

## PEMBANGUNAN PLTGU OLEH PLN BERDASARKAN KEPPRES NO. 16 TAHUN 1994

Oleh :

**Joko Nur Sariono**

*Kebijakan pembangunan bidang energi listrik, dimaksudkan untuk terwujudnya peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Pengurangan krisis energi dan listrik dilakukan dengan membangun pembangkit listrik tenaga gas dan uap. Kewenangan pengadaan energi bidang listrik oleh negara didelegasikan kepada Perusahaan Umum Listrik Negera sebagai Badan Usaha Milik Negara. Oleh karena itu Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1994 dimaksudkan untuk mengatur tentang syarat dan tata cara dalam proses penawaran pembangunan PLTGU, pengambilan keputusan terhadap penawaran serta analisa kebijakannya.*

### **Pendahuluan**

Pembangunan Nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sedangkan pelaksanaan pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap dan berlanjut untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan

kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang telah maju.

Untuk kebijaksanaan pembangunan di bidang energi utamanya terhadap tenaga listrik dalam pembangunan lima tahun ke enam menyatakan :

“Pembangunan dan pengembangan tenaga listrik terus ditingkat dalam rangka mendorong kegiatan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan. Pembangunan sarana dan prasarana tenaga listrik dilaksanakan oleh pemerintah, swasta dan koperasi. Pengelolaan ketenaga listrik harus dilaksanakan secara efisien serta dapat menjamin tersedianya tenaga listrik dalam jumlah yang cukup dan merata, andal dan bermutu, serta dengan

tingkat harga yang wajar yang menjain kelangsungan usaha penyediaan dan penyaluran tenaga listrik. Dalam menetapkan rencana umum ketenagalistrikan nasional perlu diupayakan pemanfaatan secara optimal segenap potensial sumber daya energi". (GBHN, 1993:31)

Untuk pembangunan keteganalistrikan, telah mendapatkan pengaturannya dalam bentuk Undang-Undang yakni UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan yang dalam konsiderannya menyebutkan bahwa :

"Tenaga listrik sangat penting artinya bagi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat pada umumnya serta untuk mendorong peningkatan kegiatan ekonomi pada khususnya, dan oleh karenanya usaha penyediaan tenaga listrik, pemanfaatan dan pengolahan perlu ditingkatkan agar tersedia tenaga listrik dalam jumlah yang cukup dan merata dengan mutu pelayanan yang baik". Dalam rangka peningkatan pembangunan yang berkeseimbangan di bidang ketenagalistrikan, diperlukan upaya untuk secara optimal memanfaatkan sumber-sumber energi untuk membangkitkan tenaga listrik sehingga menjamin tersedianya tenaga listrik.

Sementara dari itu, kuasa usaha ketenagalistrikan dimana kewenangan yang diberikan oleh pemerintah kepada Badan Usaha Milik Negara yang disertai tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dan diberi tugas untuk melakukan pekerjaan usaha penunjang tenaga listrik. Badan Usaha Milik Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam PLN (Perusahaan Umum Listrik Negara) yang telah mendapatkan pengaturannya dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1990 tentang Perusahaan Umum (Perum) Listrik negara.

Untuk mengurangi krisis pengadaan energi dan tenaga listrik, maka PLN selaku pemegang kuasa usaha ketenagalistrikan dalam pemenuhan kebutuhan mendesak akan energi listrik untuk wilayah Jawa dan Bali. Melaksanakan pembangunan pembangkit listrik dengan tenaga gas dan uap (PLTGU).

PLN yang merupakan perusahaan umum milik negara yang dalam pengoperasiannya, terhadap pembangunan PLTGU yang direncanakan tentu mendasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Satu diantaranya Peraturan Perundang-undangan adalah Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1994 (pengganti Keppres

No. 29 Tahun 1984) tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

### Permasalahan

Dari uraian tersebut di atas, penulis merumuskan satu permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian adalah :

Bagaimana pelaksanaan dari pembangunan PLTGU oleh PLN berdasarkan pada Keppres No. 16 Tahun 1994?

