

*Pusat Kajian Anggaran | Badan Keahlian DPR RI*

# **Buletin APBN**

Vol. IV, Edisi 18, September 2019

**Iuran BPJS Kesehatan Naik,  
Mengatasi Masalah Dengan  
Masalah**

p. 3

**Bea Masuk Impor untuk  
Melindungi Industri  
Pengolahan Susu**

p. 7

**Industri Baja Melemah,  
Krakatau Steel Terus Merugi**

p. 11

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



ISSN 2502-8685

# Dewan Redaksi

## Penanggung Jawab

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

## Pemimpin Redaksi

Dwi Resti Pratiwi

## Redaktur

Dahiri  
Ratna Christianingrum  
Martha Carolina  
Rendy Alvaro

## Editor

Ade Nurul Aida  
Marihot Nasution

## Iuran BPJS Kesehatan Naik, Mengatasi Masalah Dengan Masalah

p.3

*BESARAN iuran BPJS Kesehatan akan naik per 1 Januari 2020. Kenaikan iuran ini diyakini dapat mengatasi defisit BPJS kesehatan. Perlu diingat bahwa pemerintah sudah pernah menaikkan iuran untuk peserta mandiri pada tahun 2016, tapi defisit BPJS Kesehatan masih terus terjadi bahkan semakin melebar. Penyebab terjadinya defisit BPJS kesehatan bukanlah hanya karena permasalahan beban melebihi pendapatan tapi output dari pelaksanaan sistem JKN yang belum optimal. Oleh karena itu, kenaikan iuran BPJS Kesehatan merupakan upaya mengatasi masalah dengan masalah.*

p.7

## Bea Masuk Impor untuk Melindungi Industri Pengolahan Susu

*INDUSTRI Pengolahan Susu (IPS) mempunyai peranan penting dan strategis dalam upaya penyediaan dan pencukupan gizi masyarakat. Industri ini mempunyai peluang besar dalam upaya penyediaan produk susu bagi 267 juta penduduk Indonesia. Konsumsi susu saat ini rata-rata mencapai 15,98 liter/kapita/tahun. Kebutuhan susu dalam negeri selama ini lebih banyak dipenuhi dari impor. Saat ini, produksi dalam negeri baru bisa memasok 26 persen dari permintaan nasional, sisanya 74 persen berasal dari impor. Salah satu negara pengimpor susu terbesar adalah Uni Eropa, untuk menekan impor maka pemerintah menaikkan bea masuk impor susu menjadi 20-25 persen yang semula 5-10 persen.*

## Industri Baja Melemah, Krakatau Steel Terus Merugi

p.11

*PADA tahun 2018 industri baja memberikan kontribusi besar terhadap PDB sebesar 17,66 persen. Konsumsi baja Indonesia pada tahun 2018 mencapai 14,2 juta ton. Sayangnya konsumsi baja domestik masih didominasi oleh produk impor. Krakatau Steel yang bergerak di industri baja dimana pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas diharapkan dapat menopang kebutuhan baja Indonesia mengalami kerugian selama tujuh tahun berturut-turut. Selain itu, inefficiency manajemen perusahaan serta serbuan baja impor menjadi tantangan bagi Krakatau Steel.*

Kritik/Saran

[puskajianggaran@dpr.go.id](mailto:puskajianggaran@dpr.go.id)



Terbitan ini dapat diunduh di halaman website [www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)

# Iuran BPJS Kesehatan Naik, Mengatasi Masalah Dengan Masalah

oleh  
Dahiri\*)

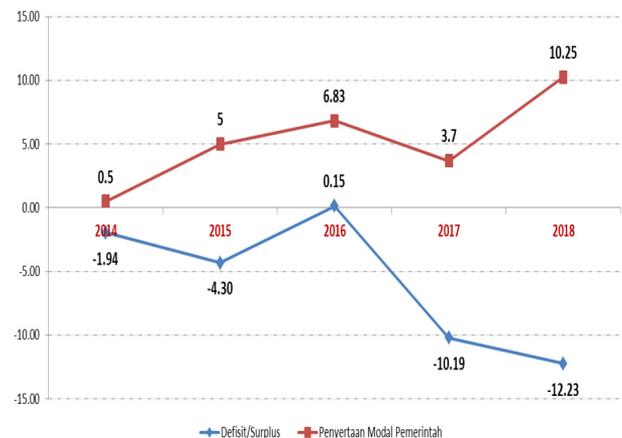
## Abstrak

Besaran iuran BPJS Kesehatan akan naik per 1 Januari 2020. Kenaikan iuran ini diyakini dapat mengatasi defisit BPJS Kesehatan. Perlu diingat bahwa pemerintah sudah pernah menaikkan iuran untuk peserta mandiri pada tahun 2016, namun defisit BPJS Kesehatan masih terus terjadi bahkan semakin melebar. Penyebab terjadinya defisit BPJS Kesehatan bukan hanya karena permasalahan beban melebihi pendapatan, namun output dari pelaksanaan sistem JKN yang belum optimal. Oleh karena itu, kenaikan iuran BPJS Kesehatan merupakan upaya mengatasi masalah dengan masalah. Dengan demikian maka diperlukan upaya dari pemerintah dan BPJS Kesehatan dalam mengatasi defisit tanpa masalah yaitu pertama, dengan optimalisasi kolektibilitas premi melalui penerbitan instruksi presiden. Kedua, meningkatkan kualitas FKTP dengan DAK Fisik Kesehatan dan dana kapitasi.

