

BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Vol. III, Edisi 20, Oktober 2018

**Optimalisasi
Koperasi dan
BUM Desa
Sebagai
Penguat
Ekonomi
Rakyat**

p. 03

**Pinjaman
Tunai Bank
Komersial
Luar Negeri,
Tepatkah
Sebagai
Alternatif SBN?**

p. 9

**ISO 9001:2015
Certificate No. IR/QMS/00138**



9 772502 868006

ISSN 2502-8685

Update APBN

p.2

Pertumbuhan Ekonomi
Triwulan II dan Proyeksi ke
Depan

Dewan Redaksi

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E.,
M.Si.

Pemimpin Redaksi

Robby Alexander Sirait

Redaktur

Jesly Yuriaty Panjaitan
Ratna Christianingrum
Martha Carolina
Adhi Prasetyo S. W.
Rendy Alvaro

Editor

Dahiri
Marihot Nasution

Kritik/
Saran



puskajianggaran@dpr.go.id

Optimalisasi Koperasi dan BUM Desa Sebagai Penguat Ekonomi Rakyat

p.3

KOPERASI dan BUM Desa memiliki peran dalam penguatan ekonomi desa. Koperasi dan BUM Desa sebagai lembaga formal ekonomi di desa seharusnya bersinergi dalam membangun dan meningkatkan produktivitas desa. Diharapkan dengan optimalisasi peran Koperasi dan BUM Desa dari berbagai pemangku kepentingan dapat memastikan berjalannya pembangunan perekonomian pedesaan yang lebih baik.

Pinjaman Tunai Bank Komersial Luar Negeri, Tepatkah Sebagai Alternatif SBN?

p.9

LANGKAH Pemerintah untuk dapat menarik pinjaman dari Kreditor Swasta Asing (KSA) dalam hal ini bank komersial luar negeri untuk menambal defisit APBN dilatarbelakangi oleh penurunan minat investor dan menyusutnya kepemilikan asing di instrumen Surat Berharga Negara (SBN) khususnya Surat Utang Negara (SUN). Meskipun mendukung diversifikasi dan perluasan sumber pinjaman, namun skema tersebut memiliki berbagai risiko, diantaranya efek *crowding out*.

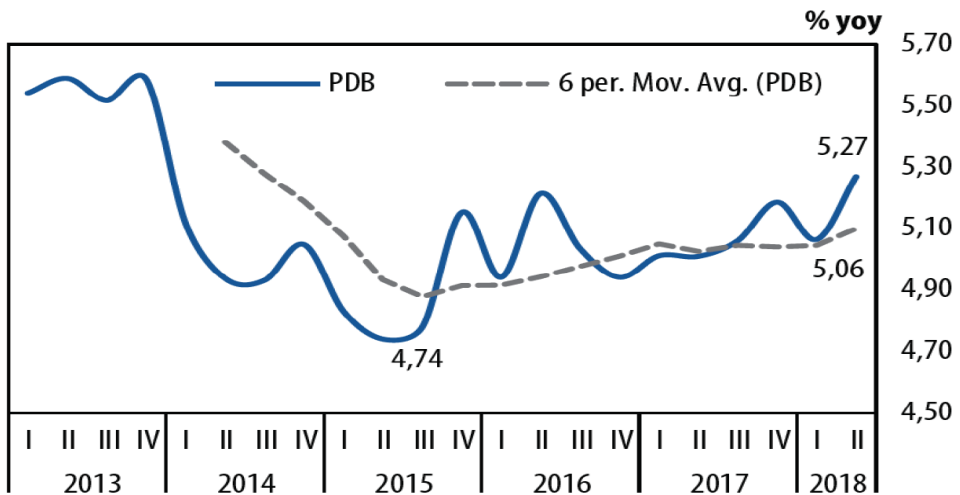
Update APBN

Pertumbuhan Ekonomi Triwulan II dan Proyeksi ke Depan

PDB tumbuh cukup tinggi sebesar 5,27 persen (yoy) pada triwulan II 2018 yang disebabkan oleh permintaan domestik dari konsumsi swasta dan Pemerintah. Meningkatnya pertumbuhan permintaan domestik yang sebesar 5,14 persen kemudian berdampak pada tingginya pertumbuhan impor, di tengah kinerja ekspor yang relatif terbatas dan Pemilu. Belanja Pemerintah dan investasi juga membaik.

Ke depan, pertumbuhan ekonomi diperkirakan cukup kuat, yang ditopang oleh peningkatan investasi dan konsumsi. Hal ini disebabkan oleh perbaikan pendapatan dan belanja terkait pemilu serta investasi bangunan dan non bangunan. Namun, kenaikan pertumbuhan ekspor diperkirakan masih terbatas seiring ekspor pertanian yang masih lemah sedangkan ekspor manufaktur membaik didukung subsektor kimia serta besi dan baja. Selain itu, impor tetap tinggi dipengaruhi permintaan domestik yang tetap kuat. Sehingga, Bank Indonesia memperkirakan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan 2018 tetap dalam kisaran 5,0-5,4 persen dan akan meningkat menjadi 5,1-5,5 persen pada tahun 2019.

Pertumbuhan Ekonomi Indonesia



Sumber: Bank Indonesia; BPS.

Optimalisasi Koperasi dan BUM Desa Sebagai Penguat Ekonomi Rakyat

oleh
Rendy Alvaro*)

Abstrak

Koperasi dan BUM Desa memiliki peran dalam penguatan ekonomi desa. Koperasi dan BUM Desa sebagai lembaga formal ekonomi di desa seharusnya bersinergi dalam membangun dan meningkatkan produktivitas desa. Diharapkan dengan optimalisasi peran Koperasi dan BUM Desa dari berbagai pemangku kepentingan dapat memastikan berjalannya pembangunan perekonomian pedesaan yang lebih baik.

