

2022

Komisi VI

Accountability Paper

FINANCIAL DISTRESS, MEMBAWA NASIB PT GARUDA INDONESIA DI 'UJUNG TANDUK'

Tim Komisi VI, Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara

Pengarah:

Inosentius Samsul
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)

Tim Penulis:

Djustiawan Widjaya
Teuku Surya Darma
Indah Pranchiska
Hamam Wuryantina

2022

Abstrak: Dampak pandemi Covid-19 telah memperparah kesulitan keuangan (*financial distress*) PT Garuda Indonesia (Persero) yang membawa pada posisi di 'ujung tanduk' dengan statusnya *technically bankrupt*. Meskipun diketahui bahwa negatifnya neraca keuangan perusahaan 'Plat Merah' tersebut yang ditunjukkan dengan rasio DER berada pada posisi di atas angka 1 (satu), telah berlangsung sebelum masa pandemi, atau dengan perkataan lain merupakan bagian dari 'peninggalan' perilaku internal manajemen terdahulu. Dengan kondisi ini, Pemerintah selaku pemilik modal mayoritas tentunya menyadari dan berkomitmen untuk mempertimbangkan langkah-langkah strategis dalam menghindari terjadinya 'kepailitan' pada BUMN kebanggaan rakyat Indonesia tersebut dan juga menimbulkan kompleksitas masalah tersendiri apabila dikaitkan dengan aset-aset BUMN yang *notabene* merupakan bagian aset Negara. Dengan itu, melalui skema penyelamatan yang diajukan Pemerintah dan telah disetujui Komisi VI DPR RI berupa alokasi Penyertaan Modal Negara sebesar Rp7,5 triliun dari cadangan pembiayaan investasi APBN TA 2022 diharapkan dapat mendukung percepatan penyelesaian *financial distress* PT Garuda Indonesia. Begitupun langkah penyelamatan tersebut harus disertai peningkatan *Early Warning System* dari Kementerian BUMN sehingga dapat mengantisipasi timbulnya permasalahan serupa dimasa mendatang dan dapat dilakukan penyelesaian masalah sebelum kondisinya semakin memburuk, sehingga tidak lah berakhir dengan status "Pailit" bagi sebuah BUMN.

Kata Kunci: BUMN, *Financial Distress*, Garuda Indonesia

Dilatarbelakangi berita dan informasi yang menyebutkan banyaknya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengalami kesulitan keuangan (*financial distress*), maka tidaklah keliru apabila pembahasan makalah ini diawali dengan sebuah pertanyaan,

Apakah bisa BUMN mengalami kesulitan keuangan? Lalu, dimana peran Negara?

Makalah singkat ini diharapkan dapat memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang ditimbulkan, terutama bila ditinjau dari perspektif akuntabilitas keuangan negara.

Peran strategis BUMN dalam keuangan negara

Merujuk Pasal 1 angka 1 dalam Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara disebutkan bahwa BUMN merupakan badan usaha yang seluruh modal ataupun sebagian besarnya berasal dari PMN (Penyertaan Modal Negara) berupa kekayaan negara yang dipisahkan. Besarnya persentase modal usaha dari negara tersebut, maka dapat dipahami bahwa keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara (UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 2 huruf g).

Dalam UU BUMN tersebut secara jelas menyebutkan bahwa kehadiran BUMN diharapkan dapat mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional yang diarahkan untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas melalui usaha penyediaan barang dan/atau jasa maupun berperan aktif dalam pengembangan iklim usaha yang kondusif bagi sektor usaha Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (KUKM).

Sedangkan dilain sisi, signifikansi atas pengelolaan BUMN dalam bentuk perseroan (Persero) maupun perusahaan umum (Perum) sebagai bagian dari pelaku usaha dalam sistem perekonomian nasional adalah berorientasi pada keuntungan dan berdaya saing global. Dengan itu, efektivitas pengelolaan BUMN menjadi sebuah keniscayaan, sehingga dapat berkontribusi bagi penerimaan negara, baik berupa deviden maupun pajak ataupun hasil privatisasi serta jenis penerimaan lainnya selama tidak bertentangan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Positioning yang sedemikian strategis, tentunya menuntut kinerja BUMN untuk senantiasa mengimplementasikan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) agar dapat meningkatkan produktivitas usaha disertai efisiensi dan pelayanan optimal. Begitupun konsekuensi Pemerintah yang *notabene* sebagai pemilik ataupun pemegang saham (*shareholder*) mayoritas memiliki kewajiban dan akan terus menjaga serta mengawasi 'kesehatan' BUMN melalui wakil-wakilnya yang ada di Dewan Direksi maupun Dewan Komisaris sebagaimana telah ditunjuk oleh Menteri yang bertindak selaku RUPS.

