

ANALISIS RKP DAN PEMBICARAAN PENDAHULUAN APBN

No. 02/an.PKA/PP/VI/2020

**EVALUASI PENYERTAAN MODAL NEGARA
KEPADA BUMN PERIODE 2015-2019**

**PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN – SEKRETARIAT JENDERAL
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

RINGKASAN EKSEKUTIF

Berdasarkan Perkembangan PMN kepada BUMN periode 2014-2019, terjadi peningkatan penyaluran PMN ke BUMN yang sangat signifikan pada tahun 2015 sebesar 2.062,8 persen dibandingkan tahun 2014. Peningkatan PMN ke BUMN ini bertujuan guna mendukung program prioritas nasional dalam mewujudkan Nawacita yang menjadi visi pemerintahan Joko Widodo periode pertama. Tingginya penyaluran PMN kepada BUMN sayangnya masih belum diiringi dengan transparansi dalam proses penentuan BUMN mana yang berhak mendapatkan PMN. Masih belum terciptanya mekanisme yang transparan dan akuntabel dalam pemberian PMN kepada BUMN. Selain itu, evaluasi kinerja keuangan maupun evaluasi tujuan terkadang tidak menjadi dasar penyaluran PMN pada BUMN, sehingga menyebabkan hasil yang ditargetkan atas PMN yang disalurkan kurang optimal baik bagi pembangunan maupun APBN. Dalam analisis ini akan mengkaji PMN pada BUMN periode 2015-2019, baik BUMN yang berada di bawah Kementerian BUMN maupun Kementerian Keuangan. Objek kajian dilihat dari sisi evaluasi tujuan pemberian PMN pada BUMN, evaluasi kinerja keuangan BUMN penerima PMN, serta rekomendasi terhadap evaluasi yang dikaji.

Berdasarkan tujuan pemberian PMN pada BUMN periode 2015-2019 telah sesuai dengan tujuan pemberian PMN Pada BUMN di RPJMN 2015-2019. Tujuan pemberian PMN pada BUMN periode 2015-2019 didominasi oleh peningkatan pelayanan publik BUMN, terutama di bidang pangan, infrastruktur, dan perumahan. Sedangkan tujuan untuk meningkatkan daya saing yang mampu memperbaiki kemampuan BUMN dalam menghasilkan profit masih belum terlaksana dengan baik. Selain itu, masih belum terdapat tolok ukur yang jelas dalam mengevaluasi keberhasilan pencapaian tujuan oleh BUMN.

Berdasarkan realisasi PMN dari 2015-2019, pemerintah telah mengucurkan PMN kepada BUMN sebesar Rp142.126.000.000.000. Selama lima tahun tersebut, BUMN yang mendapatkan PMN sebanyak 48 perusahaan baik berbentuk perum maupun perseroan. Berdasarkan kinerja keuangan BUMN yang mendapatkan PMN periode 2015-2019, rasio likuiditas berupa *current ratio* (CR) rata-rata selama 5 tahun membukukan kinerja keuangan yang sehat karena berada di atas *current ratio* standar industri. Sedangkan *return on equity* (ROE) dan *return on asset* (ROA) menghasilkan kinerja yang kurang sehat karena berada di bawah ROE dan ROA standar industri. Sedangkan *net profit margin* (NPM) BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi berada dibawah NPM standar industri dan BUMN Jasa Keuangan & Asuransi membukukan kinerja sehat karena berada di atas NPM standar industri.

Beberapa catatan yang harus menjadi perhatian pemerintah, diantaranya pentingnya mencantumkan tujuan penyaluran PMN pada BUMN, menyusun tolok ukur evaluasi yang transparan dan akuntabel terhadap evaluasi tujuan penyaluran PMN pada BUMN, melakukan pembedaan alat ukur kinerja keuangan antara BUMN yang berorientasi profit dan BUMN yang menyediakan pelayanan publik serta antara tiap sektor yang masuk ke dalam BUMN Non Jasa Keuangan sesuai dengan karakteristiknya, dan hasil evaluasi baik tujuan maupun kinerja keuangan BUMN penerima PMN harus menjadi dokumen yang harus dipertimbangkan dalam menentukan penerima PMN pada BUMN di kemudian hari. Oleh karena itu, variabel apa saja yang menjadi bagian dari evaluasi menjadi penting untuk senantiasa dilakukan perbaikan baik dari sisi kuantitas maupun kualitas sehingga manfaat dari alokasi PMN terhadap BUMN dapat lebih optimal baik untuk pembangunan maupun terhadap APBN.