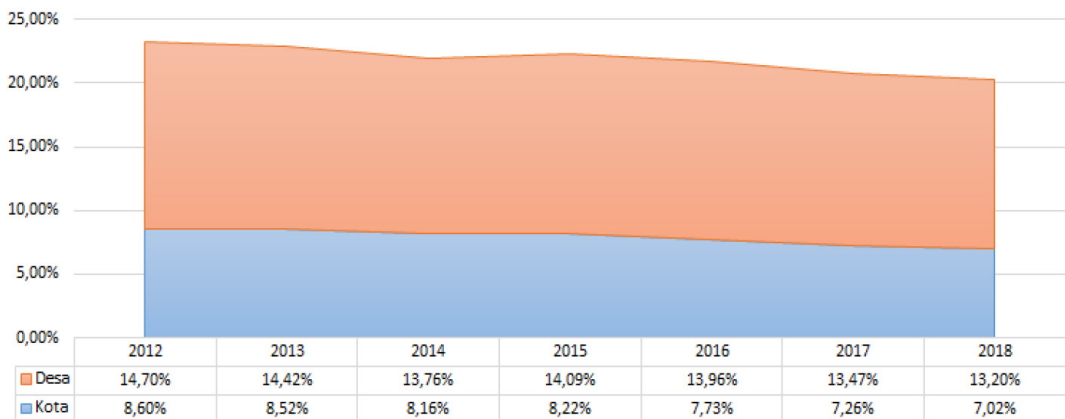
Implementasi ekonomi kerakyatan dilandasi pada pertumbuhan dan pembangunan masyarakat pada lapisan kelas bawah dan pedesaan. Hal ini dikarenakan rakyat pedesaan merupakan lapisan masyarakat yang rawan terhadap kemiskinan. Saat ini jumlah penduduk miskin di pedesaan masih didapati jauh lebih banyak dari perkotaan. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), persentase penduduk miskin per Maret 2018 sebesar 9,82 persen atau setara 25,95 juta orang dengan rincian persentase penduduk miskin di kota 7,02 persen sementara di desa sebesar 13,20 persen. Walaupun kemiskinan menurun, namun penduduk miskin masih menumpuk di pedesaan yang terlihat dari jumlah penduduk miskin

yang masih jauh lebih tinggi daripada perkotaan.

Kemiskinan di pedesaan salah satunya terjadi dari dipangkasnya proses partisipasi dan keterlibatan rakyat desa, yang bersumber dari hak berdaulat desa atas pembangunan aspek kehidupannya. Partisipasi rakyat miskin dalam proses pembangunan dan tata kelola ekonomi desa masih rendah (Tifa, 2018). Oleh karena itu, partisipasi rakyat desa dalam proses pembangunan di desa perlu diwadahi dalam kelembagaan yang jelas dan memiliki legitimasi yang cukup kuat di mata masyarakat.

Menurut Pranadji (2003), kerapuhan kelembagaan perekonomian pedesaan memiliki peran besar

Gambar 1. Persentase Penduduk Miskin di Desa Lebih Tinggi dari Kota



Sumber: BPS 2018, diolah

*) Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: rendy.alvaro@yahoo.com

dalam mengganjal perkembangan perekonomian pedesaan. Jika kelembagaan ekonomi suatu masyarakat dibiarkan rapuh, maka program pengembangan teknologi, inovasi dan investasi apapun tidak akan mampu menjadi “mesin penggerak” kemajuan ekonomi yang tangguh.

Koperasi dan BUM Desa sebagai Lembaga Ekonomi Desa

Keberadaan kelembagaan ekonomi lokal desa sangat penting, sebab pada aktivitas keseharian yang berkaitan dengan ekonomi, rakyat desa masih membutuhkan kehadiran lembaga ini dalam memecahkan masalah-masalah. Lembaga ekonomi lokal desa ini yang diharapkan mampu berperan sebagai pondasi penguatan ekonomi rakyat desa. Sebagai contoh, masalah pelayanan kredit, pembasmian hama, penyebaran inovasi pertanian, masalah pemasaran produk desa dan lainnya yang bisa diakomodasi oleh lembaga ekonomi desa. Selain itu juga lembaga ini dapat mengorganisir rakyat pedesaan untuk dapat bersaing dengan pihak luar dalam memasarkan produk-produk desa.

Lembaga formal ekonomi desa yang sudah hadir sejak lama yaitu Koperasi. Menurut Hatta, dasar perekonomian yang sesuai dengan cita-cita dan tolong-menolong adalah koperasi yang dimulai susunannya di desa karena masyarakat Indonesia pusatnya di desa. Koperasi memiliki peran penting yang tidak terpisahkan dalam sistem perekonomian nasional. Koperasi yang memiliki sifat gotong-royong, kerjasama dan mempunyai solidaritas yang kuat masih tetap bisa bertahan sampai sekarang ini.

Pada 3 tahun terakhir jumlah unit dan anggota koperasi di Indonesia relatif meningkat. Tercatat jumlah koperasi pada tahun 2015 sebesar 209.488 unit dan meningkat pada tahun 2017 sebesar 213.779 unit. Sedangkan jumlah anggota koperasi pada tahun 2015 sebesar 36.443.953 orang dan meningkat pada tahun 2017 sebesar

38.643.940 orang. Tercatat persentase koperasi yang aktif mengalami kenaikan meskipun relatif kecil yang pada tahun 2016 tercatat sebesar 70,81 persen menjadi 71,56 persen pada 2017. Secara kewilayahan, jumlah koperasi aktif antara Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa pada tahun 2017, proporsinya sebesar 52,46 persen koperasi aktif berada di Pulau Jawa dan sebesar 47,54 persen koperasi aktif berada di luar Pulau Jawa.

Gambar 2. Perkembangan Koperasi dan Jumlah Anggota 2015-2017

	2015	2016	2017
<i>Jumlah Koperasi</i>	209.488	212.135	213.779
<i>% Koperasi Aktif</i>	70,29%	70,81%	71,56%
<i>% Koperasi Aktif RAT</i>	54,34%	38,68%	39,2%
<i>Jumlah Anggota</i>	36.443.953	37.783.160	38.643.940

Sumber: Laporan Kinerja Kemenkop dan UKM 2017, diolah

Perkembangan koperasi masih kurang mendapat perhatian sebab saat ini koperasi menunjukkan kinerja yang kurang dan citra yang lebih baik dari sebelumnya. Selain itu juga masih lemahnya Kementerian Koperasi dan UKM (Kemenkop dan UKM) sebagai rujukan database koperasi yang akurat dan aktual. Hal ini menjadi sangat penting sebagai bahan masukan dalam menunjang perumusan kebijakan apa yang tepat dalam menyusun program dan kegiatan koperasi dan mengetahui permasalahan koperasi melalui data dan informasi yang riil. Alokasi APBN di program penguatan kelembagaan koperasi Kemenkop dan UKM pada tahun 2016 sebesar Rp81,6 triliun, kemudian turun pada tahun 2017 menjadi Rp53,3 triliun dan pada tahun 2018 menjadi Rp42,9 triliun.

