

PELUANG DAN TANTANGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *HOLDING* BUMN DI INDONESIA

Kebijakan *holding* BUMN yang saat ini sedang digulirkan pemerintah menjadi langkah untuk lebih mengoptimalkan peran BUMN dalam mewujudkan Indonesia yang maju dan mandiri. Langkah tersebut penting di tengah globalisasi dan liberalisasi ekonomi yang menuntut BUMN lebih kompetitif agar bisa *survive* di pasar nasional, regional, maupun internasional. Namun demikian, selain peluang tersebut, kebijakan *holding* BUMN juga dihadapkan pada beberapa tantangan dalam implementasinya seperti: 1. lemahnya pengawasan dalam mekanisme *holding* BUMN yang tertuang dalam PP No 72 Tahun 2017, 2. berbagai peraturan pemerintah terkait *holding* BUMN yang belum selesai, serta 3. penataan kelembagaan yang juga harus dipercepat. Oleh karena itu, *policy brief* ini memberikan beberapa rekomendasi kebijakan untuk menjaga keberhasilan implementasi kebijakan *holding* BUMN yaitu: 1. Penataan bisnis proses dalam mekanisme kerja *holding* BUMN, 2. menciptakan sistem pengawasan *holding* BUMN dengan mengedepankan prinsip *good governance*, 3. percepatan pembentukan peraturan pemerintah yang mengatur *holding* BUMN, serta 4. percepatan penataan kelembagaan *holding* BUMN.

PENDAHULUAN

Berdasarkan hasil identifikasi dari Kementerian BUMN, terdapat lima tantangan besar yang dihadapi oleh bangsa ini untuk menjadi maju dan berkembang (Kementerian BUMN, 2017). Pertama, pemerataan pembangunan yang ditandai dengan pembangunan yang belum merata, masih tingginya angka kemiskinan, serta rasio gini yang tinggi. Pada tahun 2014, jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,28 juta jiwa atau 11,25% dari jumlah seluruh penduduk di Indonesia. Maka tidak mengherankan apabila rasio gini Indonesia meningkat dari 0,34 pada tahun 2005 menjadi 0,41 pada tahun 2014 (BPS, 2015). Artinya, kesenjangan ekonomi Indonesia tergolong tinggi.

Kedua, kerawanan ketahanan energi dan pangan. Hal tersebut terindikasi dari tingginya ketergantungan terhadap impor migas dan pangan untuk memenuhi kebutuhan domestik. Jumlah impor migas Indonesia periode 1988-2014 rata-rata mengalami peningkatan sebesar 8,95 per tahun (BPS, 2015). Hal tersebut sangat ironi ditengah sumber energi lainnya yang melimpah, serta lahan pertanian dan perkebunan yang cukup besar.

Ketiga, ketertinggalan infrastruktur dan industri dasar. Daya saing infrastruktur dan manufaktur Indonesia tergolong masih rendah. Selain itu ketergantungan terhadap impor *material costs* masih menjadi masalah yang harus dicarikan jalan keluarnya. Maka tidak

mengherankan apabila Indeks Infrastruktur Indonesia masih rendah. Dari 12 (dua belas) pilar yang digunakan dalam pengukuran *global competitiveness index* (CGI), tantangan terberat Indonesia yaitu pada pilar infrastruktur yaitu pada posisi ke 60 (World Economic Forum, 2016).

Keempat, sulitnya akses keuangan layanan bagi masyarakat. Kondisi tersebut sesuai dengan hasil FGD yang dilakukan oleh Tim Peneliti Pusat Kajian Reformasi Administrasi (PRAKSIS)-Lembaga Administrasi Negara dengan pengurus Kantor Dagang (KADIN) DKI Jakarta pada tanggal 12 Mei 2016 (FGD Praksis, 12 Mei 2016).

Kelima, ketertinggalan kualitas sumber daya manusia. Hingga tahun 2014, ketenagakerjaan Indonesia masih di dominasi oleh tenaga kerja berpendidikan rendah. Data BPS menunjukkan bahwa penduduk bekerja berpendidikan rendah (SMP ke bawah) sebesar 64,82 persen sedangkan penduduk bekerja berpendidikan tinggi (Diploma ke atas) sebesar 9,79 persen (BPS, 2015).