EVALUASI PENYERTAAN MODAL NEGARA KEPADA BUMN PERIODE 2015-2019

Rastri Paramita¹

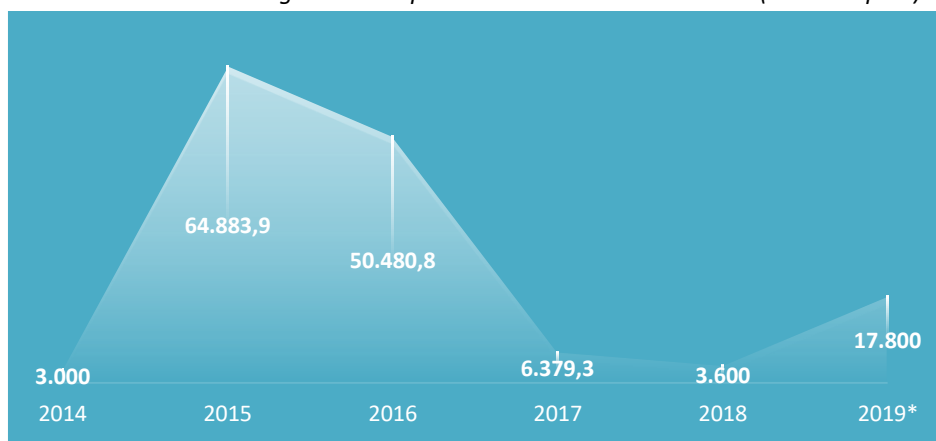
Pendahuluan

Penyertaan modal negara (PMN) merupakan pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi. Bentuk PMN yang dapat dilakukan oleh negara ditujukan untuk Pendirian BUMN atau Perseroan Terbatas; Penyertaan Modal Negara pada Perseroan Terbatas yang di dalamnya belum terdapat saham milik Negara; atau Penambahan Penyertaan Modal Negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang di dalamnya telah terdapat saham milik Negara.

Terdapat tiga sumber PMN dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN, yaitu: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); kapitalisasi cadangan; atau sumber lainnya. Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan Setiap perubahan penyertaan modal negara baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya tidak ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Setiap penambahan Penyertaan Modal Negara ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya ditetapkan dengan keputusan RUPS untuk Persero dan Perseroan Terbatas, dan keputusan Menteri untuk Perum.

Berikut ini merupakan perkembangan PMN kepada BUMN periode 2014-2019 melalui sumber dari APBN yang telah melalui persetujuan bersama antara kementerian yang berwenang menangani PMN pada BUMN dengan DPR:

Gambar 1. Perkembangan PMN kepada BUMN Periode 2014-2019 (Miliar Rupiah)



*Target APBN
Sumber: LKPP, diolah

¹ Analisis APBN Muda pada Pusat Kajian Anggaran DPR RI

Berdasarkan gambar 1, terjadi peningkatan penyaluran PMN ke BUMN yang sangat signifikan pada tahun 2015 sebesar 2.062,8 persen dibandingkan tahun 2014. Peningkatan PMN ke BUMN ini bertujuan guna mendukung program prioritas nasional dalam mewujudkan Nawacita yang menjadi visi pemerintahan Joko Widodo periode pertama.

Tingginya penyaluran PMN kepada BUMN sayangnya masih belum diiringi dengan transparansi dalam proses penentuan BUMN mana yang berhak mendapatkan PMN. Masih belum terciptanya mekanisme yang transparan dan akuntabel dalam pemberian PMN kepada BUMN. Selain itu, evaluasi kinerja keuangan maupun evaluasi tujuan terkadang tidak menjadi dasar penyaluran PMN pada BUMN, sehingga menyebabkan hasil yang ditargetkan atas PMN yang disalurkan kurang optimal baik bagi pembangunan maupun APBN.

Dalam analisis ini akan mengkaji evaluasi PMN pada BUMN periode 2015-2019, baik BUMN yang berada di bawah Kementerian BUMN maupun Kementerian Keuangan. Objek kajian dilihat dari sisi evaluasi tujuan pemberian PMN pada BUMN, evaluasi kinerja keuangan BUMN penerima PMN, serta rekomendasi terhadap evaluasi yang dikaji.

Evaluasi Penyertaan Modal Negara Pada BUMN

a. Evaluasi Tujuan Pemberian PMN pada BUMN Periode 2015-2019

Tujuan pengalokasian PMN pada BUMN selalu berkaitan dengan maksud dan tujuan pendirian BUMN, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yaitu:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Kebijakan PMN tahun 2015—2019 ditujukan untuk mendukung salah satu agenda nasional yang tercantum dalam RPJMN Tahun 2015—2019, yaitu mendukung BUMN dalam meningkatkan perannya sebagai agen pembangunan (*agent of development*) melalui: 1) peningkatan pelayanan publik BUMN, terutama di bidang pangan, infrastruktur, dan perumahan; 2) pemantapan struktur BUMN dalam mendukung pertumbuhan dan penciptaan lapangan kerja; dan 3) peningkatan kapasitas BUMN melalui penyempurnaan tugas, bentuk, dan ukuran perusahaan untuk meningkatkan daya saing BUMN.

Berdasarkan evaluasi tujuan penyaluran PMN pada BUMN periode 2015-2019, berikut ini yang dapat diinventarisir oleh penulis, diantaranya:

1. Pada tahun 2015, masih terdapat penyaluran PMN pada BUMN yang tidak mencantumkan tujuan dari penyaluran PMN. BUMN tersebut antara lain PT Dirgantara Indonesia (Persero), PT Perusahaan Pengelola Aset (Persero), PT Pindad (Persero), PT Industri Kapal Indonesia (Persero), PT Perikanan Nusantara (Persero), PT Pelni (Persero), dan PT Djakarta Lloyd (Persero).
2. Pada tahun 2016, masih terdapat BUMN yang tidak mencantumkan tujuan dari penyaluran PMN yaitu PT Perikanan Nusantara (persero), PT Pelni (Persero), PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero), PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk, dan PT Amarta Karya.
3. Pencantuman tujuan dari PMN pada BUMN secara jelas dilakukan sejak tahun 2017-2019.
4. Penggunaan PMN pada BUMN periode 2015-2019 didominasi untuk perbaikan struktur permodalan dan peningkatan kapasitas BUMN guna mencapai tujuan dari PMN tersebut. Apabila dilihat dari karakteristik tujuan penyaluran PMN pada BUMN periode 2015-2019, maka masih didominasi oleh peningkatan pelayanan publik BUMN dan mendukung pertumbuhan ekonomi. Sedangkan tujuan untuk peningkatan daya saing BUMN sebagaimana yang diamanahkan dalam RPJMN 2015-2019 belum dapat terlaksana dengan baik.
5. Telah terdapat keselarasan sektor yang mendapat PMN pada BUMN 2015-2019 dengan yang terdapat dalam RPJMN 2015-2019, yaitu sektor pangan, infrastruktur serta perumahan.

