan publik yang mengandaikan manusia adalah homo economicus yang memiliki kepentingan yang harus dipuaskan. Pada intinya setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan publik yang menjadi pengguna, proses formulasi kebijakan publik melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan.

Model kebijakan perumusan kebijakan dengan pendekatan public choice membantu menjelaskan kenapa pemena pemilu acapkali gagal memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat karena lebih nerkepentingan kepada pilihannya bahkan kelompoknya sendiri. Model perumusan kebijakan pilihan publik biasanya digunakan untuk kebijakan yang bersifat ekonomi publik.

Dari waktu ke-waktu perkembangan ilmu kebijakan selalu mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan. Pada saat itu pula kalangan pengambil kebijakan, ilmu dan teknologi sebagai penguji teori-teori ilmiah dengan pendekatan ilmu alam dipercaya dapat memecahkan dan mengatasi masalah-masalah sosial (Dunn, 2002:57). Menurut Harold Laswell adalah orang pertama yang memulai mempelajari studi kebijakan lewat kaca mata multidisiplin. Dalam hal ini, Laswell tidak mempermasalahkan perbedaan antara ilmu yang berakar pada perspektif positivistik atau postpositivistik, Laswell lebih menekankan pada

pengembangan ilmu sosial dari berbagai disiplin seperti sosiologi, psikologi, ilmu politik, manajemen dan ilmu alam.

Tokoh-tokoh selain Laswell seperti Herbert Simon, Charles Lindblom dan David Easton juga merupakan orang-orang yang berkontribusi pada perkembangan studi kebijakan (Parsons, 1997:21). Mereka adalah para ahli yang mengembangkan studi kebijakan dari berbagai sudut ilmu dan cenderung lebih postpositivistik. Simon dengan berbagai disiplin ilmu, ia berkonsentrasi dalam pengembangan teorinya mengenai pilihan rasional manusia dalam pengambilan keputusan.

Lindblom berkontribusi dalam konsep *incrementalism*, dimana proses kebijakan akan melibatkan birokrasi, partai politik, politisi dan kelompok kepentingan, tapi lebih dari itu ada kekuatan yang tidak diduga seperti bisnis, ketidakadilan/ketidaksamaan, dan terbatasnya kapasitas analisa akan mendistorsi struktur dan proses kebijakan. Oleh karena itu konsep *incrementalism* menjelaskan tidak ada suatu yang tetap dalam kebijakan dan proses kebijakan akan berjalan secara interaktif untuk selalu memperbaharui, "*policy making is, instead a complexly interactive process without beginning or end*" (Parsons, 1997:22). Easton, walaupun tidak secara khusus studinya mengarah pada kebijakan publik, ia telah membuat kontribusi yang sangat vital dalam proses tegaknya kebijakan publik sebagai ilmu. Sistem politik dilihat sebagai proses hubungan antara pembuatan kebijakan, hasil atau keluaran kebijakan dan lingkungan sekitarnya (Parsons, 1997:24).

Studi kebijakan yang telah menjadi ilmu sosial tersendiri juga mengalami keterbelahan paradigma. Perkembangan ilmu-ilmu berparadigma positivistik tentu saja berkembang dalam studi kebijakan publik. Ilmu kebijakan publik yang multidisiplin harus tidak harus berkembang dengan paradigma tersebut. Namun bersamaan perkembangan filsafat ilmu, studi kebijakan juga mempertanyakan bekerjanya paradigma positivistik yang terasa kaku dan rigid tersebut. Maka Muncullah paradigma post-positivistik yang mensyaratkan keluwesan dalam ilmu kebijakan yang menurut De Leon sebagai "Kembalinya Ilmu Kebijakan: jalan baru menuju postpositivism" (*The Policy Science Redux: New Roads to Post-Positivism*).

Salah satu pendekatan ilmu kebijakan dalam paradigma postpositivistik adalah pendekatan kritis (*Critical approach*). Pendekatan kritis yang sering dipakai dalam teori kebijakan saat ini adalah teori kritis Habermas dan Mazhab Frankfurt. Selain itu teori-teori neo-marxis seperti teori “*Hegemoni and Unseen Power*” Gramsci dan teori-teori mazhab poststrukturalis Prancis juga berkembang (Parsons, 1997:145). mengutip Patti Lather menjelaskan bahwa pendekatan teori kritis termasuk pendekatan era paradigma postpositivism, yang mencari makna di balik yang empiri dan menolak *valuefree*. Pendekatan teori kritis menekankan pada tatanan sosial yang adil. Ada dua asumsi dasar yang menjadi landasan pendekatan teori kritis. Pertama, ilmu sosial bukan sekedar memahami ketidakadilan atas distribusi kekuasaan dan distribusi sumberdaya, tapi juga berusaha untuk membantu menciptakan *equality* dan emansipasi dalam kehidupan. Kedua, Pendekatan teori kritis mempunyai kewajiban moral untuk mengkritisi *statusquo* dan membangun masyarakat yang lebih adil. Maka pandangan Habermas mengenai Komunikasi yang Rasional (*Communicative Rationality*) merupakan salah satu dasar dalam teori kebijakan publik dimensi kritis yang mutakhir (Muhadjir, 2002:200).

Menurut Parsons (1997:271-272) pendekatan rasional dalam pembuatan keputusan secara keseluruhan bersumber pada dua hal. Pertama, rasionalitas ekonomi sebagai perkembangan teori ekonomi dan kedua, rasionalitas birokrasi sebagai formulasi teori sosiologi dalam organisasi dan masyarakat industri. Rasional ekonomi didasarkan pada konstruksi manusia ekonomi/ *economic man* atau *homo economicus*. Manusia ekonomi adalah konsep yang menekankan pada individu agar selalu memperhitungkan kepentingannya sendiri. Dengan kata lain, rasionalitas ekonomi mengarahkan pembuatan keputusan dalam formulasi kebijakan publik harus mendasarkan pada konsep tersebut. Sedangkan rasionalitas birokrasi menekankan pada efisiensi dan efektifitas kinerja birokrasi yang dianalogikan sebagai mesin sehingga rasionalitas birokrasi juga disebut sebagai rasionalitas instrumental. Rasionalitas birokrasi di perkenalkan oleh Max Webber.

Menurut Parsons pemikiran-pemikiran yang terkait dengan pendekatan rasional terdapat pada pemikiran Herbert Simon dan Charles Lindblom, Yehezkhel Dror dan Amitai Etzioni. Herbert Simon dikenal dengan *bounded*

rationality-nya dimana pembuatan kebijakan harus didasarkan pada pertimbangan serasional mungkin. Tapi karena manusia mempunyai keterbatasan rasional, seperti pertimbangan nafsu, cita-cita, perasaan, insting, kegelisahan dan perasaan bawah sadarnya dapat mendorong seseorang membuat sebuah keputusan dapat dibenarkan. Sedangkan Charles Lindblom dikenal dengan konsepnya “*muddling through*” dimana setiap pembuatan kebijakan selalu mengalami proses perbaikan (*incremental*). Terakhir, Dror memperkenalkan model *normative optimum* sebagai bentuk *extrarational* dalam pembuatan keputusan kebijakan dimana dalam konsep ini ada dua level yaitu level managerial yang dapat menggunakan konsep Lindblom tentang *incrementalism* dan level atas sebagai level politis dengan menggunakan aspek nilai (aspek normatif) atau non-rasional sebagai dasar pembuatan keputusan. Sedangkan Etzioni memperkenalkan *Mixed Scanning* sebagai kritikan terhadap *incrementalism* Lindblom. Etzioni tidak yakin praktek *incrementalism*, hasilnya dapat realistis dan memuaskan dalam pembuatan keputusan. *Incrementalism* mempunyai keterbatasan dalam mengembangkan keputusan karena tidak pernah tercipta inovasi sosial karena mengabaikan basis tersebut. *Mixed scanning* terdiri dari dua kombinasi, urutan atas, proses pembuatan kebijakan sebagai dasar yang fundamental untuk mengarahkan kebijakan. Dalam proses ini terjadi pembahasan nilai sebagai tujuan jangka panjang yang fundamental dan *incrementalism* tidak sepenuhnya dipakai sedangkan urutan selanjutnya, pada fase ini *incrementalism* dapat digunakan untuk menunjang keputusan fundamental yang sudah diputuskan tadi (Parsons, 1997:273-297).

Public choice approach. Pendekatan ini berangkat dari pandangan bahwa kekuasaan birokrasi dalam proses pembuatan keputusan hanya melayani dirinya sendiri dibanding kepentingan publik/ masyarakat umum. Karena kondisi itulah pendekatan pilihan publik muncul. Gordon Tullock, Anthony Downs dan William Niskanen merupakan deretan nama penggagas pendekatan pilihan Publik. Alasan lain pemicu kemunculan pendekatan pilihan publik adalah adanya inefisiensi birokrasi dan maraknya *expansionism* yang didukung penuh oleh partai-partai politik melalui kelompok *think thank* (Parsons, 1997:307).

Parson menjelaskan Gordon Tullock's adalah pemikir pendahulu yang berkontribusi dalam pengembangan pendekatan pilihan publik meskipun pandangannya tidak memuat secara gamblang tentang teori ekonomi. Tullock mengkritisi kinerja birokrasi pemerintahan di Amerika Serikat dimana mereka berorientasi hanya melayani dirinya sendiri. Tullock bersama Buchanan, juga melakukan kritik terhadap kompetisi partai politik yang hanya banyak mengebral janji untuk mendapatkan pemilih tanpa memberikan kepastian. Kekuasaan politisi hanya sekedar menjalankan tugasnya untuk mengamankan dukungannya dan sering menaikkan anggaran seenaknya. Birokrat hanya tertarik untuk memaksimalkan kepentingan diri mereka sendiri dibanding kepentingan publik dengan memperbesar anggaran departemen mereka. Proses politik melemah dalam mengontrol kekuasaan politik dan birokrasi. Untuk mengatasi kondisi tersebut, Tullock memberikan solusi bahwa perlu diperkenalkan kekuatan pasar untuk menggempur kepentingan birokrasi tersebut. Tullock juga merekomendasikan perlu adanya pengenalan kompetisi didalam birokrasi lewat program *contracting-out* (melepaskan diri dari kondisi terdahulu) lewat restrukturisasi birokrasi, privatisasi dan menumbuhkan suasana kompetisi antar departemen/ kantor pemerintah memberikan penghargaan. Namun solusi tersebut tidak memberikan dampak yang kuat hingga tahun 1970-an (Parsons, 1997:307-308).

Gagasan Tullock kemudian diteruskan oleh Anthony Downs dengan membangun teori yang berguna dalam pembuatan keputusan di birokrasi. Lewat aspek psikologi, teori tersebut dapat menganalisa dan memprediksi beberapa aspek kebiasaan birokrasi secara akurat. Secara umum, Downs memulai teorinya dengan asumsi bahwa pembuatan keputusan birokrasi didasarkan pada pencarian atau pemenuhan kepentingan dirinya sendiri. Berdasarkan penelitiannya, meskipun banyak motif birokrasi bervariasi, arahnya tetap sama yaitu selalu berusaha memaksimalkan kepentingan dirinya sendiri. Maka Downs menyarankan semua tindak tanduk birokrasi wajib diawasi dan dikontrol dengan ketat (Parsons, 1997:308-310).

Menurut Parsons (1997:17), mengutip John Maynard Keynes ilmu ekonomi digunakan sebagai alat yang menghubungkan pemerintah dengan politik. Keynes mengatakan bahwa ide-ide dalam ilmu ekonomi akan mempengaruhi

dalam pembuatan kebijakan di pemerintahan dibandingkan kepentingan politik. Menurut Solihin Abdul Wahab (1999:67;) kondisi tersebut diistilahkan sebagai invasi ilmu ekonomi ke wilayah pembuatan kebijakan publik. Dengan alat kalkulasi Teknonomi (teknik dan ekonomi) dikatakan Solihin Abdul Wahab (1999:44) bahwa penggunaan ilmu ekonomi sebagai alat analisa dapat meyingkirkan variabel-variabel penting lainnya seperti, warga negara, pengamat, para ahli diluar sistem dan lain-lain. Kondisi yang terjadi adalah adanya dominasi para pakar dan birokrat dengan menggunakan wacana resmi serta ketidak-mengertian masyarakat akan bahasa-bahasa teknis yang mereka pergunakan.

Tradisi penggunaan ilmu ekonomi beserta teknik-tekniknya dalam pembuatan kebijakan seperti *Operation Research (OR)*, *Programme Evaluation and Review Technique (PERT)*, *Critical Path Methode (CPM)*, *Budgeting Theory/ Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)*, *Management By Objective (MBO)*, *Zero Base Budgeting (ZBB)*, *Cost Benefit Analysis (CBA)* dan *Game Theory* (Wahab, 1999:69) dikembangkan di Amerika Serikat pada pertengahan abad XX hingga abad XXI. Solihin Abdul Wahab mengatakan: “perkembangan teknik-teknik analisis itu tak dapat dilepaskan pula dari fenomena budaya Amerika Serikat yang melahirkannya. Sebab, ia pada hakikatnya merupakan bagian integral dari gerakan reformasi yang berlangsung pada bidang administrasi publik di negara tersebut. Akar-akar pemikiran dan pendekatan yang melahirkan teknik-teknik itu adalah teori-teori ekonomi (*neo-classical economy theory*), utamanya ekonomi mikro (*micro economics*) dan ekonomi kesejahteraan (*welfare economics*), serta teori kuantitatif dalam pengambilan keputusan (*quantitative decision theory*).” (Wahab, 1999:67).

Penggunaan ilmu ekonomi dalam perumusan kebijakan publik di Amerika Serikat yang disebutkan Solihin Abdul Wahab di atas mengalami perkembangan silih berganti antara prinsip ekonomi yang diperkenalkan J.M. Keynes dengan teori-teori yang dikemukakan oleh ekonom Inggris Adam Smith dalam bukunya “*An Inquiry Into The Nature And Causes of Wealth of Nations*” di tahun 1776 hingga prinsip ekonomi mutakhir yang dikenal dengan ekonomi kapitalisme neoliberal. Semua perkembangan ilmu ekonomi termasuk didalamnya adanya pertentangan-pertentangan satu sama lain tersebut - bersumber pada titik ide

utama dari Smith tentang kapitalisme yang dibahas dalam bukunya tersebut. Ide tersebut adalah bahwa dalam pengelolaan masalah publik pada dasarnya tidak diperkenankan adanya intervensi dan mengaitkan kedalam urusan ekonomi dan aktivitas bisnis. Negara harus bebas dari campur tangan terhadap pasar dan memberikan kebebasan kepada privat atau individu untuk menjalankan aktifitas ekonomi. Peran negara dan politik hanya menjamin dan meneptakan keamanan bagi warga negara (Parsons, 1997:4). Menurut Karl Marx kondisi tersebut menjadikan ekonomi sebagai basis dari superstruktur yang lain seperti persoalan politik, hukum, sosial, agama, filsafat dan budaya sehingga ekonomi menyeter seluruh aktivitas kehidupan (Suseno, 1999:142-146).

Secara garis besar perkembangan penetrasi ilmu ekonomi yang bercorak positivistik kedalam kebijakan publik mengelompok pada dua pandangan besar (*mainstream*) walaupun keduanya menganut paham liberalisme. Antara *New Liberalism* yang diperkenalkan oleh J.M. Keynes dan John Dewey dengan *Public Management* atau secara ekonomi politik diistilahkan sebagai *neoliberalism* yang diperkenalkan oleh Milton Friedman dan Friederich August Von Hayek sebagai terusan pemikiran Adam Smith sebelumnya. Menurut Sugiono dalam Budi Winarno (2004:84) bahwa kedua *mainstream* orientasi kebijakan tersebut mempengaruhi tatanan ekonomi pasca perang dunia (PD) II. Kelompok pertama, kelompok kapitalisme nasional yang menuntut lebih banyak peran aktif negara yang berusaha mewujudkan tujuan-tujuan sosial. Kelompok ini dikenal sebagai *merkantilisme ekonomi* atau *new liberalisme* tadi. Kelompok kedua berorientasi pada internasionalisme liberal yang berusaha mewujudkan perekenomian dunia yang terbuka. Kelompok ini disebut (neo)liberalisme ekonomi.

New Liberalism dalam kebijakan publik diperkenalkan oleh Wayne Parsons (1997:5) dalam bukunya "*Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis*". Parsons menyebutkan bahwa *New Liberalism* pernah diungkapkan oleh Dewey di Amerika dan Hobhouse dan Keynes di Inggris. Inti dari *New Liberalism* adalah pasar akan lebih lama bertahan ketika kepentingan publik dan kepentingan pribadi dapat bertemu. *New liberalism* adalah kunci untuk mengatasi konflik antara hak-hak yang dituntut oleh kepentingan privat dan publik.

New liberalism sebagai sebuah sistem kebijakan lahir disaat kapitalisme klasik (*old liberalism*) sebagai kebijakan yang berorientasi pada kegiatan ekonomi yang menekankan pada pemupukan modal mengalami krisis dalam implementasinya. Kapitalisme Klasik (*old Liberalisme*) yang dimaksud adalah kapitalisme buah pikiran Adam Smith, kapitalisme borjuasi yang berusaha mengakumulasi modal lewat perdagangan bebas dan menjauhkan diri dari intervensi negara. Kemakmuran, kekayaan dan keadilan disebuah negara dihitung berdasarkan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan dalam teori kapitalisme klasik untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi diperlukan kelas-kelas kapitalis borjuasi yang kreatif dan tekun untuk melihat masa depan serta diperlukan juga keberanian untuk mengambil resiko. Maka kreativitas, keberanian serta keberanian untuk mengambil resiko dapat terjamin dan bisa diperlakukan adil bila negara tidak ikut campur dalam kegiatan tersebut (lihat Ebeinstein dan Fogelman, 1994:167-168).

Menurut Parsons (1997:5) ide-ide liberal tersebut roboh sejak akhir abad XIX dimana penetrasi ekonomi politik yang mensyaratkan campur tangan negara pada kehidupan sosial seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, perumahan, perencanaan kota dan lain-lainnya telah masuk kedalam proses kebijakan publik. Masuknya intervensi negara terhadap kehidupan sosial khususnya ekonomi menandai kapitalisme klasik yang sebelumnya dianut oleh banyak negara telah mengalami kegagalan produksi yang berujung pada krisis ekonomi.

Ebeinstein dan Fogelman (1994:167) dalam sisi pandang yang lain, mengutarakan bahwa kemajuan ekonomi dengan pertumbuhan ekonomi tinggi yang sebelumnya tidak pernah terjadi di setiap negara juga disertai perkembangan lain yang menyedihkan. Perkembangan lain tersebut seperti kecenderungan kearah monopoli yang menghalangi terciptanya keuntungan dari persaingan di pasar bebas. Kemakmuran dan depresi terjadi silih berganti dan berakibat mengganggu kestabilan pertumbuhan ekonomi (*upward trend*). Ketimpangan kemakmuran, pengangguran, kemiskinan di usia lanjut, terabainya kelestarian lingkungan merupakan akibat dari krisis ekonomi yang diciptakan oleh kebijakan kapitalisme klasik Adam Smith.

Menurut Revrison Baswir (1999:13) telah terjadi kegagalan pasar seperti yang diutarakan Keynes. Maka dengan kondisi-kondisi yang disebutkan di atas

New liberalism lahir untuk mengatasi masalah tersebut. Keynes berpendapat bahwa *full employment* (keadaan tanpa pengangguran) adalah mutlak diperlukan untuk pertumbuhan kapitalisme lebih lanjut. Sedangkan keadaan tanpa pengangguran dapat terecipta jika negara campur tangan untuk aktif dan terlibat langsung dalam urusan ekonomi seperti investasi di bidang industri (Pontoh, P 2003:40). Dengan kata lain, agar *full employment* dapat terjamin, Keynes merekomendasikan pemerintah untuk mengintervensi urusan fiskal negara (*government fiscal intervention*) (Mosco, P 1998:51).

Campur tangan pemerintah lainnya dalam perekonomian menurut Ebeinstein dan Fogelman (1994:167-169) adalah dilakukannya serangkaian regulasi (peraturan) yang menggariskan, melarang, dan memantau pelaksanaan usaha atau bisnis tertentu. Hasil dari regulasi ini menjaga agar tidak terjadi kekayaan yang berlebih dalam perekonomian pasar dengan memeberikan hak tiap **warga negara atas kemerdekaan** untuk menyatakan hasrat ekonominya. Perluasan pelayanan dan jasa negara (BUMN) juga merupakan campur tangan pemerintah yang akhirnya menciptakan perluasan dan pemusatan kekuasaan pemerintah secara nyata.

Campur tangan pemerintah terhadap perekonomian sebuah negara sebenarnya merupakan buah refleksi pemikiran Keynes mengenai pendapatnya tentang "kematian *laissez faire*" (*The End of Laissez Faire*). Pendapatnya tersebut berbentuk essay untuk menyerang teori *Laissez Faire* yang pernah di utarakan Adam Smith. Dalam *The General Theory of Employment, Interest and Money* dan *The End of Laizzes Faire*, Keynes dalam Robert Skidelsky (2000:76) merumuskan teori ekonomi yang mengharuskan perlunya campur tangan pemerintah dan pendanaan langsung dari pemerintah untuk menanggulangi kemerosotan investasi swasta dan daya beli demi merangsang pemulihan ekonomi. Dengan kata lain, Keynes mengkonsepsikan bahwa negara adalah konsumen dan investor sekaligus. (Parsons, 1997:8)

Hobson maupun Keynes dalam Mutis (2002:7-8) sepakat bahwa perlu adanya penerapan asas sosialisisme yang sejalan dengan demokratisasi kehidupan ekonomi. Pemerintah harus aktif untuk mengimbangi antara kepentingan perorangan (privat) yang kaya dengan kepentingan masyarakat (publik) yang luas.

Caranya, pemerintah harus memihak kepada kepentingan bagian yang terbesar dari masyarakat yang terlibat secara langsung dalam proses produksi, lebih-lebih bagi mereka yang miskin. Bukan memihak kepada penimbun kekayaan yang jelas-jelas tidak ikut langsung dalam proses produksi. Artinya dengan peran pemerintah tadi dengan sendirinya dapat mengurangi dorongan aktifitas ekonomi yang hanya beorientasi pada pengambilan keuntungan sebesar-sebesarannya semata menuju penciptaan keadilan ekonomi bagi seluruh masyarakat.

Keynes (1991:2004) mempunyai alasan mengapa pemerintah harus berperan dalam persoalan keadilan dan pemerataan pendapatan. Karena biasanya orang miskin selalu membelanjakan pendapatan mereka untuk menutupi kebutuhan mereka yang selalu kekurangan. Akhirnya kesempatan untuk menabung sulit dilakukan. Pendapatan mereka sendiri merupakan upah kerja produksi dari para kelas pemodal/investor yang dibayar lebih kecil dibanding pnghasilan kelas pmodal/investor. Padahal pendapatan mereka didapat dari hasil produksi kelas pekerja/buruh yang miskin tadi. Keynes juga menganjurkan perlunya kebijakan yang mencegah munculnya suatu kelas atau golongan rentenir yang makin kaya, namun kekayaannya tersebut diperoleh tanpa turut serta dalam produksi langsung.

Pemihakan kepada kelas pekerja oleh Keynes dalam bentuk yang lain adalah peningkatan upah pekerja/ buruh. Hal ini dilakukan semata-mata untuk mengatasi kurangnya permintaan (*demand*) yang merupakan cacat bawaan kapitalisme. Berdasarkan perkembangan studi kebijakan yang telah dijelaskan dimuka, beberapa pendekatan non-ekonomi dalam studi kebijakan berkembang untuk mengatasi masalah hegemoni ilmu ekonomi-statistik dalam studi kebijakan. Maka bermunculan dan berkembanglah pendekatan-pendekatan *multi-method* – multidisiplin untuk memahami kebijakan publik secara luas. Ilmu kebijakan publik bukanlah dianalisa dengan pendekatan ilmu tertentu, ekonomi misalnya, namun masalah-masalah kebijakan perlu dianalisa dengan berbagai multidisiplin.

2.2.2 Implementasi Kebijakan Publik

Salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik adalah tahap implementasi. Implementasi kebijakan adalah tahap lanjutan setelah kebijakan dirumuskan secara jelas dan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Lester dan Stewart dalam Winarno (2007:17) menjelaskan bahwa "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan".

Sementara Widodo (2008:18) menjelaskan Implementasi berarti "Menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu tertentu". Kedua penjelasan tersebut menyiratkan bahwasannya dalam implementasi kebijakan memerlukan berbagai sumber daya dalam rangka mewujudkan tujuan yang ingin dicapai. Seperti dijelaskan oleh Jones dalam Widodo (2008:19) dalam pelaksanaan kebijakan tersebut menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional, yang dalam hal ini sering disebut *resources*. Oleh karena itu Jones merumuskan batasan implementasi dalam hal ini adalah proses penerimaan sumber daya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang dikerjakan. Berkaitan dengan hal tersebut Meter dan Horn dalam Winarno (2007:19) memberikan batasan implementasi sebagai :

Tindakan yang dilakukan oleh individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Teori teori diatas menyimpulkan bahwasannya Implementasi merupakan proses yang kompleks yang melibatkan berbagai aktor serta menggunakan

berbagai sumber daya dalam pelaksanaannya dan dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu, selain itu implementasi merupakan tahapan yang krusial dan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan proses kebijakan. Bagaimanapun baiknya suatu kebijakan jika tidak diimplementasikan tidak akan menimbulkan dampak atau tujuan yang diinginkan. Seperti yang dikemukakan oleh Hoogerwerf yang menjelaskan “Agar suatu kebijakan dapat memberikan hasil yang diharapkan, maka kebijakan itu harus dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih dan ingin direalisasikan”.

Tahap Implementasi dilaksanakan setelah kebijakan dirumuskan, seperti dikemukakan oleh Nugroho (2011:617) bahwasannya “Implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut”. Proses implementasi lebih lanjut dijelaskan oleh Mazmanian & Sabatier dalam Widodo (2008:18) yang mengemukakan bahwa “Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”. Dari kedua teori tersebut dapat dijelaskan bahwasannya dalam pelaksanaan suatu kebijakan hanya dapat diterapkan jika sudah terdapat dasar hukum yang memayungi kebijakan tersebut dan setiap pelaksana kebijakan bertindak ataupun tunduk kepada petunjuk-petunjuk yang ada pada dasar hukum tersebut dalam rangka mentransformasikan kebijakan tersebut.

Dalam implementasinya sendiri tidak terlepas dari berbagai kendala yang timbul akibat proses yang rumit dan kompleks, kendala tersebut menjadi penghambat dalam keberhasilan suatu implementasi bahkan dapat menyebabkan gagalnya implementasi tersebut. Karakteristik masalah merupakan salah satu dari tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi seperti yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab yang mengidentifikasi Karakteristik masalah yang terdiri atas :

1. Kesulitan Teknis. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan, sifat dari suatu masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.

2. Keragaman perilaku kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya homogen. Sebaliknya apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit.
3. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program relatif akan sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif lebih mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
(Wahab,1997,P 59)

Sementara itu Wahab menjelaskan bahwasannya suatu kebijakan gagal diimplementasikan karena disebabkan oleh faktor-faktor berikut :

1. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tidak mau bekerja sama dalam kebijakan tersebut;
2. Pihak-pihak yang terlibat tersebut telah bekerja secara tidak efisien atau setengah hati;
3. Pihak-pihak yang terlibat tidak menguasai permasalahan yang dihadapi;
4. Kemungkinan permasalahan yang dihadapi di luar jangkauan kekuasaan pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi tersebut.
(Wahab,1997,P 59)

Dari berbagai hal diatas, dapat diketahui banyak kendala yang dapat menghambat keberhasilan dari pelaksanaan atau kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat sebelum diputuskan dan dilaksanakan harus direncanakan dengan matang sehingga peramalan yang dibuat mampu memprediksi kendala ataupun masalah yang mungkin timbul. Sebuah implementasi agar efektif memerlukan berbagai ketepatan, Nugroho (2010:615) merinci prinsip ketepatan yang perlu dipenuhi dalam hak keefektifan kebijakan antara lain :

1. Ketepatan kebijakan. apakah kebijakannya sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2. Ketepatan pelaksanaan. Ketepatan dalam hal pelaksana atau aktor dari implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah dan masyarakat/swasta, dan implementasi kebijakan yang diswastakan.
3. Ketepatan target. Ketepatan target berkaitan dengan tiga hal yaitu pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih dengan intervensi lain, dan tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua kesiapan kondisi target untuk diintervensi, ketiga apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.
4. Ketepatan Lingkungan. Terdiri atas dua lingkungan yaitu lingkungan kebijakan yaitu interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Serta lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas persepsi publik atas kebijakan, interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat, dan individu-individu tertentu yang memiliki peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Selain keempat hal diatas, Hogwood dan Gun yang dikutip Wahab (1997:70), menjelaskan sepuluh syarat agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik dan sempurna, antara lain :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan./instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesempatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditetapkan dalam urutan yang tetap.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Berdasarkan teori diatas dapat disimpulkan bahwasannya Implementasi memerlukan berbagai faktor faktor pendukung agar implementasi dapat berhasil serta perlu diprediksi kendala ataupun hambatan yang mungkin timbul yang dapat mengakibatkan gagalnya suatu implementasi.

Salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik adalah tahap implementasi. Implementasi kebijakan adalah tahap lanjutan setelah kebijakan dirumuskan secara jelas dan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Lester dan Stewart dalam Nugroho (2011:633) menjelaskan bahwa "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan".

Sementara Widodo (2008:30) menjelaskan Implementasi berarti "Menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu tertentu". Kedua penjelasan tersebut menyiratkan bahwasannya dalam implementasi kebijakan memerlukan berbagai sumber daya dalam rangka mewujudkan tujuan yang ingin dicapai. Seperti dijelaskan oleh Jones dalam Widodo (2008:18) dalam pelaksanaan kebijakan tersebut menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional, yang dalam hal ini sering disebut *resources*. Oleh karena itu Jones merumuskan batasan implementasi dalam hal ini adalah proses penerimaan sumber daya tambahan sehingga dapat

menghitung apa yang dikerjakan. Berakitan dengan hal tersebut Meter dan Horn dalam Nugroho (2011:627) memberikan batasan implementasi sebagai :

Tindakan yang dilakukan oleh individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk meneapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan- tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan

Teori teori diatas menyimpulkan bahwasannya Implementasi merupakan proses yang kompleks yang melibatkan berbagai aktor serta menggunakan berbagai sumber daya dalam pelaksanaannya dan dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu, selain itu implementasi merupakan tahapan yang krusial dan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan proses kebijakan. Bagaimanapun baiknya suatu kebijakan jika tidak diimplementasikan tidak akan menimbulkan dampak atau tujuan yang diinginkan. Seperti yang dikemukakan oleh Hoogerwerf yang menjelaskan "Agar suatu kebijakan dapat memberikan hasil yang diharapkan, maka kebijakan itu harus dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih dan ingin direalisasikan".