Mengatasi tantangan tersebut, peran BUMN sangatlah sentral. Namun demikian, kontribusi BUMN saat ini dirasa masih belum optimal. Pada tahun 2014, dari 119 BUMN hanya 93

Perkembangan pengusaha baru sangat rendah karena akses keuangan masih sulit (FGD Tim Praksis 12 Mei 2016)

BUMN mencatatkan laba bersih, sisanya 26 BUMN merugi. Selain itu, data komparasi laba bersih dan kontribusi terhadap PDB 2014 menunjukkan bahwa BUMN Indonesia masih tertinggal dari beberapa Negara di ASIA seperti Singapura dan China. Kontribusi BUMN Indonesia sebesar US\$ 11,8 miliar (1,3 persen) dari PDB, sedangkan Temasek Singapura sebesar US\$ 15,2 miliar (5 persen) dari PDB, bahkan BUMN China jauh melampaui capaian Indonesia dan Singapura yaitu sejumlah US\$ 319 miliar (3,1 persen) dari PDB (Adhinegara, 2017).

Berdasarkan paparan data di atas kemudian pemerintah berpikir keras guna mendorong percepatan reformasi BUMN. Hal tersebut diejawantahkan dalam kebijakan pembentukan *holding* BUMN yang tertuang dalam PP 72 tahun 2016.

Langkah strategis untuk mencapai hal tersebut antara lain dengan melakukan penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN serta peningkatan tertib administrasi melalui penyempurnaan proses penatausahaan. Penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN dilakukan antara lain melalui pembentukan perusahaan induk BUMN” (Penjelasan umum pp 72 tahun 2016).

“Restrukturisasi dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk memperbaiki struktur permodalan, seperti kuasi reorganisasi, pengurangan persentase kepemilikan saham oleh negara sebagai akibat pengeluaran saham baru yang tidak diambil bagian oleh negara (dilusi), dan pergeseran atau pengalihan saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas kepada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya sebagai Penyertaan Modal Negara antara lain dalam rangka pembentukan perusahaan induk BUMN (*holding*)” (Pasal 9 ayat (1) PP 72 tahun 2016).

Proses pembentukan *holding* BUMN yang dimotori oleh Kementerian BUMN saat ini dibagi menjadi 5 (lima) sektor yaitu industri pertambangan, minyak dan gas, perbankan dan jasa keuangan, infrastruktur dan perumahan.

Tugas berat kemudian menanti pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan *holding* BUMN tersebut. Berbagai studi kebijakan menyebutkan bahwa implementasi kebijakan menjadi hal yang sangat krusial dan banyak negara gagal dalam tahapan tersebut

khususnya di negara dunia ketiga. Salah satunya adalah hasil studi kasus yang dilakukan Grindle di beberapa negara dunia ketiga di Asia, Afrika, dan Amerika Latin yang salah satunya adalah Indonesia. Menurutnya, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua hal yaitu terkait *content of policy* dan *context of implementation*. *content of policy* terdiri dari: (1) kepentingan yang mempengaruhi, (2) tipe dari *benefit*, (3) derajat perubahan yang akan dicapai, (4) letak pengambilan keputusan, (5) pelaksana program, (6) serta sumber daya yang digunakan. Sedangkan *context of implementation* terdiri dari: (1) kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa, (3) tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

Menggali Peluang dari Kebijakan Holding BUMN

Secara umum peluang dari adanya kebijakan *holding* BUMN di Indonesia dapat dianalisis dari 3 (tiga) aspek yaitu: 1. aspek keuangan, 2. aspek operasional, serta 3. aspek strategis pengelolaan portofolio sektoral (Kementerian BUMN, 2017). Dilihat dari aspek keuangan, *holding* BUMN dapat memperbaiki struktur permodalan, menciptakan konsolidasi aset, hutang dan modal keseluruhan sehingga kapasitas *leverage* lebih meningkat. Selain itu, kebijakan tersebut juga dapat menciptakan kemandirian keuangan untuk pendanaan yang cukup tanpa bergantung kepada APBN.

Dari aspek operasional, diharapkan akan terjadi penyelarasan proses bisnis untuk lebih berdaya saing ditingkat regional dan global. Sehingga akan terjadi integrasi mata rantai usaha dari hulu ke hilir yang sebelumnya tidak terkoneksi dengan baik. Mencegah duplikasi, meningkatkan efisiensi operasional BUMN. Menciptakan sinergi baik secara internal maupun lintas sektoral, baik secara lintas BUMN maupun BUMN-Swasta

Dari aspek strategis pengelolaan portofolio sektoral, kebijakan tersebut menciptakan skala perekonomian yang memungkinkan implementasi proyek skala besar seperti infrastruktur dan energi. Memungkinkan proses pengambilan keputusan yang lebih cepat secara terintegrasi dan sejalan dengan



rencana strategis BUMN kedepan. Hal yang tidak kalah penting lagi adalah BUMN akan lebih fokus dalam mengalokasikan sumberdaya (modal, teknologi, dan manusia) untuk Pengembangan BUMN yang merupakan kompetensi inti masing-masing sektor.

