

BAB 2
TINJAUAN UMUM PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK
NEGARA (BUMN)

2.1. PENGERTIAN PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)

Pengertian Privatisasi telah diungkapkan oleh sejumlah ahli ekonomi dunia dewasa ini. Salah seorang ahli dari *International Monetary Fund* (IMF) yakni Hubert Neiss pada wawancaranya dengan Reuters Television memberikan definisi atas Privatisasi, yaitu:³⁵

"Privatization is moving ahead but you have to expect there are some difficulties in implementation. Also the present world economic environment is not conducive to quick privatization." [Privatisasi merupakan pergerakan di muka tetapi pihak yang melakukan Privatisasi harus menantikan beberapa kesulitan dalam pelaksanaannya. Selain itu, suasana ekonomi dunia saat ini tidak begitu baik untuk dilakukan Privatisasi secara cepat.]

Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Privatisasi pada masa kini merupakan suatu pekerjaan yang harus dilakukan secara berhati-hati dan bukan didasarkan pada targetisme karena banyak faktor-faktor seperti kondisi pasar, minat investor dan semangat nasionalisme yang merupakan hambatan-hambatan yang sudah dikenal meskipun tidak selalu mudah untuk diatasi. Sedangkan kriteria kepentingan umum, resistensi birokrasi, kekhawatiran kehilangan patron, kekhawatiran karyawan dan sebagainya merupakan faktor yang lebih halus tetapi dapat dirasakan.

Selain Hubert, Savas dalam bukunya *Privatization, The Key to Better Government* menyatakan bahwa:³⁶

³⁵Sumber: 1998 Indian Express Newspaper (Bombay), September 3, 1998.

³⁶E.S. Savas, *Privatization, The Key to Better Government*, (New Jersey: New Jersey Chattan House Publishers Inc., 1987), hal. 3.

”Privatization is the act of reducing the role of government, or increasing the role of private sector, in activity or in the ownership of assets.”
 [Privatisasi adalah pengurangan peran pemerintah atau peningkatan peran sektor privat (swasta), baik dalam suatu aktivitas maupun dalam pemilikan jumlah aset.]

Definisi tersebut berarti bahwa apabila pemerintah terlalu banyak bergerak di sektor ekonomi, akan mengakibatkan terjadinya ketidak efisienan dalam sistem perekonomian nasional. Ketidak efisienan dalam sistem perekonomian, dalam arti ketidak mampuan pemerintah di dalam menata atau mengalokasikan sumber daya yang tersedia, baik yang menyangkut sumber daya manusia, sumber daya keuangan maupun yang lainnya.

Selain itu, Ernst & Young mengemukakan bahwa Privatisasi mempunyai arti yang lebih luas dari pada menguraikan peranan pemerintah dan peningkatan peranan swasta dalam sektor ekonomi. Menurut Ernst & Young, Privatisasi adalah.³⁷

”Privatization means more than the sale of ailing public companies at fire sale prices. Privatization can be defined broadly as the transfer or sale of any asset, organization, function, or activity from the public to private sector. As such in addition to the sale of publicly owned assets, the term ‘privatization’ also applies to joint public-private ventures, concessions, leases, management contracts, as well as to some specialized instruments, such as build-own operate and transfer (BOOT) agreements.” [Privatisasi berarti lebih dari sekedar menjual perusahaan publik dengan harga yang disepakati. Privatisasi juga dapat diartikan sebagai perpindahan atau penjualan aset, organisasi, fungsi dan aktivitas, publik kepada sektor privat. Hal ini berarti yang dilakukakan adalah penjualan aset pribadi yang ditawarkan, pelaksanaan Privatisasi juga dapat diaplikasikan dengan melakukan kerjasama berupa penanaman modal privat dan publik, pemberian hak khusus, produk, manajemen penyusutan, termasuk di dalamnya beberapa instrumen khusus seperti halnya perjanjian BOOT.]

Hal ini berarti Privatisasi tidak dimaksudkan untuk sekedar mengurangi peranan pemerintah disebabkan dapat dilakukan pula dengan cara menjual

³⁷Ernst & Young, *Privatization: Investing in State-Owned Enterprises Around the World*, (USA: John Wiley & Sons, Inc., 1994),

sahamnya kepada investor swasta melalui sarana pasar modal atau biasa yang disebut dengan *go public*.³⁸ Penawaran umum suatu saham perusahaan melalui pasar modal atau bursa saham, dilakukan dengan didahuluinya proses IPO.

Dalam masyarakat internasional, dikenal empat komponen pengertian Privatisasi yang dianut, yaitu:³⁹

1. Privatisasi berarti peralihan dari sistem bukan pasar ke sistem pasar, yang antara lain ditandai dengan pembukaan sektor-sektor yang selama ini hanya dikuasai oleh BUMN ke sektor-sektor swasta;
2. Privatisasi produksi tanpa dilakukan Privatisasi keuangan, yang antara lain dapat diartikan sebagai kerjasama dengan sektor swasta dalam melakukan kegiatan produksi yang dapat dilakukan misalnya dengan menjalankan teknik BOT (*Built Operate and Transfer*) atas aset BUMN pada swasta;
3. Privatisasi diartikan sebagai denasionalisasi, yang antara lain ditandai dengan penjualan BUMN atau pengalihan kepemilikan BUMN kepada swasta;
4. Privatisasi dapat diartikan pula sebagai liberalisasi.

Dari keempat pengertian diatas, pengikutsertaan peran swasta dalam bidang yang biasanya dikuasai oleh BUMN termasuk dalam pengertian yang pertama dan kedua. Hal ini disebabkan pengertian yang pertama menitik beratkan pada pembukaan sektor-sektor yang selama ini dikuasai oleh pemerintah kepada pihak swasta. Namun, apabila sektor-sektor yang dibuka itu adalah sektor produksi maka termasuk dalam pengertian yang kedua.

Dengan demikian, Privatisasi dapat dikatakan sebagai pengalihan suatu kepemilikan perusahaan milik negara kepada pihak swasta. Pengertian ini lebih dikenal dengan nama swastanisasi dalam masyarakat. Dengan kata lain, masyarakat juga merupakan pemilik dari perusahaan milik negara tersebut. Pengertian tersebut pernah dikemukakan oleh Hasan Zein Mahmud, Mantan

³⁸Arie Sukanti Hutagalung, *Dampak Yuridis Ekonomis, Privatisasi Terhadap Status Aset BUMN yang Bersifat Tetap*, Makalah disampaikan pada Seminar Privatisasi BUMN: Tantangan, Harapan, dan Kenyataan, pada tanggal 4 Juli 2002.

³⁹Paul Cook dan Colin Kirkpatrick, *Privatization in Less Developed Countries*, (New York: St. Martin's Press, 1998), hal. 12-18.

Direktur Utama PT. Bursa Efek Jakarta, di mana Privatisasi berarti pengalihan kepemilikan atas bisnis atau aset perusahaan negara kepada sektor swasta. Dalam arti lain, Privatisasi berarti peralihan kegiatan ekonomi dari sektor publik kepada pihak swasta, dengan atau tanpa terjadi perubahan kepemilikan.⁴⁰

Privatisasi juga diartikan sebagai salah satu usaha pemerintah dalam mengurangi beban yang harus ditanggung untuk ongkos pengelolaan perusahaan negara dengan mengikutsertakan dana dari luar negeri. Dalam hal ini Privatisasi dapat dilakukan dengan memasukkan perusahaan dalam pasar modal atau dengan pengalihan langsung pada pihak swasta baik untuk selamanya maupun dalam jangka waktu tertentu. Selain itu, Privatisasi dapat dilakukan dengan cara mengontrakkan pengelolaan perusahaan negara kepada swasta. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan pemasaran dan meningkatkan mutu pelayanan. Berdasarkan pengertian tersebut, Privatisasi dapat pula dilakukan tanpa melakukan perubahan kepemilikan. Hal ini berarti, pemilikan tetap berada di tangan pemerintah, namun operasional perusahaan dapat dilakukan oleh pihak swasta.

Pemahaman tentang Privatisasi di Indonesia lebih mengarah pada pendapat yang dikemukakan oleh *Ernst & Young*.⁴¹ Hal ini dapat ditinjau dari Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2001 tentang Tim Kebijakan Privatisasi BUMN, di mana dinyatakan bahwa Privatisasi BUMN merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja BUMN yang meliputi perbaikan struktur permodalan, meningkatkan profesionalisme dan efisiensi usaha, perubahan budaya perusahaan, memperluas partisipasi masyarakat dalam kepemilikan saham BUMN serta penciptaan nilai tambah perusahaan melalui prinsip *good governance* yang didasarkan pada transparansi, akuntabilitas dan kemandirian.

Hal ini berarti, Privatisasi dilakukan agar Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat semakin berkembang dan mampu bersaing di dalam pasar dunia.

⁴⁰Hasan Zein Mahmud, "Kondisi Pasar Modal Indonesia sebagai Alternatif untuk Meningkatkan Akses Sumber Dana bagi BUMN," *Strategi Pembiayaan & Regrouping BUMN*, ed. Toto Pranoto, dkk., (Jakarta, 1994), hal. 108.

⁴¹*Ibid.*

Upaya yang harus dilakukan untuk mencapainya tentu harus melakukan perubahan sistem dalam perusahaan yang sering kali sulit dilakukan apabila pemerintah bergerak sendiri. Untuk itu, dibutuhkan bantuan dari pihak swasta agar dapat membantu penyelenggaraan kinerja BUMN sehingga mampu bersaing.

Privatisasi dan *go public* memiliki kesamaan dan tidak dapat dipisahkan, tetapi sebenarnya tidak demikian disebabkan disamping persamaan terdapat pula perbedaannya. Persamaannya adalah sebagian atau seluruh modalnya berasal dari masyarakat, dan perbedaannya adalah Privatisasi dapat menyebabkan hilangnya peran negara dalam perusahaan sedangkan *go public* perannya masih dapat dipertahankan guna mencapai tujuan yakni mencari dana yang sudah tidak dapat disediakan oleh pemerintah, sehingga membutuhkan potensi dana dari masyarakat.

Dengan demikian, Privatisasi dapat dikatakan sebagai suatu cara pengalihan penguasaan atas suatu Perusahaan Perseroan (Persero) yang dalam hal ini Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dari pemerintah kepada pihak non-pemerintah sebagai bentuk nasionalisasi aset atas perusahaan yang dimiliki oleh negara tersebut. Hal ini berarti Privatisasi dilakukan agar aset milik negara yang terdapat dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga dapat dimiliki oleh rakyat, selain itu rakyat juga dapat memperoleh manfaat dari pengelolaan perusahaan yang dimiliki oleh negara tersebut.

2.2. MAKSUD DAN TUJUAN PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu penunjang perokonomian Indonesia masih dirasakan penting. Disamping sebagai sumber pendapatan negara dalam bentuk laba yang dihasilkan, keberadaan BUMN masih diperlukan dalam merintis sektor-sektor penting yang masih belum dapat menarik minat swasta. Dalam hal demikian BUMN dituntut untuk menyetatkan usahanya terutama dalam hal perolehan laba.

Privatisasi yang dilakukan pemerintah ternyata merupakan program pemerintah dalam usaha menyetatkan BUMN. Hal ini disebabkan timbulnya masalah pendanaan bagi BUMN untuk pengembangan usahanya, sebagai

konsekuensi dari kebijakan pemerintah dalam hal Penyertaan Modal Pemerintah (PMP) bagi BUMN yang akan dikurangi bahkan ditiadakan sama sekali.⁴²

Dengan demikian dapat diketahui bahwa penyebab utama Privatisasi BUMN adalah masalah pendanaan bagi BUMN dengan akan dikurangi bahkan ditiadakannya Penyertaan Modal Pemerintah. Tujuannya adalah agar BUMN lebih mandiri dalam Pendanaan. Oleh karena itu, Privatisasi BUMN oleh pemerintah dimaksudkan agar BUMN lebih mandiri dan mampu berkembang sendiri tanpa adanya bantuan dari pemerintah terutama dalam hal dana. Hal ini dapat terjadi karena dana yang ada pada pemerintah lebih diprioritaskan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, Privatisasi BUMN juga dimaksudkan untuk meningkatkan peningkatan penerimaan negara dan devisa, disebabkan keuangan negara yang semakin sulit dan kebutuhan devisa yang semakin besar dalam membayar kembali hutang luar negeri. Sehingga Privatisasi merupakan alternatif yang tepat untuk meningkatkan kebutuhan negara dari sektor luar negeri.⁴³

Privatisasi BUMN ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, kualitas produksi dan manajemen perusahaan, sehingga dapat bersaing secara global dan dapat meningkatkan perekonomian bangsa. Secara umum ada bermacam-macam tujuan Privatisasi, yang meliputi:⁴⁴

- a. Pengembangan pasar modal domestik;
- b. Penyebarluasan kepemilikan saham;
- c. Meningkatkan kinerja perusahaan negara, kompetisi, efisiensi dalam penggunaan dan alokasi sumber daya;
- d. Pengurangan peranan negara dalam perekonomian, yang berarti pula pengurangan beban administratif dan finansial;
- e. Meningkatkan pendapatan negara dan devisa;
- f. Meningkatkan investasi swasta, baik domestik maupun asing dan penggunaan teknologi baru;

⁴²Heru Sutojo, et al. "Alternatif Pendanaan Bagi BUMN," *Strategi Pembiayaan & Regrouping BUMN*, ed. Toto Pranoto, et al. (Jakarta: LM FEUI, 1994), hal. 89.

⁴³Hasan Zein Mahmud, *Op. Cit.*, hal. 100-101.

⁴⁴*Ibid.*, hal. 109.

- g. Rasionalisasi atau restrukturisasi dari sektor ekonomi tertentu;
- h. Pemerataan distribusi pendapatan;
- i. Peningkatan kesempatan kerja, melalui peningkatan investasi dan pertumbuhan;
- j. Penciptaan suatu kelas manager yang akan tangguh dan berinisiatif.

Secara garis besar tujuan Privatisasi BUMN dititik beratkan pada beberapa hal, yang pertama adalah *economic efficiency*, dan yang kedua adalah *political efficiency*. Dengan demikian, maka hanya yang memahami tujuan dari Privatisasi BUMN tersebut adalah pemerintah dan perusahaan bersangkutan.

2.3. MODEL PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)

Menurut Bank Dunia, ternyata lebih dari delapan puluh negara telah melakukan Privatisasi. Namun, metode Privatisasi yang digunakan antara negara satu dengan lainnya berbeda satu sama lain. Perbedaan metode yang digunakan tersebut tidak terlepas dari masalah mendasar bahwa teknik Privatisasi yang digunakan adalah tergantung dari tujuan pemerintah, keadaan BUMN itu sendiri, dan kegiatan sektor usahanya.

Bagi negara yang menghendaki penyebaran kepemilikan BUMN kepada masyarakat luas, maka bagi yang memiliki bursa efek, metode penawaran umum (*Initial Public Offering*) tentu dapat dilakukan. Tetapi bagi negara yang belum memiliki pasar modal (bursa efek), sudah pasti tidak dapat melakukan Privatisasi dengan cara tersebut. Oleh sebab itu tidak ada metode Privatisasi yang berlaku universal di semua negara. Beberapa metode atau model Privatisasi yang dapat dilakukan dalam suatu negara, adalah:⁴⁵

1. Penawaran saham BUMN kepada publik (*public offering of shares*), penawaran ini dapat dilakukan secara parsial (sebagian) maupun seluruh sahamnya atas BUMN yang diasumsikan akan tetap beroperasi (*going concern*) dan menjadi perusahaan publik. Seandainya pemerintah hanya menjual sebagian daripada sahamnya, maka BUMN berubah menjadi perusahaan patungan pemerintah dan swasta. Pendekatan macam ini

⁴⁵Hinsa Siahaan, "Metode Privatisasi dan 'Go International' BUMN," *Bisnis Indonesia*, 16 Februari, 1994.

dilakukan pemerintah agar masih dapat mengawasi management BUMN patungan tersebut sebelum kelak diserahkan sepenuhnya oleh swasta.

Contoh penggunaan metode *public offering of shares* adalah Jaguar, Malaysia Air Lines (Malaysia), Singapore Air Lines (Singapura), dan Japan Air Lines (Jepang);

2. Penjualan saham BUMN kepada pihak swasta tertentu (*private sale of shares/private placement*), dalam transaksi ini pemerintah menjual seluruh atau sebagian saham kepemilikannya di BUMN kepada pembeli tunggal yang telah diidentifikasi atau kepada pembeli dalam bentuk kelompok atau grup tertentu. Dalam hal ini perusahaan juga diasumsikan sebagai *going concern* dalam bentuk perseroan terbatas. Transaksi dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, umpamanya berupa akuisisi langsung oleh perusahaan lain atau ditawarkan kepada kelompok tertentu. Privatisasi dapat dilakukan secara penuh atau parsial dengan kepemilikan campuran. *Private placement* dapat dilakukan sebelum atau serentak dengan *public offering*.