Tahap Implementasi dilaksanakan setelah kebijakan dirumuskan, seperti dikemukakan oleh Nugroho bahwasannya "Implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut". Proses implementasi lebih lanjut dijelaskan oleh Mazmanian & Sabatier dalam Nugroho (2011:629) yang mengemukakan bahwa "Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan". Dari kedua teori tersebut dapat dijelaskan bahwasannya dalam pelaksanaan suatu kebijakan hanya dapat diterapkan jika sudah terdapat dasar hukum yang memayungi kebijakan tersebut dan setiap pelaksana kebijakan bertindak ataupun

tunduk kepada petunjuk-petunjuk yang ada pada dasar hukum tersebut dalam rangka mentransformasikan kebijakan tersebut.

Dalam implementasinya sendiri tidak terlepas dari berbagai kendala yang timbul akibat proses yang rumit dan kompleks, kendala tersebut menjadi penghambat dalam keberhasilan suatu implementasi bahkan dapat menyebabkan gagalnya implementasi tersebut. Karakteristik masalah merupakan salah satu dari tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi seperti yang dikemukakan oleh Mazamanian dan Sabatier dalam Nugroho (2011:629) yang mengidentifikasi Karakteristik masalah yang terdiri atas :

1. Kesulitan Teknis. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan, sifat dari suatu masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
2. Keragaman perilaku kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarnya homogen. Sebaliknya apabila kelompok sasarnya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit.
3. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program relatif akan sulit diimplementasikan apabila sasarnya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarnya tidak terlalu besar.
4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif lebih mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

Sementara itu Wahab (1997:70) menjelaskan bahwa suatu kebijakan gagal diimplementasikan karena disebabkan oleh faktor-faktor berikut :

1. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tidak mau bekerja sama dalam kebijakan tersebut;
2. Pihak-pihak yang terlibat tersebut telah bekerja secara tidak efisien atau setengah hati
3. Pihak-pihak yang terlibat tidak menguasai permasalahan yang dihadapi;

4. Kemungkinan permasalahan yang dihadapi di luar jangkauan kekuasaan pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi tersebut.

Dari berbagai hal diatas, dapat diketahui banyak kendala yang dapat menghambat keberhasilan dari pelaksanaan atau kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat sebelum diputuskan dan dilaksanakan harus direncanakan dengan matang sehingga permasalahan yang dibuat mampu memprediksi kendala ataupun masalah yang mungkin timbul. Sebuah implementasi agar efektif memerlukan berbagai ketepatan, Nugroho merinci prinsip ketepatan yang perlu dipenuhi dalam hak keefektifan kebijakan antara lain :

1. Ketepatan kebijakan. apakah kebijakannya sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2. Ketepatan pelaksanaan. Ketepatan dalam hal pelaksana atau aktor dari implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah dan masyarakat/swasta, dan implementasi kebijakan yang diswastakan.
3. Ketepatan target. Ketepatan target berkaitan dengan tiga hal yaitu pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih dengan intervensi lain, dan tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua kesiapan kondisi target untuk diintervensi, ketiga apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya.
4. Ketepatan Lingkungan. Terdiri atas dua lingkungan yaitu lingkungan kebijakan yaitu interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Serta lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas persepsi publik atas kebijakan, interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat, dan individu-individu tertentu yang memiliki peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Selain keempat hal diatas, Hogwood dan Gun yang dikutip Wahab (1997:72), menjelaskan sepuluh syarat agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik dan sempurna, antara lain :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan./instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk melaksnakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang eukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijaksanaan yang akan diimplemantasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesempatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditetapkan dalam urutan yang tetap.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Berdasarkan teori diatas dapat disimpulkan bahwasannya Implementasi memerlukan berbagai faktor faktor pendukung agar implementasi dapat berhasil serta perlu diprediksi kendala ataupun hambatan yang mungkin timbul yang dapat mengakibatkan gagalnya suatu implementasi.

Wibawa menjelaskan bahwa tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau *makro* menjadi tindakan konkrit atau mikro. (Wibawa,1994,P 2)

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III, yang mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: “faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? Dan faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?”

(Edward.1994, P 9-10). Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Implementasi Kebijakan merupakan proses yang krusial dalam proses kebijakan publik dan kebijakan yang diimplementasikan tersebut haruslah mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerjasama secara sinergis untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak dan tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan merupakan fenomena yang kompleks sebagai sebuah proses, keluaran (*output*), maupun hasil.

Menurut Webster dalam Wahab (1997:43), merumuskan bahwa “*To implement* (mengimplementasikan), berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).” Pada dasarnya implementasi kebijakan dilakukan agar dapat menghindari dari tindakan pemerintah yang sia – sia dalam merumuskan suatu kebijakan. Pendapat ini didukung oleh Silalahi sebagai berikut:

”Hal yang paling esensial dalam kebijakan publik adalah usaha – usaha untuk melakukan kebijakan publik. Pelaksanaan kebijakan merupakan serangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan, karena tanpa adanya suatu pelaksanaan maka kebijakan yang telah dirumuskan akan sia – sia belaka. Oleh karena itu pelaksanaan kebijakan merupakan kedudukan yang paling tinggi dalam kebijakan publik.” (Silalahi,1989,P 147)

Selain itu, didukung dengan adanya pendapat Udoji, yang dikutip oleh Wahab, menegaskan bahwa: ”Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapih dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”

Berdasarkan uraian di atas, implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan karena di dalam proses ini

terlaksananya manajemen pencapaian tujuan untuk memecahkan permasalahan praktis di lapangan. Pengertian implementasi kebijakan lainnya banyak dikemukakan oleh para ahli diantaranya Meter dan Horn yang menyatakan sebagai berikut: *“Those actions by public individuals (or Groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.”* (Silalahi, 1989, P 148)

Namun penetapan suatu kebijakan dan pengimplementasi kebijakan oleh pemerintah, tidak selalu berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan tersebut benar – benar akan menimbulkan dampak atau perubahan – perubahan yang diharapkan. Dunsire menamakan gejala tersebut dengan *Implementation Gap*, yaitu:

“Implementation Gap merupakan suatu keadaan di mana dalam proses kebijaksanaan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijaksanaan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijaksanaan).”

Untuk mengatasi besar kecilnya *Implementation Gap* yang ada, sedikit banyak tergantung pada pendapat Williams yang disebut dengan *Implementation Capacity*, yang dikutip oleh Wahab sebagai berikut:

“Implementation capacity adalah kemampuan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.”. (Wahab 1997:61)

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang sangat penting dalam suatu kebijakan dan di dalam prosesnya terdapat beberapa perilaku bermasalah dari para *role occupant/stakeholders/public*. Oleh karena itu dalam penilaian keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat dari proses perumusan kebijakannya karena pada dasarnya antara implementasi kebijakan dan perumusan kebijakan diibaratkan seperti mata uang yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Implementasi kebijakan ada karena perumusan kebijakan dan sebaliknya, perumusan kebijakan tidak dapat berguna dan dianggap sebagai

tindakan sia – sia serta tidak akan dapat berjalan semestinya dan tidak mampu mencapai tujuan tanpa adanya implementasi kebijakan.

Untuk menggali permasalahan yang timbul di dalam proses implementasi suatu kebijakan, diperlukan penelitian yang mendalam terhadap beberapa perilaku bermasalah yang timbul dari para *stakeholders/public* pelaksana kebijakan sehingga syarat – syarat keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah berkurangnya perilaku – perilaku bermasalah yang timbul pada saat kebijakan tersebut diimplementasikan.

2.3 New Public Management

Munculnya kritik yang keras yang ditujukan kepada organisasi-organisasi sector publik menimbulkan gerakan untuk melakukan reformasi manajemen sektor publik. Salah satu gerakan reformasi sektor public itu adalah munculnya konsep *New Public Management*. *New Public Management* telah mempengaruhi proses perubahan organisasi sektor publik secara komprehensif di hampir seluruh dunia. Penekanan gerakan *New Public Management* tersebut adalah pada pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan modernisasi pemberian pelayanan publik. Istilah *New Public Management* pada awalnya dikenalkan oleh Christopher Hood tahun (1991), ia kemudian menyingkat istilah tersebut menjadi NPM.

Ditinjau dari perspektif historis pendekatan manajemen modern di sektor publik tersebut pada awalnya muncul di Eropa tahun 1980-an dan 1990-an sebagai reaksi dari tidak memadainya model administrasi publik tradisional. Pada perkembangannya, pendekatan manajerial modern tersebut memiliki banyak sebutan, misalnya: '*managerialism*,' '*new public management*' '*Market-based public administration*,' '*postbureaucratic paradigm*,' dan '*entrepreneurial government*.' Istilah yang kemudian banyak dipakai untuk menyebut model manajemen publik modern tersebut adalah *New Public Management*. Istilah *New Public Management* dan *Managerialism* sering saling menggantikan, namun istilah *New Public Management* yang kemudian banyak dipakai.

Adanya berbagai nama untuk menyebut pendekatan manajemen modern di sektor publik tersebut pada dasarnya bermuara pada pandangan umum yang sama. *Pertama*, perubahan model manajemen publik tersebut menunjukkan adanya

pergeseran besar dari model administrasi public tradisional menuju sistem manajemen public modern yang memberikan perhatian yang lebih besar terhadap pencapaian kinerja dan akuntabilitas manajer publik. *Kedua*, perubahan itu menunjukkan adanya keinginan untuk bergerak meninggalkan model birokrasi klasik menuju model organisasi modern yang lebih fleksibel. *Ketiga*, perlunya dibuat tujuan organisasi yang jelas dan tujuan personal. Hal itu berdampak pada perlunya dilakukan pengukuran atas prestasi yang mereka capai melalui indikator kinerja. Terdapat evaluasi program secara sistematis. *Keempat*, staf senior tampaknya secara politis lebih *commit* terhadap pemerintah saat itu daripada bersikap netral atau non-partisan. *Kelima*, fungsi pemerintah tampaknya akan lebih banyak berhadapan dengan pasar, misalnya tender, yang oleh Osborne dan Gaebler disebut "*catalytic government: steering rather than rowing.*" Keterlibatan pemerintah tidak selalu berarti memfasilitasi pemerintah melalui sarana birokrasi. *Keenam*, terdapat kecenderungan untuk mengurangi fungsi pemerintah melalui privatisasi dan bentuk lain dari marketisasi sektor publik (Hughes, 1998, P 55-58)..NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen pada sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam organisasi sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender (*Compulsory Competitive Tendering-CCT*), dan *privatisasi* perusahaan-perusahaan publik.

Penerapan konsep *New Public Management* telah menyebabkan terjadi perubahan manajemen sektor publik yang drastis dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Penerapan konsep NPM dapat dipandang sebagai suatu bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi publik, depolitisasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Perubahan tersebut juga telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Beberapa pihak meyakini bahwa paradigma *New Public Management* merupakan sebuah fenomena internasional sebagai bagian dari proses global. Konsep NPM begitu

cepat mempengaruhi praktik manajemen publik di berbagai negara sehingga membentuk sebuah gerakan yang mendunia.

Konsep *New Public Management* pada dasarnya mengandung tujuh komponen utama, yaitu:

1. Manajemen profesional di sektor publik
2. Adanya standar kinerja dan ukurankinerja
3. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome
4. Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik
5. Menciptakan persaingan di sektor publik
6. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya.

2.3.1 Privatisasi BUMN

Privatisasi merupakan kebijakan publik yang mengarahkan bahwa tidak ada alternatif lain selain pasar yang dapat mengendalikan ekonomi secara efisien serta menyadari bahwa sebagian besar pembangunan ekonomi yang dilaksanakan selama ini seharusnya diserahkan kepada sektor swasta. (Bastian,2002,P 18) Privatisasi merupakan simbol dari upaya mengurangi peranan pemerintah dan memberi kepercayaan pada swasta dalam sistem perekonomian suatu negara dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat (Sembel,1998,P 89). Hal ini juga berhubungan dengan fenomena global dimana sistem ekonomi yang terpusat pada negara ditransformasikan menjadi suatu sistem ekonomi yang berpusat pada ekonomi pasar (Mallarangeng,2007,P 133).

Erry Riyana Hardjapamekas dalam Asnawi (2002:15) mengemukakan bahwa perekonomian yang menganut sistem pasar sebagai pengalokasian sumber daya ekonominya, daya saing perekonomian ditentukan oleh efisiensi mekanisme pasarnya. Kegagalan pasar terjadi apabila kegiatan perekonomian mengakibatkan inefisiensi alokatif terhadap kondisi pasar yang ideal. Sejauh ini sumber kegagalan pasar dikelompokkan menjadi 4 kategori yaitu adanya monopoli, adanya eksternalitas, keberadaan *public goods* dan buruknya informasi. Kegagalan pasar

menciptakan peluang bagi pemerintah untuk memperbaiki keadaan melalui regulasi dan intervensi pasar.

Keberadaan BUMN didalam perekonomian nasional pada dasarnya merupakan wujud dari intervensi negara sebagai upaya mengatasi kegagalan pasar tersebut. Upaya privatisasi yang terjadi pada hampir semua negara merupakan gerakan pengenalan kembali kekuatan pasar didalam sistem perekonomian (Basri,2006,P 79).

Dengan definisi lain privatisasi merupakan upaya mengembalikan aktifitas perekonomian kepada masyarakat (sektor swasta) dan memperkecil campur tangan pemerintah dalam kegiatan perekonomian. Menurut Tony Prasetyantono dalam Nugroho (2006:33) bahwa dalam wacana akademik fenomena privatisasi sudah mendapat perlindungan "payung" teori yang memadai, beberapa argumen yang mendukung privatisasi didasarkan pada akar teori kegagalan pemerintah (*government failure*), *teori property rights*, hubungan *principal agent* dan masalah insentif. Lebih lanjut dijelaskan oleh Savas:

"The word private first appeared in a dictionary and was defined as to make private, especially to change (as a business or industry) from public private control or ownership. But the word has already acquired a broader meaning, it has come to symbolize a new way of looking society's needs and rethinking of the rule of government in fulfilling them, it means relying more on society's private institutions and less government to satisfy the needs of the people" (Savas, 1987, P3)

Di Inggris sebagai negara pencetus gerakan globalisasi global, dalam transkrip pidato Margaret Thatcher dalam pidatonya yang mengatakan bahwa akan membebaskan Inggris dari sosialisme dimana privatisasi dianalogikan sebagai:

- a. Pengembalian Perusahaan negara kepada sektor swasta.
- b. Kontrak jasa kepada swasta.
- c. Kompetisi dalam kegiatan ekonomi. (Toha, 1992, P 121)

Savas (1989:138) memberikan klasifikasi mengenai privatisasi ke dalam 3 hal yaitu pengertian konsep dasar (*basic definition*), konsep lama (*old conception*), dan konsep lebih baru (*newer conception*).

“Then, what is privatization? There might be several concepts of what privatization really means. A basic definition goes like this: privatization is the participation of the private sector in the production and/or delivery of public choice. An old conception and definition of it involves contractual relationship between the government and the private sector entity as a basis for service provision. A newer conceptualization of it involves private sector development and ownership of facilities as well production and delivery of services”

Definisi privatisasi juga diberikan oleh World Bank, lembaga internasional ini membedakan privatisasi dalam arti luas dan arti sempit, dalam arti luas diartikan sebagai sebagai semua tindakan yang menggerakkan perusahaan atau suatu sistem perekonomian ke arah kepemilikan swasta atau semua yang cenderung membuat perilaku perusahaan negara mirip dengan perusahaan swasta sementara dalam arti sempit diartikan sebagai bentuk pembebasan perusahaan, tanah, dan asset-asset yang dikuasai oleh negara. Selanjutnya privatisasi membantu terbentuknya pasar bebas, mengembangkannya kompetisi kapitalis, yang oleh para pendukungnya dianggap akan memberikan harga yang lebih kompetitif kepada publik. Sebaliknya, para sosialis menganggap privatisasi sebagai hal yang negatif, karena memberikan layanan penting untuk publik kepada sektor privat akan menghilangkan kontrol publik dan mengakibatkan kualitas layanan yang buruk, akibat penghematan-penghematan yang dilakukan oleh perusahaan dalam mendapatkan profit.

Privatisasi merupakan salah satu pilihan pemerintah yang diambil untuk menstabilkan kondisi keuangan negara dan untuk menambah devisa dari hasil penjualan sebagian saham BUMN atau aset milik negara lainnya ke investor atau pihak lain yang memiliki kemampuan manajemen dan finansial, baik di dalam dan luar negeri. Privatisasi oleh Cowan (1990:1-2) didefinisikan sebagai *the transfer of a function activity or organization from the public to the private sector* (Peralihan fungsi aktifitas atau organisasi dari kepemilikan publik menuju kepemilikan swasta). Lebih lanjut Cowan menerangkan bahwa proses privatisasi juga dapat diartikan dalam bentuk lain seperti pada sebuah persaingan bebas, asset yang dimiliki oleh rakyat banyak dialihkan kepemilikannya pada perseorangan

Universitas Indonesia

atau perusahaan swasta setelah pemerintah tidak mengelola asset itu. Sedangkan Bastian (2002:22) menyimpulkan privatisasi dari beberapa ahli sebagai perubahan kepemilikan perusahaan negara menjadi milik negara.

Dalam buku "Apa dan bagaimana Privatisasi BUMN" yang diterbitkan *Institute for Good Corporate Governance Studies* (2003:3) privatisasi diartikan sebagai penyerahan kontrol efektif dari sebuah perseroan kepada manajer dan pemilik swasta dan biasanya terjadi apabila mayoritas saham perusahaan dialihkan kepemilikannya kepada swasta. Budi Setiono menyimpulkan ide privatisasi didasarkan pada pengharapan terhadap penyelenggaraan pemerintah yang harus dilaksanakan secara lebih efektif-efisien, bermutu, memuaskan masyarakat sebagai konsumen, serta optimalisasi kinerja dan manajemen birokrasi pemerintah.

Hamid dan Anto (2000:64) maupun Anoraga (1993:2) menyamakan pengertian privatisasi dengan swastanisasi, yaitu melepaskan sebagian atau seluruh saham kepada pihak swasta, baik itu secara langsung maupun melalui pasar modal (*go public*). Menurut Asnawi (2002:10) privatisasi pada hakekatnya adalah melepas kontrol monopolistik negara atau pemerintah atas BUMN, sebab terjadinya distorsi akibat kontrol monopolistik negara mengakibatkan pengelolaan BUMN menjadi sama dengan birokrasi pemerintah, kemudian adanya benturan kepentingan antara fungsi pemerintah sebagai regulator dengan penyelenggara bisnis sekaligus dan juga menyebabkan BUMN yang cenderung menjadi tidak transparan.

Menurut Petras dan Veltmeyer (2002:171) privatisasi tidak ubahnya sebagai denasionalisasi, dimana privatisasi diartikan sebagai bagian dari proses pembalikan kesejahteraan sosial dan rekonsentrasi pendapatan global. Privatisasi juga menyangkut pengalihan perusahaan-perusahaan milik negara dan didanai oleh pembayar pajak kepada korporasi-korporasi swasta. Sedangkan Baswir (1999:140) menjelaskan privatisasi sebagai penjualan perusahaan milik negara atau BUMN. Dalam pengertian yang luas Baswir (2003:87) mendefinisikan privatisasi sebagai suatu proses mentransformasikan metode pengelolaan BUMN dan harta publik lainnya, agar lebih menyerupai metode pengelolaan yang terdapat di sektor swasta.

Didik J. Rachbini (2001:83) berpendapat bahwa privatisasi diyakini secara teoritis sebagai langkah penyehatan dan efisiensi secara gradual dan komprehensif. Masuknya sektor swasta ke dalam tubuh BUMN akan menjadi unsur baru yang akan memberikan nilai tambah manajemen, transparansi, teknologi dan berbagai peluang dari luar untuk memperkuat BUMN tersebut.

Menurut Bastian (2002: 156) bahwa privatisasi selain cara melakukan penjualan atas sebagian saham-saham milik perusahaan negara kepada pihak swasta juga mengalihkan asset produktif untuk dikelola pihak swasta. Sebagai sebuah kebijakan politik yang menyangkut sasaran perkembangan ekonomi maka kebijakan privatisasi memiliki muatan yang mencakup deregulasi sistem perekonomian yang lebih terbuka. Maksud dari sistem perekonomian yang terbuka adalah sistem ekonomi yang melandaskan diri terhadap berbagai kepentingan program liberalisasi pasar sehingga privatisasi adalah salah satu cara agar entitas ekonomi didalam negara mempunyai daya saing di dalam persaingan ekonomi global. Pemerintah Indonesia sendiri mendefinisikan Privatisasi dalam keputusan Presiden (kepres) RI nomor 122 tahun 2001 tentang Tim Kebijakan Privatisasi BUMN sebagai pengalihan atau penyerahan sebagian kontrol atas sebuah BUMN kepada swasta antara lain melalui cara penawaran umum, penjualan saham secara langsung kepada mitra strategis, penjualan saham perusahaan kepada karyawan, dan atau cara-cara lain yang dipandang tepat.

Menurut Wessel (1999) dalam Setiono (2002:121) privatisasi sebenarnya dilatarbelakangi oleh fenomena ketidakpuasan terhadap biaya tinggi dalam penyelenggaraan pemerintah, serta pelayanan buruk dari lembaga publik dimana birokrasi bekerja. Dengan adanya privatisasi, Wessel berpendapat bahwa akan terjadi pengurangan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga berimplikasi pada peningkatan efisiensi pelayanan disamping mengeliminir batas-batas kelemahan administrasi dari lembaga publik.

Menurut Savas dalam Setiono (2002:122) mengemukakan empat faktor pendorong yang mengharuskan privatisasi dilakukan:

a. Faktor Pragmatis

Faktor ini beralasan bahwa pemerintah mengalami kondisi yang dilematis ketika harus dihadapkan pada biaya penyelenggaraan pemerintahan

meningkat sedangkan rakyat menolak peningkatan biaya pungutan pajak yang biasa dilakukan pemerintah ketika pembiayaan negara defisit. Berbagai alternatif seperti pengetatan anggaran, peminjaman atau utang maupun pengurangan aktifitas pemerintah secara kuantitas dan kualitas dinilai tidak dapat memecahkan masalah dan malah menimbulkan ketidaksetujuan dari masyarakat. Maka privatisasi secara pragmatis dilakukan untuk meningkatkan produktifitas birokrasi sekaligus mengefisienkan ketersediaan modal yang ada.

b. Faktor Ideologis

Peranan pemerintah dalam faktor ideologis ini merupakan alasan utama dan menjadi perhatian utama dari waktu ke waktu. Praktek negara mendominasi seluruh aspek kehidupan masyarakat dinilai dapat membahayakan banyak orang, karena dapat mengganggu dan mengekang kebebasan individu serta mengurangi efisiensi dalam mencapai tujuan masyarakat. Peranan pemerintah didalam kehidupan masyarakat dinilai bersifat politis dan mengganggu objektifitas hukum ekonomi. Dari efek negatif tersebut privatisasi merupakan sebuah kebijakan ideologis yang berguna untuk mengurangi peran pemerintah dalam kehidupan masyarakat serta mendukung terjadinya objektifitas hukum ekonomi yang dikenal sebagai *laissez faire*.

c. Faktor Komersil

Negara yang berurusan dengan masyarakat akan terkait dengan bagaimana pelayanan publik dilakukan. Pastinya dalam proses tersebut negara akan banyak mengeluarkan biaya yang tidak sedikit. Aktifitas pelayan tersebut sebagian besar merupakan aktifitas komersial yang rutin yaitu pembangunan fasilitas publik seperti jalan tol, bandara udara, pelabuhan, kemudian rumah sakit, penanganan sampah, telekomunikasi, keuangan, transportasi, perumahan dan air minum serta fasilitas pertanian. Namun yang terjadi kinerja lembaga birokrasi yang berkaitan dengan komersialisasi pelayanan tersebut (BUMN) seringkali mempunyai performa yang buruk, seperti *mismanagement*, pemanfaatan asset yang tidak maksimal dan tidak mampu untuk berkompetisi. Sehingga privatisasi

dengan cara penyerahan semua pelayanan publik komersial kepada swasta merupakan pilihan yang harus ditempuh.

d. Faktor Populis

Pendapat mengenai masyarakat sebagai individu yang sebenarnya dapat melakukan peran-peran pemerintah menjadi alasan dalam faktor ini. Musyawarah masyarakat atau media-media masyarakat lain seperti tempat peribadatan, arisan, karang taruna dan lain-lain merupakan wujud dari kemampuan masyarakat dalam memecahkan masalah-masalah sosial dilingkungannya yang sekaligus dapat mengakomodir kepentingan individu didalamnya. Dengan media-media sosial tersebut masyarakat memiliki kebebasan untuk berkreasi dan mengatur dirinya sendiri dalam konsep *self government*. Ide tersebut tergambar pada gagasan David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government* (1993).

Institute for Good Corporate Governance Studies (2003:3)

memberikan empat batasan pokok yang menjadi modus privatisasi, yaitu:

- a. Pemindahan kepemilikan perusahaan sektor publik ke swasta
- b. Liberalisasi aktivitas melalui kompetisi
- c. Menghapus fungsi tertentu yang dilakukan oleh sektor publik secara bersamaan atau melakukan sub-kontrak kepada sektor swasta, sehingga dapat dilakukan dengan biaya yang lebih rendah.
- d. Mengurangi jasa sektor publik yang tidak mempunyai nilai manfaat.

Menurut Ruru (1998:1) bahwa pada dasarnya kegiatan privatisasi menyangkut dua hal yaitu divestasi dan nondivestasi. Privatisasi dalam bentuk divestasi ditandai dengan pemindahtanganan kepemilikan pemerintah, sebagian atau keseluruhan, kepada swasta. Aplikasinya dapat dilakukan dengan *go public* melalui pasar modal atau *private placement* dengan menempatkan secara langsung saham BUMN kepada *strategic investors* atau perusahaan swasta lainnya. Sedangkan privatisasi dalam bentuk nondivestasi, pada dasarnya tidak disertai dengan pengalihan aset atau saham pemerintah kepada swasta tetapi lebih merupakan suatu pembenahan *internal organization*, baik melalui pembenahan langsung manajemen BUMN yang bersangkutan atau

melalui pembenahan lingkungan kerja BUMN. Privatisasi bentuk kedua ini sering disebut dengan privatisasi manajemen atau korporatisasi.

Privatisasi merupakan simbol dari upaya mengurangi peranan pemerintah dan member kepercayaan kepada swasta dalam sistem perekonomian suatu Negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dari sudut teori kebijakan publik, disebutkan bahwa intervensi pemerintah terhadap sistem perekonomian suatu Negara didasari oleh alasan-alasan yang dikemukakan oleh Savas sebagai berikut:

“ Government intervention traditionally rationalised in terms of efficiency and equity argument. Four case can be considered under the efficiency reasoning, the first being for natural monopolies where government ownership or regulation is justified to ensure economies of scale and efficiency are attained in the second case for public good. For which the market fail because of their characteristics of non exclusion and joint consumption.” (Savas.1989,P 111)

Privatisasi merupakan sebuah konsep pengurangan peranan pemerintah dan peningkatan peranan swasta dalam menjalankan sistem perekonomian. Privatisasi juga berarti perubahan kepemilikan asset atau saham BUMN, penjualan asset dan saham pemerintah kepada pembeli dalam hal ini sektor swasta akan meningkatkan peranan dan kekuasaan swasta sebagai sebuah sistem control eksternal atas pengelolaan manajemen BUMN tersebut sehingga secara teoritis pengelolaan BUMN yang transparan dan dikontrol oleh pemegang saham swasta yang berprinsip bisnis akan membuat BUMN tersebut menjadi efisien

Privatisasi tidak dapat dipisahkan dari kampanye dunia internasional yang mendorong terjadinya liberalisasi ekonomi dan pasar bebas. Oleh sebab itu privatisasi selalu dihubungkan dengan upaya-upaya pelaku ekonomi untuk memperluas bidang usaha agar keuntungan dapat diperoleh secara maksimal, Negara mempunyai peran akan tetapi terbatas dan sebisa mungkin untuk dibatasi. Perdebatan ideologis sekitar kontrol ekonomi yang berkaitan dengan peran Negara memunculkan empat varian utama yaitu laissez faire, sosialisme, liberalism modern dan konservatisme modern. Ideologi politik yang menolak campur tangan Negara dalam urusan ekonomi adalah laissez faire. Ideologi yang kemudian mengilhami tesis pasar bebas Adam Smith dalam bukunya *The Wealth Of Nation*

(1776). Aplikasi praktisnya dikembangkan dalam adagium pemerintah yang baik adalah yang sedikit mengatur/memerintah (*the government is the best which government least*). Diterjemahkan secara ekstrem oleh ekonom yang percaya bahwa jika pemerintah yang baik adalah yang memerintah sedikit maka yang terbaik adalah pemerintah yang tidak memerintah atau mengatur sama sekali (Reinmey 1996, P 80)

Sosialisme adalah sistem ekonomi sekaligus ideologi politik, sebagai sistem ekonomi sosialisme merupakan lawan dari sistem kapitalis. Sosialisme dapat dipahami sebagai suatu sistem ekonomi dimana produksi, distribusi dan pertukaran barang jasa dimiliki dan dioperasikan oleh publik (Reinmey 1996, P 80). Karena sosialisme menganggap Negara sebagai organisasi paling representative maka makna dimiliki dan dioperasikan oleh public sebagai kuasa kepemilikan berada di tangan pemerintah, sosialisme percaya bahwa Negara perlu mengembangkan perencanaan ekonomi dan pengendalian pasar (Cheire, 2002, P 27)

Liberalisme modern bertolak belakang dari kritik terhadap liberalism klasik Adam Smith dan gagasan mengenai ekonomi pasar, liberalism klasik dianggap terlalu menekankan pengertian *freedom form* (bebas dari) campur tangan pemerintah dalam urusan-urusan ekonomi. Liberalisme klasik mendesak pemerintah keluar dari pasar, sedangkan liberalism modern memasukkannya kembali dengan dalih untuk melindungi manusia dari sistem ekonomi yang tidak adil dan serakah. Liberalisme modern condong untuk menaruh campur tangan pemerintah dalam urusan ekonomi dan intervensi minimum pemerintah dalam bidang moral, agama dan intelektual.