Pembahasan masalah tersebut akan saya lakukan secara yuridis terhadap persyaratan atau tata cara dalam proses penawaran terhadap pembangunan PLTU tersebut dan pengambilan keputusan terhadap bentuk penawaran terhadap pembangunan PLTGU oleh PLN.

### Persyaratan dan Tata Cara dalam Proses Penawaran terhadap Pembangunan PLTGU oleh PLN

Karena usaha ketenagalistrikan yang diberikan oleh pemerintah kepada Badan Usaha Milik Negara yang disertai tugas semata-mata untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dan diberi tugas untuk melakukan pekerjaan usaha penunjang tenaga listrik. Badan Usaha Milik Negara tersebut adalah PLN (Perusahaan Umum Listrik Negara), badan usaha milik pemerintah yang didirikan PP

No. 18 Tahun 1972 yang kemudian dirubah dengan PP No. 54 Tahun 1981, kemudian mendapatkan pengaturan yang baru PP No. 17 Tahun 1990.

Untuk lapangan usaha dari PLN mendapatkan pengaturan dalam pasal 6 dari PP No. 17 Tahun 1990 yang menyebutkan :

(1) Dengan mengindahkan prinsip-prinsip ekonomi dan terjaminnya keselamatan kekayaan negara, perusahaan menyelenggarakan penyediaan tenaga listrik yang meliputi kegiatan pembangkitan, transmisi dan distribusi sampai dengan titik pemakaian.

(2) Dalam penyelenggaraan aset sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) perusahaan melakukan perencanaan dan pembangunan sarana dan penyediaan tenaga listrik dan pengembangan penyediaan tenaga listrik.

(3) Dengan persetujuan Menteri, perusahaan dapat diberi tugas pekerjaan usaha penunjang penyediaan tenaga listrik.

Kemudian dalam pasal 7 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan usaha-usaha sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1), atas persetujuan Menteri, perusahaan dapat bekerjasama dengan badan usaha lain.

Atas ketentuan tersebut di atas, maka PLN selaku kuasa usaha melakukan usaha berupa pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Gas dan Uap (PLTGU) dalam pemenuhan kebutuhan akan tenaga listrik untuk wilayah Bali dan Jawa, sedangkan pusat pembangunan yang dimaksud dipusatkan pada 3 wilayah, yakni :

a. Jawa Barat, dipusatkan di Muara Tawar dengan kekuatan 982 mega watt.

b. Jawa Tengah, dipusatkan di Tambak Larak dengan kekuatan 505 mega watt.

c. Jawa Timur, dipusatkan di Grati dengan kekuatan 855 mega watt. Sehingga kalau ketiganya selesai dibangun dan beroperasi maka Indonesia memiliki tambahan tenaga listrik.

a. Dana intern perusahaan.

b. Penyertaan negara melalui anggaran pendapatan dan belanja negara.

c. Pinjaman dari dalam dan/atau luar negeri.

d. Sumber-sumber lainnya yang sah.

Dalam rencana atas pembangunan PLTGU oleh PLN tersebut adalah murni pinjaman luar negeri.

Kemudian dalam pasal 2 menyebutkan "Anggaran investasi diajukan dalam anggaran perusahaan, sedangkan bila kami anggaran investasi

diajukan pada masa tahun buku yang bersangkutan maka anggaran investasi diajarkan bersamaan dengan anggaran tahunan atau perubahan anggaran perusahaan yang pengerjaannya dilakukan sesuai dengan tata cara sebagaimana dimaksud dalam pasal 20. Sedangkan di dalam pasal 20 mengenai pengaturan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan disebutkan bahwa :

(1) Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum tahun buku mulai berlaku, Direksi mengirimkan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang meliputi anggaran investasi dan anggaran eksploitasi kepada Menteri untuk memperoleh pengesahannya berdasarkan penilaian bersama oleh Menteri dan Menteri Keuangan.

(2) Kecuali apabila Menteri secara tertulis mengemukakan keberatan atau menolak kegiatan yang dimuat dalam rencana kerja dan anggaran perusahaan sebelum menginjak tahun buku baru, maka anggaran tersebut berlaku sepenuhnya.