Pemerintah telah menetapkan untuk kenaikan iuran BPJS Kesehatan mulai 1 Januari 2020. Untuk iuran peserta bukan penerima upah (PBP/mandiri kelas I dari Rp80.000 menjadi Rp160.000, kelas II dari Rp51.000 menjadi Rp110.000, dan kelas III dari Rp25.500 menjadi Rp42.000. Pekerja penerima upah badan usaha (PPU-BU) dari 5 persen batas atas upah Rp8 juta menjadi Rp12 juta. Pekerja penerima upah pemerintah (PPUP) dari 5 persen gaji pokok dan tunjangan keluarga menjadi seluruh penghasilan (gaji, seluruh tunjangan). Kenaikan tersebut merupakan upaya mengatasi masalah defisit BPJS Kesehatan yang berulang tiap tahunnya. Kondisi tersebut menjadi penyebab pemerintah memberikan penyertaan modal kepada BPJS Kesehatan (Gambar 1).

Pemerintah selalu meyakini kenaikan iuran dapat mengatasi masalah defisit. Pemerintah sudah pernah menaikkan iuran untuk peserta mandiri pada tahun 2016, namun defisit masih terus terjadi, bahkan semakin melebar. Penyebab defisit juga selalu difokuskan pada beban biaya jaminan kesehatan yang melebihi pendapatan iuran yang diterima dan belum berdasarkan perhitungan

**Gambar 1. Perkembangan Defisit & PMN (triliun Rupiah)**



Sumber: BPJS Kesehatan, diolah

aktuaria. Penyebab defisit tersebut belum memperhatikan permasalahan-permasalahan yang ada dalam sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Permasalahan tersebut diantaranya: pertama, kolektibilitas belum sesuai harapan, sehingga pendapatan belum optimal. Kedua, peningkatan utilisasi sehingga pembiayaan meningkat untuk kasus yang seharusnya bisa dicegah perburukannya. Ketiga, Peningkatan penyakit kronis dan katastrofik terlambat dideteksi dan diidentifikasi di awal, sehingga beban

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

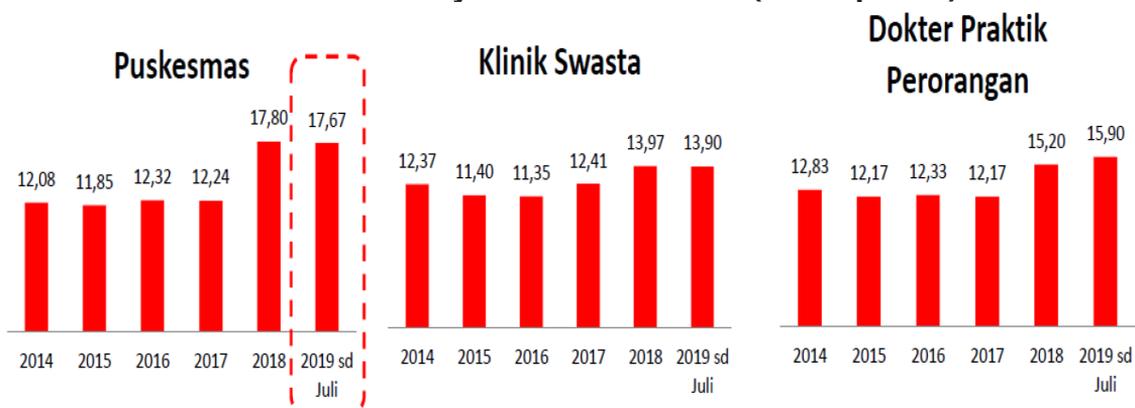
*Indonesian Case Base Groups (INA-CBG's)* membengkak. Berdasarkan ketiga permasalahan tersebut, maka defisit terjadi bukan semata karena permasalahan beban melebihi pendapatan, tapi defisit merupakan *output* dari pelaksanaan sistem JKN belum optimal.

Karena belum optimalnya pelaksanaan sistem JKN, maka kenaikan iuran BPJS Kesehatan adalah upaya mengatasi masalah dengan masalah. Pertama, kolektibilitas peserta mandiri dimungkinkan akan semakin menurun. Kolektibilitas peserta mandiri sampai saat ini baru mencapai 54 persen, sedangkan 46 persennya masih menjadi piutang dengan nominal Rp10 triliun. Rendahnya kolektibilitas ini bukan hanya karena ketidakpatuhan peserta untuk membayar, tapi juga terkait tingkat daya beli masyarakat. Mirisnya lagi, potensi daya beli masyarakat tahun depan akan tergerus juga akibat pencabutan subsidi listrik dan pengurangan subsidi BBM. Jadi kenaikan iuran sebesar 100 persen akan berdampak pada daya beli masyarakat, sehingga kenaikan piutang diperkirakan sebesar 75 persen. Padahal iuran peserta mandiri merupakan pendapatan iuran yang tidak membebani negara, sedangkan iuran peserta penerima bantuan iuran (PBI) menjadi beban negara. Selain potensi kolektibilitas yang akan semakin rendah, potensi peralihan peserta mandiri dari kelas I dan II menjadi kelas III akan besar. Kedua, potensi ketidakpatuhan PPU-BU juga cenderung akan meningkat. Hal ini disebabkan oleh iuran yang berlaku saat ini, BPKP menemukan sebanyak 2348 perusahaan melakukan manipulasi data gaji pegawai untuk membayar iuran BPJS Kesehatan lebih kecil. Padahal pendapatan iuran dari PBPU dan PPU-BU merupakan pendapatan yang murni membantu negara karena bukan menjadi beban negara. Sedangkan PPUP dan PBI pendapatan iuran yang menjadi