Selain 3 (tiga) aspek di atas, Peluang kebijakan *holding* juga dapat diidentifikasi secara khusus tiap sektornya. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1. Peluang Implementasi Kebijakan *Holding* Setiap Sektor

No	Sektor Holding	Peluang
1	Industri Pertambangan	a. Menguasai cadangan sumber daya mineral dan batu bara di Indonesia b. Hilirisasi produk dan kandungan lokal c. Menjadi perusahaan kelas dunia
2	Minyak dan Gas	a. Peningkatan suplai gas domestik b. Efektivitas dan efisiensi distribusi gas c. Optimalisasi infrastruktur gas d. Meningkatnya kapasitas infestasi
3	Perbankan dan Jasa Keuangan	a. Peningkatan modal dan likuiditas b. Meningkatkan efisiensi operasional c. Memudahkan akses ke lembaga keuangan d. Mempertahankan status sebagai <i>National champion</i>
4	Infrastruktur	a. Meningkatkan pembangunan jalan tol b. Memastikan bisnis model yang sustainable dan <i>self-financed</i>
5	Perumahan	a. Peningkatan pembangunan perumahan untuk mendukung program sejuta rumah b. Mewujudkan sistem keuangan yang mandiri dan

Sumber: Kementerian BUMN, 2017

Berbagai peluang yang telah diidentifikasi di atas, baik secara umum maupun khusus akan menjadi modal besar bagi bangsa dan Negara ini untuk lebih maju dan mandiri khususnya dalam bidang ekonomi.

Tantangan Kebijakan *Holding* BUMN

Sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Grindle (1980), implementasi kebijakan dihadapkan pada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilannya. Faktor-faktor tersebut kemudian menjadi tantangan dalam implementasi kebijakan *holding* BUMN. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan, terdapat beberapa tantangan yang harus dihadapi dalam implementasi kebijakan *holding* BUMN yaitu: pertama, lemahnya mekanisme pengawasan khususnya bagi BUMN anak. Pasal 2A ayat (6) PP No 72 Tahun 2016 hanya mengatur pengawasan Negara terhadap BUMN Induk.

"Yang dimaksud dengan "kepemilikan mayoritas" yaitu bahwa BUMN induk tetap memiliki lebih dari 50% saham pada perusahaan anak eks

BUMN. Hal ini dimaksudkan agar negara tetap dapat melakukan kontrol melalui BUMN Induk serta terkait pula dengan perlakuan "disamakan dengan BUMN" (PP No 72 Tahun 2016 Pasal 2A ayat (6)).

Kaitannya dengan sistem pengawasan tersebut, Adhinegara selaku peneliti INDEF mengungkapkan bahwa pasal 2A ayat (1) PP No 72 Tahun 2016 memberikan dasar hukum pengalihan saham milik Negara kepada BUMN atau PT (lain) dalam rangka pengalihan saham milik negara tanpa mekanisme APBN, melewati proses persetujuan DPR, dan mengesampingkan peran auditif BPK (Adhinegara, 2017). Adhinegara menambahkan bahwa jangan sampai kebijakan *holding* BUMN berbelok ke arah privatisasi yang kemudian merugikan bangsa dan Negara Indonesia (Diksusi Media, 26 Desember 2017 di Lembaga Administrasi Negara).

Kedua, percepatan pembuatan produk hukum. Berdasarkan hasil konfirmasi dari pejabat BUMN disebutkan bahwa dari 5 *holding* yang direncanakan, baru *holding* BUMN di sektor pertambangan yang sudah memiliki dasar hukum mengikat yaitu PP No 47 tahun 2017. Permasalahan tersebut juga dikemukakan sebelumnya oleh Pranoto dan Makaliwe (2016) yang menyebutkan bahwa kebijakan *holding* BUMN masih terkendala dalam implementasinya karena harus dibarengi pembuatan aturan. Padahal proses pembuatan aturan tersebut melibatkan banyak stakeholder, serta terlalu birokratis yang cenderung rumit.

