

Mulai tahun 2017 lalu, Pemerintah mewujudkan misi membentuk holding Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Holding BUMN ini dilakukan dengan mengelompokkan BUMN berdasarkan sektor yang ditangani. Maksud dilakukannya holding antara lain untuk mendongkrak kinerja BUMN agar lincah berkompetisi, efisien dalam manajerial, efektif dalam sinergi, serta lebih fokus dalam mengembangkan bisnisnya untuk memberikan manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

MENYOAL HOLDING BUMN YANG RENTAN GUGATAN

Zachroni

(Dimuat dalam Top Business edisi 10 April 2018)

Kebijakan holding BUMN dikukuhkan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP 72/2016). PP ini menyebutkan bahwa penyertaan modal negara (PMN) dapat ditempuh melalui pengalihan saham dari BUMN satu ke BUMN lainnya. Jadi pembentukan holding dilakukan dengan cara PMN, dengan cara memindahkan saham negara pada BUMN yang satu ke BUMN yang lain (*inbreng*). BUMN penerima *inbreng* akan menjadi induk holding, sedangkan BUMN pemberi *inbreng* akan menjadi anak perusahaannya.

Saat ini Pemerintah memprioritaskan holding pada enam sektor BUMN, yaitu migas, tambang, konstruksi/tol, perumahan, pangan, dan perbankan/jasa keuangan. Dari keenam sektor itu, yang sudah dibuatkan dasar hukumnya ialah holding tambang dan holding migas.

Holding tambang dikukuhkan dengan PP Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (PP 47/2017). PP ini menunjuk PT Inalum sebagai induk holding untuk BUMN Tambang. Dengan PP ini pula PT Inalum dinyatakan sebagai pemegang saham bagi anak-anak perusahaannya, yaitu PT Timah, PT Aneka Tambang, PT Bukit Asam, dan PT Freeport Indonesia. Adapun holding migas dikukuhkan dengan PP Nomor 6 Tahun 2018 yang menunjuk PT Pertamina sebagai induk, sedangkan PT PGN sebagai anak perusahaannya.

Menengok holding pada masa lalu

Holding BUMN sebenarnya pernah dilakukan pada masa lalu. Holding semen menjadi pionirnya. Itu terjadi pada tahun 1995. Pembentukan holding semen ditandai dengan penunjukan PT Semen Gresik sebagai induk holding. PT Semen Gresik lalu mengubah namanya menjadi PT Semen Indonesia. PT Semen Indonesia ini membawahi PT Semen Padang, PT Semen Gresik, dan PT Semen Tonasa.

Setelah holding semen, dua tahun kemudian giliran holding pupuk. Mekanismenya melalui penerbitan PP Nomor 28 Tahun 1997 yang menunjuk PT Pupuk Sriwidjaja sebagai induk holding. PT Pupuk Sriwidjaja kemudian mengubah namanya menjadi PT Pupuk Indonesia. Sedangkan PT

Petrokimia Gresik, PT Pupuk Kujang, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Iskandar Muda, PT Rekayasa Industri, dan PT Mega Eltra menjadi anak perusahaannya.

Usai holding pupuk, kebijakan holding sempat vakum selama beberapa tahun. Baru pada tahun 2014 dilanjutkan kembali. Kali ini holding perkebunan dan holding kehutanan beruntun menyusul. Masing-masing dengan diterbitkannya PP Nomor 72 Tahun 2014 dan PP Nomor 73 tahun 2014. PTPN III ditunjuk menjadi induk holding bagi PTPN I, PTPN II, PTPN IV s.d. PTPN XIV. Sedangkan Perum Perhutani ditunjuk sebagai induk holding bagi beberapa BUMN yang bergerak di bidang kehutanan.

Uji Materi Kebijakan Holding

Ada dinamika menarik menanggapi kebijakan holding saat ini. Yakni ketika sekelompok orang yang mengatasnamakan Koalisi Masyarakat Sipil Penyelamat BUMN resmi mendaftarkan uji materi atas PP 47/2017 ke Mahkamah Agung (MA). Koalisi ini antara lain beranggotakan Agus Pambagio, Marwan Batubara, Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan, dan Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas Sahid Jakarta.

Ada beberapa hal yang mendorong uji materi atas PP No 47/2017. Pertama, negara dianggap kehilangan penguasaan langsung atas BUMN yang kini menjadi anak perusahaan. Kedua, PP ini dinilai menyebabkan hilangnya kontrol Pemerintah, BPK, BPKP, dan KPK atas eks. BUMN tersebut. Ketiga, PP itu berpotensi menyebabkan terjadinya aksi korporasi holding yang berpotensi merugikan kepentingan nasional, karena perubahan bentuk dari perusahaan negara menjadi swasta dapat menghapus kontrol pemerintah dan DPR. Keempat, terbitnya PP 47/2017 diyakini akan menghilangkan *public service obligation* (PSO) kepada anak perusahaan. Mereka menganggap telah terjadi degradasi peran BUMN dalam mensejahterakan rakyat sesuai amanat UUD 1945.

Holding Go Ahead

Saat ini uji materi itu masih bergulir. Sementara itu Pemerintah terus mematangkan rencana holding berikutnya, antara lain holding perbankan dan holding konstruksi/jalan tol. Ada indikasi ketika terbit PP holding berikutnya, uji materi sudah menantinya. Tentang upaya ini, tentu menjadi hak setiap warga negara untuk melakukan uji konstitusional atas sebuah peraturan. Ini justru menghidupkan demokrasi hukum di Indonesia. Namun yang perlu dijaga adalah, permohonan uji materi hendaknya tidak membabi-butu. Artinya para pemohon hendaknya tidak harus selalu mengajukan uji materi setiap kali PP holding terbit. Hal ini mengingat sebelumnya kelompok Agus Pambagio ini juga mengajukan uji materi atas PP 72/2016. Dasar pertimbangannya kurang lebih sama dengan uji materi atas PP 47/2017. Namun tuntutan uji materi ini kandas.

Sehubungan dengan uji materi ini, benarkah dengan pengalihan saham tersebut, Pemerintah menjadi tidak punya kontrol lagi atas anak perusahaan? Menjawab pertanyaan itu, Deputy Bidang Usaha Tambang, Industri Strategis dan Media Kementerian BUMN, Fajar Harry Sampurno menegaskan, dengan pengalihan saham tersebut, tidak membuat kontrol pemerintah hilang. Pemerintah tetap memiliki kontrol langsung dengan adanya saham Seri A dwiwarna dan melalui BUMN Induk yang memiliki saham mayoritas. “Jangan khawatir, Pemerintah masih punya saham dwiwarna di anak perusahaan” kata Harry dalam berbagai kesempatan. Seperti diketahui, saham

dwiwarna adalah *golden share* yang pemegangnya memiliki hak lebih dibandingkan pemilik saham lainnya. Saham tersebut dimiliki Pemerintah.

Jadi, eks. BUMN yang tidak bertindak sebagai induk holding, akan diperlakukan sebagai anak perusahaan yang setara dengan BUMN, sebab pemerintah memegang saham dwiwarna. Berdasarkan PP 72/2016, anak-anak perusahaan masih dapat memperoleh penugasan pemerintah selayaknya BUMN.

Demikian halnya terhadap anak-anak perusahaan tersebut, DPR juga tetap memiliki kewenangan pengawasan sesuai dengan UU MD3. Semua kegiatan yang berhubungan dengan pengawasan DPR tidak ada perubahan. Kewenangan tersebut sama sekali tidak dikurangi dengan adanya PP 72/2016.

Bersiap untuk potensi gugatan berikutnya

Terkait urusan hukum di atas, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan Pemerintah. **Pertama**, karena masih berprosesnya uji materi atas PP 47/2017, maka Pemerintah perlu mengantisipasi kemungkinan permohonan uji materi atas holding migas, juga holding-holding berikutnya. Kecuali permohonan uji materi atas PP 47/2017 itu kandas, mungkin Pemerintah bisa melenggang.

Kedua, kemungkinan adanya dugaan praktik monopoli di grup holding. Ini mengingat pembentukan *holding* dapat saja diartikan sebagai sebuah persekutuan perusahaan sejenis yang melakukan perbuatan bisnis bersama-sama. Ini nantinya mungkin akan mempengaruhi situasi di pasar. Ini terutama dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha (UU 5/1999). Berdasarkan UU 5/1999, pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain dalam kerangka kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar. Sebagaimana dimaklumi, UU 5/1999 ini tidak membedakan status perusahaan swasta dan BUMN. Ini tentunya perlu dikonsultasikan dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Ketiga, bergabungnya BUMN yang berbeda-beda latar belakangnya, akan berpotensi membawa persoalan baru. Bisa jadi soal pendanaan silang yang bisa menyebabkan gangguan di BUMN induk dalam menyuplai anak perusahaan. Bisa juga masalah dari sisi induk BUMN yang justru banyak masalah di dalamnya dibanding anak perusahaannya. Ini bisa menimbulkan kegalauan banyak kalangan karena menilai perusahaan yang sehat akan menanggung ruginya. Belum lagi nanti isu ini bergerak liar ke arah kerugian Negara. Atau bisa juga permasalahan muncul dari perbedaan status antara perusahaan terbuka (Tbk) dengan perusahaan tertutup yang ada di grup holding. Ini yang kiranya memerlukan jaminan kepastian bagi para investor.

(Zachroni, April 2018)