

Quo Vadis Holding BUMN dalam Tata Kelola Keuangan Negara

Oleh Pringadi Abdi Surya, pegawai Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan RI*

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ialah badan usaha yang dalam penyertaan modalnya dikuasai oleh negara dan kekayaan negara di dalamnya dipisahkan.¹ BUMN sangat penting karena memiliki peran dalam pembangunan perekonomian dan menjalankan bisnis yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Seiring perjalanan waktu, BUMN dituntut untuk berubah agar perusahaan memiliki daya saing dan daya cipta yang tinggi. Ada tiga acuan yang sering digunakan dalam mengubah kegiatan perusahaan yakni restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi.² Kunci keberhasilan restrukturisasi BUMN terletak pada pilihan metode restrukturisasi. Merujuk pada praktik di negara lain, ada beberapa pilihan metode restrukturisasi, salah satunya adalah pembentukan *holding company*.

Terkait dengan hal tersebut di atas, tugas Kementerian Negara BUMN adalah untuk menjadikan perusahaan BUMN sebagai pelaku utama yang kompetitif, artinya BUMN harus mempunyai ciri-ciri sehat dan berdaya saing. Hal yang sangat penting adalah BUMN sudah seharusnya tidak boleh lagi membebani negara dan hal ini dapat tercapai manakala BUMN telah dapat menciptakan nilai tambah yang signifikan (dalam bentuk deviden) bagi negara khususnya dan perekonomian pada umumnya.

Visi Kementerian BUMN adalah menyelesaikan pembentukan perusahaan *holding* induk (super *holding company*) BUMN yang menjadi payung pengelola perusahaan-perusahaan BUMN agar dapat menggerakkan proses penciptaan nilai tambah bagi sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Perusahaan *holding* induk BUMN tersebut sebagai sebuah super *holding* akan membawahi perusahaan-perusahaan atau perusahaan *holding* dalam struktur korporasi modern. Perusahaan *holding* induk akan dipimpin oleh seorang *Chief Executive Officer* (CEO) yang melaporkan kinerja perusahaan kepada Presiden

Ide awal dari pemilihan *holding company* adalah optimalisasi manajemen. Ide ini sudah dimulai pada tahun 1998, diajukan oleh Menteri Negara BUMN, Tanri Abeng pada saat itu. Namun gagasan ini belum dapat direalisasikan. Yang baru berjalan hingga sekarang adalah *holding* BUMN industri pupuk dan semen. Pada tahun ini, pemerintah mengajukan 6 *holding* baru secara sektoral yakni sektor perbankan dan lembaga pembiayaan, sektor konstruksi dan jalan tol, sektor perumahan, sektor ketahanan energi, sektor pangan, sektor pertambangan dan sektor maritim.

Pemerintah menganggap *holding* pada keenam sektor tersebut penting dilakukan karena kondisi infrastruktur yang belum merata dan belum terintegrasi, perlunya penciptaan nilai tambah untuk industri hilir, kebutuhan energi di dalam negeri belum tercukupi, adanya keterbatasan kemampuan

¹ UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara Pasal 1 Ayat 1.

² Setyanto P. Santosa. PEMBENTUKAN HOLDING COMPANY BUMN PELUANG DAN TANTANGAN. http://www.pacific.net.id/pakar/setyanto/tulisan_03.html. Diakses 6 September 2016.

pendanaan untuk investasi, dan kurangnya ketersediaan rumah layak huni serta daya saing global yang dimiliki BUMN belum optimal. Dengan meningkatnya daya saing global, BUMN dapat mencapai semua hal tersebut.

Namun, *holding* BUMN bukanlah tanpa kritik dan tantangan. Banyak perusahaan BUMN yang memang sudah baik pengelolaannya, tetapi juga masih ada sejumlah BUMN yang masih dikelola secara tradisional. Dari data *Rating* 122 BUMN Versi Infobank 2016+, 58 perusahaan berpredikat sangat bagus, 18 perusahaan berpredikat bagus, 12 perusahaan berpredikat cukup bagus dan 25 perusahaan berpredikat tidak bagus. Sebanyak 9 perusahaan tidak mendapatkan *rating* karena beberapa alasan, misalnya data yang tidak lengkap atau baru berjalan dalam satu periode. Penilaian utama dalam *rating* ini berdasarkan pertumbuhan usaha dan rasio keuangan utama.³