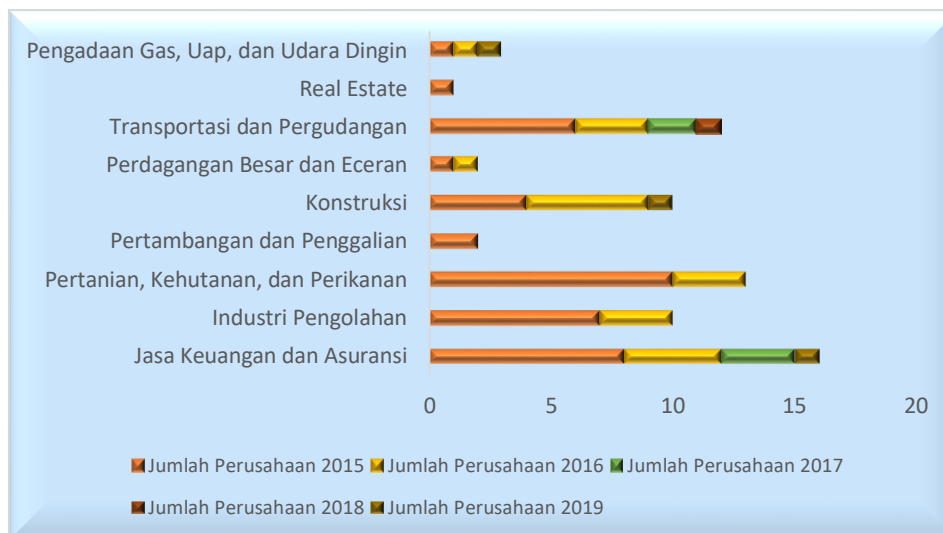
Berdasarkan evaluasi di atas, pencantuman tujuan dari penyaluran PMN pada BUMN wajib dilakukan untuk memudahkan evaluasi pencapaian tujuan selain evaluasi kinerja keuangan. Tujuan penyaluran PMN pada BUMN sebaiknya tidak lagi didominasi oleh dukungan untuk pelaksanaan tugas menyediakan pelayanan publik saja. Namun, sebaiknya juga mulai digunakan untuk mendukung BUMN sebagai agen pembangunan yang mampu memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya serta mencari keuntungan.

Dalam melakukan evaluasi pencapaian tujuan PMN pada BUMN selama ini, belum disertai alat ukur yang transparan dan objektif. Alat ukur yang transparan dan objektif baru ada dalam mengevaluasi kinerja keuangan BUMN yang mendapatkan PMN sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-100/MBU/2002 dan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/2014 dengan menggunakan rasio keuangan. Tolak ukur yang jelas dalam mengevaluasi pencapaian tujuan PMN pada BUMN harus disusun oleh Kementerian BUMN guna meminimalisir ketidaktransparanan dalam menentukan BUMN yang membutuhkan PMN guna menjalankan tugasnya sebagai agen pembangunan. Apabila telah terdapat alat ukur yang transparan dan objektif, hasil evaluasi pencapaian tujuan PMN pada BUMN dapat menjadi salah satu persyaratan dalam mempertimbangkan penyaluran PMN pada BUMN dikemudian hari.

Terkait penyaluran PMN pada BUMN 2015-2019 yang mencakup sektor pangan, infrastruktur, dan perumahan, penyaluran dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung dapat dilihat dari klasifikasi sektor BUMN yang mendapatkan PMN tersebut yang masuk ke dalam sektor pangan, infrastruktur maupun perumahan. Sedangkan yang dimaksud tidak langsung disini adalah terdapat sektor diluar ketiga sektor tersebut namun dapat mendukung keberhasilan proses bisnis di ketiga sektor itu, diantaranya sektor jasa keuangan dan asuransi, industri pengolahan, transportasi pergudangan dan perdagangan besar dan eceran sebagaimana terdapat pada gambar 2. Dilihat dari perkembangannya, jasa

keuangan dan asuransi hanya di tahun 2018 tidak mendapatkan alokasi PMN. Sektor jasa keuangan dan asuransi lebih mendominasi mendapatkan alokasi PMN bertujuan untuk mendukung pembiayaan maupun asuransi terhadap sektor pangan, infrastruktur serta perumahan.

Gambar 2 Perkembangan Sektor yang Mendapat PMN Melalui BUMN



Sumber: BUMN, diolah

b. Evaluasi Aspek Keuangan BUMN Penerima PMN Periode 2015-2019

Berdasarkan realisasi PMN dari 2015-2019, pemerintah telah mengucurkan PMN kepada BUMN sebesar Rp142.126.000.000.000. Selama lima tahun tersebut, BUMN yang mendapatkan PMN sebanyak 48 perusahaan baik berbentuk perum maupun perseroan. Terdapat 4 BUMN yang berada dibawah pengelolaan Kementerian Keuangan yang mendapatkan PMN selama periode 2015-2019, yaitu PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), PT Sarana Multigriya Finansial (Persero), PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) dan PT Geo Dipa Energi (Persero). Sedangkan selebihnya dibawah pengelolaan Kementerian BUMN.

