

## TANTANGAN PEMBENTUKAN HOLDING BADAN USAHA MILIK NEGARA DI INDONESIA

Lisnawati

### Abstrak

Skema holdingisasi BUMN merupakan salah satu strategi untuk membuat perusahaan plat merah mendunia. Holding company diharapkan membuat BUMN bersinergi antar-anak perusahaan melalui koordinasi, pengendalian, serta pengelolaan yang dilakukan oleh induk perusahaan, sehingga memperkuat keuangan, aset, dan prospek bisnis. Namun pembentukan holding tidaklah mudah, terdapat beberapa tantangan yang harus dihadapi. Oleh karena itu, tulisan ini mengkaji tantangan pembentukan holding BUMN dan strategi untuk mengahadapinya. Tantangan dalam pembentukan holding antara lain berkaitan dengan kewenangan, pengembangan korporasi, efisiensi, potensi monopoli, spend of control, dan independensi pengelolaan BUMN. Strategi yang perlu dilakukan dalam menghadapi tantangan tersebut antara lain pemahaman target pasar secara detail, due diligence secara akurat, adaptasi budaya, koordinasi dengan KPPU, independensi dan penanganan pre-merger integration. Hal itu penting dilakukan agar holding BUMN dapat berhasil. Peran DPR juga sangat dibutuhkan dalam mengawal penyusunan revisi UU BUMN dan penyelarasan regulasi terkait supaya pembentukan holding BUMN di Indonesia memiliki landasan regulasi yang kuat.

### Pendahuluan

Dalam debat kelima calon presiden dan wakil presiden Pemilu 2019, wacana *holding* dan *super holding* BUMN kembali menghangat ketika kandidat Presiden Joko Widodo mengatakan bahwa skema *holdingisasi* BUMN merupakan salah satu strategi untuk membuat perusahaan plat merah terus berkembang dan berekspansi hingga keluar negeri. (*Bisnis Indonesia*, 16 April 2019).

Kekuatan holding BUMN yang besar akan memudahkan BUMN mencari permodalan dan akses proyek di luar sehingga ke depan BUMN tidak lagi membebani pemerintah, terutama dalam hal pembiayaan.

Saat ini Kementerian BUMN tengah mempersiapkan pembentukan beberapa perusahaan induk (*holding company*) berdasarkan sektor bisnis. Adapun tujuan pembentukan



*holding company* adalah agar BUMN dapat saling bersinergi antar-anak perusahaan melalui koordinasi, pengendalian, serta pengelolaan yang dilakukan oleh induk perusahaan untuk memperkuat keuangan, aset, dan prospek bisnis. Pembentukan *holding company* dinilai dapat menghasilkan penciptaan nilai (*value creation*), efisiensi, dan menambah kapasitas perusahaan.

Potensi *holding* BUMN di Indonesia sangat besar. Berdasarkan laporan kinerja BUMN tahun 2018 untuk aset dan laba BUMN naik signifikan dibanding tahun sebelumnya. Hingga 31 Desember 2018, total aset BUMN telah menembus angka Rp8.092 triliun dimana aset BUMN tersebut naik Rp882 triliun dari capaian 2017 sebesar Rp7.210 triliun. Total laba BUMN juga tumbuh menjadi Rp188 triliun dari laba 2017 sebesar Rp186 triliun. Total aset yang sangat besar tersebut akan meningkatkan posisi tawar entitas bisnis Indonesia di dunia internasional. (*Bisnis Indonesia*, 4 April 2019).

Menurut pengamat BUMN dari Universitas Indonesia, Toto Pranoto, BUMN di Indonesia belum efisien dan *holding* BUMN sangat perlu dilakukan mengingat jumlah BUMN di Indonesia sangat besar. (BUMN Track, Januari 2015). Berdasarkan data Kementerian BUMN, jumlah BUMN pada akhir tahun 2018 mencapai 143 perusahaan. Namun dari 143 BUMN hanya 20 BUMN yang berkontribusi menghasilkan 90% dari total pendapatan seluruh BUMN. Artinya, terjadi *pareto condition*. Pembentukan *holding company* BUMN merupakan suatu inisiatif *value creation* untuk

mengubah komposisi *pareto* sehingga diharapkan lebih banyak BUMN berkontribusi terhadap pendapatan.