(3) Rencana kerja dan/atau anggaran tambahan atau perubahan anggaran yang tertera di dalam tahun buku yang bersangkutan harus diajukan terlebih dahulu kepada Menteri, menurut cara dan waktu yang

ditetapkan oleh Menteri, untuk memperoleh pengesahannya berdasarkan penilaian bersama oleh Menteri dan Menteri Keuangan.

(4) Apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan sesudah permintaan persetujuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diajukan, oleh Menteri tidak diberi keberatan secara tertulis, maka perubahan rencana kerja dan anggaran tersebut dianggap telah disahkan.

(5) Rencana kerja dan/atau anggaran perusahaan yang telah disahkan merupakan landasan kerja dan menjadi tugas bagi Direksi untuk melaksanakan kegiatan yang tercantum di dalamnya.

Dari penjelasan pasal-pasal tersebut di atas bahwa PLN dalam usaha pembangunan PLTGU mempunyai dasar yuridis yang kuat dan dapat dibenarkan pula, PLN di dalam usahanya melakukan kerjasama dengan kontraktor asing. Untuk pengaturan sebagaimana syarat maupun tata cara dalam proses penawaran terhadap pembangunan PLTGU oleh PLN, dapat kita temukan dalam pengaturan berupa Keppres No. 16 Tahun 1994 (Pengganti Keppres No. 20 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).

Di dalam melakukan kerjasamanya PLN dengan Kontraktor asing, PLN melakukan penawaran yang dalam Keppres No. 16 Tahun 1994 lazim disebut dengan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa yang mendapatkan pengaturan dalam pasal 21 dimana diklasifikasikan menjadi 4 bentuk penawaran, yaitu :

a. Pelelangan umum adalah pelelangan yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media massa, media cetak dan papan pengumuman resmi.

b. Pelelangan terbatas adalah pelelangan untuk pekerjaan tertentu yang diikuti oleh sekurang-kurangnya lima rekanan yang tercantum dalam Daftar Rekanan Terseleksi (DRT) yang dipilih antara rekanan yang terpilih dalam Daftar Rekanan Mampu (DRM) sesuai dengan bidang usaha atau ruang lingkungannya atau kualifikasi kemampuannya, dengan pengumuman secara luas, melalui media massa, media cetak dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum, sehingga masyarakat luas dunia usaha dapat mengetahuinya.

c. Pemilihan langsung adalah pelaksanaan pengadaan

barang/Jasa melalui pelelangan umum atau pelelangan terbatas, yang dilakukan dengan membandingkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawar dan melakukan negoisasi, baik teknis dapat dipertanggung jawabkan dari rekanan yang tercatat dalam DRM sesuai dengan bidang usaha, ruang lingkup, atau kualifikasi kemampuannya.

d. Pengadaan langsung adalah pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang dilakukan antara rekanan golongan ekonomi lemah tanpa melalui pelelangan umum atau pelelangan terbatas atau pemilihan langsung.

e. Kepala Kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/bagian proyek wajib memiliki perkiraan harga yang dikalkulasikan secara keahlian yang digunakan sebagai acuan sebelum melakukan pengadaan barang dan jasa, dan apabila terdapat perbedaan antara perkiraan harga yang dikalkulasikan secara keahlian dan harga yang akan dipilih, maka akan dilakukan analisis secara tertulis.

Dalam pelaksanaannya, kalau kita mengikuti perkembangannya, PLN dalam pembangunan proyek PLTGU-nya

melakukan langsung penunjukkan langsung/pemilihan langsung yang lazim disebut dengan "repeat order", hal demikian dapat dibenarkan dalam (Kompas, hal. 3, Sabtu, 23 Juli 1994)

Dalam harian Kompas disebutkan pula bahwa kontrak penanda tanganannya dimulai bulan Agustus 1994, atas pembangunan PLTGU tersebut. Kemudian di dalam pasal 30 disebutkan bahwa : "Perjanjian/kontrak pelaksanaan pekerjaan atas beban anggaran belanja negara yang mengikat dana anggaran untuk masa lebih dari satu tahun dengan dilakukan atas persetujuan dari Menteri Keuangan setelah mendengar pertimbangan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional".