Besarnya PMN yang dikucurkan kepada BUMN tersebut menjadi salah satu aspek yang menarik untuk dikaji lebih lanjut terkait aspek keuangan dari BUMN penerima PMN. Dasar evaluasi aspek keuangan berdasarkan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-100/MBU/2002 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/2014 tentang Indikator Penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara Jasa Keuangan Bidang Usaha Perasuransian Dan Jasa Penjaminan. BUMN bidang usaha perasuransian dan jasa penjaminan mengalami perubahan nomenklatur menjadi BUMN bidang usaha jasa keuangan dan asuransi sesuai perubahan yang dilakukan Kementerian BUMN. Terdapat perbedaan indikator aspek keuangan yang digunakan untuk BUMN Non Jasa Keuangan dan Asuransi dengan BUMN Jasa Keuangan dan Asuransi, sebagai berikut:

Tabel 1 Perbedaan Indikator Tingkat Kesehatan Aspek Keuangan Antara BUMN Non Perasuransian Dan Jasa Penjaminan Dengan BUMN Perasuransian Dan Jasa Penjaminan

BUMN Non Perasuransian Dan Jasa Penjaminan		BUMN Perasuransian Dan Jasa Penjaminan	
Indikator	Formula	Indikator	Formula
<i>Return on Equity (ROE)</i>	$\frac{\text{Laba Setelah Pajak}}{\text{Modal Sendiri}} \times 100\%$	Rentabilitas: a. <i>Return on Asset (ROA)</i>	$\frac{\text{Laba Sebelum Pajak}}{\text{Rata-Rata Total Aset}}$
<i>Return on Investment (ROI)</i>	$\frac{\text{EBIT} + \text{Penyusutan}}{\text{Capital Employed}} \times 100\%$		
<i>Cash Ratio</i>	$\frac{\text{Kas} + \text{Bank} + \text{Surat Berharga Jangka Pendek}}{\text{Current Liabilities}} \times 100\%$	b. <i>Return on Equity (ROE)</i>	$\frac{\text{Laba Setelah Pajak}}{\text{Rata-Rata Ekuitas}}$
<i>Current Ratio</i>	$\frac{\text{Current Asset}}{\text{Current Liabilities}} \times 100\%$	Likuiditas	$\frac{\text{Aset Lancar}}{\text{Hutang Lancar}}$
<i>Collection Periods (CP)</i>	$\frac{\text{Total Piutang Usaha}}{\text{Total Pendapatan Usaha}} \times 365$	<i>Risk Based Capital (RBC)</i>	$\frac{\text{Jumlah Tingkat Solvabilitas}}{\text{Jumlah Batas Tingkat Solvabilitas minimum}}$
<i>Perputaran Persediaan (PP)</i>	$\frac{\text{Total Persediaan}}{\text{Total Pendapatan Usaha}} \times 365$	Solvabilitas	$\frac{\text{Total Aset}}{\text{Total Kewajiban}}$
<i>Total Asset Turn Over (TATO)</i>	$\frac{\text{Total Pendapatan}}{\text{Capital Employed}} \times 100\%$	Solvabilitas Untuk PT Taspen:	$\frac{\text{Jumlah Aset} - \text{Jumlah Kewajiban}}{\text{Kewajiban Manfaat Polis Masa Depan}}$

Sumber: Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-100/MBU/2002 dan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/2014, diolah

Perbedaan penghitungan indikator aspek keuangan didasari oleh perbedaan karakteristik usaha dari BUMN tersebut. Pada kajian ini, evaluasi aspek keuangan menggunakan rasio likuiditas dan rasio profitabilitas. Penggunaan kedua rasio ini berdasarkan ketersediaan data oleh BUMN penerima PMN. Standar industri digunakan sebagai tolok ukur evaluasi kinerja BUMN penerima PMN periode 2015-2019.

Rasio Likuiditas

Rasio ini menunjukkan kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Rasio likuiditas yang digunakan adalah *current ratio* atau *gearing ratio*. Melalui rasio likuiditas ini dapat mengukur kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban atau utang jangka pendeknya.

Tabel 2. Perkembangan Rata-Rata Rasio Likuiditas BUMN Penerima PMN Periode 2015-2019 (%)

Keterangan	<i>Current Ratio</i>	Standar Industri
BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi	209,65	200
BUMN Jasa Keuangan & Asuransi	1.809,44	100

Sumber: Laporan Keuangan BUMN pada Kementerian BUMN, diolah

Rata-rata *current ratio* BUMN penerima PMN periode 2015-2019 memiliki kinerja yang baik karena berada di atas standar industri, baik untuk *current ratio* BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi maupun BUMN Jasa Keuangan & Asuransi. *Current ratio* untuk BUMN Jasa Keuangan & Asuransi membukukan kinerja lebih baik dibandingkan *current ratio* BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi. Pencapaian kinerja ini dipengaruhi antara lain oleh banyaknya BUMN yang menerima PMN, kinerja BUMN yang bersangkutan dan iklim industri baik yang dipengaruhi faktor eksternal maupun internal. Selama periode 2015-2019, BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi mendapatkan PMN lebih banyak dibandingkan BUMN Jasa Keuangan & Asuransi. Namun, jika dilihat dari kinerjanya, maka kemampuan likuiditas BUMN Jasa

Keuangan & Asuransi memiliki kinerja lebih baik dibandingkan BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi. Penyumbang *current ratio* tertinggi dari BUMN Jasa Keuangan & Asuransi berasal dari PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), yaitu dari tahun 2015-2017, 7.828,06; 8.874,21; dan 9.340,59. Sedangkan pada BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi, *current ratio* tertinggi lebih dari 1000 dicapai hanya pada tahun 2015 oleh Perum Perikanan Indonesia sebesar 1.682,61 dan PT Pengembangan Pariwisata Indonesia sebesar 1.296,30 serta pada tahun 2016 oleh PT Perikanan Nusantara (Persero) sebesar 2.620. Setelah tahun 2016, tidak ada lagi BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi yang mampu mencapai *current ratio* lebih dari 500.