Dalam UU Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dikenal sebuah lembaga perekonomian formal desa yang dikenal dengan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Menurut Rahardjo (dalam Ramadana,

Ribawanto, & Suwondono, 2013), BUM Desa dibangun atas prakarsa (inisiasi masyarakat), serta mendasarkan pada prinsip-prinsip kooperatif, partisipatif dan emansipatif, dengan dua prinsip yang mendasari yaitu *member base* dan *self help*.

Perkembangan BUM Desa pada 3 tahun terakhir bertambah signifikan. BUM Desa yang terbentuk pada tahun 2015 sebanyak 1.022 unit, kemudian meningkat pada tahun 2016 menjadi 14.686 unit dan pada tahun 2017 menjadi 22.787 unit BUM Desa dari 74.910 desa yang ada. Dalam Renstra Kemendes & PDDT 2015-2019 disebutkan bahwa target berdirinya BUMDesa sebanyak 5.000 BUM Desa. Hal ini berarti jumlah BUMDesa telah melampaui hampir lima kali lipat dari target tersebut.

Namun dalam perjalanan, setelah diberlakukannya UU Nomor 6 Tahun 2014, fungsi dan peran lembaga BUM Desa ini ternyata belum juga berjalan sebagaimana mestinya. Meskipun jumlah BUM Desa dari tahun ke tahun semakin meningkat namun keberadaan BUM Desa yang ada saat ini masih merupakan BUM Desa yang sama saat pertama kali didirikan. Beberapa desa belum dapat menyusun program kerja dan membuat unit usaha yang sesuai dengan potensi di daerahnya.

Koperasi vs BUM Desa

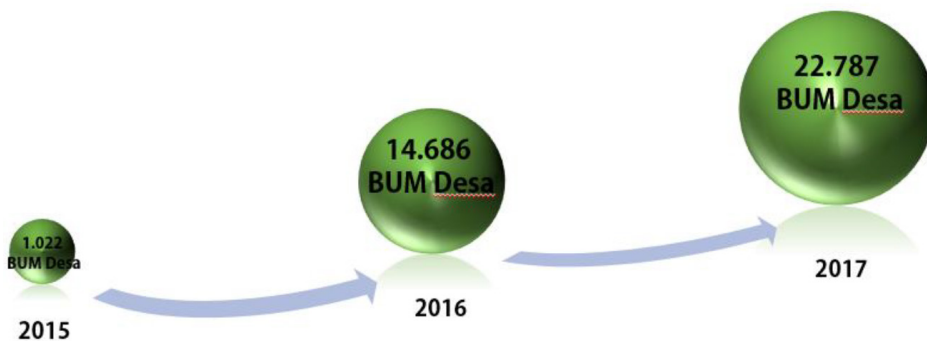
Koperasi dan BUM Desa adalah dua lembaga ekonomi lokal pedesaan yang

paling dekat dengan rakyat pedesaan. Namun di sisi lain, keberadaan BUM Desa dilihat sebagai ancaman potensial oleh gerakan koperasi tanah air (Kopkun Insititue, 2017). Negara dianggap mulai meninggalkan koperasi yang dulu sempat berjaya di zaman orde baru. Anggapan ini bisa jadi benar jika kita melihat perbedaan dukungan pendanaan kepada koperasi dan BUM Desa.

Koperasi mendapatkan stimulus pendanaan dari pemerintah dalam bentuk program pinjaman melalui dana bergulir untuk memperkuat modal usaha koperasi selain dari KUR. Dana bergulir dialokasikan unit Kemenkop & UKM yakni Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB) KUMKM. Dana bergulir LPDB KUMKM yang dialokasikan dari APBN pada kurun waktu 2014-2017 cenderung berfluktuatif. Pada tahun 2014 sebesar Rp0,5 triliun, pada tahun 2015 sebesar Rp0,3 triliun, pada tahun 2016 tidak ada alokasi pendanaan dan pada tahun 2017 sebesar Rp0,5 triliun.

Sementara BUM Desa, pemerintah memberikan penyertaan modal melalui transfer dana desa. Alokasi dana desa dari tahun ke tahun mengalami peningkatan dari tahun 2015 sebesar Rp20 triliun, menjadi Rp46 triliun pada tahun 2017 dan Rp60 triliun pada tahun 2017. Penggunaan dana desa digunakan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan. Melalui program

Gambar 3. Perkembangan BUM Desa 2015-2017



Sumber: Lakip Kemendes PDDT 2017, diolah.

pemberdayaan masyarakat ini dapat diberikan dukungan untuk permodalan membentuk BUM Desa. Dari laporan APBDes, rata-rata daerah mengalokasikan dana desa untuk BUM Desa berkisar 1-2 persen.

Selain itu Kemendes dan PD TT, dalam rangka penguatan dan pengembangan BUM Desa juga melakukan intervensi melalui bantuan permodalan berupa peralatan penunjang usaha BUM Desa. Bantuan permodalan diberikan sebesar Rp50 juta per BUM Desa yang terealisasi sebesar 940 unit dari target sebesar 1.200 unit BUM Desa. Terlihat bahwa BUM Desa seakan mendapat dukungan penuh pemerintah.

Tabel 1. Target dan Capaian Kegiatan Prioritas Penguatan dan Pengembangan BUM Desa

Tahun	2016	2017	
Target (unit)	600	1200	Bantuan Permodalan Rp50 juta per BUM Desa
Realisasi (unit)	270	940	

Sumber: Laporan Kinerja Ditjen PPMD, 2017, diolah

Model koperasi yang pertama ada dalam bentuk koperasi simpan pinjam (KSP) dan koperasi unit desa (KUD). Hampir 80 persen koperasi di Indonesia adalah KSP yang menyelenggarakan unit simpan pinjam. Sedangkan KUD, dikenal sejak tahun 1978 sebagai instrumen swasembada pangan era orde baru yang keberadaannya saat ini sudah mulai tidak terdengar. Sebagai contoh sukses koperasi yakni pada koperasi simpan pinjam (Kospin) Jasa di Pekalongan Jawa Tengah yang memiliki aset hingga lebih dari Rp7 triliun dan volume usaha Rp4,6 triliun.

