

Tren Penindakan Kasus Korupsi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) 2016 – 2021



Indonesia Corruption Watch
2022

**Tren Penindakan Kasus Korupsi
Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
2016 – 2021**



Indonesia Corruption Watch
2022

Tren Penindakan Kasus Korupsi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) 2016 – 2021

Penyusun:

Egi Primayogha

Yassar Aulia

Indonesia Corruption Watch

Jl. Kalibata Timur IV/D No. 6, Jakarta Selatan, DKI Jakarta

Indonesia, 12740

icw@antikorupsi.org

Jakarta, Maret 2022



Daftar Isi

Pengantar	4
Pengumpulan Data dan Batasan Kajian	6
Tren Penindakan Kasus Korupsi di Lingkungan BUMN: Kerugian Negara Berjumlah Besar	8
Korupsi di Lingkungan BUMN: Tetap Marak Kala Pandemi	12
Peta Sebaran Aktor, Sektor, dan Modus Korupsi di Lingkungan BUMN	13
Simpulan dan Rekomendasi	22



Pengantar

Secara konseptual, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau *State-Owned Enterprises* (SOEs) merupakan perusahaan yang dimiliki serta dikontrol oleh pemerintah hingga taraf tertentu. Hal ini dapat diwujudkan secara hukum dengan cara yang beragam. Menurut *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), variasi dari BUMN dapat diidentifikasi menggunakan sejumlah indikator, antara lain:¹ kepemilikan mayoritas atau minoritas oleh pemerintah; terdaftar atau tidak di bursa efek; kepemilikan saham pemerintah melalui sarana-sarana seperti dana pensiun pemerintah, dana pengelolaan aset, restrukturisasi perusahaan dan pemberi pinjaman pembangunan; atau melalui pemberian hak-hak eksklusif kepada perusahaan oleh negara ketimbang dimiliki sahamnya oleh pemerintah.

Keberadaan BUMN dapat ditemui di seluruh dunia. Bahkan di beberapa negara, jumlahnya mencapai ribuan (RRC, Jerman, Italia, Rusia, Swedia, Ukraina).² Walaupun pastinya terdapat distingsi yang signifikan, BUMN pada dasarnya memiliki satu karakteristik yang berbeda dari sektor privat pada umumnya (selain kepemilikan

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (Paris: OECD Publishing), 2005, hlm. 11.

² International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept., "Chapter 3—State-Owned Enterprises: The Other Government," dalam *International Monetary Fund. Fiscal Dept., Fiscal Monitor*, April 2020, hlm. 48, diakses dari <https://www.elibrary.imf.org/view/books/089/28929-9781513537511-en/ch03.xml>.

negara), yakni terdapat maksud dan tujuan yang berhubungan erat dengan pelayanan publik dan/atau kesejahteraan warga negara.³ Sayangnya, BUMN merupakan sektor publik yang rawan dari salah urus pemerintah dan korupsi. Ditambah lagi berkat skema pengisian jabatan di BUMN yang kerap memiliki tendensi untuk mengakomodir barter politik, tidak sedikit yang menuding bahwa sejumlah BUMN dibentuk hanya demi memfasilitasi korupsi.⁴

Di Indonesia sendiri, BUMN merupakan perusahaan negara yang memegang mandat dari konstitusi untuk menguasai sektor-sektor yang penting bagi hajat hidup orang banyak. Mandat ini lahir agar persoalan kesejahteraan warga negara tidak sepenuhnya dilepaskan pada mekanisme pasar bebas. Terdapat dualisme tanggung jawab yang diemban BUMN: kesejahteraan untuk seluruh bangsa (dalam kapasitasnya sebagai perpanjangan tangan negara), dan juga pengejaran keuntungan (dalam kapasitasnya sebagai entitas bisnis). BUMN di Indonesia bergerak dalam berbagai bidang, seperti pergudangan dan transportasi; pengadaan air; pertambangan dan penggalan; listrik dan gas; kehutanan dan perikanan; dan lain-lain.

Meski berbagai perlakuan khusus telah diberikan kepada BUMN oleh pemerintah Indonesia—seperti monopoli pasar sebagaimana yang diberikan pada PT PLN; atau suntikan dana dari APBN melalui berbagai skema, nyatanya perusahaan negara ini banyak dinilai telah gagal dalam menjalankan berbagai mandat yang diberikan kepadanya.⁵ Pendek kata, kinerjanya masih jauh dari kata memuaskan. Tata kelola yang buruk akibat birokrasi dan kasus-kasus korupsi di tubuh BUMN dapat dikatakan menjadi pangkal permasalahan.

Dalam salah satu catatan kritis, *Indonesia Corruption Watch* (ICW) menyoroti bahwa secara umum, sampai akhir 2020, kinerja sebagian besar BUMN dapat dikatakan masih belum optimal.⁶ 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

3 PricewaterhouseCoopers, "State-Owned Enterprises: Catalysts for public value creation?", 2015, hlm. 6, diakses dari <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>.

4 Maria Rodrigo, "State Owned Enterprises: A Major Crisis in the Making," 2022, diakses dari <https://groundviews.org/2022/01/03/state-owned-enterprises-a-major-crisis-in-the-making/>.

5 Lihat misalnya Josefhin Mareta, "Prinsip Konstitusi Ekonomi dalam Privatisasi Badan Usaha Milik Negara," Jurnal Konstitusi, Vol. 15, No. 1, 2018, hlm. 118.

6 Indonesia Corruption Watch, "Catatan Kritis: Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN," 2021, hlm. 19. Diakses dari <https://www.antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Catatan%20Kritis%20Kebijakan%20Pemulihan%20Ekonomi%20Nasional.pdf>.

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. Padahal, setiap tahunnya BUMN mendapatkan modal yang disisihkan dari APBN melalui skema Penyertaan Modal Negara (PMN). Tercatat pada RAPBN 2021, modal BUMN yang disalurkan melalui PMN mencapai angka Rp. 37,38 triliun.⁷

Selain kontribusi terhadap pendapatan negara yang tidak terlalu signifikan, BUMN juga banyak menghadapi masalah korupsi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat, sepanjang tahun 2015 hingga 2020, korupsi di instansi BUMN Indonesia mencapai 64 kasus.⁸ 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 pelat merah ini mencapai Rp. 17 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 Rp. 202 miliar.

Merujuk pada temuan dari salah satu penelitian yang dilakukan oleh sejumlah pakar ekonomi, dikatakan bahwa inefisiensi dari BUMN dan tingginya korupsi di dalam tubuh BUMN akan memiliki dampak negatif bagi perkembangan ekonomi dan pendapatan, termasuk hilangnya pekerjaan yang berujung pada meningkatnya risiko kemiskinan.⁹ Ditekankan bahwa pekerja berketerampilan rendah merupakan segmentasi masyarakat yang akan paling terdampak dari efek negatif tadi. Melalui model ekonomi yang digagas para peneliti, terindikasikan bahwa dalam jangka panjang, buruknya performa BUMN serta maraknya korupsi akan berdampak pada Gross Domestic Product (GDP) serta turunnya total investasi akan berdampak pada sektor-sektor yang mengandalkan investasi dan konsumsi domestik.¹⁰ Kesimpulan para peneliti berujung pada temuan bahwa hal-hal tersebut akan memberikan pukulan keras bagi tingkat pengangguran.