beban negara. Artinya apabila potensi penerimaan dari PBPU dan PPU-BU menurun atau hilang, maka beban negara akan menjadi berat karena proporsi PPUP dan PBI sebesar 67,89 persen merupakan tanggung jawab negara.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas apabila kenaikan iuran tanpa diikuti dengan perbaikan pengelolaan, maka kenaikan iuran hanya mengatasi masalah dengan masalah. Karena itu perlunya upaya mengatasi defisit tanpa masalah dengan beberapa langkah. **Pertama, optimalisasi kolektibilitas dengan menerbitkan instruksi presiden.** Permasalahan tingkat kolektibilitas peserta mandiri baru mencapai 54 persen dan ditemukannya 2.348 perusahaan melakukan manipulasi data gaji pegawai agar dapat membayar iuran BPJS Kesehatan lebih kecil. Hal ini merupakan cerminan ketidakpatuhan peserta dalam membayar iuran. Namun, ketidakpatuhan tersebut tidak diberikan sanksi. Padahal dalam Pasal 5 PP No. 86 Tahun 2013 telah memuat sanksi administratif berupa teguran tertulis, denda, dan tidak mendapat pelayanan publik tertentu. Seharusnya BPJS Kesehatan dapat menegakkan sanksi tersebut dengan tegas. Namun, sampai saat ini penegakan sanksi masih lemah, karena belum ditemukannya peserta mandiri atau PPU-BU yang diberikan sanksi sesuai PP tersebut baik dari laporan BPJS Kesehatan atau media. Untuk penegakan sanksi, maka pemerintah perlu membuat regulasi berupa instruksi presiden untuk penegakan sanksi bagi peserta yang tidak patuh membayar iuran dengan melibatkan instansi terkait pelayanan publik tertentu yang termuat dalam pasal 5 PP No. 86 Tahun 2013. Di dalam instruksi presiden tersebut harus memuat terkait kewajiban pembayaran piutang yang belum dilunasi, sehingga potensi pendapatan iuran sebesar

**Gambar 2. Rasio Rujukan Per Jenis FKTP (dalam persen)**



Sumber: BPJS Kesehatan

Rp10 triliun dapat menambal defisit.

### **Kedua, peningkatan kualitas FKTP dengan DAK Fisik Kesehatan dan dana kapitasi.**

Permasalahan peningkatan utilisasi tidak lepas dari peran Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP). FKTP merupakan fasilitas kesehatan untuk menangani 144 jenis penyakit non spesialisik. Artinya 144 penyakit tersebut dapat dituntaskan di FKTP tanpa harus ada rujukan. Namun, rasio rujukan FKTP cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya (Gambar 2), idealnya rasio rujukan kurang dari 5 persen.

Akibat meningkatnya rujukan FKTP tersebut, maka beban biaya juga akan meningkat sehingga defisit BPJS kesehatan juga melebar. Peningkatan tersebut diperoleh dari beban pada FKTP yang jelas sudah dibayarkan didepan dengan dana kapitasi, tapi pasien dirujuk ke faskes kesehatan rujukan tindak lanjut (FKRTL).

Akibatnya, BPJS Kesehatan kembali melakukan pembayaran untuk tagihan dari FKRTL sesuai dengan tarif dari INA-CBG's. Artinya, beban biaya di FKTP dan FKRTL muncul yang seharusnya persoalan tersebut dapat diselesaikan di FKTP secara mandiri.

Selain utilisasi yang meningkat, permasalahan peningkatan penyakit kronis dan katastrofik terlambat dideteksi dan diidentifikasi di awal juga merupakan cerminan kinerja FKTP.

Keterlambatan tersebut merupakan indikasi bahwa FKTP belum optimal untuk kegiatan promotif dan preventif kesehatan. Padahal kegiatan tersebut sudah didanai dengan dana kapitasi. Dana kapitasi pada FKTP bukan berdasarkan peserta yang berobat, tapi berdasarkan peserta yang terdaftar. Artinya, walaupun peserta tidak ada yang berobat, maka dana kapitasi tetap diberikan berdasarkan jumlah peserta terdaftar. Hal tersebut bertujuan supaya FKTP dapat melakukan kegiatan promotif dan preventif. Sehingga semakin sedikit peserta yang berobat, maka FKTP semakin untung.

Kedua permasalahan yang telah dijelaskan di atas dapat terjadi bukan tanpa sebab. Penyebabnya adalah sarana dan prasarana FKTP masih minim dan juga kompetensi tenaga medis. Untuk sarana dan prasarana, pemerintah dapat menginstruksikan daerah untuk menggunakan DAK fisik kesehatan minimal 80 persen untuk memperbaiki sarana dan prasarana. Apabila daerah tidak mengindahkan, maka pada tahun berikutnya DAK daerah tersebut tidak diberikan DAK. Untuk pengembangan kompetensi dapat melalui dana kapitasi. Namun, pemerintah pusat harus mengubah klausul Pasal 7 Permenkes Nomor 21 Tahun 2016 menjadi pertama, sisa dari dukungan biaya operasional maka pemanfaatannya boleh digunakan

untuk dukungan biaya operasional atau jasa pelayanan kesehatan. Kedua, sisa dari jasa pelayanan kesehatan maka pemanfaatannya boleh untuk dukungan biaya

operasional atau jasa pelayanan kesehatan. Sehingga pemanfaatan dana kapitasi tersebut dapat lebih fleksibel.