Konservatisme pada dasarnya berurusan dengan pelestarian nilai-nilai dan institusi tradisional, dimana pemerintah seharusnya mengatur usaha swasta seminimal mungkin atau mungkin tidak sama sekali. Pemerintah harus menegaskan aturan-aturan dasar persaingan bebas dengan memperkuat kontrak dan hak milik pribadi, jika para pengusaha dihambat oleh peraturan-peraturan pemerintah dan dibebani pajak yang tinggi, kaum konservatisme modern percaya bahwa investasi akan berkurang drastis, produksi menurun, dan lapangan kerja yang tertutup.

Dalam hal kaitan dengan kebijakan ekonomi politik privatisasi BUMN dengan peran pemerintah berdasarkan ideologi kontrol ekonomi diatas maka jika privatisasi kita beri makna sebagai cara untuk mengubah hubungan antara pemerintah dan sektor swasta yang pada hakekatnya berkaitan dengan pengalihan kepemilikan BUMN sekaligus pemberlakuan deregulasi, debirokratisasi dan lain-lain.

Realitas BUMN di di Indonesia menjadi salah satu *raison d'etre* bagi pelaksanaan privatisasi di Indonesia (Choire,2002, P 7) Pertama BUMN pada umumnya memilik kekurangan dan ketiadaan mekanisme yang memadai sebagai insentif untuk mencapai efisiensi. Termasuk dalam konteks bahwa keberadaan BUMN yang sarat dengan dibebani tujuan-tujuan yang tidak berkaitan dengan perusahaan keadaan ini membuat privatisasi menemukan sebuah pijakan awal untuk meningkatkan efisiensi. Kedua BUMN melibatkan sumber daya manusia yang sangat banyak dan campur tangan pemerintah jelas sangat menjadi lamban, tidak efektif serta kurang mampu menangani core bussines secara profersional dan memuaskan, alasan ini sering disebut sebagai konsentrasi usaha yang dipromosikan untuk melakukan privatisasi. Ketiga BUMN selama ini cenderung dimanjakan oleh pemerintah melalui subsidi

Selain hal tersebut privatisasi merupakan sebuah fenomena global dari perkembangan struktur pasar dan liberalisasi perdagangan, fenomena liberalisasi ekonomi menghendaki pembatasan campur tangan Negara dalam urusan ekonomi. Peran Negara di bidang ekonomi sedemikian rupa sehingga ekonomi dapat berjalan bebas dari pengaruh dan intervensi Negara. Privatisasi yang berada dalam mainstream ekonomi kapitalis yang mempromosikan liberalisasi ekonomi dan pasar bebas pada akhirnya di Indonesia akan menghadapi tantangan secara ideologis ketika membahan peran pemerintah dalam hal kepemilikan perusahaan dan manajemen ekonomi.

Peter F. Drucker dalam Suhud (2002:1) menerangkan bahwa setidaknya ada tiga sebab utama privatisasi melanda dunia. Pertama, gagalnya program-program pemerintah sejak Perang Dunia II. Kedua, adanya keterbatasan pajak dan pengeluaran pemerintah untuk mencapai tujuan yang digariskan. Ketiga, adanya keterbatasan kemampuan pemerintah untuk meningkatkan pendapatan.

Dalam konteks Amerika Serikat, privatisasi terkait mengenai siapakah yang lebih berhak atas pengelolaan ekonomi yang berkaitan dengan pelayanan publik. Pertanyaan tersebut timbul karena di Amerika Serikat pada saat itu terjadi permasalahan beban anggaran untuk pelayanan publik meningkat. Sedangkan manajemen sektor swasta kala itu memunculkan istilah privatisasi. Pada saat bersamaan di Amerika Serikat sendiri sedang terjadi isu reformasi sektor publik yang disokong oleh para akademisi. Dari kondisi tersebut secara kebetulan telah terjadi kesadaran bersama antara masyarakat bisnis dan akademisi untuk melakukan privatisasi. (Bastian, 2002:15).

Friedman dalam Bastian (2002:15) menyebutkan reformasi sektor publik dengan menempatkan pemerintah sebagai *subset* atau bagian dari proses ekonomi sehingga dengan itu dapat mendukung terjadinya *refurbish Laissez faire philosophy* atau mengembalikan prinsip kebebasan individu pada posisi semula dengan mencegah campur tangan pemerintah yang dulu pernah diusung oleh Adam Smith.

Dalam konteks Indonesia menurut Sukardi dalam bukunya BUMN, Martabat Bangsa, Korupsi dan Solusi menjadikan kebijakan privatisasi BUMN sebagai pilihan utama untuk mengatasi kegagalan BUMN yang sering diwarnai inefisiensi dan kerugian tiap tahunnya yang antara lain karena ada praktek kolusi, korupsi dan nepotisme dalam pengelolaan BUMN. Kebijakan privatisasi menurut *Institute for Good Corporate Governance Studies* (2003:3) mempunyai makna bahwa perubahan peranan pemerintah dari peran sebagai pemilik dan pelaksana BUMN menjadi regulator dan promotor dari kebijakan. Kemudian para manajer selanjutnya akan bertanggung jawab kepada pemilik baru dan diharapkan pemilik baru akan mengejar pencapaian sasaran perusahaan dalam kerangka regulasi perdagangan, persaingan, keselamatan kerja dan peraturan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah termasuk kewajiban pelayanan masyarakat.

Privatisasi merupakan fenomena ekonomi global dalam pengambilan kebijakan, dimana campur tangan negara dalam hal ini pemerintah seminimalnya dalam kegiatan perekonomian, dimana setiap kehadiran atau campur tangan Negara dianggap sebagai hal yang buruk. Menurut Schleifer dan Visney (1994) dalam pendekatan *public choice theory* BUMN sering dijadikan sebagai tempat

korupsi dan dieksploitasi secara politik oleh birokrat dan politisi, lebih lanjut dijelaskan bahwa politisi sering memeralat BUMN untuk kepentingan politiknya sehingga merugikan BUMN tersebut. Sementara itu Vickers dan Yarrow mengatakan (1988) privatisasi dilakukan selain untuk meningkatkan penghasilan perusahaan juga ditujukan untuk meningkatkan efisiensi di BUMN sebagai *public enterprise* dan juga membuat depolitisasi pembuatan keputusan di BUMN untuk mengurangi intervensi dari pihak luar.

Secara umum, Ruru (1998:2) menyebutkan ada beberapa alasan atau asumsi dan tujuan secara umum mengapa BUMN harus diprivatisasi, yaitu:

- a. Privatisasi diharapkan akan dapat mendorong BUMN meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan sehingga memiliki daya saing yang tinggi dalam industri sejenisnya dipasar nasional, regional dan global.
- b. Menciptakan efisiensi perusahaan dimana BUMN sebelumnya selalu membebankan pemerintah dengan biaya subsidi yang harus ditanggung.
- c. Privatisasi dimungkinkan terjadinya struktur industri dan persaingan yang sehat.
- d. Upaya mempersiapkan BUMN untuk mempunyai daya saing global.
- e. Privatisasi secara jangka pendek dilakukan untuk memperoleh penerimaan negara.
- f. Untuk meningkatkan ekonomi makro dan pasar modal
- g. Perluasan peran dan kepemilikan publik.

Kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia sendiri mempunyai beberapa tujuan:

- a. Mengurangi beban keuangan pemerintah, sekaligus membantu sumber pendanaan pemerintah melalui divestasi.
- b. Meningkatkan efisiensi pengelolaan manajemen perusahaan.
- c. Meningkatkan profesionalitas pengelolaan perusahaan.
- d. Mengurangi campur tangan birokrasi/pemerintah terhadap pengelolaan perusahaan.
- e. Mendukung pengembangan pasar modal dalam negeri.

- f. Sebagai *flag-carrier* (pembawa bendera) dalam mengarungi pasar modal (IGCGS, 2003:4).

Menurut Asnawi (2002:13-14) ada beberapa manfaat yang akan diperoleh yang akan ditimbulkan dari kebijakan privatisasi terhadap BUMN bersangkutan, yaitu:

- a. BUMN akan menjadi perusahaan yang transparan.
- b. Manajemen BUMN menjadi independen dan bebas dari intervensi birokrasi pemerintah dan politik yang selama ini sangat mengganggu BUMN.
- c. Diperolehnya akses pemasaran ke pasar luar negeri bagi BUMN yang telah diprivatisasi oleh investor asing.
- d. BUMN akan memperoleh modal ekuitas baru sehingga pengembangan usaha akan semakin cepat.
- e. BUMN akan memperoleh pengalihan teknologi, baik teknologi produksi maupun teknologi manajemen mutakhir.
- f. Akan terjadi perubahan budaya kerja BUMN yang dahulunya sangat birokratis dan lambat menjadi korporasi yang luwes, cepat dan tunduk pada disiplin pasar.

Asnawi (2002:19) juga memaparkan dampak positif yang akan diperoleh pemerintah dalam jangka pendek berupa:

- a. Mengurangi beban keuangan negara yang dahulu berbentuk penambahan penyertaan modal pemerintah maupun subsidi terhadap BUMN.
- b. Menghimpun dana dari hasil penjualan saham BUMN dan menggunakan hasilnya baik untuk mengurangi beban utang luar negeri yang berbunga tinggi maupun untuk menutup defisit anggaran.
- c. Meningkatkan pengawasan dan memperbaiki efisiensi dan produktivitas BUMN bersangkutan melalui pengawasan masyarakat dan keterbukaan informasi.
- d. Terbukanya kesempatan berkembangnya pasar modal, membuka peluang investasi portofolio bagi para investor, dan memperluas

kepemilikan bagi para investor, dan memperluas kepemilikan saham BUMN di masyarakat.

2.4 Perburuan Rente

Teori perburuan rente pertama kali dikembangkan oleh Krueger dan Posner sebagaimana dikutip oleh Ihsan Modjo dalam tulisannya *Perburuan Rente dan Penentangan Kebijakan Industri*, teori ini berargumen bahwa penciptaan hambatan perdagangan oleh Negara akan memiliki implikasi bukan hanya *deadweight welfare losses*, akan tetapi juga pemborosan dari berbagai aktivitas dan pengeluaran politik yang dikeluarkan untuk mempengaruhi kebijakan negara. Argumen ini juga diterapkan untuk menentang kebijakan industri dan substitusi impor negara berkembang. Lebih jauh, pengusung teori ini berargumen bahwa satu kebijakan industri dan substitusi impor, selain menghilangkan kemungkinan peningkatan kesejahteraan dari perdagangan, juga akan menyebabkan merebaknya monopoli dan oligopoli di Negara berkembang. Satu hal yang disebabkan terbatasnya pasar domestik dan *impuls* untuk memperbaiki produktivitas akibat proteksi. Selain itu, kebijakan represi pasar uang yang biasa diterapkan dalam rezim substitusi impor menyebabkan rendahnya tingkat tabungan dan pengadopsian teknologi padat modal, yang berdampak pada meluasnya pengangguran dan ketimpangan pendapatan.

Sejak tahun 1967, teori mengenai "*rent-seeking*" (pemburu rente) ini dikembangkan oleh Gordon Tullock, dan istilah "*rent*" disini berkembang menjadi tidak dalam pengertian yang sama dengan yang dimaksudkan oleh Adam Smith. Fenomena dari *rent seeking* ini teridentifikasi dalam hubungannya dengan monopoli. Selanjutnya, *rentseeking* (pemburu rente) menjadi bermakna suatu proses dimana seseorang atau sebuah perusahaan mencari keuntungan melalui manipulasi dari situasi ekonomi (politik, aturan-aturan, regulasi, tarif) daripada melalui perdagangan.

Istilah *rent seeking* sendiri pertama kali diperkenalkan oleh Anne Krueger pada tahun 1973 dalam tulisan yang mengulas tentang pemikiran Gordon Tullock. Menurut Didik J Rachbani (2002:119) perburuan rente ekonomi terjadi ketika

Universitas Indonesia

seorang pengusaha atau perusahaan mengambil manfaat atau nilai yang tidak dikompensasikan dari yang lain dengan melakukan manipulasi pada lingkungan usaha atau bisnis. Manipulasi pada lingkungan usaha tersebut juga terjadi, karena perebutan monopoli atas aturan main atau regulasi. Karena itu, pelaku usaha yang melobi untuk mempengaruhi aturan lebih memihak dirinya dengan pengorbanan pihak lainnya disebut pemburu rente (*rent seekers*). Praktik berburu rente ekonomi juga diasosiasikan dengan usaha untuk mengatur regulasi ekonomi melalui lobi kepada pemerintah dan parlemen. Penetapan tarif oleh pemerintah untuk kelompok bisnis juga merupakan bagian dari praktik tersebut. Hal yang sama dalam pemberian monopoli impor gandum, beras, gula, dan sejenisnya merupakan bagian dari praktik perburuan rente ekonomi” (Damanhuri:2010. P14)

Menurut Ross dalam Damanhuri (2010:37), pemburu rente/*rent seeking* dapat dibagi menjadi tiga tipe :

1. *Rent Creation*, dimana perusahaan (*firms*) mencari keuntungan yang dibuat oleh Negara dengan menyogok politisi dan birokrat (*in which firms seek rents created by the state, by bribing politicians and bureaucrats*)
2. *Rent Extraction*, dimana politisi dan birokrat mencari keuntungan dari perusahaan dengan mengancam perusahaan dengan peraturan-peraturan (*in which politicians and bureaucrats seek rents held by firms, by threatening firms with costly regulations*)
3. *Rent Seizing*, dimana terjadi ketika aktor-aktor negara atau birokrat berusaha untuk mendapatkan hak mengalokasikan rente yang dihasilkandari institusi-institusi Negara untuk kepentingan individunya atau kelompoknya. (*rent seizing: as efforts by state actors to gain the right to allocate rents*).

2.5 Kerangka dan Konsep Pemikiran

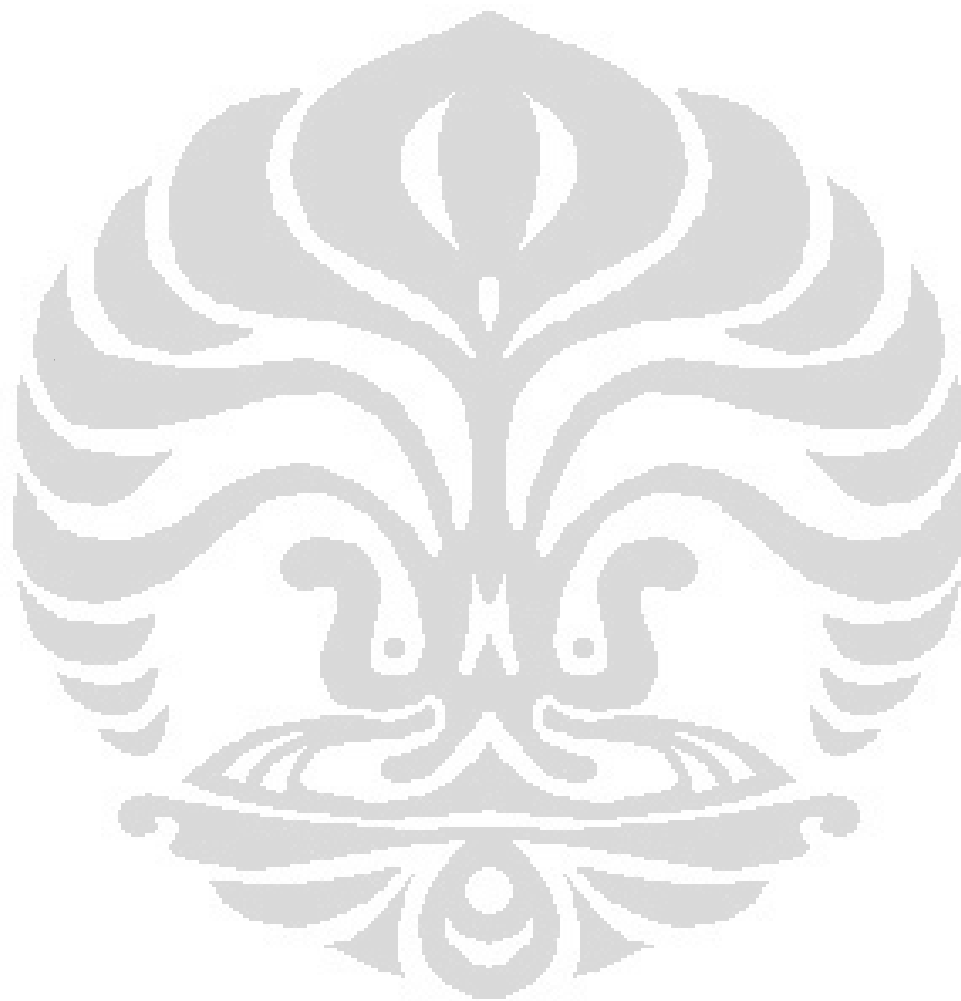
Kebijakan Publik selama ini dimaknai sebagai proses dari formulasi kebijakan, implementasi kebijakan hingga evaluasi kebijakan. Sedangkan studi tentang perubahan kebijakan acapkali hanya masuk dalam sub kajian dalam evaluasi kebijakan. Padahal dalam banyak kasus perubahan kebijakan, studi

perubahan kebijakan memerlukan kajian tersendiri yang terlepas dari tiga *mainstream* proses kebijakan publik tersebut. Tantangan lain dalam menganalisa kebijakan publik juga mengalami kedangkalan karena hanya menjalankan imperatif-imperatif/ keharusan-keharusan teknis belaka sehingga nilai-nilai filosofis yang terkandung didalam kebijakan publik (*meta policy*) yang dibuat biasanya tidak diperhatikan. Lebih lanjut, imperatif-imperatif/ keharusan-keharusan teknis dalam kebijakan publik saat ini dikarenakan adanya dominasi paradigma positivistik yang pada perkembangannya mengalami kekakuan dalam menghadapi masalah – masalah kebijakan.

Dalam kebijakan publik berparadigma positivisme, statistika ekonomi menjadi landasan utama dalam menentukan keputusan kebijakan. Padahal dalam banyak hal masalah-masalah kebijakan publik tidak mungkin diatasi oleh statistika ekonomi saja, melainkan dianalisa dengan banyak variabel yang multidisiplin, seperti politik, budaya, psikologi, sosial, militer, hubungan internasional, ekonomi internasional dan sebagainya. Sehingga dapat dikatakan paradigma postpositivistik menjadi alternatif dalam menganalisa kasus-kasus kebijakan publik. Dalam menghendaki *metapolicy* yaitu menggali nilai-nilai yang melatar belakangi sebuah kebijakan publik, paradigma postpositivis penelitian ini menggunakan paradigma teori kritis dan postmodernisme agar lebih maksimal dalam menggali *metapolicy* tersebut.

Untuk menjembatani studi perubahan kebijakan yang berusaha menerapkan paradigma positivistik sehingga *metapolicy* dapat terpenuhi maka kasus privatisasi PT Krakatau Steel sangat cocok sebagai penerapan studi tersebut. Kasus privatisasi PT Krakatau Steel memenuhi studi tersebut karena didalamnya tercipta diskursus perubahan kebijakan publik, *argumentative turn* tercipta dari ruang publik yang tersedia, terjadi konflik dalam ruang publik yang dimungkinkan sarat dengan kepentingan yang dilandasi ideologi-ideologi tertentu. Penelitian ini berusaha untuk menyusun kejadian-kejadian dalam kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel sehingga dapat mendeskripsikan proses kebijakan secara keseluruhan. Kemudian bangunan deskripsi tersebut didekonstruksi untuk membedah nilai-nilai yang ada dalam proses kebijakan publik privatisasi PT Krakatau Steel. Penelitian ini juga berusaha untuk mencari relasi-relasi kuasa

yang menciptakan dan diciptakan dalam kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel tersebut.



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah dalam rangka memperoleh data yang digunakan untuk tujuan tertentu (Kerlinger, 2004). Penelitian ilmiah harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu. Salah satu kriteria penting adalah hasil penelitiannya dapat diakses oleh publik sehingga dapat dibandingkan dengan penelitian sebelumnya. Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah *positivisme*, dengan pendekatan positivis peneliti menggunakan sejumlah teori dan konsep untuk mengkaji topik yang menjadi tema penelitian ini. Teori digunakan secara deduktif dan ditempatkan diawal rencana penelitian. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian kualitatif yang dilihat dari perolehan data selama penelitian berlangsung, dimana penelitian ini mendekripsikan cara hidup, cara pandang, ataupun ungkapan emosi dari warga masyarakat yang diteliti terkait dengan suatu gejala yang ada dalam kehidupan mereka. Maka dari itu, dalam penelitian ini menggunakan data subyektif yang merupakan perspektif dari pelaku yang diteliti (informan) tanpa adanya pengurangan atau penambahan. Pendekatan kualitatif digunakan karena masalah yang diteliti oleh penulis memerlukan pemecahan secara mendalam. Namun makna kebenaran yang diperoleh dari pendekatan ini akan bersifat prural tidak ada kebenaran yang tunggal.

Selain itu, peneliti mempergunakan tingkat eksplanasi dengan metode deskriptif yang dipergunakan untuk menyusun dan menganalisis data sehingga dapat diperoleh gambaran mengenai masalah yang dihadapi saat penelitian. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan antara variabel satu dengan variable lain. Subjek penelitian dapat saja individu, kelompok, lembaga maupun masyarakat. Peneliti ingin mempelajari secara intensif latar belakang serta interaksi lingkungan dari unit-unit sosial yang menjadi subjek.

3.2 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Wawancara Mendalam, yaitu teknik pengumpulan data dan fakta dengan cara melakukan tanya jawab langsung atau meminta penjelasan langsung dari pihak-pihak yang terkait dengan objek penelitian.
2. Penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari, mengumpulkan dan mempelajari buku-buku serta literatur-literatur lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti, guna memperoleh data sekunder yang akan dijadikan landasan teori dalam melihat dan membahas kenyataan yang ditemui dalam penelitian dilapangan. Pada penelitian ini, data-data sekunder didapat dari buku-buku, jurnal dan artikel yang berkaitan dengan privatsasi BUMN di Indonesia pada umumnya dan privatisasi PT Krakatau Steel.

Wawancara yang digunakan adalah wawancara yang tidak terstruktur. Seperti yang dikemukakan Sugiyono (2005:11):

“Wawancara tidak terstruktur adalah wawancara yang bebas dimana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya.”

Wawancara tidak terstruktur atau terbuka bertujuan untuk dapat melakukan penelitian yang lebih mendalam tentang informan dan didasarkan pada kejujuran dari informan. Proses wawancara rencannya dilakukan pada narasumber yang mempunyai kompetensi terhadap bidang keilmuan ekonomi politik, privatisasi BUMN.

Wawancara adalah cara yang dipergunakan untuk mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari informasi dengan percakapan berhadapan dengan narasumber. Jenis wawancara ini adalah wawancara mendalam (*Depth Interview*) lazim juga disebut wawancara tidak terstruktur. “wawancara tidak terstruktur mirip dengan percakapan informat, metode ini

bertujuan untuk memperoleh bentuk-bentuk tertentu dari informasi dan semua responden. Tetapi susunan katanya dan urutannya di sesuaikan dengan ciri-ciri setiap responden.

3.3 Tempat Penelitian

Penelitian mengenai Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Privatisasi BUMN studi kasus PT Krakatau Steel dilakukan di Kementerian BUMN dan PT Krakatau Steel.

3.4 Informan Penelitian

Dalam penelitian ini informan berasal dari Kementerian BUMN, PT Krakatau Steel dan narasumber yang mempunyai kompetensi dalam bidang ekonomi politik, new public management, dan privatisasi BUMN serta pihak-pihak terkait yang mempunyai informasi yang dianggap perlu dalam penelitian ini. Namun fokus wawancara terhadap informan akan difokuskan kepada informan yang mempunyai wewenang strategis dalam pelaksanaan privatisasi BUMN.

Selain itu informan juga berasal dari pihak-pihak yang selama ini dianggap mempunyai kompetensi dan pengetahuan terhadap permasalahan privatisasi BUMN di Indonesia.

Untuk memperoleh data primer dalam penelitian ini, peneliti menentukan orang – orang atau informan yang dianggap tahu dan dapat dipercaya untuk menjadi informan kunci yang ada relevansinya dengan topik penelitian. Disamping itu informan juga berasal dari pihak – pihak yang terlibat langsung (*stakeholders*) dengan kebijakan ini privatisasi BUMN.

Adapun key informan dalam penelitian ini adalah:

1. Zacky Anwar Makarim Komisaris Utama PT Krakatau Steel.
2. Dilza Vierson Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementrian BUMN.
3. Refrizal Anggota Komisi VI DPR RI dari Fraksi PKS.
4. Didiek J Rachbini Ekonom Nasional.
5. Adler Manurung Pengamat Pasar Modal

3.5 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, memiliki analisis data kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi). Istilah triangulasi pertama kali dipergunakan Denzin dalam Creswell (1994:174) mengemukakan bahwa; *“them term triangulation a term borrowed from navigation and military and strategic, to argue for the combinaton of methedologist in the study of the same phenomenon”*.

Selanjutnya Jiek dalam Creswell (1994:174) mengatakan: *“the concept of triangulaiton was based on the assumption that any bias inherent in when used, in conjugtion whit other data resourcess, investigators and methods”* dan dilakukan secara terus-menerus sampai datanya jenuh. Dalam triangulasi data dilakukan dengan cara:

1. Membandingkan data hasil observasi dengan data hasil wawancara mendalam dengan informan.
2. Membandingkan data hasil observasi dengan isu suatu dokumen yang berkaitan.
3. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

BAB IV

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

4.1 BUMN di Indonesia

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan istilah lain dari perusahaan negara (*state own enterprise/SOEs*). Istilah BUMN baru dikenal sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum, dan Perusahaan Perseroan. Perusahaan negara sendiri telah dikenal di Indonesia sejak sebelum proklamasi kemerdekaan Indonesia. Pada masa Pemerintahan kolonial Belanda terdapat perusahaan kereta api (*Spoorwagen-SS*), perusahaan timah Belitung (*Gomeenschapelike Mijnbow Biliton-GMB*), Pegadaian dan lain-lain. Setelah Proklamasi kemerdekaan beberapa BUMN kemudian didirikan pemerintah Indonesia untuk mengisi kekosongan yang ditinggalkan Belanda, diantaranya Bank Industri Nasional yang kemudian menjadi Bank Pembangunan Indonesia.

Marwah M Diah menjelaskan (2003:183) jumlah perusahaan negara menjadi semakin meningkat karena pada akhir tahun 1950-an Presiden Sukarno dalam pelaksanaan perekonomian nasional mempergunakan konsep ekonomi terpimpin dimana perusahaan negara dijadikan sebagai sarana utama untuk meningkatkan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Dengan mengembangkan perusahaan negara pada sektor perekonomian dimana masing-masing perusahaan memiliki wewenang eksklusif atas sektor kunci, Presiden Sukarno berharap bahwa pembangunan ekonomi akan meningkat dengan pertumbuhan yang menggumkan. (Marwah Diah, 2003, P 184)

Pembinaan BUMN di Indonesia dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah Indonesia, adapun fase perkembangan dan pembinaan BUMN di Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Fase Nasionalisasi

- a. Perkembangan BUMN di Indonesia merupakan suatu evolusi panjang yang dimulai sejak nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda berdasarkan UU nomor 86 tahun 1958. Dengan nasionalisasi tersebut maka seluruh perusahaan milik Belanda yang beroperasi di Indonesia diambil-alih dan dikelola oleh Pemerintah Indonesia.
- b. Jumlah dan jenis perusahaan milik Belanda yang dinasionalisasi sangat banyak dan beragam serta mencakup hampir seluruh kehidupan ekonomi, keberagaman tersebut menyebabkan kesulitan dalam pembinaan dan pengawasannya. (Diolah dari data Kementrian BUMN, Perkembangan Sistem Pembinaan BUMN, 17 Agustus 2003, P 1-8)

2. Fase UU Nomor 19 Tahun 1960

- a. Untuk menciptakan kemudahan dalam pembinaan dan pengawasan perusahaan hasil nasionalisasi, maka berdasarkan UU no 19 tahun 1960n pemerintah mencoba untuk menyeragamkan bentuk BUMN menjadi perusahaan negara (PN). Perusahaan Negara merupakan suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kepentingan umum, memupuk pendapatan.
- b. Perusahaan tersebut diletakan dalam pembinaan Menteri yang bersangkutan dibawah kontrol Menteri Pertama (semacam Perdana Menteri). Seluruh modal negara ditetapkan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan.
- c. Walaupun UU no 19 tahun 1960 telah menyeragamkan bentuk BUMN, ternyata masih ada yang berbentuk Perseroan Terbatas

seperti PT Hotel Indonesia, PT Sarinah dan badan usaha khusus yang ditetapkan dengan UU tersendiri seperti Bank-bank pemerintah dan Pertamina.

- d. Pemerintah Orde Baru pada tahun 1966 memberikan perubahan baru dalam peran pemerintah di bidang perekonomian nasional. Berdasarkan TAP MPRS no XXIII tahun 1966 pemerintah diposisikan sebagai pengarah perekonomian nasional dan bukan sebagai pemimpin perekonomian nasional.