Namun, *current ratio* yang tinggi juga tidak menjamin likuiditas perusahaan tersebut baik, hal ini disebabkan oleh aktiva lancar memiliki item-item seperti persediaan dan piutang yang terkadang mengalami kesulitan dalam penagihan atau dalam menjual aktiva tersebut secara cepat.

Rasio Profitabilitas

Berikut ini kajian mengenai rasio profitabilitas menggunakan alat ROE, ROA, dan NPM untuk melihat kinerja dalam memperoleh profit bagi BUMN yang mendapatkan PMN dalam periode 2015-2019. Pemilihan rasio profitabilitas ROE, ROA, dan NPM disesuaikan dengan ketersediaan data dan penggunaan rasio ini di kedua BUMN baik BUMN Jasa Keuangan & Asuransi maupun BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi. Rasio profitabilitas dipilih sebagai salah satu alat evaluasi keuangan untuk memberikan gambaran mengenai efektivitas pengelolaan keuangan perusahaan.

a. Return on Equity (ROE)

ROE digunakan untuk menggambarkan seberapa baik manajemen memanfaatkan investasi para pemegang saham. (Harahap,2007:156). Melalui ROE dapat mengukur pengembalian yang akan diterima investor. Semakin tinggi ROE, maka semakin tinggi tingkat pengembalian yang akan diterima investor sehingga menyebabkan harga pasar saham perusahaan tersebut cenderung naik. Karena ROE dihitung melalui laba bersih dibagi dengan total modal sendiri. Apabila ROE kecil, maka laba bersih yang dihasilkan cenderung kecil, hal ini relevan dengan kinerja perusahaan yang belum optimal.

Tabel 3. Perkembangan Rata-Rata ROE BUMN Penerima PMN Periode 2015-2019 (%)

Keterangan	ROE	Standar Industri
BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi	2,06	40
BUMN Jasa Keuangan & Asuransi	6,22	

Sumber: Laporan Keuangan BUMN pada Kementerian BUMN, diolah

Berdasarkan tabel 3, rata-rata ROE BUMN penerima PMN selama periode 2015-2019 baik BUMN Jasa Keuangan & Asuransi maupun BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi membukukan kinerja ROE yang kurang sehat dibandingkan ROE standar industri. ROE BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi memiliki nilai yang lebih rendah dibandingkan ROE BUMN Jasa Keuangan & Asuransi. Rendahnya kinerja ROE BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi disumbang oleh buruknya ROE PT Krakatau Steel (Persero) Tbk dan PT Amarta Karya (Persero) pada tahun 2015 dengan nilai masing-masing sebesar -9,7 persen dan -79,8. Sedangkan pada tahun 2016, ROE PT Krakatau Steel (Persero) Tbk dan PT Amarta Karya (Persero) kembali membukukan kinerja yang buruk yaitu sebesar -9,7 persen dan -79,8 persen.

Kecilnya nilai ROE rata-rata selama lima tahun menunjukkan kemampuan BUMN penerima PMN cukup rendah dalam menghasilkan keuntungan dengan menggunakan modal sendiri. Kondisi ini mengindikasikan masih belum efektif dan efisiennya BUMN menggunakan ekuitas perusahaan untuk menghasilkan pendapatan atau laba. Kondisi inilah yang membuat keengganan investor untuk berinvestasi di BUMN karena tingkat pengembalian rata-rata selama lima tahun BUMN penerima PMN berada di bawah suku bunga pasar. Oleh karena itu, dibutuhkan perbaikan manajemen agar ROE dapat ditingkatkan sehingga mampu mengurangi ketergantungan BUMN terhadap PMN dalam menjalankan usahanya.

b. Return on Asset (ROA)

ROA dapat mengukur kemampuan perusahaan dalam menghasilkan keuntungan pada masa lampau untuk kemudian diproyeksikan di masa yang akan datang. Menurut Sawir (2005:18), semakin besar ROA suatu perusahaan, semakin besar juga tingkat keuntungan yang diperoleh perusahaan serta semakin baik posisi perusahaan tersebut dari segi penggunaan aset. ROA juga dapat digunakan sebagai alat evaluasi atas penerapan kebijakan-kebijakan manajemen. Namun, kelemahan dari penggunaan ROA ini antara lain manajemen cenderung fokus pada tujuan jangka pendek bukan pada tujuan jangka panjang, karena dirasa lebih menguntungkan tetapi dapat berakibat negatif terhadap perkembangan perusahaan jangka panjang.

Rata-rata ROA BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi penerima PMN periode 2015-2019 sebagaimana tertera pada tabel 4, hanya mencapai nilai 2,08 persen. Nilai ini menunjukkan kinerja keuangan yang kurang sehat karena berada jauh dari standar ROA industri sebesar 30 persen. Kinerja ROA BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi yang buruk disumbang oleh ROA negatif dari beberapa BUMN, antara lain PT Perkebunan Nusantara III (Persero) (ROA: -1); PT PAL Indonesia (Persero) (ROA: -2,8); PT Pertani (Persero) (ROA: -9,3); PT Dok dan Perkapalan Surabaya (Persero) (ROA: -7,8); PT Dok dan Perkapalan Kodja Bahari (Persero) (ROA: -9,5); PT Aneka Tambang (Persero) Tbk (ROA: -4,7); PT Krakatau Steel (Persero) Tbk (ROA: -4,5); dan PT Amarta Karya (Persero) (ROA: -23,9).

