

# Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN

Indonesia Corruption Watch 2021



# *Catatan Kritis*

**Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional  
untuk BUMN**

**Indonesia Corruption Watch**

**2021**



Catatan Kritis  
Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN

**Indonesia Corruption Watch – 2021**

Penulis  
**Misbah Hasan**  
**Enny Sri Hartati**  
**Qurrata Ayuni**



## DAFTAR ISI

Stimulus PEN Bagi BUMN Sudah Efektifkah?

4

Efektivitas PEN BUMN 2020

13

Menjamin Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional Yang Akuntabel

24



# Stimulus PEN Bagi BUMN Sudah Efektifkah?

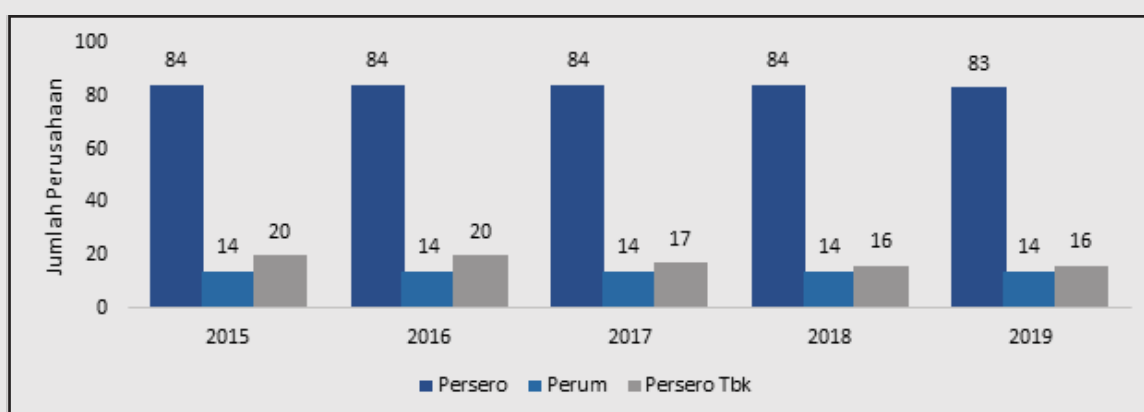
Misbah Hasan

Sekjen Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA)

## ■ Potret BUMN Kita Kini

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan<sup>1</sup>. BUMN merupakan bagian dari pelaku ekonomi di Indonesia, selain pelaku usaha swasta, UMKM, dan koperasi. Sebagai pelaku perekonomian nasional, peran BUMN sangat penting yaitu sebagai pelaksana pelayanan publik, produsen barang dan jasa, penyeimbang peran swasta dalam pasar, serta turut membantu dan mendorong pengembangan usaha-usaha kecil, mikro dan menengah (UMKM).

Grafik 1  
Jumlah BUMN di Indonesia Tahun 2015-2019



Sumber: Statistik Keuangan BUMN dan BUMD 2019, diolah oleh FITRA

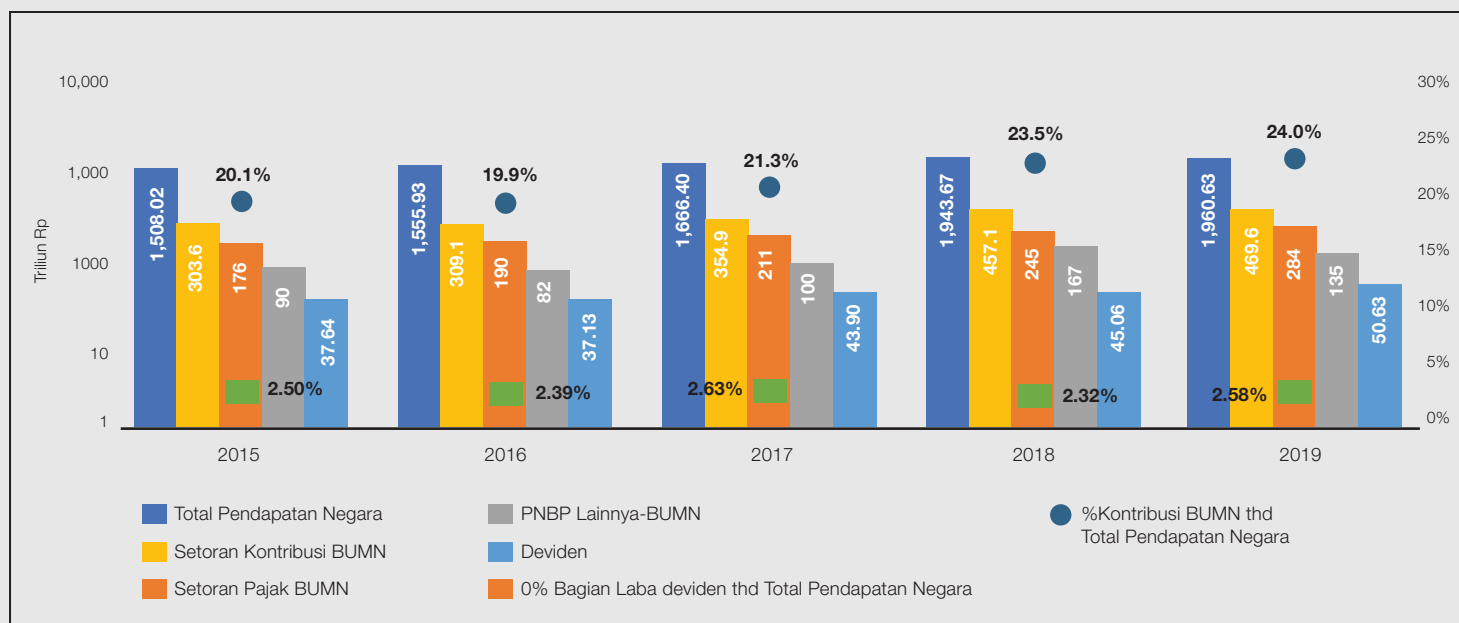
**Jumlah BUMN di Indonesia mengalami penyusutan dari tahun 2015 hingga 2019.** Pada 2015 dan 2016 jumlah BUMN sebanyak 118 perusahaan yang terdiri dari 84 Persero, 14 Perum, dan 20 Persero Tbk. Pada 2017 hingga 2019 jumlah perusahaan berkurang menjadi sekitar 115 hingga 113 perusahaan. Penyusutan terbanyak pada BUMN yang berbentuk Persero Tbk. Penyusutan jumlah BUMN disinyalir karena ada beberapa penggabungan BUMN menjadi satu holding, terutama BUMN sektor pertambangan.

**BUMN merupakan salah satu sumber penerimaan negara, meski persentase kontribusi BUMN terhadap pendapatan negara relatif rendah.** Pada periode 2015-2019, rerata persentase total kontribusi BUMN terhadap total pendapatan negara hanya sebesar 22,2 persen. Bahkan rerata persentase dividen terhadap total pendapatan negara pada periode yang sama hanya sebesar 2,5 persen, dengan rerata pertumbuhan dividen hanya mencapai delapan persen. Hal ini tentu memprihatinkan mengingat jumlah BUMN di Indonesia mencapai ratusan. Jika dilihat lebih dalam, laba yang dihasilkan oleh BUMN terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) hanya sekitar  $\pm 16$  persen sejak 2018, jauh lebih kecil dibanding dengan Singapura misalnya. Pada tahun yang sama aset Superholding Temasek Singapura mencapai USD227 miliar dan mampu berkontribusi terhadap pendapatan negara Singapura sebesar 21,6 persen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

<sup>2</sup><https://www.idxchannel.com/market-news/kontribusi-bumn-ke-ekonomi-indonesia-disebut-erick-masih-kecil>

Grafik 2  
Kontribusi BUMN Terhadap Pendapatan Negara Tahun Anggaran 2015-2019



Sumber: LKPP 2015-2019 dan BEI, diolah oleh Fitra

**Dari 113 BUMN hanya 10 BUMN yang secara konsisten menyumbangkan laba kepada pendapatan negara.** Dari 145 BUMN yang kemudian mengalami restrukturisasi hingga menjadi 113 BUMN, hanya terdapat sepuluh BUMN yang secara konsisten menjadi penyumbang laba (deviden) selama periode 2010-2019. Kesepuluh BUMN tersebut adalah: 1) Pertamina yang menyumbang deviden sebesar Rp81,61 triliun; 2) Telkom sebesar Rp52,31 triliun; 3) Bank BRI sebesar Rp41,91 triliun; 4) Bank Mandiri sebesar Rp33,59 triliun; 5) PLN sebesar Rp25,74 triliun; 6) PGN sebesar Rp15,98 triliun; 7) Bank BNI sebesar Rp 14,81 triliun; 8) Pupuk Indonesia sebesar Rp12,14 triliun; 9) Semen Indonesia sebesar Rp 6,79 triliun; dan 10) Mind ID sebesar Rp5,53 triliun<sup>3</sup>.

**Dari kesepuluh BUMN, hanya empat BUMN yang memiliki kontribusi besar terhadap pendapatan negara.** Keempat BUMN tersebut yaitu Pertamina, Telkom, Bank BRI, dan Bank Mandiri. Kontribusi empat BUMN tersebut dalam 10 tahun terakhir mencapai Rp209,43 triliun atau 72 persen dari total sumbangan 10 BUMN terbesar terhadap APBN sebesar Rp290,46 triliun, bahkan PT Freeport Indonesia ternyata hanya tiga kali masuk dalam daftar 10 BUMN yang memberikan kontribusi terhadap PNBPKND. Freeport Indonesia masuk pada 2010, 2011, dan 2017, dengan total setoran sebesar Rp4,66 triliun (Pemerintah memiliki 9,36 persen saham di Freeport sejak Kontrak Karya II tahun 1991)<sup>4</sup>.

**Selain kontribusi terhadap pendapatan negara yang tidak terlalu signifikan, BUMN juga menghadapi masalah korupsi.** Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat, sepanjang tahun 2015 hingga 2020 korupsi di instansi BUMN Indonesia mencapai 64 kasus. Jumlah kasus tertinggi terjadi pada 2019 dengan 17 kasus. Tertinggi kedua terjadi pada tahun 2017 dan 2020, masing-masing sebanyak 13 kasus. Kasus yang masih hangat dan menjadi perbincangan publik di awal 2020 adalah mega skandal PT. Asuransi Jiwasraya Tbk (Persero). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan potensi kerugian negara akibat penyelewengan keuangan perusahaan plat merah ini mencapai Rp17 triliun. Pada Juli 2020, KPK kembali menemukan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh PT. Waskita Karya (Persero) berupa subkontrak fiktif pada proyek-proyek yang dikerjakan perusahaan ini. Setidaknya ada 41 subkontrak fiktif pada 14 proyek selama 2009-2015 dengan estimasi merugikan negara hingga Rp202 milyar<sup>5</sup>.

<sup>3</sup>LKPP 2019

<sup>4</sup><https://lokadata.id/artikel/ini-daftar-10-bumn-penyumbang-terbesar-apbn>

<sup>5</sup><https://lokadata.id/artikel/ini-daftar-10-bumn-penyumbang-terbesar-apbn>

## ■ Dampak COVID-19 bagi BUMN

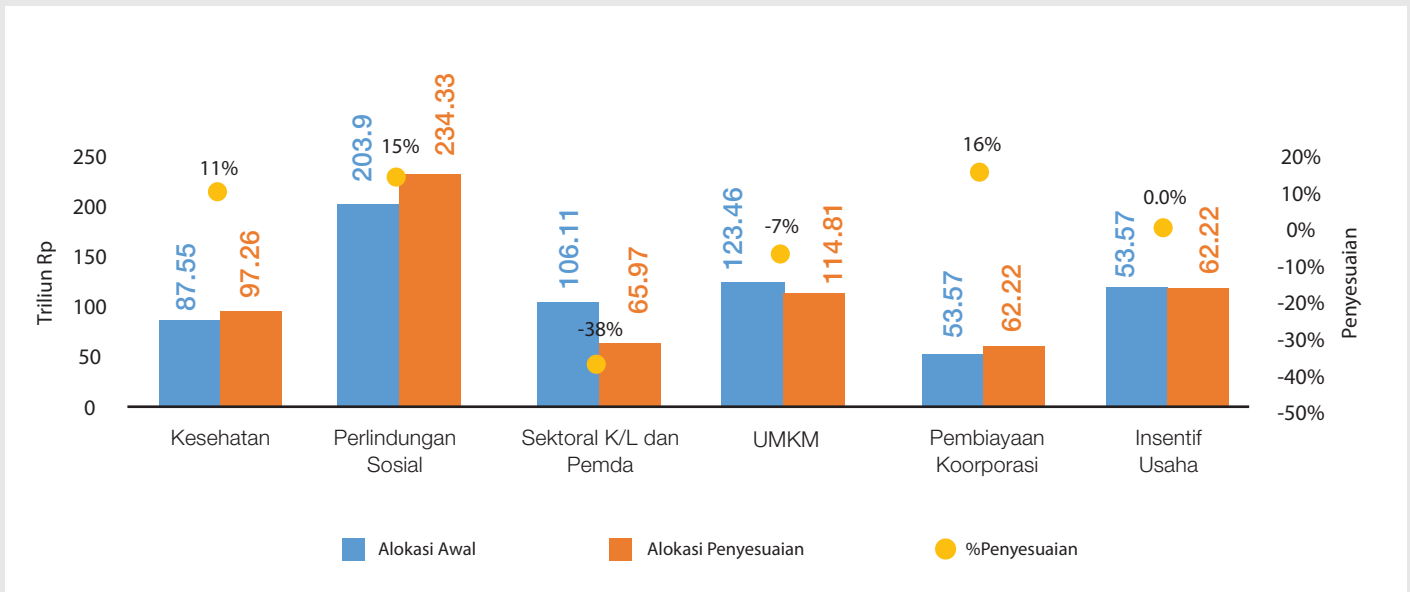
**Banyak BUMN yang ‘rontok’ akibat pandemi COVID-19, khususnya BUMN yang bergerak di sektor energi, pariwisata, dan infrastruktur.** COVID-19 jelas-jelas memberikan efek buruk di berbagai sektor, terutama sektor kesehatan, ekonomi – termasuk BUMN, dan sosial. BUMN yang masih menghadapi berbagai permasalahan sebagaimana ulasan sebelumnya, semakin terpuruk saat pandemi COVID-19 menerpa Indonesia pada awal Februari 2020. BUMN yang digadang-gadang menjadi pilar ekonomi nasional tak kuasa menahan laju kontraksi pendapatan perusahaan. Banyak BUMN yang mencatatkan keuntungan luar biasa pada 2019 – sebelum pandemi, di 2020 bahkan nyaris bangrut dengan merumahkan puluhan karyawan. BUMN yang mengalami keterpurukan akibat COVID-19 adalah BUMN yang bekerja pada sektor energi seperti PT. PLN dan PT. Pertamina, BUMN sektor pariwisata, seperti PT. Garuda Indonesia Tbk (GIAA) dan hotel-hotel BUMN, serta BUMN yang bergerak pada infrastruktur transportasi seperti PT Kereta Api Indonesia (PT. KAI), Jasa Marga, PT. Waskita Karya yang mengelola jalan tol.