7 Alfian Setya Saputra, MediaBUMN, "Modal BUMN di Tahun 2021 Dijatah Rp37,38 Triliun," 2020, diakses dari <https://mediabumn.com/modal-bumn-di-tahun-2021/>.

8 Ibid., hlm. 5.

9 Margaret Chitiga-Mabugu et.al., "Corruption in state-owned companies hurts low skilled workers the most: we show how," 2021, diakses dari <https://theconversation.com/corruption-in-state-owned-companies-hurts-low-skilled-workers-the-most-we-show-how-165420>.

10 Lihat Margaret Chitiga-Mabugu, et.al., "The implications of deteriorating state-owned enterprise performance on the South African economy," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1-24, 2021, hlm. 22.

Bertolak dari pemaparan diatas, ICW mengeluarkan kajian Tren Penindakan Kasus Korupsi BUMN dengan intensi untuk melihat kasus-kasus korupsi yang disidik oleh aparat penegak hukum di lingkungan BUMN sepanjang tahun 2016 - 2021. Kajian ini juga bertujuan untuk memetakan titik rawan praktik korupsi dalam tubuh BUMN. Lebih dari itu, kajian ini berangkat dari asumsi bahwa cita-cita pembentukan BUMN yang mengemban fungsi sebagai badan yang menjalankan dua fungsi utama—pelayanan publik dan sebagai sumber penghasilan negara, korupsi masih menjadi hambatan utama untuk mencapai tujuan ideal BUMN. Melalui kajian ini, harapannya akan bermanfaat bagi pengelola BUMN maupun Pemerintah dalam pengambilan kebijakan di dalam tubuh BUMN, utamanya dalam rangka mengatasi korupsi yang menggurita. Melalui pemetaan persoalan kasus korupsi di lingkungan BUMN, dapat teridentifikasi hal-hal terkait modus operandi yang marak dilakukan oleh para koruptor, aktor-aktor pelaku korupsi, jumlah kerugian negara yang ditimbulkan, dan lain-lain sehingga memudahkan dalam menyusun strategi pencegahan korupsinya.



Pengumpulan Data dan Batasan Kajian

Dalam kajian ini, ICW melakukan inventarisasi penindakan kasus-kasus korupsi di lingkungan BUMN yang telah memasuki tahap penyidikan dan telah ada penetapan tersangkanya oleh aparat penegak hukum dalam kurun waktu Januari 2016 hingga Desember 2021. Kasus yang tidak memenuhi kriteria tersebut dikecualikan dalam kajian ini. Waktu ditetapkannya tersangka juga menjadi dasar untuk menentukan kategori “tahun”. Karena pengumpulan data merujuk pada penegakan hukum yang dilakukan, kasus yang ditampilkan pada kajian ini belum tentu terjadi pada tahun yang sama. Terdapat kemungkinan bahwa korupsinya itu sendiri telah terjadi pada tahun-tahun sebelumnya, namun baru masuk ke tahap penyidikan pada periode kajian ini.

Adapun untuk keperluan kajian ini, yang dimaksud dengan “BUMN” atau “lingkungan BUMN” mencakup antara lain: Kementerian BUMN; perusahaan-perusahaan yang memiliki status BUMN; serta perusahaan-perusahaan yang teridentifikasi sebagai anak hingga “cucu” perusahaan (subsidiary) dari BUMN.

Pengumpulan data penindakan korupsi di lingkungan BUMN bersumber dari kasus-kasus yang ditangani oleh tiga aparat penegak hukum, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Karena lembaga penegak hukum tidak selalu mempublikasikan daftar kasus-kasus yang tengah mereka tangani, sumber pengumpulan data terutama berasal dari penelusuran internet atau penggunaan search engine. Secara umum, dapat dibagi menjadi publikasi resmi yang dimuat di situs aparat penegak hukum atau institusi resmi terkait; dan dari pemberitaan media dengan merujuk pada setidaknya tiga sumber media berbeda. Putusan pengadilan turut menjadi rujukan data.

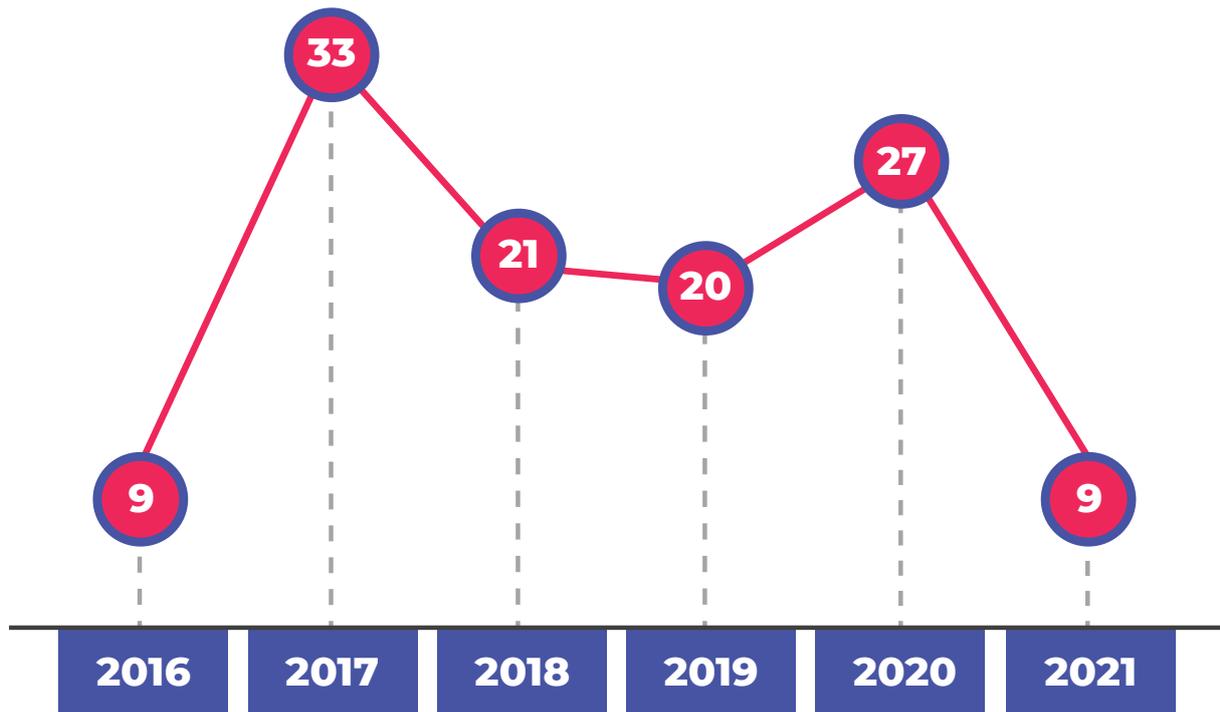
Melalui batasan-batasan kajian sebagaimana disampaikan di atas, maka kajian ini tidak dapat memberikan kesimpulan terkait meningkat atau menurunnya korupsi di lingkungan BUMN. Kajian ini lebih memberikan gambaran mengenai korupsi di lingkungan BUMN yang ditindak oleh aparat penegak hukum. Terlepas dari hal ini, kasus-kasus yang disajikan dalam kajian ini tetap dapat memberikan ilustrasi maraknya kasus korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN.



**Tren Penindakan
Kasus Korupsi
di Lingkungan BUMN:
Kerugian Negara Berjumlah
Besar**

Dalam kurun waktu enam tahun ke belakang, dari 2016 hingga 2021, aparat penegak hukum telah menyidik sedikitnya 119 kasus korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN. Kasus-kasus tersebut mengakibatkan kerugian negara setidaknya sebanyak Rp. 47.926.674.165.808,-.