Tabel 2. *Progress* pembuatan RPP Pembentukan *holding*

Sektor	Kajian Bersama	Proses RPP
Migas	Proses penandatanganan	Proses permintaan paraf RPP (menunggu paraf Menkeu)
Pertambangan	Telah ditandatangani	Telah ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017
Jasa Keuangan	Telah dilakukan pembahasan dan dalam proses perbaikan	Telah dilakukan pembahasan antar kementerian, akan diajukan harmonisasi
Perumahan	Telah dilakukan pembahasan dan dalam proses perbaikan	Telah dilakukan pembahasan antar kementerian dan akan diajukan harmonisasi
Konstruksi	Telah dilakukan pembahasan dan	Telah dilakukan pembahasan antar kementerian dan akan

Sumber: Kementerian BUMN, 2017

Ketiga, Ketepatan dan Kecepatan penataan struktur kelembagaan dari *holding* BUMN. Ketepatan dan kecepatan dalam penataan struktur kelembagaan *holding* BUMN menjadi hal yang sangat krusial karena berimplikasi pada alokasi sumber daya yang ada mulai dari modal, teknologi dan Sumber Daya Manusia.

REKOMENDASI

Kebijakan *holding* BUMN di Indonesia sangat penting sebagai *trigger* guna menjadikan BUMN di Indonesia dapat berkontribusi optimal dalam mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia untuk menjadi Negara yang maju dan mandiri. Hal tersebut sangatlah mungkin terwujud dengan melihat berbagai peluang yang ada. Namun demikian, pemerintah juga harus bekerja keras untuk menghadapi beberapa tantangan dalam implementasinya, pemerintah seyogyanya melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Penataan bisnis proses yang mengatur tata kerja *holding* BUMN. Hal tersebut sangatlah penting untuk lebih menjaga efektivitas dan efisiensi BUMN dalam menjalankan fungsinya.
2. Menciptakan sistem pengawasan *holding* BUMN dengan mengedepankan prinsip *good governance*.
3. Melaksanakan percepatan pembentukan peraturan pemerintah yang mengatur *holding* BUMN. Hal tersebut diperlukan konsolidasi intensif antar stakeholder yang terkait seperti Kementerian BUMN, BUMN, Kementerian Keuangan, dan lain-lain.
4. Diperlukan penataan kelembagaan *holding* BUMN khususnya struktur kelembagaan, serta alokasi sumber daya yang ada mulai

dari modal, teknologi, serta sumber daya manusia.

REFERENSI

- Badan Pusat Statistik. 2015. Statistik 70 Tahun Indonesia Merdeka. Jakarta: CV Dharmaputra
- Adhinegara, Bhima Yudhistira, 2017. Bahan Paparan dengan Judul Polemik *Holding* BUMN dipaparkan dalam acara diskusi media 6 Desember 2017 di Lembaga Administrasi Negara
- Grindle, M. S. (1980). *Policy Content and Context in Implementation. Politics and Policy Implementation in the Third World.*
- Kementerian BUMN. 2017. Bahan paparan dengan judul "*holding* BUMN: Memperkuat Peran Agen Pembangunan Nasional dipaparkan dalam acara diskusi media 6 Desember 2017 di Lembaga Administrasi Negara
- Pranoto, Toto & Makaliwe, Willem A. Restrukturisasi BUMN menjadi *Holding* Company
- Pemerintah Republik Indonesia. 2016. Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.
- World Economic Forum, 2016. *Global Competitiveness Report 2016-2017.* Geneva

Hubungi kami:

Pusat Kajian Reformasi Administrasi
Kedeputan Bidang Kajian Kebijakan
Lembaga Administrasi Negara
Republik Indonesia
Jalan Veteran No. 10, Gedung B Lantai 3
Jakarta Pusat 10110

Tel : 021-3455021
Faks : 021-3865102
Web : dkk.lan.go.id
Email : pkra@lan.go.id
Twitter : @PRAKSIS_LAN
@DeputiKajianLAN
Facebook : Pusat Kajian Reformasi Administrasi
@deputi1lanri

Tentang kami:

Pusat Kajian Reformasi Administrasi adalah unit eselon II di Kedeputan Bidang Kajian Kebijakan, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia yang memiliki tugas dan fungsi melakukan kajian administrasi negara khususnya kebijakan di bidang reformasi administrasi.