### Syarat dan Tata Cara dalam Penawaran Langsung

#### 1. Pembentukan Panitia Pelelangan

a. Untuk melaksanakan pelelangan umum dibentuk panitia pelelangan yang selanjutnya disebut panitia oleh kepala kantor/satuan kerja, atau pemimpin proyek/bagian proyek;

b. Panitia beranggotakan sekurang-kurangnya lima orang yang terdiri atas unsur

(1) Perencanaan pekerjaan/kegiatan yang bersangkutan.

- 2) Penanggung jawab keuangan.
- 3) Penanggung jawab perlengkapan/pemeliharaan dari kantor satuan kerja atau proyek/bagian proyek yang bersangkutan.

Untuk hal-hal yang bersifat teknis, diikutsertakan pejabat dari instansi teknis yang berwenang.

c. Kepala kantor/satuan kerja, pemimpin proyek/bagian proyek, pegawai pada badan pengawasan keuangan dan pembangunan, Inspektorat Jenderal Departemen dan unit pengawasan lembaga dilarang duduk sebagai anggota panitia dari suatu unit yang menjadi obyek pemeriksaannya.

d. Panitia mempunyai tugas:

- 1) Menyusun dan menetapkan
  - a) Rencana Kerja dan Syarat (RKS) pengadaan barang dan jasa.
  - b) Tata cara penilaian pelelangan.
  - c) Perkiraan harga yang dikalkulasikan secara keahlian (profesional).  
Yang disahkan oleh Kepala Kantor/Satuan Kerja, atau pemimpin proyek/bagian proyek.
- 2) Mengundang peserta yang tidak termasuk dalam DRM untuk mengikuti prakualifikasi.

3) Memberikan penjelasan mengenai dokumen lelang, termasuk RKS, dan membuat berita acara penjelasan.

4) Melaksanakan pembukuan dokumen penawaran dan membuat berita acara pembukuan dokumen penawaran.

5) Mengadakan penilaian dan menetapkan calon pemenang serta membuat berita acara hasil pelelangan.

6) Membuat laporan pertanggungjawaban mengenai hasil pelelangan kepada pemberi tugas (kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/bagian proyek).

2. Jenis penawaran barang/jasa tertentu yang dapat langsung ditunjuk rekanan adalah sebagai berikut :

a. Pekerjaan yang tidak dapat ditunda-tunda lagi berhubungan dengan telah terjadinya bencana alam berdasarkan pernyataan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I bersangkutan.

b. Pelaksanaan penunjukkan sebagaimana dimaksud pasal 22, ayat (10), yaitu pemasangan listrik oleh Perum Listrik Negara/Perusahaan Listrik Daerah, pemasangan telpon oleh PT. Telekomunikasi, pemasangan gas oleh Perusahaan Gas Negara, pemasangan saluran air minum

oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), pembangunan rumah dinas oleh Perumnas, Pencetakan oleh Perum Percetakan Negara, penelitian dan Pemrosesan data oleh Universitas Negeri atau Lembaga Ilmiah Pemerintah.

c. Untuk pekerjaan lanjutan dari bangunan yang telah ada harga standar dengan menggunakan satuan harga menurut harga yang berlaku pada tahun anggaran bersangkutan dan yang secara teknis merupakan satu kesatuan konstruksi yang tidak dapat dipecah-pecah dari pekerjaan terdahulu satu dan yang lain berdasarkan pendapat unsur teknis secara tertulis.

d. Untuk pekerjaan lanjutan dari pekerjaan yang tidak ada harga standarnya, tetapi sehubungan dengan homogenetisnya perlu dijaga kontinuitas pelaksanaannya, sesuai dengan pendapat instansi yang kompeten secara tertulis.

e. Pekerjaan tambahan yang tidak dapat dielakkan dalam rangka penyelesaian pengadaan barang/jasa semula yang tidak lebih dari sepuluh persen dari harga yang tercantum dalam surat perjanjian/ kontrak.

f. Apabila sifat kebutuhannya hanya dapat dipenuhi oleh rekanan

tertentu yang menjual barang-barang yang bersangkutan (barang-barang spesifik) atau yang dapat melaksanakan pekerjaan spesifik. Penadagaan barang spesifik harus memenuhi syarat sebagai berikut:

1) Rekanan yang bersangkutan harus merupakan pabrik atau agen yang harus dibuktikan dengan perjanjian keagenan dengan pabrikan yang bersangkutan, izin dari Departemen Perdagangan serta tersedianya daftar harga/daftar produk barang dan jasa/spesifikasi produk dan jasa beserta unit harga penawaran (*price quotation/catalog/proforma invoice*) dari pabrikan yang bersangkutan.