### Daftar Pustaka

#### *Rekomendasi*

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan di atas, maka upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah dan BPJS Kesehatan untuk mengatasi defisit tanpa masalah yaitu sebagai berikut: **pertama**, optimalisasi kolektibilitas dengan menerbitkan instruksi presiden. Pemerintah harus memberikan sanksi yang tegas untuk peserta yang tidak patuh membayar yaitu tidak mendapatkan akses pelayanan publik seperti yang termuat dalam Pasal 5 PP No. 86 Tahun 2013. **Kedua**, meningkatkan kualitas FKTP dengan DAK Fisik Kesehatan dan dana kapitasi. DAK Fisik Kesehatan minimal 80 persen untuk memperbaiki sarana dan prasarana serta pemanfaatan dana kapitasi harus fleksibel.

Kemenkeu. 2019. Berapa Sih Kenaikan Iuran BPJS Kesehatan, dan Kapan. Diakses kembali dari: <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190912120035-4-98926/berapa-sih-kenaikan-iuran-bpjs-kesehatan-dan-kapan>.

Kurniandi, Ocke. 2019. Tunggakan Peserta Mandiri BPJS Kesehatan Mencapai Rp.10 Triliun. Diakses kembali dari <https://finansial.bisnis.com/read/20190916/215/1148666/tunggakan-peserta-mandiri-bpjs-kesehatan-mencapai-rp10-triliun>.

Nurifansyah. 2019. Efektivitas Dana Kapitasi Dalam Pembiayaan FKTP Pada Program JKN. FGD Dana Kapitasi di Pusat Kajian Anggaran BK DPR RI 2019.

Timboel. 2019. Iuran BPJS Kesehatan Naik 100 %: Tidak Akan tutup defisit dan tunggakan peserta mandiri akan membengkak. Diakses kembali dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49513162>.

# Bea Masuk Impor untuk Melindungi Industri Pengolahan Susu

oleh

Robby Alexander Sirait\*)

Rahayuningsih\*\*)

## Abstrak

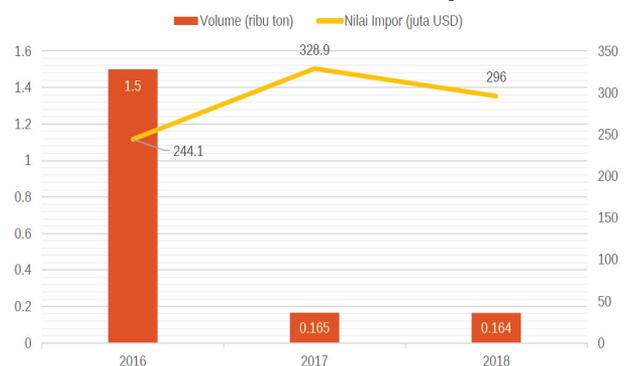
*Industri Pengolahan Susu (IPS) mempunyai peranan penting dan strategis dalam upaya penyediaan dan pencukupan gizi masyarakat. Industri ini mempunyai peluang besar dalam upaya penyediaan produk susu bagi 267 juta penduduk Indonesia. Konsumsi susu saat ini rata-rata mencapai 15,98 liter/kapita/tahun. Kebutuhan susu dalam negeri selama ini lebih banyak dipenuhi dari impor. Saat ini, produksi dalam negeri baru bisa memasok 26 persen dari permintaan nasional, sisanya 74 persen berasal dari impor. Salah satu negara pengimpor susu terbesar adalah Uni Eropa, untuk menekan impor maka pemerintah menaikkan bea masuk impor susu menjadi 20-25 persen yang semula 5-10 persen. Peran dan kontribusi IPS dalam memenuhi permintaan susu saat ini sangat penting dan perlu terus ditingkatkan agar Indonesia dapat memenuhi kebutuhan konsumsi nasional.*

Uni Eropa resmi memberlakukan pengenaan bea masuk untuk biodiesel asal Indonesia sebesar 8-18 persen. Kebijakan itu akan berlaku secara provisional (sementara) per 6 September 2019, dan ditetapkan secara definitif per 4 Januari 2020 dengan masa berlaku selama 5 tahun. Menanggapi hal tersebut, pemerintah Indonesia berencana mengenakan bea masuk bagi produk olahan susu dari negara-negara Uni Eropa sebesar 20-25 persen. Sebelumnya pemerintah sudah menerapkan bea masuk impor untuk produk susu sebesar 5-10 persen ditetapkan pada tahun 2017 dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6/PMK.010/2017 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor. Produk olahan susu tersebut terdiri atas susu dan krim, susu mentega, mentega, keju, tahu susu, susu kental dan krim, produk yang mengandung susu alami, yogurt, kefir, dan lain-lain. Saat ini produksi dalam negeri baru bisa memasok tidak lebih 26 persen dari permintaan nasional, sisanya 74

persen berasal dari impor.