Membentuk *holding* tidaklah mudah, terdapat beberapa tantangan dalam pembentukan *holding* maupun *super holding* BUMN di Indonesia, antara lain dasar hukum pembentukan *holding*, pengembangan korporasi, efisiensi, pengembangan korporasi, potensi monopoli, pengawasan korporasi, dan independensi pengelolaan BUMN. Berkaitan dengan hal di atas maka tulisan ini mengkaji tantangan yang dihadapi dalam pembentukan *holding* BUMN di Indonesia dan strategi menghadapi tantangannya.

### **Best Practise Holding BUMN di Negara Lain**

*Holding* BUMN dimulai saat krisis moneter tahun 1998 pada masa kepemimpinan Tanri Abeng. Dalam *blue print* BUMN, sebagai upaya untuk menghasilkan *value creation*, BUMN diklaster ke dalam beberapa kelompok. Lalu dibuat beberapa *holding* agar *spend of control* dari pemerintah menjadi mudah. Ide awal dari pemilihan *holding company* adalah optimalisasi manajemen. Perusahaan *holding* induk dipimpin oleh seorang *Chief Executive Officer* (CEO) yang melaporkan kinerja perusahaan dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Sampai saat ini, pemerintah telah membentuk enam sektor bisnis *holding* BUMN, antara lain *holding* pupuk yang diinduki oleh PT. Pupuk Indonesia dengan membawahi 10 anak perusahaan; *holding* pertambangan yang diinduki PT. Indonesia Asahan Aluminium; *holding* semen; *holding*

perkebunan; *holding* kehutanan; dan *holding* minyak dan gas yang diinduki oleh PT. Pertamina. Namun masih terdapat beberapa sektor bisnis yang masih dalam proses *holding* seperti perumahan, perbankan dan jasa keuangan, infrastruktur, asuransi, survei, farmasi, dan pelabuhan. Ke depan juga akan dibentuk *holding* transportasi udara, maritim, pertahanan, dan *holding national publishing and news corporation*.

*Holding* BUMN ini terinspirasi dari keberhasilan *holding* yang dilakukan negara lain seperti Temasek Singapura dan Khazanah Malaysia. Temasek adalah perusahaan pengelola investasi yang independen dan profesional yang mengelola aset-asetnya untuk tujuan komersial. Tujuan pendirian Temasek adalah memaksimalkan keuntungan sekaligus menggantikan peran Kementerian Keuangan yang sebelumnya menjadi pengelola aset dan penentu kebijakan investasi BUMN. Pembentukan Temasek merupakan komitmen pemegang saham atas investasi yang telah ditanamkan untuk dikelola secara komersial sehingga peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan regulasi di pasar. Dengan dibentuknya Temasek maka peran Menteri Keuangan hanya sebagai pemegang saham saja.

Di Malaysia, Pemerintah Malaysia mendirikan Khazanah Nasional pada tahun 1993. Khazanah merupakan *investment holding* milik Pemerintah Malaysia yang diamanahkan untuk mengelola aset-aset komersial milik pemerintah dan melakukan investasi strategis. Selain itu Khazanah juga berperan membangun industri strategis di Malaysia.

Keberhasilan Temasek dan Khazanah hingga akhirnya bisa

memiliki saham di berbagai negara dan mencatatkan kinerja yang stabil setiap tahunnya perlu dicontoh super *holding* BUMN Indonesia ke depan. Pada tahun 2018, Temasek berhasil memperoleh laba SGD 26,8 miliar dari total pendapatan SGD 107 miliar. Kunci keberhasilan yang terlihat dari Temasek antara lain dipengaruhi portofolio yang terdiversifikasi di seluruh dunia, otonomi penuh pada model manajemen *holding* investasi, dan telah memiliki manajemen yang baik. (www.market.bisnis.com, 13 Maret 2019).