Grafik 1. Jumlah Kasus Korupsi di Lingkungan BUMN yang Disidik Penegak Hukum Tahun 2016—2021 (Jumlah: 119 Kasus)



Berdasarkan data yang dihimpun oleh ICW, kasus korupsi yang disidik oleh penegak hukum di lingkungan BUMN tercatat sedikitnya 9 kasus pada tahun 2016, 33 kasus pada 2017, 21 kasus pada 2018, 20 kasus pada tahun 2019, 27 kasus pada tahun 2020, dan 9 kasus pada 2021. Di tahun 2016, kerugian negara terbesar berasal dari kasus dugaan korupsi dalam proses pengadaan 10 unit mobile crane di PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) atau kerap disebut Pelindo II.¹¹ Penyidik menemukan ada dugaan mark up anggaran dan ketidaksesuaian antara perencanaan anggaran dengan kegiatan pengadaan yang telah dilakukan. Oleh karenanya, negara ditaksir telah merugi sebesar Rp. 45,5 miliar.

¹¹ Ambaranie Nadia Kemala Movanita, KOMPAS.com, "Jadi Tersangka Kasus 'Mobile Crane', Ini Peran Mantan Pejabat Pelindo II Haryadi," 2016, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2016/03/08/18433931/Jadi.Tersangka.Kasus.Mobile.Crane.Ini.Peran.Mantan.Pejabat.Pelindo.II.Haryadi>.

Jumlah kasus tertinggi ditemukan pada tahun 2017 dengan total 33 kasus. Menurut pantauan ICW, di tahun ini juga terdapat beberapa kasus yang nilai kerugian negaranya tidak sedikit. Salah satunya adalah kasus dugaan korupsi di PT PANN Pembiayaan Maritime (Persero) yang nilai kerugian negaranya menyentuh angka Rp. 1,3 triliun.¹² Korupsi pada kasus ini diduga terjadi pada pembiayaan, pengalihan utang dan pengoperasian dan pemberi dana talangan oleh PT PANN Pembiayaan Maritime (Persero) kepada PT Meranti Maritime. Terdapat pula kasus dugaan korupsi dana pensiun PT Pertamina (Persero) yang kerugian negaranya terhitung Rp. 599,29 miliar berdasarkan audit BPK. Tersangka dalam kasus ini, yang merupakan mantan Presiden Direktur Dana Pensiun PT Pertamina, diduga melakukan transaksi pembelian saham dengan menggunakan uang pengelolaan dana pensiun.¹³

Grafik 2. Jumlah Kerugian Negara pada Kasus Korupsi di Lingkungan BUMN Tahun 2016—2021 (Total Kerugian: Rp. 47,9 Triliun)



12 Eko Priiliawito dan Edwin Firdaus, VIVA.co.id, "Kasus Korupsi Rp1,3 Triliun di PT PANN Sering Ditunda," 2017, diakses dari <https://www.viva.co.id/berita/nasional/972526-kasus-korupsi-rp1-3-triliun-di-pt-pann-sering-ditunda>.

13 Yulida Medistiara, detiknews, "BPK: Kerugian Negara Kasus Dana Pensiun Rp 599 Miliar," 2017, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-3518192/bpk-kerugian-negara-kasus-dana-pensiun-rp-599-miliar>.

Kasus-kasus korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN sejak tahun 2016-2021 telah mengakibatkan kerugian negara yang tidak sedikit jumlahnya. ICW menemukan bahwa total kerugian negara yang timbul dari kasus-kasus tersebut sedikitnya menyentuh angka Rp. 47.926.674.165.808. Angka yang fantastis ini pun masih berpotensi berjumlah lebih sedikit dari angka sebenarnya. Salah satu penyebabnya adalah dari sejumlah kasus yang ICW telusuri, beberapa diantaranya masih berada dalam proses penghitungan jumlah kerugian negara oleh BPK maupun BPKP.

Kerugian dengan jumlah “terendah” ditemukan pada tahun 2016, dan kerugian negara terbesar terjadi pada tahun 2021. Dapat dilihat bahwa ketika anggaran negara sangatlah dibutuhkan secara maksimal demi menjamin keselamatan warga selama pandemi COVID-19, negara justru mengalami kerugian terbesar akibat skandal korupsi yang terjadi pada tahun 2020 dan 2021. Di tahun 2020, negara dirugikan sebanyak Rp. 17.403.661.831.180. Lalu sebanyak Rp. 23.907.457.559.129 pada tahun 2021.

Kerugian negara yang besar karena korupsi di tubuh BUMN menjadi suatu hal yang ironis apabila disandingkan dengan besarnya jumlah uang rakyat yang disuntikan kepada BUMN. Menteri Keuangan Sri Mulyani menyampaikan bahwa sejak 2005 hingga 2021, BUMN telah menerima kucuran uang sebesar Rp. 695,6 triliun melalui skema “Penyertaan Modal Negara (PMN).”¹⁴ Selain itu selama pandemi, BUMN mendapatkan suntikan dana dari pemerintah melalui program stimulus “Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN).” Apabila dijumlahkan dari 2020 hingga 2022, tercatat dana yang disalurkan kepada BUMN melalui skema PEN mencapai angka Rp. 1.761.150.000.000.000.¹⁵

Berkenaan dengan dana PEN untuk BUMN, kajian ICW juga menyimpulkan bahwa kebijakan tersebut tidak transparan dan minim pengawasan.¹⁶ Kombinasi antara dua hal tadi dengan besarnya jumlah anggaran PEN menimbulkan kerawanan akan penyelewengan. Terkait dengan pengawasan dana PEN, ICW lebih lanjut menilai bahwa tidak terdapat pengawasan yang patut. Pasalnya, hanya Badan Pengawasan dan Pembangunan (BPKP) selaku pengawas internal pemerintah yang mendapat kejelasan tugas. Lembaga lain seperti BPK RI, aparat penegak hukum, maupun DPR RI tidak diketahui secara jelas tugas pengawasannya.

14 Rina Anggraeni, SINDOnews.com, “BUMN Sudah Menikmati Siraman PMN Rp361,3 Triliun, Ini Rinciannya,” 2021, diakses dari <https://ekbis.sindonews.com/read/629491/34/bumn-sudah-menikmati-siraman-pmn-rp3613-triliun-ini-rinciannya-1639577556?showpage=all>.

15 Lihat Indonesia Corruption Watch, “Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN: Minim Pengawasan & Tidak Transparan, Celah Penyelewengan Terbuka Lebar,” 2021, diakses dari <https://www.antikorupsi.org/id/article/kebijakan-pemulihan-ekonomi-nasional-untuk-bumn-minim-pengawasan-tidak-transparan-celah>.