Contoh penggunaan metode *private sale of shares/private placement* adalah Electric Power Company, Bank of New Zealand, Hotel Ulysee;

3. Penjualan Aktiva BUMN kepada Swasta (*Sale of Government or State-Owned Enterprise Assets*), pada dasarnya transaksi adalah penjualan aktiva, bukan penjualan saham perusahaan dalam keadaan tetap beroperasi atau berjalan. Pemerintah mungkin menjual aktiva langsung maupun aktiva utamanya. Apabila tujuannya adalah memisahkan aktiva untuk kegiatan tertentu, maka penjualan aktiva terpisah mungkin hanya alat untuk menjual perusahaan secara keseluruhan. Jadi aktiva dapat dijual tersendiri atau dijual secara bersama-sama sebagai sebuah perusahaan baru.

Contoh penggunaan metode *Sale of Government or State-Owned Enterprise Assets* adalah Fabric, Panofor, Jamaica Broadcasting, dan Banco de Colombia;

4. Reorganisasi BUMN menjadi beberapa Unit Usaha (*Reorganization or Break-up into Component Parts*)

Pada metode ini, BUMN direorganisasi dan dipecah-pecah atas beberapa unit usaha atau dijadikan *holding company* dengan beberapa anak cabang perusahaan.

Contoh penggunaan metode *Reorganization or Break-up into Component Parts* adalah Sonidep, Port Kelang, Sugar Corporation, Matra, SRI.

5. Penambahan Investasi Baru Dari Sektor Swasta ke Dalam BUMN (*New Private Investment in an State-Owned Enterprise*), pemerintah dapat menambah modal pada BUMN untuk keperluan rehabilitasi atau ekspansi dengan memberi kesempatan kepada sektor swasta untuk menambah modal. Dalam metode ini pemerintah sama sekali tidak melepas kepemilikannya, tetapi dengan tambahan modal swasta, maka kepemilikan pemerintah mengalami dilusi. Ini juga akan menghasilkan perusahaan patungan swasta pemerintah. Apabila BUMN tidak seluruhnya dimiliki oleh pemerintah, tetapi sebagai pemilik mayoritas, jelas bahwa tambahan modal dari sektor swasta akan menyebabkan pengikisan (dilusi) kepemilikan pemerintah di dalam BUMN yang kemudian menyebabkan BUMN tersebut menjadi swasta.

Contoh penggunaan metode *New Private Investment in an State-Owned Enterprise* adalah Senegambia Hotel, Luffhansa, Zambia Breweries, Compangie Generale d'electricite;

6. Pembelian BUMN oleh Manajemen atau Karyawan (*Management/Employee Buyout*), istilah *management buyout* biasanya dikaitkan dengan pengambilalihan (akuisisi) pengendalian atau kekuasaan perusahaan oleh sekelompok manajer. Atau kadangkala pengambilalihan kekuasaan dilakukan oleh karyawan atau para pegawai perusahaan. Pengambilalihan mungkin dilakukan dengan *leveraged management* atau *employee buyout*, artinya manajemen atau karyawan dapat mengajukan kredit kepada bank dengan jaminan aktiva perusahaan, dan dengan kredit tersebut kekuasaan perusahaan yang diambil alih. Dalam hal pembelian BUMN oleh manager atau pegawainya, biasanya terlebih dahulu dibentuk *holding company* yang sahamnya kebanyakan dimiliki oleh manajemen dan karyawan. Kemudian *holding company* akan mengakuisisi BUMN

yang akan diswastakan, dengan dana modal sendiri (*equity funds*), dan dalam hal *leverage buyout* dilakukan dengan dana pinjaman.

Contoh penggunaan metode *Management/Employee Buyout* adalah Icelandair, NUI/IRI, Unipart;

7. Kontrak Sewa dan Kontrak Manajemen (*Lease and Management Contract*), BUMN mengadakan perjanjian atau kontrak manajemen, teknologi, dan tenaga terampil dengan pihak swasta untuk menangani aktiva milik BUMN sampai periode tertentu. Dalam metode ini tidak terdapat pengalihan kepemilikan dan tidak ada pelepasan kepemilikan aktiva pemerintah. Meskipun terkadang ditemukan sesuatu yang dianggap sebagai langkah awal dari penswastaaan penuh, kontrak manajemen dan sewa-menyewa teknologi dan tenaga terampil sektor swasta, sifatnya hanya sebagai kebijaksanaan sementara. Setelah itu, pemerintah dapat memutuskan apakah akan mempertahankan atau menjualnya kepada swasta sebagai perusahaan yang menarik karena telah sehat dan mempunyai kemampuan untuk mendatangkan laba yang cukup. Tentunya dengan harga yang lebih baik, daripada dijual begitu saja sewaktu kondisinya merugi.

Contoh penggunaan metode *Lease and Management Contract* adalah Air Pacific, Cataract Hotel, National Park Facilities, National Milk Board, Japan National Railways, dan Pali Sades.

Berdasarkan ketujuh metode tersebut, Privatisasi yang dilakukan di Indonesia cenderung menggunakan metode atau model Privatisasi dengan cara penawaran saham BUMN kepada umum (*public offering of shares*). Hal ini disebabkan pemerintah hendak memajukan pula pasar modal di Indonesia. Beberapa perusahaan yang telah melakukan penawaran umum saham adalah PT. Semen Gresik dan juga PT. Indosat.

Meninjau beberapa metode tersebut, penulis melihat bahwa metode yang paling tepat diterapkan bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia adalah penawaran saham BUMN kepada publik (*public offering of shares*). Dalam hal ini, modal yang dimiliki oleh BUMN dapat bertambah dengan tingginya sirkulasi penawaran dan permintaan saham atas perusahaan. Dengan begitu tentu

perusahaan BUMN tersebut akan dapat memperoleh tambahan modal usaha. Selain itu, dengan adanya penawaran umum saham perusahaan kepada publik tentu tidak akan menyebabkan hilangnya pengendalian perusahaan BUMN oleh Pemerintah, dengan begitu sekali pun pihak swasta atau pun asing memiliki saham atas perusahaan akan tetapi mereka tidak dapat mengendalikan perusahaan disebabkan pemerintah masih memiliki kekuasaan atas BUMN. Selain itu, penawaran saham publik juga tidak dapat menyebabkan hilangnya kepemilikan aset negara yang seperti kita ketahui bahwa BUMN merupakan milik negara dan berfungsi untuk memberikan pelayanan publik. Dengan kata lain, adanya pengendalian dan kepemilikan saham mayoritas dari Pemerintah dapat membuat BUMN masih berfungsi untuk memberikan pelayanan bagi publik atau tidak menjadi perusahaan yang mencari laba layaknya perusahaan konvensional.

2.4. PENGATURAN PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DI INDONESIA

2.4.1. UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, disebutkan bahwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar demokrasi ekonomi.⁴⁶ Hal ini berarti produksi oleh rakyat, untuk rakyat dan diawasi oleh rakyat. Dengan demikian, yang menjadi fokus dalam ketentuan pasal ini adalah kemakmuran masyarakat, bukan perorangan. Penguasaan yang dilakukan oleh negara tidak perlu secara fisik, tetapi dapat dilakukan dengan cara pembuatan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang semuanya bertujuan untuk menjamin sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dirumuskan oleh Mohammad Hatta, yang memiliki latar belakang pendidikan ekonomi dari Belanda. Dalam hal ini Hatta menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "dikuasai oleh negara" dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tersebut tidak berarti negara sendiri yang menjadi pengusaha, usahawan, atau "ondernemer". Lebih tepat apabila dikatakan, kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna

⁴⁶*Ibid.*

kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula ”penghisapan” orang yang lemah oleh orang yang bermodal.⁴⁷

Pengertian ”dikuasai oleh negara” yang terdapat dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 3 Tahun 1989 Tentang Telekomunikasi , menyatakan bahwa penguasaan oleh Negara pada garis besarnya berarti kewenangan untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaannya;
2. Menentukan dan mengatur hak;
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum berkenaan dengan telekomunikasi.

Berkaitan dengan istilah ”dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, Mantan Ketua Dewan Ekonomi Nasional Emil Salim memberikan pengertian, yaitu:⁴⁸

”Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan yang merupakan pokok bagi kemakmuran rakyat. Dalam melaksanakan ”hak menguasai” ini, perlu dijaga supaya sistem yang berkembang tidak menjurus ke arah etatisme. Oleh karena itu, ”hak menguasai oleh negara” harus dilihat dalam konteks pelaksanaan hak dan kewajiban negara sebagai (1) pemilik; (2) pengatur; (3) perencana; (4) pelaksana; dan (5) pengawas. Ramuan kelima pokok ini dengan bobot yang berlainan dapat menempatkan negara dalam kedudukannya untuk menguasai lingkungan alam; sehingga ”hak menguasai” bisa dilakukan (1) dengan memiliki sumber daya alam; (2) tanpa memiliki sumber daya alam, namun mewujudkan hak menguasai itu melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan. Dalam sistem ekonomi Pancasila, negara tidak perlu memiliki semua Sumber Daya Alam, tetapi tetap bisa menguasainya melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan.”

Dengan demikian maka makna mengenai ”dikuasai oleh negara” berarti negara sebagai pemilik, negara sebagai regulator yang membuat peraturan-peraturan untuk mengatur, merencanakan, dan mengawasi. Dalam kedudukannya

⁴⁷Mohammad Hatta, “Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33”, dalam *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 Jilid I*, cet. II, (Jakarta: Mutiara, 1980), hal. 28.

⁴⁸Marwah M. Diah, “Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara: Privatisasi atau Korporatisasi?” (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1999), hal. 151.

sebagai pemilik, negara berarti sebagai *bezitter* dan bukan sebagai *eigenaar*. Dengan kata lain, pemilik berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat adalah rakyat sendiri, dan negara yang dalam hal ini BUMN merupakan pelaksana dari hak negara untuk menguasai bukan untuk memiliki sumber ekonomi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.⁴⁹

Dengan demikian, maka Privatisasi berdasarkan pengertian dikuasai oleh negara dapat dinyatakan menjadi sebuah regulator. Oleh sebab itu, Privatisasi harus sejalan dengan Pasal 33 UUD 1945 sehingga harus juga disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan, melindungi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi. Hal ini sejalan dengan prinsip ekonomi kerakyatan, di mana ekonomi diarahkan untuk memenuhi kebutuhan rakyat secara umum. Berkaitan dengan asas kekeluargaan, Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia Prof. Sri Edi Swasono menyebutkan bahwa perekonomian secara keseluruhan harus diatur dan tidak dibiarkan tumbuh sendiri.⁵⁰ Dengan demikian, Privatisasi harus diatur, dianalisa, dikaji, direncanakan, dan dilaksanakn dengan baik sehingga tidak merugikan rakyat.

Berkaitan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, menurut Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Jimly Asshiddiqie, penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tersebut tidak sepenuhnya dikuasai. Berikut ini merupakan penjelasan pernyataan tersebut:⁵¹

1. Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, harus dikuasai oleh pemerintah;
2. Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi Negara, tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak dapat dikuasai oleh pemerintah;

⁴⁹Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, cet. I, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 267.

⁵⁰A. Effendy Choiri, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, cet. I, (Jakarta: LP3ES, 2003), hal. 118.

⁵¹Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hal. 95.

3. Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi Negara, tetapi menguasai hajat hidup orang banyak tidak perlu dikuasai oleh pemerintah;
4. Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi Negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak tidak perlu dikuasai oleh pemerintah.

2.4.2. UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2003 TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA

Dalam Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut Undang-undang Badan Usaha Milik Negara) diatur ketentuan mengenai Privatisasi dalam tubuh Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dalam ketentuan Pasal 1 butir 12 Undang-undang Badan Usaha Milik Negara disebutkan bahwa Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

Dengan kata lain, Privatisasi ditujukan untuk peningkatan kinerja perusahaan agar mampu memberikan pelayanan dan manfaat bagi negara dan masyarakat. Hal ini dilakukan dengan adanya penjualan sejumlah saham kepada masyarakat, dengan maksud agar dapat melakukan pengembangan usaha. Menurut I Putu Gede Ary Suta, Mantan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) disebutkan bahwa alasan dari Privatisasi antara lain meningkatkan efisiensi dan efektivitas BUMN dalam rangka menghadapi persaingan di pasar global dan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat guna turut serta dalam kepemilikan saham BUMN.⁵² Dengan kata lain, I Putu Gede Ary Suta menghendaki apabila BUMN tersebut diprivatisasi maka diharapkan masyarakat dapat berperan serta dalam kepemilikan saham di suatu BUMN.

Menurut ketentuan Pasal 74 ayat (1) Undang-undang Badan Usaha Milik Negara, disebutkan bahwa maksud dari Privatisasi, adalah:

- a. Memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
- b. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;

⁵²I Putu Gede Ary Suta, *Menuju Pasar Modal Modern*, (Jakarta: Yayasan SAD Satria Bakti, 2000) cet. II., hal. 357.

- c. Menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
- d. Menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
- e. Menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
- f. Menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

Selain itu, Pasal 74 ayat (2) Undang-undang Badan Usaha Milik Negara menegaskan bahwa Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero. Dengan demikian berdasarkan penjelasan Pasal 74 Undang-undang Badan Usaha Milik Negara tersebut, maksud dan tujuan Privatisasi pada dasarnya adalah untuk meningkatkan peran Persero dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum dengan memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero, serta untuk menunjang stabilitas perekonomian nasional.

Meskipun Privatisasi bertujuan untuk melakukan efisiensi, sedapat mungkin tidak sampai menimbulkan keresahan bagi karyawan. Oleh karena itu dalam melaksanakan Privatisasi sejauh mungkin perlu diupayakan agar tidak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK). PHK hanya dapat dilakukan setelah jangka waktu tertentu setelah pelaksanaan Privatisasi, kecuali karyawan melakukan tindakan-tindakan yang melanggar ketentuan hukum. Selanjutnya apabila PHK terjadi pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan itu, dalam upaya agar karyawan dan serikat pekerja maupun masyarakat dapat memahami manfaat Privatisasi pemerintah perlu melakukan sosialisasi tentang manfaat Privatisasi secara terarah dan konsisten.

Privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Dalam hal ini, Undang-undang Badan Usaha Milik Negara menghendaki pelaksanaan Privatisasi yang dilakukan secara transparan, baik dalam proses penyiapannya maupun dalam pelaksanaannya. Proses Privatisasi dilaksanakan dengan berpedoman pada prosedur Privatisasi yang telah ditetapkan tanpa ada intervensi dari pihak lain di luar mekanisme korporasi serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Proses Privatisasi juga dilakukan dengan berkonsultasi secara intensif dengan

pihak-pihak terkait sehingga proses dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Menurut Pasal 76 ayat (1) Undang-undang Badan Usaha Milik Negara dinyatakan bahwa Persero yang dapat diprivatisasi harus sekurang-kurangnya memenuhi kriteria:

- a. Industri/sector usahanya kompetitif, dalam hal ini industri/sector usaha tersebut dapat diusahakan oleh siapa saja, baik BUMN maupun swasta. Dengan kata lain tidak ada peraturan perundang-undangan (kebijakan sektoral) yang melarang swasta melakukan kegiatan di sector tersebut, atau tegasnya sector tersebut tidak semata-mata dikhususkan untuk BUMN;
- b. Industri/sector usaha yang unsur teknologinya cepat berubah yakni industri/sector usaha kompetitif dengan ciri utama terjadinya perubahan teknologi yang sangat cepat dan memerlukan investasi yang sangat besar untuk mengganti teknologinya.

Selain itu pada Pasal 76 ayat (2) disebutkan bahwa sebagian aset atau kegiatan dari Persero yang melaksanakan kewajiban pelayanan umum dan/atau yang berdasarkan Undang-undang kegiatan usahanya harus dilakukan oleh BUMN, dapat dipisahkan untuk dijadikan penyertaan dalam pendirian perusahaan untuk selanjutnya apabila diperlukan dapat diprivatisasi.