Faktanya BUMN bermasalah dan mengalami kesulitan keuangan

Konsekuensi logis yang dimiliki pemerintah untuk memastikan kesehatan BUMN adalah suatu hal yang dapat dipahami, karena sesungguhnya 'sakit'-nya sebuah BUMN akan menimbulkan beban negara, minimal berdampak pada bertambahnya pembiayaan negara kepada korporasi dalam bentuk PMN maupun pemberian pinjaman (Investasi) ataupun jenis pembiayaan lainnya dalam rangka membantu penyehatan BUMN.

Oleh karena itu, tidaklah mengherankan ketika pemerintah menetapkan kebijakan PEN (Pemulihan Ekonomi Nasional) dalam merespon dampak Pandemi COVID-19, juga mengarahkannya pada perbaikan struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha BUMN melalui alokasi pembiayaan korporasi sebesar Rp19,650 triliun yang ditetapkan dalam DIPA Revisi ke-2 pada APBN TA 2020 tertanggal 18 Nopember 2020 dalam bentuk Pemberian Pinjaman (Investasi) kepada 5 (lima) BUMN. Meskipun sebelumnya diketahui bahwa dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019

tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara TA 2020 tidak ditetapkan pengalokasian pembiayaan korporasi kepada kelima BUMN tersebut dan di antaranya terdapat PT Garuda Indonesia yang sedang mengalami kesulitan keuangan dan memerlukan penanganan serius.

Adapun rincian alokasi PMN yang dimaksud dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel Alokasi Anggaran pada 5 BUMN di TA 2020

Dalam miliar rupiah

Dasar Hukum	Nama BUMN dan Nilai PMN				
	PT GAI (Persero)	PT KAI (Persero)	Perum Perumnas	PT Krakatau Steel (Persero)	PTPN III (Persero)
UU No.20/2019 (APBN TA 2020)	-	-	-	-	-
1. Perpres 72/2020 2. KMK No.381/KMK.02/2020 3. DIPA Revisi 2 (Tgl 18/11/2020)	8.500	3.500	650	3.000	4.000

Sumber: Lampiran 4.C-hal.L.123 atas LHP LKPP TA 2020, diolah.

Selain itu, terhadap berita *financial distress* yang dialami beberapa BUMN, boleh dikatakan bukanlah permasalahan baru. Namun permasalahan ini mengalami puncaknya dalam dua tahun terakhir, dimana pembatasan gerak perekonomian dimasa pandemi telah memberikan tekanan dari aspek penawaran yang sangat dimungkinkan menyebabkan kesulitan keuangan pada beberapa BUMN menguat. Dengan kata lain, selaku ekonom INDEF, Abra P. G. Talattov dikutip dari laman <https://nasional.kontan.co.id/news/banyak-bumn-tersandung-masalah-keuangan-begini-catatan-ekonom-indef> menjelaskan bahwa permasalahan keuangan pada BUMN tidak hanya disebabkan dari dampak pandemi Covid-19, karena sesungguhnya tidak sedikit BUMN telah mengalami kerugian secara terus menerus sebelum masa pandemi yang disebabkan oleh kinerja buruk atas pengelolaan perusahaan.

Sebutlah satu contoh yang dialami BUMN yaitu PT Garuda Indonesia, dimana dalam laporan hasil pemeriksaan kinerja atas kegiatan pemasaran luar negeri yang dilakukan PT Garuda Indonesia pada tahun 2015 dan triwulan I 2016 dinilai oleh BPK RI belum optimal, sehingga menurunkan pendapatan perusahaan. Hal tersebut terutama terjadi dalam proses *pre-flight*, *in-flight* dan *after-flight* pada rute penerbangan internasional yang mengakibatkan kerugian perusahaan sebesar USD112,908,490.38 di tahun 2015 dan sebesar USD 49,212,176.99 di semester I tahun 2016.