2) Departemen/lembaga/BUMN/BUMD/Pemerintah Daerah yang bersangkutan harus membuat analisis dan spesifikasi teknis lengkap yang merupakan dukungan terhadap alasan mengapa diperlukan barang spesifik yang bersangkutan. Spesifikasi teknis yang dibuat tidak boleh mengarah kepada suatu merek/jenis barang tertentu dengan maksud langsung menunjuk kepada rekanan tertentu.

- 3) Dalam hal rekanan yang ditunjuk merupakan agen tunggal dari pabrikan diluar negeri, pembukaan L/C dari departemen/ lembaga/BUMN/BUMD/Pemerintah Daerah yang bersangkutan harus dilakukan langsung kepada pabrikan luar negeri.
- g. Apabila setelah diadakan satu kali pelelangan ulang masih mengalami kegagalan.
- h. Pelaksanaan pekerjaan yang mendesak untuk menghindari kerugian negara yang lebih besar.
3. Pejabat yang berwenang mengambil keputusan penawaran barang/jasa dengan cara penunjukkan langsung adalah sebagai berikut :
- a. Sampai dengan Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 ayat (7) huruf c berdasarkan penetapan kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/pemimpin bagian proyek.
- b. Di atas dengan Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) sampai dengan Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) dilakukan berdasarkan penetapan Direktur Jenderal atau pejabat yang setingkat.
- c. Di atas Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) sampai dengan Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar

rupiah) dilakukan berdasarkan penetapan Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan.

d. Di atas Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) dilakukan berdasarkan penetapan Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan setelah memperoleh persetujuan dari Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Pengawasan Pembangunan.

e. Dilingkungan Badan Usaha Milik Negara dan Milik Daerah, pengambilan keputusan mengenai penetapan pemilihan langsung ditentukan sebagai berikut :

1) Pimpinan, Badan Usaha Milik Negara dan Milik Daerah berwenang mengambil keputusan mengenai penetapan pemilihan langsung untuk pengadaan yang bernilai sampai dengan Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah).

2) Untuk penetapan persetujuan pemilihan langsung pengadaan yang bernilai di atas Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) Badan Usaha Milik Negara dan Milik Daerah mengajukan permohonan dan persetujuan langsung kepada Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Pengawasan Pembangunan,

baik dananya bersumber dari anggaran perusahaan maupun yang bersumber sebagian atau seluruhnya dari DIP atau dokumen yang disamakan, kecuali pengadaan barang dan jasa yang sifatnya operasional/eksploitasi.

- 3) Direksi Badan Usaha Milik Negara/Milik Daerah mengambil langsung tersebut setelah mendapat persetujuan dari Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Pengawasan Keuangan.

### **Pengambilan Keputusan terhadap Bentuk Penawaran Pembangunan PLTGU**

PLN, perusahaan Milik Negara yang membidangi penyediaan akan energi listrik kepada masyarakat umum dengan demikian PLN melakukan *public service*. Pengambilan keputusan oleh PLN dengan sendirinya merupakan kebijakan negara jarena PLN terhadap lain kuasa usaha negara dalam bidang ketenagalistrikan.

Shingga dapat dibenarkan, pendapat para ahli yang mengindentikkan kebijakan negara dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Para ahli beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya dapat disebut sebagai kebijakan negara.

Thomas R. Dye misalnya merumuskan kebijakan negara sebagai "semua pilihan satu" atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah."

Cara pandang Thomas R. Dye, Kebijakan negara itu menyangkut pilihan-pilihan apapun yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak berbuat "*Policy is what a government to do or not to do*".