Meninjau pernyataan tersebut, tentu Undang-undang membuat batasan-batasan jenis perusahaan yang tidak dapat diprivatisasi. Menurut ketentuan Pasal 77, perusahaan yang dalam hal ini adalah Persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah:

- a. Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN;
- b. Persero yang bergerak di sector usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara;
- c. Persero yang bergerak di sector tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat;

- d. Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

Agar suatu Privatisasi dapat berjalan dengan baik dan tepat tujuan, tentu harus diatur ketentuan mengenai bentuk-bentuk Privatisasi yang dapat dilakukan oleh BUMN. Bentuk-bentuk Privatisasi tersebut sesungguhnya beraneka ragam, sehingga Undang-undang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memberikan batasan bentuk Privatisasi yang dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang hendak melakukan Privatisasi. Dalam Pasal 78 Undang-undang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Privatisasi dapat dilaksanakan dengan cara sebagai berikut:

- a. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, hal ini berarti Privatisasi dilakukan dengan penjualan saham melalui penawaran umum (*Initial Public Offering* atau *go public*), penerbitan obligasi konversi, dan efek lain yang bersifat ekuitas. Termasuk dalam pengertian ini adalah penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) bagi BUMN yang telah terdaftar di bursa;
- b. Penjualan saham langsung kepada investor, hal ini berarti suatu Privatisasi dilakukan dengan penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) atau kepada investor lainnya termasuk *financial investor*. Cara ini khusus berlaku bagi penjualan saham BUMN yang belum terdaftar di bursa. Hal ini berarti saham milik suatu BUMN tersebut dijual kepada pihak tertentu yang hendak menjadi mitra usaha dari BUMN tersebut sehingga mitra usaha tersebut kemudian bertindak sebagai pemilik. Dengan kata lain, mitra usaha dapat juga bertindak sebagai pemegang saham mayoritas yang kemudian juga sebagai pengendali perusahaan;
- c. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan merupakan penjualan sebagian besar atau seluruh saham suatu perusahaan langsung kepada manajemen dan/atau karyawan perusahaan yang bersangkutan. Dengan kata lain, kepemilikan perusahaan beralih pada pihak yang terkait dengan perusahaan.

Dalam Pasal 79 disebutkan bahwa untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang Privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, pemerintah membentuk sebuah komite Privatisasi sebagai wadah koordinasi. Komite Privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggota, yaitu Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis tempat Persero melakukan kegiatan usaha. Dalam hal ini Menteri Teknis bertindak sebagai regulator di sektor tempat BUMN melakukan kegiatan usaha, menjadi anggota komite Privatisasi dalam Privatisasi BUMN di bidangnya. Dengan kata lain, Menteri Teknis ini menjadi pengendali dalam proses Privatisasi BUMN dalam rangka perannya sebagai Komite Privatisasi. Keanggotaan Komite Privatisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Komite Privatisasi bertugas untuk:

- a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan umum dan persyaratan pelaksanaan Privatisasi;
- b. Menetapkan langkah-langkah yang diperlukan untuk memperlancar proses Privatisasi;
- c. Membahas dan memberikan jalan keluar atas permasalahan strategis yang timbul dalam proses Privatisasi, termasuk yang berhubungan dengan kebijakan sektoral pemerintah.

Komite Privatisasi dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam ayat dapat mengundang, meminta masukan, dan/atau bantuan instansi pemerintah atau pihak lain yang dipandang perlu. Ketua komite Privatisasi secara berkala melaporkan perkembangan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden.

Dalam melaksanakan Privatisasi, Menteri bertugas untuk:

- a. Menyusun program tahunan Privatisasi;
- b. Mengajukan program tahunan Privatisasi kepada komite Privatisasi untuk memperoleh arahan;
- c. Melaksanakan Privatisasi.

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, Menteri mengambil langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Menetapkan BUMN yang akan diprivatisasi;
- b. Menetapkan metode Privatisasi yang akan digunakan;

- c. Menetapkan jenis serta rentangan jumlah saham yang akan dilepas;
- d. Menyiapkan perkiraan nilai yang dapat diperoleh dari program Privatisasi suatu BUMN.

Dengan kata lain, Menteri harus menyusun suatu perencanaan dan juga memperkirakan kemungkinan yang akan terjadi serta tujuan yang hendak dicapai dari suatu proses Privatisasi BUMN. Artinya, langkah-langkah tersebut akan menjadi pedoman dalam pelaksanaan Privatisasi suatu BUMN.

Tata Cara Privatisasi yang diatur dalam Undang-undang Badan Usaha Milik Negara adalah sebagai berikut:

1. Privatisasi harus didahului dengan tindakan seleksi atas perusahaan-perusahaan dan berdasarkan pada kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini, Peraturan Pemerintah yang mengatur ketentuan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Persero. Dalam Peraturan Pemerintah diatur antara lain mengenai :
 - a. Penentuan BUMN yang layak untuk dimasukkan dalam program Privatisasi;
 - b. Penyampaian program tahunan Privatisasi kepada komite Privatisasi;
 - c. Konsultasi dengan DPR dan Departemen/Lembaga Non Departemen terkait;
 - d. Pelaksanaan Privatisasi.
2. Terhadap perusahaan yang telah diseleksi dan memenuhi kriteria yang telah ditentukan, setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Keuangan, selanjutnya disosialisasikan kepada masyarakat serta dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Setiap orang dan/atau badan hukum yang mempunyai potensi benturan kepentingan dilarang terlibat dalam proses Privatisasi. Yang termasuk dalam pengertian orang dan/atau badan hukum yang mempunyai benturan kepentingan adalah meliputi pihak-pihak yang mempunyai hubungan afiliasi sebagai berikut :

- a. Hubungan keluarga karena perkawinan dan keturunan sampai derajat kedua, baik secara horisontal maupun vertikal;

- b. Hubungan antara pihak dengan karyawan, Direktur, atau Komisaris dari pihak tersebut;
- c. Hubungan antara 2 (dua) perusahaan di mana terdapat satu atau lebih anggota Direksi atau Komisaris yang sama;
- d. Hubungan antara perusahaan dan pihak, baik langsung maupun tidak langsung, mengendalikan atau dikendalikan oleh perusahaan tersebut;
- e. Hubungan antara 2 (dua) perusahaan yang dikendalikan, baik langsung maupun tidak langsung, oleh pihak yang sama; atau
- f. Hubungan antara perusahaan dan pemegang saham utama.

Pihak-pihak yang terkait dalam program dan proses Privatisasi diwajibkan menjaga kerahasiaan atas informasi yang diperoleh sepanjang informasi tersebut belum terbuka. Informasi yang dimaksud ini berkaitan dengan fakta material dan relevan mengenai peristiwa kejadian, atau fakta yang dapat mempengaruhi harga dan/atau keputusan pemodal, calon pemodal atau pihak lain yang berkepentingan atas informasi atau fakta tersebut. Atas informasi atau fakta dimaksud selama belum ditetapkan sebagai informasi atau fakta yang terbuka atau selama belum diumumkan oleh Menteri semua pihak yang terlibat wajib untuk merahasiakan informasi tersebut. Pelanggaran dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan pidana secara umum. Namun, apabila pelanggaran terjadi pada Privatisasi BUMN yang telah terdaftar di bursa, dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

Hasil dari Privatisasi BUMN dialokasikan kepada berbagai bagian yang diatur menurut Undang-undang Badan Usaha Milik Negara. Hasil Privatisasi dengan cara penjualan saham milik negara disetor langsung ke Kas Negara. Hasil Privatisasi yang dimaksud adalah hasil divestasi saham milik negara. Sedangkan bagi penjualan saham baru, hasilnya disetorkan ke kas perusahaan. Bagi hasil Privatisasi anak perusahaan BUMN, hasil Privatisasinya dapat ditetapkan sebagai deviden interim. Hasil Privatisasi tersebut haruslah hasil bersih setelah dikurangi biaya-biaya pelaksanaan Privatisasi. Biaya pelaksanaan Privatisasi harus memperhatikan prinsip kewajaran, transparansi, dan akuntabilitas.

Dengan demikian, secara umum dalam Undang-undang Badan Usaha Milik Negara dijelaskan bahwa di dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil Privatisasi.

Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi. Dalam kenyataannya, walaupun BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. Dikarenakan berbagai kendala, BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau serta belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global. Selain itu, karena keterbatasan sumber daya, fungsi BUMN baik sebagai pelopor/perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan.

Di lain pihak, perkembangan ekonomi dunia berlangsung sangat dinamis, terutama berkaitan dengan liberalisasi dan globalisasi perdagangan yang telah disepakati oleh dunia internasional seperti kesepakatan mengenai *World Trade Organization (WTO)*, *ASEAN Free Trade Area (AFTA)*, *ASEAN Framework Agreement on Service*, dan kerjasama ekonomi regional Asia Pacific (*Asia Pacific Economic Cooperation/APEC*).

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan

kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan Privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan.

Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik.

Dengan dilakukannya Privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya. Pentingnya penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, terutama upaya peningkatan kinerja dan nilai (*value*) perusahaan, telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004. Tap MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu terus ditata dan disehatkan melalui restrukturisasi dan bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk Privatisasi.

Di samping itu, Undang-undang ini mengatur pula ketentuan mengenai restrukturisasi dan Privatisasi sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk

mencapai cita-citanya serta hal-hal penting lainnya yang mendukung dan dapat menjadi landasan bagi upaya penyehatan BUMN. Khusus mengenai program Privatisasi, Undang-undang ini menegaskan bahwa Privatisasi hanya dapat dilakukan terhadap BUMN yang berbentuk Persero sepanjang dimungkinkan berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor kegiatan yang dilakukan Persero tersebut. BUMN Persero dapat diprivatisasi karena selain dimungkinkan oleh ketentuan di bidang pasar modal juga karena pada umumnya hanya BUMN Persero yang telah bergerak dalam sektor-sektor yang kompetitif. Privatisasi senantiasa memperhatikan manfaat bagi rakyat.

2.4.3. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 33 TAHUN 2005 TENTANG TATA CARA PRIVATISASI PERUSAHAAN PERSEROAN (PERSERO)

Privatisasi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) adalah negara tidak memiliki seluruh saham. Dalam hal ini, kepemilikan saham akan disesuaikan dengan pengaturan dari Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), tetapi harus juga memperhatikan aspek-aspek perjanjian dan atau kesepakatan dengan pemegang saham lainnya. Hal ini berarti, pemerintah tidak dapat secara sepihak memutuskan jumlah saham yang menjadi haknya, sekali pun jumlah saham yang dimiliki pemerintah minimal 51%.

Privatisasi BUMN dapat dilakukan apabila memperoleh persetujuan dari DPR-RI yang didalam persetujuannya memuat target penerimaan negara dari hasil Privatisasi. Rencana Privatisasi harus dituangkan dalam program tahunan Privatisasi yang pelaksanaannya dikonsultasikan kepada DPR-RI. Privatisasi tersebut dapat dilakukan terhadap saham milik negara pada Persero dan/atau saham dalam simpanan. Dengan kata lain, terdapat beberapa macam pilihan untuk melakukan Privatisasi. Privatisasi memuat beberapa prinsip yang harus ditaati oleh pemerintah, yaitu:

1. Transparansi;
2. Kemandirian;

3. Akuntabilitas;
4. Pertanggungjawaban;
5. Kewajaran; dan
6. Prinsip harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar.

Tata cara melakukan Privatisasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), yaitu:

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

Penetapan cara Privatisasi dilakukan berdasarkan pengkajian yang dilakukan oleh Menteri. Persero yang dapat diprivatisasi harus sekurang-kurangnya memenuhi kriteria:

- a. Industri/sector usahanya kompetitif; atau
- b. Industri/sector usahanya terkait dengan teknologi yang cepat berubah.

Selain persyaratan bentuk industrinya, ada pun persyaratan yang harus dipenuhi Perusahaan Perseroan tersebut apabila termasuk dalam kedua kriteria tersebut, yaitu sebagian aset atau kegiatan dari Persero yang melaksanakan kewajiban pelayanan umum dan/atau yang berdasarkan undang-undang kegiatan usahanya harus dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, dapat dipisahkan untuk dijadikan penyertaan dalam pendirian perusahaan untuk selanjutnya apabila diperlukan dapat diprivatisasi. Aset atau kegiatan Persero adalah aset atau kegiatan yang bersifat komersial dan merupakan perusahaan yang sector usahanya seperti yang telah disebutkan sebelumnya.

Suatu Perusahaan Perseroan (Persero) tidak dapat diprivatisasi apabila memenuhi beberapa kriteria sebagai berikut:

- a. Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara;
- b. Persero yang bergerak di sector usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara;

- c. Persero yang bergerak di sektor tertentu yang oleh Pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.
- d. Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

Prosedur awal yang harus dipenuhi oleh Perusahaan Perseroan (Persero) apabila hendak melakukan Privatisasi, adalah membentuk Komite Privatisasi. Komite Privatisasi yang dimaksudkan wadah koordinasi untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang Privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral. Komite Privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggota-anggotanya yaitu Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis tempat Persero melakukan kegiatan usaha. Tugas dan kewenangan dari Komite Privatisasi, ialah:

- a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan umum dan persyaratan pelaksanaan Privatisasi;
- b. Menetapkan langkah-langkah yang diperlukan untuk memperlancar proses Privatisasi Persero;
- c. Membahas dan memberikan jalan keluar atas pemasalahan strategis yang timbul dalam proses Privatisasi Persero termasuk yang berhubungan dengan kebijakan sektoral Pemerintah.

Program tahunan Privatisasi sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya, diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), yaitu:

1. Menteri melakukan seleksi dan menetapkan rencana Persero yang akan diprivatisasi, metode Privatisasi yang akan digunakan, serta jenis dan rentangan jumlah saham yang akan dijual;
2. Menteri menuangkan hasil yang akan digunakan, jenis serta rentangan jumlah saham yang akan dijual tersebut dalam program tahunan Privatisasi;
3. Menteri menyampaikan program tahunan Privatisasi kepada Komite Privatisasi untuk memperoleh arahan dan kepada Menteri Keuangan untuk

memperoleh rekomendasi, selambat-lambatnya pada akhir tahun anggaran sebelumnya;

4. Arahan Komite Privatisasi dan rekomendasi Menteri Keuangan harus sudah diberikan selambat-lambatnya pada akhir bulan pertama tahun anggaran berjalan;
5. Menteri wajib melaksanakan program tahunan Privatisasi dengan berpedoman pada arahan dan rekomendasi;
6. Menteri mensosialisasikan program tahunan Privatisasi;
7. Menteri mengkonsolidasikan program tahunan Privatisasi kepada DPR-RI;
8. Menteri mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka melaksanakan program tahunan Privatisasi;
9. Dalam kondisi tertentu Menteri dapat mengusulkan Privatisasi yang belum dimasukkan dalam program tahunan Privatisasi setelah terlebih dahulu diputuskan oleh Komite Privatisasi dan dikonsultasikan dengan DPR-RI;
10. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan program tahunan Privatisasi diatur dengan Peraturan Menteri.

Peraturan Menteri tersebut, dikeluarkan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian pada tanggal 31 Januari 2008 berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor Kep-04/M.Ekon/01/2008 yang memuat berbagai ketentuan tentang tujuan dari Privatisasi suatu Perusahaan Perseroan dan juga modal maksimal yang dapat dilepas. Salah satu perusahaan yang hendak diprivatisasi pada tahun 2008 adalah PT. Krakatau Steel (Persero) yang ditujukan bagi pengembangan perusahaan. Tata cara Privatisasi yang hendak dilakukan adalah *Initial Public Offering* (IPO) atau *Strategic Sales* serta modal maksimal yang hendak dilepas sebanyak 60%.

Agar Privatisasi dapat dilaksanakan dengan seksama, maka harus melibatkan lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan yang berlaku. Berkaitan dengan lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya tersebut harus diseleksi berdasarkan ketentuan sebagai berikut:

1. Menteri melakukan seleksi terhadap lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya;

2. Seleksi dilakukan terhadap paling sedikit 3 (tiga) bakal calon untuk masing-masing lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya;
3. Apabila setelah 2 (dua) kali penawaran, bakal calon lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya yang berminat kurang dari 3 (tiga), maka Menteri dapat melakukan penunjukan langsung apabila penawar hanya 1 (satu) bakal calon dan melakukan seleksi apabila penawar hanya 2 (dua) bakal calon;
4. Untuk sektor usaha tertentu yang memerlukan jasa spesialis industri dikecualikan dari ketentuan jumlah sebagaimana dimaksud pada ayat (2);
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur penunjukan lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya diatur dengan Peraturan Menteri.