Meskipun masih seumur jagung, beberapa BUM Desa juga mencatat kesuksesan di desa. BUM Desa Tirta Mandiri di Desa Ponggok Klaten berhasil memanfaatkan dana desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam mengelola wisata

Umbul Ponggok, Toko Desa, Ponggok Ciblon dan budidaya perikanan. Pendapatannya tercatat mencapai Rp10,3 miliar pada tahun 2016 dan untuk pendapatan warga pun meningkat mencapai rata-rata Rp 1,5 juta per bulan.

Optimalisasi Lembaga Ekonomi Desa

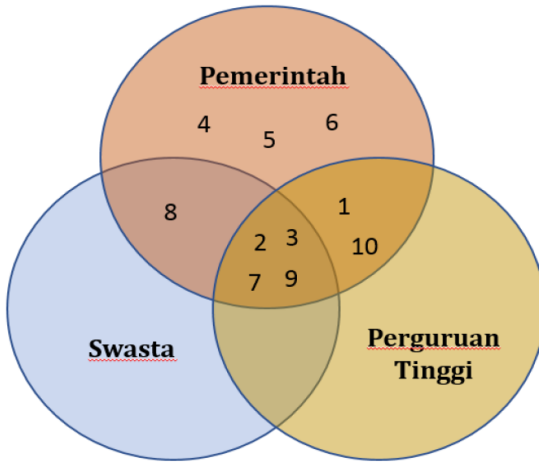
Pada dasarnya, kedua lembaga ekonomi lokal desa ini berorientasi di ruang yang sama yaitu ekonomi sosial yang bertujuan bagi kesejahteraan rakyat. Koperasi dan BUM Desa dapat disebut kakak-adik, koperasi yang lahir lebih dulu sebagai kakak dan BUM Desa yang lahir belakangan sebagai adik. Lantas bagaimana seharusnya strategi pemerintah dalam mendorong peran kedua lembaga ekonomi lokal desa ini. Untuk itu perlu dilihat beberapa permasalahan koperasi dan BUM Desa sekarang ini yang menjadi penghambat untuk mengoptimalkan perannya.

Ada beberapa permasalahan utama yang dihadapi koperasi (Lakip Kemenkop dan UKM, 2017) yaitu rendahnya profesionalisme dan akuntabilitas dalam pengelolaan koperasi, kurangnya kapasitas koperasi untuk berinovasi dalam pengembangan produk dan layanan, rendahnya kapasitas SDM koperasi dalam mengakses teknologi informasi, jaringan produksi dan pemasaran, kurangnya jangkauan penyuluhan dan diklat perkoperasian, serta belum tersedianya data yang lengkap dan valid mengenai perkembangan koperasi sehingga menyulitkan pemetaan dan pembinaan.

Sedangkan masalah-masalah umum yang masih dihadapi BUM Desa antara lain dari aspek dukungan pemerintah desa yang belum optimal, kemampuan teknis operasional yang masih kurang, akses permodalan yang terbatas, kompetensi dan komitmen SDM yang masih rendah, sistem manajemen, akuntabilitas publik dan pertanggungjawaban yang belum tertata¹.

1) Makalah peta jalan BUMDes Indonesia. Rudy Suryanto

Gambar 4. Konsep Kerjasama Optimalisasi Peran Koperasi dan BUM Desa



1. profesionalisme dan akuntabilitas pengelolaan
2. kapasitas berinovasi dalam pengembangan produk dan layanan
3. kapasitas mengakses teknologi informasi, jaringan produksi dan pemasaran
4. penyuluhan dan diklat perkoperasian
5. data yang lengkap dan valid
6. dukungan pemerintah desa
7. kemampuan teknis operasional
8. akses permodalan
9. kompetensi dan komitmen SDM
10. sistem manajemen ,akuntabilitas publik dan pertanggungjawaban

Sumber: Hasil analisis, 2018

Dalam rangka penguatan dan pengembangan lembaga koperasi dan BUM Desa, perlu langkah strategis dan koordinatif lintas bidang untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi kedua lembaga ekonomi lokal desa ini. Masalah ini bukan hanya tanggung jawab pemerintah, Kemenkop dan UKM, Kemendes dan PDPT atau pun Pemerintah Desa, namun perlu adanya dukungan dari berbagai pemangku kepentingan lain. Pemerintah tidak dapat melakukannya secara mandiri karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Oleh karena itu diperlukan kerjasama yang terdiri dari pemerintah, swasta dan perguruan tinggi melalui konsep *Tripple Helix*.

Dalam konsep ini, pemerintah melalui Kemenkop dan UKM berperan dalam penyuluhan dan diklat perkoperasian agar pemahaman SDM di daerah pedesaan dapat ditingkatkan. Kemenkop & UKM dan Pemerintah Daerah perlu memperkuat basis data dan informasi riil tentang koperasi di desa, agar informasinya dapat diakses oleh masyarakat setempat. Pemerintah melalui Kemendes PDPT membuat kebijakan dan memberikan pemahaman agar pemerintah desa dapat membentuk BUM Desa yang berfokus kepada potensi desanya.

Pemerintah dan swasta berkolaborasi

dalam akses permodalan BUM Desa. Pemerintah sudah memberikan dana desa dari APBN namun sifatnya terbatas. Swasta melalui dana *corporate social responsibility*-nya dapat memberikan bantuan modal ataupun prasarana yang dibutuhkan.

Pemerintah dan perguruan tinggi dapat bekerjasama dalam peningkatan profesionalisme dan akuntabilitas pengelolaan koperasi dan sistem manajemen, akuntabilitas publik dan pertanggungjawaban BUM Desa dengan melaksanakan workshop dan pelatihan untuk SDM BUM Desa dan aparatur desa maupun transfer knowledge dari perguruan tinggi melalui KKN. Berbagai pelatihan pengelolaan koperasi dan BUM Desa dengan berlandaskan akademis diharapkan mampu dipahami oleh pelaku koperasi dan BUM Desa.

Peningkatan kapasitas koperasi untuk berinovasi dalam pengembangan produk; akses teknologi informasi, jaringan dan pemasaran koperasi; kemampuan teknis operasional BUM Desa dan kompetensi dan komitmen SDM bisa dilakukan dengan kolaborasi antara ketiga stakeholder. Peran swasta dan perguruan tinggi dapat menjadi mentor dalam peningkatan produk koperasi dan transfer teknologi terkini yang ada.