Uni Eropa masuk dalam 5 besar pengimpor susu terbesar (Kementan, 2018). Menurut situs United Nations Comtrade Database, total volume produk olahan susu Eropa yang dikirimkan ke Indonesia pada tahun 2018 sebesar 164,1 ribu ton. Angka ini turun tipis dari tahun sebelumnya yang sebesar 164,5 ribu ton. Sementara itu, nilai impor produk olahan susu dari Eropa pada tahun 2018 mencapai USD295,9 juta, turun dari tahun sebelumnya sebesar USD328,9 juta.

**Gambar 1. Volume dan Nilai Impor Produk Olahan Susu Eropa**



Sumber: Comtrade.un.org, 2019

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

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

Indonesia masih bergantung dengan impor dari berbagai negara salah satunya adalah dari Uni Eropa. Apabila wacana kebijakan yang diambil pemerintah dengan menaikkan bea masuk produk susu, maka akan ada kenaikan harga bahan baku susu impor sehingga diharapkan permintaan akan impor bahan baku susu berkurang. Hal ini dapat membuat Industri Pengolahan Susu (IPS) mencari alternatif menggunakan bahan baku lokal sebagai pengganti impor susu. Namun, hal tersebut harus diimbangi dengan kebijakan yang mendukung peningkatan kualitas ternak penghasil susu.

### Produksi dan Konsumsi Susu Dalam Negeri

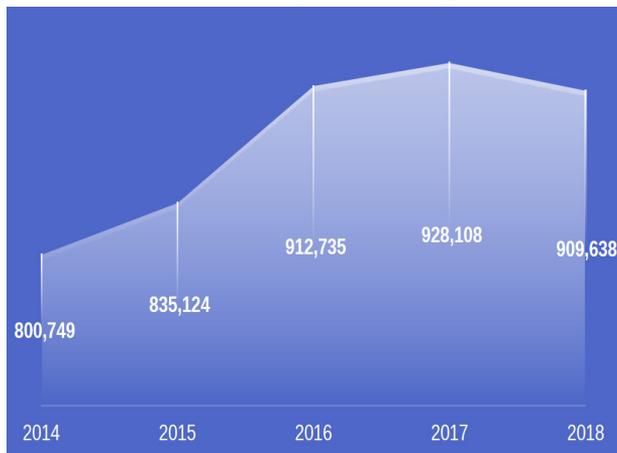
Susu merupakan salah satu produk peternakan utama dari sapi perah yang dalam jumlah banyak dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia. Kandungan gizi yang lengkap menjadi alasan tingginya permintaan susu baik secara kuantitas maupun kualitas. Saat ini, produksi susu dalam negeri hanya memenuhi sepertiga kebutuhan dalam negeri, sedangkan dua per tiganya diimpor dari luar negeri. Impor sapi perah betina telah mampu meningkatkan produksi susu nasional, namun masih tetap tidak mampu memenuhi permintaan konsumen susu yang terus meningkat setiap tahun dimana peningkatan ini sejalan dengan meningkatnya tingkat ekonomi dan kesadaran akan kebutuhan makanan bergizi (Agustina 2016).

Susu sapi merupakan salah satu bahan pangan yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat di Indonesia, yang dewasa ini sebagian besar dimanfaatkan sebagai bahan pangan, baik diminum dalam keadaan segar maupun diolah menjadi produk tertentu. Produksi susu segar nasional sejak tahun 2014 selalu meningkat namun di tahun 2018 turun 2 persen menjadi 909,6 ribu ton dari 928,1 ribu ton pada tahun 2017. Penyebab

produksi susu nasional semakin menurun antara lain sulitnya pakan hijauan, mahalnya harga bahan baku pakan konsentrat, penurunan genetik sapi perah dan manajemen peternakan yang belum optimal. Menurunnya produksi susu nasional lebih karena menurunnya kualitas sapi perah itu sendiri. Karena jika kualitas sapi hanya saja sudah kurang baik maka bukan tidak mungkin produksinya juga akan menurun.

Sulitnya mencari pakan hijauan serta harga pakan konsentrat yang mengalami kenaikan juga merupakan salah satu faktor turunnya kualitas. Terkadang petani mengurangi kadar konsentrat untuk pakan ternaknya. Akibatnya terjadi penurunan genetik dari sapi tersebut. Selain itu kondisi peternakan sapi perah di Indonesia masih didominasi usaha peternakan di Pulau Jawa, hal tersebut ditunjukkan dengan besarnya populasi sapi perah di Pulau Jawa yang mencapai lebih dari 98 persen dari total populasi sapi perah Indonesia dan sisanya berada diluar Jawa. Saat ini total populasi sapi perah sebanyak 544.791 ekor dengan produksi 920,1 ribu ton susu segar, jumlah produksi ini hanya mampu memenuhi 20 persen dari total kebutuhan susu nasional yang mencapai 4,448 juta ton (Pusdatin, 2018).

**Gambar 2. Produksi Susu Segar Nasional 2014-2018 (dalam ton)**



Sumber: BPS, diolah

Apabila produksi dalam negeri tidak dapat mengejar ketinggalan pasokan tersebut, maka kondisi defisit akan terus terjadi seperti tahun-tahun sebelumnya. Kekurangan persediaan susu ini akan membuka kran impor susu dari negara-negara produsen seperti Amerika, Australia, Selandia Baru, dan Eropa. Sejumlah strategi pun sudah dilakukan pemerintah agar bisa menekan impor susu. Mulai mempermudah impor sapi perah betina sampai mengundang investor asing untuk mau membangun peternakan sapi perah skala besar di Indonesia. Cara lain yang dilakukan adalah dengan membuat program kemitraan di mana produsen dan importir susu diwajibkan bermitra dengan peternak dan koperasi lokal. Namun, cara tersebut belum mampu memenuhi konsumsi nasional.