Ada pun larangan dan hal-hal yang dilarang apabila seseorang hendak menjadi penasihat keuangan. Larangan tersebut berkaitan dengan keberadaan hubungan afiliasi dengan:

- a. Penjamin pelaksana emisi dan perantara pedagang efek dalam hal Privatisasi dilakukan dengan cara penawaran umum;
- b. Investor atau perantaranya dalam hal Privatisasi dilakukan dengan cara penjualan saham secara langsung kepada Investor.

Selain itu, spesialis industri yang dapat terlibat dalam proses Privatisasi harus mempunyai keahlian teknis dalam bidang usaha Persero yang bersangkutan yang dibuktikan dengan sertifikat dan pengalaman yang telah mendapatkan pengakuan dari lembaga atau asosiasi atau sejenisnya yang berkompeten. Perjanjian dengan lembaga dan/atau profesi penunjang sekurang-kurangnya memuat klausul yang mewajibkan lembaga dan/atau profesi penunjang:

- a. Melakukan tugasnya hanya untuk kepentingan pemegang saham Persero dan Persero yang bersangkutan;
- b. Menjamin dan menjaga kerahasiaan segala informasi yang diperoleh sehubungan dengan pelaksanaan tugasnya yang dituangkan dalam pernyataan tertulis;
- c. Menggunakan informasi tersebut hanya untuk pelaksanaan tugasnya dalam proses Privatisasi yang bersangkutan dan tidak menggunakannya untuk kepentingan lain.

Lembaga dan/atau profesi penunjang harus melalui langkah-langkah agar dapat berperan dalam Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) yang dalam hal ini adalah BUMN, yaitu:

1. Lembaga dan/atau profesi penunjang dengan bantuan Persero yang bersangkutan melakukan penelaahan dan pengkajian (*due dilligence*) terhadap perusahaan sesuai dengan bidang profesinya masing-masing;
2. Perjanjian dengan lembaga dan/atau profesi penunjang sekurang-kurangnya memuat klausul yang mewajibkan lembaga dan/atau profesi penunjang:
 - a. Menyusun proyeksi keuangan, penilaian perusahaan dan usulan struktur penjualan serta jumlah saham yang akan dijual;
 - b. Menyusun persyaratan dan identifikasi calon Investor;
 - c. Menyiapkan memorandum informasi dan/atau prospektus;
 - d. Menyusun seluruh dokumen yang diperlukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
 - e. Membantu dalam melakukan negosiasi dengan calon Investor.

Pembiayaan atas pelaksanaan Privatisasi dibebankan pada hasil Privatisasi. Apabila Privatisasi tidak dapat dilaksanakan atau ditunda pelaksanaannya, maka pembebanan atas biaya yang telah dikeluarkan ditetapkan oleh RUPS. Besarnya biaya Privatisasi ditetapkan oleh Menteri. Penetapan biaya pelaksanaan Privatisasi wajib memperhatikan prinsip kewajaran, transparansi dan akuntabilitas. Biaya pelaksanaan Privatisasi dipergunakan untuk:

- a. Biaya lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya;
- b. Biaya operasional Privatisasi.

Hasil Privatisasi saham milik negara pada Persero disetorkan langsung ke Kas Negara. Hasil Privatisasi saham dalam simpanan disetorkan langsung ke kas Persero yang bersangkutan. Hasil Privatisasi anak perusahaan Persero dapat ditetapkan sebagai dividen interim Persero yang bersangkutan. Hasil Privatisasi merupakan hasil bersih setelah dikurangi dengan biaya-biaya pelaksanaan Privatisasi.

Proses administrasi dan pelaksanaan penyetoran hasil Persero diatur menurut ketentuan Pasal 22, yaitu:

- a. Penjamin pelaksana emisi atau penasihat keuangan membuka rekening penampungan (*escrow account*) untuk menampung hasil Privatisasi;
- b. Setelah dikurangi biaya-biaya pelaksanaan Privatisasi, penjamin pelaksana emisi atau penasihat keuangan wajib segera menyetorkan hasil bersih Privatisasi ke Kas Negara dan/atau kas Persero yang bersangkutan;
- c. Penjamin pelaksana emisi atau penasihat keuangan wajib segera melaporkan penyetoran hasil Privatisasi kepada Menteri, Menteri Keuangan dan Direksi Persero yang bersangkutan.

Penghasilan lain yang diperoleh dari rekening penampungan hasil Privatisasi diperhitungkan sebagai hasil Privatisasi. Verifikasi atas biaya dan hasil Privatisasi dilakukan oleh akuntan publik yang ditunjuk oleh Menteri. Penjualan saham milik Negara Republik Indonesia pada perseroan terbatas yang sahamnya kurang dari 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh Negara Republik Indonesia dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam anggaran dasar dan perjanjian pemegang saham serta memperhatikan prinsip-prinsip yang diatur dalam Pasal 3 ayat (2), Pasal 18, Pasal 19 ayat (2), Pasal 20 dan Pasal 21. Penjualan saham milik Badan Usaha Milik Negara pada perseroan terbatas yang sahamnya paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam anggaran dasar dan perjanjian pemegang saham serta memperhatikan prinsip-prinsip yang diatur dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2), Pasal 18, Pasal 19 ayat (2), Pasal 20 dan Pasal 21. Dengan kata lain, prinsip-prinsip yang terdapat dalam ketentuan Pasal tersebut harus senantiasa ditaati oleh setiap Perusahaan Perseroan yang dalam hal ini BUMN dalam pelaksanaan Privatisasi. Penjualan saham milik Negara Republik Indonesia pada Persero terbuka dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip dan ketentuan di bidang pasar modal.

Menteri dapat membatalkan atau menunda penjualan saham Persero apabila situasi dan kondisi ekonomi, politik, keamanan, dan/atau pasar modal tidak menguntungkan. Menteri melaporkan kepada Komite Privatisasi atas pembatalan atau penundaan.

2.5. KEUNGGULAN PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA DENGAN CARA *INITIAL PUBLIC OFFERING* (IPO)

Privatisasi dapat mendatangkan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat Indonesia apabila setelah Privatisasi BUMN mampu bertahan hidup dan berkembang di masa depan, mampu menghasilkan keuntungan, dapat memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat yang ada disekitarnya. Dengan demikian, Privatisasi BUMN diharapkan:

1. Mampu meningkatkan kinerja BUMN;
2. Mampu menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan BUMN;
3. Mampu meningkatkan akses ke pasar internasional;
4. Terjadinya transfer ilmu pengetahuan dan teknologi;
5. Terjadinya perubahan budaya kerja;
6. Mampu menutup defisit APBN.

Peningkatan kinerja BUMN diharapkan bukan hanya terjadi pada jangka pendek, tetapi juga pada jangka panjang. Untuk itu, fokus perhatian bukan hanya difokuskan pada perspektif keuangan saja, tetapi harus lebih komprehensif dengan memperhatikan perspektif pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan, dan pembelajaran. Dalam menjalankan tugasnya, manajemen BUMN dituntut untuk lebih transparan serta mampu menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*. Manajemen BUMN harus sadar bahwa setelah Privatisasi, pengawasan bukan hanya dari pihak pemerintah saja, tetapi juga dari investor yang menanamkan modalnya ke BUMN tersebut.

Pada strategi Privatisasi melalui pasar modal, pemerintah menjual kepada publik semua atau sebagian saham yang dimiliki atas BUMN tertentu kepada publik melalui pasar modal. Umumnya, pemerintah hanya menjual sebagian dari saham yang dimiliki atas BUMN tersebut. Strategi ini akan menghasilkan suatu perusahaan yang dimiliki bersama antara pemerintah dan swasta. Proporsi kepemilikan pemerintah atas BUMN ini akan menurun.

Privatisasi melalui pasar modal cocok untuk memprivatisasi BUMN yang besar, memiliki keuntungan yang memadai, atau potensi keuntungan yang

memadai yang dalam waktu dekat dapat direalisasi. Privatisasi melalui pasar modal dapat dilaksanakan apabila BUMN bisa memberikan informasi lengkap tentang keuangan, manajemen, dan informasi lain-lain, yang diperlukan masyarakat sebagai calon investor.

Privatisasi melalui pasar modal akan menghasilkan dana yang bisa dipakai untuk menutup devisa APBN. Namun demikian, Privatisasi tidak akan banyak merubah pola pengelolaan BUMN. Privatisasi BUMN melalui pasar modal akan mendatangkan investor dalam jumlah banyak dengan rasio penyertaan yang relatif kecil. Pemerintah masih menjadi pemegang saham mayoritas. Tidak ada pergeseran peran pemerintah dalam BUMN setelah Privatisasi. Tidak ada transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak ada perubahan budaya kerja, serta tidak ada perluasan pasar di pasar global.

Privatisasi melalui pasar modal belum tentu dapat memacu pertumbuhan perekonomian. Hal ini terjadi bisa dilihat dari komposisi investor yang membeli saham BUMN di pasar modal. Apabila sebagian besar penyertaan modal dilakukan oleh investor dalam negeri, berarti tidak banyak penambahan uang beredar di masyarakat, sehingga sulit untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun sebaliknya, apabila sebagian besar investor berasal dari luar negeri, maka akan menyebabkan peningkatan uang beredar, yang pada akhirnya akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Selain itu, beberapa perusahaan yang memanfaatkan dana publik melalui pasar modal didorong oleh beberapa tujuan, yaitu.⁵³

1. Perluasan usaha atau ekspansi, hal ini dilakukan dengan cara peningkatan kapasitas produksi atau penganekaragaman jenis produksi, dan/atau keduanya. Dalam hal ini selain ditunjang oleh manajemen yang profesional juga diperlukan modal, baik untuk investasi pada harta tetap (*fixed assets*) maupun modal kerja (*working capital*). Apabila penambahan modal tidak dapat dipenuhi dari dalam perusahaan maka perusahaan akan memutuskan untuk memperoleh modal dari luar perusahaan, antara lain dengan cara menjual saham atau obligasi dari pasar modal;

⁵³M. Paulus Situmorang, *Op. Cit.*, hal. 80.

2. Perbaiki struktur modal, suatu perusahaan terkadang menggunakan dana pinjaman guna meningkatkan modal usahanya. Namun, tidak jarang perusahaan yang menderita kerugian dan beban yang berat karena beban pinjaman, terutama bila berasal dari mata uang asing yang nilainya selalu naik terhadap nilai rupiah. Apabila dibiarkan secara berlarut, maka perusahaan akan dinyatakan pailit dan salah satu tindakan penyelamatannya adalah dengan cara mengurangi utang dan diganti dengan modal saham. Hal ini disebut dengan restrukturisasi modal dengan menjual saham baru untuk membayar utang yang menjadi beban tersebut, sehingga terjadi perubahan komposisi modal, di mana bagian modal saham menjadi besar dan sebaliknya modal pinjaman mengecil. Apabila situasi usaha menguntungkan dan tingkat keuntungan perusahaan lebih tinggi daripada beban bunga pinjaman yang harus dibayar, serta rasio hutang terhadap modal sendiri masih memungkinkan, maka perubahan struktur modal dapat dilakukan dengan meningkatkan modal pinjaman atau menjual obligasi di pasar modal;
3. Pengalihan pemegang saham atau *divestment*, perusahaan *go public* dalam kondisi tertentu disebabkan perkembangan dinamika usaha, ada kalanya perusahaan mempertimbangkan untuk mengalihkan saham yang dimilikinya kepada pihak lain dengan media pasar modal, yaitu pemilik saham melalui perusahaan dapat menawarkan secara umum (*public offering*) melalui pasar modal. Dalam hal ini perusahaan tidak memperoleh pemasukan dana karena dana hasil penjualan saham merupakan hak pemegang saham semula.

2.6. MEKANISME DAN PERSYARATAN PENGAJUAN *INITIAL PUBLIC OFFERING* (IPO) DALAM RANGKA PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)

Persyaratan suatu perusahaan yang hendak melakukan *go public* atau menjadi perusahaan publik haruslah berupa perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas. Hal ini disebabkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas memberikan pengaturan tentang perusahaan publik selain

peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Untuk itu, ketentuan yang dimuat dalam Undang-undang Perseroan Terbatas tersebut juga berlaku bagi setiap perusahaan yang hendak menjadi perusahaan publik.

Dalam perencanaan *Initial Public Offering* (IPO) memerlukan perencanaan yang matang. Idealnya perencanaan ini dilakukan sekitar dua atau tiga tahun sebelum perusahaan melaksanakan penawaran umum, dalam arti apabila manajemen perusahaan mempunyai niat untuk melakukan IPO dengan melepas sebagian sahamnya maka segala sesuatunya harus dipersiapkan jauh sebelumnya. Biasanya persiapan yang tidak cukup panjang akan mengakibatkan kesulitan dan kurang memuaskan. Waktu persiapan yang cukup panjang akan sangat membantu perusahaan untuk mengurangi biaya, membatasi kendala yang ada, dan juga akan mempersingkat waktu yang diperlukan untuk proses pelaksanaan penawaran umum perdana itu sendiri.

Namun, dalam hal ini penawaran umum perdana (*Initial Public Offering*) dilakukan dalam rangka Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hal ini berarti selain berlakunya Undang-undang Perseroan Terbatas yang menghendaki perusahaan melakukan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tetap harus mempertimbangkan Undang-undang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya. Dengan kata lain, setiap BUMN dapat melakukan IPO apabila telah memenuhi ketentuan dalam Undang-undang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Peraturan Pemerintah Tentang Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) sebab langkah tersebut menentukan suatu BUMN hendak melakukan Privatisasi dengan model atau jenis yang ditentukan oleh Undang-undang BUMN tersebut.

Selain itu BUMN juga harus memenuhi ketentuan dari peraturan perundang-undangan di bidang Pasar Modal agar dapat melakukan penawaran umum perdana (IPO). Langkah yang harus diperhatikan sebelum melaksanakan penawaran umum perdana adalah harus memperhitungkan strategi dari pelaksanaan IPO tersebut. Strategi yang baik dan pandangan yang tepat dapat meminimalkan waktu yang diperlukan guna melakukan persiapan *Initial Public Offering* (IPO). Melakukan penawaran umum pada saat pasar sedang kuat adalah lebih baik dibandingkan dengan bila terlewatnya kesempatan untuk beberapa

minggu yang dapat menyebabkan tertundanya atau batalnya rencana penawaran umum dan juga akan mengakibatkan bertambahnya biaya dan rendahnya penilaian pasar. Salah satu tanda dari jendela pasar bagi perusahaan adalah berapa proceed yang diperoleh perusahaan publik yang bergerak dalam industri yang sama, terutama dengan yang baru saja melakukan penawaran umum.⁵⁴ Indikator umum jendela pasar yang dapat diikuti dengan mudah adalah bagaimana penilaian atas keseluruhan pasar.

Nilai pasar perusahaan suatu waktu dapat menurun dan berkurang, tetapi pada satu titik dapat pula naik kembali. Milyaran rupiah yang akan hilang dalam turunnya nilai pasar, demikian juga pendapatan kotor yang akan diterima oleh perusahaan.⁵⁵ Hal ini juga menandakan bahwa proses penawaran umum perdana merupakan suatu hal yang penuh resiko. Persiapan dan kesiapan untuk menantikan pasar terbuka serta pelaksanaan yang tepat merupakan kunci keberhasilan proses ini. Dengan perhitungan waktu yang baik, manajemen dapat, manajemen perusahaan dapat mpenawaran umum perdana.

Dengan demikian, maka perhitungan waktu yang tepat tersebut baik bagi perusahaan maupun bagi pasar adalah lebih merupakan seni daripada suatu ilmu pengetahuan. Di samping itu, manajemen perusahaan dapat menjalin hubungan yang baik dengan satu atau lebih perusahaan pendaminan emisi (*underwriter*) dan mengikuti perkembangan ratio nilai pasar secara umum atau industri yang sedang favorit untuk dapat menjadi panduan dalam menentukan saat yang tepat untuk IPO. Untuk meningkatkan persepsi manajemen perusahaan mengenai ketepatan waktu ini, dianjurkan agar manajemen perusahaan berlangganan media-media yang membahas masalah finansial seperti surat kabat atau majalah bisnis dalam atau pun luar negeri.

Setelah membahas pertimbangan mengenai waktu yang tepat dalam melaksanakan penawaran umum perdana (IPO) perlu ditinjau hal-hal yang harus diperlukan suatu perusahaan agar dapat melakukan IPO. Berikut ini adalah

⁵⁴ Asril Sitompul, *Pasar Modal: Penawaran Umum dan Permasalahannya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), cet. II, hal. 26-27.