16 Ibid.

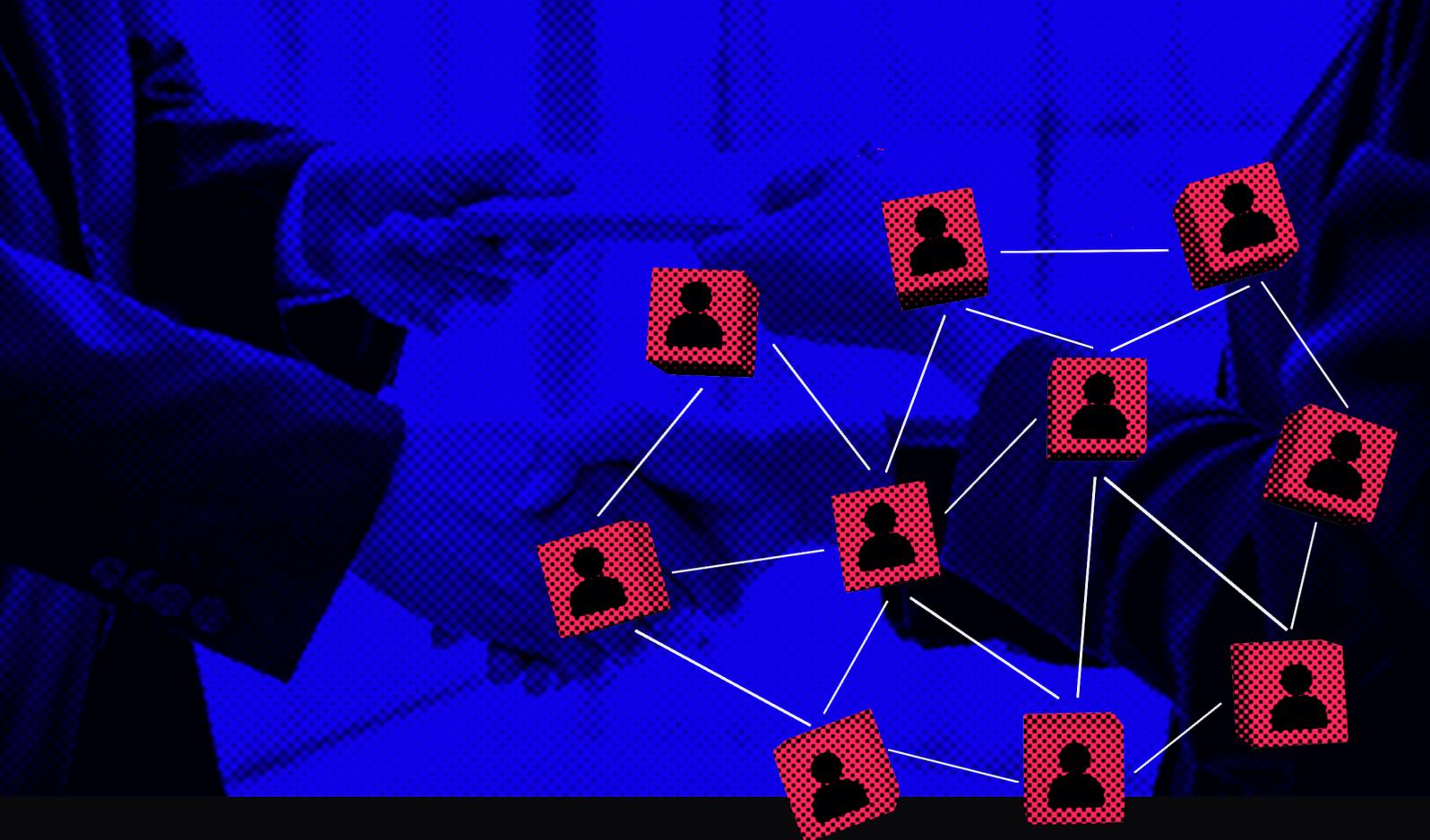


Korupsi di Lingkungan BUMN: Tetap Marak Kala Pandemi

Ganasnya krisis pandemi COVID-19 yang melanda Indonesia di awal tahun 2020 hingga 2021 tidak menghentikan tingginya kasus korupsi di lingkungan BUMN. Dapat terlihat bahwa jumlah kasus yang ditindak pada tahun 2020 berada pada angka 27 total kasus korupsi. Pada waktu bersamaan, ICW memantau bahwa di tahun 2020, banyak BUMN yang nyaris bangkrut dengan merumahkan puluhan karyawan. Sejumlah BUMN tersebut adalah yang bekerja di sektor energi seperti PT. PLN dan PT. Pertamina; BUMN sektor pariwisata seperti PT. Garuda Indonesia serta hotel-hotel BUMN; dan BUMN yang bergerak pada infrastruktur transportasi seperti PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI), Jasa Marga, serta PT. Waskita Karya yang mengelola jalan tol.¹⁷

Adapun di tahun 2021, berdasarkan pantauan ICW, jumlah kasus korupsi kembali pada angka terendah, sama seperti di tahun 2016, dengan sedikitnya 9 total kasus. Perlu dicatat bahwa jumlah kasus sebenarnya sangatlah mungkin berjumlah lebih banyak. Ini dikarenakan untuk kasus-kasus yang belum ditetapkan tersangkanya oleh penegak hukum tidak dimasukkan ke dalam pencatatan data.

¹⁷ Indonesia Corruption Watch, "Catatan Kritis: Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN," Op.Cit., hlm. 6.



Peta Sebaran Aktor, Sektor, dan Modus Korupsi di Lingkungan BUMN

Secara khusus, ICW menghimpun data korupsi yang berkaitan dengan infrastruktur. Sorotan khusus kami berikan dengan pertimbangan ambisi pemerintahan Presiden Joko Widodo untuk memberikan fokus lebih terhadap pembangunan infrastruktur. Hal tersebut dikhawatirkan mendorong banyak pihak untuk melakukan praktik lancung dengan menjadikan proyek infrastruktur di perusahaan pelat merah sebagai bancakan. Hasil penelusuran menemukan sedikitnya 16 kasus korupsi di lingkungan BUMN yang berkaitan dengan infrastruktur. Sementara 103 kasus lainnya tidak berkaitan dengan infrastruktur. Sejumlah diantaranya adalah kasus-kasus yang memiliki keterkaitan dengan PT Pertamina, PT Waskita Karya (Persero) Tbk, PT PLN (Persero), PT Angkasa Pura II (Persero), PT Wijaya Karya (Persero) Tbk.

Pertamina tersangkut dalam kasus dugaan korupsi penjualan atau pelepasan aset milik Pertamina yang berupa tanah di Simprug Kavling, Jakarta Selatan, seluas 1.088 m² dengan perkiraan kerugian negara Rp. 40,9 miliar.¹⁸ Kasus tersebut melibatkan Senior Vice President (SVP) Asset Management PT. Pertamina (Persero). Waskita Karya terlibat dalam dugaan korupsi pelaksanaan 14 proyek fiktif yang dikerjakan Divisi III/Sipil/II Waskita Karya selama 2009-2015.¹⁹ Kemudian PLN sempat memiliki keterkaitan dengan kasus korupsi suap senilai Rp. 4,8 miliar pada proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap Mulut Tambang Riau-1.²⁰ Sedangkan Angkasa Pura II tersandung kasus korupsi suap terkait proyek Baggage Handling System. Direktur Keuangan PT Angkasa Pura II diduga menerima suap dari Staf PT Industri Telekomunikasi Indonesia (PT Inti) untuk membantu PT Inti menjadi perusahaan yang mengerjakan proyek tersebut.²¹ Terakhir, kasus korupsi di bidang infrastruktur yang terjadi di lingkungan BUMN melibatkan Wijaya Karya terkait dugaan korupsi proyek Jembatan Bangkinang di Kampar, Riau (Waterfront City) dengan kerugian negara Rp. 39,2 miliar.²² Keterlibatan Wijaya Karya pada kasus ini muncul dari penetapan status tersangka Manajer Wilayah II PT Wijaya Karya Divisi Operasi I oleh KPK pada awal tahun 2019 lalu.