**Kebijakan PSBB dan PPKM secara tidak langsung menjadi sebab merosotnya kinerja keuangan BUMN.** Merespon tingginya penularan COVID-19 di tingkat masyarakat, pemerintah kemudian mengambil kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Perberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Kebijakan ini terpaksa diambil di tengah dilema yang dihadapi oleh pemerintah untuk menyeimbangkan antara penanganan bidang kesehatan, pemulihan ekonomi dan potensi gejolak sosial akibat meningkatnya kemiskinan dan pengangguran. Dampak yang ditimbulkan ternyata tidak sesuai dengan prediksi. Tingkat keterpaparan harian COVID-19 di masyarakat bukannya menurun tapi justru bertambah, paling tidak hingga Februari 2021. Sementara itu, ‘kelas menengah’ Indonesia masih enggan membelanjakan uangnya di pasar, masih menahan untuk bepergian ke tempat wisata, dan lebih memilih work from home (WFH) dibanding pergi ke kantor. Secara tidak langsung, hal ini juga mempengaruhi memburuknya kinerja keuangan BUMN.

**Dari aspek keuangan negara, pemerintah mengambil kebijakan realokasi dan refocusing anggaran guna menyelamatkan perekonomian nasional – termasuk keuangan BUMN.** Kebijakan ini ditandai dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 tahun 2020 yang mengatur kebijakan realokasi dan refocusing anggaran untuk penanganan COVID-19 dan stabilitas keuangan negara. Perppu ini pada akhirnya ditetapkan menjadi UU No. 2 Tahun 2020 setelah melalui pembahasan dengan DPR RI. Regulasi ini kemudian dibackdown dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan/Keputusan Menteri (Permen/Kepmen) serta beberapa kebijakan lanjutan yang mengatur tentang mekanisme penganggaran untuk penanganan COVID-19 baik di tingkat pusat dan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota), bahkan sampai tingkat desa. Tak kurang dari 56 regulasi turunan UU No. 2 Tahun 2020 yang mengatur tentang realokasi dan refocusing anggaran kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, mekanisme penggunaan dana transfer ke daerah, realokasi Dana Desa untuk Bantuan Langsung Tunai (BLT), serta kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang salah satunya mengatur dana talangan untuk korporasi (BUMN).

**Korporasi (BUMN) mendapat suntikan dana hingga Rp62,22 triliun melalui skema Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN).** Program PEN diatur dalam PP 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam rangka mendukung kebijakan keuangan negara untuk penanganan COVID-19 dan penyelamatan ekonomi nasional. PP ini merupakan implementasi dari Pasal 11 Perppu No. 1 Tahun 2020. Konsekuensinya, pemerintah melakukan perluasan cakupan program penanganan COVID-19 melalui PEN. Jika di awal program difokuskan pada empat bidang, yakni kesehatan, perlindungan sosial, insentif perpajakan dan stimulus kredit usaha rakyat serta pembiayaan pemulihan perekonomian dengan anggaran sebesar Rp405,1 triliun, maka melalui PEN cakupan program diperluas menjadi enam bidang, meliputi kesehatan, perlindungan sosial, sektoral kementerian/lembaga dan pinjaman ke pemda, dukungan UMKM, pembiayaan korporasi, dan bidang insentif usaha. Anggaran PEN mencapai Rp695,2 triliun. Adapun rincian dan perubahannya adalah sebagai berikut:

Grafik 3  
Kontribusi BUMN Terhadap Pendapatan Negara  
Tahun Anggaran 2015-2019



Sumber: Kementerian Keuangan 2020, diolah oleh FITRA

**Penyertaan Modal Negara (PMN) dalam PEN meningkat signifikan di 2020 meski kinerja BUMN masih belum optimal.** Penyertaan Modal Negara (PMN) adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi<sup>6</sup>. Penyertaan Modal Negara (PMN) atau sering disebut dengan dana talangan pemerintah naik tajam di saat pandemi, di mana pemerintah mengambil kebijakan untuk menaikkan penyertaan modal negara kepada sejumlah BUMN, angka tersebut cukup fantastis jika dibandingkan alokasi PMN pada tahun 2019, yaitu mengalami kenaikan 13,68 triliun, menjadi Rp31,48 triliun pada APBN Perubahan 2020, dan angka tersebut terus naik.

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 7, PP No.44 Tahun 2005

Tabel 1  
Perubahan Penyertaan Modal Negara PEN bagi Korporasi  
Tahun Anggaran 2020

Skema PEN Rp677,2 Triliun	Skema PEN Rp695,2 Triliun Per 3 Juli 2020	Skema PEN Rp695,2 Triliun Per 9 Nov 2020
Pembiayaan Korporasi Rp44,57 Triliun	Pembiayaan Korporasi Rp53,57 Triliun	Pembiayaan Korporasi Rp62,22 Triliun
1. Penempatan Dana untuk Restru Padat Karya Rp3,42 T	1. Penempatan Dana untuk Restru Padat Karya Rp3,42 T	1. PMN BUMN (termasuk tambahan PMN untuk PT Bio Farma) Rp24,07 T
2. Belanja IJP Padat Karya Rp5 T	2. PMN Rp20,5 T (HK Rp7,50 T, BPUI Rp6 T, PNM Rp1,5 T, ITDC Rp0,5 T, PPA Rp5 T)	2. Pemberian Pinjaman (Investasi kepada BUMN) Rp19,65 T
3. Penjaminan untuk Modal Kerja (Stop Loss) Padat Karya Rp1 T	3. Talangan (Investasi) untuk Modal Kerja Rp29,65 T (Garuda Rp8,50 T, KAI Rp3,50 T, PTPN Rp4,00 T, KS Rp3,00 T, Perumnas Rp0,65 T, PPA Rp10,00 T)	3. Penjaminan Kredit Korporasi Rp3,5 T, terdiri dari: a. Belanja IJP (Potensi Realisasi) Rp1,5 T b. Stop Loss Penjaminan Rp2 T
4. PMN Rp15,5 T		4. Pembiayaan SWF Rp15 T
5. Talangan untuk Modal Kerja Rp19,65		

Sumber: Kementerian Keuangan 2020, diolah oleh FITRA

**12 BUMN mendapat gelontoran stimulus pemulihan ekonomi di masa pandemi, kriteria distribusi lemah.** Saat skema PEN untuk korporasi masih Rp53,57 triliun, ada 12 BUMN yang beruntung mendapat tambahan stimulus anggaran, meski laporan kinerja keuangannya 'jeblok', bahkan saat sebelum pandemi. Gelontoran stimulus pemulihan ekonomi bagi BUMN lemah dalam kriteria. Adapun ke-12 BUMN<sup>7</sup> tersebut, antara lain:

<sup>7</sup> [https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita\\_media/baca/12973/Pulihkan-Ekonomi-RI-Pemerintah-Siapkan-Dana-Rp-152-Triliun-untuk-BUMN.html](https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/12973/Pulihkan-Ekonomi-RI-Pemerintah-Siapkan-Dana-Rp-152-Triliun-untuk-BUMN.html)



<b>Rincian Dana Bantuan Bagi BUMN</b>	<b>Besaran Dana (Triliun Rp)</b>
<b>Dana Talangan Investasi Untuk Modal Kerja</b>	
Garuda Indonesia (GIA)	8,5
Perum Perumnas	0,65
PT Kereta Api Indonesia (KAI)	3,5
PT Perkebunan Nusantara (PTPN)	4
Perum Bulog	13
PT Krakatau Steel (KS)	3
<b>Penyertaan Modal Negara (PMN)</b>	
PT PLN (Persero)	5
PT Hutama Karya (HK)	11
PT Pengembangan Pariwisata Indonesia (ITDC)	0,5
PT Permodalan Nasional Madani (PNM)	2,5
PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (BPU)	6,27
<b>Kompensasi</b>	
PT Pertamina (Persero)	48,25
PT PLN (Persero)	45,42
Perum Bulog	0,56

Sumber: Kemenkeu 2020, diolah oleh FITRA

1. PT. Hutama Karya (HK) untuk pembangunan jalan Tol Trans Sumatera; 2. PT. Permodalan Nasional Madani (PNM) untuk pembiayaan kredit UMKM; 3. PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (BPU) untuk penjaminan kredit usaha rakyat (KUR) dan UMKM; 4. PT Indonesia Tourism Development Coporation (ITCD) untuk pengembangan kawasan wisata Mandalika dan persiapan MotoGP 2021; 5. PT. Garuda Indonesia (GIA) karena adanya penurunan penumpang yang cukup signifikan selama pandemi COVID-19; 6. PT. KAI untuk dana modal operasional. 7. Perum Perumnas untuk modal kerja. 8. PT. Krakatau Steel (KS) sebagai dana relaksasi kepada industri hilir dan industri pengguna. 10. PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) senilai Rp4 triliun. Dana diberikan akibat penurunan harga minyak sawit mentah atau Crude Palm Oil (CPO) dan volume permintaan ekspor.

**Alokasi dana PEN untuk korporasi terus meningkat – termasuk pendanaan SWF, di 2021 anggarannya mencapai Rp69,95 triliun, padahal minim evaluasi.** Pada penetapan akhir anggaran PEN 2020, anggaran pembiayaan korporasi meningkat 16 persen dari Rp53,57 triliun menjadi Rp62,22 triliun. Alokasi anggaran ini ditujukan untuk memberikan suntikan tambahan modal bagi BUMN terutama PT. Bio Farma yang ditunjuk mengelola pengadaan vaksin, pemberian pinjaman (investasi), penjaminan kredit korporasi, dan pembiayaan Sovereign Wealth Fund (SWF). Penambahan anggaran untuk korporasi terlihat dipaksakan karena belum dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap BUMN yang menerima anggaran PEN. Terlebih lagi, ada pembiayaan SWF atau Indonesia Investment Authority (INA) yang masih menjadi perdebatan, baik dari aspek kelembagaan, integritas pelaksanaannya, maupun roadmap pengembangan investasi di Indonesia.

**Anggaran PEN untuk pembiayaan korporasi minim realisasi di awal pelaksanaan program, tapi sangat tinggi di akhir tahun 2020.** Pada periode April hingga September realisasi anggaran pembiayaan korporasi masih nol, realisasi baru terjadi per 26 Oktober 2020 sebesar Rp1 miliar dan Rp2 triliun pada 25 November 2020<sup>8</sup>. Serapan anggaran PEN untuk korporasi melonjak pada akhir tahun anggaran 2020 dimana realisasi mencapai Rp60,73 triliun atau 97,6 persen. Realisasi terbesar yaitu pada sub pos anggaran untuk penyertaan modal negara di 8 BUMN yang mencapai Rp39,07 triliun atau 64 persen terhadap total realisasi anggaran pembiayaan korporasi. Selain itu pemerintah juga turut memberikan pinjaman kepada BUMN sebesar Rp19,65 triliun atau 32 persen kepada 5 BUMN, meskipun sebagaimana diketahui bahwa PT. Garuda Indonesia dan Krakatau Steel memiliki kinerja keuangan yang buruk dan memiliki banyak utang. Serapan anggaran yang sangat tinggi di akhir tahun patut dipertanyakan efektivitasnya dan butuh audit BPK yang komprehensif.