⁵⁵ *Ibid.*

beberapa hal yang harus dipenuhi oleh suatu perusahaan agar dapat melaksanakan *Initial Public Offering*:

1. Produksi jasa yang ditawarkan hendaknya dibuat sedemikian sehingga “*highly visible*”, mudah dikenal oleh para investor dan dapat menunjukkan kemampuan dalam pemecahan masalah-masalah yang membutuhkan pemecahan;
2. Perusahaan yang hendak melakukan IPO harus memiliki pertumbuhan pendapatan yang cukup nyata dan terkontrol;
3. Prestasi kinerja perusahaan telah terbukti dan mempunyai momentum-momentum yang dapat diprediksi secara akurat;
4. Perusahaan telah terbukti menghasilkan laba (*profit*), juga kemampuan labaan yang dapat diterima sebagai suatu tingkat pertumbuhan yang tinggi baik bagi perusahaan atau bagi pasar;
5. Mempunyai tingkat *insider trading* yang kecil atau tidak ada sama sekali. Hal ini disebabkan para pemodal pada umumnya akan mempertanyakan hubungan antara rencana penawaran umum dengan kemungkinan tindakan para insider yang dapat muncul secara tiba-tiba dalam prospek jangka panjang perusahaan;
6. Memenuhi persyaratan minimum dari alternatif pendaftaran (*listing*), yang akan dipilih oleh perusahaan. Manajemen perusahaan harus mempelajari syarat pendaftaran dan memastikan bahwa perusahaan akan dapat dengan mudah memenuhinya juga termasuk persyaratan setelah penawaran umum perdana (*Initial Public Offering*).

Suatu perusahaan apabila hendak melakukan *go public* dan melakukan penawaran umum perdana (*Initial Public Offering*), tentu harus menempuh tahap awal sebelum melakukan penawaran umum. Dalam proses *go public* hal pertama yang harus dilakukan adalah *due diligence*. *Due diligence* merupakan penelitian yang dilakukan terhadap seluruh aspek perusahaan, untuk mendapat keyakinan akan kondisi perusahaan. Persiapan ini menurut Asril Sitompul idealnya dilakukan dalam jangka waktu tiga tahun sebelum perusahaan melaksanakan penawaran umum, dalam arti bahwa apabila pemilik dan manajemen perusahaan mempunyai niat untuk melakukan penawaran umum dengan melepaskan sebagian

dari sahamnya maka segala sesuatu harus dipersiapkan jauh sebelumnya. Pengalaman dalam pelaksanaan menunjukkan bahwa pekerjaan persiapan yang harus dilakukan dalam perusahaan secara intern ternyata lebih banyak dari yang dibayangkan. Beberapa langkah yang harus dilakukan untuk menunjang keberhasilan penawaran umum:⁵⁶

1. Membangun citra perusahaan, dalam hal ini reputasi yang baik tidak bias didapat dalam waktu yang singkat, akan tetapi hal ini memerlukan waktu yang panjang untuk mendapatkannya. Untuk mendapatkan citra yang baik, sebaiknya dipertimbangkan penggunaan jasa perusahaan atau lembaga yang bergerak di bidang *public relation* yang berpengalaman dalam menangani publikasi di bidang kegiatan usaha perusahaan dan mempunyai hubungan yang luas dengan masyarakat pemodal;
2. Melaksanakan tugas-tugas pembenahan administrasi perusahaan. Hal ini merupakan langkah yang sulit karena dapat berpotensi merusak kemampuan manajemen dalam melakukan respon yang fleksibel terhadap jendela pasar. Dengan kata lain, diharapkan setiap pekerjaan yang tidak perlu harus tidak ditunda;
3. Meninjau kembali perjanjian pengawasan dari pemegang saham apabila diatur dalam Anggaran Dasar perusahaan;
4. Melakukan penyusunan daftar dan mereview perjanjian dan kontrak-kontrak yang material;
5. Melakukan *review* atas status hukum perusahaan dan bila diperlukan harus dilakukan perubahan akta pendirian. Dalam hal ini perubahan akta pendirian perusahaan diperlukan agar sesuai dengan bentuk yang diperlukan setelah menjadi perusahaan publik, termasuk di dalamnya adalah perubahan struktur modal perusahaan;
6. Berupaya untuk menyelesaikan sengketa-sengketa, litigasi, dan kewajiban-kewajiban yang material lainnya. Dalam hal ini apabila terdapat sengketa atau pun kemungkinan sengketa yang cukup material yang belum dapat diselesaikan maka harus dinyatakan secara terbuka dalam pernyataan pendaftaran maupun prospektus;

⁵⁶*Ibid.*, hal. 36.

7. Mensahkan saham baru dan atau membuat klasifikasi saham preferensi atau *preferred "black check" shares* bila perlu. Apabila penawaran umum dilakukan oleh BUMN, pemerintah Indonesia selaku pemegang saham BUMN tersebut mengeluarkan saham istimewa yang dinamakan saham "dwi warna", nama ini akan diberikan kepada setiap istimewa BUMN yang akan melakukan penawaran umum. Saham tersebut memberikan hak-hak istimewa bagi pemegang sahamnya, yaitu pemerintah. Hal ini juga harus dijelaskan dalam dokumen penawaran (prospektus);
8. Membuat rencana *stock option* atau *stock appreciation right* dan ESOP bagi pegawai perusahaan;
9. Menyusun kembali dewan direksi, dalam hal ini dewan direksi yang kuat dan terpercaya dengan beberapa direktur independent yang mempunyai pengalaman dan keahlian manajemen yang dibutuhkan, akan merupakan asset yang sangat berharga bagi perusahaan. Persyaratan *listing* (pendaftaran di bursa efek) mengharuskan adanya beberapa orang direktur yang independen. Dewan direksi yang kuat akan sangat disukai dan diterima oleh masyarakat investor dan menjadi alat kerja yang sangat baik bagi perusahaan;
10. Membentuk suatu sistem pengawasan intern yang baik, dalam hal ini kebanyakan perusahaan berukuran menengah dan perusahaan yang sedang dalam pertumbuhan, belum mempunyai sistem pengawasan, sistem keuangan, serta sistem operasional yang baik. Demikian pula sistem pengawasan dan pelaporan yang efektif. Hal ini merupakan sesuatu yang diharuskan oleh para pemegang saham dan juga oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam);
11. Menjamin agar audit yang diwajibkan telah dilaksanakan dengan sempurna. Bila perusahaan telah beroperasi lebih dari dua tahun maka dipersyaratkan adanya laporan keuangan yang telah diaudit selama tiga tahun terakhir menurut prinsip-prinsip akuntansi yang berlaku.

Apabila suatu perusahaan yang hendak melakukan IPO memiliki perencanaan yang matang, maka akan memberikan hasil yang lebih baik. Dengan adanya persiapan tersebut, dimungkinkan suatu proses penawaran umum dapat

dilakukan kurang dari waktu yang direncanakan, dan dapat dilaksanakan lebih cepat daripada rencana. Selain itu, perusahaan dapat menikmati keuntungan dari fleksibilitas dan persiapan yang lebih dini dengan kemungkinan mendapat tempat yang utama karena dapat membuat harga sahamnya lebih tinggi dan berhasil menjual saham lebih banyak dari yang direncanakan semula. Setelah melaksanakan proses *due diligence*, perusahaan perlu dilakukan beberapa langkah-langkah.

Langkah *pertama* yang harus dilakukan adalah melakukan perencanaan *go public*, di mana perusahaan memperhatikan persyaratan yang perlu dipersiapkan ketika hendak melakukan *go public*. Selain persyaratan, perusahaan juga harus mempertimbangkan kelemahan dan kebaikan dari perusahaan *go public* dengan menyusun suatu langkah untuk menyesuaikan sistem manajemen di dalam perusahaan agar dapat berjalan seperti perusahaan *go public*. Proses untuk melakukan *go public* suatu perusahaan dapat digolongkan sebagai berikut:⁵⁷

1. Proses persiapan untuk *go public*;
2. Proses pendahuluan *go public*;
3. Proses pelaksanaan *go public*.

Langkah *kedua* setelah perencanaan *go public* dilakukan adalah menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), dalam hal ini RUPS dimaksudkan agar pemegang saham menyetujui untuk merubah anggaran dasar perusahaan untuk menjadikan perusahaan sebagai perusahaan publik. Selain itu, dengan Rapat Umum Pemegang Saham dapat dilakukan penunjukkan jumlah saham yang hendak diberikan pada masyarakat dan juga jumlah saham yang hendak diterbitkan dan nilai dari saham perusahaan tersebut.

Langkah *ketiga*, adalah melakukan penunjukkan Underwriter (jika ada), Profesi Penunjang Pasar Modal, dan Lembaga Penunjang Pasar Modal. Penunjukkan dari underwriter, profesi penunjang seperti akuntan publik maupun konsultan hukum, serta lembaga penunjang perlu dipertimbangkan agar perusahaan ketika dinyatakan *go public*, dapat memiliki sistem manajemen dan

⁵⁷Munir Fuady, *Pasar Modal Modern (Tinjauan Hukum)*, (Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2001), cet. II., hal.52.

pengaturan perusahaan yang baik. Dalam hal ini, profesi penunjang ini adalah tim persiapan *go public* perusahaan, dan pada kasus.⁵⁸

Persiapan pertama yang harus dilakukan adalah menghimpun seluruh catatan keuangan perusahaan. Setelah catatan keuangan perusahaan dikumpulkan dan hubungan dengan akuntan telah terjalin, maka persiapan dapat segera dimulai. Di samping itu, manajemen perusahaan akan segera pula memerlukan konsultan hukum yang berpengalaman menangani penawaran umum perdana, karena akan banyak sekali masalah hukum yang harus dipenuhi dan diperhatikan. Bilamana perusahaan telah mulai mempersiapkan pernyataan pendaftaran dan juga dokumen penawaran (prospektus), maka akan dibutuhkan jasa perusahaan percetakan finansial yang mempunyai pengetahuan dan kemampuan untuk melakukan pekerjaan terutama di saat-saat terakhir, yaitu pencetakan dokumen-dokumen yang diperlukan seperti, formulir sertifikat saham, sertifikat kolektif saham, formulir pemesanan, dan berbagai formulir lainnya.

Konsultan hukum di sini berperan sebagai koordinator dalam penyusunan konsep pernyataan pendaftaran di antara para konsultan lainnya. Dalam hal ini, konsultan hukum berkewajiban untuk memverifikasi seluruh masalah yang harus diselesaikan serta melakukan *disclosure* atas keakuratan, kelengkapan, dan konsistensinya. Selain itu, konsultan hukum juga berperan dalam memberikan masukan kepada tim persiapan penawaran umum serta bertindak sebagai wakil perusahaan. Masukan pun juga harus diberikan kepada calon pemodal oleh konsultan hukum sewaktu melakukan *road show*. Selain konsultan hukum, ada pun akuntan *public* yang akan menyajikan pembahasan yang bersifat independent mengenai pernyataan pendaftaran, termasuk data keuangan tertentu, diskusi dan analisis manajemen, penggunaan *proceed* yang akan diperoleh, kemungkinan penurunan harga saham yang potensial, kapitalisasi dan penjadwalan keuangan tambahan. Mereka juga akan membimbing mengenai masalah yang akan timbul dalam proses *review* dari Badan Pengawas Pasar Modal. Dengan kata lain, profesi penunjang tersebut memiliki peranan yang sangat besar dalam melaksanakan *Initial Public Offering* (IPO) mengingat fungsinya yang diperuntukkan bagi pengorganisasian perusahaan yang baik.

⁵⁸Asril Sitompul, *Op. Cit.*, hal. 48

Langkah *keempat* adalah mempersiapkan dokumen, setelah RUPS menyetujui sebaiknya perusahaan sudah mempersiapkan dokumen-dokumen resmi seperti berupa akta pendirian, anggaran dasar, dan sebagainya untuk kebutuhan pendaftaran:

1. Konfirmasi sebagai agen penjual oleh penjamin emisi;
2. Kontrak pendahuluan dengan Bursa Efek;
3. Penandatanganan perjanjian-perjanjian.

Langkah *kelima* melakukan pendaftaran dan keterbukaan, dalam hal ini keterbukaan diharuskan karena pada dasarnya para calon investor mempunyai hak untuk mengetahui secara detail mengenai segala sesuatu tentang bisnis perusahaan, di mana mereka akan menempatkan uangnya, maka untuk itu harus dapat dimengerti pula bahwa hal tersebut juga merupakan suatu tahap dari peralihan dari perusahaan privat menjadi perusahaan publik, yang merupakan suatu hal yang sangat menantang bagi pemilik dan manajernya. Aspek yang sangat penting bagi penawaran umum adalah pengertian mengenai informasi apa yang diperlukan dan kemudian menyediakannya dalam keadaan yang jelas terbuka dan benar.

Selain keterbukaan dibutuhkan suatu pernyataan pendaftaran (*registration statement*). Pernyataan pendaftaran ini memberikan detail mengenai penawaran umum perusahaan dan menyediakan informasi yang lengkap dan dibutuhkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam), dan untuk meningkatkan minat dari investor terhadap perusahaan. Pendaftaran untuk penawaran umum ini dilakukan dengan menyampaikan pernyataan pendaftaran kepada Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam), setelah pernyataan pendaftaran tersebut diterima dan telah memenuhi segala persyaratan yang ditentukan maka oleh Bapepam pernyataan pendaftaran dinyatakan efektif, dan kemudian efek yang dikeluarkan oleh perusahaan dapat ditawarkan kepada pemodal dan kemudian dicatatkan di pasar modal.

Dalam pendaftaran ini, konsultan hukum perusahaan akan mempersiapkan dokumen hukum perusahaan yang memberikan detail mengenai penawaran serta kejelasan dan uraian tentang perusahaan, dokumen ini disiapkan oleh konsultan hukum yang ditunjuk perusahaan. Selain itu, konsultan hukum juga melakukan

kegiatan yang dinamakan *legal audit*, yaitu memeriksa dengan teliti segala aspek perusahaan yang mengenai peraturan, ketentuan dan persyaratan yang diperlukan perusahaan dalam menjalankan usahanya. Setelah itu, konsultan hukum akan meminta segala surat menyurat yang berkaitan dengan kegiatan perusahaan berupa kontrak-kontrak yang dilakukan perusahaan dalam jangka waktu tiga tahun terakhir, direview kemudian diresumekan untuk mengambil kesimpulan secara baik. Setelah dilakukan pendaftaran, maka perusahaan akan memasuki masa tenang hingga 90 hari setelah pernyataan pendaftaran dinyatakan efektif. Pada masa tenang ini, perusahaan dilarang untuk melakukan pemberian informasi kepada masyarakat.

Langkah *keenam*, adalah dilakukannya perdagangan saham di pasar modal. Dalam hal ini, terdapat beberapa ketentuan yang menghendaki perusahaan untuk memenuhi beberapa tahapan, yaitu:

1. Pemesanan, apabila pernyataan pendaftaran telah dinyatakan efektif oleh Bapepam, maka perdagangan saham dapat dilakukan, perdagangan ini dilakukan melalui bank, dan bank ini dapat pula menunjuk bank lain sebagai bank distribusi. Penjualan dilakukan dengan membuka loket yang akan menyediakan FPPS (Formulir Pemesanan Pembelian Saham) dan membayar sejumlah saham yang dipesan dengan harga maksimum yang ditetapkan;
2. Penjatahan, setelah masa pemesanan berakhir dan FPPS diserahkan kepada underwriter dan Biro Administrasi Efek, maka tugas selanjutnya adalah melakukan penjatahan, bila pemesanan yang masuk melebihi dari jumlah saham yang ditawarkan maka diadakan penjatahan oleh underwriter, penjatahan ini dilakukan dengan cara:
3. *Claw back* dan *Green shoe option*, dalam hal ini struktur penawaran harus benar-benar mendapatkan perhatian, karena hal ini akan mempengaruhi sukses atau tidaknya penawaran umum yang dilaksanakan;
4. Pembagian sertifikat saham atau sertifikat kolektif saham, setelah berakhir penjatahan maka para pemodal akan mendapatkan sertifikat saham sesuai dengan jumlah saham yang diperolehnya melalui penjatahan;

5. *Refund*, karena perdagangan saham dilakukan dengan cara pemesanan, dimana pemesan membayar terlebih dahulu sejumlah pesanan menurut harga tertinggi dari penawaran, maka terdapat kemungkinan bahwa harga akhir dari saham tersebut lebih rendah dari pembayaran, maka harus dilakukan pengembalian;
6. Pencatatan di bursa efek/perdagangan perdana di pasar sekunder, dalam hal ini merupakan hal yang paling penting bagi perusahaan yang melakukan penawaran umum, sebab dengan pencatatan di bursa ini saham perusahaan secara resmi dapat diperdagangkan di bursa;
7. Indeks harga saham gabungan, bilamana saham telah dicatat di bursa efek maka saham tersebut dengan sendirinya akan menjadi perhatian bagi para pelaku pasar modal, terjadinya transaksi jual beli, dan naik turunnya harga akan menyemarakkan kegiatan pasar modal. Dalam hal ini, berbagai media akan menampilkan fluktuasi saham perusahaan yang diperdagangkan di bursa saham;
8. *Price earning ratio*, merupakan perbandingan antara harga suatu saham dibandingkan dengan laba bersih atau perkiraan laba bersih yang didapat dari saham tersebut dalam jangka waktu setahun.