Rekomendasi

Upaya dalam mendorong ekonomi kerakyatan pedesaan dapat dilakukan melalui optimalisasi lembaga ekonomi lokal desa yaitu koperasi dan BUM Desa. Ada beberapa point penting yang perlu mendapat perhatian. **Pertama**, keberadaan lembaga ekonomi formal desa yaitu koperasi dan BUM Desa perlu untuk dipertahankan eksistensinya dan terus diperkuat. Melalui kedua lembaga ekonomi ini, rakyat desa selain menjadi pelaku ekonominya dapat ikut berpartisipasi aktif dalam proses perencanaan desa dan ikut berperan dalam peningkatan nilai kemanfaatan lembaga ini. Koperasi dan BUM Desa dapat menjadi salah satu sarana strategis dalam menekan angka kemiskinan melalui kelembagaan di desa.

Kedua, BUM Desa bukan ancaman koperasi. Kedua lembaga ekonomi desa tersebut bertujuan akhir yang sama untuk peningkatan ekonomi rakyat di pedesaan. Sinergi Koperasi dan BUM Desa dapat berkolaborasi untuk meningkatkan produktivitas desa lebih tinggi. Keduanya sejatinya menghadapi kompetitor yang sama dari ancaman seperti konglomerasi swasta, kartel di berbagai sektor dan jenisnya.

Ketiga, perlu adanya upaya dalam mengoptimalkan peran koperasi dan BUM Desa. Pemerintah pusat dan daerah perlu menjembatani dan bekerjasama dengan swasta dan perguruan tinggi dalam mengatasi permasalahan koperasi dan BUM Desa. Koordinasi lintas kementerian antar Kemenkop dan UKM dan Kemendes PDTT perlu ditingkatkan dalam upaya bersama meningkatkan perekonomian masyarakat desa

Daftar Pustaka

Efendi, Rustam. (2017). Penguatan Lembaga Ekonomi Lokal dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan: Studi Pada Lembaga Keuangan Mirko Baitul Maal Wat Tamwil Masalah Mursalah Lil Ummah Di Pasuruan. *Asian Journal of Environment, History and Heritage*, September 2017, Vol.1, Issue.1, 159-168.

Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. (2017). Laporan Kinerja Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Tahun 2017.

Kopkun Institute. Firdaus Putra, HC. 2017. Daya Ungkit Kolaborasi BUM Desa dan Koperasi.

Pranadji, Tri. (2003). Diagnosa Kerapuhan Kelembagaan

Perekonomian Pedesaan. Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 21 No.2, 2003. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.

Suryanto, Rudy. (2018). Peta Jalan BUMDes Indonesia Menuju Kemandirian Ekonomi Desa. Pada Semianar Ekonomi Kerakyatan Pusat Studi Ekonomi Rakyat Fakultas Ekonomi dan Bisnis UGM

Tifa Foundation. (2018). Memperkuat Lembaga Ekonomi Desa, Meningkatkan Partisipasi Kelompok Terpinggirkan dalam Tata Kelola Ekonomi. Artikel diakses dari <https://www.tifafoundation.org/memperkuat-lembaga-ekonomi-desa-meningkatkan-partisipasi-kelompok-terpinggirkan-dalam-tata-kelola-ekonomi/>. Diakses tanggal 22 Oktober 2018

Pinjaman Tunai Bank Komersial Luar Negeri, Tepatkah Sebagai Alternatif SBN?

oleh

Jesly Yuriaty Panjaitan*)

Matius Winarno**)

Abstrak

Langkah Pemerintah untuk dapat menarik pinjaman dari Kreditor Swasta Asing (KSA) dalam hal ini bank komersial luar negeri untuk menambal defisit APBN dilatarbelakangi oleh penurunan minat investor dan menyusutnya kepemilikan asing di instrumen Surat Berharga Negara (SBN) khususnya Surat Utang Negara (SUN). Meskipun mendukung diversifikasi dan perluasan sumber pinjaman, namun skema tersebut memiliki berbagai risiko, diantaranya efek crowding out. Pinjaman tunai bank komersial luar negeri merupakan alternatif yang tidak tepat, sehingga Pemerintah sebaiknya tidak menggunakannya. Hal ini disebabkan karena lebih banyak terdapat sisi kekurangannya dibandingkan sisi kelebihanannya.

Penggunaan instrumen utang bukanlah suatu hal yang baru. Sejak Indonesia menganut kebijakan anggaran defisit, penggunaan pembiayaan utang baik dari dalam maupun luar negeri merupakan hal yang terus-menerus dilakukan. Menurut Laporan Panitia Kerja (Panja) Realisasi Semester dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2018 disebutkan pembiayaan utang semester II tahun anggaran 2018 diperkirakan mencapai Rp211,4 triliun, yang terutama bersumber dari SBN (netto) sebesar Rp195,4 triliun. Namun, total penerbitan SBN (netto) tahun 2018 direncanakan sebesar Rp388,0 triliun, lebih rendah dibandingkan dengan targetnya dalam APBN sebesar Rp414,5 triliun. Hal ini diantaranya dikarenakan Pemerintah melakukan optimalisasi sumber pembiayaan melalui pinjaman tunai sebesar USD1,3 miliar, menyusul pernyataan Menteri Keuangan Sri Mulyani bahwa Pemerintah optimalkan pinjaman tunai sebagai alternatif SBN (Kontan, 2018). Untuk itu, Pemerintah juga telah menjajaki sejumlah bank komersial di luar negeri untuk mencari pendanaan

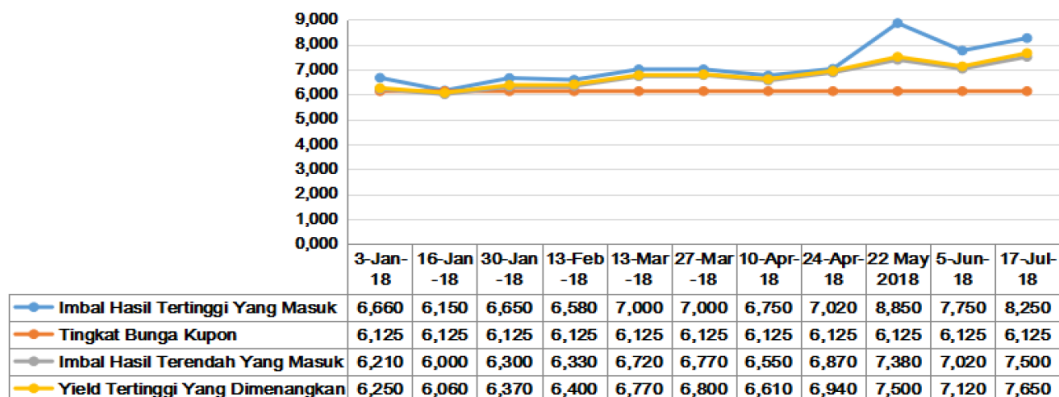
untuk menutupi defisit anggaran (Kontan, 2018). Ketentuan mengenai pinjaman tunai komersial diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 172/PMK.08/2017 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Tunai, dimana Pinjaman Tunai Komersial dalam pasal 1 disebutkan Pinjaman Tunai Komersial adalah pinjaman yang bersumber dari Kreditor Swasta Asing dengan persyaratan yang berlaku di pasar keuangan internasional.