<sup>8</sup> <https://tirto.id/realisasi-pen-pembiayaan-korporasi-baru-0002-jelang-akhir-2020-f6Cg>

Tabel 2  
 Realisasi Anggaran PEN untuk Pembiayaan Korporasi  
 Tahun Anggaran 2020



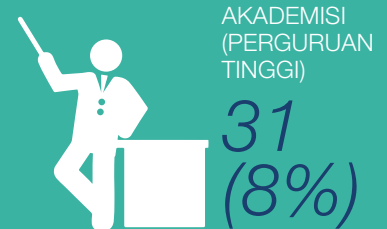
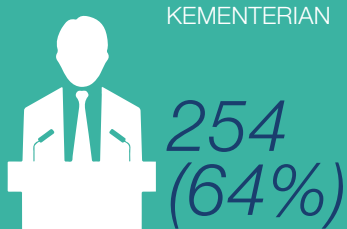
Sumber: Kementerian Keuangan, 2021

Alih-alih untuk program padat karya, **Penyertaan Modal Negara (PMN) dikala pandemi masih fokus pada BUMN sektor infrastruktur yang padat modal.** Penyertaan modal negara (PMN) terbesar diberikan kepada PT. Utama Karya sebesar Rp7,5 triliun untuk melaksanakan program pembangunan jalan, khususnya digunakan untuk menyelesaikan pembangunan ruas jalan tol. PNM kepada PT. Utama Karya sangat besar dibandingkan dengan PNM kepada Bio Farma yang digunakan membantu pengembangan vaksin COVID-19, dimana PT. Bio farma hanya menerima PNM sebesar Rp2 triliun. Jika pemberian PNM kepada Utama Karya didasarkan untuk melanjutkan program jalan tol Trans Sumatera dan dikatakan sebagai program padat karya, maka hal tersebut sangat tidak tepat, mengingat pembangunan jalan tol lebih kepada program padat modal yang menggunakan alat-alat berat lebih banyak, dibandingkan tenaga manusia.

**BUMN yang menjadi lahan bancakan bagi pembagian kursi politik.** Dari sisi integritas dan kepentingan politik, BUMN menjadi tempat empuk bagi-bagi kursi komisaris. Sebanyak 397 orang penyelenggara negara terindikasi merangkap jabatan komisaris di BUMN dan 167 orang di anak perusahaan BUMN pada 2019. Dari jumlah tersebut, sebanyak 254 atau 64 persen adalah pejabat kementerian, sebanyak 112 orang atau 28 persen adalah pejabat lembaga non-kementerian, dan sebanyak 31 orang atau delapan persen adalah pejabat dari perguruan tinggi. BUMN sebagai bancakan menjadi salah satu faktor lemahnya BUMN di dalam implementasi rencana bisnisnya, serta BUMN menjadi riskan terhadap kepentingan politik dan lahan 'sapi perah' bagi kelompok tertentu.

KOMISARIS TERINDIKASI RANGKAP  
JABATAN DI BUMN (2019)

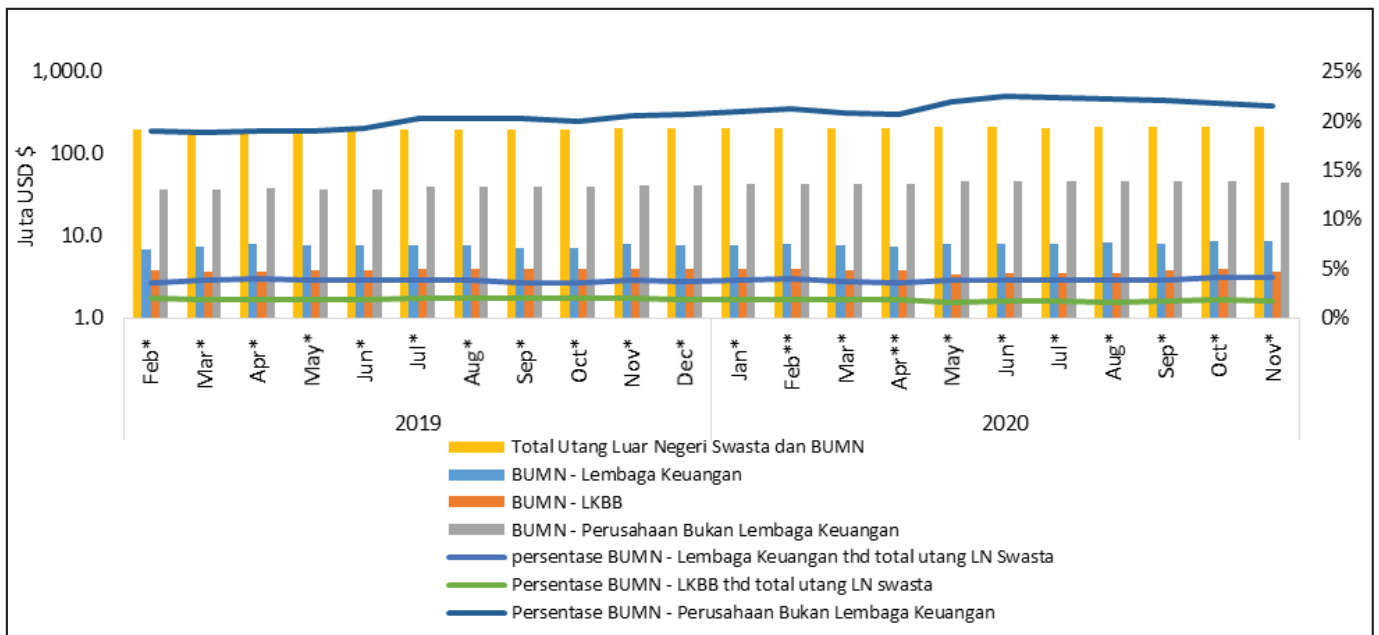
Komisaris Asal Kementerian Mencapai 64%



Sumber : Ombudsman RI, 2020

**Posisi utang BUMN terus naik sepanjang tahun, beban APBN semakin berat.** Pada bulan November 2020 posisi utang luar negeri BUMN terhadap total utang Luar Negeri swasta dan BUMN mencapai 27,44 persen atau USD 57,644 juta. Meskipun BUMN menyumbang pada penerimaan negara baik penerimaan pajak maupun bukan pajak, namun jika BUMN memiliki kinerja yang rendah, pada akhirnya mengakibatkan beban terhadap pengeluaran negara.

Grafik 4 Posisi Utang BUMN 2019-2020



Sumber: Kementerian Keuangan, 2020, diolah oleh FITRA

## ■ Kesimpulan dan Rekomendasi

**BUMN Indonesia memiliki persoalan internal yang relatif akut, mulai dari persoalan manajemen, rangkap jabatan komisaris, hingga tingginya kasus korupsi, untuk itu perlu reformasi menyeluruh dalam tatakelola BUMN.** Menteri BUMN yang saat ini dijabat oleh Erick Thohir mempunyai pekerjaan rumah yang berat. Berbagai persoalan yang telah disebutkan tersebut membutuhkan kepemimpinan yang kuat untuk mengembalikan citra dan marwah BUMN menjadi salah satu pilar ekonomi Indonesia, terlebih di saat pandemi COVID-19. Penandatanganan Kesepakatan Bersama antara 27 BUMN, KPK, dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) terkait penanganan pengaduan tindak pidana korupsi terintegrasi atau dikenal dengan *Whistleblowing System* TPK Terintegrasi baru-baru ini patut diapresiasi. Namun demikian, persoalan akut yang mengidap BUMN saat ini butuh reformasi tatakelola lebih menyeluruh.

**Besaran dana PEN yang telah dikucurkan kepada BUMN pada 2020 perlu evaluasi dan audit, mengingat ada pemberian dana bagi beberapa BUMN dirasa kurang tepat sasaran.** Pemerintah seharusnya dapat mempertimbangkan urgensi pemberian dana dukungan ke beberapa BUMN di tengah kondisi pandemi COVID-19. Sebagai contoh, pemberian dana dukungan bagi PT. Hutama Karya untuk pembangunan jalan Tol Trans Sumatera dirasa bukanlah hal yang *urgent* untuk dilaksanakan di saat pandemi sedang melanda. Begitu pula dengan pemberian dana dukungan bagi PT. ITCD untuk pengembangan kawasan wisata Mandalika dan persiapan MotoGP 2021 juga dirasa kurang tepat, mengingat sektor pariwisata belum pulih total. Harusnya pemerintah memprioritaskan pemberian stimulus PEN-nya kepada BUMN di bidang pertanian dan kelautan.

**Pemberian dana dukungan atau stimulus kepada BUMN yang sebelum pandemi kinerja keuangan sudah ‘jeblok’ dikhawatirkan hanya akan dipergunakan untuk membayar utang perusahaan.** Seperti diketahui sebelum pandemi COVID-19, sejumlah BUMN tersebut tercatat memiliki kondisi likuiditas keuangan yang kurang baik<sup>9</sup>. Pemerintah seharusnya dapat mempertimbangkan urgensi penggunaan dana penanganan COVID-19 dan pemulihan ekonomi nasional, yang seharusnya lebih diutamakan untuk bidang kesehatan guna penyelamatan penduduk Indonesia karena bagaimanapun juga sumber daya manusia adalah faktor penggerak utama dari seluruh sektor ekonomi, mendorong pemberian stimulus modal bagi UMKM, penguatan ketahanan pangan, penyediaan *sosial safety net* dibandingkan mengutamakan pembiayaan ekonomi yang tidak mencerminkan kebutuhan prioritas dalam penanganan dampak pandemi COVID-19.

**Peningkatan anggaran PEN untuk korporasi (BUMN) di tahun 2021 perlu transparansi dan kontrol lebih ketat, baik oleh pemerintah sendiri, lembaga penegak hukum, maupun oleh masyarakat.** Untuk itu, transparansi proses penetapan anggaran dan implementasi anggaran PEN bagi BUMN menjadi hal yang mutlak. Transparansi bisa dimulai dari publikasi hasil audit penggunaan anggaran PEN bagi BUMN tahun 2020, sehingga diketahui efektivitas atau inefektivitas penggunaan, besaran serapan, maupun potensi penyimpangan anggaran. Kontrol atau pengawasan oleh pemerintah dan penegak hukum pastinya dilakukan lebih melekat, mulai dari proses, implementasi hingga pertanggungjawaban akhir penggunaan anggaran. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat bisa dilakukan secara kolektif dan dilaporkan ke platform pengaduan yang ada di pemerintah (LAPOR!) maupun yang dikelola oleh KPK (JAGA KPK).

<sup>9</sup> <https://www.viva.co.id/berita/bisnis/1219412-dpr-kritik-dana-pemulihan-ekonomi-nasional-yang-dikucurkan-untuk-bumn>



## Efektivitas PEN BUMN 2020

Enny Sri Hartati - Peneliti Senior

Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)

### Stimulus Pandemi



Pandemi Covid-19 telah menyerang seluruh penjuru dunia, menjadi wabah penyakit yang menyebar ke lebih dari 200 negara. Dasyatnya dampak covid-19 terhadap perekonomian, memaksa sejumlah negara mengeluarkan berbagai paket stimulus fiskal. Pemerintah dan bank sentral Amerika Serikat (AS), menyiapkan total 1,4 triliun dollar AS dalam bentuk stimulus fiskal. Selain subsidi upah, dana talangan, dan fasilitas, AS juga melakukan pembelian surat utang perusahaan. Total stimulus AS mencapai US\$2 triliun (10% PDB), dimana US\$112,3 miliar (0,5% PDB) untuk kesehatan.

Tidak hanya AS, hampir seluruh negara juga menggelontorkan dana stimulus untuk memitigasi dampak dari Pandemi. Total stimulus Australia AUD\$189 miliar (9,7% PDB), dimana AUD\$2,4 miliar (0,1% PDB) untuk memperkuat sistem kesehatan. Inggris juga mengalokasikan anggaran untuk sistem kesehatan nasional 5 miliar GBP (0,23% PDB). Juga dukungan dunia usaha 25 miliar GBP (1,13% PDB), Penguatan sistem jaminan sosial 7 miliar GBP (0,32% PDB), penundaan pembayaran PPN, dan menanggung gaji masyarakat hingga 80% (max 2.500 GBP per pegawai per bulan) selama 3 bulan pertama.

Jepang juga mengeluarkan paket darurat 446 miliar Yen (0,1% PDB) untuk penundaan pembayaran pajak bagi dunia usaha terdampak pandemi. Juga realokasi stimulus 2,6 triliun Yen (4,8% PDB) di Desember 2019 untuk mengatasi COVID-19. Tiongkok meluncurkan paket stimulus 1,3 triliun RMB (1,2% PDB) untuk penanganan COVID-19. Stimulus fiskal Korea Selatan sekitar KRW 16 triliun (0,8% dari PDB). Antara lain alokasi untuk perawatan kesehatan, menopang rumah tangga, stimulus bisnis, penguatan komunitas lokal, menjaga pendapatan masyarakat.

Demikian juga Uni Eropa menggelontorkan paket stimulus 37 miliar EUR (0,3% PDB EU 27). Antara lain untuk mendukung penguatan fasilitas kesehatan, UMKM, pasar tenaga kerja, dan daerah terdampak. Aktivasi *escape clause* yang memungkinkan negara-negara anggota meningkatkan defisit fiskal di atas 3% PDB. Pemerintah Italia mengalokasikan € 25 miliar (1,4% dari PDB). Dana tersebut untuk memperkuat sistem perawatan kesehatan dan perlindungan masyarakat (€ 3,2 miliar), untuk mempertahankan pekerjaan dan mendukung pendapatan pekerja yang di-PHK dan wiraswasta (€ 10,3 miliar), untuk mendukung bisnis, termasuk penangguhan pajak dan penundaan pembayaran tagihan utilitas di sebagian besar kota yang terkena dampak pandemic (€ 6,4 miliar), dan untuk mendukung pembiayaan kredit (€ 5,1 miliar).