Menurut Faisal Basri, masih ada persoalan mendasar yang belum dipetakan oleh Kementerian BUMN. BUMN yang sudah sangat sehat dan kinerjanya baik seharusnya tidak boleh dicaplok dan digabungkan bersama BUMN yang kurang sehat. Anak perusahaan BUMN yang berstatus swasta (bukan PT Persero) jangan sampai juga mengambil alih BUMN yang berstatus PT Persero dan sudah masuk bursa. Faisal Basri juga mengatakan pengelolaan BUMN seharusnya tidak melulu menggunakan pendekatan korporasi.⁴

Pembentukan *holding* BUMN juga tidak serta merta dapat terjadi. Pemerintah perlu merumuskan dasar hukum terkait. Potensi persoalan hukum yang dapat muncul adalah soal definisi BUMN. Dalam UU No. 19 Tahun 2003 dikatakan bahwa BUMN adalah penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Frase secara langsung dapat berarti perusahaan yang masuk kategori BUMN adalah perusahaan induk saja, sementara anak perusahaan tidak termasuk ke dalam BUMN.

Selain itu, pengertian *kekayaan negara yang dipisahkan* menimbulkan multi tafsir antara hak dan kewajiban Negara terhadap BUMN apakah Negara hanya berfungsi sebagai penatausahaan atau ikut bertanggung jawab penuh atas pengelolaan kekayaan Negara tersebut. Hal ini sudah ditegaskan berdasarkan Putusan MK yang menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN termasuk ke dalam lingkup keuangan negara sehingga kewenangan pengawasan tetap dilakukan oleh pemerintah.

Kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal BUMN sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgment rules*), namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN yang terlepas dari kekayaan negara, karena dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, karena itu tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku. Pengawasan yang

³ Majalah Info Bank edisi September 2016.

⁴Faisal Basri. *Manuver Berbahaya Menteri BUMN*. http://www.kompasiana.com/faisalbasri/manuver-berbahaya-menteri-bumn_57b4dbbb90fdcf0eb18c4a. Diakses 06 September 2016.

dilakukan oleh BPK terhadap *holding* BUMN berdasarkan *business judgment role* dengan tetap memperhatikan apakah perusahaan sudah menerapkan *Good Corporate Governance* dengan baik.

Batasan terkait kewenangan Menteri Keuangan dan Menteri BUMN dalam hal kuasa atas kekayaan Negara yang dipisahkan dan peran untuk melakukan pembinaan dan merumuskan kebijakan nasional terkait kelembagaan BUMN masih perlu diselaraskan. Penyelerasan juga perlu dilakukan pada pendelegasian wewenang Menteri Keuangan kepada menteri BUMN dalam RUPS, sebagaimana ditetapkan dalam PP No. 41 tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Jawatan (Perjan) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara menyebabkan permasalahan dalam pelaksanaannya.

Kata *menteri* di dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 adalah menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham Negara pada Persero dan pemilik modal pada Perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.

Pada pasal 6 ayat 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan sebagaimana tersebut di pasal 1 dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan (pasal 6 ayat 2 huruf a). Sementara pasal 7 ayat 2 huruf h UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang menempatkan uang negara dan mengelola/ menatausahakan investasi.

Dalam Undang-Undang Keuangan Negara jelas disebutkan bahwa Menteri Keuangan yang menjadi wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan yang dipisahkan. Maka, bisa ditafsirkan kata *menteri* di dalam UU BUMN merujuk pada Menteri keuangan selaku pemegang saham Negara pada Persero dan pemilik modal pada Perum. PP No. 41 Tahun 2003 seharusnya tidak dapat dijadikan dasar hukum yang kuat atas kewenangan menteri BUMN tersebut.

Sejumlah kritik dan tantangan yang ada bukan berarti menyurutkan niat pembentukan *holding* BUMN. Rencana pembentukan 6 *holding* pada tahun ini (2016) merupakan tahap menuju pembentukan *superholding* pada tahun 2019. Pembentukan *holding company* pada BUMN dapat meningkatkan kekuatan perusahaan. Pembentukan *holding* BUMN perlu dilakukan dengan catatan sepanjang untuk kemakmuran rakyat. Sinkronisasi peraturan untuk mencegah persoalan hukum yang bisa mempersulit pembentukan *holding company* telah diinstruksikan oleh Presiden.

**Tulisan ini adalah pendapat pribadi dan tidak mencerminkan kebijakan institusi di mana penulis bekerja*