Faktor yang melatarbelakangi Pemerintah untuk menggunakan alternatif pinjaman dari bank komersial luar negeri adalah menurunnya minat investor terhadap instrumen SBN yang tercermin dari tingginya tingkat imbal hasil yang diminta investor. Hal itu membuat Pemerintah kesulitan untuk mendapatkan dana untuk memenuhi sebagian target pembiayaan dalam APBN 2018. Sebagai contoh, dapat dilihat dari pergerakan SUN seri acuan FR0064 berdurasi 10 tahun dengan tingkat bunga kupon yang ditawarkan pada 6,125 persen, di pasar memiliki penawaran tertinggi tingkat imbal hasil 8,25 persen dan terendah 7,50 persen pada lelang 17 Juli 2018 (Gambar 1).

*) Analis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: jesok007@gmail.com

**) Analis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: matius.winarno@sbm-itb.ac.id

Gambar 1. Penawaran Imbal Hasil Tertinggi dan Terendah untuk SUN Seri FR0064, Januari - Juli 2018 (%)



Sumber: Keterangan Pers Hasil Lelang SUN DJPPR

Untuk itu, diperlukan tinjauan mengenai kelebihan dan kekurangan instrumen pinjaman bank komersial luar negeri sebagai salah satu cara untuk mempertimbangkan tepat atau tidaknya instrumen pinjaman tunai bank komersial luar negeri. Sisi kelebihan dari pinjaman tunai bank komersial luar negeri yaitu penarikan pinjaman dilakukan dalam rangka diversifikasi dan perluasan sumber pinjaman, sementara dari sisi kelemahannya meliputi keterbatasan jumlah pinjaman dan jangka waktu pinjaman yang diberikan, risiko tingkat suku bunga dan risiko nilai tukar, suku bunga pinjaman bank komersial lebih mahal dibanding pinjaman bilateral, persyaratan pengajuan dan agunan, dan efek *crowding out*¹.

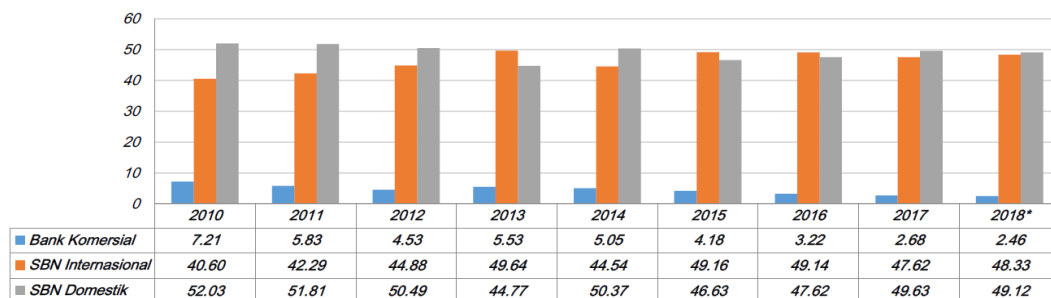
Kelebihan Pinjaman Tunai Bank Komersial Luar Negeri

Penarikan pinjaman tunai bank komersial luar negeri dilakukan dengan semangat yang dilandasi oleh teori diversifikasi portofolio Markowitz (1952) dalam mana pinjaman dilakukan untuk mengupayakan diversifikasi dalam suatu portofolio investasi untuk menurunkan risiko tanpa mengorbankan tingkat pengembaliannya. Pendekatan

yang sama juga dapat diterapkan pada instrumen pinjaman dengan penganekaragaman instrumen pinjaman untuk mengurangi risiko pendanaan. Risiko pendanaan dapat terjadi sebagai akibat dari terkonsentrasinya sumber pendanaan yang didominasi oleh suatu instrumen pembiayaan tertentu. Direktur Strategi dan Portofolio Pembiayaan DJPPR Kementerian Keuangan Schnaider C, H Siahaan memaparkan komposisi utang Pemerintah didominasi oleh instrumen SBN, per akhir Maret 2018 terdiri dari SBN sebesar sebesar Rp3.356,70 triliun (81,15 persen) dan pinjaman sebesar Rp779,69 triliun (18,85 persen). Dengan hampir 40 persen proporsi pemilik SBN yang dapat diperdagangkan dan dikuasai asing. Kondisi ini dapat meningkatkan paparan risiko pendanaan akibat tidak terpenuhinya target pendanaan untuk menutupi defisit APBN sebagai akibat kenaikan tingkat imbal hasil yang diminta investor. Sebagai informasi, Pemerintah telah menggunakan instrumen pinjaman dari bank komersial di samping SBN Internasional dan SBN Domestik dengan tren yang terus mengalami penurunan dari 7,21 persen di tahun 2010 menjadi 2,46 persen di bulan Juni 2018 (Gambar 2).

1) Efek *Crowding Out* adalah suatu teori yang menyatakan pinjaman Pemerintah untuk membiayai defisit anggaran mendorong tingkat suku bunga yang lebih tinggi dan menurunkan tingkat belanja investasi swasta (Sexton, 2013)

Gambar 2. Utang dari Bank Komersial dan SBN, 2010-2018 (dalam persen)



Sumber: Kementerian Keuangan, Diolah.