Apabila dikategorikan berdasarkan 6 sektor dengan kasus korupsi tertinggi di lingkungan BUMN yang disidik sepanjang tahun 2016—2021 oleh aparat penegak hukum, sektor perbankan mendominasi dengan sedikitnya 38 kasus. Disusul oleh sektor transportasi dengan 15 kasus; sosial kemasyarakatan 9 kasus; pertanian/ perkebunan 9 kasus; kemudian sektor energi dan listrik sedikitnya 8 kasus.

18 Audrey Santoso, detikNews, "Bareskrim Tetapkan Pejabat Pertamina Tersangka Kasus Tanah Simprug," 2017, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-3567889/bareskrim-tetapkan-pejabat-pertamina-tersangka-kasus-tanah-simprug>.

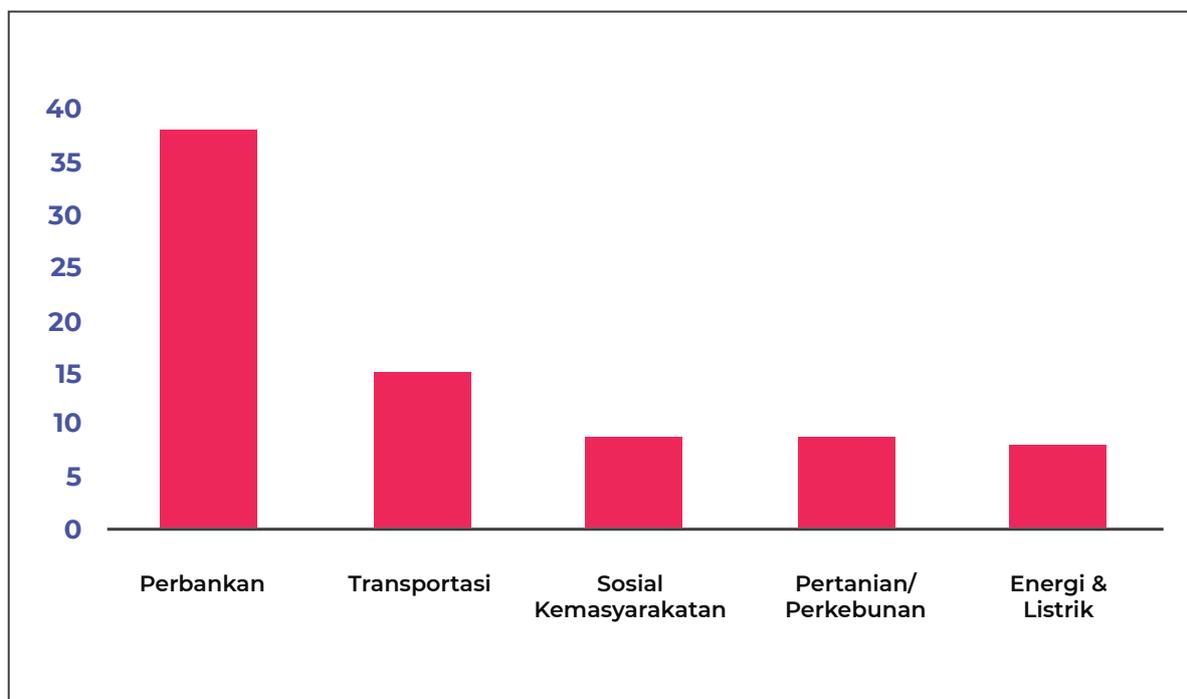
19 Komisi Pemberantasan Korupsi, "Siaran Pers: KPK Tahan Lima Tersangka Perkara TPK Proyek Fiktif di PT Waskita Karya," 2020, diakses dari <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/1749-kpk-tahan-lima-tersangka-perkara-tpk-proyek-fiktif-di-pt-waskita-karya>.

20 Lihat Indonesia Corruption Watch, "Korupsi (Kembali) Menyengat PLN," 2018, diakses dari <https://www.antikorupsi.org/id/article/korupsi-kembali-menyengat-pln>.

21 Zunita Putri, detikNews, "KPK Tetapkan Dirkeu Angkasa Pura II Tersangka Suap," 2019, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4648935/kpk-tetapkan-dirkeu-angkasa-pura-ii-tersangka-suap>.

22 Haris Fadhil, detikNews, "KPK Tetapkan 2 Tersangka Kasus Korupsi Rp 39 M Jembatan Bangkinang," 2019, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4467697/kpk-tetapkan-2-tersangka-kasus-korupsi-rp-39-m-jembatan-bangkinang>.

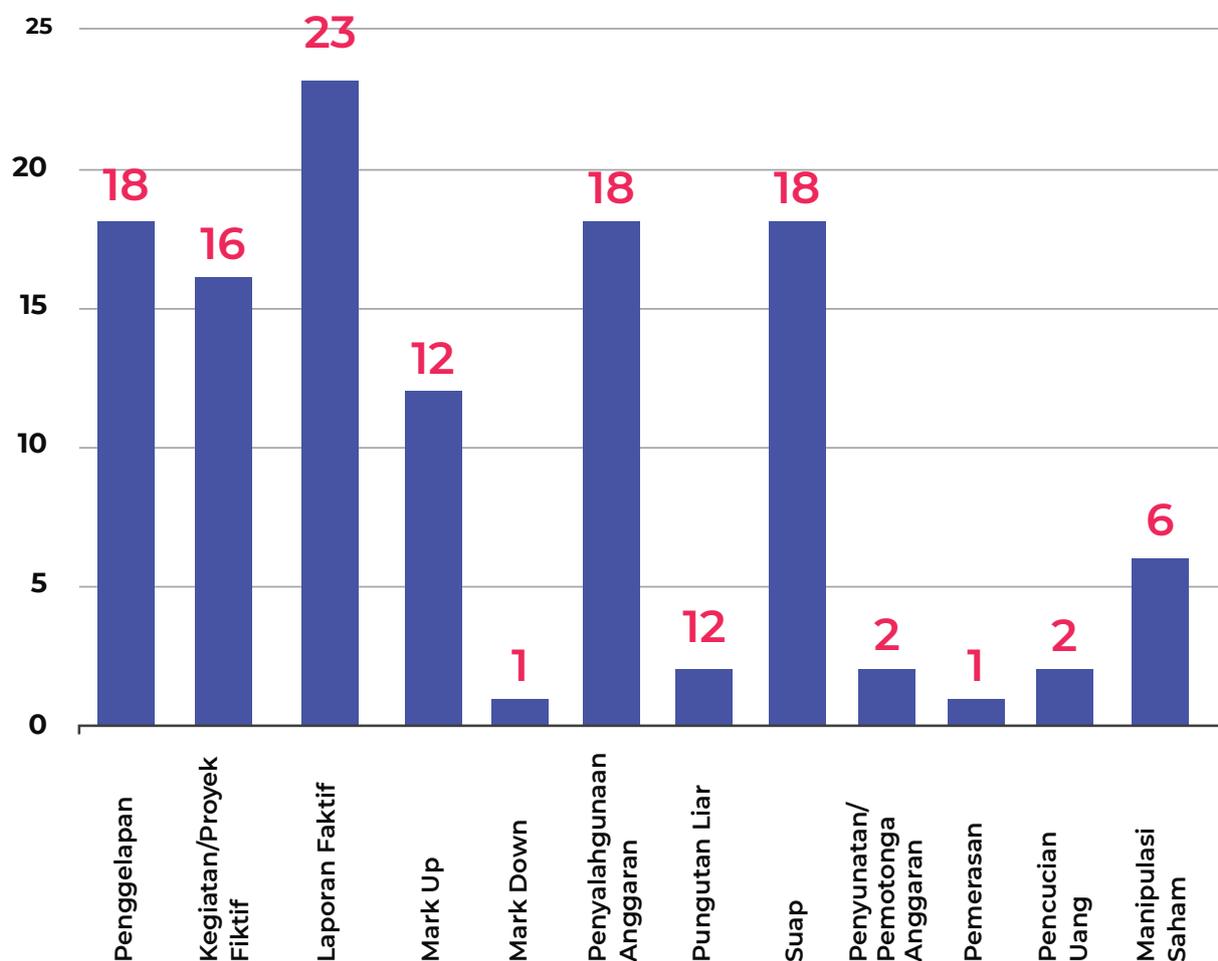
Grafik 3. Sebaran 6 Sektor dengan Kasus Korupsi Tertinggi di Lingkungan BUMN Tahun 2016—2021