Negara-negara tetangga di kawasan ASEAN juga mengalokasikan anggaran stimulus pandemi. Total stimulus fiskal Malaysia RM 256 miliar. Paket pertama RM 6 miliar (27 February 2020). Kemudian 27 Maret RM250 miliar (RM128 miliar untuk program kesejahteraan and RM100 miliar untuk suport bisnis dan UMKM). Total stimulus fiskal Singapura S\$ 54,4 miliar (10,9 persen GDP). Paket stimulus pertama sebesar S \$ 6,4 miliar (18 Februari 2020). Pada tanggal 26 Maret, anggaran tambahan diumumkan senilai lebih dari S \$ 48 miliar. Total stimulus fiskal Thailand THB 518 miliar (3% dari PDB), antara lain untuk pengeluaran kesehatan, pemberian bantuan tunai dan pinjaman lunak di luar sistem jaminan sosial, dan dukungan untuk bisnis melalui pinjaman lunak dari Lembaga keuangan dan kantor jaminan sosial.

## Program Stimulus PEN

Pada awal memasuki pandemi, Biro Pusat Statistik (BPS) mencatat *pertumbuhan ekonomi Indonesia* pada triwulan I 2020 anjlok hanya mencapai 2,97 persen (year-on-year/yoy). Sekalipun masih tumbuh positif, namun mengalami penurunan cukup dalam. Apalagi, memasuki triwulan II 2020, ekonomi Indonesia langsung berkontraksi minus 5,32%. Anloknya pertumbuhan ekonomi tersebut, tentu akan berdampak langsung terhadap melonjaknya jumlah penganggur dan penduduk miskin. Terbukti per Agustus 2020 pengangguran bertambah menjadi 9,77 juta dan per September 2020 jumlah orang miskin menjadi 27,55 juta. Artinya, tingkat kemiskinan per September 2020 sebesar 10,19 persen, kembali seperti kondisi Maret 2018.

Guna merespon dan memitigasi dampak pandemi Covid-19 tersebut, Pemerintah membuat terobosan kebijakan melalui program stimulus Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Program PEN diluncurkan sejak Juni 2020, dengan total besaran anggaran mencapai Rp 695,2 triliun. Rincian alokasi anggaran PEN antara lain untuk bidang kesehatan Rp99,5 triliun, perlindungan sosial Rp230,21 triliun, serta untuk Sektor K/L dan Pemerintah daerah (Pemda) Rp67,86 triliun. Disamping itu, juga untuk stimulus Usaha Menengah Kecil dan Mikro (UMKM) Rp116,31 triliun, pembiayaan korporasi Rp60,73 triliun, serta insentif usaha Rp120,61 triliun. Dari dana PEN tersebut, yang disalurkan melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebesar Rp 121,73 triliun. Dana tersebut terbagi dalam dua kelompok, yaitu Pertama, Pemerintah menyuntik Dana Segar Rp75,94 Triliun. Kedua sisanya dalam bentuk pinjaman Investasi Pemerintah dalam rangka Pemulihan Ekonomi Nasional (IP-PEN).

## PEN BUMN

Sebagai entitas bisnis yang dimiliki Negara, di masa pandemi BUMN tentu sangat diharapkan mampu menggerakkan Perekonomian. Tidak salah jika Pemerintah menggunakan BUMN sebagai instrumen untuk mempercepat mekanisme stimulus fiskal. BUMN sebagai entitas bisnis, dapat berperan langsung di berbagai sektor, utamanya dapat menjadi motor penggerak ekonomi. BUMN dapat berperan mengatasi berbagai kemacetan sektor dunia usaha akibat pandemi. Antara lain pendobrak kemacetan aktivitas bisnis, membantu akses bahan baku, permodalan, pemasaran yang efisien. BUMN juga dapat memfasilitasi sektor padat karya (labor intensive) agar tetap mampu bertahan. Pendek kata, Pemerintah dapat memanfaatkan BUMN untuk memberikan berbagai fasilitas dan menyalurkan berbagai insentif untuk membantu cash flow sektor dunia usaha tetap mampu bertahan di masa pandemi.

Apalagi, pemerintah telah menyuntikkan dana yang cukup besar kepada sejumlah BUMN di tengah pandemi Covid-19. Nilai total dukungan atau injeksi yang digelontorkan pemerintah ke BUMN pada tahun 2020 mencapai Rp 143,63 triliun. Dimana Rp 27,56 triliun sudah tercantum dalam postur APBN 2020, ditambah yang dianggarkan melalui program PEN sebesar Rp 121,73 triliun. Bahkan ditambah lagi pencarian hutang pemerintah kepada BUMN sebesar Rp 108,48 triliun.

Secara rinci, anggaran PEN melalui BUMN dapat dikelompokkan menjadi 4 jenis, yaitu (1) Penanaman Modal Negara (PMN) sebesar Rp 56,28 triliun, (2) Penempatan Dana Pemerintah sebesar 30 triliun, (3) Investasi Pemerintah non permanen atau dana talangan sebesar Rp 19,65 triliun, dan (4) Penjaminan Pemerintah, antara lain untuk UMKM Rp6 triliun dan penjaminan infrastruktur Rp1,57 triliun.

Tabel 3  
Empat (4) Skema Program PEN BUMN

<p>1. Penanaman Modal Negara</p>	<p>2 Penempatan Dana Pemerintah</p>
<p>PMN ditujukan untuk memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha BUMN dan/atau anak perusahaan BUMN yang terdampak pandemic covid-19. Termasuk melaksanakan penugasan khusus Pemerintah</p>	<p>Tujuan penempatan dana untuk memberikan dukungan likuiditas kepada perbankan agar melakukan restrukturisasi kredit/pembiayaan dan/atau memberikan tambahan kredit/pembiayaan modal kerja.</p>
<p>3 Investasi Pemerintah Non Permanen</p>	<p>4 Penjaminan Pemerintah</p>
<p>Investasi Pemerintah non permanen merupakan skema pinjaman yang berfungsi sebagai stimulus modal kerja BUMN dalam jangka pendek dan harus dikembalikan BUMN ke Pemerintah berikut bunganya.</p>	<p>Penjaminan pemerintah diharapkan dapat mendorong penyaluran kredit dari sektor perbankan kepada pelaku usaha sehingga akan berdampak secara positif terhadap pertumbuhan dan pemulihan ekonomi nasional.</p>

Tujuan injeksi anggaran yang sangat besar tersebut melalui BUMN, tentu tidak sekedar menyelamatkan BUMN akibat terdampak Covid-19. Lebih dari itu, utamanya diharapkan sebagai upaya percepatan recovery ekonomi. Penugasan kepada BUMN strategis, diharapkan mampu menjadi motor penggerak kinerja sektor-sektor riil, Tidak hanya dalam bidang kesehatan dan infrastruktur, tetapi juga mendorong berbagai kinerja usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) agar mampu bertahan di tengah pandemi.



Total Penyertaan Modal Negara (PMN) pada BUMN sebesar Rp56,288 triliun. PMN diberikan kepada BUMN dan anak perusahaannya yang membutuhkan penguatan permodalan, guna melaksanakan fungsi mengakselerasi perekonomian maupun penugasan khusus pemerintah. Sejatinnya PMN kepada BUMN yang diberikan pada tahun 2020, dapat dikategorikan menjadi dua kelompok. Pertama yaitu PMN yang sebenarnya telah dialokasikan sebelum terjadinya Pandemi Covid-19. Kedua, PMN yang dialokasikan sebagai respon dan mitigasi pemerintah sebagai dampak pandemi.

PMN kategori pertama, yaitu yang sudah diputuskan sebelum pandemi antara lain diberikan kepada enam (6) BUMN. (1) PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) sebesar Rp5 triliun. PMN kepada PLN dengan dalih agar menjamin pemenuhan kebutuhan listrik kepada seluruh masyarakat, ditambah penugasan terhadap PLN terkait program subsidi listrik untuk masyarakat miskin. (2) PT Sarana Multigriya Finansial (PT SMF) sebesar Rp1,75 triliun. PMN kepada PT Sarana Multigriya Finansial (PT SMF) untuk mendukung pelaksanaan program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), termasuk penguatan permodalan PT SMF. (3) PT Permodalan Nasional Madani (PNM) sebesar Rp1 triliun, (4) PT Utama Karya sebesar Rp3,5 triliun, PMN kepada PT Utama Karya terkait pelaksanaan pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera. Akhirnya PMN kepada PT Utama Karya bertambah sebesar Rp7,5 triliun. (5) PT Geo Dipa Energi sebesar Rp700 miliar. (6) PMN kepada LPEI guna mendorong tumbuhnya ekspor nasional pada pasar ekspor baru. LPEI sebesar Rp5 triliun dan dukungan PMN non tunai kepada PT BPUI (Persero) sebesar Rp268 miliar.

PMN kategori kedua, sebagai policy respond pemerintah untuk memitigasi dampak pandemi. Antara lain diberikan kepada PT Permodalan Nasional Madani (PNM) sebesar Rp2,5 triliun untuk meningkatkan penyaluran kredit kepada UMKM. PMN pertama diterima pada 29 Juli 2020 dan telah disalurkan pada 18 Agustus 2020 ke 342.555 nasabah PNM Mekaar (pelaku usaha ultra mikro) dengan rata-rata plafon di bawah Rp 3 juta. PMN tahap kedua diterima pada 4 Desember 2020 dan telah disalurkan seluruhnya pada 23 Desember 2020 kepada 599.962 nasabah dengan rata-rata plafon di bawah Rp 3 juta. Selain pembiayaan pelaku usaha ultra mikro, PMN melalui PNM diharapkan dapat meningkatkan posisi tawar perseroan dalam mencari sumber pembiayaan lain untuk menyehatkan kondisi keuangan PNM. Tambahan modal melalui PMN, diharapkan menambah kemampuan PT PNM untuk me-leverage pembiayaan.

Berikutnya, PMN kepada Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) sebesar Rp5 triliun. Tujuannya untuk mendorong pembiayaan ekspor UMKM. Sayangnya, LPEI sendiri pada tahun 2019 menderita kerugian sebesar Rp4,7 triliun dan mengalami penurunan asset sekitar 10 persen. Akibatnya nilai asset LPEI pada 2019 tinggal sekitar Rp108,7 triliun. Disamping itu, hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), debitur-debitur LPEI berpotensi bermasalah. PT Pengembangan Pariwisata Indonesia mendapat PMN sebesar Rp500 miliar, untuk mempercepat pengerjaan proyek infrastruktur dibidang pariwisata. Yaitu guna menyelesaikan proyek konstruksi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika di Nusa Tenggara Barat (NTB). Proyek tersebut diharapkan dapat memberikan multiplier effect yang besar kepada perekonomian di sekitar.

Pemerintah berencana membangun fasilitas pabrik pembuatan vaksin dan fasilitas produksi bahan baku obat primer di dalam negeri. Karenanya, Pemerintah juga memberikan PMN kepada BUMN-BUMN yang bergerak di bidang farmasi dan kesehatan untuk penanganan Covid-19. Pemerintah memberikan PMN kepada PT Bio Farma sebesar Rp2 triliun. PT Bio Farma, ditargetkan siap memproduksi vaksin Covid-19 sebanyak 250 juta dosis pada akhir tahun 2020. Sampai awal Agustus 2020, kapasitas produksi vaksin di Bio Farma adalah 100 juta dosis per tahun. Dengan asumsi tersebut, pemberian PMN diharapkan bio farma akan memproduksi vaksin Covid-19 dengan jumlah yang cukup. Namun, nyatanya vaksin yang dipergunakan di Indonesia harus dipenuhi dari impor.

## Penempatan Dana



Pemerintah telah menempatkan dana sebesar Rp 30 triliun melalui skema PEN ke Himpunan Bank Milik Negara (Himbara). Penempatan dana ini bertujuan untuk mendorong perbankan agar lebih cepat menyalurkan kredit. Intinya agar Bank BUMN lebih agresif untuk menyalurkan kredit baru sehingga bisa membantu pemulihan ekonomi akibat pandemi. Terdapat empat (4) bank BUMN yang mendapatkan penugasan ini, yaitu Bank Mandiri, Bank BRI, Bank BNI dan Bank BTN.

Bank Mandiri diharapkan meningkatkan penyaluran kredit yang fokus untuk sektor produktif, padat karya, ketahanan pangan dan mendukung sistem logistik nasional. Target penyaluran kredit bank mandiri sebesar Rp 21 triliun. Bank BRI ditujukan untuk mendukung rencana bisnis berupa ekspansi kredit UMKM selama enam bulan sampai akhir tahun 2020 dengan target sebesar Rp 122,5 triliun. Dimana komposisi segmen mikro sebesar 88,87 persen atau sekitar Rp 108,8 triliun.

Sedangkan Bank BNI, diharapkan fokus untuk menggenjot ekspansi kredit pada sektor riil untuk korporasi, usaha menengah dan kecil serta kredit konsumsi. Target penyaluran kredit yang diberikan kepada BNI dalam kurun waktu tiga bulan sejak mendapat penempatan dana Rp 15,04 triliun. Penempatan dana pada Bank BTN untuk penyaluran kredit yang didominasi sektor perumahan khususnya kredit kepemilikan rumah (KPR). Target penyaluran kredit yang diberikan kepada BTN di bulan Juli-Desember 2020 sebesar Rp 30,03 triliun.

## Pinjaman Investasi



Pinjaman Investasi Pemerintah dalam rangka Pemulihan Ekonomi Nasional (IP PEN) diklaim sebagai salah satu *creative financing support* pemerintah. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 118/PMK/06/2020, tentang Investasi Pemerintah dalam rangka program Pemulihan Ekonomi Nasional. Yaitu penempatan sejumlah dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang untuk investasi pemerintah. Bentuknya saham, surat utang, dan/atau investasi langsung. Terdapat dua skema penempatan dana segar dari pemerintah. Pertama, investasi langsung yang merupakan pinjaman dengan atau tanpa hak konversi dan/atau hak ekuitas lainnya. Kedua, surat utang diterbitkan oleh BUMN baik yang tercatat atau diperdagangkan di Bursa Efek Indonesia (BEI) maupun tidak dengan ketentuan dapat berbentuk surat utang dengan atau tanpa hak konvensi dan/atau hak ekuitas lainnya.