Perkembangan rata-rata konsumsi susu murni tahun 1993–2016 meningkat 1,86 liter/kapita/tahun (Kementan, 2017). Berdasarkan data BPS tahun 2018, tingkat konsumsi susu masyarakat Indonesia yaitu 15,98 liter per kapita per tahun. Kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi susu cair olahan masih terbilang kurang maka perlu ditingkatkan agar serapan produksi susu sapi lokal lebih meningkat. Salah satunya dengan mendorong industri untuk meningkatkan produksi produk susu

**Tabel 1. Konsumsi Susu Perkapita 2013-2017**

Komoditas		Tahun				
		2013	2014	2015	2016	2017
Susu Murni	liter	0,104	0,261	-	-	0,295
Susu Cair Pabrik	250 ml	1,46	1,616	2,399	2,9972	3,522
Susu Kental Manis	397 gr	3,024	3,069	3,598	4,119	4,63
Susu Bubuk	kg	0,73	0,771	0,939	0,939	0,862
Susu Bubuk Bayi	400 gr	1,408	1,482	0,678	0,578	0,661
Keju	ons	0,052	0,105	-	-	0,252
Hasil Lain dari Susu	ons	0,209	0,298	-	-	0,274

Sumber: Statistika Pertanian

olahan segar dibanding olahan bubuk. Saat ini produksi susu olahan segar cair, baik itu dalam bentuk UHT (*Ultra High Temperature*) maupun susu pasteurisasi masih sedikit diproduksi. Kalangan industri pengolahan susu dalam negeri masih lebih suka memproduksi susu bubuk yang bahan bakunya lebih banyak dipasok dari impor. Bahan baku susu bubuk olahan lebih banyak dari susu impor karena memang impor susu dalam negeri berupa susu bubuk, bukan susu cair.

Pada umumnya masyarakat Indonesia masih mengkonsumsi susu bubuk dan susu kental manis lebih besar dibandingkan susu jenis lainnya. Hal ini dikarenakan faktor kemudahan dalam penggunaan serta aman disimpan dalam waktu yang relatif lama.

### Implikasi Pemberlakuan Bea Masuk Susu

IPS mempunyai peranan penting dan strategis dalam upaya penyediaan dan pencukupan gizi masyarakat. Industri ini mempunyai peluang besar dalam upaya penyediaan produk susu bagi 267 juta penduduk Indonesia yang saat ini konsumsi rata-rata mencapai 15,98 liter/kapita/tahun. IPS meliputi usaha pembuatan susu bubuk, susu kental manis, susu asam, kepala susu/krim susu termasuk pengawetannya seperti sterilisasi dan pasteurisasi.

Berdasarkan Tabel 1, konsumsi susu perkapita 2013-2017 yang paling banyak dikonsumsi adalah susu bubuk yang didominasi oleh IPS besar sedang (BPS, 2017). Menurut penelitian Central Data Mediatama Indonesia (CDMI), industri susu dalam negeri tumbuh pesat. Tahun 2017 lalu pasar susu Indonesia bernilai Rp51,69 triliun dengan angka pertumbuhan rata-rata 6,60 persen per tahun. Susu bubuk menguasai porsi terbesar 59 persen, sisanya merupakan susu cair 20 persen, dan susu kental manis 21 persen. Perusahaan multinasional seperti Frisian Flag dan Nestle, kedua perusahaan ini menguasai 42 persen

pasar susu Indonesia, sedangkan Mead Jhonson, Abbot, Wyeth dan yang lain kontribusinya masih sangat kecil. Perusahaan-perusahaan susu nasional juga tumbuh pesat. PT. Sarihusada Generasi Mahardika dan PT. Indolakto, kedua perusahaan ini menguasai pasar sebesar 23,7 persen, sedangkan PT. Ultrajaya, PT. Diamond Cold Storage penguasaan pasarnya terus meningkat dalam lima tahun terakhir. Selama ini industri susu telah masuk sebagai salah satu industri

prioritas nasional. Dengan adanya wacana kenaikan bea masuk impor susu, maka akan ada kenaikan harga bahan baku susu impor sehingga diharapkan permintaan akan impor bahan baku susu berkurang. Hal ini dapat menekan impor serta mencari alternatif menggunakan bahan baku lokal sebagai pengganti impor susu. namun hal tersebut harus diimbangi dengan kebijakan yang mendukung peningkatan kualitas ternak penghasil susu.

### *Rekomendasi*

Produksi susu dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi nasional sehingga Indonesia masih bergantung dengan impor susu yang salah satunya berasal dari negara-negara Uni Eropa, jika wacana kebijakan ini diberlakukan yaitu dengan menaikkan bea masuk impor susu yang semula 5-10 persen menjadi 20-25 persen maka penulis memberikan alternatif kebijakan. **Pertama**, mengurangi ketergantungan impor dengan peningkatan kualitas ternak penghasil susu dan pemberian insentif pada industri susu dalam menyerap bahan baku lokal. **Kedua**, mendorong masyarakat lebih mengkonsumsi susu cair segar agar produksi susu cair meningkat. **Ketiga**, perlu adanya upaya kebijakan pemerintah untuk mendorong pengembangan sentra produksi lebih dekat dengan sentra IPS karena sentra-sentra produksi mayoritas terkonsentrasi di wilayah Jawa.