Namun setelah pendalaman data, ICW menemukan bahwa apabila sektor-sektor perbankan, sosial kemasyarakatan (seperti kasus-kasus yang berurusan dengan asuransi), dan sektor pasar modal disatukan ke dalam payung kategori 'sektor finansial,' kerugian negara yang dihasilkan sangatlah besar. Tercatat terdapat sedikitnya 35 kasus dengan total kerugiannya menyentuh angka Rp. 45.069.286.025.936. Sebagai gambaran, total kerugian negara yang ICW catat sepanjang 2016—2021 akibat korupsi di lingkungan BUMN sedikitnya mencapai Rp. 47.926.674.163.808.

Dari 38 kasus korupsi di sektor perbankan, ICW menemukan indikasi adanya kerawanan pada pengelolaan uang nasabah serta penyaluran kredit. Merujuk pada mayoritas kasus korupsi yang terjadi pada sektor perbankan menjadikan uang nasabah serta dana kredit sebagai objek yang dikorupsi. Ditambah, modus yang kerap digunakan adalah laporan fiktif.

Grafik 4. Bentuk-Bentuk Modus Korupsi yang Terjadi di Lingkungan BUMN Tahun 2016—2021



Modus yang kerap digunakan oleh para koruptor di lingkungan BUMN adalah laporan fiktif. Tercatat terdapat setidaknya 23 kasus dari tahun 2016—2021 yang menggunakan modus ini. Suap, penyalahgunaan anggaran, serta penggelapan menduduki posisi tertinggi kedua. Ketiga modus secara sendiri-sendiri tercatat pada 18 kasus korupsi secara terpisah. Korupsi yang dilakukan dengan modus kegiatan/proyek fiktif juga marak digunakan, dengan total 16 kasus.

Pada laporan ICW yang mencoba memotret tren penindakan kasus korupsi secara umum, yakni dengan tajuk “Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I 2021,” modus kegiatan/proyek fiktif ini merupakan modus yang paling dominan.²³ Terakhir, modus mark up juga cukup sering digunakan para koruptor di lingkungan BUMN, setidaknya ditemukan pada 12 kasus.

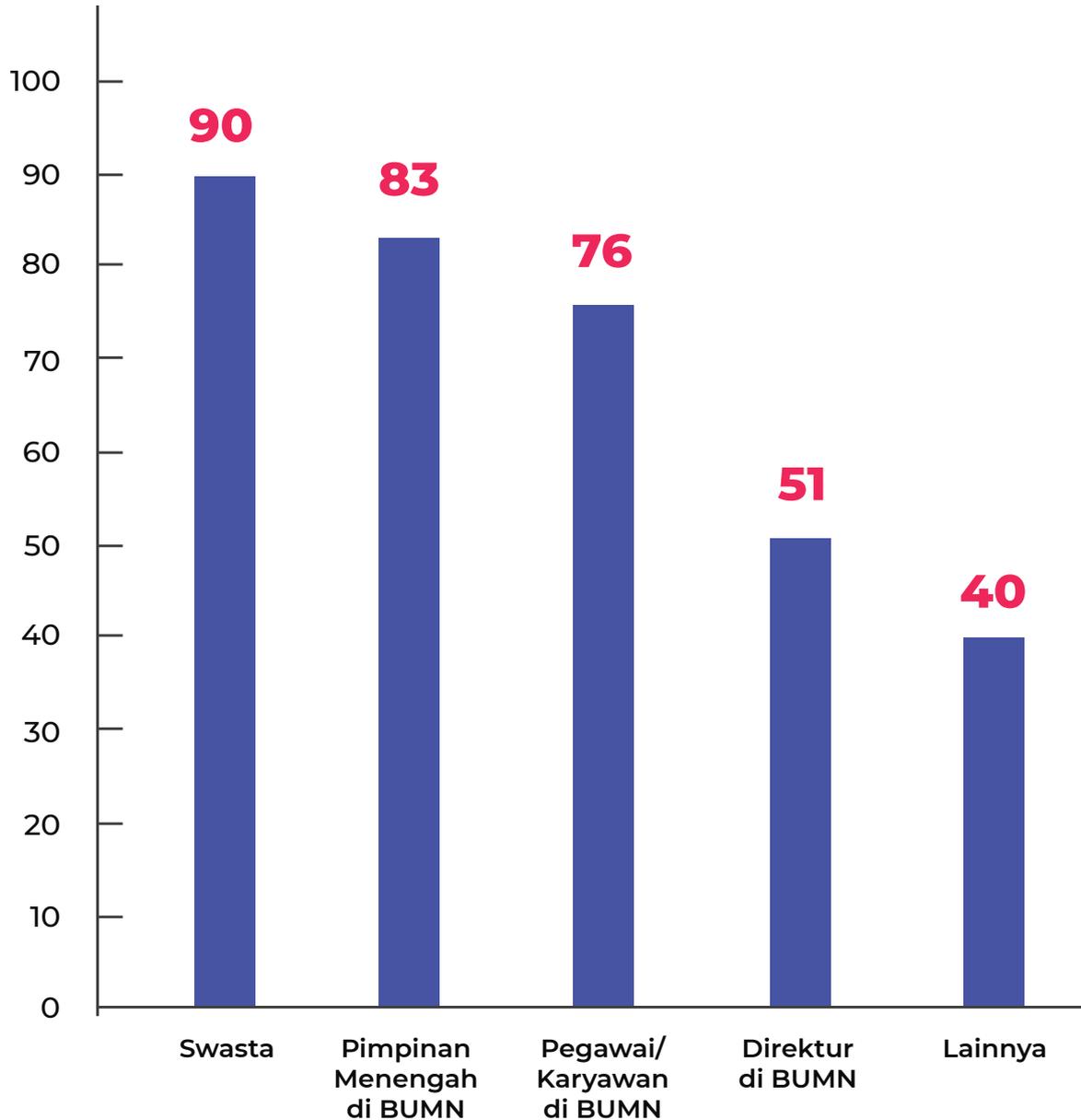
ICW menilai bahwa minimnya angka dari sejumlah kasus dengan modus seperti “manipulasi saham” bukan disebabkan ketiadaan dari kasus-kasus tersebut di lapangan. Melainkan dapat dikorelasikan dengan penerapan pasal-pasal yang digunakan oleh aparat penegak hukum ketika menyidik sebuah perkara. Meskipun angka kasusnya terbilang sedikit, total kerugian negara yang dihasilkannya jauh dari kata sedikit. Ambil saja contoh kasus-kasus dengan modus “manipulasi saham.” Apabila dijumlahkan, kasus-kasus yang ditindak dengan modus “manipulasi saham” di lingkungan BUMN merugikan negara sedikitnya Rp. 40.615.000.000.