Langkah *ketujuh*, adalah penutupan di mana biasanya dilakukan 7 (tujuh) hari setelah pernyataan pendaftaran dinyatakan efektif. Pada masa ini, para pejabat perusahaan, koordinator underwriter, dan yang lainnya bertemu untuk mengadakan penyerahan seluruh dokumen perusahaan. Sertifikat saham diberikan kepada underwriter, akuntan kemudian menyerahkan *comfort letter* finalnya kepada underwriter dan, yang paling penting adalah perusahaan menerima hasil perolehan dari IPO-nya. Dalam penutupan ini, penasehat hukum perusahaan akan membuat berita acara penutupan yang akan ditandatangani oleh perusahaan (emiten) dan underwriter.

Sebelum melaksanakan perencanaan tersebut secara umum, perlu dipertimbangkan bagaimana memutuskan waktu yang tepat dalam melaksanakan penawaran umum perdana (*Initial Public Offering*). Dalam hal ini, keputusan yang baik dapat dicapai melalui adanya evaluasi teknis, insting yang tepat, dan

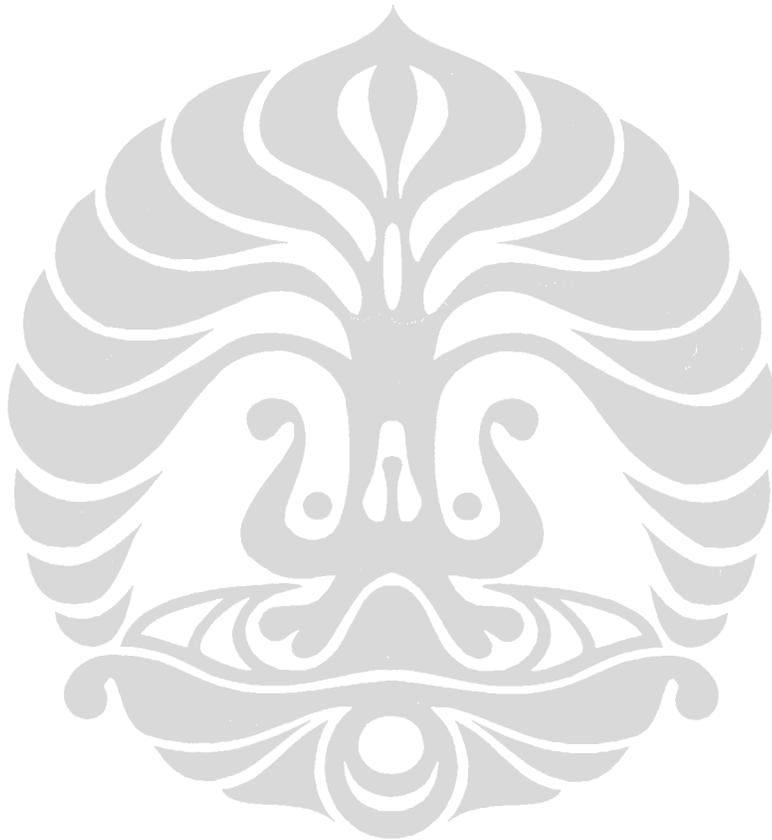
visi perusahaan terhadap keberhasilan. Beberapa hal yang seharusnya menjadi faktor untuk evaluasi, antara lain:⁵⁹

1. Catatan Kinerja Perusahaan pada tahun-tahun terakhir sebelum IPO, di mana perusahaan tentu memiliki sejarah tentang kekuatan financial, penghasilan laba yang konsisten dan terpelihara, dan pertumbuhan pendapatan serta pangsa pasar yang khusus. Dalam hal ini dapat merupakan factor pertimbangan yang sangat baik, meskipun pada waktu sebelum IPO tingkat pertumbuhan perusahaan sangat kecil atau pun tidak ada sama sekali;
2. Ukuran perusahaan, di mana dapat dilihat dari pendapatan yang diperoleh perusahaan serta pertumbuhan yang terjadi berdasarkan penelitian dari *underwriter*;
3. Faktor-faktor yang *intangibile* juga harus dipertimbangkan, di mana penerapan teknologi tinggi akan membuat perusahaan menjadi tampil beda di pasar dan berada di atas pesaingnya;
4. Tujuan perusahaan dan tujuan dilaksanakan penawaran umum harus jelas, kebutuhan perusahaan terhadap modal biasanya lebih ditekankan untuk waktu jangka panjang dibandingkan dari tujuan untuk jangka pendek;
5. Pangsa pasar, di mana ditentukan oleh posisi produksi perusahaan di pasarnya harus cukup untuk dapat mempertahankan pertumbuhan keuntungan yang cukup besar;
6. Gaya manajemen, dalam hal ini manajemen perusahaan juga harus cukup fleksibel untuk dapat membantu agar perusahaan dapat bertahan dari tekanan yang akan datang dari para pemegang saham, analis, dan juga tekanan-tekanan di bidang financial yang datang dari masyarakat investor;
7. Manajemen yang kuat, di mana perusahaan juga harus mempunyai manajemen yang kuat serta berpengalaman, dan juga dewan komisaris yang bertindak sebagai badan penasehat;
8. Internal kontrol, merupakan sistem akuntansi dan sistem informasi manajemen perusahaan yang harus benar-benar mampu menangan

⁵⁹*Ibid*, hal. 21.

peningkatan pertumbuhan dan laporan keuangan, termasuk laporan keuangan interim yang kuat;

9. Laporan-laporan, laporan yang diaudit untuk tiga tahun terakhir sebelum penawaran umum sangat diperlukan.



BAB 3

METODOLOGI PENULISAN DALAM PENELITIAN HUKUM

3.1. PENGERTIAN PENELITIAN HUKUM

Dalam mencari segala sesuatu secara tepat dan konkrit tentu dibutuhkan suatu penelitian. Penelitian ini dilakukan dalam rangka suatu kegiatan ilmiah di mana seseorang berusaha untuk mencari kebenaran yang didasarkan oleh pendapat dan hasil pengujian atas kebenaran dari temuan orang yang dianggap sebagai ahli atau dihormati. Kegiatan ilmiah ini adalah kegiatan yang dilakukan berdasarkan pengalaman, umumnya kegiatan ini tidak dilandasi oleh suatu pemikiran yang kritis. Dengan kata lain, tepat apabila suatu penelitian dianggap sebagai bentuk kegiatan ilmiah yang dilakukan. Hal ini berarti penelitian itu harus dilakukan dengan suatu metode ilmiah menurut kriteria sebagai berikut:⁶⁰

- a. Berdasarkan fakta, artinya keterangan yang ingin diperoleh dalam penelitian, baik yang dikumpulkan dan yang dianalisis harus berdasarkan fakta-fakta, dan bukan merupakan penemuan atau pembuktian yang didasarkan pada daya khayal, kira-kira, legenda, atau kegiatan sejenis;
- b. Bebas dari prasangka, dalam hal ini metode ilmiah harus memiliki sifat bebas dari prasangka, bersih dan jauh dari pertimbangan-pertimbangan subyektif;
- c. Menggunakan prinsip analisis, dalam hal ini setiap masalah harus dicari dan ditemukan sebab-sebab permasalahan itu terjadi dan pemecahannya dengan menggunakan analisis yang logis;
- d. Menggunakan hipotesis, dalam hal ini hipotesis digunakan untuk mengakumulasi permasalahan serta memandu jalan pikiran ke arah tujuan yang ingin dicapai sehingga hasil yang ingin diperoleh akan mengenai sasaran yang tepat;
- e. Menggunakan ukuran obyektif, dalam hal ini ukuran ini tidak diperkenankan menggunakan hati nurani, melainkan harus dibuat secara obyektif dan menggunakan prinsip pikiran sehat;

⁶⁰Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hal. 43.

- f. Menggunakan teknik kuantifikasi, dalam hal ini ukuran kuantifikasi harus digunakan kecuali untuk atribut yang tidak dapat dikuantifikasi;

Penelitian berasal dari Bahasa Inggris yang terdiri atas kata *re* dan *to search*. Bila diartikan ke dalam Bahasa Indonesia, maka *re* berarti kembali, sedangkan *to search* yang berasal dari kata *circum* atau *circare* memiliki arti memeriksa kembali. Menurut H. L. Manheim, penelitian diartikan sebagai:⁶¹

”... *the careful, diligent, and exhaustive investigation of a scientific subject matter, having as its aim the advancement of mankind’s knowledge.*”
[...ketelitian, ketekunan, dan kesempurnaan dalam melakukan penelitian atas permasalahan yang dibahas dalam topik penelitian secara ilmiah hendak menambah pengetahuan setiap peneliti setelah tujuan penelitian tersebut terpenuhi.]

Pengertian tersebut juga diartikan pula oleh Soerjono Soekanto yang mengatakan bahwa penelitian merupakan suatu usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi secara metodologis yang berarti suatu penelitian dilakukan dengan mengikuti metode dan cara tertentu, sistematis yang berarti harus mengikuti langkah-langkah tertentu, dan konsisten yakni dilakukan secara taat asas.⁶² Dengan kata lain, penelitian dapat dikatakan sebagai sarana untuk memperkuat, membina, dan mengembangkan ilmu pengetahuan manusia.

Apabila seorang peneliti hendak melakukan penelitian hukum, seharusnya setiap peneliti mampu untuk mengungkapkan ruang lingkup disiplin hukum. Dalam hal ini disiplin hukum sebagai ilmu hukum terbagi atas ilmu tentang kaedah, ilmu tentang pengertian, dan ilmu tentang kenyataan. Disiplin hukum bila ditinjau dari ilmu tentang kaedah, terdiri atas:⁶³

1. Perumusan kaedah hukum;
2. Kaedah hukum abstrak dan kaedah hukum konkrit;
3. Isi dan sifat kaedah hukum;

⁶¹Soejono Soekanto, *Op. Cit.*, hal.3.

⁶²*Ibid.*

⁶³Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum bagi Pendidikan Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1986), cet. I, hal. 4.

4. Esensi kaedah hukum;
5. Tugas atau kegunaan kaedah hukum;
6. Pernyataan dan tanda pernyataan kaedah hukum;
7. Penyimpangan terhadap kaedah hukum;
8. Keberlakuan kaedah hukum.

Selain itu, disiplin hukum juga ditinjau dari keberadaan ilmu tentang pengertian. Ruang lingkup ilmu tentang pengertian dalam disiplin hukum terdiri atas:⁶⁴

1. Masyarakat hukum;
2. Subyek hukum;
3. Hak dan kewajiban;
4. Peristiwa hukum;
5. Hubungan hukum;
6. Obyek hukum.

Dan terakhir adalah ilmu tentang kenyataan hukum yang menurut Soerjono Soekanto bersifat teoritis empiris, pengungkapannya terikat pada metode induktif logis.⁶⁵ Termasuk di dalamnya adalah sosiologi hukum, antropologi hukum, psikologi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Hal ini berarti hukum dilihat dari berbagai fenomena-fenomena yang nyata dalam masyarakat.

Selain disiplin hukum berdasarkan ilmu hukum, ada pun disiplin hukum lainnya yaitu filsafat hukum. Filsafat hukum diperlukan agar dalam mempelajari hukum pemikiran seseorang tidak dangkal. Filsafat hukum bersifat etis spekulatif dan menggunakan metode kritis analitis.⁶⁶ Bentuk disiplin hukum yang terakhir adalah politik hukum di mana bersifat praktis fungsional dengan metode penguraian teleologis konstruktif.

⁶⁴*Ibid.*

⁶⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Perss, 1985), cet. I, hal. 4.

⁶⁶Sri Mamuji, et. al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), cet. I, hal. 8.

Dengan demikian, maka penelitian apabila dilakukan dengan maksud untuk mengkaji lebih dalam suatu hukum perlu juga ditinjau berbagai disiplin hukum yang ada selain meninjau keberadaan hukum positif atau peraturan perundang-undangan yang ada. Pada hakekatnya hukum itu sendiri diartikan sebagai kaedah, atau norma.⁶⁷ Kaedah atau norma, merupakan patokan atau pedoman mengenai perilaku manusia yang dianggap pantas. Atas dasar ruang lingkungannya, biasanya dibedakan antara kaedah yang mengatur kepentingan pribadi, dengan kaedah yang mengatur kepentingan antar pribadi. Kaedah hukum ini tergolong suatu kaedah yang mengatur kepentingan antar pribadi. Hal ini maka yang membuath hukum dikatakan sebagai tata hukum, tata hukum tersebut adalah hukum positif tertulis.

Penelitian hukum sendiri diartikan sebagai *Legal Research* di Amerika Serikat sebagai berikut:⁶⁸

”... *seeking to find those authorities in the primary sources of the law that are applicable to a particular legal situation.*” [...penelusuran yang ditujukan untuk menemukan narasumber atau ahli dalam suatu sumber hukum utama merupakan suatu hal yang istimewa dalam setiap situasi hukum.]

Dalam hal ini, setiap kegiatan sehari-hari yang dilakukan oleh para ahli hukum tidak pernah terlepas dari *legal research*. Jacobstein dan Roy Mersky mengartikan penelitian hukum sebagai usaha-usaha untuk mencari berbagai macam kaedah yang bersifat primer dan utama dari suatu hukum dan hal inilah yang kemudian diaplikasikan dalam suatu peristiwa hukum. Dengan kata lain, setiap orang melakukan pencarian kaedah primer dari suatu hukum maka ia telah melakukan penelitian hukum.

Penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan

⁶⁷Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 43.

⁶⁸J. Myron Jacobstein and Roy M. Mersky, *Fundamentals of Legal Research*, (New York: The Foundation Press, 1973), ed. IV., page 8.

jalan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁶⁹ Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Dengan kata lain, dalam penelitian hukum seorang peneliti seyogyanya selalu mengaitkannya, dengan arti-arti yang mungkin dapat diberikan pada hukum. Arti-arti tersebut, merupakan pemahaman-pemahaman yang diberikan oleh masyarakat terhadap gejala yang dinamakan hukum, yang kemudian dijadikan suatu pegangan.

3.2. JENIS-JENIS PENELITIAN HUKUM

Ditinjau dari disiplin hukum yang mempunyai ruang lingkup yang begitu luas, seorang peneliti dapat memilih jenis penelitian sebagai berikut:

1. Penelitian normatif

Penelitian hukum normatif pada hakekatnya merupakan kegiatan sehari-hari seorang sarjana hukum. Bahkan, penelitian hukum normatif hanya mampu dilakukan oleh seorang sarjana hukum yang sengaja dididik untuk memahami dan menguasai disiplin hukum. Kegunaan dari metode penelitian hukum normatif, adalah:⁷⁰

- a. Untuk mengetahui atau mengenal apakah dan bagaimanakah hukum positifnya mengenai suatu masalah tertentu;
- b. Untuk dapat menyusun dokumen-dokumen hukum;
- c. Untuk menulis makalah atau ceramah maupun buku hukum;
- d. Untuk menjelaskan atau menerangkan kepada orang lain apakah dan bagaimanakah hukumnya mengenai suatu peristiwa atau masalah tertentu;
- e. Untuk melakukan penelitian dasar di bidang hukum;
- f. Untuk menyusun rancangan undang-undang atau peraturan perundang-undangan baru;

⁶⁹Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*

⁷⁰Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2006), cet. II, hal. 140.

- g. Untuk menyusun rencana pembangunan hukum.