Bahkan, menariknya dampak pandemi Covid-19 telah memperparah kesulitan keuangan PT Garuda Indonesia, sehingga Kartika Wirjoatmodjo selaku Wakil Menteri BUMN II menyebut perusahaan maskapai kebanggaan rakyat Indonesia tersebut pada status *technically bankrupt* dengan posisi neraca keuangan per September 2021 bernilai negatif USD2,8 miliar. Bahkan beliau menyebutnya sebagai 'rekor' baru yang sebelumnya telah dialami oleh Jiwasraya. Penjelasan tersebut terungkap dalam RDP Kementerian BUMN bersama Komisi VI DPR RI pada tanggal 9 November 2021. Kerugian yang dicatatkan Garuda mengalami kenaikan signifikan sejak triwulan I tahun 2021 senilai USD384,35 juta atau setara dengan Rp5,57 triliun dengan kondisi hutang yang membengkak sampai dengan Rp70 triliun atas beban sewa pesawat (*leasing*) karena "peninggalan" manajemen terdahulu. Didukung oleh pernyataan Kementerian BUMN yang menyebutkan salah satu bentuk mis-manajemen yang terjadi diantaranya berupa kesepakatan penyewaan pesawat dengan nilai yang berada diatas rata-rata pasar. Lainnya adalah, penggunaan armada yang dinilai secara teknis kurang tepat untuk dioperasikan oleh Garuda.

Besarnya jumlah hutang yang dimiliki menjadi perhatian utama, dan sumber masalah utama dalam hal gugatan-gugatan berisiko kepailitan terhadap Garuda yang terjadi sepanjang tahun 2021. Perusahaan berplat merah tersebut Kembali lolos dari gugatan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) pada 21 Oktober 2021 yang diajukan PT My Indo Airlines. Dimana sebelumnya, Garuda

Indonesia juga lolos terhadap risiko kepailitan atas gugatan yang diajukan oleh salah satu lessor-nya, Aercap Ireland Limited pada 28 Juli 2021.

Selain itu, indikator kesulitan keuangan juga dapat dilihat pada besaran utang berbanding modal yang dimiliki/*Debt to Equity Ratio* (DER) di beberapa BUMN berada pada posisi di atas angka 1 (satu). Dengan kata lain, utang-utang yang dimiliki sudah tidak lagi bisa dibayar oleh PT Garuda Indonesia. Kondisi BUMN yang demikian dinilai Isa Rachmatr-wata selaku Direktur Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) memberikan kesulitan bagi BUMN tersebut dalam menyelesaikan *financial distress* melalui skema pembiayaan, sebagaimana secara tegas dinyatakan pada acara “Serap Aspirasi Implementasi UU Cipta Kerja Sektor Keuangan dan Investasi” tanggal 2 Desember 2020 di Medan sebagaimana dikutip dari laman <https://tirto.id/kemenkeu-sebut-sejumlah-bumn-mulai-kesulitan-cari-utang-baru-f7ET>.

Mungkinkah *financial distress* di PT Garuda Indonesia (Persero) berakhir dengan status ‘Pailit’?

Berdasarkan fakta yang telah diuraikan dan juga untuk menjawab pertanyaan di atas, maka sangat wajar bila timbul pertanyaan lanjutan bagi masyarakat, *bagaimanakah bentuk tanggungjawab negara ketika pailitnya BUMN terjadi?*

Secara umum dipahami bahwa kepailitan pada sebuah perusahaan yang berorientasi pada keuntungan dan dikelola secara profesional termasuk BUMN, tentu akan terbuka kemungkinannya. Terutama ketika buruknya kinerja keuangan perusahaan, ketidakmampuan perusahaan menghadapi persaingan bisnis global, dan keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Sehingga dengan permasalahan atas berbagai kondisi kesulitan keuangan yang terjadi, maka sangat mungkin sebuah BUMN seperti PT Garuda Indonesia dapat mengalami kepailitan.

Perlu disadari bahwa dalam UU BUMN No.19 Tahun 2003 diketahui tidak terdapat pengaturan mengenai ketentuan ataupun Norma Standar yang membahas kemungkinan terjadinya kepailitan pada sebuah BUMN. Hal tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah sebagai pemilik seluruh atau sebagian modal perusahaan BUMN memiliki komitmen yang tinggi untuk terus menjaga dan mencari solusi apabila BUMN mengalami kesulitan keuangan, terlebih lagi bila sampai pada kondisi pailit.

Karena sesungguhnya kepailitan sebuah BUMN dapat berdampak pada kepentingan umum dan menimbulkan kompleksitas permasalahan tersendiri, terutama bila dikaitkan dengan aset-aset BUMN yang *notabene* juga menjadi aset Negara. Dengan demikian, Pemerintah tentunya menyadari dan mempertimbangkan langkah-langkah strategis dalam upaya penyelamatan BUMN sehingga tidak terjadi kepailitan.