* s.d. bulan Juli 2018

Kekurangan Pinjaman Tunai Bank Komersial Luar Negeri

Pertama, keterbatasan jumlah pinjaman dan jangka waktu pinjaman yang diberikan. Terbatasnya kapasitas bank komersial dalam memberikan pinjaman hal ini terkait plafon kredit. Di Indonesia istilah ini dikenal sebagai Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) yang besarnya tergantung pada otoritas moneter atau otoritas jasa keuangan di masing-masing negara yang disesuaikan dengan persentasi tertentu dari modal. di Indonesia sendiri berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 8/13/PBI/2005, BMPK ditetapkan sebesar 10 persen bagi pihak terkait dan 20 persen bagi pihak tidak terkait. Sebagai perbandingan, di kawasan Asean, Filipina menetapkan 25 persen (Banko Sentral NG Pilipinas, 2014), demikian juga halnya dengan Malaysia (Bank Negara Malaysia, 2014). Di Eropa, Otoritas Perbankan Eropa menetapkan sebesar 25 persen dari modal bank (European Banking Authority, 2018). Sementara dari sisi jangka waktu pinjaman, bank komersial juga memiliki keterbatasan mengingat semakin panjang jangka waktu pinjaman, semakin tinggi pula risiko yang dapat terjadi.

Kedua, risiko tingkat suku bunga dan risiko nilai tukar. Kendati bank komersial lebih stabil dalam menentukan suku bunga (Bisnis Indonesia, 2018), risiko suku bunga dapat muncul pada saat terjadi

kenaikan suku bunga acuan di negara kreditur yang meningkatkan biaya dana perbankan dan menurunkan margin laba bank. Risiko suku bunga adalah kerugian yang timbul saat terjadinya perubahan suku bunga yang menyebabkan biaya bunga menjadi lebih besar (Coyle, 2001). Sebagai konsekuensinya perbankan akan lebih memperketat persyaratan kredit dengan penyesuaian tingkat suku bunga (European Central Bank, 2018). Sementara, risiko nilai tukar dapat terjadi sebagai akibat perubahan nilai tukar yang dapat membuat nilai pinjaman kepada bank komersial luar negeri naik apabila dikonversi menjadi mata uang rupiah dari mata uang asing.

Ketiga, suku bunga pinjaman bank komersial lebih mahal dibanding pinjaman bilateral. Tradingeconomics (2018) menyebutkan suku bunga pinjaman bank komersial di Jepang sebesar 1 persen per tahun, di Prancis sebesar 1,84 persen per tahun dan di Jerman sebesar 2,23 persen per tahun. Sementara, menurut Ketentuan dan Persyaratan Pinjaman Luar Negeri Kementerian Keuangan (2018) suku bunga pinjaman bilateral dengan Jepang sebesar 0,4 persen per tahun, pinjaman bilateral Perancis sebesar 0,2 persen per tahun, dan Jerman sebesar 0,75 persen per tahun.

Keempat, persyaratan pengajuan dan agunan. Persyaratan pengajuan pinjaman erat kaitannya dengan bobot risiko gagal bayar kredit yang

ditetapkan oleh pemberi pinjaman. Perbankan secara internasional menggolongkan peringkat risiko kredit ke dalam output sistem peringkat kredit, dimana setidaknya dikategorikan menjadi delapan kelas risiko dari yang tertinggi AAA hingga yang terendah D atau gagal bayar (Ikatan Bankir Indonesia, 2015) atau yang juga dikenal sebagai Pendekatan Terstandar. Bagi bank yang menggunakan Pendekatan Terstandar, bobot risiko ditetapkan berdasarkan peringkat yang dikeluarkan lembaga pemeringkat yang diakui otoritas pengawas. Sementara dalam Pendekatan Berbasis Peringkat Internal, pihak bank secara internal menghitung sendiri kemungkinan gagal bayar debitur (Bank for International Settlement, 2014). Bagi perbankan di luar negeri yang menggunakan Pendekatan Terstandar, Indonesia telah memenuhi persyaratan untuk mendapat pinjaman karena telah menyandang predikat layak investasi dari lembaga pemeringkat terkemuka seperti Moody's, S&P, dan Fitch Rating. Sementara bagi perbankan yang menerapkan Pendekatan Berbasis Peringkat Internal, laik tidaknya Indonesia untuk mendapat pinjaman berpulang kepada bobot profil risiko yang ditetapkan oleh masing-masing bank pemberi pinjaman. Dari sisi

agunan, pada umumnya pinjaman luar negeri meminta Pemerintah melalui bank sentral turut melakukan penjaminan bagi pinjaman dimaksud, hal ini tentunya menambah beban bagi bank sentral.

Kelima, efek *crowding out*. Penelitian Fayed (2013) terkait studi empiris di Mesir menunjukkan pola hubungan negatif antara pinjaman Pemerintah dan pinjaman sektor swasta, dimana pinjaman Pemerintah Mesir dari perbankan domestik menjadi alasan tunggal di balik terjadinya efek *crowding out* pinjaman swasta. Bercermin dari studi kasus di Mesir, maka hal yang sama juga dapat terjadi dengan ruang lingkup yang lebih luas tatkala Pemerintah Indonesia menarik pinjaman dari perbankan di luar negeri karena dapat menyebabkan perebutan dana antara Pemerintah dan sektor swasta dalam memperoleh pinjaman luar negeri. Dengan tingkat risiko yang rendah maka perbankan asing akan cenderung lebih memprioritaskan Pemerintah, menyebabkan alternatif swasta dalam hal pendanaan luar negeri menjadi terbatas. Untuk itu, Pemerintah perlu memperhitungkan kondisi pembiayaan sektor swasta yang dapat menjadi pihak yang terkena imbas negatif terkait kebijakan Pemerintah ini.

Rekomendasi

Dengan melihat sisi kelebihan dan kekurangan di atas, maka pembiayaan dengan dana yang berasal dari luar negeri khususnya dengan menggunakan skema pinjaman tunai bank komersial adalah **tidak tepat** karena instrumen ini lebih banyak memiliki sisi kekurangannya relatif dibandingkan dengan kelebihannya. Hal yang perlu dilakukan Pemerintah yaitu sebaiknya tidak menarik pinjaman yang berasal dari bank komersial luar negeri sebagai alternatif SBN.

Daftar Pustaka

Bangko Sentral NG Pilipinas. 2014. "Circular No. 425", Diakses dari <http://www.bsp.gov.ph/regulations/regulations.asp?type=1&id=163> pada 16 Oktober 2018.

Bank Negara Malaysia. 2014. Single Counterparty Exposure Limit. Diakses dari http://www.bnm.gov.my/guidelines/01_banking/04_prudential_stds/Single_Counterparty_Exposure_Limit_July14.pdf pada 16 Oktober 2018.

Bank for International Settlement. 2004. International Convergence of Capital Measurement. Basel Committee on Banking Supervision.