Melihat dari latar belakang para aktor, ICW menemukan bahwa terdapat 90 aktor dengan latar belakang swasta terlibat korupsi di lingkungan BUMN. Selanjutnya, terdapat 83 aktor korupsi dengan latar belakang pimpinan menengah di BUMN. Kemudian, ada 76 pegawai/karyawan di BUMN terpantau merupakan aktor korupsi di lingkungan BUMN. Di urutan keempat, 51 aktor korupsi memiliki jabatan direktur di BUMN. Di urutan terakhir, sedikitnya 40 aktor korupsi di lingkungan BUMN dapat diklasifikasikan memiliki latar belakang pekerjaan lainnya.

ICW menemukan setidaknya 90 tersangka yang memiliki latar belakang swasta pada kasus-kasus korupsi di lingkungan BUMN dari tahun 2016—2021. Klasifikasi swasta disini mencakup baik korporasi sebagai badan hukum, maupun individu-individu yang memiliki jabatan atau bekerja di perusahaan selain BUMN maupun anak perusahaan BUMN. Pengembangan kasus mega korupsi Jiwasraya menjerat setidaknya 11 korporasi yang diduga terlibat melakukan pencucian uang pengelolaan keuangan dan dana investasi PT Asuransi Jiwasraya.

²³ Lihat Indonesia Corruption Watch, “Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I 2021,” diakses dari <https://www.antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Laporan%20Pemantauan%20Tren%20Penindakan%20Semester%20I%202021.pdf/>.

Grafik 5. Latar Belakang Tersangka Korupsi yang Terjadi di Lingkungan BUMN Tahun 2016—2021 (Jumlah: 340 Tersangka)



Sebagai catatan, korupsi yang melibatkan swasta sebagai aktor banyak terjadi pada sektor perbankan. Selain itu, beberapa modus yang umum digunakan oleh tersangka dengan latar belakang swasta adalah laporan fiktif, manipulasi saham, penyalahgunaan anggaran, suap, serta mark up.

Temuan bahwa swasta merupakan pihak yang paling banyak terlibat sebagai aktor korupsi bukanlah hal baru. Merujuk studi yang dilakukan oleh Universitas Gajah Mada, 670 pelaku korupsi dari sektor swasta menjadi terdakwa dalam kasus korupsi antara tahun 2001—2015.²⁴

Banyak faktor yang dapat menjelaskan tingginya keterlibatan swasta dalam korupsi di Indonesia. Salah satu analisis mencoba untuk mengasosiasikan besarnya biaya teknis yang dibutuhkan untuk melangsungkan korupsi dan keberadaan dari swasta sebagai penyedia biaya tersebut.²⁵ Lebih lanjut, besarnya peran swasta dalam korupsi juga dikaitkan adanya pergeseran kendali korupsi yang awalnya di tangan pemerintah, dewasa ini cenderung dipegang swasta yang berlaku layaknya negara (*pseudostate*). Misalnya ikut mempengaruhi keputusan untuk siapa yang dapat proyek apa, kapan dikerjakannya, serta berapa jumlah anggarannya.

Tersangka kedua terbanyak adalah pihak-pihak yang ICW kategorisasi sebagai “pimpinan menengah di BUMN,” dengan total 83 tersangka. Pada kategori ini, tercakup di dalamnya jabatan-jabatan kepala, manager, hingga jabatan-jabatan struktural serupa yang berada di BUMN maupun anak perusahaan BUMN (*middle management*). Ketika merujuk pada “pimpinan menengah di BUMN,” kajian ini mengecualikan posisi atau titel jabatan “direktur.”

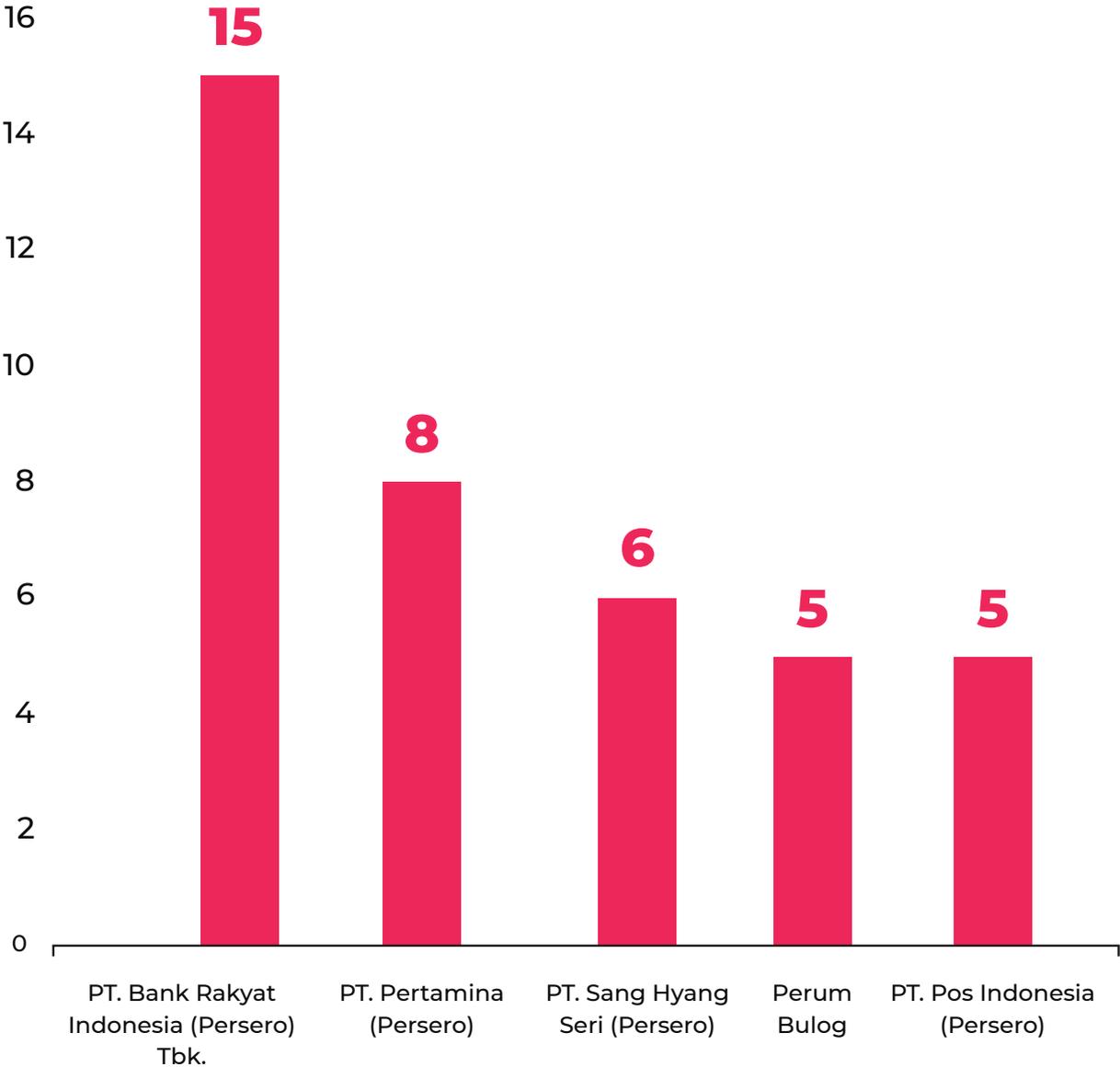
Berdasarkan pemantauan ICW, terdata bahwa setidaknya terdapat 76 tersangka dengan latar belakang pegawai maupun karyawan di BUMN. Disusul dengan 51 tersangka dengan latar belakang “direktur di BUMN.” Termasuk dalam kategori tersebut direktur utama, posisi wakil direktur, maupun titel serupa yang menggunakan nomenklatur “direktur.” Terakhir, dengan total 40 tersangka, latar belakang pekerjaan yang termasuk dalam kategori ini bersifat beragam. Mulai dari jabatan Menteri, pejabat ASN, hingga pekerjaan-pekerjaan di lembaga negara. Salah satu kasus korupsi kelas kakap yang menjadi sorotan ICW dimana melibatkan sejumlah aktor dari latar belakang beragam adalah kasus korupsi PLTU Riau-1. Kasus ini melibatkan aktor eksekutif, legislatif, dan swasta. Mereka yang tersangkut kasus ini adalah anggota DPR RI dari Fraksi Golongan Karya Eni Mulyani Saragih, mantan Menteri Sosial sekaligus Bendahara Partai Golkar