### Daftar Pustaka

Badan Pusat Statistik. 2019. Produksi susu sapi segar tahun 2014-2018.

Central Data Mediatama Indonesia. 2018. Studi Potensi Bisnis dan Pelaku Utama Industri Susu di Indonesia 2018-2022.

Kementerian Perindustrian. 2016. Bahan Baku susu di dominasi impor. Diakses dari <https://kemenperin.go.id/artikel/8883/Bahan-Baku-Susu-Didominasi-Produk-Impor> pada 20 September 2019

Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian. 2017. Outlook Susu Komoditas Pertanian Sub Sektor Peternakan

Insight Kontan. 2019. Gapmmi Menolak Bea Masuk Impor Susu. Diakses dari <https://insight.kontan.co.id/news/gapmmi-menolak-bea-masuk-impor-susu> pada 20 September 2019.

Tempo.co. 2019. Gapmmi Tolak Kenaikan Tarif Bea Masuk Susu dari Uni Eropa Kalau... Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/1240014/gapmmi-tolak-kenaikan-tarif-bea-masuk-susu-dari-uni-eropa-kalau> pada 24 September 2019.

Comtrade.un.org. 2019. all comodities imports and exports 2018 <https://tredeconomy.com/data/h2?commodity=>

# Industri Baja Melemah, Krakatau Steel Terus Merugi

oleh

Ratna Christianingrum\*)

Rosalina Tineke Kusumawardhani\*\*)

## Abstrak

Pada tahun 2018 industri baja memberikan kontribusi besar terhadap PDB sebesar 17,66 persen. Konsumsi baja Indonesia pada tahun 2018 mencapai 14,2 juta ton. Sayangnya konsumsi baja domestik masih didominasi oleh produk impor. Krakatau Steel yang bergerak di industri baja dimana pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas diharapkan dapat menopang kebutuhan baja Indonesia mengalami kerugian selama tujuh tahun berturut-turut. Selain itu, inefficiency manajemen perusahaan serta serbuan baja impor menjadi tantangan bagi Krakatau Steel. Perlu adanya pemangkasan cost production dan kolaborasi antara pemerintah dengan Krakatau Steel untuk menghadapi tantangan ini.

Sektor industri pengolahan nonmigas masih menjadi kontributor besar terhadap pembentukan produk domestik bruto (PDB) Indonesia. Industri pengolahan nonmigas pada 2018 memberikan kontribusi terhadap PDB sebesar 17,66 persen. Nilai Produk Domestik Bruto (PDB) industri pengolahan nonmigas juga mengalami peningkatan dalam periode 2015-2018 dari Rp2.098,1 triliun menjadi Rp2.555,8 triliun. Industri baja merupakan industri non migas yang memiliki peranan penting yaitu sebagai penggerak sektor industri

yang lain dan juga diharapkan dapat memicu penguatan sektor industri lainnya. Sebagai *mother of industries*, industri baja berperan penting dalam menggerakkan berbagai sektor industri hulu dan hilir. Sektor ini memainkan peran utama dalam memasok bahan-bahan baku vital untuk pembangunan di berbagai bidang mulai dari penyediaan infrastruktur, produksi barang modal, alat transportasi, hingga persenjataan.

Berdasarkan data dari South East Asia Iron and Steel Institute (SEAISI), secara rata-rata, konsumsi baja

**Gambar 1. Kebutuhan Baja Nasional**



Sumber: South East Asia Iron and Steel Institute, 2018

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

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

Indonesia sepanjang periode 2009-2017 sebesar 11,5 juta ton. Sementara pada tahun 2018, konsumsi baja Indonesia mencapai 14,2 juta ton. Impor baja Indonesia tahun 2018 mencapai 7,7 juta ton atau meningkat 7,04 persen dibandingkan impor tahun sebelumnya. Jumlah ini merupakan 45 persen dari konsumsi baja nasional tahun 2018.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik nilai impor besi dan baja sepanjang 2018 meningkat 28,31 persen menjadi USD10,25 miliar dibanding tahun sebelumnya dan berkontribusi sebesar 6,45 persen dari total impor nonmigas nasional. Nilai impor besi dan baja menempati posisi ketiga terbesar untuk periode Januari-Juli 2018. Berdasarkan data dari Kementerian Perdagangan RI, total defisit neraca perdagangan baja mencapai USD30,2 miliar selama lima tahun terakhir. Di sisi lain, impor tak terhindarkan karena produksi dalam negeri yang belum memenuhi konsumsi.

Industri baja nasional kini menghadapi tantangan berat, yakni banjir produk impor ilegal dengan memanipulasi nomor HS yang ditemukan dalam pemeriksaan produk impor di luar pelabuhan (*postborder*), dan juga adanya baja hasil produksi sistem *induction furnace* (Investor.id, 2018). Pemeriksaan barang impor di luar pelabuhan juga merugikan industri baja. Pemeriksaan baja impor di Pusat Logistik Berikat (PLB) tidak memecahkan masalah dan hanya memindahkan masalah. Sebab, hal itu membuat biaya menjadi tinggi, karena harus menyewa tempat di kawasan berikat dan membuat tidak kompetitif lagi.