3. Fase UU no 9 tahun 1969

- a. Diawali dengan diterbitkannya Instruksi Presiden no 17 tahun 1967, pemerintah kemudian menetapkan UU no 9 tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk usaha Negara. Dalam UU tersebut perusahaan negara (BUMN) dikelompokkan menjadi tiga jenis usaha, yaitu
- 1) Perusahaan Jawatan yang merupakan usaha negara dalam rangka pelaksanaan pelayanan umum tanpa dibebani tugas untuk memupuk keuntungan. Kekayaan negara yang tertanam didalamnya bukan merupakan kekayaan yang dipisahkan namun merupakan kekayaan yang melekat dengan departemen yang membinanya dan mekanisme pengelolaannya berdasarkan mekanisme pengelolaan APBN.
 - 2) Perusahaan Umum (Perum) yang merupakan usaha negara dengan misi ganda, yaitu melaksanakan pelayanan umum dan sekaligus diharuskan untuk mencapai keuntungan. Kekayaan negara yang tertanam didalamnya merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan dikelola secara kooperasi, namun Perum lebih banyak mendapatkan subsidi negara daripada sumbangan deviden bagi negara.
 - 3) Perusahaan Perseroan (Persero) yang merupakan usaha negara dengan misi untuk memupuk keuntungan semata. Terhadap Persero berlaku ketentuan Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) yang

sekarang telah diubah dengan UU no 1 tahun 1995 tentang perseroan terbatas. Dengan diterbitkannya UU no 9 tahun 1969, perusahaan negara yang bergerak dibidang usaha yang bersifat komersil dijadikan Persero dan pembinaannya diatur berdasarkan PP no 12 tahun 1969 dan dikelola secara korporasi sebagaimana perseroan terbatas umumnya. Hakekat dari kebijakan tersebut adalah baha persero diperlakukan secara fair sebagai badan usaha dan tidak dibedakan dengan badan usaha swasta.

4. Fase PP no 3 tahun 1983

Dalam UU no 9 tahun 1969 diamanatkan bahwa pengaturan lebih lanjut ketiga jenis badan usaha negara diatur dengan peraturan pemerintah. Kemudian dikeluarkan PP no 3 tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perjan,Perum,Persero.

Intisari dari PP no 3 tahun 1983 tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. Pembinaan perusahaan negara dilakukan oleh menteri keuangan selaku pemegang saham atau pemilik modal bersama menteri teknis terkait.
2. Ketiga jenis badan usaha tersebut sangat kental nuansa penyelenggraan kemanfaatan umumnya.
3. Pimpinan perusahaan dijalankan oleh direksi, sedangkan komisaris sebagai perwakilan pemilik modal hanya sebagai pengarah.
4. Direksi dan Komisaris diangkat oleh Menteri Keuangan berdasarkan usul Menteri teknis terkait.
5. Direksi dan Dewan Pengawas Perum/Perjan diangkat oleh Presiden.
6. Direksi perusahaan negara dieselonisasikan pada jenjang organisasi departemen bersangkutan.
7. Dewan Komisaris atau Dewan pengawas merupakan wakil-wakil dari departemen pemerintahan terkait.

5. Fase PP nomor 12 dan 13 tahun 1998 dan PP nomor 6 tahun 2000

Dualisme pembinaan BUMN menyebabkan birokrasi yang sangat panjang dan berbelit-belit sehingga BUMN gagal menangkap dan kehilangan momentu peluang usaha. Oleh karenanya pada tahun 1998 pemerintah

mengeluarkan PP nomor 12 dan 13 tahun 1998 tentang Perum. Perjan dideregulasi berdasarkan PP nomor 6 tahun 2000.

Intisari dari PP nomor 12 dan 13 tahun 1998 adalah:

- a. Pembinaan Persero dilakukan oleh Menteri keuangan selaku pemegang saham, sedangkan Perum oleh menteri keuangan bersama menteri teknis.
- b. Bagi Perum nuansa penyelenggaraan kemanfaatan bagi masyarakat umum masih dominan, sedangkan bagi Persero mengejar keuntungan merupakan tujuan sehingga apabila diberikan penugasan khusus dalam rangka kemanfaatan umum harus dikaitkan dengan upaya memperoleh keuntungan.
- c. Kekayaan Persero dan Perum adalah kekayaan negara yang dipisahkan.
- d. Pimpinan perusahaan dijalankan oleh direksi, sedangkan komisaris atau dewan pengawas sebagai perwakilan pemerintah sebagai pengarah.
- e. Pada Persero dan Perum tidak diberlakukan eselonisasi jabatan.
- f. Dewan komisari atau pengawas diangkat berdasarkan integritas dan kemampuan. Walaupun ada pejabat dari Departemen terkait maka pengangkatannya harus memperhatikan integritas dan memiliki kemampuan tertentu.
- g. Pegawai Persero dan Perum merupakan pegawai perusahaan yang tunduk pada ketentuan ketenagakerjaan.
- h. Larangan intervensi selain dari direksi dan komisaris
- i. Penegasan untuk tidak memberlakukan ketentuan pelaksanaan APBN terhadap Persero dan Perum.

6. Fase Kementrian Negara Pendayagunaan/Pembinaan BUMN dan Menteri Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN

Mengingat pentingnya peranan BUMN maka pemerintah memandang perlu pembinaan dilakukan secara khusus dengan harapan dapat lebih memberikan manfaat bagi perekonomian nasional. Melalui Keppres nomor

101 tahun 1998 dibentuk Kantor Menteri Pendayagunaan BUMN yang dipimpin Tanri Abeng, kemudian diikuti pengalihan kedudukan menteri keuangan sebagai penegang saham kepada menteri pendayagunaan BUMN berdasarkan PP no 50 tahun 1998.

Dalam rangka memacu laju pertumbuhan ekonomi nasional melalui pendekatan investasi pemerintah memandang BUMN sebagai penggerak roda investasi sekaligus menarik modal asing. Dengan konsep seperti ini berdasarkan Keppres no 134 tahun 1999 Kementrian pendayagunaan BUMN digabung dengan BKPM dengan nomenklatur kantor Menteri Negara Penanaman Modal. Kewenangan pemegang saham diserahkan kepada menteri tersebut berdasarkan PP no 98 tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi PP no 1 tahun 2000. Dalam fase ini pembinaan BUMN dapat dijelaskan sebagai berikut pembinaan dilakukan menteri Pendayagunaan BUMN selaku pemegang saham.

7. Fase Kembali ke Departemen Keuangan

Dalam rangka restuktasi, pemerintah berpendapat perlunya pembinaan BUMN dilakukan oleh Menteri Keuangan. dengan PP no 89 tahun 2000 pemerintah kembali menegaskan pemberlakuan PP no 12 tahun 1998 secara penuh, yang berarti kedudukan wakil pemerintah sebagai pemegang saham Persero berada pada Menteri Keuangan.

8. Fase Kementrian BUMN

Setelah suksesi kepemimpinan nasional dari Presiden abdurrahman Wahid kepada Megawati Soekarnoputri, dibentuk kabinet gotong royong berdasarkan Keppres no 228/M/2001 jo Keppres no 101 tahun 2001. Kabinet Gotong Rotong membentung Kementrian BUMN yang bertugas mewakili pemerintah selaku pemegang saham atau pemilik modal BUMN. Kewenangan tersebut dikukuhkan dengan PP no 64 tahun 2001 tentang Pengalihan Kewengan Menteri Keuangan pada Persero, Perum dan Perjan kepada Menteri BUMN.

9. Fase UU no 17 tahun 2003 dan UU no 19 tahun 2003

Perkembangan terbaru dari sistem pembinaan BUMN adalah sebagaimana diatur dalam Fase UU no 17 tahun 2003 tentang keuangan negara. Dalam UU tersebut ditegaskan bahwa kewenangan pengelolaan negara termasuk kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan serta pembinaan dan pengawasan kepada BUMN dilakukan oleh Menteri Keuangan, selanjutnya dalam UU no 19 tahun 2003 tentang BUMN, kewenangan sebagai wakil pemerintah selaku pemegang saham atau pemilik modal pada BUMN dilakukan oleh menteri yang ditunjuk dan dikuasakan untuk itu. Berdasarkan ketentuan tersebut maka pemerintah mencaebut PP no 64 tahun 2001 dan selanjutnya menerbitkan PP nomor 41 tahun 2003 mengenai pelimpahan kewenangan Menteri Keuangan pada Persero, Perum dan Perjan

Pembinaan BUMN pada fase ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Bentuk BUMN disederhanakan menjadi 2 yaitu Persero dan Perum, selanjutnya Perjan yang memenuhi syarat diubah bentuknya menjadi Perum atau Persero selambat-lambatnya 2 tahun setelah UU no 19 tahun 2003 ditetapkan.
- b. Persero diadakan untuk mengejar target keuntungan sedangkan Perum dibentuk untuk kemanfaatan umum.
- c. Pembinaan terhadap Perum dan Persero dilakukan oleh kementerian BUMN dalam kedudukan sebagai pemegang saham.
- d. Penyertaan modal pada BUMN, pengusulan penyertaan modal negara dan pendirian BUMN dilakukan oleh Menteri Keuangan.

4.2 Sejarah PT Krakatau Steel

PT Krakatau Steel berawal dari dicanangkannya proyek besi baja trikora yang dicanangkan oleh Presiden Soekarno pada tahun 1960, yang ditandai dengan penandatanganan pabrik baja Cilegon antara Pemerintah Indonesia dengan *Tjzpromex Pert (All Union Export Import Corporation)* Moscow. Kemudian

berdasarkan Inpres no 17 tahun 1967 proyek besi baja trikora diubah menjadi Perseroan terbatas dan berdasarkan PP no 35 tahun 1970 dibentuk resmi PT Krakatau Steel yang mendapatkan mandat untuk mengembangkan industri baja dalam negeri secara luas. (Annual Report PT Krakatau Steel 2010)

Pembangunan industri baja PT Krakatau Steel dimulai dengan memanfaatkan sisa peralatan proyek baja Trikora yakni pabrik kawat baja, pabrik baja tulangan dan pabrik baja profil. Pada tahun 1979 dilakukan peresmian penggunaan fasilitas produksi seperti pabrik besi spons dengan kapasitas 1,5 juta ton per tahun, pabrik batang kawat dengan kapasitas produksi 220 ribu ton per tahun, pabrik billet baja dengan kapasitas 500 ribu ton per tahun serta infrastruktur pembangkit listrik tenaga uap sebesar 400MW dan infrastruktur pendukung lainnya seperti pelabuhan Cigading dan sistem telekomunikasi. Kemudian pada tahun 1990 dilakukan pengembangan kapasitas produksi perusahaan dengan melakukan modernisasi dan perluasan pabrik oleh Menteri Muda Perindustrian sekaligus Dirut PT Krakatau Steel Tugky Ariwibowo dengan sasaran peningkatan kapasitas produksi 1,5 juta ton per tahun menjadi 2,5 juta ton per tahun.

PT Krakatau Steel saat ini berkembang menjadi perusahaan yang mengembangkan berbagai jenis produk untuk berbagai keperluan mulai dari baja lembaran panas, baja lembaran dingin dan batang kawat. Pada perkembangannya PT Krakatau Steel telah berkembang dengan memiliki sepuluh anak perusahaan yang menghasilkan berbagai produk baja bernilai tambah tinggi (baja lembaran lapisan timah, pipa siral, baja tulangan, baja profil), industri utilitas (air bersih, tenaga listrik), industri infrastruktur (pelabuhan dan kawasan industri) dan industri keteknikan (konstruksi, teknologi informasi) serta pelayanan pada bidang kesehatan modern.

Komitmen tinggi PT Krakatau Steel terhadap standar kualitas bertaraf internasional antara lain dibuktikan dengan perolehan sertifikasi ISO 9000 pada tahun 1996 dan ISO 9001 pada tahun 1993 yang kemudian ditingkatkan menjadi sertifikasi ISO 9001:2000 pada tahun 2003. Dengan kemampuan teknis yang tinggi PT Krakatau Steel adalah produsen baja terbesar di Indonesia dan Asia Tenggara yang memperoleh berbagai sertifikasi internasional dalam bentuk

Universitas Indonesia

manajemen dan produk yang dihasilkannya. (Laporan Prospektus Awal PT Krakatau Steel)

Saat ini PT Krakatau Steel memiliki kapasitas produksi baja kasar sebesar 2,5 juta ton per tahunnya. Produk utama PT Krakatau Steel adalah baja lembaran panas, baja lembaran dingin, batang kawat serta memproduksi untuk industri tertentu seperti baja lembaran lapisan timah, pipa spiral, pipa pancang baja tulangan dan baja profil serta untuk industri strategis dan pertahanan keamanan. Wilayah pemasaran PT Krakatau Steel meliputi seluruh wilayah nusantara dan merambah perusahaan internasional, dengan mempekerjakan 8.673 karyawan dengan keuntungan bersih pada tahun 2010 sebesar Rp 1,3 triliun dari pendapatan bersih sebesar Rp 20 triliun. Visi dan misi perusahaan adalah perusahaan terpadu dengan keunggulan kompetitif untuk tumbuh dan berkembang secara berkesinambungan untuk menjadi perusahaan terkemuka di dunia dan menyediakan produk baja bermutu.

BAB V PEMBAHASAN

5.1 Latar Belakang Kebijakan Privatisasi PT Krakatau Steel.

Sesuai dengan pasal 33 UUD 1945, BUMN merupakan salah satu penggerak utama perekonomian nasional disamping sektor swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya BUMN, swasta dan koperasi melaksanakan peran yang saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN berperan strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan swasta besar dan turut serta dalam pengembangan usaha kecil, selain itu BUMN juga sebagai salah satu sumber penerimaan negara melalui pajak dan deviden yang didapatkan.

Keberadaan BUMN selama ini telah mampu memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap negara baik berupa pajak, deviden dan kontribusi pada sektor riil. Rata-rata deviden yang diberikan BUMN kepada negara dalam periode 2005-2009 sebesar 23,14 triliun, dalam bentuk pajak kontribusi yang diberikan sebesar 73,27 triliun, belanja modal dan belanja operasional yang secara langsung atau tidak langsung menggerakkan sektor riil pada tahun 2009 sebesar 128,32 triliun dan 1.028,37 triliun.

Kebijakan yang diambil oleh Kementerian BUMN dalam pembinaan BUMN antara lain:

1. Pemantapan proses seleksi pengurus BUMN secara profesional, transparan dan objektif.
2. Penetapan peraturan pelaksanaan UU BUMN dan harmonisasi peraturan perundang-undangan sesuai dengan UU Perseroan terbatas dan atau capital market protocol.
3. Penerapan *Good Corporate Governance*.
4. Peningkatan kualitas pelayanan umum.
5. Peningkatan kinerja, daya saing dan keberlanjutan usaha BUMN
6. Peningkatan peran BUMN dalam mendorong pelaksanaan prioritas pembangunan.

Mengingat pentingnya posisi BUMN dalam perekonomian nasional, maka kebijakan pemerintah Indonesia melalui Kementrian BUMN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya adalah terus berupaya untuk meningkatkan kinerja BUMN. Kebijakan pemerintah Indonesia dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan melalui Privatisasi. Privatisasi BUMN dilakukan untuk memperluas kepemilikan masyarakat atas perusahaan, peningkatan efisiensi dan produktivitas perusahaan, penciptaan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik, penciptaan struktur industri yang sehat dan berorientasi global, menumbuhkan iklim usaha dan sebagai penunjang stabilitas ekonomi makro serta kapasitas pasar.

Kehadiran privatisasi tidak bisa dipisahkan dari kampanye dunia internasional yang mendorong adanya liberalisasi ekonomi dan pasar bebas dan untuk Indonesia sendiri merupakan paket program pinjaman dari IMF, pasar bebas sendiri tidak akan mungkin tercipta tanpa adanya persaingan bebas. Berdasarkan hal tersebut privatisasi selalu dikaitkan dengan upaya-upaya pelaku ekonomi baik domestik ataupun internasional untuk memperluas bidang usahanya agar terjadi keuntungan yang maksimal. Negara mempunyai peran tapi terbatas hanya sebatas fasilitator dan regulator sehingga intervensi negara sedapat mungkin dikurangi.

Privatisasi merupakan kebijakan publik yang mengarahkan bahwa tidak ada alternatif lain selain pasar yang dapat mengendalikan ekonomi secara efisien serta menyadari bahwa sebagian besar pembangunan ekonomi yang dilaksanakan selama ini seharusnya diserahkan kepada sektor swasta (Bastian, 2002, P 18). Privatisasi merupakan simbol dari upaya mengurangi peranan pemerintah dan memberi kepercayaan pada swasta dalam sistem perekonomian suatu negara dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. (Sembel, 1998, P 89) Hal ini juga berhubungan dengan fenomena global dimana sistem ekonomi yang terpusat pada negara ditransformasikan menjadi suatu sistem ekonomi yang berpusat pada ekonomi pasar. (Mallarangeng, 2006, P133)

Menurut Savas: (1987:3)

“The word private first appeared in a dictionary and was defined as to make private, especially to change (as a business or industry) from public private control or ownership. But the word has already acquired a broader meaning, it has come to symbolize a new way of looking society's needs and rethinking of the rule of government in fulfilling them, it means relying more on society's

Universitas Indonesia

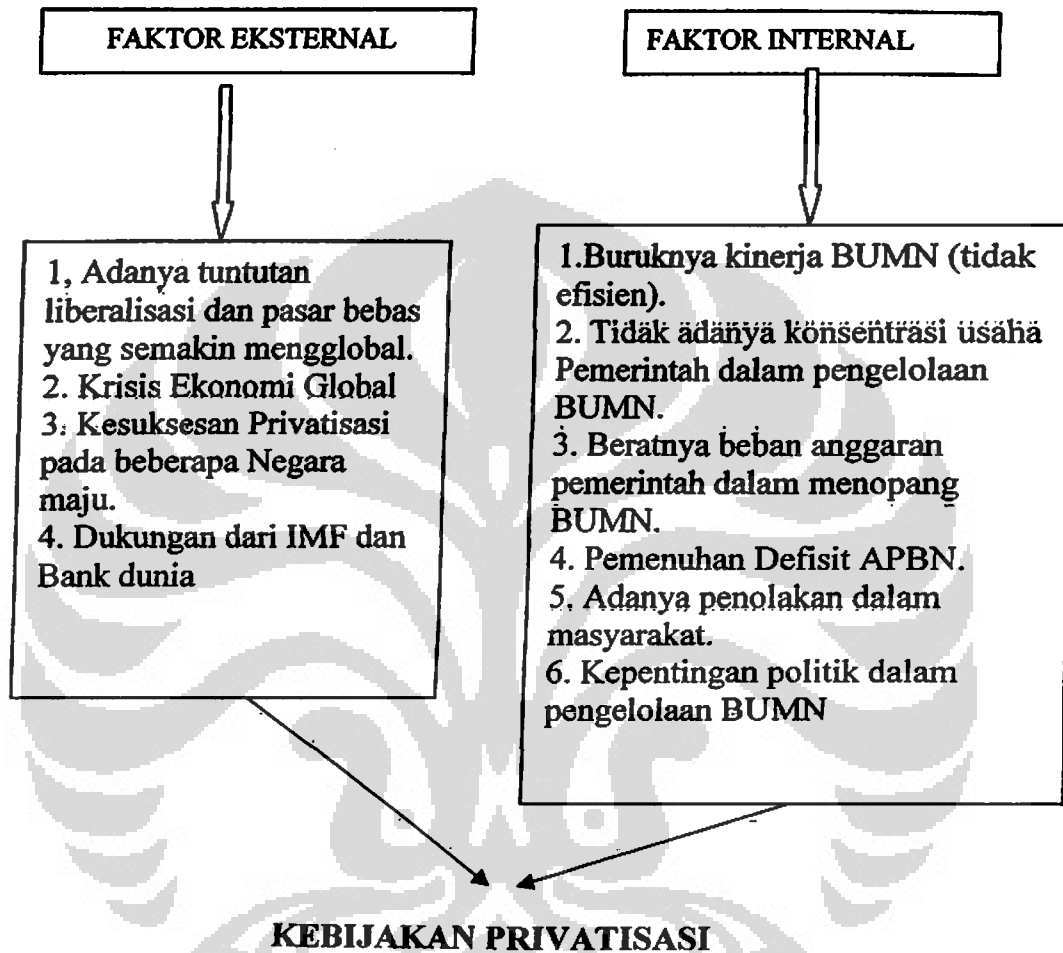
private institutions and less government to satisfy the needs of the people”

Selain hal tersebut privatisasi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berasal dari internal BUMN itu sendiri yang dijelaskan oleh *World Bank* (1995) dalam laporannya *Bureaucrats in Business; The Economics Politics Government Ownership* sebagai berikut:

1. Inefisiensi, kelebihan karyawan dan produktifitas yang rendah.
2. Kualitas barang dan jasa yang rendah.
3. Rugi berkelanjutan dan peningkatan utang.
4. Tidak responsif terhadap kebutuhan publik.
5. Ketiadaan untuk menambah modal dan investasi untuk pengembangan usaha.
6. Intergrasi vertikal secara berlebihan.
7. Beragam tujuan yang saling bertentangan.
8. Misi lembaga yang salah arah dan tidak relevan.
9. Pemanfaatan dan kinerja aset yang tidak optimal.
10. Praktek-praktek ilegal.
11. Pencurian dan korupsi.

Latar belakang dari pelaksanaan privatisasi BUMN dapat dilihat dalam faktor-faktor berikut:

Gambar 5.1: Faktor-faktor Privatisasi BUMN di Indonesia



(Sumber: Tesis Eko Setiawan pada Universitas Indonesia Privatisasi BUMN dari Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang diadaptasi dari Roy Sembel, "Privatisasi BUMN di Indonesia" dalam Dr Sularso Sopater, et. Al(ed). Mengembangkan Strategi Ekonomi, Pustaka sinar Harapan, Jakarta, 1998. Hal 84

Pelaksanaan privatisasi BUMN sudah mulai merupakan roadmap Kementerian BUMN yang dimulai sejak kepemimpinan Tanri Abeng baik melalui cara Strategic Sales ataupun IPO, hal yang mendasari untuk dilaksanakannya Privatisasi adalah adanya desakan untuk mengelola BUMN secara profesional. Banyak BUMN yang dikelola atas dasar kepentingan politik sehingga terkesan

Universitas Indonesia

pengelolaanya sembarangan, maksudnya adalah banyak keputusan manajemen BUMN yang didasarkan bukan pada perhitungan bisnis akibatnya peran BUMN lebih kepada stabilitas politik saja. Walaupun begitu BUMN tersebut masih mampu meraup keuntungan karena menjalankan monopoli yang didapatkan dari pemerintah.

Tuntutan perubahan lingkungan usaha yang lebih kompetitif mendorong pemerintah untuk mengurangi perannya dalam menetapkan kebijakan strategis BUMN. Lebih lanjut Nugroho (2002:76) menjelaskan pemerintah selaku pemegang kebijakan publik dan manajemen BUMN selaku pelaksana kebijakan perusahaan secara bersama-sama melaksanakan program privatisasi, dimana privatisasi bertujuan untuk:

1. Mengurangi aktivitas pemerintah dalam pengelolaan BUMN.
2. Mengurangi kepemilikan saham pemerintah dalam BUMN.
3. Mengubah orientasi non komersial dengan menjual kepemilikan BUMN kepada swasta.

Selain hal tersebut adanya krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998 menuntut adanya liberalisasi ekonomi dan penghapusan monopoli yang selama ini didapatkan oleh BUMN sebagaimana yang dituntut oleh IMF dalam paket reformasi ekonomi membuat sektor bisnis yang selama ini dimonopoli oleh BUMN harus dilepas dan diserahkan pada mekanisme pasar. Privatisasi BUMN juga dijalankan untuk menutup defisit anggaran pemerintah karena keterbatasan anggaran Pemerintah dalam menjalankan *recovery* ekonomi pasca krisis.

Menurut *Asian Development Bank* sebagaimana dikutip oleh Nugroho (2002:112) prinsip utama yang harus dilakukan dalam privatisasi yang perlu diperhatikan oleh negara berkembang adalah:

1. *Privatization should be viewed as a good governance reform.*
2. *There must be commitment by government politically and within line ministries.*
3. *Privatization programs must be an integral part of a country's economic policy.*
4. *Privatization programs must include a strong institutional and regulatory framework.*

5. *The environment must be competitive, regulated and transparent.*
6. *Deregulation of the financial sector should precede privatization.*
7. *Restructuring to create competition and ensure a separation of commercial and social functions should be precede divestment.*
8. *Regulation is required only where restructuring is unable to ensure a fully competitive industry.*
9. *Rehabilitation prior to privatization should be avoided.*
10. *Privatization programs should be accompanied by expensive public awareness campaigns.*
11. *Privatization programs should be complemented by comprehensive social welfare programs.*

Untuk menuju BUMN yang memiliki daya saing global penerapan prinsip *good governance* pada penyelenggaraan BUMN sangat diperlukan. Kebijakan Privatisasi BUMN merupakan salah satu cara mewujudkan terciptanya public governance dan corporate governance, hal tersebut harus dilakukan mengingat BUMN selain merupakan sebagai sebuah korporasi yang mencari keuntungan tapi juga merupakan bagian dari institusi pemerintah.

PT Krakatau Steel sendiri termasuk dalam road map 2004-2009 Kementrian BUMN yang akan di privatisasi sebagaimana dijelaskan oleh Dirza Vielson, berdasarkan UU no 19 tahun 2005 dan PP no 59 tahun 2005 tentang perubahan atas PP no 33 tahun 2005 BUMN yang akan diprivatisasi dibagi atas 2 kriteria yaitu

1. Kriteria Umum
 - A. Persero yang diprivatisasi harus memenuhi kriteria:
 - a. Industri atau sektor usahanya kompetitif
 - b. Industri yang sektor usaha yang unsure teknologinya cepat berubah.

Sebagian asset atau kegiatan dari Persero yang melaksanakan kewajiban pelayanan umum dan atau yang berdasarkan UU kegiatan usahanya harus dilakukan oleh BUMNn dapat dipisahkan untuk dijadikan penyertaan dalam pendirian perusahaan untuk selanjutnya apabila diperlukan dapat diprivatisasi.

2. Kriteria Khusus

1. Tidak dalam PSO.
2. Telah dan sedang dalam restrukturisasi.
3. Ada kebutuhan dana untuk pengembangan perusahaan.
4. Perbaiki struktur permodalan.
5. Rugi terus menerus.
6. Perubahan regulasi yang berpengaruh terhadap sektor usaha.
7. Kepemilikan minoritas sehingga tidak ada kontrol negaradan lambat laun kepemilikan akan segera terdilusi dan tidak strategis.
8. Untuk yang akan IPO, dalam 2 tahun menghasilkan laba.

PT Krakatau Steel termasuk dalam BUMN yang bisa diprivatisasi karena butuh pengembangan dana, perbaikan struktur modal dan dalam 3 tahun terakhir selalu menghasilkan deviden bagi Negara. Menurut Achiran Pandu Djajanto Deputy Bidang Restrukturisasi dan Perencanaan Strategis Kementerian BUMN dalam makalahnya IPO dan Peningkatan Kesejahteraan Karyawan yang disampaikan dalam Seminar Peningkatan Kinerja dan Kesejahteraan Pegawai BUMN melalui IPO pada tanggal 17 Maret 2011:

“Arah Kebijakan Privatisasi BUMN di Indonesia kedepannya untuk meningkatkan struktur permodalan bagi pengembangan usaha dengan metode IPO karena data empiris menunjukkan bahwa IPO merupakan salah satu cara paling baik untuk meningkatkan nilai perusahaan”

Lebih lanjut dijelaskan oleh Dilza Virson Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementerian BUMN dalam wawancara¹:

“Kinerja keuangan BUMN mengalami peningkatan pasca IPO melalui pengujian Wilcoxon signed rank test menunjukkan terjadi peningkatan sales sebesar 142,56% peningkatan return on sales sebesar 9,15% dari sebelumnya 11,5% menjadi 22,32% sebaliknya terjadi penurunan terhadap return of asset dari 11,715 menjadi 11,545 yang diakibatkan oleh jumlah aktiva yang meningkat signifikan selain hal tersebut. Kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel melalui strategi IPO akan membuat kinerja perusahaan lebih baik karena yang dihasilkan pari penwaran saham akan digunakan

¹ Wawancara dengan Dilza Virzon Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementerian BUMN dilakukan di Kantor Kementerian BUMN Jalan Medan Merdeka Selatan pada Tanggal 19 Mei 2011.

untuk pengembangan usaha dan memperbaiki equity perusahaan.”.

Kebijakan Kementrian BUMN *dalam memilih IPO* sebagai jalan dalam pelaksanaan privatisasi *PT Krakatau Steel* dilandasi oleh faktor-faktor sebagai berikut sebagaimana dijelaskan oleh Dilza Vierzon Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementrian BUMN dalam wawancaranya²:

“Divestasi BUMN melalui IPO banyak melahirkan kisah sukses, antusiasme investor untuk membeli saham Bank Mandiri dan tidak adanya resistensi terhadap kebijakan tersebut. Sementara jika pilihan *strategic sales* yang dipilih dengan mengundang investor asing lebih mudah menimbulkan resistensi dari masyarakat, serta kadangkala menimbulkan gejolak politik yang sangat kuat, hal ini sangat dihindari agar iklim bisnis selalu kondusif”

Privatisasi PT Krakatau Steel sejalan dengan apa yang dikatakan oleh E. S. Savas dalam Budi Setiono (2002:122) yang mengemukakan empat faktor pendorong yang mengharuskan privatisasi dilakukan yakni faktor pragmatis yang beralasan bahwa pemerintah mengalami kondisi yang dilematis ketika harus dihadapkan pada biaya penyelenggaraan pemerintahan meningkat sedangkan rakyat menolak peningkatan biaya pungutan pajak yang biasa dilakukan pemerintah ketika pembiayaan negara defisit. Berbagai alternatif seperti pengetatan anggaran, peminjaman atau utang maupun pengurangan aktifitas pemerintah secara kuantitas dan kualitas dinilai tidak dapat memecahkan masalah dan malah menimbulkan ketidaksetujuan dari masyarakat. Maka privatisasi secara pragmatis dilakukan untuk meningkatkan produktifitas birokrasi sekaligus mengefisienkan ketersediaan modal yang ada. Namun yang terjadi kinerja lembaga birokrasi yang berkaitan dengan komersialisasi pelayanan tersebut (BUMN) seringkali mempunyai performa yang buruk, seperti *mismanagement*, pemanfaatan asset yang tidak maksimal dan tidak mampu untuk berkompetisi. Sehingga privatisasi dengan cara penyerahan semua pelayanan publik komersial kepada swasta merupakan pilihan yang harus ditempuh.