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian normatif dilakukan terhadap hal-hal sebagai berikut:⁷¹

- a. Penelitian menarik asas hukum, di mana dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun tidak tertulis;
- b. Penelitian sistematis hukum, di mana dilakukan terhadap pengertian dasar sistematis hukum yang meliputi subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, maupun obyek hukum;
- c. Penelitian taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan dua cara, yaitu:⁷²
 - 1) Secara vertikal, di sini yang dianalisa adalah peraturan perundang-undangan yang derajatnya berbeda yang mengatur bidang yang sama;
 - 2) Secara horizontal, di mana yang dianalisa adalah peraturan perundang-undangan yang sama derajat dan mengatur bidang yang sama.
- d. Penelitian perbandingan hukum, di mana dilakukan terhadap berbagai sistem hukum yang berlaku di masyarakat;
- e. Penelitian sejarah hukum, di mana dilakukan dengan menganalisa peristiwa hukum secara kronologis dan melihat hubungannya dengan gejala sosial yang ada.

2. Penelitian empiris (*socio-legal*)

Penelitian ini dilakukan dengan beberapa cara sebagai berikut:

- a. Identifikasi hukum tidak tertulis, dalam hal ini ruang lingkup penelitian ini adalah norma hukum adat yang berlaku dalam masyarakat dan norma hukum yang tidak tertulis lainnya;

⁷¹Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 51.

⁷²Sri Mamudji et. al., *Op. Cit.*, hal. 11.

- b. Efektivitas hukum, merupakan kajian penelitian yang meliputi pengetahuan masyarakat, kesadaran masyarakat dan penerapan hukum dalam masyarakat;

Selain bentuk penelitian hukum di atas, ada pun Soetandyo Wignjosobroto membagi penelitian hukum menjadi dua bagian, yaitu:⁷³

1. Penelitian doktrinal, yang terdiri dari:
 - a. Penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif;
 - b. Penelitian yang berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrin) hukum positif;
 - c. Penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in concreto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu.
2. Penelitian non-doktrinal, yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya suatu hukum di dalam masyarakat. Tipologi penelitian ini sering kali disebut dengan *Socio Legal Research*.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis memilih jenis penelitian hukum dengan bentuk penelitian hukum normatif. Hal ini disebabkan penulis menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai data yang hendak dianalisis. Maka, penulis tidak melakukan penelitian lapangan dengan menggunakan pengetahuan dan pemahaman dari masyarakat yang ada. Bilamana penelitian dilakukan di lapangan, hal itu dimaksudkan untuk mencari informasi dari narasumber atau ahli yang memahami permasalahan terkait dengan penelitian hukum ini.

3.3. PENGUMPULAN DATA DALAM PENELITIAN HUKUM

3.3.1. JENIS PENGUMPULAN DATA

Data merupakan bentuk jamak dari *datum* (bahasa Latin), dalam hal ini apabila ditinjau dari tempat diperolehnya, suatu data dapat terbagi menjadi dua jenis, yaitu:⁷⁴

⁷³Soetandyo Wignjosobroto, "Hukum dan Metode-metode Kajiannya", dan "Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi", dalam Majalah *Masyarakat Indonesia*, tahun I, No.2, 1974.

⁷⁴ Sri Mamudji et. al., *Op. Cit.*, hal. 6.

1. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat;
2. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dan berdasarkan studi kepustakaan.

Manheim membedakan jenis data berdasarkan tingkat kepercayaan peneliti terhadap data bukan dilihat dari sumber diperolehnya suatu data, yaitu:⁷⁵

1. *First level data*, yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara;
2. *Second level data*, yaitu data yang diperoleh dari hasil pengamatan;
3. *Third level data*, yaitu data yang diperoleh dari hasil pengamatan yang dicatat.

Data yang diteliti dalam suatu penelitian sosial dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu:

1. Perilaku manusia dan ciri-cirinya meliputi perilaku verbal dan perilaku nyata;
2. Hasil perilaku manusia dan ciri-cirinya yang meliputi peninggalan fisik dari masa silam yang disebut *erosion* dan juga arsip;
3. Data simulasi yang merupakan hasil proses simulasi.

Dengan demikian maka alat pengumpulan data adalah studi dokumen, pengamatan, dan wawancara. Dalam hal ini untuk menentukan alat mana yang hendak digunakan dalam suatu penelitian, peneliti harus memperhatikan permasalahan dan tujuan penelitian yang akan dilaksanakannya. Studi dokumen dapat dilaksanakan secara mandiri atau digabungkan dengan alat yang lain.

3.3.2. PENGUMPULAN DATA PRIMER

Data primer digunakan oleh peneliti apabila hendak melakukan penelitian secara empiris, adalah dengan menggunakan pengamatan dan/atau wawancara sebagai alat pengumpulan data. Pengamatan adalah suatu kegiatan peneliti untuk menangkap gejala-gejala dari obyek yang diamati. Dengan perkataan lain, pengamatan adalah melakukan, memperhatikan dengan seksama akan suatu obyek yang diteliti secara komprehensif. Ciri-ciri pokok dari pengamatan adalah:⁷⁶

⁷⁵*Ibid.*, hal. 28.

⁷⁶*Ibid.*, hal. 49.

- a. Pengamatan mencakup seluruh konteks sosial alamiah dari perilaku nyata manusia;
- b. Menangkap gejala atau peristiwa yang penting dan berpengaruh bagi hubungan sosial antara orang-orang yang diamati;
- c. Menentukan apakah yang disebut sebagai kenyataan dari sudut pandangan hidup atau falsafah hidup pihak-pihak yang diamati;
- d. Mengidentifikasi keteraturan perilaku dan pola-polanya.

Dalam melakukan pengamatan, prosedur yang dilakukan adalah menjadikan pengamatan menjadi pengamatan tidak terlibat dan pengamatan terlibat. Pengamatan dikatakan tidak terlibat apabila peneliti tidak secara emosional terlibat dalam kelompok yang diamati. Sedangkan pengamatan terlibat dilakukan apabila seorang peneliti secara emosional menjadi bagian dari gejala yang diamati. Dalam hal ini, pengamat dapat merupakan bagian dari yang diamati atau pun pengamat merupakan pihak luar.

Wawancara adalah salah satu dari alat pengumpulan data, yang menggali dengan pertanyaan baik dengan menggunakan panduan wawancara maupun kuesioner. Alat ini dipergunakan untuk memperoleh jawaban tentang apa saja hal-hal yang akan diketahui sehubungan dengan suatu hal, bagaimana yang dirasakan, tentang pengalaman, apa yang diingat, pilihan sikap, hal-hal yang menjadi dasar atau alasan, dan lain sebagainya. Dengan kata lain, alat pengumpulan data dengan wawancara adalah alat utama untuk mendapatkan informasi sebanyak dan seakurat mungkin. Tujuan wawancara adalah:⁷⁷

- a. Memperoleh data mengenai persepsi manusia;
- b. Mendapatkan data mengenai kepercayaan manusia;
- c. Mengumpulkan data mengenai perasaan dan motivasi seseorang atau penilaian terhadap sekelompok orang;
- d. Memperoleh data mengenai antisipasi atau pun orientasi ke masa depan dari manusia;
- e. Memperoleh informasi mengenai perilaku pada masa lampau;
- f. Mendapatkan data mengenai perilaku yang sifatnya sangat pribadi atau sensitif.

⁷⁷*Ibid.*, hal. 50-51.

Wawancara dapat dilaksanakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Apabila peneliti hendak melakukan wawancara secara langsung, maka peneliti harus berhadapan langsung dengan pihak yang diwawancarai. Dalam kondisi ini diharapkan tidak ada intervensi dari pihak lain yang bersifat mempengaruhi jawaban. Sedangkan wawancara tidak langsung pada umumnya dilakukan dengan mengirimkan daftar pertanyaan melalui pos atau pun dengan alat perantara lainnya seperti telepon, internet, dan sebagainya.

Pelaksanaan wawancara dapat dilakukan dengan menggunakan dua instrumen yakni berupa pedoman wawancara (*interview guide*) dan daftar pertanyaan (*questionair*). Dalam hal ini daftar pertanyaan atau kuesioner tersebut dapat terbagi atas:⁷⁸

1. Pertanyaan terbuka, dalam hal ini pertanyaan dapat berupa pertanyaan dasar terbuka (*basic open ended questioner*), pernyataan menguji (*probing question*), atau pun pertanyaan klarifikasi (*clarifying question*);
2. Pertanyaan tertutup, dalam hal ini suatu pertanyaan dapat berupa pertanyaan dikotomi (*dichotomous questions*) maupun pertanyaan pilihan berganda (*multiple choise questions*);
3. Pertanyaan berskala, apabila peneliti hendak memiliki bentuk pertanyaan ini maka yang dapat dilakukan adalah menggunakan pertanyaan mengenai sikap atau perilaku, intensitas penggunaan atau pembelian, setuju atau tidak setuju, kesukaan, peringkat, pilihan berjenjang, dan pertanyaan dengan jumlah tetap.

Dalam melakukan penelitian secara empiris, seorang peneliti harus melakukan penentuan responden. Istilah responden disetarakan dengan pengertian sampling. Pada dasarnya terdapat dua cara atau teknik penentuan responden, yakni dengan *probability sampling* dan *non probability sampling*. *Probability sampling* disebut juga sebagai *random sampling* atau sample secara acak di mana setiap manusia atau unit dalam populasi mendapat kesempatan yang sama untuk terpilih sebagai unsur dalam sample. Jenis-jenis *probability sampling*, yaitu:

⁷⁸*Ibid.*, hal. 53.

1. *Simple random sampling*, merupakan cara pengambilan dari semua anggota populasi dilakukan secara acak tanpa memperhatikan strata yang ada di dalam anggota populasi;
2. *Proportionate stratified random sampling*, di mana penentuan sample dilakukan secara bertingkat;
3. *Disproportionate random sampling*, teknik ini digunakan untuk menentukan jumlah sampel, bila populasi berstrata tetapi pemilihan sampel tidak proporsional;
4. *Area atau cluster sampling*, penentuan sampel dengan cara meninjau populasi yang besar dalam suatu area;
5. *Systematic random sampling*, penentuan sampel dengan melakukan penomoran atas populasi tertentu;⁷⁹
6. *Multi-stage random sampling*, penentuan sampel dilakukan secara bertahap, yang terdiri dari dua tahap atau lebih.

Non Probability sampling atau non random sampling tidak mengikuti dasar-dasar probabilitas. Dasar utamanya adalah logika atau *common-sense*. Dalam teknik ini tidak semua unsur dalam populasi mempunyai kesempatan untuk dipilih sebagai. Jenis-jenis non probability sampling adalah:

1. *Quota sampling*, adalah teknik untuk menentukan responden dari populasi yang mempunyai ciri-ciri tertentu sampai sejumlah (kuota) yang diinginkan;
2. *Purposive sampling*, adalah teknik penentuan responden untuk tujuan tertentu saja di mana peneliti menentukan kriteria orang yang akan dipilih menjadi sampel;
3. *Accidental sampling*, teknik penentuan sampel berdasarkan kebetulan yaitu siapa saja yang secara kebetulan terjadi, dapat digunakan sebagai sampel, bila dipandang orang yang kebetulan ditemui itu cocok sebagai sumber data;

⁷⁹Christina P. Parel et. al., *Sampling Design and Procedures*, (New York: ADC, 1973), page 184.

4. *Snowball sampling*, merupakan teknik penentuan sampel yang semula berjumlah kecil, kemudian responden ini memilih teman-temannya untuk dijadikan responden berikutnya;
5. *Sampling jenuh*, teknik penentuan sampel bila semua anggota populasi digunakan sebagai sampel.

Bilamana dilihat dari bentuk pengumpulan data primer tersebut, maka penelitian hukum dalam rangka penyusunan skripsi ini tidak menggunakan data primer. Sekali pun dalam penelitian hukum ini penulis hendak melakukan wawancara akan tetapi wawancara tersebut bukan dilakukan dalam rangka mengumpulkan informasi responden melainkan informasi narasumber. Dalam hal ini, narasumber berbeda dengan responden. Di mana apabila penulis melakukan wawancara dengan karyawan PT. Krakatau Steel (Persero) dengan jumlah populasi tertentu maka tepat apabila dilakukan pengambilan sampel responden.

3.3.3. PENGUMPULAN DATA SEKUNDER

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari kepustakaan. Hal ini merupakan langkah awal dari seorang peneliti dalam melakukan penelitian. Studi dokumen atau kepustakaan paling penting untuk dilakukan untuk merumuskan kerangka teori dan konsep. Pada tahap analisis dan penyusunan laporan penelitian, seorang peneliti harus juga melakukan studi dokumen di dalamnya. Salah satu cara yang dapat digunakan adalah dengan melakukan analisa isi (*content analysis*). *Content analysis* adalah teknik untuk menganalisa tulisan atau dokumen dengan cara mengidentifikasi secara sistematis ciri atau karakter dan pesan atau maksud yang terkandung dalam tulisan atau dokumen suatu dokumen.

Sumber data sekunder atau bahan pustaka bila ditinjau dari bidang non hukum, adalah sebagai berikut:⁸⁰

1. Sumber primer (*primary sources*), merupakan dokumen yang berisi pengetahuan ilmiah atau fakta yang diketahui ataupun tentang ide.
Contoh: buku, makalah, simposium, lokakarya, seminar, kongres, laporan teknik, artikel majalah, surat kabar, skripsi, dan peraturan perundang-undangan.

⁸⁰Sri Mamudji et. al., *Op. Cit.*, hal. 30.

2. Sumber sekunder (*secondary sources*), merupakan dokumen yang berisi informasi tentang bahan pustaka sumber primer.

Contoh: bahan-bahan referens (acuan atau rujukan).

Sumber data sekunder atau bahan pustaka bila ditinjau dari kekuatan mengikatnya, adalah sebagai berikut:⁸¹

1. Sumber primer, dalam hal ini sumber data sekunder berasal dari:

- a. Norma Dasar;
- b. Peraturan Dasar;
- c. Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah;
- g. Bahan hukum yang tidak dikodifikasi;
- h. Yurisprudensi;
- i. Traktat;
- j. Peraturan zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku.

2. Sumber sekunder (*secondary sources*), merupakan bahan-bahan yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi sumber primer serta implementasinya.

Contoh: Rancangan Undang-undang, laporan penelitian, artikel ilmiah, buku, makalah, skripsi, tesis, dan disertasi.

3. Sumber tersier (*tertiary sources*), merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap sumber primer atau sumber sekunder.

Contoh: abstrak, almanak, bibliografi, buku pegangan, buku petunjuk, buku tahunan, ensiklopedia, indeks artikel, kamus, penerbitan pemerintah, sumber biografi, sumber geografi, dan timbangan buku.

Studi pustaka dapat membantu peneliti dalam berbagai keperluan seperti berikut ini:⁸²

⁸¹*Ibid.*

⁸²Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), cet. VIII, hal. 113.

- a. Mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan permasalahan yang hendak diteliti;
- b. Mendapatkan metode dan teknik pemecahan masalah yang digunakan;
- c. Sebagai sumber data sekunder;
- d. Mengetahui historis dan perspektif dari permasalahan penelitiannya, mendapatkan informasi tentang cara evaluasi atau analisis data yang dapat digunakan;
- e. Memperkaya ide-ide baru;
- f. Mengetahui siapa saja peneliti lain di bidang yang sama dan siapa pemakai hasilnya.

Studi kepustakaan berdasarkan fungsi kepustakaan, dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

1. Acuan umum, di mana kepustakaan berisikan konsep-konsep, teori-teori, dan informasi-informasi lain yang bersifat umum, misalnya: buku-buku, indeks, ensiklopedia, farmakope, dan sebagainya;
2. Acuan khusus, yang berisi hasil-hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang hendak diteliti, misalnya jurnal, laporan penelitian, buletin, tesis, disertasi, brosur, dan sebagainya.

Penulis menggunakan data kepustakaan sebagai data utama yang hendak digunakan dalam penyusunan skripsi ini. Hal ini disebabkan penulis menggunakan sumber primer, sekunder, dan tersier sebagai data yang diperuntukkan bagi penelitian hukum ini. Sumber primer yang digunakan dalam hal ini adalah Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang terkait dengan Privatisasi dan juga Pasar Modal sebagai acuan. Sumber sekunder berupa teori yang dikemukakan oleh ahli dan juga hasil dari penelitian narasumber tentang Privatisasi maupun *Initial Public Offering* (IPO). Sumber tersier berupa kamus, di mana penulis hendak menggunakan kamus hukum untuk membantu dalam memahami istilah-istilah yang asing bagi penulis demi kelancaran penelitian hukum ini.