Tabel 4. Perkembangan Rata-Rata ROA BUMN Penerima PMN Periode 2015-2019 (%)

Keterangan	ROA	Standar Industri
BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi	2,08	30
BUMN Jasa Keuangan & Asuransi	3,52	

Sumber: Laporan Keuangan BUMN pada Kementerian BUMN, diolah

Meskipun kinerja ROA pada BUMN Jasa Keuangan & Asuransi tidak menyumbangkan nilai negatif selama lima tahun, namun rata-rata ROA yang dihasilkan BUMN Jasa Keuangan & Asuransi hanya mampu mencapai 3,52 persen. Nilai ROA yang kecil ini menunjukkan kemampuan rata-rata BUMN penerima PMN periode 2015-2019 dalam menghasilkan keuntungan masih rendah. Kondisi ini sejalan dengan tujuan dari penyaluran PMN pada BUMN periode 2015-2019 masih didominasi oleh penyediaan layanan publik bukan untuk meningkatkan daya saing yang dapat memperbaiki kemampuan BUMN dalam menghasilkan profit.

c. *Net Profit Margin (NPM)*

NPM dapat diinterpretasikan sebagai kemampuan perusahaan menekan biaya-biaya (ukuran efisiensi) di perusahaan pada periode tertentu. Sehingga NPM yang rendah menunjukkan ketidakefisienan manajemen dalam memproduksi barang. (Mamduh dan Abdul Halim. 2012:81). Apabila PMN disalurkan ke BUMN yang memiliki ketidakefisienan manajemen maka dikhawatirkan target dari penyaluran PMN untuk mendukung pembangunan berpotensi tidak tercapai.

Tabel 5. Perkembangan Rata-Rata NPM BUMN Penerima PMN Periode 2015-2019 (%)

Keterangan	NPM	Standar Industri
BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi	6,23	20
BUMN Jasa Keuangan & Asuransi	46,24	

Sumber: Laporan Keuangan BUMN pada Kementerian BUMN, diolah

Berdasarkan tabel 5, NPM BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi menunjukkan kinerja kurang sehat karena berada di bawah nilai standar industri. Kinerja rata-rata BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi yang kurang sehat disumbang oleh buruknya kinerja keuangan dari PT Amarta Karya (Persero) dengan NPM sebesar -117,9 persen dan PT Krakatau Steel (Persero) Tbk dengan NPM mencapai -13,4 persen pada tahun 2016. Sedangkan pada 2018, nilai NPM BUMN penerima PMN tunai menurun disebabkan hanya ada 1 BUMN yang menerima PMN, yaitu PT Kereta Api Indonesia. Nilai NPM PT Kereta Api Indonesia pada tahun 2018 juga berada di bawah NPM standar industri, yaitu sebesar 7,79 persen. Rendahnya NPM yang dicapai disebabkan oleh tujuan penyaluran PNM pada PT Kereta Api Indonesia tahun 2018 adalah untuk mendukung pembangunan *light rapid transportation* (LRT) bukan untuk meningkatkan kemampuan perusahaan dalam mendapatkan profit.

Sedangkan BUMN Jasa Keuangan & Asuransi menunjukkan kinerja yang sehat karena nilai NPMnya berada di atas NPM standar industri. Kinerja yang positif ini didukung oleh sehatnya kinerja NPM PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia yang nilai NPMnya selalu berada di atas 60 persen selama tahun 2015-2017. Sedangkan pada 2019, hanya satu BUMN Jasa Keuangan & Asuransi yang mendapatkan PMN yaitu PT Sarana Multigriya Finansial (Persero). Namun, nilai NPM PT Sarana Multigriya Finansial (Persero) mampu mencapai lebih dari 60 persen. Banyaknya BUMN Jasa Keuangan & Asuransi yang membukukan kinerja NPM yang sehat selama kurun waktu 2015-2019 disebabkan salah satunya oleh iklim industri yang mendukung dimana pada masa pemerintahan Jokowi periode pertama menitikberatkan pembangunan infrastruktur dengan membutuhkan pembiayaan yang sangat besar. Dan kekurangan pembiayaan tersebut didukung oleh pembiayaan yang berasal dari BUMN Jasa Keuangan & Asuransi.

Berdasarkan evaluasi kinerja keuangan BUMN penerima PMN periode 2015-2019 di atas, lemahnya manajemen BUMN dalam mengelola kinerja keuangannya tercermin dari kinerja ROE dan ROA yang masih kurang sehat. Hal ini disebabkan salah satunya oleh tujuan dari penyaluran PMN pada BUMN masih didominasi untuk pelaksanaan tugas BUMN dalam menyediakan pelayanan publik. Padahal dalam UU BUMN, salah satu tugas BUMN juga disebutkan untuk mengejar keuntungan. Sehingga kinerja keuangan yang kurang baik selalu mendapat pemakluman selama tugas penyediaan pelayanan publik terwujud dengan baik. Kondisi inilah yang harus segera diubah agar BUMN yang mendapat PMN juga mampu memberikan kinerja yang efektif dan efisien dalam mengelola perusahaannya sehingga mampu memiliki daya saing yang tinggi dan berkontribusi besar terhadap APBN.