Privatisasi KS merupakan sebuah proses perjalanan yang panjang, banyak rencana yang tertunda, dimulai dari zaman Tanri Abeng sampai zaman Sofyan Djalil. Privatisasi KS dimulai dengan Opsi *Strategic Sales* dan IPO dengan batas

² Wawancara Dilza Vierzon, *Op Cit*

maksimal pelepasan saham 49%, hasil penjualan akan masuk kas perusahaan. Privatisasi PT Krakatau Steel, Menteri BUMN pada awal reformasi memasukan PT Krakatau Steel kedalam prioritas utama BUMN yang akan di privates asi dengan menggandeng Mittal Steel yang dimiliki oleh Lakshmi Mittal, Mittal Steel sendiri mempunyai kapasitas produksi 120 juta ton per tahun dan tersebar di 20 negara dengan total karyawan 310.000 orang. Sangat jauh bila dibandingkan dengan PT Krakatau Steel yang sampai pada tahun 2009 hanya mempunyai kapasitas produksi 2,5 juta ton per tahun.

Menurut Wessel dalam Setiono (2002:121) privatisasi sebenarnya dilatarbelakangi oleh fenomena ketidakpuasan terhadap biaya tinggi dalam penyelenggaraan pemerintah, serta pelayanan buruk dari lembaga publik dimana birokrasi bekerja. Dengan adanya privatisasi, Wessel berpendapat bahwa akan terjadi pengurangan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga berimplikasi pada peningkatan efisiensi pelayanan disamping mengeliminir batas-batas kelemahan administrasi dari lembaga publik.

PT Krakatau Steel sendiri mampu memberikan laba kepada Negara namun ROE (return on equity) nya pada tahun 1997 hanya sebesar 4,4%, jumlah tersebut sangat jauh dibandingkan perusahaan sejenis seperti USX-AS (18,8%), China Steel Taiwan (10,3%), Posco Korea Selatan (9,4%) dan ISCOR Afrika Selatan (8,1%). Profitabilitas yang sangat rendah menyebabkan pemerintah tidak mampu mendapat keuntungan yang optimal atas penempatan modal di PT Krakatau Steel, berdasarkan penilaian konsultan independen estimasi nilai pasar PT KS berada dibawah nilai bukunya yaitu Rp2,5 triliun-Rp4,1 triliun sedangkan nilai divaluasinya mencapai Rp 4,4 triliun. (Amir,2010, P 137)

Upaya penggandengan PT Krakatau Steel dengan Mittal Steel bertujuan untuk perbaikan Manajemen,perluasan pasar dan peningkatan kapasitas produksi, namun upaya Tanri Abeng gagal, kegagalan disebabkan adanya perlawanan dan penolakan oleh direksi PT Krakatau Steel yang kemudian didukung oleh DPR dan beberapa pengamat ekonomi. Mereka menganggap Mou dengan Mittal Steel tidak transparan dan tidak dilibatkannya direksi PT Krakatau Steel dalam proses tersebut, walaupun pendapat tersebut masih bersifat premature dikarenakan langkah Mou baru merupakan langkah awal sebelum langkah lanjutan yang antara

lain meliputi tender terbuka, evaluasi teknis, ekonomi dan rekomendasi dari kementerian BUMN. (Amir, 2010, P 138)

Tanri Abeng selanjutnya menjelaskan bahwa kegagalan privatisasi PT Krakatau Steel lebih disebabkan kegagalan dirinya, dimana Tanri Abeng dalam wawancaranya dengan Baso Amir dalam buku BUMN Expose menjelaskan sebagai berikut:

“Saat memprivatisasi PT KS, saya lupa sowan kepada direksinya. Saya tidak menjelaskan duduk perkaranya sehingga pemerintah mengambil keputusan untuk memprivatisasi dan menjual sebagian sahamnya, padahal PT KS merupakan prioritas utama saya dari serangkaian privatisasi yang akan dilakukan”.

Privatisasi kemudian baru dilanjutkan oleh Menteri BUMN Sofyan Djalil yang melakukan kerjasama startegis dengan *Pohan Iron and Steel Company* (Posco) dengan membangun investasi sebesar Rp 47 triliun untuk meningkatkan kapasitas PT Krakatau Steel menjadi 6-8 juta ton per tahunnya.

Fakta-fakta diatas merupakan pendorong dilaksanakannya privatisasi PT Krakatau Steel agar PT Krakatau Steel dapat berkembang dan mampu mengkonsolidasikan bisnisnya, karena PT Krakatau Steel selama ini perkembangannya stagnan baik dari sisi produksi ataupun deviden yang dihasilkan sementara industri yang digelutinya merupakan industri yang sangat cerah prospeknya dan PT KS sendiri telah lama berdiri dan terintergrasi dari sektor hulu ke hilir sehingga pengembangannya akan lebih mudah sementara ada keterbatasan pemerintah dalam menyuntikan modal.

Tujuan Privatisasi PT Krakatau Steel sebagaimana dijelaskan oleh Dilza Virzon Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementerian BUMN dalam wawancara³:

“Privatisasi KS dilakukan lebih kepada faktor bisnis, pengembangan perusahaan, dimana perusahaan diharapkan tumbuh secara organik dengan dana yang didapatkan dalam pelepasan saham baru”.

Proses pelaksanaan Privatisasi PT Krakatau Steel sendiri telah diatur

³ Wawancara Dilza Virzon, *Op Cit*

dalam UU BUMN tahun 2003 dan UU Keuangan Negara tahun 2003 yang kemudian akan diatur dalam Peraturan Pemerintah yang secara khusus akan diterbitkan untuk mengatur BUMN yang akan diprivatisasi.

Alur dan proses Privatisasi PT KS akan dijelaskan dalam tahap-tahap berikut ini:

1. Seleksi oleh Kementerian BUMN

PT Krakatau Steel termasuk dalam roadmap yang akan diprivatisasi pada tahun 2008, namun tertunda karena adanya krisis ekonomi global yang mengakibatkan anjloknya bursa saham.

2. Arahan Komite Privatisasi dan Rekomendasi Menkeu

Komite privatisasi diketuai oleh Menko Perekonomian, Menteri Keuangan, Menteri BUMN dan Menteri Teknis terkait dengan BUMN yang akan diprivatisasi dalam hal privatisasi PT KS adalah Menteri Perindustrian.

3. Tahapan Sosialisasi

Sosialisasi dilakukan kepada masyarakat dan meminta pendapat dari para ahli dan pengamat.

4. Konsultasi dan persetujuan DPR

Konsultasi dan persetujuan DPR diperlukan karena menyangkut struktur kepemilikan dan perubahan modal negara. Selain itu Zacky Anwar Makarim Komisaris Utama PT Krakatau Steel dalam wawancara menjelaskan:

“ Persetujuan DPR menurut saya hal yang sangat penting agar terjadi mekanisme *check and balances* dalam proses privatisasi tersebut. Selain itu juga menghindari *moral hazard* manajemen BUMN yang dengan alasan tambahan modal bisa saja melakukan privatisasi”⁴

5. Penerbitan Peraturan Pemerintah

6. Pelaksanaan Privatisasi.

Beberapa alasan atau asumsi dan tujuan secara umum mengapa BUMN harus diprivatisasi, yaitu:

⁴ Wawancara dengan Zacky Anwar Makarim dilakukan di Kantor PT Krakatau Steel Jalan Gatot Subroto Jakarta pada tanggal 24 Mei 2011.

- a. Privatisasi diharapkan akan dapat mendorong BUMN meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan sehingga memiliki daya saing yang tinggi dalam industri sejenisnya dipasar nasional, regional dan global.
- b. Meneiptakan efisiensi perusahaan dimana BUMN sebelumnya selalu membebankan pemerintah dengan biaya subsidi yang harus ditanggung.
- e. Privatisasi dimungkinkan terjadinya struktur industri dan persaingan yang sehat.
- d. Upaya mempersiapkan BUMN untuk mempunyai daya saing global.
- e. Privatisasi secara jangka pendek dilakukan untuk memperoleh penerimaan negara.
- f. Untuk meningkatkan ekonomi makro dan pasar modal
- g. Perluasan peran dan kepemilikan publik.

Kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia sendiri mempunyai beberapa tujuan:

- a. Mengurangi beban keuangan pemerintah, sekaligus membantu sumber pendanaan pemerintah melalui divestasi.
- b. Meningkatkan efisiensi pengelolaan manajemen perusahaan.
- c. Meningkatkan profesionalitas pengelolaan perusahaan.
- d. Mengurangi campur tangan birokrasi/pemerintah terhadap pengelolaan perusahaan.
- e. Mendukung pengembangan pasar modal dalam negeri.

Sebagai *flag-carrier* (pembawa bendera) dalam mengarungi pasar modal

Menurut Bin Nahadi ekonom dari *The Indonesian Economic Intelligence* sebagaimana dikutip dalam www.binnahadi.wordpress.com untuk mendukung proses pelaksanaan privatisasi BUMN dan PT Krakatau Steel ada beberapa aspek yang menjadi perhatian:

1. Aspek Publik: Kesuksesan privatisasi tidak bisa dilepaskan dari dukungan publik sebagai pemilik BUMN sesungguhnya. Arah angin opini masyarakat akan selalu mengahdirkan pertimbangan bagi pemerintah dalam mengkalkulasikan kepentingan politisnya astas setiap keputusan privatisasi.

2. Aspek Koorporasi: Jika Diibaratkan BUMN sebagai komoditas sudah sewajarnya jika sebelum menjual perlu dilakukan rekondisi agar tampak bagus,berkualitas dan berprospek baik sehingga memiliki harga jual yang tinggi.
3. Aspek Legislasi: Proses legislasi BUMN yang sangat panjang mulai dari kementerian teknis sampai ke komite privatisasi dan persetujuan DPR menjadi faktor yang harus diperhatikan.
4. Aspek Pasar: Proses privatisasi tidak dapat dilepaskan dari situasi pasar, aspek inilah yang paling sulit dikendalikan dan diprediksikan.

Pemerintah dalam hal ini Kementerian BUMN memilih privatisasi PT KS melalui cara IPO dengan pertimbangan sebagaimana dijelaskan oleh Dilza Vierson Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementerian BUMN dalam wawancara⁵:

- a. Cara paling cepat dalam mendapatkan dana,
- b. Lebih transparan dan keterlibatan public atau investor lebih dapat digunakan, *strategic sales* mengundang pro kontra,dianggap menjual asset Negara.
- c. Agar dapat dana segar utk pengembangan perusahaan, master plan kementerian BUMN 2004-2009 pengembangan lebih kepada pengembangan perusahaan”.

Mengenai pelaksanaan IPO PT KS sebagaimana dijelaskan Dilza Vierson Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementerian BUMN dalam wawancara:⁶

“Semua dilakukan secara transparan dengan melibatkan tim penilai yang independen,dan penjamin emitmen pun ditender,banyak professional yang terlibat didalamnya”.

Dilza Vierson Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementerian BUMN dalam wawancara mengatakan dalam penerbitan saham baru

⁵ Wawancara Dilza Virzon, *Op Cit*

⁶ Wawancara Dilza Virzon, *Op Cit*

PT KS di bursa 65% dijatahkan atau diutamakan untuk investor dalam negeri sedangkan 35% untuk investor asing dengan banyaknya jumlah saham yang di terbitkan sebanyak 3.155.000.00 lembar saham, penjatahan saham dilakukan setelah melihat potensi pembeli dalam negeri dan setelah diadakannya roadshow kepada calon investor.

Kebijakan privatisasi BUMN semata-mata untuk masalah agensi dan keterbukaan informasi tanpa penerapan *Good Corporate Governance* tidak akan selalu berujung pada peningkatan kinerja sebuah perusahaan, karena privatisasi seringkali mendapatkan penolakan dari berbagai kalangan sehingga cenderung tidak produktif. Privatisasi akan berjalan efektif dalam sebuah lingkungan yang kompetitif, sistem hukum yang jelas dan faktor institusional pendukung yang kondusif.

Privatisasi BUMN merupakan salah satu kebijakan Pemerintah untuk mengalihkan sebagian dukungan atau keseluruhan aset yang dimiliki negara kepada swasta, sebagian besar program dan kebijakan privatisasi tidak terlepas dari kebijakan ekonomi politik dalam suatu negara. Globalisasi dan pasar bebas menuntut pemerintah untuk menciptakan daya saing BUMN untuk dikelola secara profesional salah satunya dengan cara melibatkan pihak swasta dalam tata pengelolaannya, perubahan kepemilikan akan memiliki pengaruh terhadap kinerja perusahaan. Menciptakan kerangka institusional yang efektif bagi peningkatan kinerja BUMN adalah sebuah keniscayaan apabila pilihan-pilihan yang strategis yang mendukung keberadaan BUMN itu tidak diambil, manajemen yang baik merupakan sebuah pra syarat kelembagaan terhadap kebijakan yang diambil.

Privatisasi BUMN harus diletakan kepada tujuan dasar yaitu meningkatkan produktivitas dan efektifitas yang nantinya akan berujung kepada peningkatan kualitas produk dan pelayanannya. Dalam pengalaman pengelolaan BUMN selaman ini faktor penghambat perkembangan bisnis BUMN adalah intervensi pihak ketiga terhadap proses bisnis dan keputusan bisnis BUMN. Kebijakan privatisasi tidak akan berhasil apabila tidak terjadi tata pengelolaan yang baik dari manajemen BUMN sehingga terjadi perubahan perilaku, struktur dan budaya organisasi, pengukuran kinerja hingga sistem penggajian pada BUMN itu sendiri.

Kalau dilihat perbandingan dengan negara lain seperti Malaysia dan Singapura dimana BUMNnya seluruh kepemilikan sahamnya dimiliki pemerintah, masalah kepemilikan bukanlah sebuah faktor penghambat bagi perkembangan BUMN asalkan prasyarat dikelola secara profesional dilakukan. Disinilah letak permasalahan pengelolaan BUMN di negara kita dimana praktek pengelolaan yang profesional, ditambah dengan praktek demokrasi yang belum mapan dan budaya hukum yang belum kuat sehingga kebijakan pemerintah *menjadi faktor* penghalang bukannya pendukung perkembangan BUMN.

4.2 Proses pelaksanaan kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel.

Proses dan prosedur serta persetujuan IPO PT Krakatau Steel di Komite Privatisasi dan DPR sesuai dengan amanat UU no 19 tahun 2004 tentang BUMN dan PP pasal 12 no 33 tahun 2005 mengenai Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan. Setelah mengantongi dukungan dari Komite Privatisasi Pemerintah dan izni IPO dari DPR pada 16 September 2008, Pemerintah dan PT Krakatau Steel melakukan pemasaran tahap awal dan roadshow didampingi oleh Penjamin Pelaksana Emisi dan *International Selling Agents*, yang bertujuan untuk mengoptimalkan nilai IPO PT Krakatau Steel melalui program penjajakan minat dan investor *education* pada investor dalam dan luar negeri. Penjajakan minat tersebut dilakukan agar IPO PT Krakatau Steel mendapatkan investor yang berkualitas dengan komitmen jangka panjang bukan investor jangka pendek yang hanya membawa uang panas dan menginginkan keuntungan sesaat serta bukan investor yang spekulan. (Anggito Abimanyu, 2011, P 175)

Berdasarkan roadshow kepada investor harga kisaran IPO PT Krakatau Steel adalah sebesar Rp750-1.150 per lembar saham yang kemudian disepakati bahwa harga per lembar sahamnya diperketat menjadi Rp 850-1150, dan harga tersebut akan diumumkan pertama kalinya pada *public expose* PT Krakatau Steel, kemudian Menteri BUMN memutuskan harga IPO nya menjadi Rp 850 per lembar saham, dimana menurut Menteri BUMN harga tersebut adalah harga yang wajar tidak terlalu mahal dan tidak terlalu murah.

Kewajaran harga tersebut dapat dihitung dari perhitungan *Price Earning*

Ration (PER) yakni harga yang dibandingkan dengan laba bersih perusahaan per lembar sahamnya, pada harga Rp850/lembar saham PT Krakatau Steel dihitung sebesar 9,9 kali PER sedangkan sebagai pembanding bahwa POSCO dan TATA Steel PER masing-masing perusahaan sebesar 8,2 kali dan 8,1 kali, jadi harga Rp 850 per lembar saham sudah sangat wajar dan sedikit diatas perusahaan regional. (Anggito Abimanyu, 2011, P 177)

Investor calon pembeli selalu mempertimbangkan masalah valuasi terhadap harga saham dan resiko keuangan sebagai faktor penentu harga yang wajar, jika penetapan harga diatas perkiraannya maka investor akan mundur atau akan mengurangi permintaannya. Jika calon investor memiliki reputasi yang bagus maka penjual dalam ini emitmen akan mendengarkan permintaan mereka.

Alasan Pemerintah menetapkan pada harga Rp 850 per lembar saham adalah adanya investor-investor yang berkualitas akan mundur apabila diminta untuk menaikkan harga dan yang lebih gawat lagi apabila investor terpaksa untuk membeli pada harga diatas wajar lalu kemudian langsung menjual untuk mengurangi kerugian akibat ketakutan karena harga yang tinggi. (Anggito Abimanyu, 2011, P177-178)

Pemerintah tentu saja juga ingin agar jumlah investor yang masuk pada pengumpulan order (*bookbuilding*) berjumlah banyak khususnya investor ritel yang berkualitas yang seimbang dari faktor geografis dan faktor-faktor lainnya diman tujuan akhirnya adalah harga yang optimal. Faktor-faktor penentu harga di tentukan dari beberapa aspek yaitu

1. Komposisi dan distribusi antar investor retail dan institusi, investor lokal dan asing serta kualitas dari investor.
2. Valuasi dari perusahaan pembanding regional sejenis.
3. Penetapan harga yang atraktif sehingga kinerja pada pasar sekunder dapat berjalan baik.
4. Mengupayakan adanya momentum yang positif sehingga harga dapat mencapai titik optimal.

Lebih lanjut Anggito Abimanyu dalam tulisannya yang dimuat dalam Harian Bisnis Indonesia tanggal 7 Desember 2010 menjelaskan IPO PT Krakatau Steel sendiri terjadi kelebihan permintaan pada penawarannya, hal tersebut akan

membentuk harga yang wajar dan menciptakan penjatahan yang adil sesuai dengan aturan serta jumlah dan kualifikasi investor. Metode IPO PT Krakatau Steel dilakukan melalui penawaran umum di Indonesia dan penawaran terbatas dengan *format Rule-144 A SEC* untuk pasar internasional, tata kelola dalam penerbitan yang ketat dan rigid tersebut dimaksudkan untuk melindungi investor publik.

Sejak awal penentuan harga jual saham PT Krakatau Steel sendiri alot dan penuh tarik ulur, pada tahap awal persiapan proses negoisasi pada bulan Agustus 2010 manajemen PT Krakatau Steel sudah bersilang pendapat dengan para penjamin emisi, awalnya lembaga penjamin emitmen PT Krakatau Steel yaitu Bahana Sekuritas, Danareksa Sekuritas dan Mandiri Sekuritas mengusulkan harga jual pada Rp 700-1150 per lembar saham. Harga itu mengacu pada hasil pemasaran sebelum periode *bookbuilding*, namun manajemen PT Krakatau Steel tidak setuju dikarenakan harga dasarnya terlalu rendah sehingga nantinya investor banyak membeli pada harga terendah. Akhirnya dicapai kesepakatan mengenai rentang harga pada Rp 800-1150 per lembar saham dan rentang harga inilah yang kemudian ditawarkan pada calon investor. (Majalah Tempo Edisi 29 November-5 Desember 2010).

Saat periode *bookbuilding* permintaan mengenai nilai harga riil dari PT Krakatau Steel terbentuk, sebagaimana dijelaskan oleh Eko Yuliantoro sebagaimana dikutip dalam Majalah Tempo Edisi 29 November-5 Desember 2010:

“Permintaan mengenai nilai riil saham PT Krakatau Steel pada proses *bookbuilding*, investor bonafiede (tier1) lokal dan asing yang menawar pada harga Rp1000 mencapai satu kali penawaran atau 3,155 miliar saham. Lalu pada harga Rp950 investor yang melakukan penawaran mencapai 1,06 kali jumlah nilai saham yang ditawarkan, pada harga Rp850 jumlah investor yang menawar mencapai 1,8 kali jumlah saham yang akan ditawarkan atau hampir mencapai 6 miliar lembar saham. Berdasarkan hasil *bookbuilding* tersebut para penjamin emisi mengusulkan harga saham PT Krakatau Steel Rp850/lembar saham, harga ini setara dengan rasio saham terhadap laba sebesar 9,9 kali dan sebagai pembanding Posco rasio saham terhadap laba hanya 8,2 kali.”

Menurut wawancara dengan Komisaris Utama PT Krakatau Steel Zacky Anwar Makarim mengenai penetapan harga ini manajemen PT Krakatau Steel

Universitas Indonesia

mendapat keuntungan yang memadai. Apalagi tanda-tanda investor asing melepas KRAS juga mulai tampak. Selain mengalami peningkatan harga, saham KRAS juga tercatat sebagai saham teraktif data perdagangan BEI menunjukkan saham KRAS diperdagangkan dengan Volume perdagangan sebesar 1,659 miliar lembar saham senilai Rp1,994 triliun dengan frekuensi transaksi sebanyak 41.959 Kali

Pergerakan harga KRAS yang tergolong fenomenal ini justru memieue komentar negatif dari para pengamat maupun ekonom. Menurut Drajat H Wibowo, ekonom dan politisi PAN, Negara dan PT Krakatau Steel Tbk (KRAS) dirampok hingga Rp 1,2 triliun oleh investor asing saat penawaran umum saham perdana *initial public offering* (IPO) perseroan .(www.rakyatmerdekaonline.co.id)

Didik Rachbini mengungkapkan dalam wawancara juga mengindikasikan adanya praktek yang tidak sehat dalam privatisasi PT Krakatau Steel:⁷

“Kalau di level pasar modal ada indikasi *insider trading* yang kuat. Tapi otoritas pasar modal dilindungi untuk tidak membuka ini,permintaan mencapai 10 kali lipat mengindikasikan harga yang murah saat saham KRAS ditetapkan sebesar Rp 850 per lembar.menilai mudah terindikasi rekayasa otoritas. "Ini katagori rent seeking that is oke. Tapi rent seeking itu jadi pakem dan paket murah kebijakan.Kasus penawaran saham perdana (IPO) PT Krakatau Steel Tbk merupakan salah satu bentuk buruknya pengelolaan ekonomi, karena keputusan yang diambil pemerintah telah merugikan keuangan negara. Dalam kasus ini, patut diduga dengan motif tertentu ada upaya menjerumuskan harga, demi mengambil keuntungan pribadi atau kelompok.”

Dugaan adanya rekayasa dan intervensi kekuasaan dalam proses pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel melalui penerbitan saham perdana PT Krakatau Steel juga dijelaskan oleh Adler Manurung dalam jawaban tertulis menjelaskan:⁸

“Persekongkolan telah terjadi ketika KS di IPOkan. Terlihat dari harga dan transaksi pada hari pertama. Harga IPO 850 merupakan harga sangat paling rendah. Terlihat pada harga yang terjadi di pasar. Harga penutupan sebesar 1270 Dan harga ini bisa lebih tinggi bila tidak Ada patokan maksimum 50%. Selayaknya harga ini bisa dijual pada range harga Rp. 1000 - Rp. 1100. Pembentukan harga sudah tidak wajar dan ada pula PP yang menyatakan harga ditentukan oleh Meneg BUMN. Hal tersebut membuka ruang

⁷ Wawancara dengan Didiek J Rachbini dilakukan di kediaman Didiek J Rachbini pada tanggal 16 Juli 2011.

⁸ Jawaban tertulis oleh Adler Manurung melalui surat elektronik (surel) pada tanggal 11 Juli 2011.

masih kurang puas, karena manajemen menginginkan harga pada kisaran Rp950-1000/lembar saham. Dalam pemberitaan Majalah Tempo Edisi 29 November-5 Desember 2010 disebutkan bahwa dalam penetapan harga tersebut campur tangan M. Yasin Sekretaris Kementrian BUMN sangat penting karena Credit Suisse dan Deutsche Bank merupakan konsultan kesayangan M. Yasin.

Ichsanuddi Neorsy sebagaimana dikutip dalam *www.rakyatmerdekaonline.com* tanggal 14 November 2010 yang menganggap harga saham perdana PT Krakatau Steel terlalu murah pada harga Rp850/lembar saham hal ini didasarkan pada fakta beberapa menit setelah pasar dibuka harganya langsung melejit hingga menyentuh batas auto rejection (penolakan atas pergerakan saham yang melebihi batas kenaikan atau penurunan) 49,41 persen ke Rp 1270/lembar, hal ini tentu saja membantah argumen pemerintah dan penjamin emisi PT Krakatau Steel yang menganggap harga tersebut adalah harga yang wajar, pada kenyataannya harga saham PT Krakatau Steel dapat langsung dilepas pada harga Rp 1250/lembar saham seperti pada saat pembukaannya, dengan selisih Rp 400/lembar saham dikalikan saham yang dilepas sebanyak 3,15 miliar lembar saham maka terdapat total potensi kehilangan pendapatan sebesar Rp1,26 triliun.

Managing Director Econit Advisory Group, Hendri Saparini sebagaimana dikutip dalam *www.republika.co.id* tanggal 9 November 2010 menuturkan, publik tidak paham betul bahwa konsekuensi IPO sangat luas dan sangat berpotensi merugikan kepentingan nasional. Jika tidak hati-hati justru hanya mendatangkan kerugian negara. Banyak yang mengira bahwa dengan IPO maka KS akan diuntungkan, karena selain dapat melakukan ekspansi, kepemilikan pemerintah tetap mayoritas (80 persen).

Director Econit Advisory Group, Hendri Saparini sebagaimana dikutip dalam *www.republika.co.id* tanggal 9 November 2010 mengatakan bahwa di tengah indeks Bursa Efek Indonesia (BEI) turun 29,0662 poin ke level 3727,9 poin dan sebagian besar saham mengalami penurunan harga, namun saham PT KRAS justru sebaliknya yang sempat menembus angka Rp 1.480 per lembar pada Kamis (11/11). Dengan demikian dalam dua hari perdagangan saham KRAS memberikan keuntungan fantastis sekitar 74 persen. Tak sedikit investor retail yang melepaskan saham KRAS saat harga sudah memungkinkan mereka

terjadinya persengkokolan harga perdana saham PT Krakatau Steel”

Intervensi kekuasaan dalam proses pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel mengakibatkan terjadinya informasi pasar kurang sempurna sehingga fungsi permintaan dan penawaran tidak dapat berjalan dengan sempurna. Intervensi dan praktek rente dalam proses pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel menyebabkan informasi yang diterima oleh pelaku ekonomi tidak maksimal sehingga dalam hal ini ada beberapa pelaku ekonomi yang diuntungkan dan sebagiannya dirugikan karena proses tersebut. Hal tersebut akan mempengaruhi posisi keseimbangan ekonomi, tingginya tingkat intervensi Pemerintah dapat menyebabkan pasar berjalan tidak normal yang kemudian mengakibatkan kegagalan pasar dan biaya sosial yang tinggi.

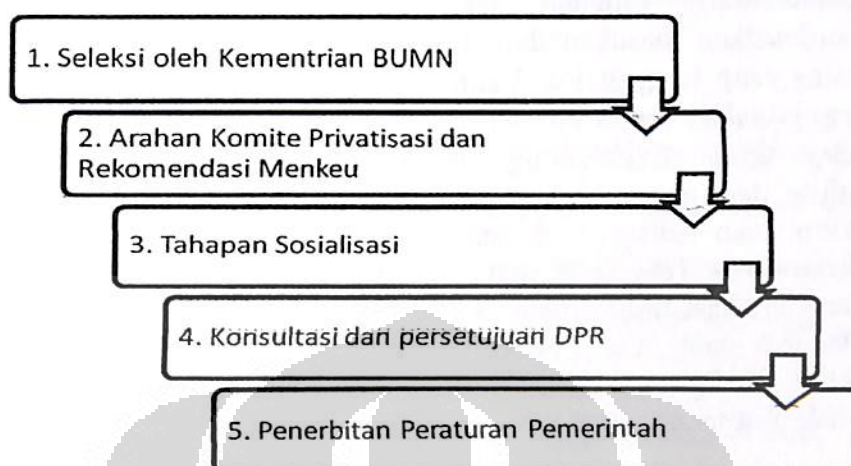
Berdasarkan hasil wawancara dengan Komisaris Utama PT Krakatau Steel Zacky Anwar Makarim mengenai keterlibatan penguasa dan partai politik dapat dijelaskan sebagai berikut:⁹

“Persetujuan politik DPR penting dan perlu untuk menghindari moral hazard pada manajemen BUMN. nanti dijual saja semua dengan berbagai alasan. sekarang ini tidak ada yang salah kau bisa berbicara dengan argumentasi yang masuk akal tergantung perspektifnya. seperti Fauzi Ichsan yang sangat liberal beda dengan Drajad Wibowo yang mengatakan Negara harus punya mendapatkan dari BUMN tersebut. Saya tidak tahu mengenai politik transaksional dalam proses persetujuan DPR tersebut, karena kita menjalankan prinsip GCG memang ada yang meminta uang agar menggolkan persetujuan DPR. sehingga terjadi check balances. BUMN harus melalui persetujuan politik karena ini adalah milik bangsa ini.”

Proses pelaksanaan privatisasi sendiri melalui mekanisme yang sangat panjang dan ketat yang melibatkan Pemerintah dan DPR. Proses dan prosedur serta persetujuan IPO PT Krakatau Steel di Komite Privatisasi dan DPR sesuai dengan amanat UU no 19 tahun 2004 tentang BUMN dan PP pasal 12 no 33 tahun 2005 mengenai Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan dapat dijelaskan dalam tabel berikut:

⁹ Wawancara Zacky Anwar Makarim. *Op Cit*

Gambar 5.2: Alur Privatisasi BUMN



Mekanisme pelaksanaan privatisasi sebagai keputusan politik bersama antara pemerintah dan DPR membuka ruang terjadinya intervensi kekuasaan dan politik transaksional yang melibatkan partai politik dan kelompok tertentu, selain itu proses ini akan memakan waktu yang sangat panjang terutama saat pembahasan di DPR karena paling tidak akan melibatkan 2 Komisi dalam pembahasannya. Apabila dibutuhkan minimal 2 kali pertemuan setiap komisi maka untuk 1 proposal privatisasi BUMN akan dibutuhkan minimal 4 kali pertemuan dengan DPR. Hal ini akan menghilangkan momentum dalam pelaksanaan privatisasi terutama yang melalui prosedur IPO.