Terdapat lima BUMN yang mendapatkan dana segar Rp 19,7 triliun. Antara lain (1) PT Garuda Indonesia Tbk (GIAA) sebesar Rp 8,5 triliun, (2) PT Krakatau Steel Tbk (KRAS) senilai Rp 3 triliun. (3) K PT Perkebunan Nusantara (Persero) sebesar Rp 4 triliun. (4) PT Kereta Api Indonesia (Persero) Rp 3,5 triliun. (5) PT Perum Perumnas (Persero) yakni Rp 700 miliar.

Ada 5 alasan dalam penempatan dana segar tersebut yaitu: Pertama, pengaruh atau dampak terhadap hajat hidup masyarakat. Kedua, eksposur terhadap sistem keuangan. Ketiga, peran calon penerima investasi. Keempat, kepemilikan pemerintah dalam BUMN calon penerima investasi. Kelima, total aset yang dimiliki BUMN.

## Penjaminan Pemerintah



Untuk mempercepat pemulihan ekonomi, Pemerintah meluncurkan penjaminan kredit modal kerja untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). PT Jamkrindo dan PT Askrindo ditugaskan untuk menjamin pelaku usaha UMKM atas kredit modal kerja yang diberikan perbankan. Setelah UMKM diberi keleluasaan untuk melakukan restrukturisasi kredit, maka diberikan kemudahan mendapat akses modal kerja kembali. Pemerintah mengalokasikan dukungan berupa pembayaran imbal jasa penjaminan, counter guarantee (penjaminan balik), loss limit, atau dukungan risk sharing lainnya.

Tujuan dari penjaminan utamanya (a) Kepastian Pembayaran, yaitu memberikan kepastian pembayaran bagi Lembaga Keuangan yang telah telah menyalurkan KMK PEN apabila debitur gagal bayar. (b) Akses Pembiayaan, memperbesar akses Debitur terhadap sumber pembiayaan, (c) Mengurangi Risiko, mengurangi risiko yang dihadapi Lembaga Keuangan Penyalur KMK PEN atas pemberian kredit kepada Debitur KMK PEN, (d) Mengembangkan Usaha Produktif, membantu pengembangan usaha produktif yang dilakukan oleh UMKM di masa pandemi Covid-19. Melalui PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (BPUI) pemerintah menggelontorkan penjaminan sebesar Rp6 triliun, utamanya untuk penjaminan program KUR. Disamping penjaminan UMKM, pemerintah juga memberikan penjaminan melalui PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia sebesar Rp1,57 triliun, guna pelaksanaan penjaminan korporasi.



## Efektivitas PEN BUMN

Secara umum, sampai akhir 2020, kinerja sebagian besar BUMN dapat dikatakan masih belum optimal. Total aset semua perusahaan BUMN mendekati Rp 8.000 triliun, tetapi perolehan labanya hanya sekitar Rp 150 triliun. Hal itu menunjukkan tingkat pengembalian aset perusahaan masih relatif kecil, yakni di bawah 2 persen. Bahkan banyak BUMN yang bermasalah. Dari total 107 perusahaan BUMN, hanya segelintir yang benar-benar memiliki kondisi keuangan yang sehat dan kinerja yang baik. Pasalnya, hanya sekitar 18 BUMN yang secara rutin menyetor dividen ke negara dan menggerakkan ekonomi rakyat.

Demikian juga kinerja BUMN yang mendapatkan suntikan dana dari pemerintah melalui PEN juga belum optimal. Alih-alih memberikan kontribusi kepada perekonomian, BUMN yang mendapatkan suntikan dana justru masih memiliki kinerja yang kurang bagus. Memang, tolok ukur performa BUMN bukan semata-mata profit, tetapi juga dampak sosial ekonominya. Utamanya, BUMN yang memiliki beban penugasan melayani publik (public service obligation/PSO). Artinya, sekalipun profitnya tidak maksimal, namun BUMN diharapkan mampu sebagai motor penggerak ekonomi. BUMN mampu melakukan terobosan dan memainkan peran penting dalam mengoptimalkan layanan kebutuhan masyarakat.

Efektifitas injeksi keuangan melalui BUMN, dapat di evaluasi dari 4 skema PEN BUMN, antara lain efektifitas PMN BUMN. Program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) melalui PT Sarana Multigraya Finansial (PT SMF). Sejauhmana program ini memiliki efektifitas terhadap pemberian kredit perumahan, terutama dapat dilihat dari besaran kredit macet (NPI) sektor property dan pertumbuhan permintaan kredit perumahan. Setidaknya indikator awal yang dapat digunakan adalah Pemerintah terpaksa harus mengeluarkan kembali kebijakan DP 0 persen dan PPNBM untuk perumahan di turunkan. Artinya sektor property tetap terdampak berat dari adanya pandemi dan PEN melalui PT SMF belum cukup memadai menyelesaikan masalah.

Sejatinya, untuk mengevaluasi efektifitas PEN BUMN paling mudah dan kongkrit adalah melihat dampaknya kepada kinerja UMKM. Pasalnya, mulai injeksi melalui PMN, penempatan dana pemerintah, investasi hingga penjaminan, selalu di narasikan untuk menumbuhkan UMKM. Dengan demikian, indikator efektifitasnya dapat dilihat dari dampaknya dalam mendorong pembiayaan kredit, utamanya UMKM.

Namun nyatanya pertumbuhan kredit sampai akhir 2020 masih mengalami kontraksi atau pertumbuhan negatif 2,7 persen. Penyaluran kredit industri perbankan hingga akhir Desember 2020 hanya mencapai Rp 5.482,5 triliun. Kontraksi disebabkan penurunan kredit kepada debitur korporasi yang belum banyak melakukan investasi. Demikian juga peran LPEI dalam mendorong tumbuhnya ekspor UMKM juga masih sangat terbatas.

Ironisnya, ketersediaan dana yang begitu besar yang dialokasikan untuk UMKM, namun justru UMKM yang terkena dampak terparah. Setidaknya dari 60 juta pelaku UMKM, terdapat 26 juta UMKM colaps akibat terdampak Pandemi Covid-19. Artinya UMKM berkurang hingga 50 persen. Padahal keseluruhan dana PEN yang dialokasikan untuk UMKM mencapai 184,8 triliun.

Sekaligus terjadi penambahan porsi pembiayaan untuk UMKM, nyatanya hanya 15 persen UMKM yang mampu mengakses pinjaman ke lembaga keuangan. Atau hanya 12,5 persen UMKM yang terdampak pandemi meminjam modal ke bank. Tekanan pandemi terhadap UMKM membuat profitabilitas dan solvabilitas keuangan juga turun. Pada tahun 2019 net profit margin UMKM berkisar 39,33 persen, turun menjadi 19,13 persen pada tahun 2020.

Selanjutnya, pembiayaan kepada 25 juta UMKM berakhir dengan status NPL (non-performing loan) alias gagal membayar cicilan. Pasalnya omzet atau penjualan UMKM menurun drastis, rata-rata penjualan hanya 10–20 persen dari omzet normal. Tentu, pendapatan tersebut tidak cukup untuk membayar gaji, bunga bank, dan beban operasional. Sekitar 93,2 persen UMKM terdampak negatif di sisi penjualan.

Lebih ironis lagi adalah PMN guna mendorong pembuatan vaksin dan fasilitas produksi bahan baku obat primer di dalam negeri. Sampai hari ini belum ada kejelasan terkait keberhasilan vaksin merah putih yang rencana akan diproduksi oleh PT Bio Farma. Kebutuhan vaksin akhirnya dipenuhi dari impor. Persoalannya, jika hanya mengandalkan pasokan vaksin impor, maka pemberian vaksin untuk seluruh masyarakat diprediksi baru bisa diselesaikan sekitar tahun 2023. Belum lagi jika antar negara memperebutkan pasokan vaksin, maka target waktu penyelesaian vaksin bisa tertunda lagi.

## Piutang BUMN



Ketidak efektifitasan injeksi dana PEN BUMN juga tidak terlepas dari konsistensi Pemerintah. Pasalnya, beberapa BUMN yang mendapatkan penugasan khusus, beban biaya operasional harus dibebankan kepada BUMN yang mendapat penugasan sendiri. Bahkan pembayaran kompensasi dari penugasan tersebut menumpuk dalam bentuk utang Pemerintah. Sampai dengan tahun 2020, utang Pemerintah terhadap 7 BUMN yang menjalankan penugasan tidak kurang dari Rp 113,48 triliun. Pasalnya Pemerintah baru berencana mencairkan utang kepada Pertamina hanya Rp 45 triliun dan PLN Rp 48,46 triliun. Padahal akumulasi utang Pemerintah kepada Pertamina mencapai Rp 96,5 triliun. Nyatanya sampai awal Juni 2020 pencairan utang Pemerintah kepada Pertamina dan PLN baru sekitar sebesar Rp 14,3 triliun (9,8 persen).

Rincian utang Pemerintah terhadap BUMN yang mendapatkan penugasan tersebut, *Pertama*, utang terhadap Pertamina. Yaitu merupakan kompensasi pemerintah atas selisih harga jual eceran (HJE) sejak 2017 hingga 2019. Utang tahun 2017 sebesar Rp 20,78 triliun, kemudian tahun 2018 Rp 44,85 triliun, dan tahun 2019 adalah Rp 30,86 triliun. Tahun 2020 pemerintah menjanjikan membayar sebesar Rp 45 triliun, artinya masih sisa Rp 51,5 triliun yang belum dibayar. Padahal, dana tersebut tentu sangat dibutuhkan Pertamina guna membantu modal kerja Pertamina di masa Covid. Dimana terjadi penurunan penjualan Pertamina sangat signifikan, per hari rata-rata turun sekitar 25 persen secara nasional.

Kedua, utang Pemerintah terhadap **PLN** Rp 48,46 triliun. Yaitu merupakan utang pemerintah atas subsidi dan kompensasi listrik. Terdiri dari biaya kompensasi tarif listrik Rp 45 triliun, dimana tahun 2018 sebesar Rp 23,17 triliun, dan 2019 sebesar Rp 22,25 triliun. Sementara utang Rp 3 triliun berupa tambahan subsidi kebijakan diskon tarif rumah tangga. Yaitu subsidi diskon 100 persen tarif listrik bagi pelanggan rumah tangga 450 VA dan diskon 50 persen bagi pelanggan 900 VA bersubsidi.

Kedua, utang Pemerintah terhadap PLN Rp 48,46 triliun. Yaitu merupakan utang pemerintah atas subsidi dan kompensasi listrik. Terdiri dari biaya kompensasi tarif listrik Rp 45 triliun, dimana tahun 2018 sebesar Rp 23,17 triliun, dan 2019 sebesar Rp 22,25 triliun. Sementara utang Rp 3 triliun berupa tambahan subsidi kebijakan diskon tarif rumah tangga. Yaitu subsidi diskon 100 persen tarif listrik bagi pelanggan rumah tangga 450 VA dan diskon 50 persen bagi pelanggan 900 VA bersubsidi.

*Ketiga*, utang Pemerintah secara **Kolektif kepada BUMN Karya** Rp 12,16 triliun. Utang tersebut melalui Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) atas pembebasan lahan pembangunan jalan tol. Terdapat beberapa lahan yang sudah diakuisisi sejak 2016-tahun, namun proses penagihan masih terhutang. Antara lain ke Hutama Karya Rp1,88 triliun, yaitu sisa pembayaran pembelian lahan atau dana talangan sejak 2016-2020. Selain itu Hutama Karya juga harus menanggung selisih cost of fund Rp 959 miliar, namun hanya mendapat ganti Rp 466 miliar, tekor Rp 493 miliar. Selain Hutama Karya, Pemerintah juga berutang ke Wijaya Karya Rp59,9 miliar berupa kekurangan penggantian pembebasan lahan proyek jalan Tol Serang-Panimbang dari tahun 2018-2020. Terbesar adalah utang ke Waskita Karya total sebesar Rp 8,9 triliun, diantaranya untuk pembebasan lahan jalan tol 3,71 triliun.

*Keempat*, utang Pemerintah kepada **Pupuk Indonesia** sebesar Rp 6 triliun. Sebagian besar berasal dari utang kompensasi subsidi pupuk yang diberikan melalui Pupuk Indonesia. Tentu keterlambatan pencairan subsidi ini dapat berisiko besar terhadap ketersediaan pupuk yang tepat waktu yang dibutuhkan petani. Jika distribusi pupuk terkendala, maka produktivitas pangan juga akan terdampak langsung. Seperti diketahui, sejak bulan Maret 2020 di beberapa daerah petani mengalami kesulitan untuk dapat mendapatkan pupuk bersubsidi.

*Kelima*, utang Pemerintah kepada PT Kimia Farma sebesar Rp 1,13 triliun. Utamanya utang kepada BPJS Kesehatan, termasuk penugasan penanganan Covid-19. Dimana per 30 April 2020, utang mencapai Rp1,13 triliun. Debitur utang tersebut antara lain BPJS Kesehatan, Dinas Kesehatan, RS Pemerintah, RS TNI, dan RS Polri. Akibat piutang belum dibayar Kimia Farma mengalami kesulitan arus kas atau cash flow. Termasuk para debitur Kimia Farma yang notabene teramat sangat dibutuhkan perannya menghadapi pandemi.