Bisnis Indonesia. 2018. Pemerintah cari pinjaman dari Bank Luar Negeri. Diakses dari <http://finansial.bisnis.com/read/20180601/10/801999/pemerintah-cari-pinjaman-dari-bank-luar-negeri> pada 19 September 2019.

Coyle, Brian. 2001. Introduction to Interest Rate Risk. Financial World Publishing, Kent. p.5.

European Banking Authority. 2018. "Interactive Single Rulebook". Diakses dari <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactive-single-rulebook/-/interactive-single-rulebook/article-id/3508> pada 16 Oktober 2018

Fayed, M.E. 2013. Crowding Out Effect of Public Borrowing: The Case of Egypt. International Research Journal of Finance and Economics, Issue 107, 2013. p.28.

Institut Bankir Indonesia 2015. Kebijakan Kredit Perbankan. Jakarta.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2018. Keterangan Pers Rencana hasil Lelang SUN DJPPR dan Keterangan Pers Hasil Lelang DJPPR.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2018, Ketentuan dan Persyaratan Pinjaman Luar Negeri. Diakses dari http://www.djppr.kemenkeu.go.id/uploads/files/dmodata/in/4Peraturan_dan_Ketentuan/7Ketentuan_dan_Persyaratan_Pinjaman_LN/Ketentuan%20&%20Persyaratan%20Pinjaman%20Luar%20Negeri.pdf pada 17 Oktober 2018.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2017. Peraturan Menteri

Keuangan Nomor 172/PMK.08/2017 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Tunai

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2018, Statistik Utang Luar Negeri Indonesia (SULNI) Vol: IX.

Kontan. 31 Mei 2018. Sri Mulyani: Pemerintah Optimalkan Pinjaman tunai Sebagai Alternatif SBN. Diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/sri-mulyani-pemerintah-optimalkan-pinjaman-tunai-sebagai-alternatif-sbn> pada 31 Juli 2018.

Kontan. 03 Juni 2018. Pemerintah kaji pinjaman tunai ke bank komersil asing, ini risikonya. Diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-kaji-pinjaman-tunai-ke-bank-komersil-asing-ini-risikonya> pada 15 Agustus 2018.

Laporan Panja Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2018.

Markowitz, Harry. 1952. Portfolio Selection. The Journal of Finance, Vol.7, No.1, p77.

Bank Indonesia. 2005. Peraturan Bank Indonesia Nomor: 7/3/PBI/2005 sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor: 8/13/PBI/2005.

Sexton, Robert. 2013. Exploring Macroeconomics, 6e. South-Western, Ohio. p.463.

Siahaan, Schenaider. 2018. Pengelolaan dan Pemanfaatan Utang Negara, Disampaikan pada Diskusi PA GMNI.

Tradingeconomics. 2018. Bank Lending Rate. Diakses dari <https://tradingeconomics.com/country-list/bank-lending-rate?continent=europe> pada 20 Oktober 2018.

RALAT

Buletin APBN Edisi 19 Artikel “BPJS Kesehatan Defisit Lagi, *Bailout* Lagi..”

Dalam edisi sebelumnya, bagian rekomendasi dari artikel “BPJS Kesehatan Defisit Lagi, *Bailout* Lagi...” memiliki 6 poin rekomendasi, seharusnya hanya 5 rekomendasi seperti tampak sebagai berikut.

Rekomendasi

Berbagai cara yang sudah dilakukan oleh pemerintah, menurut catatan penulis sudah ada delapan langkah kebijakan. Namun, ternyata belum mampu membuat pendapatan dan pengeluaran BPJS Kesehatan seimbang. Oleh sebab itu, penulis coba menyampaikan rekomendasi apa saja yang dapat ditempuh oleh pemerintah dalam optimalisasi pendapatan BPJS Kesehatan, antara lain:

Pertama, meminta kepada BPJS Kesehatan meningkatkan dan memperbaiki tata kelola penagihan iuran. Jika ini serius dilakukan oleh BPJS Kesehatan, sisa tunggakan iuran yang tidak dapat tertagih sebesar Rp1,2 triliun selama tahun 2016 dan 2017 niscaya tidak akan terjadi lagi.

Kedua, meminta kepada BPJS Kesehatan bekerjasama dengan Kejaksaan melakukan penegakan hukum terhadap seluruh tunggakan iuran. Inpres 8/2017 mengintruksikan Jaksa Agung untuk melakukan penegakan hukum terhadap BUMN, BUMD, dan Pemda dalam mengoptimalkan pelaksanaan program JKN. Tunggakan iuran yang mencapai triliunan rupiah, menggambarkan bahwa peran Kejaksaan nampaknya sampai dengan saat ini belum dimanfaatkan oleh BPJS Kesehatan dalam mengatasi problematika iuran yang sungguh sangat beraneka ragam rupanya.

Ketiga, meminta kepada pemerintah untuk memberikan sanksi kepada kepala dan/ atau wakil kepala daerah yang masih belum mendukung program JKN. Ini sesuai dengan pasal 68 UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur sanksi administratif sampai dengan sanksi pemberhentian tetap bagi kepala dan/ atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional.

Keempat, meminta kepada BPJS Kesehatan mensinergikan *Single Identification Number* (SIN) data peserta BPJS Kesehatan dengan Dirjen Pajak. Dengan terintegrasi data tersebut diharapkan Dirjen Pajak bisa membantu memberikan informasi peserta yang secara finansial mampu tapi tidak mau membayar iuran. Selain itu melampirkan bukti lunas iuran BPJS Kesehatan juga bisa diterapkan dalam setiap syarat pengajuan permohonan yang terkait dengan pajak.

Terakhir, defisit dari BPJS Kesehatan merupakan kontribusi dari semua pihak. Oleh sebab itu diperlukan dukungan dari semua *stakeholder* guna bersama-sama mensukseskan program JKN yang berlandaskan gotong royong demi mewujudkan seluruh masyarakat Indonesia mendapatkan perlindungan jaminan kesehatan yang komprehensif, adil serta merata. Untuk itu penulis mengajak semua pembaca untuk mengkampanyekan gerakan taat membayar iuran BPJS Kesehatan, dimulai dari diri sendiri. Sudahkan anda membayar iuran BPJS Kesehatan bulan ini?

*“Siap Memberikan
Dukungan Fungsi Anggaran Secara Profesional”*

Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635
e-mail puskajianggaran@dpr.go.id



9 772502 868006