Permasalahan pengelolaan BUMN terdapat pada aspek ekonomi politik terutama dalam kerangka hubungan BUMN sebagai entitas bisnis dengan politik dan negara sebagai pemegang kendali kebijakan, peran negara terhadap BUMN selalu tidak tepat bahkan seringkali salah kaprah. Peranan negara lebih dari yang sekedar diperlukan dan kebanyakan bersifat langsung serta campur aduk antara politik dan bisnis, aktor-aktor dalam politik cenderung untuk memaksimalkan kekuasaannya dan BUMN dijadikan sebagai salah satu instrumen kekuasaan tersebut. Hal ini dijelaskan oleh Komisaris Utama PT Krakatau Steel Zacky Anwar Makarim mengenai intervensi kekuasaan dan partai politik penguasa dalam wawancara mengatakan:¹⁰

¹⁰ Wawancara Zacky Anwar Makarim. *Op Cit*

“Kewenangan penetapan harga bukan urusan kita, itu bisa *dispute* bisa *yes* bisa *no*, saya menghendaki harga 1000, berdasarkan *bookbuilding* kita, tapi yang menentukan adalah kementerian berdasarkan masukan dari 3 *underwriter* lokal dan 2 penjamin asing, yang bangsat itu. Yang kurang ajar itu yang asing, mereka memaksakan harga rendah agar kemudian dijual langsung pada harga tinggi, salah satunya credit Suisse yang mendapatkan 200 miliar dari transaksi. Alasan kita minta 1000 karena kelebihan permintaan sebanyak 9 kali dan akan masuk kedalam kas perusahaan. Tapi kami tidak mau meributkan hal tersebut karena kami adalah orang bisnis sehingga kalau dipermasalahkan terus menerus yang menyebabkan harga saham kami di bursa tidak naik, kami percaya akhir tahun harga nya akan kembali bagus tapi tidak bisa meramalkan berapa harganya.”

Ambivalensi pengelolaan ekonomi politik dalam pengelolaan BUMN karena hubungan politik yang mendua, pada satu sisi pejabat formal mewakili pemangku kepentingan utama pemerintah yaitu Menteri Negara BUMN sedangkan pada sisi lainnya terdapat tim adhoc dalam lingkaran Presiden yang menentukan arah BUMN. Pemerintah juga cenderung menempatkan BUMN sebagai organisasi dibawah kekuasaan Pemerintah hal ini sangat bertolak belakang dilihat dari fungsi dan perannya BUMN sebagai organisasi bisnis atau ekonomi sedangkan pemerintah sebagai organisasi politik. Hal ini dijelaskan oleh Komisaris Utama PT Krakatau Steel Zacky Anwar Makarim dalam wawancara menjelaskan bagaimana praktek perburuan rente terjadi oleh penguasa dan partai politik:¹¹

“Hal tersebut memang ada, tapi setelah rebut-ribut mereka melepas saham tersebut, mereka ketakutan, jadi dalam proses penetapan harga mereka sudah terjadi *dispute* mereka main disana. Setelah itu mereka mengundurkan diri. Terus terang terlalu banyak permintaan dari anggota DPR, ini adalah tempat untuk menggali uang tempat menggali uang dalam sekejap. ketika harga dibuka 850 langsung ke 900. Elite politik dan partai juga mendapatkan keuntungan dari IPO ini, hal ini tidak bisa disembunyikan, saya susah untuk ngomongnya dari semua partai mendapatkannya, paling banyak Demokrat dan PAN orang-orang yang punya link dengan kekuasaan, sambil berbisik nama Hatta Rajasa. tekanan kelompok kepentingan sangat luar biasa melalui direksi anggota DPR, terutama dari pemerintah yang berkuasa. Manajemen hanya kena getah ributnya saja dan sasaran saja tapi itu menyelamatkan kita karena kewenangan tidak ada kita hanya

¹¹ Wawancara Zacky Anwar Makarim. *Op Cit*

menyiapkan perusahaan ini baru 3 tahun meraih keuntungan. Namun setelah rebut-ribut mereka melepas saham tersebut, mereka ketakutan, jadi dalam proses penetapan harga mereka sudah terjadi *dispute* mereka main disana.”

Perjalanan sejarah menjadikan BUMN sebagai entitas bisnis tidak pernah berjalan mulus, tekanan politik terus menerus mengakibatkan setiap upaya pembenahan BUMN banyak kehilangan energi dan kelincahan dalam dunia bisnis sehingga kalah bersaing dengan perusahaan dalam negeri dan asing. Dalam era golbal saat ini BUMN Indonesia terlihat sangat ringkih tidak perkasa dibandingkan dengan BUMN di Malaysia, Singapura atau China, BUMN di Indonesia terpasung oleh intervensi politik dan peran tak awajar negara yang memacu berbagai kelompok kepentingan untuk berburu rente ekonomi. Pelaksanaan privatisasi yang terjadi sampai saat ini masih terkesan, berlarut-larut, dan tidak transparan. Dikatakan demikian karena tidak adanya aturan yang jelas tentang tata-cara dan prosedur privatisasi. Proses privatisasi dari setiap BUMN dilakukan dengan prosedur dan perlakuan yang berbeda. Pelaksanaan privatisasi juga terkesan berlarut-larut. Keputusan yang sudah diambil pemerintah tidak bisa dengan segera dilaksanakan, karena berbagai alasan. Keputusan untuk menentukan pemenang tender privatisasi juga tidak ada aturan atau formula yang jelas, sehingga terkesan pemerintah kurang transparan dalam proses privatisasi.

Perburuan rente dalam pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel melalui penerbitan saham perdana merupakan akibat dari penetapan harga saham yang terlalu rendah sebagaimana dikatakan oleh Reflizar Anggota DPR RI dari Fraksi PKS:¹²

“Yang menjadi masalah adalah harga yang terlalu rendah sehingga penjatahan juga menjadi masalah karena banyak yang mengambil keuntungan dari kekuatan politik yang ada, Keterlibatan rente ekonomi alam pengeloan BUMN hal yang jamak terjadi namun hal tersebut tidak dapat dilepaskan karena banyak yang terlibat didalamnya tapi sulit dibuktikan, dan cara cepat untuk memperoleh keuntungan sesaat, bnyk yg minta kepada saya dan mau beli dengan harga mahal disebabkan pengkaplingan saham karena susah diatur jadi saham yang diecer tersebut hanya simbolisasi saja. Kita sulit

¹² Wawancara dengan Refrizal Anggota DPR RI Komisi VI dari Fraksi PKS dilakukan di Gedung DPR RI pada tanggal 30 Mei 2011

dibuktikan, mengenai isu partai demokrat dan pan saya juga mendengar hal tersebut namun pada komisi VI tidak ada yang mengambil dan saya tekankan PKS tidak ikut dalam hal tersebut, hal ini diakibatkan oleh permainan harga sehingga ini menjadi barang yang cantik dan diperebutkan oleh penyelenggara kekuasaan, kita (DPR Komisi VI) akan berusaha minta data mengenai penjatahan saham dan siapa saja yang mempunyai saham pada harga terenda sampai harga tertinggi.”

Perilaku rente ini hidup dalam dan berkembang dalam dunia bisnis yang kemudian bekerjasama dengan pemegang kekuasaan, elite politik, kelompok kepentingan, dan pembuat kebijakan, perilaku-perilaku ini akan merusak efisiensi pasar dan menciptakan kerugian bagi masyarakat. Fenomena perilaku pengusaha untuk lisensi khusus, monopoli, dan fasilitas lainnya dari pihak-pihak yang mempunyai kekuasaan dalam bidang tersebut. Dengan kemudahan dan arus informasi yang didapatkan maka pelaku rente akan mudah masuk ke pasar dan menikmati keuntungan dari apa yang mereka peroleh. Praktek perburuan rente juga diasosiasikan sebagai bentuk usaha untuk mengatur regulasi ekonomi melalui lobi kepada pemerintah ataupun parlemen bahkan tidak sedikit yang menggunakan pendekatan kekuasaan dalam mengintervensi sebuah kebijakan Perburuan rente dalam IPO PT Krakatau Steel oleh penguasa, kroni pengusaha dan partai politik juga diperkuat oleh pendapat anggota DPR, sebagaimana dikatakan oleh Ketua kauskus ekonomi DPR Arif Budimanta mengatakan:

“Bapepam mempersingkat masa penawaran saham perdana dengan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor Kep-122/BL/2009. Keputusan itu menyatakan penawaran umum harus berlangsung minimum satu hari dan paling lama lima hari kerja. Padahal, dalam keputusan sebelumnya, Kep-25/PM/2003, penawaran umum minimum dilakukan dalam tiga hari kerja. Selanjutnya dijelaskan perubahan kebijakan itu merupakan salah satu strategi agar saham perdana KRAS hanya dimiliki kalangan tertentu saja. Sebab, dia menyatakan hanya pihak-pihak dengan akses pasar dan arus informasi lancar saja yang bisa mendapatkan saham tersebut dalam waktu yang lebih singkat. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)” (majalah Tempo edisi 29 November 2010)

Masalah perilaku aktor dalam negara seperti politisi dan birokrat juga menjadi permasalahan dalam pengelolaan BUMN, perilaku yang mengambil

Universitas Indonesia

keuntungan sesaat dalam setiap kebijakan membuka peluang terjadinya perburuan rente ekonomi. Iklim politik yang cenderung menjadikan BUMN sebagai lumbung uang serta sumber proyek bagi segelintir penguasa, kroni pengusaha dan partai politik tertentu. Kebijakan privatisasi BUMN juga tergantung kepada keputusan politik DPR. Desain seperti inilah yang sering menimbulkan *ketidakselarasan waktu* antara keputusan politik DPR dibuat dengan waktu pelaksanaan privatisasi. Akibatnya, ketika persetujuan DPR telah didapat tidak jarang dijumpai momentum pasar bagi penjualan saham BUMN telah hilang. Sementara itu, karena mandat politik dan kebutuhan pendanaan bagi BUMN dan pemerintah harus dipenuhi, maka saham BUMN pun dilego dengan harga yang tidak maksima. Hal tersebut dapat dibaca dari pernyataan Adler Manurung pengamat pasar modal yang dalam wawancara tertulis juga menjelaskan¹³:

“Sepanjang pekan lalu saja, di pasar gelap, sudah ada investor yang berani menawar saham KS pada level harga Rp1.100 hingga Rp1.500 per lembar saham. Kesimpulan pertamanya, para investor pemburu saham KS di pasar gelap sudah tahu ke mana saja IPO saham KS didistribusikan. dengan penawaran harga sebesar itu di pasar gelap, sudah tergambar gelembung laba dari mereka yang mendapatkan jatah IPO saham KS. Para investor besar itu tak akan bisa memborong saham KS jika mereka tidak mendapatkan akses. Tentu saja akses itu dibuka atau diberikan oleh oknum regulator bursa. Siapa saja pemborong IPO saham KS itu akan dilaporkan regulator bursa kepada sosok-sosok powerfull dari kekuatan politik tertentu.”

Tidak seperti IPO perusahaan BUMN sebelumnya, IPO PT Krakatau Steel mengundang banyak reaksi dari masyarakat, suara-suara sumbang yang mengkritik proses pelaksanaan IPO tersebut mulai dari penetapan lembaga penjamin, penentuan harga dan penjatahan saham. Dan persoalan melebar ke masalah politik dimana DPR akan membentuk panitia khusus untuk menyelidiki IPO PT Krakatau Steel. Merespon hiruk-pikuk tersebut Menteri Negara BUMN membentuk Tim Evaluasi Independen Pelaksanaan Privatisasi PT Krakatau Steel yang direkrut dari kalangan profesional yaitu Mas Achmad Daniri (Ketua Komisi Nasional Kebijakan Governance) selaku ketua tim, Prof Hikmahanto Juwana (Pakar Hukum UI), Sudaryanto (Mantan Kepala BPKP), dan Kahlil Rowter (Dirut

¹³ Jawaban tertulis dari Adler Manurung melalui surat elektronik pada tanggal 10 Juli 2011

Perfindo).

Proses penjualan saham di pasar perdana atau IPO PT Krakatau Steel disinyalir terlalu murah dan dianggap menguntungkan pihak-pihak yang dekat dengan kekuasaan yang dengan kewengannya mampu untuk mempengaruhi harga serta penjatahan yang tidak adil serta yang berpotensi menimbulkan kerugian negara. Dalam kebijakan publik, efisiensi yang diharapkan jelas ditujukan untuk rakyat, namun ketika kebijakan ekonomi dipolitisasi, maka tujuan efisiensi berubah, yaitu: untuk kepentingan segelintir orang, disinilah letak bahaya dari politisasi kebijakan ekonomi dimana kepentingan menjadi tujuan utama dalam melakukan aktivitas politik. Sedangkan dalam ekonomi, tujuan dari setiap kegiatan ekonomi adalah efisiensi, yaitu untuk memaksimalkan profit atau meminimalisasi biaya. Tanpa disadari kebijakan ekonomi di Indonesia yang sarat dengan campur tangan politik. Lembaga politik dan kekuasaan ingin juga mendapatkan keuntungan dalam pencaturan ekonomi Indonesia sehingga banyak kebijakan ekonomi yang diambil terasa janggal dan mengundang banyak protes.

Perburuan rente ini dibantah oleh Fuad Rachmany yang saat itu menjabat sebagai Kepala Bapepam dan Lembaga Keuangan sebagaimana dikutip oleh Anggito Abimanyu dalam bukunya *Refleksi dan Kebijakan Fiskal*;

“Mekanisme pasar secara jelas tidak dipahami oleh para penolak IPO PT KS, mereka tidak mengerti pasar, regulasi sudah jelas mengatur tata cara dan mekanisme *go public*, buktinya saham KS menjadi buruan investor, tuduhan bahwa harga terlalu murah dan pergerakan harga pada hari perdana yang tidak lazim dapat dipatahkan dengan argumentasi teknis pasar modal bahwa kisaran harga lazimnya dihitung dengan perbandingan PER dan minat pembeli yang diperoleh dari masukan calon investor melalui penjajakan harga selain itu berdasarkan data perdagangan saham di Bursa Efek Indonesia lonjakan harga PT KS bukanlah hal yang sangat fenomenal banyak perusahaan yang juga mengalami hal serupa seperti bank jabar sebesar 50%. Sari Roti 17% dan Green Invesco 69% KS 49% dimana perusahaan tersebut juga mengalami kelebihan permintaan.” (Anggito Abimanyu, 2011, P 181-182)

Pernyataan Fuad Rachmany yang saat itu menjabat sebagai Kepala Bapepam dan Lembaga Keuangan diperkuat oleh Mas Achmad Daniri Ketua Tim Evaluasi Independen Pelaksanaan Privatisasi PT Krakatau Steel sebagaimana dikutip oleh penulis dalam wawancara dengan Majalah BUMN Track no 41 tahun

Universitas Indonesia

IV Desember 2010:

“Tidak ada rekayasa dalam proses IPO PT Krakatau Steel, jika ada banyak kecurigaan dan protes dari berbagai kalangan mulai dari proses beauty contest penunjukan underwriter karena perusahaan yang ditunjuk semuanya adalah perusahaan BUMN, kemudian juga kecurigaan pada proses pembentukan harga dan penjatahan saham yang jatuh ke tangan para politisi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa proses beauty contest PT Krakatau Steel sudah dimulai sejak tahun 2008 yang diikuti oleh delapan perusahaan yang kemudian ditunjuk tiga perusahaan sekuritas yaitu Bahana Sekuritas, Danareksa Sekuritas dan Mandiri Sekuritas, menurut penelian tim yang ada hanyalah masa kadaluarsa dari penentuan underwriter dimana hasil tahun 2008 masih digunakan pada tahun 2010, dimana dari sudut governance itu sudah terlalu lama dan seharusnya diadakan beauty contest ulang sebagai penjamin pelaksanaan IPO PT Krakatau Steel, masalah dalam penunjukan penjamin hanya pada aspek *governance* tersebut.”

Metode IPO pun terkandung sejumlah titik krusial, yaitu pada proses pembentukan harga atau bookbuilding, penjatahan saham, dan proporsi kepemilikan investor asing dan lokal. Proses bookbuilding dinilai rawan penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang memiliki otoritas. Dalam kasus IPO PT KS, harga perdana Rp 850 dinilai terlalu rendah. Kecurigaan adanya permainan dalam proses ini memicu kekisruhan, dan mendorong sejumlah pakar, pengamat, dan praktisi melakukan *citizen law suit* di pengadilan. Pada proses penjatahan saham, terbuka peluang intervensi pihak-pihak tertentu. Kecurigaan adanya penjatahan secara tidak fair pada IPO KS, mendorong banyak pihak menuntut Bapepam LK membuka secara transparan siapa saja pembeli saham pada penjualan perdana. IPO juga rawan dimanfaatkan oleh investor asing untuk menguasai saham BUMN. Idealnya, IPO bisa membuka kesempatan luas kepada masyarakat dalam negeri untuk memiliki saham BUMN. Namun dalam praktiknya investor asing bisa memiliki saham dalam jumlah signifikan, baik melalui pembelian di pasar perdana atau sekunder. Investor asing diyakini sebagai investor berkualitas karena tidak mengejar keuntungan instan jangka pendek. Inilah logika di balik gencarnya roadshow ke manca negara menjelang IPO sejumlah BUMN.

Mengenai proses pembentukan harga Mas Achmad Daniri Ketua Tim

Universitas Indonesia

Evaluasi Independen Pelaksanaan Privatisasi PT Krakatau Steel sebagaimana dikutip oleh penulis dalam wawancara dengan Majalah BUMN Track no 41 tahun IV Desember 2010 juga menjelaskan:

“Proses pembentukan harga itu pada dasarnya ada pada proses *bookbuilding*, dalam proses ini para *researcher* dan analis melakukan prediksi harga dari prospektus yang telah dikeluarkan oleh *underwriter* dan emitmen, sementara itu emitmen sendiri juga menyewa analisis keuangan untuk membuat kajian dan prediksi harga. Setelah itu diadakan *roadshow* kepada investor dalam atau luar negeri, dalam *roadshow* ini emitmen mengunjungi para analis yang mempunyai kompetensi di industri baja dan calon investor dengan tujuan mendapatkan harga yang maksimal. Dari *roadshow* inilah emitmen menentukan harga Rp850/lembar saham, dan menurut tim proses penentuan harga ini sudah sesuai dengan *best practice* yang ada selama ini jadi tidak bisa dinilai itu merupakan harga yang terlalu murah atau terlalu mahal tapi merupakan harga terbaik, dan dalam proses *bookbuilding* ini *prospektus* yang dibuat oleh emitmen mengenai rancangan bisnis perusahaan. Sehingga rekayasa dalam pembentukan harga Rp850/lembar saham tidak mungkin terjadi karena proses ini melibatkan analis dan *researcher* serta mengundang sebanyak mungkin calon investor yang mengerti industri baja lalu prospektusnya sudah memuat informasi yang baik sehingga harga yang terbentuk adalah harga yang terbaik. Untuk membatalkan IPO itu sangat susah, bila itu dilakukan dampaknya cukup besar dan akan menyebabkan saham kita terpuruk karena IPO ini menyangkut *agreement* dengan berbagai pihak. Tidak saja dengan pasar modal saja yang menerima dampak dari pembatalan tapi citra Indonesia di mata investor akan hancur sehingga investor enggan untuk datang.”

Metode IPO mengandung titik-titik krusial yang memungkinkan terjadinya praktek *reent seeking*, yaitu pada proses pembentukan harga atau *bookbuilding*, penjatahan saham dan proporsi kepemilikan saham asing dan lokal. Proses *bookbuilding* merupakan tahapan pertama yang sangat rawan karena sangat rentan terhadap penyalahgunaan otoritas dari penyelenggara kekuasaan dan permainan oleh lembaga penjamin, IPO PT Krakatau Steel merupakan salah satu contohnya dimana harga Rp 850 dinilai oleh sebagian pengamat sangat rendah. Pada proses penjatahan saham terbuka peluang intervensi pihak-pihak tertentu yang dekat dengan lingkaran kekuasaan dan memungkinkan untuk meminta penjatahan saham melalui lembaga penjamin, manajemen perusahaan dan Kementrian BUMN. IPO juga rawan untuk dimanfaatkan oleh investor asing untuk menguasai

Universitas Indonesia

saham di BUMN melalui pembelian pada pasar perdana ataupun sekunder.

Mengenai proses penjatahan Mas Aehmad Daniri Ketua Tim Evaluasi Independen Pelaksanaan Privatisasi PT Krakatau Steel sebagaimana dikutip oleh penulis dalam wawancara dengan Majalah BUMN Track no 41 tahun IV Desember 2010 juga menjelaskan:

“Penjatahan saham merupakan *disrectionary* dari *underwrtter*, disisi lain, *underwrtter* juga harus *full commitment*, bayangkan jika harga saham tersebut tidak laku maka resiko itulah yang mereka tanggung, berkaitan dengan penjatahan saham dimana banyak investor dan masyarakat sukut memperoleh saham, dalam hal ini saya berpendapat bahwa sebelum melaksanakan IPO Pemerintah harus bisa memanfaatkannya sebagai sarana mengedukasi masyarakat sehingga tercipta misi dalam membangun basis investor dalam negeri yang mempunyai akses dan pengetahuan yang memadai. Seharusnya basis investor dalam negeri jumlahnya 25 juta orang, sebagai perbandingan Malayasia mempunya basis investor sebesar 10 juta orang yang merupakan 50% dari total populasinya. Pasar modal sejatinya merupakan bisnis yang dilandasi oleh kepercayaan oleh sebab itu aturannta bersifat khusus, prinsip utama yang harus dipenuhi adalah transparansi oleh sebab itu laporan awal dari perusahaan menjadi sangat penting Bapepam sebagai pengawas pasar modal harus bisa menjaga kerahasiaan data dari investor karena jika itu dibuka akan menghancurkan kredibilitas dari regulator dan pasar modal Indonesia akan kehilangan kepercayaan dari investor”

DPR sebagai lembaga yang memberikan saran dan izin terhadap pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel memberikan pendapatnya sebagaimana dikatakan oleh Reflizar Anggota DPR RI Komisi VI dari Fraksi PKS dalam wawancara mengatakan¹⁴:

“Berdasarkan UU persetujuan politik DPR diperlukan, hanya memberikan saran agar tidak dijual terlalu murah sesuai dengan harga pasar permasalahannya permainan harga dilakukan oleh tim teknis memainkan harga dengan cara meletakkan harga terlalu murah, padahal kita sudah mengingatkan dan mengeluarkan pernyataan bahwa itu terlalu murah. Kita juga kaget tiba-tiba harganya yang terlalu murah, oleh karena itu kita bentuk Panja agar semuanya bisa dilihat secara terang benderang. Tapi mereka kan sudah melakuakan dan kita tidak diberitahu padahal harga yang layak kita perkirakan pada harga 1000, walaupun kita sebenarnya tidak terlalu terlibat dalam hal teknis”

¹⁴ Wawancara dengan Refrizal anggota DPR RI Komisi VI dari Fraksi PKS dilakukan di Gedung DPR RI pada tanggal 30 Mei 2011

Indonesia sebagai sebuah negara berkembang yang masyarakatnya mempunyai keterbatasan untuk bisa ikut memiliki saham pada BUMN apabila BUMN tersebut menerbitkan saham barunya. Privatisasi di negara-negara Eropa seperti Inggris dan negara-negara Skandinavia dilakukan melalui pasar modal yang sudah dewasa dan kekuatan pembeli domestik yang memadai ditambah pengetahuan dan kesadaran masyarakat untuk berinvestasi sangat tinggi dari masyarakat sehingga begitu privatisasi dilakukan dengan metode IPO maka pembeli mayoritas adalah investor domestik, privatisasi dengan demikian berjalan seiring dengan prinsip demokratisasi ekonomi, karena rakyat memiliki perusahaan yang sebelumnya dimiliki oleh negara.

Masyarakat hanya menjadi penonton yang menyaksikan pihak-pihak tertentu mempermainkan harga saham dan menikmati hasilnya karena jumlah pembeli saham di Indonesia baru berjumlah sekitar 350.00 dan hanya sedikit yang aktif dalam membeli saham. Jumlah yang sangat sedikit tersebut diakibatkan oleh pengetahuan yang terbatas mengenai pasar modal dan akses yang sulit ke dalam pasar modal tersebut sehingga pasar modal hanya dikuasai kalangan tertentu tidak dinikmati oleh seluruh masyarakat. Menurut Adler Manurung dalam jawaban tertulis mengatakan¹⁵:

“Banyak bisnis BUMN menyangkut aktifitas rakyat sehingga penjualan saham diutamakan ke rakyat Dan ini merupakan pemenuhan UUD yaitu peningkatan pendapatan rakyat sehingga pelaksanaan IPO saham KS dibatalkan dan alokasi saham didapatkan masyarakat.”

Pada hari pertama penjualan investor asing melakukan aksi jual hal ini bertentangan dengan pernyataan Kementerian BUMN yang menyebutkan bahwa investor asing adalah investor yang berkualitas dan akan menahan saham PT Krakatau Steel selam mungkin, mengenai hal tersebut Mas Achmad Daniri Ketua Tim Evaluasi Independen Pelaksanaan Privatisasi PT Krakatau Steel sebagaimana dikutip oleh penulis dalam wawancaranya dengan Majalah BUMN Track no 41 tahun IV Desember 2010 juga menjelaskan:

¹⁵ Wawancara Tertulis Adler Manurung. *Op Cit*

“Investor asing itu bermacam-macam jenisnya ada yang berupa fund manager ada juga investor yang bersifat institusional, seperti dalam IPO KS dimana investor institusional tersebut ada Posco dan Nippon Steel yang bergerak dalam industri baja dan PT Jamsostek dan dana pensiun lainnya yang belum menjual sahamnya. Di hari pertama saham PT KS langsung mencapai Rp1200/lembar saham beberapa *fund manager* asing memperkirakan harga sebesar itu akan bertahan selama satu bulan, namun harga tersebut hanya bertahan satu hari saja dalam investasi pasar modal ada prinsip jangan tamak dan jangan takut bertransaksi sehingga dalam melihat harga yang telah mencapai target mereka fund manager akan melepas saham mereka, namun tidak semua melepas saham seperti investor institusional tersebut, Pihak asing masih dibutuhkan karena mereka bisa menjadi benchmark bagi pasar modal Indonesia khususnya bagi PT KS sendiri karena investor asing yang mengkoleksi saham perusahaan baja sangat paham dengan prospek dari industri ini sehingga mereka bisa menilai saham PT KS.”

Pendapat berbeda mengenai keterlibatan investor asing dalam pelaksanaan IPO PT Krakatau Steel dikemukakan oleh Adler Manurung yang dalam wawancara tertulis mengatakan¹⁶:

“Asing selalu lebih pintar dari lokal. Saya menduga bukan asing yang transaksi pada penjualan yang besar-besaran tersebut. Artinya, Ada terjadi persekongkolan pada alokasi saham. Saya masih belum yakin sepenuhnya investor asing pada pembeli saham KS.”

Wajah perekonomian Indonesia yang masih sangat dalam kondisi yang memprihatinkan, walaupun ekonomi berkembang dengan cepat akan tetapi distribusi beban dan pendapatan ekonomi tidak dapat terwujud dengan adil. Regulasi ekonomi yang sehat dan proporsional merupakan barang langka, bahkan tidak sedikit kelompok kepentingan menggunakan kekuasaannya untuk mempermainkan regulasi dan memanfaatkan celah-celah dalam regulasi tersebut untuk memburu rente keuntungan dalam setiap kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah. Keadilan ekonomi tidak dapat terwujud dengan baik karena kehadiran lembaga itu sendiri dalam pengaturannya.

¹⁶ Wawancara Tertulis Adler Manurung. *Op Cit*

Dalam perspektif ekonomi politik sebagaimana dijelaskan oleh Rachbini (2006:123):

“Rente ditransformasikan sebagai suatu sifat pelaku bisnis untuk memudahkan cara memperoleh keuntungan dengan menggunakan modal milik orang lain atau menjadi hak publik untuk kepentingan sendiri atau golongan tertentu?”

Lebih lanjut dijelaskan oleh Didiek J Rachbini dalam wawancara¹⁷:

“Setiap ada privatisasi motivasi rente ekonomi pasti akan selalu ada, privatisasi sering didorong oleh rente ekonomi untuk mendapatkan segala sesuatu keuntungan itu bisa dilakukan oleh dengan penentuan harga yang rendah. Dan itu akan selalu datang orang-orang untuk melobby bahkan di DPR akan ada transaksi berkaitan dengan privatisasi keterlibatan asing juga bias ada. Di Indonesia ini segala sesuatu yang berhubungan dengan ekonomi dan kebijakan publik. Banyak juga pihak2 DPR dan pihak yang terkait dengan penyelenggara kekuasaan yang mempunyai konflik kepentingan sehingga rente ekonomi terjadi karena mereka pihak yang terlibat dalam proses kebijakan”.

Menjadikan BUMN sebagai bisnis yang profesional dan modern sudah dimulai sejak zaman pemerintahan Soeharto namun keterkaitan BUMN dengan politik dalam hubungan yang campur aduk, intervensi kekuasaan. BUMN menjadi instrumen kekuasaan politik dibawah pusat kekuasaan. Inpres nomor 8 tahun 2005 yang memberikan peranan luar biasa pada tim ad hoc diluar Menteri mengindikasikan hal tersebut. Peranan yang sangat luas dalam lingkaran Presiden dalam menentukan direksi dan komisaris BUMN membuat campur aduk antara profesionalisme dengan kekuatan politik yang ada.

Konsep privatisasi melalui IPO yang mengedepankan penambahan dana segar dari investor ke depannya menurut Tatang B Tamam Pemred majalah Media Pekerja BUMN dan Ainur Rahman Redaktur Pelaksana Media Pekerja BUMN dalam tulisannya BUMN Di Pasar Modal Untuk Siapa? :

“IPO BUMN harus bisa dijadikan sebagai alat pendistribusian aset negara ke warganya, oleh karena itu masuknya BUMN ke pasar modal harus disertai dengan tuntutan peningkatan distribusi aset k

¹⁷ Wawancara Didiek J Rachbini. *Op Cit*

masyarakat dengan indikator semakin banyaknya masyarakat yang memiliki saham di lantai bursa?"