Meskipun diketahui bahwa banyak masalah yang ada di PT Garuda Indonesia bukan disebabkan perhitungan bisnis semata, melainkan lebih disebabkan dari perilaku internal manajemen perusahaan, seperti dinamika komunikasi antara Kementerian dan Dewan Komisaris serta Dewan Direksi yang mempengaruhi mekanisme pelaksanaan evaluasi dan pengawasan operasional perusahaan. Begitu juga menurut Toto Pranoto (2021) adalah ‘warisan’ masalah dari ulah para oknum manajemen lama yang salah urus dalam pengelolaan perusahaan dengan mengambil manfaat untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya.

Oleh karena itu, evaluasi menyeluruh dan mendalam untuk mengetahui penyebab utama dan siapa aktor yang bertanggungjawab atas timbulnya berbagai permasalahan yang terjadi di PT Garuda Indonesia adalah suatu keharusan. Sehingga permasalahan yang serupa dapat dihindari untuk terjadi pada perusahaan-perusahaan BUMN lainnya. Selain itu, penyelesaian restrukturisasi utang

dan negosiasi bersama para kreditur dan lessor perlu diupayakan secara tuntas, dengan harapan tidak kembali menimbulkan dampak permasalahan lanjutan di masa mendatang.

Panitia Kerja Komisi VI DPR RI Bersama dengan Menteri BUMN telah menyepakati pelaksanaan skema penyelamatan PT Garuda Indonesia (Persero) pada rapat panja penyelamatan Garuda yang berlangsung tertutup pada 22 April 2022 melalui adanya PMN (Penyertaan Modal Negara) sebesar Rp7,5 triliun pada 2022 yang bersumber dari cadangan pembiayaan investasi APBN TA 2022. Lebih lanjut disampaikan bahwa *top up* tersebut baru akan diperoleh Garuda apabila tercapainya kesepakatan damai melalui skema Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dengan para kreditur. Selain itu, Panja Komisi VI DPR RI turut memohonkan keikutsertaan Kementerian BUMN bersama Direksi Garuda Indonesia secara konsisten dalam kegiatan yang berkaitan dengan *business plan*, optimalisasi rute, jumlah dan tipe pesawat yang didukung dengan adanya implementasi penurunan *lease rate* serta peningkatan kargo dan juga pendapatan lainnya supaya Garuda mejadi perusahaan yang sehat dan tumbuh secara berkelanjutan.

Terakhir, menjadi perhatian khusus bagi Kementerian BUMN melalui wakil pemerintah yang ditempatkan agar meningkatkan *Early Warning System* dalam bentuk pengawasan keuangan BUMN sehingga adanya permasalahan yang dapat diketahui dan diselesaikan sebelum kondisinya semakin memburuk.

Berdasarkan berbagai, uraian di atas, maka kekhawatiran atas kondisi *financial distress* di PT Garuda Indonesia (Persero) yang berpotensi untuk berakhir dengan status 'Pailit' tidak lah terjadi. Sesungguhnya martabat bangsa dan seluruh rakyat Indonesia juga melekat kuat pada kesungguhan Negara dalam menjaga keberlangsungan hidup sebuah BUMN.

Referensi

- Abdul, Aziz. 2020. "Kemenkeu Sebut Sejumlah BUMN Mulai Kesulitan Cari Utang Baru", <https://tirto.id/kemenkeu-sebut-sejumlah-bumn-mulai-kesulitan-cari-utang-baru-f7ET>, diakses pada 27 Mei 2022.
- Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2020. Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020: Lampiran 4C- hal. L.123. Jakarta: BPK RI
- Eva, Resia. 2021. "Menyelamatkan atau Mengubur Garuda Indonesia", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-pekanbaru/baca-artikel/14352/Menyelamatkan-atau-Mengubur-Garuda-Indonesia.html>, diakses pada 27 Mei 2022.
- Khomarul, Hidayat. 2021. "Banyak BUMN tersandung masalah keuangan, begini catatan ekonom Indef", <https://nasional.kontan.co.id/news/banyak-bumn-tersandung-masalah-keuangan-begini-catatan-ekonom-indef>, diakses pada 27 Mei 2022.
- Suparjo, Ramalan. 2022. "Pemerintah Siap Suntik Garuda Indonesia (GIAA) Rp7,5 Triliun", <https://www.idxchannel.com/economics/pemerintah-siap-suntik-garuda-indonesia-giaa-rp75-triliun>, diakses pada 27 Mei 2022.