Selain pemilahan antara BUMN yang menyediakan pelayanan publik dan *profit minded*, dibutuhkan juga pembedaan alat ukur kinerja keuangan di BUMN Non Jasa Keuangan dan Asuransi. Pembedaan alat ukur ini didasari oleh banyaknya sektor yang berbeda karakteristiknya di BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi sebagaimana terlihat pada tabel 6. Karakteristik sektor yang beragam juga memiliki *risk market* berbeda satu sama lain. Contohnya sektor pengadaan gas, uap, dan udara dingin memiliki karakteristik berbeda dengan sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan meskipun keduanya erat hubungannya pengelolaan sumberdaya alam. Pada sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan, sumberdaya alam yang dikelola lebih didominasi oleh sumberdaya yang dapat diperbaharui. Berbeda dengan sektor pengadaan gas, uap, dan udara dingin yang lebih mendominasi sumberdaya yang tidak dapat diperbaharui. Kendala yang dihadapi juga berbeda, salah satunya terkait teknologi yang digunakan. Selain itu, harga komoditi diantara dua sektor tersebut juga memiliki perbedaan faktor yang memengaruhi permintaan akan produk yang dihasilkan oleh kedua sektor tersebut.

Tabel 6. Perkembangan Rasio Keuangan BUMN yang Mendapat Alokasi PMN Berdasarkan Sektor Selama Periode 2015-2019 (%)

No	Sektor	ROE	ROA	NPM	CR	Keterangan
1	Jasa Keuangan dan Asuransi	20,83	12,64	136,52	7.121,68	Selama periode 2015-2019, sektor jasa keuangan hanya pada tahun 2018 tidak mendapatkan alokasi PMN dari APBN . Terdapat 8 perusahaan yang mendapatkan alokasi PMN tersebut.
2	Industri Pengolahan	2,03	-2,85	-15,87	232,97	Pada periode 2015-2019, sektor industri pengolahan mendapatkan alokasi PMN pada tahun 2015 dan tahun 2016. Terdiri dari 10 perusahaan yang mendapatkan PMN ini.
3	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	-90,75	-0,57	21,53	1.011,93	Sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan selama periode 2015-2019 mendapatkan PMN selama 2 tahun. Terdapat 11 perusahaan yang mendapatkan alokasi PMN ini.
4	Pertambangan dan Penggalian	-3,94	-2,35	-6,81	131,59	Pada sektor pertambangan dan penggalian, selama periode 2015-2019 mendapatkan alokasi PMN dari APBN hanya pada tahun 2015 dan 2 perusahaan.
5	Transportasi dan Pergudangan	33,31	15,14	41,66	751,14	Dalam periode 2015-2019, sektor transportasi dan pergudangan mendapatkan alokasi PMN pada tahun 2015, 2016, 2017, dan 2019. Terdapat 6 perusahaan yang mendapatkan alokasi PMN.
6	Konstruksi	3,94	1,61	-0,27	251,16	Sektor konstruksi mendapatkan alokasi PMN selama periode 2015-2019 hanya pada tahun 2015 dan 2016. Terdapat 7 perusahaan yang mendapat alokasi PMN.
7	Real Estate	6,70	6,00	41,80	1.296,30	Selama periode 2015-2019, sektor real estate mendapatkan PMN pada tahun 2015 dan hanya satu perusahaan, yaitu PT Pengembangan Pariwisata Indonesia (Persero).
8	Pengadaan Gas, Uap, dan Udara Dingin	0,77	0,51	2,50	72,90	Periode 2015-2019, sektor pengadaan gas, uap, dan udara dingin mendapatkan alokasi PMN pada tahun 2015, 2016, dan 2019. Selama periode tersebut, hanya tiga perusahaan
9	Perdagangan Besar dan Eceran	11,95	3,35	3,20	115,30	Sektor perdagangan besar dan eceran selama periode 2015-2019 mendapatkan alokasi PMN pada tahun 2015 dan 2016. Hanya 2 perusahaan yang mendapatkannya.

Sumber: Kementerian BUMN, diolah

Sebagaimana terlihat pada tabel 6, pengukuran kinerja keuangan yang hanya dibedakan antara BUMN Non Jasa Keuangan & Asuransi serta BUMN Jasa Keuangan & Asuransi tanpa mempertimbangkan risiko pasar tiap sektor yang berbeda menghasilkan kinerja keuangan BUMN penerima PMN tidak optimal. Oleh karena itu, alat ukur kinerja keuangan yang sesuai dengan karakteristik masing-masing sektor akan memberikan gambaran yang aktual dalam mengevaluasi BUMN penerima PMN dan lebih tepat dalam mengambil langkah perbaikan selanjutnya. Selain itu, pengelolaan risiko yang sesuai dengan kondisi pasar tiap sektor akan meningkatkan potensi tercapainya target PMN pada BUMN dengan efektif dan efisien.

Rekomendasi

Berdasarkan perkembangan penyertaan PMN kepada BUMN periode 2015-2019, jika dilihat dari evaluasi tujuan pemberian PMN terhadap BUMN, maka kejelasan tujuan penyaluran PMN pada BUMN mutlak dibutuhkan. Kejelasan ini bisa disesuaikan dengan dokumen RPJMN maupun tujuan dalam peraturan perundang-undangan. Keberhasilan maupun ketidakberhasilan pencapaian tujuan wajib dilaporkan dalam laporan kinerja baik di Kementerian BUMN maupun di laporan tahunan BUMN yang menerima PMN beserta alasannya. Berhasil atau tidaknya BUMN dalam mencapai tujuan tersebut harus menjadi pertimbangan dalam penyaluran PMN dikemudian hari.