### **Tantangan Holding Company BUMN Indonesia**

Pembentukan *holding* BUMN di Indonesia memiliki beberapa tantangan. **Pertama**, kewenangan pembentukan *holding*. 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. Penyelarasan 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. Definisi menteri dalam UU 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. Pasal 6 ayat 1 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan 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 No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang menempatkan uang negara dan mengelola/menatausahakan investasi. Dalam UU 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. Penyelarasan Peraturan Pemerintah dan Revisi UU BUMN sangat penting dilakukan oleh DPR agar payung hukum pembentukan holding lebih kuat.

**Kedua,** pengembangan korporasi.  *Holding*  BUMN memiliki tantangan dalam mengembangkan korporasi. Berdasarkan  *IMD World Competitiveness Yearbook 2018*, ketidaksiapan menghadapi pesaing perusahaan multinasional, tingginya biaya logistik, kesulitan

adaptasi menjadi perusahaan skala regional, serta terbatasnya  *international talent*  yang membuat peringkat daya saing Indonesia stagnan. BUMN harus memahami target pasar secara detail,  *due diligence*  secara akurat, adaptasi budaya dan penanganan  *pre- merger integration*  agar BUMN dapat bersaing di kancah internasional. Integrasi BUMN dalam proyek-proyek strategis juga sangat dibutuhkan, baik di dalam maupun di luar negeri, untuk berbagai kepentingan, baik dalam rangka efisiensi biaya, pembangunan, maupun perluasan pasar.

**Ketiga,** efisiensi. Skema  *holding*  BUMN memungkinkan anak usaha di dalamnya berbagi peran ketika menjalankan sebuah proyek. Bersatunya sejumlah entitas bisnis sejenis membuat alat operasional dapat digunakan bersama-sama. Hal itu tentu menghemat pengeluaran dibandingkan jika setiap BUMN melakukan investasi masing-masing.  *Holding*  BUMN akan memperkecil jumlah BUMN dan mempermudah pemerintah melakukan pengawasan BUMN. Dalam upaya untuk mengurangi  *spend of control*  Kementerian BUMN, maka opsi pengurangan BUMN perlu direalisasikan, baik melalui percepatan pembentukan  *holding company*  yang lain ataupun melalui langkah divestasi/likuidasi. Untuk BUMN yang lemah, pemerintah sebaiknya tidak segan melakukan likuidasi sehingga  *holding company*  tidak terbebani dengan BUMN yang lemah.

**Keempat,** potensi monopoli. Monopoli dalam pengelolaan prasarana dan sarana publik yang strategis dapat terjadi jika telah terbentuk  *holding* , dan tidak menutup kemungkinan akses publik akan

terjadi secara selektif dan hanya menekankan pada kepentingan profit semata. Sangat penting bagi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengawasi terjadinya potensi holding BUMN. Pasal 35 huruf e UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa KPPU dapat memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik persaingan usaha tidak sehat. Untuk itu, pemerintah dan KPPU harus saling bersinergi terkait aspek persaingan usaha.

**Kelima, *spend of control.*** Pengawasan yang ketat oleh pemerintah dan BPK merupakan kunci utama dalam mencegah terjadinya praktik yang tidak diinginkan dan merugikan BUMN. Persoalannya, *holding* BUMN akan memperlemah pengawasan pemerintah/BPK karena terjadi penurunan level atau kelonggaran pengawasan. Pemerintah tidak lagi mengawasi langsung, melainkan harus melalui BUMN *holding*. BUMN sekarang akan menjadi anak perusahaan, dan anak usahanya akan menjadi cucu perusahaan *holding*. *Corporate action* dapat dilakukan dengan lebih mudah dan longgar, penjualan aset anak dan cucu perusahaan dapat dilakukan dengan cepat dan tanpa berpikir jangka panjang, orientasi profit di kedepankan. Diperlukan formulasi yang jelas terkait pengelolaan dan pengawasan BUMN sesuai prinsip *good governance* dengan *business judgement rules*.