*Keenam*, Pemerintah mencatat utangnya terhadap **Perum Bulog** Rp 560 miliar. Sementara Perum Bulog mencatat utang pemerintah Rp 2,6 triliun. Antara lain utang penugasan sejak 2018 sebesar Rp 3,1 triliun, pembayaran baru Rp 566 miliar, sehingga terhutang Rp2,6 triliun. Utang tersebut terdiri dari kegiatan cadangan stabilitas harga pangan (CSHP) Gula 2019 sebesar Rp 1,35 triliun; pengadaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP) untuk Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga (KPSH) kuartal IV-2019 Rp 369 miliar. Termasuk program KPSH beras kuartal I-2020 Rp 837,84 miliar, penyaluran beras untuk bencana alam 2018 sebesar Rp 8,01 miliar, dan bantuan bencana alam 2019 sebesar Rp 39,01 miliar.

*Ketujuh*, utang Pemerintah terhadap **PT Kereta Api (KAI)** sebesar Rp 300 miliar. Sekitar Rp 257,87 miliar merupakan utang dari kekurangan pembayaran pemerintah untuk subsidi tiket penumpang KAI. Sementara utang pemerintah terkait PSO sesuai Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK 2015, pemerintah kurang bayar sebesar Rp 108,27 miliar. Kemudian, untuk 2016 kurang bayar Rp 2,22 miliar, dan 2019 kurang bayar Rp 147,38 miliar.

## Sektor Pangan: Tidak Prioritas



Pangan merupakan salah satu sektor yang paling terlihat bertumbuh menggerakkan ekonomi. Sektor Pertanian yang justru cukup resilien atau mampu bertahan di masa pandemic, bahkan masih mencetak pertumbuhan positif. Sumbangan sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan dalam produk domestik bruto (PDB) bahkan meningkat di tengah pandemi Covid-19. BPS mencatat, sektor pertanian berkontribusi 13,7 persen dalam perekonomian nasional 2020. Kontribusi tersebut mengalami kenaikan dibandingkan dengan 2019 yang sebesar 12,7 persen.

Disisi lain, justru sektor yang relative Tangguh ini tidak mendapatkan perhatian yang memadai oleh Pemerintah. Bahkan selama 2020 Pemerintah justru mengurangi besaran subsidi pupuk. Kebutuhan pupuk bersubsidi sekitar 23 juta ton, namun Pemerintah hanya mengalokasikan pupuk bersubsidi sekitar 9 juta ton atau terdapat kekurangan sekitar 14 juta ton. Akibatnya Petani tidak hanya kesulitan mendapatkan pupuk bersubsidi, bahkan untuk mencari pupuk non subsidi pun kesulitan. Sementara itu, Pemerintah justru mewacanakan akan impor beras, yang berujung pada kejatuhan harga pembelian di level petani.

Padahal Pemerintah memiliki banyak BUMN yang bergerak mulai dari hulu sampai hilir yang mampu melindungi petani. Sekaligus untuk mendorong produktifitas dan efisiensi sektor pertanian. Antara lain : Pertama, Perusahaan Perum Bulog. Semestinya peran Bulog tetap konsisten sebagai off taker petani, terutama menyerap gabah/beras petani. Namun, Bulog juga harus diberikan instrument untuk menyalurkan beras “non komersial” tersebut kepada masyarakat. Sebelumnya, Bulog diberikan tugas baik dengan skema kewajiban pelayanan umum (PSO) maupun komersial. Sepanjang 2020, Bulog merealisasikan pengadaan dalam negeri sebanyak 1,257 juta ton setara beras. Sebelumnya, realisasi pengadaan sepanjang 2019 sebesar 1,201 juta ton setara beras. Tahun 2020, Bulog menyalurkan 1,027 juta ton cadangan beras pemerintah untuk operasi pasar, program Sembako Beras 2020 (316.906 ton), dan bantuan sosial beras (450.000 ton). Stok akhir 2020 sekitar 990.000 ton setara beras. Dengan posisi stok bulog yang masih aman, mestinya bulog dapat dijadikan acuan untuk membuat kebijakan importasi beras, dan melindungi petani.

Perum Perikanan Indonesia (Perindo), mestinya dapat dioptimalkan untuk memperluas jumlah kemitraan dengan jaringan nelayan, koperasi nelayan, dan pembudidaya. Penyerapan ikan ditargetkan meningkat 151,51 persen secara tahunan, yakni dari 5.143 ton pada 2020 menjadi 12.917 ton pada 2021. Jumlah kemitraan budidaya ditargetkan meningkat 217,6 persen dari 551 mitra pada 2020 menjadi 1.750 mitra tahun 2021. Mestinya BUMN ini dapat dioptimalkan untuk meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan para nelayan dan pembudidaya ikan.

PT Berdikari (Persero) bertugas menjaga harga pangan, terutama daging ayam, agar tidak bergelajak dan merugikan peternak. Berdikari menghimpun peternak dengan pola kemitraan wilayah. Di tiap wilayah, terdapat integrator lokal yang memiliki akses ke kelompok peternak, rumah potong, hingga kanal penjualan. Sayangnya, PT Berdikari tidak mampu berperan banyak ketika terjadi over supply hasil unggas di dalam negeri. Rendahnya daya beli masyarakat menyebabkan permintaan turun sehingga harga unggas mengalami kejatuhan. Akhirnya untuk menstabilkan harga Pemerintah terpaksa melakukan kebijakan “cutting” pemotongan ayam hidup agar tidak terjadi oversupply. Mestinya BUMN seperti Berdikari dapat berperan optimal dalam menjaga peningkatan produktivitas dan stabilisasi harga.

Kedepan, BUMN kluster pangan direncanakan akan membentuk holding, yang kemungkinan akan dinakhodai PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero). Tujuannya adalah mengintegrasikan bisnis pangan dari hulu hingga hilir dalam satu tata kelola usaha. Di bawah payung BUMN kluster pangan, bisnis hulu akan menjadi tanggung jawab PT Pertani (Persero) yang akan dilebur dengan PT Sang Hyang Sri (Persero). Termasuk mengintegrasikan bisnis *warehouse* PT Bhandha Ghara Reksa (Persero) atau BGR, bisnis perdagangan dan distribusi PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero) atau PPI.





# MENJAMIN KEBIJAKAN PEMULIHAN EKONOMI NASIONAL YANG AKUNTABEL

*Qurrata Ayuni., SH, MCDR*

*Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia*

Tulisan ini merupakan kajian hukum perihal kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang dijalankan oleh Pemerintah Indonesia dalam menghadapi pandemi Covid-19. Pertanyaan utama dari kajian ini adalah; bagaimana menjamin akuntabilitas kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional dalam perspektif hukum dan perundang-undangan? Tulisan ini menemukan tiga hal; Pertama, telah terjadi (*oversized*) kewenangan dalam mengubah anggaran negara yang dilakukan oleh pemerintah. Kedua, terjadinya praktik impunitas bagi sejumlah perangkat dan struktur ekonomi pada dengan dalil PEN. Ketiga, minimnya pengawasan internal maupun eksternal dalam penggunaan anggaran-anggaran negara. Menggunakan metode kajian yuridis normative, tulisan ini memberikan penekanan terhadap pentingnya *checks and balances* dalam pelaksanaan PEN untuk menghindari penyimpangan yang tidak perlu dengan dalil penyelamatan.

Kata kunci: Pemulihan Ekonomi, Covid-19, Badan Usaha Milik Negara

## Pendahuluan

Dalam sebuah diskusi *Cambridge Econometric* ditegaskan bahwa penyelamatan ekonomi merupakan kepentingan sekunder dalam sebuah pandemi. Memang terjadi kecenderungan untuk memberikan perhatian lebih terhadap ekonomi dan hal ini sering kali dianggap obsesi yang salah arah terhadap Penerimaan Domestic Bruto. Dalam sebuah pandemic, prioritas utama sebuah kebijakan seharusnya adalah untuk memastikan sebanyak mungkin orang selamat dengan mengurangi penderitaan semaksimal mungkin<sup>10</sup>.

Meskipun dampak ekonomi dianggap sebagai faktor sekunder, namun ia tetap memiliki peranan penting dalam mengatasi pandemi. Keberadaan pandemic memungkinkan terjadinya efek samping terhadap ekonomi yang juga berdampak pada meningkatnya persoalan masyarakat. Keberadaan pandemic bukan saja menimbulkan persoalan dalam hal *supply dan demand* atau pengurangan tenaga kerja yang berdampak pada kesejahteraan negara.

<sup>10</sup> Hector Pollitt, Coronavirus: how to model the economic impacts of a pandemic, <https://www.camecon.com/blog/coronavirus-how-to-model-the-economic-impacts-of-a-pandemic/> published date 10th March, 2020, diakses pada 28 Februari 2021.

Kajian klasik dari tradisi Kermack dan McKendrick menunjukkan hubungan interaksi masyarakat dengan tingkat penularan<sup>11</sup>. Namun model tersebut tersebut tidak akan cukup memadai karena umumnya tidak memungkinkan interaksi antara keputusan ekonomi masyarakat dan tingkat penularan. Tidak adanya interaksi ini membatasi kegunaannya untuk peramalan dan analisis kebijakan. Sehingga bagi Eichenbaum, et al, (2020) perlu adanya sebuah *trade-off* antara ekonomi dan kebijakan kesehatan dalam menghadapi pandemic covid-19.<sup>12</sup>

Bentuk *trade off* antara kesehatan dan ekonomi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam menghadapi Covid-19 terlihat jelas pada lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan pada 31 Maret 2020.<sup>13</sup>

Kritik terhadap Perppu 1 Tahun 2020 juga timbul pada pendapat fraksi sebelum dalam pembahasan perppu stabilitas Covid-19 ini. Hampir semua fraksi memberikan catatan terhadap perppu ini, namun dalam pengambilan keputusan 8 dari 9 fraksi menyetujui Perppu ini menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (UU 2 Tahun 2020) pada Sidang Pripurna III Masa Persidangan 2019-2020, 12 Mei 2020.

Melalui Perppu 1 tahun 2020 yang disahkan menjadi UU 2 tahun 2020, lahirlah sebuah terminology hukum baru yang disebut dengan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Meski tidak memberikan definisi dengan tegas apa yang dimaksud dengan PEN, namun keberadaan Pasal 11 UU 2 Tahun 2020 menjadi rujukan dalam pembentukan peraturan lainnya di Indonesia. Sejumlah kejanggalan, seperti tidak adanya definisi yang jelas tentang PEN dalam UU, oversized kewenangan, adanya impunitas yang tidak lazim dan kemungkinan pelemahan pengawasan menjadi catatan tersendiri dalam kelahiran PEN tersebut.

Tulisan ini akan membahas mengenai isu PEN dalam sudut pandang hukum tata negara. Pertanyaan utama dalam kajian ini adalah bagaimana menjamin akuntabilitas kebijakan Pemilihan Ekonomi Nasional dalam prespektif hukum dan perundang-undangan? Setidaknya, setiap perbuatan dalam konsolidasi 'darurat' sebagaimana dilahirkan dalam konteks penanganan Covid-19 harus tetap dapat secara wajar dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana disebutkan di atas, maka tulisan ini akan disajikan dalam lima bagian. Bagian pertama merupakan bagian latar belakang yang menjelaskan mengenai kebijakan keuangan dalam saat pandemic atau darurat. Selanjutnya bagian kedua menjelaskan mengenai konstruksi kebijakan negara –terkait PEN- yang memungkinkan adanya oversized kewenangan dalam bidang keuangan. Bagian ketiga membahas mengenai praktik impunitas yang diberikan oleh UU 2 tahun 2020 untuk PEN sehingga akan sulit mengejar akuntabilitas kebijakan dengan dalil PEN. Bagian keempat membahas mengenai pengawasan dalam konsep checks and balances dalam pelaksanaan PEN di Indonesia. Adapun bagian kelima akan membahas mengenai simpulan dan saran dalam kajian ini.

<sup>11</sup>Kermack, W; McKendrick, A (1991). "Contributions to the mathematical theory of epidemics – I". Bulletin of Mathematical Biology. 53 (1–2): 33–55. doi:10.1007/BF02464423. PMID 2059741.

<sup>12</sup>Martin Eichenbaum, Sérgio Rebelo, Mathias Trabandt, The trade-off between economic and health outcomes of the COVID-19 epidemic, 20 July 2020 <https://voxeu.org/article/trade-between-economic-and-health-outcomes-covid-19-epidemic>, diakses pada 28 Februari 2021. <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/13/13550511/perppu-nomor-1-tahun-2020-untuk-tangani-pandemi-covid-19-resmi-jadi-uu?page=all>

<sup>13</sup><https://nasional.kompas.com/read/2020/05/13/13550511/perppu-nomor-1-tahun-2020-untuk-tangani-pandemi-covid-19-resmi-jadi-uu?page=all>



## PEN dan Praktik *Oversized* Kewenangan Anggaran Negara

Dalil *'salus populi suprema et sola lex esto'* atau yang dapat diartikan keselamatan rakyat harus menjadi hukum tertinggi sebagaimana pendapat Cicero sering kali digunakan oleh pemerintah dalam melakukan pengeyampingan (*exception*) kebijakan saat pandemic covid-19. Salah satunya adalah dengan mengeluarkan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang melalui rujukan kewenangan Pasal 22 UUD 1945 .

14

Secara *constitutional*, dalam negara-negara presidensial, Presiden diberikan sedikit kewenangan pembentukan perundangan dalam kondisi kegentingan yang mendesak. Sebab, dalam praktiknya, pembentukan undang-undang yang dibutuhkan untuk merespon sebuah kondisi yang dianggap mendesak tidak dapat dilakukan dengan proses legislasi biasa. Dalam kondisi inilah kemudian Perppu 1 Tahun 2020 dilahirkan.