Tanpa langkah yang sistematis dan terencana serta membumi privatisasi hanya akan sukses menggalang dana segar tetapi gagal dalam menggandeng investor dalam negeri, pelepasan saham ke dalam bursa hanya akan menguntungkan sekelompok orang saja dan tidak akan menambah orang makmur di Indonesia juga tidak akan tercipta pemerataan ekonomi."

Kepentingan masuknya BUMN ke pasar modal akan semakin bisa mendistribusikan aset negara kepada warga negaranya sehingga kemakmuran rakyat akan lebih merata. Karena jika tidak demikian maka banyaknya jumlah BUMN yang diprivatisasi dan besarnya kapitalisasi BUMN di pasar modal hanya berupa besaran angka yang tidak berarti apa-apa tentang bertambahnya kemakmuran masyarakat

Privatisasi BUMN harus diletakan kepada tujuan dasar yaitu meningkatkan produktivitas dan efektifitas yang nantinya akan berujung kepada peningkatan kualitas produk dan pelayanannya. Dalam pengalaman pengelolaan BUMN selaman ini faktor penghambat perkembangan bisnis BUMN adalah intervensi pihak ketiga terhadap proses bisnis dan keputusan bisnis BUMN. Kebijakan privatisasi tidak akan berhasil apabila tidak terjadi tata pengelolaan yang baik dari manajemen BUMN sehingga terjadi perubahan perilaku, struktur dan budaya organisasi, pengukuran kinerja hingga sistem penggajian pada BUMN itu sendiri.

Kalau dilihat perbandingan dengan negara lain seperti Malaysia dan Singapura dimana BUMNnya seluruh kepemilikan sahamnya dimiliki pemerintah, masalah kepemilikan bukanlah sebuah faktor penghambat bagi perkembangan BUMN asalkan prasyarat dikelola secara profesional dilakukan. Disinilah letak permasalahan pengelolaan BUMN di negara kita dimana praktek pengelolaan yang profesional, ditambah dengan praktek demokrasi yang belum mapan dan budaya hukum yang belum kuat sehingga kebijakan pemerintah menjadi faktor penghalang bukannya pendukung perkembangan BUMN.

Keberhasilan kebijakan program privatisasi BUMN ditentukan oleh empat faktor utama, yaitu: (1) *political will* dari negara (dicirikan dengan ditetapkan UU

BUMN, UU Privatisasi dan lembaga yang *powerfull* dalam melaksanakan kebijakan privatisasi BUMN); (2) *leadership* para pemimpin negara dan politik terhadap pelaksanaan kebijakan privatisasi BUMN; (3) dukungan organ BUMN sebagai perusahaan (RUPS, komisaris dan direksi) dan manajemen BUMN terhadap program kebijakan privatisasi BUMN; (4) kesediaan serta dukungan sektor dan institusi keuangan.

Sebagai perbandingan keberhasilan BUMN di Malaysia disebabkan oleh faktor-faktor berikut sebagaimana dijelaskan oleh Baharuddin Mydin Senior Manager Petronas dalam tulisannya Memanajemi BUMN Pengalaman Petronas Malaysia yang disampaikan dalam Workshop BUMN di Era Globalisasi dan Sosialisasi UU 19 tahun 2003 tentang BUMN pada tanggal 22 Agustus 2003 sebagaimana disunting oleh Nugroho (2006:174):

1. BUMN dikelola sebagai sebuah perusahaan komersial(*commercial enterprise*), dimana hubungan dengan pemerintahnya pada tingkat konsultatif saja.
2. Pengelolaan perusahaan yang secara konsisten diterapkannya prinsip *Good Corporate Governance*.
3. Kualitas kepemimpinan, dimana syarat menjadi seorang Direksi adalah mempunyai visi yang jelas, konsistensi dalam menjalankan misi dan manajemen yang kuat.
4. Kualitas sumber daya manusia, setiap karyawan harus harus mengacu kepada negara dan loyal kepada bangsa, kekuatan SDM ditunjukkan dari kuatnya semangat tim dan kesamaan nilai didalam perusahaan.
5. Kewirausahaan dan keberanian dalam mengambil resiko.
6. Adaptasi terhadap teknologi.
7. Menjadi warga negara yang baik yang ditunjukkan melalui ketaatan membayar pajak dan deviden kepada negara

Ditambahkan oleh Baharuddin Mydin pondasi membangun BUMN di Malaysia adalah memahami BUMN sebagai sebuah perusahaan komersial yang harus dikelola secara efisien. Sebagai benchmark untuk BUMN di Indonesia penulis juga membandingkan sepak terjang SingTel dalam pengelolaannya sebagaimana dijelaskan oleh Lim Toon Chief Operating Officer SingTel Group Universitas Indonesia

mendistribusikan aset negara kepada warga negaranya sehingga kemakmuran rakyat akan lebih merata. Karena jika tidak demikian maka banyaknya jumlah BUMN yang diprivatisasi dan besarnya kapitalisasi BUMN di pasar modal hanya berupa besaran angka yang tidak berarti apa-apa tentang bertambahnya kemakmuran masyarakat.

Pemerintah perlu menyiapkan konsep dan strategi komunikasi yang baik berkaitan dengan latar belakang, maksud dan tujuan serta dampak dari pelaksanaan IPO BUMN, komunikasi yang baik dan terbuka kepada seluruh pihak akan menciptakan kesetaraan pandangan diantara seluruh pemangku kepentingan sehingga tidak akan terjadi kecurigaan apabila seluruh informasi dibuka kepada publik.

Latar belakang, maksud dan tujuan IPO harus diungkapkan secara terbuka, kendati calon emitmen sudah menyiapkan prospektus lengkap maupun prospektus ringkas yang berisi latar belakang dan tujuan dari pelaksanaan IPO, namun sinergitas komunikasi pemangku kepentingan kepada masyarakat juga penting mengingat masih rendahnya pemahaman masyarakat terhadap pasar modal. Pemerintah bersama lembaga penunjang juga harus menjelaskan bagaimana pembentukan harga pada saham perdana BUMN yang akan melakukan IPO, sehingga intensitas dan substansi dari pembentukan harga dimengerti oleh seluruh stakeholder.

BUMN yang sudah *go public* harus menunjukkan kinerja keuangan yang membaik karena kualitas dari manajemen perusahaan menjadi lebih baik, kualitas pengawasan dan pengendalian perseroan juga akan menjadi lebih kuat karena keterbukaan dan transparansi menjadi hal yang utama. IPO pada hakekatnya adalah perusahaan harus mampu menjawab baik atas dasar fakta yang ada agar investor merasa puas dan terus memegang saham perusahaan tersebut. Yang menjadi kriteria dari investor tentu saja adalah peningkatan kinerja dari perusahaan. Dibanding metode privatisasi lainnya metode IPO merupakan metode terbaik dalam mengharapkan hasil yang optimal hal yang diperhatikan adalah transparansi dan akuntabilitas yang tinggi dalam proses *bookbuilding*, harga perdana yang ditawarkan harus merupakan harga yang benar-benar optimal bagi perusahaan sekaligus mampu menggaet minat investor sesuai dengan jumlah yang

dalam persentasinya dalam Seminar BUMN Executive Club pada tanggal 27 Agustus 2004 yang disunting oleh Nugroho (2006:145), pada tahun 1992 SingTel dikorporatisasi menjadi BUMN dengan tiga tujuan utama yaitu:

1. Mengurangi peran pemerintah di dalam kegiatan bisnis dan menurunkan biaya bisnis.
2. Sebagai langkah untuk menuju deregulasi yang mengarah kepada industrialisasi dan privatisasi SingTel.
3. Agar SingTel siap bersaing dalam hal sumber daya manusia dan kepuasan konsumen.

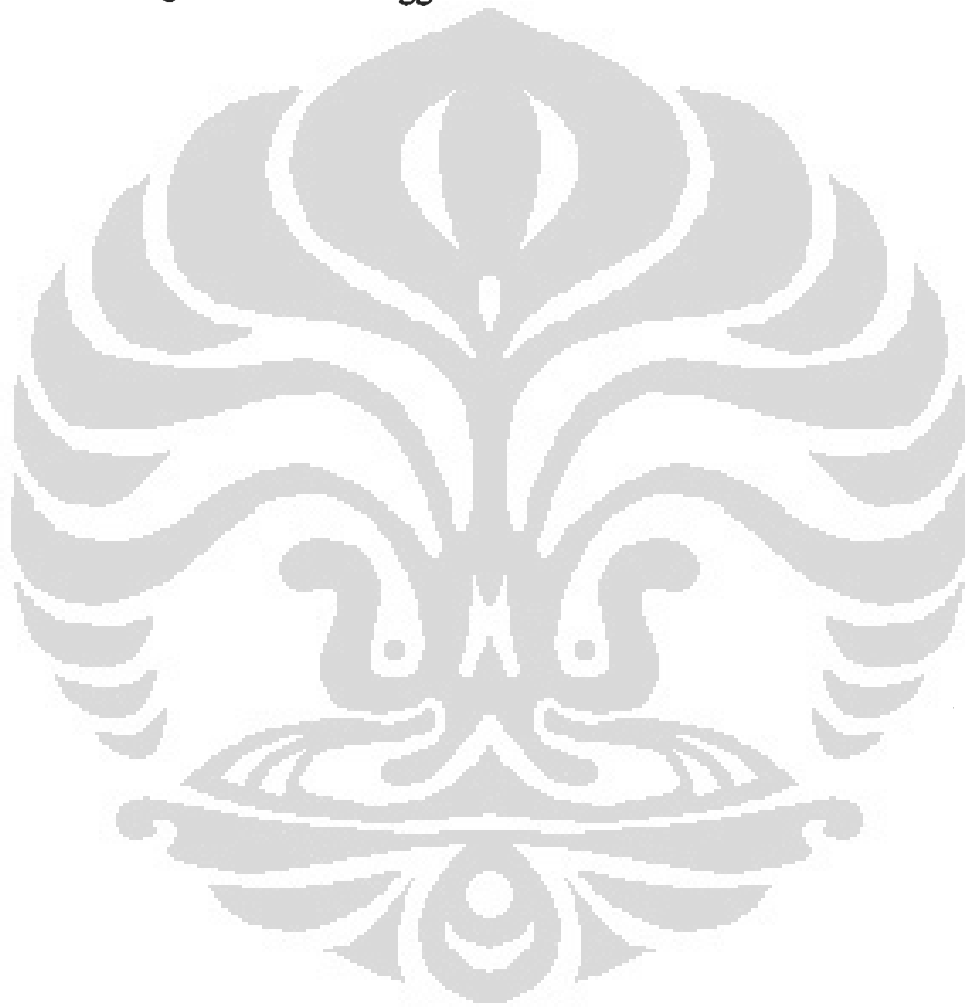
Setelah dikorporatisasi SingTel diprivatisasi melalui pasar modal dengan tujuan memberikan fleksibilitas dan otonomi lebih besar dalam pengelolaan bisnis, memperluas kepemilikan untuk publik dan memperkuat pasar modal.

Kementrian BUMN harus mampu membuat masyarakat menikmati keberadaan BUMN itu sendiri, sistem penjabatan dalam harus diperkecil ruang untuk spekulasi sehingga masyarakat mempunyai akses untuk memiliki saham walaupun dalam jumlah yang kecil. Masyarakat harus diberikan hak untuk memiliki dan menjaga apa yang sudah menjadi haknya. Privatisasi hanya akan menguntungkan bangsa ini kalau Pemerintah dalam hal ini kementrian BUMN mampu menjaga lingkungan dan habitatnya dengan baik dan rakyat luas menikmatinya. BUMN harus dijauhkan dari belenggu-belenggu kotor, spekulasi kotor dan praktek jahat dari penguasa beserta kroni-kroninya yang mencari kekayaan dengan cara instant.

BUMN harus bisa dijadikan sebagai alat pendistribusian aset negara ke warganya, oleh karena itu masuknya BUMN ke pasar modal harus disertai dengan tuntutan peningkatan distribusi aset ke masyarakat dengan indikator semakin banyaknya masyarakat yang memiliki saham di lantai bursa. Tanpa langkah yang sistematis dan terencana serta membumi privatisasi hanya akan sukses menggalang dana segar tetapi gagal dalam menggandeng investor dalam negeri, pelepasan saham ke dalam bursa hanya akan menguntungkan sekelompok orang saja dan tidak akan menambah orang makmur di Indonesia juga tidak akan tercipta pemerataan ekonomi.

Kepentingan masuknya BUMN ke pasar modal akan semakin bisa

ditargetkan dan menjauhkan proses ini dari intervensi non korporasi terutama dari intervensi kekuasaan dan politik. Dalam pelaksanaan IPO pemerintah harus memiliki kepedulian dan program yang jelas untuk memperluas basis investor melalui sosialisasi dan edukasi publik berkesinambungan yang kemudian diharapkan minat dan gairah untuk menjadi investor dalam pasar modal meningkat dan makin banyak investor yang berkualitas sehingga ketergantungan pada investor asing tidak terlalu tinggi.



BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan penelitian yang telah dilakukan, maka penulis mengambil kesimpulan penelitian sebagai berikut:

1. Latar belakang dari kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel adalah mendapatkan modal tambahan untuk pengembangan perusahaan, peningkatan efisiensi dan produktifitas perusahaan, mencitakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik, menciptakan perusahaan baja yang sehat dan berorientasi global, menumbuhkan iklim usaha dan sebagai penunjang stabilitas ekonomi makro serta kapasitas pasar.
2. Proses privatisasi PT Krakatau Steel secara formal terlaksana sesuai dengan target yang ditetapkan oleh Pemerintah, namun dalam pelaksanaan privatisasi tersebut terdapat penentangan dari sekelompok masyarakat dan anggota DPR RI terutama yang berkaitan dengan penentuan harga saham perdana yang dinilai terlalu rendah dan penjatahan sahan yang tidak adil. Dalam pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel terjadi iklim politik yang cenderung menjadikan BUMN sebagai lumbung uang dan sumber proyek bagi segelintir penguasa, kroni pengusaha dan partai politik membuka peluang terjadinya peluang perburuan rente ekonomi dalam kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel. Praktek pemburu rente sangat riskan terjadi dalam kebijakan privatisasi BUMN dikarenakan pengelolaan BUMN terdapat dalam kerangka ekonomi politik terutama dalam kerangka hubungan BUMN sebagai entitas bisnis dengan politik dan negara sebagai pemegang kendali kebijakan. Masalah perilaku aktor dalam negara seperti politisi dan birokrat menjadi permasalahan dalam kebijakan privatisasi PT Krakatau Steel karena bercampur aduknya antara kepentingan politik dan bisnis cenderung membuat aktor-aktor politik negara memaksimumkan kekuasaannya dan menjadikan BUMN sebagai salah satu instrumen kekuasaannya.

6.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas penulis memberikan saran dalam pelaksanaan kebijakan privatisasi BUMN:

1. Latar belakang, maksud dan tujuan dari pelaksanaan privatisasi BUMN harus diungkapkan secara transparan dan terbuka kepada masyarakat, sehingga terjadi sinergitas komunikasi pemangku kepentingan kepada masyarakat sehingga kebijakan yang diambil dapat diterima oleh masyarakat dan tidak menimbulkan pro kontra yang secara langsung ataupun tidak langsung akan berpengaruh kepada iklim ekonomi. Dalam pelaksanaan privatisasi BUMN melalui cara IPO pemerintah harus mampu memanfaatkannya sebagai sarana untuk mengedukasi masyarakat sehingga tercipta misi dalam membangun basis investor dalam negeri yang kuat dan tidak tergantung kepada pihak asing.
2. Harus ada peraturan yang tegas berupa Peraturan Pemerintah yang melarang pembelian penerbitan saham perdana BUMN oleh pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan privatisasi BUMN sehingga tidak terjadi benturan kepentingan dalam kebijakan tersebut. Praktek demokrasi yang sehat dan budaya kepatuhan hukum yang kuat merupakan syarat dalam pelaksanaan kebijakan privatisasi sehingga tidak ada sekelompok orang atau kepentingan tertentu yang mengambil keuntungan dari kebijakan yang diambil

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abimanyu, Anggito. 2011. *Refleksi dan Gagasan Kebijakan Fiskal*, Jakarta. Gramedia.
- Amir, Baso dan Ishaek Rafick. 2010. *BUMN Expose*. Jakarta. Ufuk Press.
- Anoraga, Pandji. 1995. *BUMN, Swasta dan Koperasi (Tiga Pelaku Ekonomi)*. Jakarta: Dunia Pustaka Jaya.
- Anderson, James. 1984. *Public Policy Making*, New York. Holt, Rinehart, and Winston.
- Ardiansyah, Levri. 2007. *Studi Ilmu Administrasi Publik*. Jatinangor
- Asmawi, Sahlan. 2002. *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Salah Satu Pilar Utama Ekonomi Nasional, Perlu reformasi Eksistensi dan Perannya Pada Abad XXI*. Jakarta. Studio Press.
- Basri, Chatib. 2007. *Membela Kebebasan, Privatisasi*, Jakarta. Freedom Institute.
- Bastian, Indra. 2002. *Privatisasi di Indonesia, Teori dan Implementasi*. PT Salemba Empat. Jakarta.
- Baswir, Revrison. 1999. *Dilema Kapitalisme Perkoncoan*. Jogjakarta: IDEA-Pustaka Pelajar
- Baswir, Revrison. 2009. *Bahaya Neoliberalisme*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Beetham, David. 1992. *Max Weber and the Theory of Modern Politic*. Polity Press. Cambridge
- Bryant, Carolie dan White, Louise G. 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, terjemahan dari "Managing Development in the Third World", Penerjemah : Rusiyanto L. Simatupang, Jakarta : LP3ES,
- Choirie, Effendy. 2002. *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme di Indonesia*, Jakarta. Pustaka LP3ES.
- Chandler, Ralph and Plano. 1982. *The Public Administration Dictionary*. California. ABC-Cilio
- Creswell, John W. 1994. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach California*, Sage Publication.

- Cowan, Laing Gray. 1990. *Privatization in the Developing World*. Connecticut: Greenwood Press.
- Coen Husain Pontoh. 2003. *Akhir Globalisasi: Dari Perdebatan Teori Menuju Gerakan Massa*. Jakarta. C-Books
- Damanhuri, Didin. 2010. *Ekonomi Politik dan Pembangunan*. Bogor. IPB Press.
- De Leon, Peter. *The Policy Science Redux: New Roads to Postpositivism*. Policy Studies Journal, Vol.22, No. 1, 1994
- Diah, Marwan. 2003. *Restrukturisasi BUMN di Indonesia, Privatisasi atau Koorporasi*. Jakarta.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Ebeinstein, William dan Fogelman, Edwin. 1994. *Today's Ism, ninth edition*. Prentice-Hall, Inc. *Isme-isme Dewasa Ini (terj.)*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Edward III, George C, 1984. *Implementing Public Policy*. London England, Jai Press Inc.
- Handyaningrat, Soewarno. 1996. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta : CV. Haji Masagung.
- Hughes, O.E. 1998. *Public Management and Administration*. London. Macmillan Press Ltd.
- Hamid, Edi Suandi dan M.B. Hendrie Anto. 2000. *Ekonomi Indonesia memasuki Millenium III*. Jogjakarta: UII Press.
- Institute for Good Corporate Governance Studies. 2003. *Apa dan Bagaimana Privatisasi BUMN*. Jakarta.
- Islamy, M. Irfan. 2003. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Jenkins, William. 1978 *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London. Martin Robertson,
- Kencana, Inu dkk. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Keynes, John Maynard. 1991. *Teori Umum Mengenai Kesempatan Kerja, Bunga dan Uang (terj.)*. Jogjakarta. UGM Press
- Kuntjoro Jakti, Dorodjatun. 2007. *Esai-Esai Nobel Ekonomi*. Jakarta. Kompas

- Low, Linda. 1991. *The Political Economy of Privatization Analysis, Interpretation and evaluation*. Singapore McGraw-Hill Book Co..
- Mallarangeng Rizal. 2006. *Mendobrak Sentralisme Ekonomi*, Jakarta. Freedom Institute.
- Moeljono, Djokosantoso. 2004. *Reinvensi BUMN, Empat Strategi Membangun BUMN Kelas Dunia*. Jakarta. Elexmedia Komputindo
- Moleong, Lexy J. 1997. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT. Remaja Rosdakarya.
- Mosco, Vincent. 1998. *The Political Economy of Communication*. London. Sage Publication.
- Mutis, Thobby 2002. *Cakrawala Demokrasi Ekonomi*. Jogjakarta. Kreasi Wacana LP KUKMUS USAKTI.
- Nasuha, Chaizi. 2004. *Reformasi Administrasi Publik Teori dan Praktek*. Jakarta. Grasindo
- Nugraha, Safri. 2004. *Privatisation of State Enterprises in The 20th Century a Step Forwards or Backwards*. Jakarta, Institute for Law and Economic Studies University of Indonesia.
- Nugroho, Riant. Ricky, Siahaan, 2006. *BUMN di Indonesia. Isu, Kebijakan, dan Strategi*, Jakarta. Elex Media Kompetindo.
- Nugroho, Riant, 2009. *Public Policy*, Jakarta : Elex Media Komputindo,
- Parson, Wayne. 1997. *Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis*. New York.
- Paolong, Harbani. 2007. *Teori Adminitrasi Publik*. Jakarta. Grasindo
- Petras, James dan Veltemeyer, Henry. 2002. *Globalization Unmasked: Imperialism in teh 21st Century*. New York. *Imperialisme Abad 21 (terj.)*. Jogjakarta: Kreasi Wacana.
- Purwoko, 2002, *Model Privatisasi B̄UMN̄ yang Mendatangkan Manfaat bagi Masyarakat dan Pemerintah Indonesia*. Jakarta. Jurnal Ekonomi dan Keuangan Departemen Keuangan
- Putra. Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik; Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Jogjakarta. Pustaka Pelajar.

- Rachbini, Didik. 1999. *Diagnosa Ekonomi dan Kebijakan Publik*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan.
- Rachbini, Didik. 2006. *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*. Bogor. Ghalia Indonesia.
- Reinney Austin. 1996. *Government. An Introduction to Political science, 7th edition*, Prentice Hall International Inc.
- Samodra Wibawa, 1994. *Kebijakan Publik*, Jakarta. Intermedia
- Savas, E.S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. New York. Chatam House Publishers Inc.
- Savas, E.S. 1991. *Privatization and Public Private Partnership*. New York. Chatman House Publishers.
- Schleifer, Andrei and Robert Visney. 1994. *Politician and Firms*. London. Quarterly Journal Of Economic.
- Sembel Roy. 2005. *Privatisasi BUMN di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Silalahi, Ulbert. 1989. *Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep, teori dan Dimensi*. Jakarta . PT Gunung Agung.
- Skidelsky, Robert. 2000. *John Maynard Keynes: Fighting For Freedom 1937-1946*. New York. Viking
- Starling, Grover. 2005. *Managing The Public Sector. Seventh Editio*. USA: Thomson & Wadsworth
- Stiglitz, Joseph. 1998, *Economics Of The Public Sector*. New York. WW Northon.
- Stiglitz, Joseph. 2002, *Globalization and Discontent*. London. Penguin.
- Stilwell, Joseph, 2006. *Political Economy*. Oxford. Oxford Press.
- Subarsono, AG. 1997. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep. Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2005. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : CV Alfabeta.
- Suharto, Edi 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung : CV Alfabeta
- Sukardi, Laksmana. 2002. *BUMN, Martabat Bangsa, Korupsi dan Solusi*. Jakarta. Elex Media Komputindo.
- Thoha, Miftah. 2002. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta PT. Raja Grafindo Persada.

- Vickers, J and G Yaroow. 1988. *Privatization: An Economic Analysis*. London. MIT Press.
- Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijakan : dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta. PT. Bumi Aksara.
- Wibowo. Wahono, Francis (editor). 2003. *Neoliberalisme*. Yogyakarta. Cenderelas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Widodo Joko, 2008 *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta. Bayumedia.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada
- World Bank, 1996. *From Plan To Market. Worl Bank Report*. London. Oxford University Press..
- World Bank, 1995. *Bureucrats in Bussiness: The Economics and Politics Of Government Ownership*. Oxford. University Press. Oxford.

B. JURNAL, MAJALAH dan SUMBER LAINNYA

- Annual Report PT Krakatau Steel Tahun 2009
- Annual Report PT Krakatau Steel tahun 2010
- Laporan Prospectus Awal PT Krakatau Steel dalam Pelaksanaan Initial Public Offering (IPO)
- Majalah BUMN Track no 41 tahun IV Desember 2010
- Majalah BUMN Track no 42 tahun V Januari 2011
- Majalah Tempo edisi 15 November-21 November 2010
- Majalah Tempo edisi 29 November-5 Desember 2010
- Master Plan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tahun 2010-2014
- Media Pekerja BUMN edisi 8 April 2011
- Modjo, Ikhsan. 2009. *Mengurai Polemik Ekonomi Neoliberal vs Ekonomi Kerakyatan*. Jakarta. Makalah dalam Forum Diskusi Liberal Freedom Institute tanggal 29 Mei .
- Patriadi, Pandu. 2003. *Studi Banding Kebijakan Privatisasi BUMN di Beberapa Negara*. Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan vol VII no 4 Depkeu
- Peraturan Pemerintah no 33 tahun 2005 tentang Pelaksanaan Privatisasi

- Peraturan pemerintah no 59 tahun 2009 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan
- Purwoko. 2002. *Model Privatisasi BUMN yang Menguntungkan Bagi Pemerintah dan Masyarakat Indonesia*. Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan vol VI no 1 Depkeu.
- Ruru, Baecilius. 1998. *Reorientasi Pengelolaan BUMN dalam Upaya Mencapai Format Baru Pengelolaan yang Efisien dan Modern*. Jakarta Makalah dalam Seminar Nasional Sehari, PAN ASIA research & communication Services.
- Suhud. Muhamad. 2002. *Privatisasi: Tinjauan atas Restrukturisasi Ketenagalistrikan di Indonesia*. Makalah/Background Paper INFID
- Syahrir, Ika dan Agunan Samosir. 2002. Analisis Privatisasi BUMN dalam Rangka Pembiayaan APBN. : Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan vol VI no 4 Depkeu
- Toha, Mahmud. 1992. *Privatisasi Di Inggris: Beberapa Pelajaran Bagi Negara-Negara Berkembang*. Jakarta. Jurnal LIPI tahun XIX no 2.
- Undang-Undang no 19 tahun 2003 tentang BUMN

C. WAWANCARA

- Wawancara dengan Bapak Zacky Anwar Makarim Komisaris Utama PT Krakatau Steel.
- Wawancara dengan Bapak Dilza Vierzon Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementrian BUMN sekaligus Ketua Tim Pelaksanaan IPO PT Krakatau Steel pada Kementrian BUMN
- Wawancara dengan Bapak Reflizar Anggota DPR RI Komisi VI Bidang Perdagangan, Perindustrian, Penanaman Modal, Investasi, Koperasi, UKM, BUMN dan Standarisasi Nasional dari Fraksi PKS
- Wawancara dengan Bapak Prof Didiek J Rachbini. pengamat ekonomi nasional
- Wawancara tertulis dengan Bapak Prof Adler Manurung pengamat pasar modal

Lampiran 1. Pedoman Wawancara

Nama: Ilham Aldelano Azre

NPM : 0806481923

Judul Tesis : Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Privatisasi BUMN (Studi Kasus Privatisasi PT Krakatau Steel)

Departemen Ilmu Administrasi

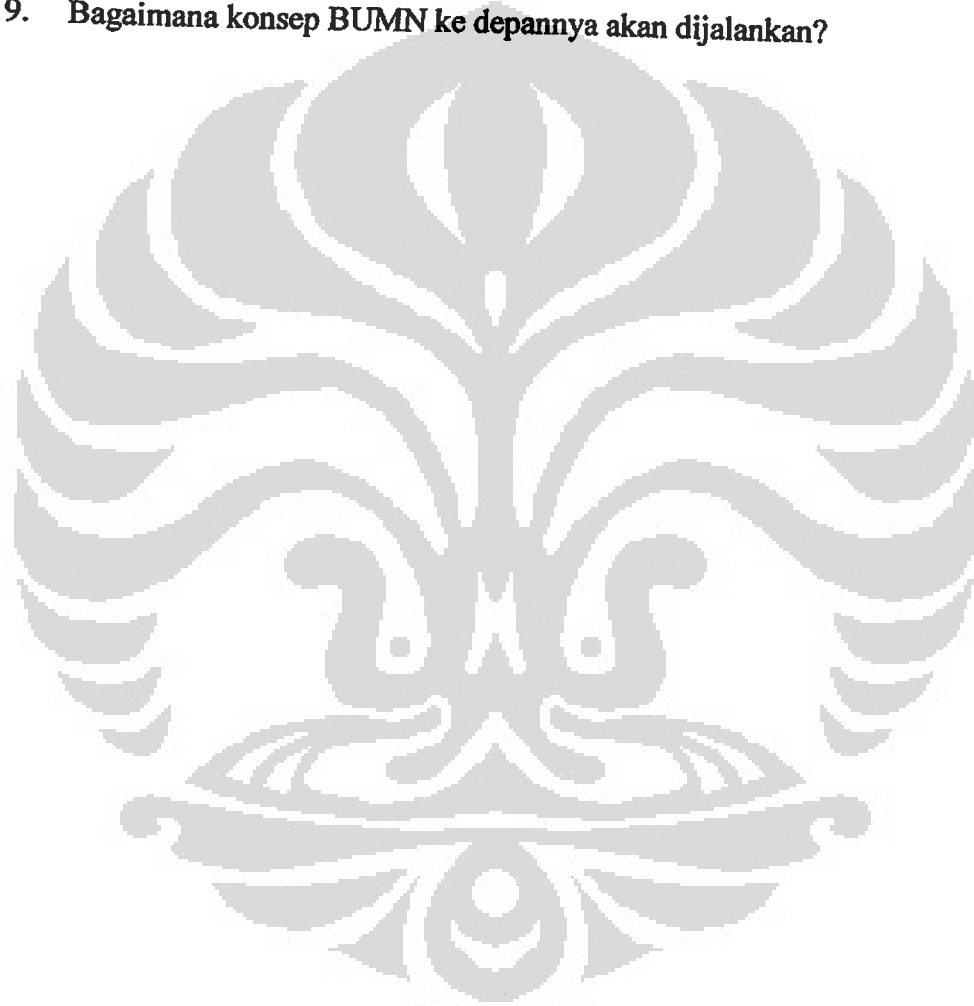
Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik

Universitas Indonesia

Pedoman Wawancara:

1. Peranan Kementrian BUMN dalam pengelolaan BUMN?
2. Bagaimana cetak biru/ road map pengelolaan BUMN di Indonesia?
3. Peranan BUMN dalam perekonomian nasional?
4. Apakah ada kriteria-kriteria BUMN yang akan di privatisasi?
5. Apa saja latar belakang privatisasi BUMN di Indonesia secara umumnya dan PT Krakatau Steel khususnya?
6. Bagaimana proses privatisasi BUMN dilaksanakan?
7. Dasar hukum privatisasi BUMN?
8. Tujuan dari pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel?
9. Apakah publik terlibat dalam privatisasi PT Krakatau Steel?
10. Permasalahan dalam privatisasi PT Krakatau Steel?
11. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat privatisasi PT Krakatau Steel?
12. Apakah ada penolakan dalam privatisasi PT Krakatau Steel seperti oleh Direksi dan Serikat Pekerja
13. Kenapa IPO yang dipilih dalam privatisasi PT Krakatau Steel?
14. Apa yang diharapkan oleh Kementrian BUMN terhadap PT Krakatau Steel setelah pelaksanaan Privatisasi?