24 Lihat Anti-Corruption Clearing House, “Upaya KPK Menangani Korupsi Di Sektor Swasta,” diakses dari <https://acch.kpk.go.id/id/artikel/paper/166-upaya-kpk-menangani-korupsi-di-sektor-swasta>.

25 Hifdzil Alim, Pusat Kajian Anti Korupsi FH UGM, “Swasta Kotor dalam Korupsi,” 2015, diakses dari <https://pukatkorupsi.ugm.ac.id/?p=3859>.

Idrus Marham, pengusaha Johannes Budisutrisno Kotjo, dan mantan Direktur PT PLN Sofyan Basir. Dalam perkembangan terkini, seluruh aktor mendapat vonis pidana terkecuali Sofyan Basir yang mendapatkan vonis bebas.

Grafik 6. 6 BUMN dengan Jumlah Kasus Korupsi Terbanyak Tahun 2016—2021



Dari total 119 kasus yang melibatkan setidaknya-tidaknya 54 BUMN beserta anak perusahaannya dari tahun 2016-2021, setidaknya terdapat 6 BUMN dengan jumlah kasus korupsi tertinggi. Bank BRI menempati posisi teratas dengan total 15 kasus. Kedua terbanyak ditempati oleh Pertamina dengan total 8 kasus korupsi yang dapat ditemukan. Selanjutnya terdapat PT. Sang Hyang Seri dengan 6 kasus korupsi. Terakhir dengan masing-masing jumlah 5 kasus, Bulog dan PT. Pos Indonesia menempati posisi kelima dan keenam. Perlu dicatat bahwa angka kasus-kasus korupsi di atas berpotensi untuk sebenarnya memiliki jumlah lebih banyak dari data yang ditampilkan. Terutama jika kasus-kasus korupsi yang terjadi di anak perusahaan BUMN diasosiasikan pada BUMN *holding*-nya.

Kesimpulan & Rekomendasi



Berdasarkan kajian ini, dapat disimpulkan bahwa lingkungan BUMN sangat rawan dengan terjadinya korupsi. Apabila dilihat dari kerugian negara yang ditimbulkan, dari 2016 hingga 2021, negara telah merugi setidaknya sebanyak Rp. 47.926.674.165.808,-. Kerugian itu dihasilkan oleh sebaran sedikitnya sedikitnya 119 kasus korupsi yang telah disidik aparat penegak hukum di lingkungan BUMN.

Selama penanganan pandemi COVID-19, kasus-kasus korupsi di lingkungan BUMN tidaklah mereda. Negara justru mengalami kerugian terbesar berkat kasus korupsi yang terjadi pada tahun 2020 dan 2021. Ini menjadi ironis karena selama pandemi, BUMN mendapatkan suntikan dana dari pemerintah melalui program stimulus “Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN)” sebanyak Rp. 1.761.150.000.000.000 dari tahun 2020 hingga 2022.

ICW menyoroti besarnya kerawanan korupsi di sektor perbankan. Ini dapat disimpulkan setidaknya dari temuan bahwa sektor perbankan menduduki urutan pertama dengan kasus korupsi tertinggi di lingkungan BUMN yang disidik sepanjang tahun 2016—2021 oleh aparat penegak hukum. Sektor perbankan mendominasi dengan sedikitnya 38 kasus korupsi yang ditindak. Kemudian, dilihat dari BUMN mana yang tersandung kasus korupsi terbanyak, PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk menempati posisi teratas dengan total sedikitnya 15 kasus. Di sektor perbankan itu sendiri, ICW menemukan indikasi adanya kerawanan pada pengelolaan uang nasabah serta penyaluran kredit. Mayoritas kasus korupsi di sektor perbankan menjadikan uang nasabah serta dana kredit sebagai objek yang dikorupsi.

Terakhir, berdasarkan peta sebaran modus operandi dan latar belakang tersangka korupsi, di lingkungan BUMN, modus yang paling sering digunakan adalah laporan fiktif. Kemudian, latar belakang tersangka yang paling banyak ditemukan adalah berasal dari kalangan swasta.

Berkaca dari persoalan-persoalan yang telah dipaparkan pada kajian ini, ICW merekomendasikan hal-hal berikut:

1. Perlu adanya perhatian yang lebih serius pada BUMN yang masuk dalam bisnis sektor finansial oleh lembaga-lembaga yang berwenang seperti KPK, OJK, Kementerian Keuangan, maupun BPK;
2. Perlu disusun mekanisme evaluasi terhadap alokasi pemberian PEN kepada BUMN. Mengingat maraknya korupsi serta besarnya kerugian negara yang dihasilkan akibat kasus korupsi di lingkungan BUMN selama pandemi;
3. Mengingat pelaku korupsi di BUMN didominasi oleh pejabat menengah dan tinggi yang bekerjasama dengan sektor swasta, proses pemilihan untuk posisi direksi harus memasukkan aspek integritas tinggi sebagai standar utama;
4. Pemerintah perlu memperkuat peran komisaris dalam melakukan pengawasan, terutama terhadap proyek-proyek besar BUMN yang rawan dikorupsi dengan melakukan rekrutmen Komisaris BUMN yang profesional, cakap dan

berintegritas tinggi. Apabila pemerintah menjadikan posisi komisaris BUMN sebagai ajang membayar utang budi karena jasa seseorang dalam proses politik dan pemenangan pemilu, sulit untuk menghindari korupsi yang mengakar di BUMN;

5. Menuntut kejelian aparat penegak hukum agar dapat membaca potensi keberadaan tindak pidana pencucian uang pada kasus-kasus mega korupsi, utamanya di sektor finansial sehingga dapat mengkonstruksikan pasal-pasal tindak pidana pencucian uang pada kasus-kasus tersebut, termasuk mendorong penjeratan dalam penegakan hukum melalui pemidanaan terhadap korporasi, bukan hanya kepada individu.



Indonesia Corruption Watch

2022