Pendapat serupa disampaikan oleh Edward dan Sharklansky, ia mengatakan bahwa kebijakan negara adalah "Apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang telah dilakukannya ..... ia adalah tujuan-tujuan atau sasaran dari program-program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan." (Solichin Abdul Wahab, 1990:31)

Kemudian dalam proses pengambilan keputusan apa yang dilakukan oleh PLN terhadap pembangunan Proyek PLTGU cukup sulit dan panjang karena dimana pedoman formal (norma hukum) yang mengatur benturan dengan asas-asas umum yang hidup dalam masyarakat. Yehezkel Dror menjelaskan bahwa proses pembuatan kebijakan negara itu adalah, "Suatu proses yang sangat kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusi berbeda-beda

terhadap perbuatan kebijaksanaan negara memusatkan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut secara formal dimaksudkan untuk mencapai apa yang termaktub dalam istilah kepentingan umum dengan cara sebaik mungkin." (Solichin Abdul Wahab, 1990:34)

**Analisa Kebijakan**

Analisa kebijakan yang dilakukan pemerintah/PLN di dalam pelaksanaan pembangunan PLTGU,

**Tabel Harga Penawaran Terakhir yang Disetujui Pemerintah dan Penawaran Pertama dalam kurung yang ditolak Pemerintah**

Proyek PLTG/U	Total Harga	Harga PLTG/U	Per kw PLTG
		(dalam dollar AS)	
Muara Tawar (ABB/Marubeni)	733,3 (912,1)	754 (1.065)	524 (724)
Tambak Lorok (Sumitomo/GE)	372,0 (473,7)	714 ( 938)	-
Grati (Mitsubishi/Siemens)	571,1 (761,2)	739 (1.023)	532 (690)

Sumber : Menku EKKU dan Wasbang Kompas, h. 3, Sabtu, 23 Juli 1994)

Pada mulanya pembangunan PLTGU yang dilakukan PLN dengan penunjukkan langsung, banyak mendapatkan ancaman dan tantangan dikarenakan :

- Proses penawaran dengan penunjukan langsung
- Rekanan dengan kontraktor asing
- Harga penawaran yang relatif tinggi di atas standar harga internasional

melalui proses panjang dan kompleks di dalam penanganannya baik kendala teknik maupun non teknik, akhirnya pemerintah melalui Menka EKKU dan Wasbang tetap melakukan penawaran dengan menunjukkan langsung atau "repeat order" terhadap kontraktor asing dalam pelaksanaan pembangunan PLTGU oleh PLN.

Keputusan pelaksanaan proyek itu dilakukan untuk mengurangi krisis pengadaan energi dan tenaga listrik terutama bagi industri pada Pelita VI, berikut data rekanan dan harga yang ditawarkan.

Kecaman juga dilontarkan dari kalangan DPR sebagai wakil rakyat untuk menunda atas pembangunan PLTGU, menghindari tender atau penawaran umum sehingga sesuai dengan daya beli masyarakat dengan asumsi kalau biaya pembangunan dan operasional tinggi nantinya konsumen/masyarakat akan dikenai pajak/retribusi yang tinggi pula. Reaksi juga datang dari pemerintah yaitu

Menko EKKU dan Wasbang, karena harga yang ditawarkan oleh rekanan kontraktor asing terlalu tinggi di atas biaya pembangunan sejenis pada negara tetangga Thailand dan Malaysia.

Semula pemerintah merencanakan melakukan tender secara terbuka dengan melibatkan sejumlah perusahaan swasta nasional sebagai calon partner, tetapi pada perkembangan selanjutnya mengingat kebutuhan listrik kian mendesak pemerintah memutuskan untuk menunjuk secara langsung. Tindak lanjut dari pemerintah di bulan Mei 1994 membentuk Tim Pembendung yang terdiri atas unsur : BPPT, Bapenas, Departemen Pertambangan dan Energi dan PLN, untuk melakukan studi banding ke Thailand dan Malaysia.