15. Bagaimana transparansi dan akuntabilitas dalam privatisasi BUMB khususnya PT Krakatau Steel?
16. Adakah kekuatan politik atau kelompok kepentingan yang diuntungkan dalam privatisasi PT Krakatau Steel
17. Peran DPR dalam pelaksanaan privatisasi BUMN?
18. Dalam pengelolaan BUMN apakah metode yang paling efektif?
19. Bagaimana konsep BUMN ke depannya akan dijalankan?



Lampiran 2. Wawancara Tertulis dengan Prof Dr. Adler Manurung

Nama: Ilham Aldelano Azre

NPM : 0806481923

Judul Tesis : Privatisasi PT Krakatau Steel

Departemen Ilmu Administrasi

Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik

Universitas Indonesia

Wawancara tertulis dengan Prof Dr. Adler Manurung

Korespondensi dilakukan via email tanggal 14 Juli 2011

1. Apakah dalam pelaksanaan privatisasi IPO PT Krakatau Steel ini terjadi rekayasa?
Persekongkolan telah terjadi ketika KS di IPOkan. Terlihat dari harga dan transaksi pada hari pertama.
2. Bagaimana pendapat bapak dengan proses beauty contest dan penunjukan *underwriter* dimana semuanya perusahaan BUMN?
Penunjukan *Underwriter* kelihatannya tidak wajar tetapi mereka sudah melalui beauty contest, hanya lokal (swasta) yang besar tidak ikut. JLU ini yang punya pengalaman yang lebih besar dari yang lainnya untuk Indonesia.
3. Apakah harga Rp 850 per lembar saham untuk PT Krakatau Steel merupakan harga yang terbaik?
Harga IPO 850 merupakan harga sangat paling rendah. Terlihat pada harga yang terjadi di pasar. Harga penutupan sebesar Rp 1270 Dan harga ini bisa lebih tinggi bila tidak Ada patokan maksimum 50%. Selayaknya harga ini bisa dijual pada *range* harga Rp. 1000 - Rp. 1100.

Lampiran 3. Wawancara dengan Zacky Anwar Makarim Komisaris Utama PT Krakatau Steel

Nama: Ilham Aldelano Azre
NPM : 0806481923

Judul Tesis : Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Privatisasi BUMN (Studi Kasus Privatisasi PT Krakatau Steel)

Departemen Ilmu Administrasi

Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik

Universitas Indonesia

Hasil Wawancara Dengan Zacky Anwar Makarim Komisaris Utama PT Krakatau Steel

1. Kenapa IPO yang dipilih dalam Privatisasi KS

Keberpihakan pemerintah setelah reformasi dibatasi karena IMF, Washington Consensus.

Saya melihat pemerintah tidak mau membantu KS, sedangkan arus globalisasi menuntut kebutuhan yang baja yang sangat tinggi, kita butuh uang luar biasa banyak tapi tidak mau jual perusahaan ini, perusahaan ini punya sejarah terbesar di asia tenggara, dan mempunyai integrasi dari hulu ke hilir, kita menampung 8ribu pegawai

Pabrik ini sudah tidak berkembang selama 30 tahun produksinya stagnan pada 2juta ton, tak bisa seperti itu terus menerus. KS akan dihancurkan oleh perdagangan bebas yang 0%, sementara kita yang bayar pajak sebesar 3triliun per tahun sementara dengan perdagangan bebas dengan pajak 0% ditambah dengan yang illegal maka akan hancur industri ini.

KS butuh uang, IPO dipilih karena resikonya kecil, diterbitkan 20% saham baru, dari 20% itu 3% hanya dimiliki asing dan asing tersebut adalah mitra KS diantaranya Nippon Steel dan Posco

4. Bagaimana pendapat Bapak dengan proses pembentukan harga dan penjatahan saham dalam IPO PT Krakatau Steel?

Pembentukan harga sudah tidak wajar Dan Ada pula PP yang menyatakan harga ditentukan oleh Meneg BUMN. Persekongkolan yang terjadi.

5. Apakah terjadi insider trading dalam pembentukan harga IPO PT Krakatau Steel?

Insider Trading telah terjadi pada perdagangan saham KS.

6. Pada hari pertama investor asing melakukan aksi jual, sementara kementerian BUMN menyebutkan investor asing merupakan investor berkualitas yang akan menahan saham selama mungkin, apakah Bapak punya komentar terhadap investor asing dalam IPO PT Krakatau Steel ini?

Asing selalu lebih pintar dari lokal. Saya menduga bukan asing yang transaksi pada penjualan yang besar-besaran tersebut. Artinya, Ada terjadi persekongkolan pada alokasi saham. Saya masih belum yakin sepenuhnya investor asing pada pembeli saham KS.

7. Sekarang ada tuntutan citizen lawsuit terhadap pelaksanaan IPO PT Krakatau Steel? Apa tujuannya dan apa hasil yang akan diharapkan?

Tuntutannya agar IPO saham KS dibatalkan Dan alokasi saham didapatkan masyarakat.

8. Menurut pendapat bapak dalam pelaksanaan Privatisasi BUMN ke depan melalui jalan IPO apakah hal-hal yang harus diperhatikan sehingga tidak terjadi permasalahan dan tuntutan di kemudian hari?

Banyak bisnis bumh menyangkut aktifitas rakyat sehingga penjualan saham diutamakan ke rakyat Dan ini merupakan pemenuhan uud yaitu peningkatan pendapatan rakyat..

ada yang salah kau bisa berbicara dengan argumentasi yang masuk akal tergantung perspektifnya. seperti Fauzi Iohsan yang sangat liberal beda dengan Drajad Wibowo yang mengatakan Negara harus punya mendapatkan dari BUMN tersebut, dan pengamat lainnya yang punya nasionalisme seperti yang dari perbanas itu Adler Manurung namanya trus Faisal Basri, Noorsy dan lain2,

Saya tidak tahu mengenai politik transaksional dalam proses persetujuan DPR tersebut, karena kita menjalankan prinsip GCG memang ada yang meminta uang agar menggolkan persetujuan DPR. sehingga terjadi check balances. BUMN harus melalui persetujuan politik karena ini adalah milik bangsa ini.

4 Keterlibatan masyarakat dalam proses IPO

Walaupun diecer kepada masyarakat namun kemudian dijual kepada asing, bangsa kita belum saham minded hanya taking profit.

Harga benar2 melalui pertimbangan underwriter.

5 Transparansi pelaksanaan IPO??

Semua dilakukan terbuka, memang hanya pada penetapan harga semua dilakukan oleh underwriter.

6. Wacana dalam masyarakat mengenai sekelompok elite politik yang diuntungkan??

Hal tersebut memang ada, tapi setelah ribut2 mereka melepas saham tersebut, mereka ketakutan, jadi dalam proses penetapan harga mereka sudah terjadi dispute mereka main disana. Setelah itu mereka mengundurkan diri.

Terus terang terlalu banyak permintaan dari anggota DPR, ini adalah tempat untuk menggali uang tempat menggali uang dalam sekejap. ketika harga dibuka 850 langung ke 900

Prinsipnya saham itu dikembalikan kepada rakyat dan dinikmati rakyatnya. permasalahannya banyak pengkhianat di negeri ini yang kemudian menjual kembali saham tersebut pada pasar sekunder kepada asing.

Dana tersebut digunakan untuk pengembangan perusahaan agar perusahaan berkembang dan baja KS mengisi kebutuhan domestik, dengan target produksi 6 juta ton, baja adalah mother of industry sehingga industry startegis nasional dapat berkembang tidak bergantung pada impor.

Namun sayangnya negeri ini dipimpin oleh politikus-politikus yang tidak tahu teknologi tidak punya wawasan kedepan, sibuk ribut2..kalo mereka mengerti strategisnya industry baja, negara besar pasti punya industry baja, bahwa industry baja bisa menghidupi ribuan industry lainnya

2. Mengenai harga yang sempat ribut??

Kewenangan penetapan harga bukan urusan kita, itu bisa dispute bisa yes bisa no, saya menghendaki harga 1000, berdasarkan bookbuilding kita. tapi yang menentukan adalah kementrian berdasarkan masukan dari 3 underwriter lokal dan 2 penjamin asing, yang bangsat itu.

Yang kurang ajar itu yang asing, mereka memaksakan harga rendah agar kemudian dijual langsung pada harga tinggi, salah satunya credit suisse yang mendapatkan 200 miliar dari transaksi.

Alasan kita minta 1000 karena kelebihan permintaan sebanyak 9x dan akan masuk kedalam kas perusahaan. Tapi kami tidak mau meributkan hal tersebut karena kami adalah orang bisnis sehingga kalau dipermasalahkan terus menerus yang menyebabkan harga saham kami di bursa tidak naik2. kami percaya akhir tahun harga nya akan kembali bagus tapi tidak bisa meramalkan berapa harganya.

3. Peranan DPR, tanggapannya??

Persetujuan politik DPR penting dan perlu untuk menghindari moral hazard pada manajemen BUMN. nanti dijual saja semua dengan berbagai alasan. sekarang ini tidak

Lampiran 4. Wawancara Dilza Vierson Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementrian BUMN sekaligus Ketua Tim IPO PT Krakatau Steel

Nama: Ilham Aldelano Azre

NPM : 0806481923

Judul Tesis : Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Privatisasi BUMN (Studi Kasus Privatisasi PT Krakatau Steel)

Departemen Ilmu Administrasi

Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik

Universitas Indonesia

Wawancara dengan Dilza Vierson Kabid Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha II Kementrian BUMN sekaligus Ketua Tim IPO PT Krakatau Steel

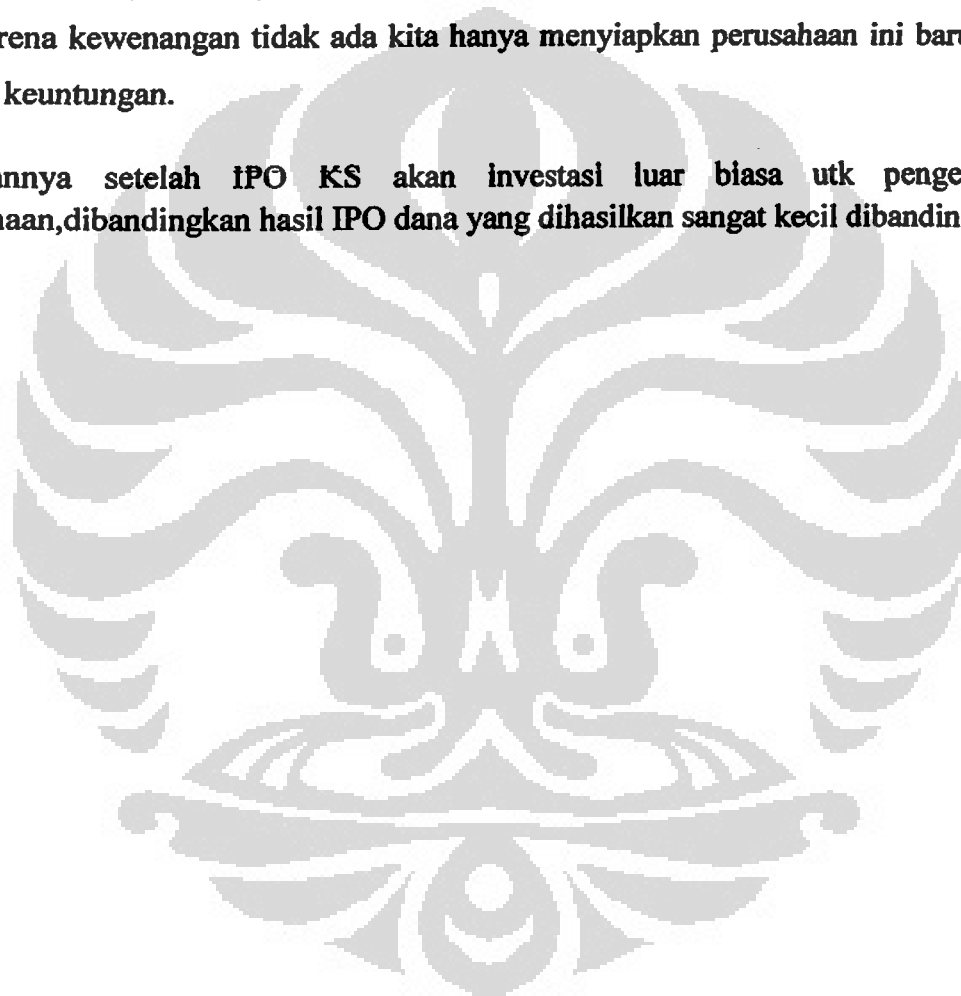
Pedoman Wawancara:

1. Apakah ada kriteria-kriteria BUMN yang akan di privatisasi?
Ada dalam PP no 33 pasal 12 tentang kriteria BUMN yang akan diprivatisasi dan PP 59 tahun 2010
2. Bagaimana proses privatisasi KS dilaksanakan?
Privatisasi KS merupakan sebuah proses perjalanan yang panjang, banyak rencana yang tertunda, dimulai dari zaman Tanri Abeng sampai zaman Sofyan Djalil. Privatisasi KS dimulai dengan Opsi Strategic Sales dan IPO dengan batas maksimal pelepasan saham 49%, hasil penjualan akan masuk kas perusahaan.
3. Dasar hukum privatisasi BUMN?
UU BUMN dan UU keuangan Negara dan setiap yang akan diprivatisasi akan dikeluarkan PP nya karena menyangkut perubahan struktur permodalan negara
4. Tujuan dari pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel?

Elite politik dan partai juga mendapatkan keuntungan dari IPO ini,hal ini tidak bisa disembunyikan,saya susah untuk ngomongnya dari semua partai mendapatkannya,paling banyak Demokrat dan pan orang-orang yang punya link dengan kekuasaan,sambil berbisik nama Hatta Rajasa.tekanan kelompok kepentingan sangat luar biasa melalui direksi anggota DPR.terutama dari pemerintah yang berkuasa.

Manajemen hanya kena getah ributnya saja dan sasaran saja tapi itu menyelematkan kita karena kewenangan tidak ada kita hanya menyiapkan perusahaan ini baru 3 tahun meraih keuntungan.

Kedepannya setelah IPO KS akan investasi luar biasa utk pengembangan perusahaan,dibandingkan hasil IPO dana yang dihasilkan sangat kecil dibandingkan



10. Isu yang berkembang, banyak kepentingan dalam pelaksanaan privatisasi PT Krakatau Steel?

Dirga: masalah politik itu dalam privatisasi KS bukan menjadi concern kementerian BUMN. lebih focus kepada aksi corporate

11. Peran DPR dalam pelaksanaan privatisasi BUMN? berdasarkan UU BUMN dan PP ttg privatisasi hanya perlu konsultasi dari DPR sedangkan pada UU keuangan Negara privatisasi harus disetujui DPR., KS disetujui oleh DPR utk diprivatisasi pada bulan September 2009.



Lebih kepada faktor bisnis, pengembangan perusahaan, dimana perusahaan diharapkan tumbuh secara organik dengan dana yang didapatkan dalam pelepasan saham baru.

5. Apakah publik terlibat dalam privatisasi PT Krakatau Steel?

Publik terlibat ketika pro kontra strategic sales akan dijual kepada Mittal Achelor, akhirnya dibatalkan.

Dalam sosialisasi penjualan saham keikutsertaan masyarakat akan terlibat agar tidak menimbulkan pro kontra

6. Apakah ada penolakan dalam privatisasi PT Krakatau Steel seperti oleh Direksi dan Serikat Pekerja?

Tidak ada penolakan dari direksi dan serikat pekerja

7. Kenapa IPO yang dipilih dalam privatisasi PT Krakatau Steel?

a. Cara paling cepat dalam mendapatkan dana,

b. lebih transparan dan keterlibatan public atau investor lebih dapat digunakan, Strategic sales mengundang pro kontra, dianggap menjual asset Negara.

c. Agar dapat dana segar utk pengembangan perusahaan, master plan kementrian BUMN 2004-2009 pengembangan lebih kepada pengembangan perusahaan.

d. Agar tercipta Good Corporate Government.

8. Apa yang diharapkan oleh Kementrian BUMN terhadap PT Krakatau Steel setelah pelaksanaan Privatisasi?

Peningkatkan kinerja, peningkatan produksi, peningkatan nilai perusahaan, efisiensi dalam perusahaan karena sudah menjadi milik publik.

9. Bagaimana transparansi dan akuntabilitas dalam privatisasi BUMB khususnya PT Krakatau Steel?

Semua dilakukan secara transparan dengan melibatkan tim penilai yang independen, dan penjamin emitmen pun ditender, banyak professional yang terlibat didalamnya.

Tidak ada rekayasa dalam proses IPO PT Krakatau Steel, jika ada banyak kecurigaan dan protes dari berbagai kalangan mulai dari proses beauty contest penunjukan underwriter karena perusahaan yang ditunjuk semuanya adalah perusahaan BUMN, kemudian juga kecurigaan pada proses pembentukan harga dan penjatahan saham yang jatuh ke tangan para politisi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa proses beauty contest PT Krakatau Steel sudah dimulai sejak tahun 2008 yang diikuti oleh delapan perusahaan yang kemudian ditunjuk tiga perusahaan sekuritas yaitu Bahana Sekuritas, Danareksa Sekuritas dan Mandiri Sekuritas, menurut penelian tim yang ada hanyalah masa kadaluarsa dari penentuan underwriter dimana hasil tahun 2008 masih digunakan pada tahun 2010, dimana dari sudut governance itu sudah terlalu lama dan seharusnya diadakan beauty contest ulang sebagai penjamin pelaksanaan IPO PT Krakatau Steel, masalah dalam penunjukan penjamin hanya pada aspek *governance* tersebut.

4. Mengenai harga IPO KS yang dianggap terlalu rendah?

Proses pembentukan harga itu pada dasarnya ada pada proses *bookbuilding*, dalam proses ini para researcher dan analis melakukan prediksi harga dari prospektus yang telah dikeluarkan oleh *underwriter* dan emitmen, sementara itu emitmen sendiri juga menyewa analisis keuangan untuk membuat kajian dan prediksi harga. Setelah itu diadakan roadshow kepada investor dalam atau luar negeri, dalam roadshow ini emitmen mengunjungi para analis yang mempunyai kompetensi di industri baja dan calon investor dengan tujuan mendapatkan harga yang maksimal. Dari roadshow inilah emitmen menentukan harga Rp850/lembar saham, dan menurut tim proses penentuan harga ini sudah sesuai dengan best practice yang ada selama ini jadi tidak bisa dinilai itu merupakan harga yang terlalu murah atau terlalu mahal tapi merupakan harga terbaik, dan dalam proses *bookbuilding* ini prospektus yang dibuat oleh emitmen mengenai rancangan bisnis perusahaan. Sehingga rekayasa dalam pembentukan harga Rp850/lembar saham tidak mungkin terjadi karena proses ini melibatkan analis dan researcher serta mengundang sebanyak mungkin calon investor yang mengerti industri baja lalu prospektusnya sudah memuat informasi

Lampiran 5. Petikan Wawancara dengan dengan Mas Achmad Daniri (Ketua Tim Evaluasi Independen Pelaksanaan Privatisasi PT Krakatau Steel) yang diambil dari majalah BUMN Track

Nama: Ilham Aldelano Azre

NPM : 0806481923

Judul Tesis : Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Privatisasi BUMN (Studi Kasus Privatisasi PT Krakatau Steel)

Departemen Ilmu Administrasi

Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik

Universitas Indonesia

Petikan wawancara dengan Mas Achmad Daniri (Ketua Tim Evaluasi Independen Pelaksanaan Privatisasi PT Krakatau Steel) yang diambil dari majalah BUMN Track:

1. Mengapa tim ini menyatakan IPO PT KS jalan terus?

Untuk membatalkan IPO itu sangat susah, bila itu dilakukan dampaknya cukup besar dan akan menyebabkan saham kita terpuruk karena IPO ini menyangkut agreement dengan berbagai pihak. Tidak saja dengan pasar modal saja yang menerima dampak dari pembatalan tapi citra Indonesia di mata investor akan hancur sehingga investor enggan untuk datang.

2. Mengenai rekayasa dari proses IPO ini??

Kesimpulannya tidak ada rekayasa dalam proses ini, memang banyak kecurigaan dari banyak kalangan mengenai proses privatisasi ini. Mulai dari proses beauty contest, penunjukan underwriter, proses pembentukan harga sampai kepada penjatahan saham. Ini merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan

3. Bagaimana alur dari pelaksanaan IPO ini sehingga dapat disimpulkan tidak ada rekayasa?

Lampiran 6. Wawancara dengan Reflizar Anggota Komisi VI DPR RI dari Fraksi PKS

Nama: Ilham Aldelano Azre

NPM : 0806481923

Judul Tesis : Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Privatisasi BUMN (Studi Kasus Privatisasi PT Krakatau Steel)

Departemen Ilmu Administrasi

Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik

Universitas Indonesia

Wawancara dengan Bapak Reflizar Anggota Komisi VI DPR RI dari Fraksi PKS

1. Peranan DPR dalam Privatisasi BUMN khususnya Privatisasi PT Krakatau Steel?

Berdasarkan UU persetujuan politik DPR diperlukan, hanya memberikan saran agar tidak dijual terlalu murah sesuai dengan harga pasar permasalahan permainan harga dilakukan oleh tim teknis memainkan harga dengan cara meletakkan harga terlalu murah, padahal kita sudah mengingatkan dan mengeluarkan pernyataan bahwa itu terlalu murah.

2. Tanggapan DPR mengenai harga yang terlalu murah?

Kita juga kaget tiba-tiba harganya yang terlalu murah, oleh karena itu kita bentuk Panja agar semuanya bisa dilihat secara terang benderang. Tapi mereka kan sudah melakukan dan kita tidak diberitahu padahal harga yang layak kita perkirakan pada harga 1000, walaupun kita sebenarnya tidak terlalu terlibat dalam hal teknis

3. Latar Belakang privatisasi PT KS?

Privatisasi dilakukan untuk menambah modal untuk pengembangan tidak mengurangi saham pemerintah tapi menerbitkan saham baru, privatisasi tidak boleh dilakukan untuk

yang baik sehingga harga yang terbentuk adalah harga yang terbaik. Untuk membatalkan IPO itu sangat susah, bila itu dilakukan dampaknya cukup besar dan akan menyebabkan saham kita terpuruk karena IPO ini menyangkut agreement dengan berbagai pihak. Tidak saja dengan pasar modal saja yang menerima dampak dari pembatalan tapi citra Indonesia di mata investor akan hancur sehingga investor enggan untuk datang.

5. Saran dari tim utk pelaksanaan IPO BUMN ke depannya?

Ke depannya dalam IPO BUMN Pemerintah harus bisa memanfaatkannya sebagai sarana mengedukasi masyarakat sehingga tercipta misi dalam membangun basis investor dalam negeri yang mempunyai akses dan pengetahuan yang memadai. Seharusnya basis investor dalam negeri jumlahnya 25 juta orang, sebagai perbandingan Malaysia mempunyai basis investor sebesar 10 juta orang yang merupakan 50% dari total populasinya

menutupi defisit APBN kecuali perusahaan mempunyai utang pada Pemerintah. Privatisasi tujuannya untuk menstabilkan dan pengembangan perusahaan.

4. Mengenai penjabaran kepada asing?

Sebenarnya itu dilakukan untuk menyeimbangkan harga namun yang terjadi adalah Pengambilan untung sesaat oleh asing..dimana pada hari pertama transaksi lgsg dijual. Kita DPR tidak bias melakukan apa-apa karena itu sudah diluar kewenangan kita. Panja kita bentuk agar bias melihat apakah permainan harga tersebut tidak hanya melibatkan emiten dan underwriter.

5, Mengenai rente dalam privatisasi ini?

Hal tersebut tidak dapat dilepaskan karena banyak yang terlibat didalamnya tapi sulit dibuktikan,dan cara cepat untuk memperoleh keuntungan sesaat,bnyk yg minta kepada saya dan mau beli dengan harga mahal disebabkan pengkaplingan saham karena susah diatur jadi saham yang diecer tersebut hanya simbolisasi saja. Kita sulit dibuktikan,mengenai isu partai demokrat dan pan saya juga mendengar hal tersebut namun pada komisi VI tidak ada yang mengambil dan saya tekankan PKS tidak ikut dalam hal tersebut,hal ini diakibatkan oleh permainan harga sehingga ini menjadi barang yang cantik dan diperebutkan oleh penyelenggara kekuasaan

Keterlibatan rente ekonomi dalam pengelolaan BUMN hal yang jamak terjadi..seperti merpati garuda dll dan skrg yang jadi alat permainan adalah anak cucu BUMN tersebut

Kita akan berusaha minta data mengenai penjabaran saham dan siapa saja yang mempunyai saham pada harga terendah sampai harga tertinggi.

Setelah itu yang menjadi masalah adalah harga yang terlalu rendah sehingga penjabaran juga menjadi masalah karena banyak yang mengambil keuntungan dari kekuatan politik yang ada.

Lampiran 7. Wawancara dengan Prof Didiek J Rachbini

Nama: Ilham Aldelano Azre

NPM : 0806481923

Judul Tesis : Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Privatisasi BUMN (Studi Kasus Privatisasi PT Krakatau Steel)

Departemen Ilmu Administrasi

Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik

Universitas Indonesia

Hasil wawancara dengan Prof Didiek J Rachbini

1. Bagaimana pendapat bapak dengan kebijakan privatisasi BUMN?
Jadi begini, Negara ini tidak mempunyai ideology yang pakem sehingga bisa mengarahkan BUMN untuk melakukan privatisasi BUMN, privatisasi BUMN tergantung hanya kepada selera menteri nya saja, contohnya Laksamana Sukardi dengan motto kepemilikan tidak penting yang paling penting tetap berproduksi begitu juga dengan Tanri Abeng, Sofyan Djalil dan yang sekarang, hanya Sugiharto yang sedikit di rem laju pelaksanaan privatisasi.
2. Bagaimana dengan privatisasi PT Krakatau Steel?
Dulunya Krakatau Steel industri strategis karena berkaitan dengan senjata dan industry militer jembatan jalan, di dunia internasional biasanya oligopoli, KS jadi rebutan objek kepentingan ekonomi kelompok tertentu sehingga pernah akan dijual dengan kepada Mittal, seperti Semen Gresik dulunya bukan melalui pasar modal, kalo begitu seperti pengambilalihan kepemilikan. Namun saat ini nilai strategisnya sudah mulai berkurang.
3. **Keuntungan** KS sendiri dalam privatisasi untuk **mendapatkan modal?**
Kalo dapat dana sih **banyak caranya**, bias pinjam bank, tapi dengan privatisasi melalui IPO **pertanggung jawaban dana nantinya lebih transparan.**
Strategic sales lebih banyak KKN, walaupun dengan IPO juga tidak **menutup** kemungkinan terjadinya rente ekonomi melalui cara penentuan harga dan penjabatan saham akan jadi masalah.

4. Rente Ekonomi dalam privatisasi BUMN?

Setiap ada privatisasi motivasi rente ekonomi pasti akan selalu ada, privatisasi sering didorong oleh rente ekonomi untuk mendapatkan segala sesuatu keuntungan itu bisa dilakukan oleh dengan penentuan harga yang rendah. Dan itu akan selalu datang orang untuk melobby bahkan di DPR akan ada transaksi berkaitan dengan privatisasi keterlibatan asing juga bias ada. Di Indonesia ini segala sesuatu yang berhubungan dengan ekonomi dan kebijakan public. Banyak juga pihak-pihak DPR dan pihak yang terkait dengan penyelenggara kekuasaan yang mempunyai konflik kepentingan sehingga rente ekonomi terjadi karena mereka pihak yang terlibat dalam proses kebijakan.

Privatisasi akan selalu diincar oleh rente ekonomi. kasus penawaran saham perdana (IPO) PT Krakatau Steel Tbk merupakan salah satu bentuk buruknya pengelolaan ekonomi, karena keputusan yang diambil pemerintah telah merugikan keuangan negara. Dalam kasus ini, patut diduga dengan motif tertentu ada upaya menjerumuskan harga, demi mengambil keuntungan pribadi atau kelompok, permintaan mencapai 10 kali lipat mengindikasikan harga yang murah saat saham KRAS ditetapkan sebesar Rp 850 per lembar. Saya mendengar ada rapat yang dilakukan oleh kekuasaan untuk menekan harga tersebut agar dijual murah. Banyak juga pihak-pihak DPR dan pihak yang terkait dengan penyelenggara kekuasaan yang mempunyai konflik kepentingan sehingga rente ekonomi terjadi karena mereka pihak yang terlibat dalam proses kebijakan.

5. Kedepannya pelaksanaan privatisasi bagaimana?

Transparansi dan akuntabilitas merupakan kata kunci dalam pelaksanaan privatisasi BUMN, sosialisasi dan edukasi harus gencar dilakukan sehingga apa yang menjadi milik rakyat dikembalikan kepada rakyat melalui penjualan saham kepada rakyat dan proses tersebut yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk mempermudah prosesnya. Aturan main main harus ditegakkan melalui pengetatan aturan seperti pembelian tidak boleh oleh orang yang terafiliasi dengan Kementrian, perusahaan dan DPR.