Data sekunder pun juga diperoleh dari dokumen-dokumen berupa Putusan Rapat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Komisi XI tentang Privatisasi Badan Usaha Milik Negara di Tahun 2008. Putusan Rapat DPR-RI

tersebut merupakan dokumen yang telah ditulis dengan kata lain dapat dikatakan sebagai data sekunder. Selain itu, ada pun surat-surat yang disusun dalam rangka meminta persetujuan Komisi XI DPR-RI yang berasal dari Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan juga Departemen Keuangan selaku pemerintah. Berdasarkan dokumen ini, maka sebagian besar data yang dimiliki penulis adalah data sekunder.

Selain metode kepustakaan, penulis juga melakukan wawancara dengan narasumber seperti yang telah dinyatakan sebelumnya. Dalam hal ini pihak yang hendak diwawancara penulis adalah narasumber dari PT. Krakatau Steel (Persero) sebagai bentuk informasi yang menyatakan alasan memilih *Initial Public Offering* (IPO) sebagai bentuk Privatisasi yang paling ideal bagi PT. Krakatau Steel (Persero)

3.4. PENGOLAHAN DATA DALAM PENELITIAN HUKUM

3.4.1. TAHAP PENGOLAHAN DATA

Pengolahan data dalam penelitian hukum dibagi atas beberapa langkah, yaitu:⁸³

1. Pemeriksaan atau validasi data lapangan dan editing, dalam hal ini data yang diperoleh dari kegiatan pengumpulan data, perlu diperiksa dan dijaga konsistensi antara data yang satu dengan data yang lainnya dalam sebuah kuesioner. Kegiatan memeriksa dan menjaga konsistensi disebut sebagai kegiatan editing yang memeriksa apakah data tersebut layak atau valid untuk dilanjutkan kemudian. Validasi harus dilakukan dengan memperhatikan dengan seksama secara ajeg;
2. Pemberian kode (*coding*), merupakan tahap selanjutnya setelah validasi dan editing dilaksanakan. Dari jawaban (variabel) yang terdapat dalam daftar pertanyaan perlu dikategorisasikan terlebih dahulu dengan melakukan pemberian kode dengan simbol angka;
3. Pemasukan data (*data entry*), dalam hal ini dilakukan secara manual, atau secara komputerisasi karena jumlah variabel dan responden yang banyak;

⁸³*Ibid.*, hal. 65.

4. Pengolahan, dalam hal ini data diolah dengan menggunakan program SPSS atau SAS.

Beberapa langkah pengolahan data tersebut, merupakan bentuk pengolahan data primer dalam rangka penelitian hukum empiris. Dalam hal ini, pengolahan data dilakukan untuk memastikan validitas data yang diperoleh dari responden. Akan tetapi, pada penelitian hukum ini langkah-langkah seperti pemberian kode, *data entry*, atau pun penggunaan program SPSS atau SAS tidak digunakan karena penulis tidak melakukan pengumpulan data lapangan melainkan hanya data pustaka. Dengan kata lain, bentuk pengolahan data tersebut tidak digunakan peneliti dalam penelitian hukum normatif ini.

3.4.2. PENDEKATAN YANG DIGUNAKAN DAN MEMPENGARUHI PENGOLAHAN DAN ANALISA DATA

Berkenaan dengan metode pengolahan data penelitian, dalam ilmu-ilmu sosial pada umumnya dipengaruhi oleh dua perspektif, yaitu aliran positivisme dan aliran fenomenologi. Kedua aliran inilah yang mengindikasikan bahwa pada dasarnya pengolahan data dapat dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu:⁸⁴

1. Pendekatan kuantitatif, yaitu suatu pendekatan di mana penyorotan terhadap masalah serta usaha pemecahannya yang dilakukan dengan upaya yang banyak didasarkan pada pengukuran. Dalam hal ini, obyek penelitian dipecah ke dalam unsur-unsur tertentu yang dapat dikuantifikasi sedemikian rupa dan kemudian ditarik suatu generalisasi seluas mungkin pada ruang lingkungannya. Dalam penelitian ini, digunakan alat-alat berupa matematika dan statistika yang rumit. Maka, ciri-ciri pendekatan kuantitatif dapat dijelaskan sebagai berikut:
 - a. Deskriptif dan eksplanatoris;
 - b. Penentuan sampel harus cermat;
 - c. Deduktif-induktif berpijak pada teori konsep yang baku;
 - d. Mengandalkan pada pengukuran yang menekankan pada angka-angka;
 - e. Variabel sejak awal sudah ada;

⁸⁴*Ibid.*, hal. 67.

- f. Dapat digeneralisir;
 - g. Menggunakan kuesioner lebih tertutup.
2. Pendekatan kualitatif, yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan cara deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis, atau lisan, dan perilaku nyata. Yang diteliti dan dipelajari dalam penelitian ini adalah obyek penelitian yang utuh. Ciri-ciri dari pendekatan kualitatif, adalah:
- a. Eksploratoris dan deskriptif;
 - b. Induktif-deduktif;
 - c. Penggunaan teori terbatas;
 - d. Variable ditemukan setelah berjalannya pengolahan data;
 - e. Lebih terhadap kasus tertentu;
 - f. Panduan atau pedoman wawancara.

Dalam penelitian hukum ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif karena penelitian dilakukan dengan cara deskriptif analitis. Maka penulis akan melakukan pemaparan atas pokok permasalahan yang ada dan kemudian penulis melakukan analisis dari pemaparan tersebut dan memberikan solusi yang ada. Data yang digunakan adalah berbagai teori, data-data kasus, peraturan perundang-undangan, dan wawancara narasumber berdasarkan ciri-ciri pendekatan kualitatif yang telah dikemukakan sebelumnya.

3.4.3. ANALISIS DATA PENELITIAN HUKUM

Analisis data merupakan kegiatan mengurai sesuatu sampai pada komponen-komponennya dan kemudian menelaah hubungan masing-masing komponen dengan keseluruhan konteks dari berbagai sudut pandang. Penelaahan dilakukan sesuai dengan tujuan dari suatu penelitian yang diterapkan. Penelitian hukum merupakan suatu bentuk kegiatan ilmiah yang senantiasa harus dikaitkan dengan arti yang diberikan pada hukum yang merupakan patokan atau pedoman mengenai perilaku manusia. Penelitian dan ilmu hukum, merupakan suatu sarana untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya dan disiplin hukum pada umumnya.

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakikatnya berarti kegiatan untuk mengadakan sistematisasi berarti, membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut, untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Penelitian hukum secara normatif dilakukan pada beberapa unsur yang disebutkan di atas, dengan kata lain bentuk analisisnya adalah sebagai berikut:

1. Penelitian untuk menarik asas-asas hukum, dilakukan terhadap hukum positif tertulis dan tidak tertulis. Permasalahan yang muncul berkisar pada dari manakah asas-asas hukum tersebut berasal, atau hal-hal apa yang mempengaruhi adanya asas-asas hukum tersebut. Dalam hal ini, terdapat beberapa langkah yang dapat dilakukan:
2. Penelitian untuk menelaah sistematika peraturan perundang-undangan, dilakukan dengan mengumpulkan peraturan di bidang tertentu atau beberapa bidang yang saling berkaitan dan menjadi pusat perhatian penelitian. Analisis dilakukan dengan menggunakan pengertian dasar berupa subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, dan obyek hukum;
3. Penelitian taraf sinkronisasi peraturan perundang-undang, dianalisis dengan menggunakan asas dalam peraturan perundang-undang, yaitu:
4. Penelitian perbandingan hukum, mula-mula dilakukan dengan identifikasi atas ciri-ciri khas dari sistem hukum atau bidang hukum tertentu yang akan diperbandingkan. Setelah ciri khas tersebut diidentifikasi kemudian dianalisis persamaan-persamaan yang ada;
5. Penelitian tentang sejarah hukum, dianalisis dengan cara menelaah hubungan antara hukum dan gejala sosial lainnya secara kronologis. Telaah meliputi hal-hal yang terjadi di masa lampau dan akibatnya terjadi di masa kini.

Dalam melakukan penelitian hukum empiris, dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:⁸⁵

1. Identifikasi terhadap hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan (adat);
2. Efektivitas dari hukum tertulis maupun hukum kebiasaan tercatat;

⁸⁵*Ibid.*, hal. 70.

Pencatatan hasil pengumpulan data secara kuantitatif, melalui proses editing, merupakan pemeriksaan kembali kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban/informasi, relevansi bagi penelitian, dan keseragaman data yang diterima oleh peneliti. Selain itu proses prakoding dilakukan dengan mengklasifikasi jawaban dengan memberikan kode tertentu agar nantinya mempermudah kegiatan analisa, dan pewawancara dalam memasukkan jawaban responden dalam kategori yang relatif tepat.

Dalam menganalisa data tentu terdapat beberapa cara untuk menganalisis yakni dilakukan dengan cara penafsiran (interpretasi) hukum.⁸⁶ Penafsiran atau interpretasi dapat dilakukan dengan cara yang telah dikenal, yaitu dengan cara:

1. Penafsiran autentik;
2. Penafsiran menurut tata bahasa atau penafsiran gramatikal;
3. Penafsiran berdasarkan sejarah perundang-undangan (*wetshistoris*);
4. Penafsiran sistematis;
5. Penafsiran sosiologis;
6. Penafsiran teleologis;
7. Penafsiran fungsional;
8. Penafsiran futuristik.

Cara penafsiran atau kombinasi yang hendak digunakan oleh peneliti bergantung pada jenis, tujuan, serta pandangan penelitiannya. Seorang yang bersikap dogmatis tentu hanya akan menggunakan cara penafsiran autentik, gramatikal atau interpretasi sejarah perundang-undangan. Akan tetapi apabila peneliti yang menganut paham sosiologis atau fungsional akan juga menggunakan cara penafsiran sosiologis, teleologis, dan fungsional. Ketika peneliti yang ingin menemukan suatu asas atau kaidah hukum untuk masa yang akan datang akan menggunakan metode penelitian sosial dan futuristik untuk melengkapi cara-cara penafsiran hukum sosiologis-teleologis dan fungsional. Dengan kata lain, ketajaman dari analisis hukum bergantung pada pemahaman dan penguasaan metode-metode penafsiran (*interpretatie methoden*) dan keahlian memadukannya dengan metode penelitian lainnya dalam penelitian yang bersifat interdisipliner.

⁸⁶Sunaryati Hartono, *Op. Cit.*, hal. 152-153.

Penelitian ini dilakukan dengan melihat tinjauan peraturan perundang-undangan yang ada beserta teori hukum yang bersangkutan. Peneliti hendak mengkaji hukum dengan cara melakukan sinkronisasi peraturan baik secara vertikal dan sistematik hukum. Penelitian dengan cara sinkronisasi peraturan secara vertikal dilakukan dengan cara meninjau ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan perekonomian dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Peraturan perundang-undangan tersebut menjabarkan ketentuan mengenai Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tentu memiliki pengaruh yang besar dalam bidang ekonomi di Indonesia. Dengan kata lain, tentu harus ditinjau apakah kebijakan Privatisasi tersebut menurut hukum positif yang berlaku tetap merujuk pada ketentuan konstitusi yang ada.

Ada pun penelitian sistematik hukum hendak dilakukan dengan mengkaji Privatisasi yang hendak dilakukan oleh PT. Krakatau Steel (Persero) dengan jalan *Initial Public Offering* (IPO) dalam hal ini merupakan peristiwa hukum yang kemudian akan menghasilkan hubungan hukum di dalamnya yakni antara perusahaan dengan masyarakat apabila hendak dilakukannya IPO. Oleh sebab itu, penulis mengkaji bagaimana prosedur pelaksanaan IPO dalam rangka Privatisasi BUMN terhadap PT. Krakatau Steel (Persero) dapat dilakukan.

3.4.4. TEKNIK ANALISIS DOKUMEN

Untuk menganalisis data sekunder yang jenisnya bermacam-macam peneliti dapat menggunakan analisis isi atau *content analysis*. Teknik ini dapat membantu peneliti membaca dan memahami gagasan yang disampaikan dalam suatu tulisan. Dalam penelitian hukum ini, setiap langkah-langkah dalam analisa dokumen hendak dilakukan penulis agar dapat menganalisa setiap bahan pustaka dengan benar. Berbagai cara yang dapat digunakan untuk menganalisis dokumen, namun salah satu cara yang umum digunakan adalah dengan teknik SQ3R dengan langkah-langkah sebagai berikut:⁸⁷

1. *Survey*, dalam hal ini, *survey* bertujuan untuk mempercepat dalam menangkap arti, mendapatkan abstrak, mengetahui ide penting, melihat

⁸⁷*Ibid.*, hal. 71.

susunan atau organisasi tulisan, menarik minat atau perhatian, dan juga memudahkan mengingat dan memahami isi tulisan. *Survey* dapat dilakukan dengan cara:

- a. *Survey* buku, dilakukan dengan cara menelusuri daftar isi, membaca pendahuluan, memperhatikan daftar referensi yang ada beserta tabel maupun grafik, melihat lampiran, menelusuri indeks;
 - b. *Survey* artikel, dilakukan dengan membaca judul, membaca sub judul, mengamati daftar pustaka beserta daftar referensi lainnya, membaca pengantar atau pendahuluan, dan membaca abstrak;
 - c. *Survey* kliping, dilakukan dengan membaca judul, memperhatikan penulisnya, melakukan *survey* terhadap artikel.
2. *Question*, bersamaan dengan *survey* diajukan berbagai pertanyaan dengan menggunakan kata-kata siapa, apa, kapan, di mana, mengapa, bagaimana, dan sebagainya. Ketika melakukan *question*, penulis akan melakukan wawancara kepada narasumber terkait dengan disiplin hukum yang hendak dikaji lebih dalam, misalnya dalam kaitannya dengan *Initial Public Offering* (IPO) maka penulis akan mewawancarai ahli dari HKHPM;
 3. *Read*, membaca bagian demi bagian kemudian mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan, konstrasi pada aide pokok dan detail penting yang mendukung ide pokok;
 4. *Recite (recall)*, dalam hal ini dilakukan pemberhentian sejenak pada setiap bagian yang dibaca, kemudian menjawab pertanyaan dan menyebutkan hal-hal penting dari bagian yang bersangkutan, dan diakhiri dengan pembuatan catatan yang seperlunya. Hal ini dilakukan berulang kali untuk membaca bab tersebut;
 5. *Review*, dilakukan pengulangan kembali seluruh isi bacaan dengan cara telusuri kembali judul, sub judul, dan bagian penting lainnya. Bagian penting biasanya diketik dengan huruf miring (kursif), digaris bawah, dicetak tebal, atau diberi nomor dengan angka atau huruf.

3.4.5. ANGGARAN DALAM PENELITIAN HUKUM

Dalam Penelitian Hukum, dilakukan perincian anggaran agar dapat diperhitungkan berapa besar biaya yang harus dikeluarkan untuk memperoleh data guna mencapai hasil yang maksimal dalam penelitian hukum. Perihal biaya yang diperlukan, harus ada pertimbangan yang mantap mengenai komponen-komponen tertentu, seperti biaya untuk tenaga peneliti, biaya penggunaan sarana-sarana tertentu, dan seterusnya.⁸⁸ Dalam Penelitian Hukum ini, penulis hendak merinci anggaran penelitian sebagai berikut:

1. Honorarium	Rp 150.000,-
2. Penyusunan Instrumen penelitian	
- Foto Kopi:	
a. Perpustakaan Pusat (Rp150,- X 500 lembar)	:Rp 75.000,-
b. Perpustakaan FHUI (Rp500,- X 1.000 lembar)	:Rp500.000,-
c. Perpustakaan CSIS (Rp200,- X 1.000 lembar)	:Rp200.000,-
d. Perpustakaan LIPI (Rp225,- X 1.000 lembar)	:Rp225.000,-
- Jurnal Hukum	:Rp300.000,-
- Buku Tentang Privatisasi	:Rp200.000,-
- Buku Tentang Pasar Modal	:Rp200.000,-
- Kamus Hukum	:Rp300.000,-
	_____+
Total	Rp2.500.000,-
3. Uji coba	Rp2.000.000,-
4. Transportasi	
Bensin (Rp250.000,- X 3)	Rp 750.000,-
5. Perlengkapan	
- Tinta Printer (Rp350.000,- X 2)	:Rp700.000,-

⁸⁸Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 20.

- Kertas
(Rp100.000,- X 2 RIM) :Rp200.000,-
- Bolpoin, pensil, dan kertas :Rp100.000,-

_____+

Total Perlengkapan

Rp1.000.000,-

6. Pelaporan-penggandaan

Rp 400.000,-

7. Pajak

Rp 500.000,-

8. Biaya lain yang relevan

Rp 800.000,-

_____+

Total Pengeluaran

Rp8.100.000,-