Hasil studi banding yang dilakukan diketahui bahwa tidak mudah melakukan perbandingan harga, karena adanya perbedaan baik teknik maupun non teknik, seperti kondisi tanah, lokasi air bendungan, prosedur demikian pemerintah masih melihat adanya peluang untuk mengadakan negoisasi lebih lanjut sehingga keluar angka terakhir \$ 1,676 miliar sebagaimana dalam tabel di atas. (Jawa Pos, h. 1, Sabtu, 23 Juli 1994)

Penawaran yang terakhir tersebut di atas sebelumnya sudah 4 kali penawaran yang dilakukan, yakni

penawaran pertama tanggal 15 Februari 1994, yang kedua tanggal 26 Februari 1994, yang ketiga tanggal 26 April 1994, ini pun masih dirasa harganya tinggi dan ditolak oleh pemerintah. Barulah penawaran yang keempat tanggal 22 Juli 1994 pemerintah melalui Menko EKKO dan Wasbang disetujui dengan nilai keseluruhan proyek pembangunan \$ 1,676 miliar. Dengan demikian pemerintah telah mengambil keputusan untuk melaksanakan pembangunan proyek PLTGU oleh kontraktor asing dalam pelaksanaan pembangunan tersebut demi efisien waktu dan kebutuhan akan energi tenaga listrik yang mendesak.

Kebijakan pemerintah dalam bentuk persetujuan atas pembangunan PLTGU oleh Menko EKKO dan Wasbang mendapatkan legitimasi hukum yang dituangkan dalam Keppres No. 16 Tahun 1994 yakni pasal 21, yang dalam pasal tersebut dimungkinkan BUMN/PLN di dalam melakukan usahanya pembangunan proyek PLTGU untuk melaksanakan penunjukan/penawaran langsung selain dilaksanakan dengan penawaran umum dan penawaran terbatas. Juga di syartkan kepada Direksi Badan Usaha Milik Negara (PLN) di dalam mengambil keputusan-keputusan mengenai penerapan pemilihan atau penunjukan langsung tersebut setelah mendapat persetujuan dari Menteri Koordinator Bidang

Ekonomi, Keuangan dan Pengawasan Pembangunan.

Analisa terhadap kebijaksanaan pemerintah dalam bentuk persetujuan atas pembangunan PLTGU oleh PLN dengan proses penawaran langsung. Analisa dengan model-model kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk menjelaskan, meramalkan, mencoba dan menguji hipotesis. Sebagaimana disampaikan oleh Thomas R. Dye, membaginya G. Model kebijaksanaan yaitu model kelembagaan, model kelompok, model elite, model rasional, model inkremental dan model sistem.

Untuk kebijaksanaan tersebut di atas menurut penulis adalah kebijaksanaan dengan model kelembagaan, yang dimaksudkan dengan model kelembagaan, pada dasarnya memandang kebijaksanaan negara sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Lembaga Pemerintah, kegiatan-kegiatan pada umumnya berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah tertentu misalnya, departemen-departemen.

Kebijaksanaan negara menurut model ini ditetapkan, disahkan, dilaksanakan dan dipaksakan pemberlakuannya oleh lembaga-lembaga pemerintah dengan kata lain menurut model ini terdapat hubungan yang erat antara kebijaksanaan negara dengan lembaga-lembaga pemerintah.

Robert R. Dye juga mengatakan bahwa suatu kebijaksanaan tidak akan

menjadi kebijaksanaan negara kalau ia tidak diterima, didokumentasikan dan dipaksakan pemberlakuan oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Kebijaksanaan sebagai keputusan pemerintah, persetujuan yang disampaikan oleh Menkeu EKKU dan Wasbang tidak lain adalah keputusan pemerintah. Keputusan yang muncul dari "saat-saat pemilihan alternatif" seperti yang terjadi pada PLN dalam pembangunan PLTGU antara penunjukan langsung atau dengan tender secara umum (terbuka), seringkali para pengambil keputusan tergodanya dengan keputusan-keputusan yang penuh kemelut itu. Dalam kondisi yang demikian pemerintah atau para pemegang pengambilan keputusan haruslah memperhatikan/memperhitungkan pembuatan kebijaksanaan dari sudut pandang yang lebih luas dalam artian mencari pola-pola contoh membangun diantara keputusan-keputusan tersebut dan memperhitungkan rentang waktu yang lebih panjang, biasanya melampaui saat-saat setelah pemilihan alternatif dilakukan dan mempertanyakan bagaimana implementasinya dan bagaimana pola hasil pikir yang senyatanya dipakai.

#### Penutup

Dari uraian tersebut di atas, maka penulis merumuskan kesimpulan sebagai berikut: