

POLICY BRIEF

# Menakar Akuntabilitas Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN



## *Policy Brief*

### **Menakar Akuntabilitas Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN**

**Indonesia Corruption Watch**

**2021**



## Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara dengan kasus Covid-19 tertinggi di dunia. Hingga 5 April 2021, terdapat 1.537.967 total kasus positif Covid-19 dan 41.815 orang diantaranya meninggal dunia. Tingginya jumlah kasus lantas memberi dampak terhadap berbagai aspek dalam kehidupan bersama. Selain aspek kesehatan dan sosial, ekonomi adalah salah satu yang terkena imbas.

Untuk menyangga ekonomi agar tidak semakin terpuruk, Pemerintah mengeluarkan kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Kebijakan itu diatur dalam pasal 11 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) no 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Perppu itu dikeluarkan pada 31 Maret 2020, dan disahkan menjadi Undang-Undang nomor 2 tahun 2020 pada 18 Mei 2020.

Tak lama kemudian dikeluarkan peraturan turunan yaitu PP No 23 tahun 2020 dan direvisi dengan PP No 42 tahun 2020. Sederet peraturan teknis lainnya turut diterbitkan oleh berbagai instansi, terutama Kementerian Keuangan RI. Melalui kebijakan PEN, pemerintah dapat melakukan penyertaan modal negara (PMN), penempatan dana, investasi pemerintah, dan penjaminan. Fokus kebijakan PEN sendiri adalah dukungan kepada BUMN, pelaku Usaha Mikro, Usaha Kecil, Usaha Menengah, Usaha Besar, dan Koperasi.

Dokumen Policy Brief ini menyoroti kebijakan PEN bagi BUMN. Indonesia Corruption Watch (ICW) menilai BUMN selama sebelum pandemi telah banyak menghadapi permasalahan, termasuk buruknya tata kelola sehingga berbagai praktek penyimpangan dan korupsi terjadi. Dengan adanya kebijakan PEN bagi BUMN, perusahaan plat merah yang buruk kinerjanya dapat terlindung di balik hantaman pandemi sehingga berharap dukungan PEN dari Pemerintah.

Sebagai gambaran, pada masa awal kebijakan PEN dikeluarkan, total dana yang dianggarkan khusus untuk BUMN (klaster korporasi) sebesar Rp 44,57 triliun dari total anggaran Rp 589,65 triliun. Jumlah itu lalu meningkat menjadi Rp 53,57 triliun, dan kembali meningkat di akhir tahun menjadi Rp 62,2 triliun. Namun tidak diketahui secara jelas keputusan bertambahnya anggaran beserta alasan kenaikannya.

ICW melakukan penelusuran terhadap dokumen-dokumen terkait BUMN yang bersifat terbuka, seperti laporan keuangan, laporan tahunan, audit BPK, dan lain-lain. Kami turut meminta pandangan ahli untuk menilai kebijakan PEN untuk BUMN. Penelusuran kami lakukan mulai November 2020 – Maret 2021. Terdapat 11 BUMN yang menjadi pintu masuk kami dalam memberikan catatan awal mengenai kebijakan PEN. BUMN tersebut adalah yang tercatat mendapat prioritas awal saat kebijakan PEN dikeluarkan.



## Berbagai Faktor Ancaman Efektifitas PEN BUMN

### 1. Korupsi BUMN

Korupsi di tubuh BUMN bukan hal asing. ICW mencatat sepanjang tahun 2010 – 2020 terdapat 160 kasus korupsi BUMN. Contoh kasus korupsi yang menyita perhatian publik adalah kasus PT Asuransi Jiwasraya yang ditaksir merugikan negara hingga Rp 37,4 triliun<sup>1</sup>. Selain itu terdapat skandal suap dan pencucian uang yang menyangkut mantan Direktur Utama PT Garuda Indonesia Emirsyah Satar. Ia menerima suap sebesar Rp 49,3 miliar dan pencucian uang mencapai Rp 87,464 miliar<sup>2</sup>.

| BUMN         | Jumlah Kasus |
|--------------|--------------|
| PT PLN       | 21           |
| PT Pertamina | 13           |
| BRI          | 12           |
| Perum Bulog  | 12           |
| BNI          | 6            |

*BUMN dengan jumlah kasus korupsi terbanyak 2010 – 2018*

### 2. Kinerja BUMN Tidak Maksimal

Sebelas BUMN yang mendapat suntikan dana saat awal kebijakan dana PEN tidak seluruhnya memiliki kinerja baik. Nyaris seluruh BUMN tersebut secara konsisten mengalami kenaikan hutang selama tahun 2015 – 2019. Sejumlah BUMN juga sempat mengalami kerugian dalam kurun waktu yang sama.

<sup>1</sup>BUMN dengan jumlah kasus korupsi terbanyak 2010 – 2018

<sup>2</sup><https://kabar24.bisnis.com/read/20200506/16/1237420/didakwa-suap-dan-pencucian-uang-ini-pleidoi-emirsyah-satar>

| BUMN                                                  | Tahun Kenaikan Hutang                          | Keterangan                          |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------|
| PT PLN                                                | 2016 – 2019                                    | Rugi pada laba kotor (2016 - 2019)  |
| PT Utama Karya                                        | 2015 – 2019                                    |                                     |
| PT Garuda Indonesia (GIAA)                            | 2015 – 2019                                    | Rugi pada laba bersih (2017 – 2018) |
| PT Kereta Api Indonesia                               | 2015 – 2019                                    |                                     |
| PT Perkebunan Nusantara (PTPN)                        | 2015 – 2019                                    | Rugi pada laba bersih (2017 – 2018) |
| PT BPUI                                               | Tidak diketahui                                |                                     |
| PT Permodalan Nasional Madani (PNM)                   | 2015 – 2016 (data selanjutnya tidak diketahui) |                                     |
| PT Krakatau Steel                                     | 2015 - 2019                                    | Rugi pada laba usaha (2017 – 2018)  |
| PERUMNAS                                              | 2015 - 2019                                    |                                     |
| PT Pertamina                                          | 2015 – 2019                                    |                                     |
| PT Pengembangan Pariwisata Indonesia (Persero) (ITDC) | 2015 - 2019                                    |                                     |

*Gambaran Singkat Kinerja 11 BUMN Penerima Dana PEN*

Sekretaris Jenderal Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (Fitra) Misbah Hasan mengatakan, dari 113 BUMN hanya 10 BUMN yang secara konsisten menyumbangkan laba kepada pendapatan negara. Dari sepuluh BUMN, lanjut Misbah, hanya empat yang memberi kontribusi besar bagi pendapatan negara, yaitu Pertamina, Telkom, Bank BRI, dan Bank Mandiri. Kontribusi 10 tahun terakhir mencapai Rp 209,43 triliun atau 72 persen dari total sumbangan BUMN sebesar Rp 290,46 triliun.

Direktur Institute for Development of Economics and Finance (INDEF) Enny Sri Hartati mengatakan hingga akhir 2020 kinerja sebagian besar BUMN masih belum optimal. Bahkan banyak BUMN yang masih bermasalah. Dari 107 perusahaan BUMN, hanya sekitar 18 BUMN yang secara rutin menyetor dividen ke negara dan menggerakkan ekonomi rakyat.

Gambaran mengenai kinerja BUMN di atas dapat digunakan untuk menyoroti hal-hal sebagai berikut. Pertama, bagaimana Pemerintah menentukan kriteria BUMN yang layak mendapat dukungan dan yang tidak saat awal-awal dana PEN digelontorkan. Kedua, kejelasan dari Pemerintah untuk menjamin kucuran dana terhadap 11 BUMN akan berdampak positif pada penerimaan negara. Dengan berkaca pada masalah korupsi dan tata kelola buruk yang membuat berbagai BUMN merugi, dana PEN yang mereka terima dikhawatirkan hanya digunakan untuk membayar hutang BUMN penerima yang akan jatuh tempo. Ketiga, kejelasan dari pemerintah untuk memastikan BUMN lain yang mendapat kucuran dana PEN dapat memberi dampak positif pada penerimaan negara.



### 3. Anggaran PEN tidak transparan

Sebelas BUMN yang mendapat suntikan dana saat awal kebijakan dana PEN tidak seluruhnya memiliki kinerja baik. Nyaris seluruh BUMN tersebut secara konsisten mengalami kenaikan utang selama tahun 2015 – 2019. Sejumlah BUMN juga sempat mengalami kerugian dalam kurun waktu yang sama.

Setali tiga uang, tidak semua BUMN mengumumkan rencana penggunaan anggaran PEN. Jikapun terdapat BUMN yang mengumumkan rencana penggunaan anggaran, hal itu tidak disampaikan secara rinci. Realisasi juga tidak disampaikan oleh masing-masing BUMN.

Perubahan anggaran PEN untuk BUMN tahun 2020 juga dilakukan berkali-kali. Pada awal kebijakan PEN, total anggaran untuk BUMN (klaster korporasi) sebesar Rp 44,57 triliun. Jumlah itu sempat meningkat menjadi Rp 53,57 triliun, dan kembali meningkat hingga mencapai Rp 62,2 triliun.

Namun penjelasan yang lengkap mengenai alasan kenaikan anggaran itu tidak dapat ditemukan. Dalam beberapa kesempatan, pemerintah bahkan menyebutkan anggaran yang berbeda. Besaran anggaran untuk BUMN tercantum sebesar Rp 62,2 triliun, namun pada kesempatan lain jumlahnya disebutkan sebesar Rp 61,2 triliun.

Minimnya informasi mengenai dana PEN perlu dijadikan catatan mengingat anggaran yang digelontorkan berjumlah besar. Apabila prinsip transparansi tidak dilaksanakan dengan patut, maka potensi penyelewengan semakin terbuka.

### 4. Impunitas bagi pengambil kebijakan PEN

Terdapat ketentuan dalam kebijakan penanganan pandemi Covid yang memberi kekebalan hukum bagi pengambil kebijakan. Ketentuan itu diatur dalam pasal 27 ayat (1) UU 2 Tahun 2020 yang berbunyi:

*‘Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.’*

Pasal tersebut menegaskan bahwa segala yang berkaitan dengan kebijakan PEN tidak dapat digolongkan sebagai kerugian negara. Akademisi UI Qurrata Ayuni mengatakan, dengan adanya ketentuan tersebut, BUMN dimungkinkan untuk tidak mengelola dukungan dana secara akuntabel, terutama karena merasa bebas dari tuduhan kerugian negara.

Kekebalan itu, lanjut Qurrata, lantas dapat memberi preseden buruk tentang pengelolaan keuangan negara dan akuntabilitas BUMN pada kondisi krisis. Pada akhirnya hal itu akan menjadi kontraproduktif dengan tujuan utama penyelamatan BUMN. Selain itu kebijakan dengan dalil penyelamatan seperti dalam kasus korupsi BLBI juga dapat bermunculan.

## 5. PEN untuk BUMN minim pengawasan

Kebijakan PEN belum mendapat pengawasan yang patut. Ketentuan mengenai pengawasan baru dilekatkan kepada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) selaku pengawas internal. Akan tetapi peran serta lembaga lain seperti BPK RI, aparat penegak hukum (KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan), dan DPR RI tidak diketahui secara jelas.

Qurrata Ayuni menyebut bahwa tidak terdapat kejelasan mengenai indikator-indikator keberhasilan dalam pengawasan kebijakan PEN. Pengawasan oleh karena itu lebih dititikberatkan pada aspek administrasi. Tidak adanya indikator pengawasan dan sanksi administrasi memperlihatkan adanya kelonggaran kebijakan dalam PEN (*loose policy*). Padahal semestinya kelonggaran itu tidak dilakukan pada masa darurat pandemi.



## Rekomendasi

- 1 Pemerintah dan masing-masing BUMN penerima PEN segera mengumumkan rencana dan realisasi penggunaan dana PEN BUMN secara luas, terbuka, dan berkala. Penyampaian dilakukan secara terperinci dan mudah dikonsumsi oleh publik.

Pemerintah memberikan prasyarat kepada BUMN untuk menjalankan prinsip transparansi dalam pengelolaan dana PEN. BUMN diberikan kewajiban untuk mengumumkan secara berkala rencana dan penggunaan dana PEN kepada publik. Jika prasyarat itu tidak dipenuhi, kucuran dana bagi BUMN dapat dibatalkan.

Pemerintah dan BUMN dapat berpedoman pada UU No 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik beserta regulasi lain yang mendukung. Pemerintah dan BUMN dapat berinovasi dengan membentuk portal khusus mengenai PEN yang dapat diakses oleh publik luas. Portal dapat mencakup perencanaan anggaran, penggunaan anggaran, dan pembaruan informasi secara berkala mengenai kebijakan PEN.

- 2 Kebijakan PEN mendapat pengawasan yang lebih ketat dan meluas. Perlu ada mekanisme pengawasan yang lebih jelas, mencakup kejelasan beserta penugasan mengenai lembaga-lembaga yang berwenang dan bertugas untuk mengawasi dana PEN. Aparat penegak hukum juga perlu digandeng, terutama dalam pencegahan ataupun penindakan. Selain itu perlu dipastikan bahwa publik dapat berpartisipasi mengawasi kebijakan PEN.
- 3 Pengucuran dana PEN dilakukan secara bertahap dengan melakukan evaluasi dalam setiap tahapan. Evaluasi mempertimbangkan kemampuan dan efektivitas BUMN penerima dukungan dalam memanfaatkan dan mengelola dana PEN. Selain itu evaluasi perlu menyertakan aspek transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana PEN.
- 3 Evaluasi dan audit menyeluruh terhadap dana PEN dan BUMN yang mendapat kucuran dana PEN. Langkah ini perlu dilakukan mengingat PEN bertujuan untuk penyelamatan BUMN. Perlu ada pembuktian bahwa dana triliunan rupiah yang dikucurkan berhasil mencapai tujuan tersebut. Selain itu hal ini juga penting untuk melihat akuntabilitas penggunaan dana oleh BUMN, kelayakan BUMN untuk kembali menerima dana PEN, dan mengukur dampak pemberian dukungan bagi penerimaan negara.