**Keenam, independensi** pengelolaan BUMN. Model pengelolaan BUMN dengan menempatkan institusi pengelola BUMN sebagai bagian pemerintah terbukti kurang efektif mewujudkan independensi pengelolaan BUMN yang profesional. Menempatkan

institusi pengelola BUMN (dalam hal ini Kementerian BUMN) menjadi bagian dari pemerintah, secara tidak langsung telah menjadikan BUMN sebagai institusi birokrasi dan pemerintah bukan sebagai institusi bisnis. Kondisi inilah yang akhirnya membuka peluang bagi siapa saja yang mengaku stakeholders BUMN untuk melakukan intervensi terhadap BUMN. Karenanya, sudah saatnya institusi pengelola BUMN ditata ulang dengan mengacu pada *best practices*, yaitu menjalankan pengelolaan BUMN secara profesional dan bebas intervensi politik.

## Penutup

Skema *holdingisasi* BUMN merupakan salah satu strategi untuk membuat perusahaan plat merah mendunia. Terdapat beberapa tantangan dalam pembentukan *holding* maupun *super holding* BUMN di Indonesia, antara lain kewenangan pembentukan *holding*, pengembangan korporasi, efisiensi, potensi monopoli, *spend of control*, dan independensi pengelolaan BUMN. Banyak hal yang harus dilakukan dalam menghadapi tantangan tersebut, antara lain pemahaman target pasar secara detail, *due diligence* secara akurat, adaptasi budaya, koordinasi dengan KPPU, independensi serta penanganan *pre-merger integration* yang penting dilakukan agar *holding* BUMN dapat berhasil.

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, peran DPR diperlukan untuk segera melakukan revisi UU BUMN bersama pemerintah, dan mendorong pemerintah dalam menyelaraskan regulasi turunan terkait. Dalam hal pengawasan, DPR harus mengawasi kinerja

BUMN, terutama dalam proses pembentukan *holding* ini sehingga diharapkan BUMN Indonesia dapat memberikan sumbangan bagi perekonomian nasional dan penerimaan negara.

### Referensi

- "Emiten BUMN Panen Laba", *Bisnis Indonesia*, 4 April 2019, hal. 1.
- "Super Holding, Ambisi Korporasi Kelas Dunia", *Bisnis Indonesia*, 16 April 2019, hal. 1.
- "Super Holding Harus Digagas Secepatnya", *BUMN Track*, Edisi No. 90 Tahun VIII Januari 2015.
- "Super Holding BUMN Perlu Direalisasikan, Ini Kuncinya!", 29 April 2019, <https://www.cnbcindonesia.com/>

[market/20190429121214-17-69391/super-holding-bumn-perlu-direalisasikan-ini-kuncinya](https://market/20190429121214-17-69391/super-holding-bumn-perlu-direalisasikan-ini-kuncinya), diakses 30 April 2019.

- "Tantangan Holding Company BUMN", 13 November 2018, <https://sumatra.bisnis.com/read>, diakses 28 April 2019.
- "Tantangan Integrasi BUMN", 17 Mei 2018, <https://kolom.tempo.co/read/>, diakses 30 April 2019.
- "20 BUMN Disebut Mampu Saingi Khazanah Malaysia & Temasek Singapura", 13 Maret 2019, <https://market.bisnis.com/read>, diakses 30 April 2019.



Lisnawati  
[lisnawati@dpr.go.id](mailto:lisnawati@dpr.go.id)  
[lisnawati.dpr@gmail.com](mailto:lisnawati.dpr@gmail.com)

Lisnawati S.Si., M.S.E., menyelesaikan pendidikan S1 Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Indonesia pada tahun 2005 dan pendidikan S2 ilmu ekonomi universitas indonesia pada tahun 2008. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda kepakaran Ekonomi Terapan pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Pembangunan Sektor Perikanan Laut dan Pemberdayaan Nelayan" (2010), "Kebijakan Penetapan Upah Minimum di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta" (2013), dan "Implementasi Sistem Keuangan Pusat dan Daerah dalam Memperkuat Perekonomian Nasional" (2015).

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.