Layaknya sebuah produk legislasi dalam bentuk perppu bukan merupakan sebuah dalil untuk kehilangan prinsip dalam penyusunan sebuah legislasi yang baik. Sejumlah asas tetap harus digunakan dalam pembuatannya sehingga tidak menimbulkan multi tafsir dan dengan tetap menjamin kepastian hukum bagi para stake holder.

Anggapan bahwa *'Necessitas non habet legem'* – kedaruratan tidak mengenal hukum sebenarnya merupakan pandangan klasik. Penggunaan hukum darurat dewasa ini sudah lebih menekankan pada bentuk pendekatan *ex ante* yang menekankan pada pembatasan kewenangan dari pengecualian yang diberikan saat kondisi darurat. Konstruksi pengecualian dengan batasan tertentu memberikan jaminan bahwa kekuasaan yang diberikan saat darurat tidak akan menjadi apa yang Rossiter takutkan sebagai *constitutional dictatorship* yang berbahaya.

Perppu 1 Tahun 2020 yang telah disahkan menjadi UU 2 Tahun 2020, telah memberikan sejumlah kewenangan yang besar terhadap pemerintah dengan dalil kedaruratan. Salah satunya adalah Penyelamatan Ekonomi Nasional (PEN). Klausul mengenai Pemulihan Ekonomi Nasional pertama kali ditemui dalam bagian keempat dalam UU 2 tahun 2020 yakni Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional. Pasal 11 UU 2 Tahun 2020 mengenai PEN menyebutkan;

(1) Dalam rangka mendukung kebijakan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (4) dan guna melakukan penyelamatan ekonomi nasional, Pemerintah menjalankan program pemulihan ekonomi nasional.

(2) Program sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk melindungi, mempertahankan dan meningkatkan kemampuan ekonomi para pelaku usaha dari sektor riil dan sektor keuangan dalam menjalankan usahanya.

(3) Program pemulihan ekonomi nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat dilaksanakan melalui Penyertaan Modal Negara, penempatan dana dan/atau investasi Pemerintah, dan/atau kegiatan penjaminan dengan skema yang ditetapkan oleh Pemerintah.

(4) Penyertaan Modal Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ditunjuk.

(5) Penempatan dana dan/atau investasi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan langsung oleh Pemerintah dan/atau melalui lembaga keuangan, manajer investasi, dan/atau lembaga lain yang ditunjuk.

(6) Skema penjaminan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dijalankan oleh langsung oleh Pemerintah dan/atau melalui satu atau beberapa badan usaha penjaminan yang ditunjuk.

(7) Pelaksanaan program pemulihan ekonomi nasional diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan ini kemudian menjadi payung hukum dari seluruh kebijakan PEN yang dilakukan oleh pemerintah. Beberapa program PEN yang disebutkan dalam UU yakni Penyertaan Modal Negara, penempatan dana dan/atau investasi Pemerintah, dan/atau kegiatan penjaminan dengan skema yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Lalu, dalam kondisi perekonomian yang merosot, bagaimana cara membiayai PEN? Jawaban dari pertanyaan ini dapat ditemui pada Pasal 19 ayat (1) UU 2 Tahun 2020. Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa Bank Indonesia dapat membeli Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara berjangka panjang di pasar perdana yang diperuntukkan sebagai sumber pendanaan bagi Pemerintah. Sumber pendanaan bagi Pemerintah dipergunakan dalam rangka **pemulihan ekonomi nasional** termasuk menjaga kesinambungan pengelolaan keuangan negara, memberikan pinjaman dan penambahan modal kepada Lembaga Penjamin Simpanan, serta pendanaan untuk restrukturisasi perbankan pada saat krisis.

Sekilas dalam pembacaan sebuah teks undang-undang, maka nampak bahwa tidak ada masalah dalam klausul di atas. Namun dalam konteks peraturan perundang-undangan, maka diperlukan kejelasan definisi dalam setiap klausul yang menjadi rujukan dalam pembentukan peraturan lain dibawahnya.

Definisi PEN, dan banyak definisi lain, tidak ditemukan dalam UU 2 Tahun 2020. Sebagai sebuah produk sekelas undang-undang, ketiadaan ketentuan umum yang berisi konstruksi definisi terhadap istilah yang digunakan sangat tidak lazim. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan standar mengenai pembentukan produk legislasi dengan mencantumkan ketentuan umum. UU 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa. Melalui ketentuan umum inilah dibentuk konstruksi mengenai batasan konseptual yang digunakan dalam peraturan turunan.

Definisi mengenai PEN baru dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perkenonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional. Melalui judulnya saja, maka dapat ditemui dua klausul berbeda yang berkaitan dengan perkenonomian nasional. Pertama, adanya klausul 'Pemulihan Ekonomi Nasional' dan kedua adanya klausul 'Penyelamatan Ekonomi Nasional'.

Menurut ketentuan umum dalam PP 23 Tahun 2020 definisi mengenai konsep Penyelamatan Ekonomi Nasional mulai dikonstruksikan.

'Program Pemulihan Ekonomi Nasional yang selanjutnya disebut Program PEN adalah rangkaian kegiatan untuk pemulihan perekonomian nasional yang merupakan bagian dari kebijakan keuangan negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk mempercepat penanganan pandemi Corona Vints Disease 2019 (COVID19) dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional--dan/atau stabilitas sistem keuangan serta penyelamatan ekonomi nasional'.

Melalui delegasi dari Pasal 11 ayat (7) UU 2 Tahun 2020 maka dibentuklah PP 23 Tahun 2020 yang kemudian memberikan sejumlah kewenangan bagi Pemerintah untuk menyimpangi sejumlah kebijakan ekonomi dengan dalil PEN. Sehingga pemerintah kemudian melakukan penambahan dana ke BUMN dalam program PEN 2020 senilai 75 Triliun dengan rincian yakni penyertaan modal negara sebanyak 56 Triliun dan pinjaman talangan sebanyak 15 Triliun. Selanjutnya pada Tahun 2021 peruntukan PEN dalam kategori PMN ada pada angka 42.38 Triliun.

Lalu, dari mana angka-angka ratusan triliun ini muncul? Anggaran Belanja Pendapatan Negara tahun 2020 tidak mengenal adanya skema PEN. Sebab, APBN dan Revisi APBN disahkan dalam konteks non-Covid19. Hadirnya angka-angka ini merupakan buah dari kebijakan pemerintah untuk merubah APBN secara mandiri. Disinilah konflik tata negara itu timbul.

Perppu 1 Tahun 2020 yang telah disahkan menjadi UU 2 Tahun 2020 memberikan kewenangan bagi Pemerintah untuk mengubah APBN tanpa perlu ada keterlibatan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Bagian kelima Pasal 12 UU 2 Tahun 2020 menyatakan;



## Pasal 12

(1) Pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkahlangkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 11 dilakukan dengan tetap memperhatikan tata kelola yang baik.

**(2) Perubahan postur dan/atau rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkahlangkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 11 diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden.**

Pasal 12 ayat (2) UU 2 Tahun 2020 memberikan kewenangan merubah APBN dengan Peraturan Presiden. Padahal kewenangan untuk mengubah APBN terdapat dalam konstitusi yakni Pasal 23 UUD 1945 yang menyatakan;

## Pasal 23

(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Konstruksi dari UUD 1945 mengharuskan untuk mengesahkan APBN (termasuk APBN revisi) dengan undang-undang dan persetujuan DPR. Hal ini merupakan bentuk dari fungsi representasi dari DPR sebagai legislative. Konsep inilah yang digunakan dalam slogan *'no taxation without representation'* dimana rakyat harus terlibat dalam pengambilan kebijakan keuangan negara melalui lembaga perwakilan<sup>17</sup>. Sayangnya Perppu 1 Tahun 2020 yang disahkan menjadi UU 2 Tahun 2020 dengan sengaja dan tegas mengatur mengenai kebolehan perubahan APBN melalui Peraturan Presiden yakni Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020. Hal ini tentunya menyalahi konsep dasar perwakilan dalam pengelolaan keuangan negara.

Titik bahaya yang mungkin timbul dengan lahirnya UU 2 Tahun 2020 adalah bahwa tidak ada definisi jelas mengenai klausula yang ada didalamnya. Hal ini juga termasuk pada PEN (sebagaimana yang sebelumnya telah dijelaskan). Sehingga pemerintah (tanpa ada persetujuan dari lembaga legislative) dapat dengan mudah mengubah postur anggarannya hanya dengan Peraturan Presiden secara sepihak dengan dalil Covid-19, ancaman stabilitas ekonomi atau PEN. Ketiadaan konstruksi perundangan yang memadai membuat tindakan-tindakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara menjadi sulit untuk dipertanggungjawabkan. Sebaliknya, konstruksi perundangan justru menciptakan potensi-potensi perlindungan (impunitas) dalam penyelewengan keuangan negara dengan sangat rapih.



Menyoal PEN untuk BUMN memang beberapa kali telah diubah anggarannya oleh Menteri Keuangan<sup>18</sup>. Sehingga mudah sekali keuangan negara dalam jumlah ratusan triliun dialih lokasi hanya dengan kebijakan dari kementerian atau pemerintah. Kewenangan pemerintah untuk mengucurkan dana untuk BUMN ini memang harus dilaksanakan dengan ekstra hati-hati. Sebab menurut Toto Pranoto, kinerja BUMN di 2019 dengan asset sekitar Rp 8.000 triliun hanya mendapatkan nilai profit Rp 150 triliun. Hal ini menandakan bahwa mengucurkan dana ke BUMN pada pokoknya tidak bergitu menguntungkan karena nilai ROA hanya sekitar 3 persen saja.<sup>19</sup>

Menurut Penulis, letak persoalan yang berpotensi timbul disebabkan oleh PEN BUMN merupakan satu dari banyak potensi penyimpangan lainnya disebabkan konstruksi perundangan yang tidak tepat. Lahirnya teks dalam Perppu 1 Tahun 2020 yang kemudian disahkan menjadi UU 2 Tahun 2020 telah memberikan kewenangan berlebih pada Pemerintah untuk mengubah keuangan negara dengan dalil Covid-19 maupun instabilitas keuangan negara (yang bisa saja tidak berkaitan dengan Covid-19). Konstruksi perundangan ini juga tidak memberikan mekanisme pengawasan yang memadai.

Tidak sedikit pakar, bahkan peneliti dari Australia -Tim Lindsey dan Tim Mann-, menilai bahwa kebijakan pemerintah Jokowi menitik beratkan isu ekonomi dibandingkan isu kesehatan<sup>20</sup>. Bagi penulis hal ini memang terlihat jelas dari postur dan desain kebijakan pemerintah melalui komponen materi yang ada dalam UU 2 tahun 2020. Muatan isu kesehatan nampak timpang dibandingkan isu ekonomi, hampir 90 persen muatan undang-undang tersebut mengandung konten terkait keuangan negara. Padahal pada saat yang sama diperlukan adanya perangkat perundang-undangan untuk perlindungan terhadap tenaga kesehatan dan perlindungan hukum terhadap kebijakan kesehatan. Namun hal tersebut tidak tergambar pada UU 2 Tahun 2020.

Praktik *oversized power* yang dilakukan Pemerintah nampaknya focus pada keuangan. Sehingga komponen pengaturan mulai dari pengambilan kewenangan perubahan APBN dari DPR pun dipersiapkan dalam Perppu 1 Tahun 2020 yang disahkan dalam UU 2 Tahun 2020. Selanjutnya praktik *oversized power* juga dilaksanakan dalam berbagai perubahan postur anggaran yang pada akhirnya mengakibatkan minimnya representasi, pengawasan dan justifikasi bagi penggunaan keuangan negara.

<sup>18</sup> <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200616/9/1253300/naik-lagi-dana-pemulihan-ekonomi-nasional-hampir-tembus-rp700-triliun->

<sup>19</sup> <https://bumninc.com/evaluasi-kinerja-bumn-dalam-pemulihan-ekonomi-nasional-pen/?more=4>

<sup>20</sup> Tim Lindsey dan Tim Mann, Indonesia was in denial over coronavirus. Now it may be facing a looming disaster.

[https://theconversation.com/indonesia-was-in-denial-over-coronavirus-now-it-may-be-facing-a-looming-disaster-135436.](https://theconversation.com/indonesia-was-in-denial-over-coronavirus-now-it-may-be-facing-a-looming-disaster-135436)

Diakses pada 28 februari 2021



## Impunitas dan PEN

Selain memberikan sejumlah kewenangan besar kepada pemerintah untuk mengatur sendiri keuangan negara, UU 2 Tahun 2020 juga memberikan sejumlah impunitas yang besar kepada berbagai lembaga dan aparat negara dengan dalil **Pemulihan Ekonomi Nasional**. Disebutkan dalam Pasal 27 ayat (1) UU 2 Tahun 2020 sebagai berikut:

‘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 27 UU 2 Tahun 2020 merupakan salah satu klausul yang mendapatkan banyak reaksi dari publik. Perppu ini kemudian mendapatkan pro dan kontra dimasyarakat. Tidak sedikit dari masyarakat yang mengajukan permohonan *judicial review* Perppu 1 Tahun 2020 ini ke Mahkamah Konstitusi. Alasan utama lahirnya *judicial review* ini adalah adanya berbagai pemberian kewenangan yang diberikan kepada pemerintah dengan dalil Covid-19 dan perekonomian nasional. Beberapa dalil yang disampaikan adalah adanya kemungkinan praktik kartel, mal-administrasi APBN, *abuse of power*, *moral hazard* karena adanya kekebalan hukum pada pejabat pemerintah seperti KSSK. Selain itu adanya ketentuan mengenai eliminasi kewenangan budgeting/APBN DPR yang dapat diubah sendiri oleh pemerintah.