Pembedaan antara tujuan penyediaan pelayanan publik dan *profit minded* harus dilakukan agar tujuan BUMN dalam UU BUMN dapat tercapai sepenuhnya. Selain itu, pembedaan tolok ukur kinerja juga harus dilakukan agar tercipta manajemen BUMN yang efektif, efisien, dan profesional sehingga mampu meningkatkan daya saingnya serta kontribusinya pada pendapatan negara bagi BUMN yang berorientasi profit. Sebaiknya targetnya tidak hanya sebatas peningkatan laba pada tahun tersebut, namun juga harus memberikan kontribusi terhadap APBN dalam jangka waktu tertentu. Sehingga manfaat PMN tersebut juga dapat dinikmati oleh seluruh rakyat berupa peningkatan kontribusi BUMN tersebut terhadap APBN. Sedangkan bagi BUMN yang memiliki tugas penyediaan pelayanan publik sebaiknya juga tidak hanya ditargetkan pada jumlah *output*, namun sampai *outcome* yang berdampak pada perekonomian. Target *outcome* dapat ditentukan berbeda-beda setiap tahunnya jika pembangunan tersebut memiliki dampak jangka panjang.

Sedangkan beberapa hal yang menjadi catatan dalam pelaksanaan evaluasi kinerja dari aspek keuangan BUMN penerima PMN periode 2015-2019, diantaranya *pertama*, perlunya pembedaan evaluasi kinerja BUMN dari aspek keuangan yang disesuaikan dengan karakteristik tiap sektor. Terutama untuk BUMN dari sektor Non Jasa Keuangan & Asuransi. Perbedaan karakteristik tiap sektor menjadi pertimbangan penting agar target yang ditentukan lebih realistis dan sesuai dengan sektor tersebut, sehingga potensi pencapaian target yang ditetapkan lebih besar. *Kedua*, sebaiknya ditambahkan variabel *risk market* dalam melakukan evaluasi kinerja keuangan BUMN penerima PMN. *Risk market* ini berguna untuk menilai *opportunity* tiap BUMN dalam memenuhi target yang ditentukan. *Risk market* juga akan memberikan gambaran yang aktual atas kondisi pasar tiap sektor BUMN. *Risk market* juga dapat menjadi evaluasi target maupun strategi bisnis yang dapat diterapkan pada masa yang akan datang. Data *risk market* ini dapat dikumpulkan oleh internal BUMN yang bersangkutan maupun kerja sama dengan pihak ketiga. *Ketiga*, selain pembedaan tolok ukur kinerja keuangan yang disesuaikan karakteristik sektor, pembedaan tolok ukur keberhasilan antara BUMN yang bertujuan menyediakan pelayanan publik dan BUMN yang berorientasi profit perlu dilakukan. Tujuan yang berbeda akan menghasilkan evaluasi yang berbeda. Jika tujuannya adalah meningkatkan kapasitas BUMN dalam rangka mendukung program prioritas pembangunan, maka selama target pembangunan tercapai dan memiliki *multiplier effect* terhadap perekonomian tinggi namun memiliki kinerja keuangan yang kurang baik, pemberian PMN dapat dikategorikan berhasil. Sedangkan pemberian PMN dengan tujuan meningkatkan kapasitas BUMN dalam memperoleh laba, maka alat evaluasi yang digunakan harus dibedakan dan tingkat keberhasilan BUMN bukan hanya diukur dari peningkatan laba saja, namun juga *sustainable* perusahaan dalam jangka panjang serta kontribusinya terhadap APBN.

Tolok ukur dalam menentukan BUMN mana yang penting mendapatkan suntikan PMN dapat ditentukan dari hasil evaluasi baik dari tujuan pemberian maupun kinerja keuangannya. Oleh karena itu, variabel apa saja yang menjadi bagian dari evaluasi menjadi penting untuk senantiasa dilakukan perbaikan baik dari sisi kuantitas maupun kualitas sehingga manfaat dari alokasi PMN terhadap BUMN dapat lebih optimal baik untuk pembangunan maupun terhadap APBN.

DAFTAR PUSTAKA

- Agnes Sawir. 2005. *Analisis Kinerja Keuangan dan Perencanaan Keuangan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Hanafi, Mahduh dan Abdul Halim, 2012, *Analisis Laporan Keuangan*. Yogyakarta: (UPP) STIM YKPN.
- Harahap, Sofyan S. 2007. *Analisis Kritis Atas Laporan Keuangan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Munawir, S. 2010. *Analisis laporan Keuangan Edisi keempat*. Cetakan Kelima Belas. Yogyakarta: Liberty
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
- Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-100/MBU/2002
- Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/2014
- RPJMN 2015-2019
- <https://www.geodipa.co.id/hubungan-investor/laporan-tahunan/>
- <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/laporan/laporan-keuangan-pemerintah-pusat/>
- <https://ptpii.co.id/id/news-publication/publications/annual-report>
- <http://smf-indonesia.co.id/hubungan-investor/laporan-keuangan/laporan-keuangan-tahunan/>
- <https://ptsmi.co.id/id/laporan-tahunan/>
- https://kai.id/hubungan_investor/laporan/
- http://bumn.go.id/upload/download_img/file_download/5a604e0322b3a_20180118023427/326/
- <http://www.hutamakarya.com/en/annual-reports>
- <https://www.idx.co.id/en-us/listed-companies/financial-statements-annual-report/>



PUSAT KAJIAN ANGGARAN BADAN KEAHLIAN SETJEN DPR RI

JL. JEND. GATOT SUBROTO - JAKARTA PUSAT
TELP. (021) 5715635 - FAX (021) 5715635
[HTTP://www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)
[EMAIL: puskaji.anggaran@dpr.go.id](mailto:puskaji.anggaran@dpr.go.id)