Adanya praktik kekebalan atau impunitas dari kemungkinan tindak pidana yang menyebabkan kerugian negara menjadi tanda Tanya tersendiri bagi masyarakat. Mengapa impunitas diberikan dalam sector ekonomi saja? Mengapa bukan pada perlindungan tenaga kesehatan dan penerapan protocol kesehatan dengan lebih rinci? Adanya kecenderungan untuk melindungi tindakan ekonomi –dan bukan tindakan kesehatan atau protocol kesehatan- sehingga membuat banyak kecurigaan terhadap Perppu/ UU ini.

Meski sering digunakan dalam literatur Hak Asasi Manusia, Impunitas secara teknis memiliki arti 'pembebasan dari hukuman atau kerugian atau pelarian dari denda'. Menurut Paul Avakian, biasanya impunitas terjadi pada pemerintahan yang korup, peradilan lemah dan terjadi kekebalan terhadap hukum.<sup>21</sup>

Kondisi ini sebenarnya juga hampir mirip dengan konstruksi pada Pasal 27 UU 2 Tahun 2020. Pemaknaan pada pasal ini adalah bahwa segala kebijakan PEN tidak dapat dianggap sebagai kerugian negara. Sehingga penulis menggunakan terminologi impunitas dalam pemberian kekebalan hukum yang dilahirkan oleh Pasal 27 UU 2 Tahun 2020 ini.

Asumsi bahwa pemberian PEN memang untuk dialokasikan pada sektor yang memiliki potensi besar merugi memang cukup menjadi premis dalam UU ini. Sehingga sebelum dianggap sebagai kerugian, pembentuk Perppu terlebih dahulu memberikan kekebalan melalui Pasal 27 UU 2 Tahun 2020 ini. Besar kemungkinan, dengan dalil Pasal 27, BUMN penerima PEN juga dimungkinkan untuk tidak secara akuntabel mengelola suntikan dana dari pemerintah ini. Utamanya adalah karena sudah terlanjur merasa bebas dari tuduhan kerugian negara.

Kekebalan ini bukan saja memberikan preseden buruk tentang pengelolaan keuangan negara khususnya PEN –sebagai kajian dalam tulisan ini-, melainkan pula pada akuntabilitas BUMN pada kondisi krisis. Bahkan bukan saja pada kondisi non-pandemi, BUMN memiliki kecenderungan tidak terlalu optimal dalam memberikan pemasukan (ROA 3%). Kini, ditengah kondisi berat dengan ratusan triliun suntikan dana pemerintah, seharusnya BUMN dapat menjadi sector pembangunan sosial dalam kondisi pandemi. Oleh karenanya keberadaan Pasal 27 pada pokoknya membawa sinyal kontraproduktif yang kontras dengan tujuan utama penyelamatan BUMN itu sendiri.

Penulis berpendapat bahwa pada dasarnya impunitas ini tidak diperlukan. Sebab, konsep utama dalam penyelamatan dikala pandemi adalah untuk mengembalikan ke kondisi normal. Sehingga dalam kondisi krisis, keputusan-keputusan harus dihasilkan dengan prinsip urgensi dapat tetap dipertanggung jawabkan. Konteks ini yang seharusnya menjadi perhatian dan fokus. Sebab, literatur juga banyak mencatat bahwa kondisi darurat justru menumbuhkan pemerintahan korup dan otoriter.<sup>22</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa praktik impunitas yang diberikan oleh UU 2 tahun 2020 untuk PEN sehingga akan sulit mengejar akuntabilitas kebijakan dengan dalil PEN.



## Pengawasan Pelaksanaan PEN

Bagaimana melakukan pengawasan terhadap PEN bagaimana sanksi terhadap penyimpangan yang mungkin terjadi di dalamnya? Melanjutkan pembahasan terhadap adanya praktik impunitas dan bukan hukuman berat bagi penyimpangan PEN pada masa pandemi (bencana non alam), penulis menilai bahwa pengawasan dan penyelesaian hukum sangat minimal.

Tindak pidana korupsi yang secara sederhana dilakukan seperti kasus Menteri Sosial Juliari dalam kasus Korupsi Dana Bansos Covid merupakan satu dari kasus yang sederhana. Namun dalam pemberian PEN, maka adanya kebijakan-kebijakan dengan dalil penyelamatan juga mungkin akan timbul seperti dalam kasus megakorupsi BLBI. Hal ini dikarenakan, keberadaan penyimpangan keuangan bukan melibatkan satu dua pihak sederhana, melainkan kebijakan keuangan negara secara nasional.

Selain isu konstitusionalitas sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian kedua dalam tulisan ini, maka isu pengawasan juga mungkin dapat menjadi penyelamat dalam melindungi uang negara dalam PEN di BUMN. Secara spesifik BUMN memiliki dua sisi dalam sebuah konsep pembangunan. Satu sisi, BUMN menyelenggarakan usaha secara mandiri untuk memberikan keuangan kepada negara. disisi lain, BUMN juga termasuk sebagai penyelenggara negara disebabkan memiliki tugas untuk menjalankan fungsi negara dalam konstitusi (misalnya mengenai pemenuhan kesejahteraan).

Badan Usaha Milik Negara juga terikat sebagai penyelenggara negara. Ketentuan ini secara tegas dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal 2 angka 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang menyatakan;

*Yang dimaksud dengan "pejabat lain yang memiliki fungsi strategis" adalah pejabat yang tugas dan wewenangnya di dalam melakukan penyelenggaraan negara rawan terhadap praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang meliputi:*

- 1. Direksi, Komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah;**
- 2. Pimpinan Bank Indonesia dan Pimpinan Badan Penyelamatan Perbankan Nasional;*
- 3. Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri;*
- 4. Pejabat Eselon I dan pejabat lain yang disamakan di lingkungan sipil, militer, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;*
- 5. Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri;*
- 6. Jaksa;*

7. *Panitera Pengadilan; dan*
8. *Pemimpin dan bendaharawan proyek.*

Pengawasan PEN yang diatur dalam PP 23 Tahun 2020 terdapat pada Pasal 24 ayat yang pada pokoknya mengatur pengawasan internal yang kemudian mengaturnya lebih lanjut dengan Peraturan Menteri. Adapun Pasal 25 PP 23 Tahun 2020 memberikan kewenangan kepada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan melakukan pengawasan intern terhadap pelaksanaan Program PEN.

Tidak ada kejelasan mengenai indikator-indikator keberhasilan dalam pengawasan ini. Sehingga pengawasan yang pada pokoknya hanya bersifat administrasi. Ketiadaan indikator pengawasan dan sanksi administrasi yang mungkin timbul memperjelas adanya kelonggaran kebijakan dalam PEN (*loose policy*). Namun kelonggaran ini seharusnya tidak dilakukan pada masa darurat pandemi. Sebab pemerintah harusnya bekerja dengan indikator tinggi untuk memulihkan kondisi pada kondisi normal.

Penulis merasa perlu untuk melibatkan cabang kekuasaan lain untuk memberikan perhatian khusus pada pengawasan sebagai bentuk checks and balances. Cabang kekuasaan lain tersebut adalah pada kekuasaan legislative yakni kekuasaan yang dipegang oleh DPR. Berdasarkan UUD 1945 DPR memiliki kewenangan untuk melakukan fungsi pengawasan sekaligus fungsi anggaran.

#### **Pasal 20A**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. \*\*)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. \*\*)
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. \*\*)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. \*\*)

Pentingnya parlemen untuk memberikan pengawasan kepada PEN adalah upaya bagi legislative untuk menjalankan fungsinya sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Penulis memberikan catatan khusus untuk pengawasan DPR pada masa pandemi, dimana DPR cenderung untuk menggunakan pendekatan business as usual dimana DPR tidak memberikan prioritas dan pengawasan khusus untuk memperkuat pelaksanaan penanganan pandemi maupun PEN. Secara kebalikan, parlemen justru dengan cepat mengesahkan RUU yang tidak berkaitan erat dengan covid-19 maupun PEN.

Bukti konsentrasi terhadap pemulihan kesehatan dan pemulihan ekonomi merupakan prioritas yang tidak disadari oleh parlemen. Sehingga penting bagi DPR untuk melakukan pengawasannya lebih ketat dalam pelaksanaan PEN maupun pelaksanaan penanganan Covid-19. Sehingga akuntabilitas tindakan pemerintah dalam PEN maupun BUMN sebagai pelaksana PEN tidak benar-benar berbuah pada kerugian negara sebagaimana yang diprediksi. Ataupun jika ada bentuk kerugian negara, tetap dapat dipertanggungjawabkan secara adil dimata hukum.





## Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan kajian sebagaimana dipaparkan pada bagian 1-4, penulis memberikan kesimpulan bahwa adanya potensi kerugian negara yang harus dapat dipertanggungjawabkan. Kewenangan untuk merubah APBN melalui peraturan presiden harus segera ditinjau kembali. Dalam kondisi pandemi yang menunjukkan gejala perbaikan perlahan-lahan, kewenangan untuk mengakhiri pembentukan APBN secara mandiri oleh Pemerintah harus dikembalikan pada pengaturan dalam Pasal 23 UUD 1945.

Keberadaan PEN yang secara khusus juga diperuntukkan bagi BUMN harus secara akuntabel dapat dipertanggungjawabkan. Adanya klausul Pasal 27 UU 2 Tahun 2020 yang memberikan impunitas seharusnya dapat secara spesifik diatur mengenai apa saja yang dianggap bukan kerugian dan apa saja yang bukan dianggap kerugian negara.

DPR sebagai salah satu cabang kekuasaan yang mampu memberikan checks and balances bagi Pemerintah. Oleh karenanya penting bagi DPR untuk melakukan pengawasan secara khusus dengan agenda penanganan Covid-19 dan PEN. Oleh karenanya peran DPR maupun DPD menjadi sangat penting dalam konteks pengawasan yang kurang diakomodir dalam peraturan perundangan-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

Hector Pollitt, Coronavirus: how to model the economic impacts of a pandemic

[www.camecon.com/blog/coronavirus-how-to-model-the-economic-impacts-of-a-pandemic/](http://www.camecon.com/blog/coronavirus-how-to-model-the-economic-impacts-of-a-pandemic/)  
published date 10th March, 2020, diakses pada 28 Februari 2021

Kermack, W; McKendrick, A (1991). "Contributions to the mathematical theory of epidemics – I". *Bulletin of Mathematical Biology*. 53 (1–2): 33–55. doi:10.1007/BF02464423. PMID 2059741

Martin Eichenbaum, Sérgio Rebelo, Mathias Trabandt , The trade-off between economic and health outcomes of the COVID-19 epidemic, 20 July 2020

[voxeu.org/article/trade-between-economic-and-health-outcomes-covid-19-epidemic](http://voxeu.org/article/trade-between-economic-and-health-outcomes-covid-19-epidemic),  
diakses pada 28 Februari 2021. <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/13/13550511/perppu-nomor-1-tahun-2020-untuk-tangani-pandemi-covid-19-resmi-jadi-uu?page=all>

[nasional.kompas.com/read/2020/05/13/13550511/perppu-nomor-1-tahun-2020-untuk-tangani-pandemi-covid-19-resmi-jadi-uu?page=all](http://nasional.kompas.com/read/2020/05/13/13550511/perppu-nomor-1-tahun-2020-untuk-tangani-pandemi-covid-19-resmi-jadi-uu?page=all)

Cicero, Marcus Tullius . de Legibus . III . Teks lengkap gratis dari Perpustakaan Latin. lihat Ollis salus populi suprema lex esto, <https://i5rbldvwknjaggbreueyx6ocy-nqtbbxgkbb4p4-thelatinlibrary-com.translate.google/cicero/leg3.shtml>.



[constitutioncenter.org/blog/250-years-ago-today-no-taxation-without-representation](https://constitutioncenter.org/blog/250-years-ago-today-no-taxation-without-representation)

[ekonomi.bisnis.com/read/20200616/9/1253300/naik-lagi-dana-pemulihan-ekonomi-nasional-hampir-tembus-rp700-triliun-](https://ekonomi.bisnis.com/read/20200616/9/1253300/naik-lagi-dana-pemulihan-ekonomi-nasional-hampir-tembus-rp700-triliun-)

[bumninc.com/evaluasi-kinerja-bumn-dalam-pemulihan-ekonomi-nasional-pen/?more=4](https://bumninc.com/evaluasi-kinerja-bumn-dalam-pemulihan-ekonomi-nasional-pen/?more=4)

Tim Lindsey dan Tim Mann, Indonesia was in denial over coronavirus.  
Now it may be facing a looming disaster

[theconversation.com/indonesia-was-in-denial-over-coronavirus-now-it-may-be-facing-a-looming-disaster-135436](https://theconversation.com/indonesia-was-in-denial-over-coronavirus-now-it-may-be-facing-a-looming-disaster-135436). Diakses pada 28 februari 2021

Avakian, Paul (2018). "Penolakan dalam Bentuk Lain" . Studi dan Pencegahan Genosida 12 (1): 3–23. doi : 10.5038 / 1911-9933.12.1.1512 . ISSN 1911-0359

Rossiter, Clinton, Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies (Princeton University Press 1948; Reprinted by Rossiter Press 2007)

[www.cnnindonesia.com/nasional/20201221083701-12-584563/korupsi-dana-bansos-mengalir-sampai-jauh](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201221083701-12-584563/korupsi-dana-bansos-mengalir-sampai-jauh)