Sistem produksi baja yang menggunakan *induction furnace* juga sangat merugikan Indonesia. peredaran produk tersebut bisa memicu beredarnya produk baja yang kualitasnya lebih rendah di kalangan masyarakat. Karena kualitas baja

hasil sistem tersebut buruk sehingga dapat merugikan konsumen. Sehingga, perlu dilakukan penegakan aturan dan pengawasan supaya pabrik baja dengan sistem itu tak lagi memproduksi besi beton.

Krakatau Steel sebagai perusahaan milik negara diharapkan dapat memberikan kontribusi lebih terhadap negara. Namun, kondisi perusahaan sudah lama tidak meraup untung dari penjualan bajanya selama tujuh tahun terakhir. Kesulitan Krakatau Steel untuk meraih keuntungan juga dikarenakan beban keuangan yang besar, antara lain dari utang usaha Krakatau Steel, baik utang jangka pendek maupun jangka panjang dan juga *inefficiency* manajemen perusahaan.

### Tantangan dan Kendala

Terdapat sejumlah faktor yang membuat Krakatau Steel merugi dalam tujuh tahun terakhir ini, diantaranya biaya produksi baja perseroan masih mahal dan belum efisiennya proses produksi. Dengan kata lain, ongkos produksi Krakatau Steel terbilang lebih tinggi dibanding harga pasarnya (cnnindonesia.com, 2016). Ketika harga baja dunia turun, maka harga baja Krakatau Steel juga turun. Hal ini dilakukan agar bisa bersaing dengan baja impor.

Selain itu juga tebalnya *layer* struktur organisasi Krakatau Steel juga membuat *cost production* perusahaan tinggi. Terdapat 7 (tujuh) layer dalam struktur Krakatau Steel mulai dari general *manager*, *manager super intendent*, *supervisor*, *foreman*, *team leader*, hingga operator. Selain itu juga banyaknya pekerja perusahaan-perusahaan *outsourcing* yang di-hired oleh Krakatau Steel menambah beban produksi perusahaan.

Kondisi Krakatau Steel juga semakin sulit manakala impor besi dan baja leluasa masuk ke Indonesia. Krakatau Steel kesulitan untuk menaikkan utilisasi pabrik. Hal ini terjadi karena

derasnya impor baja yang masuk. Rata-rata utilisasi pabrik besi dan baja hanya sekitar 50-60 persen (dari total kapasitas produksi), jauh dari standar minimal, yaitu sebesar 70 persen.

Selain biaya produksi yang belum efisien dan derasnya baja impor, kesulitan Krakatau Steel untuk untung juga dikarenakan beban keuangan yang besar, antara lain dari utang usaha Krakatau Steel, baik utang jangka pendek maupun panjang. Dalam Laporan Tahunan 2018, beban keuangan Krakatau Steel sepanjang 2018 mencapai USD112 juta atau setara dengan Rp1,57 triliun (kurs Rp14.038 per USD). Beban tersebut membengkak lebih dari 2 kali lipat pada 2011 yang hanya USD41 juta. Melonjaknya beban keuangan Krakatau Steel juga tidak terlepas dari jumlah utang perseroan. Hingga 2018, total utang perusahaan mencapai USD2,49 miliar yang terdiri dari utang jangka pendek USD1,60 miliar dan jangka panjang USD899 juta.

Perusahaan yang merugi selama tujuh tahun secara berturut-turut, ditambah jumlah utang yang menggunung tentu berpotensi menjadi masalah besar. Apalagi, kas dan setara kas perseroan juga tinggal USD173 juta. Bisa dibayangkan, kondisi perusahaan ini sudah lampu kuning. Harga saham KRAS di bursa saham juga dalam tren menurun, sempat mencapai puncaknya pada September 2016 mencapai Rp895, lalu terus turun hingga Rp450 pada bulan April 2019. Harga ini sudah hampir separuh dari harga IPO KRAS pada 2010 yang ditetapkan Rp850 per saham.

### **Rencana Restrukturisasi Krakatau Steel**

Dalam rangka upaya menyetatkan kondisi perusahaan, Krakatau Steel melakukan rencana restrukturisasi yang meliputi restrukturisasi utang, restrukturisasi bisnis, dan restrukturisasi organisasi.

Restrukturisasi utang Krakatau Steel dilakukan karena beban utang melampaui kemampuan membayar. Restrukturisasi utang ini, setidaknya ada 3 (tiga) skema yang akan dijalankan yaitu skema A (pembayaran menggunakan *cashflow*), skema B (penjualan aset) dan sebagian menggunakan skema C (*convertible bond*).

Untuk skema A yaitu pembayaran menggunakan *cashflow*, yaitu perbaikan operasional Krakatau Steel hingga mampu meningkatkan pendapatan dan akhirnya membayar utang kepada kreditur. Terdapat potensi tenor pelunasan kredit diperpanjang dari skema ini.

Kemudian yang kedua yaitu skema B (penjualan aset) yaitu Krakatau Steel melakukan penjualan aset untuk membayar utang yang masih tersisa dari fase sebelumnya. Para kreditur memberikan waktu hingga tiga tahun untuk Krakatau Steel menjual aset-asetnya. Aset yang tidak berhubungan langsung dengan produksi bisa dijual untuk menutupi Kewajiban Krakatau Steel. Perusahaan tengah membidik dana USD1 miliar dari upaya menjual aset-aset *non core*.

Sisa utang yang belum terbayarkan dari skema A dan skema B akan dibayarkan perusahaan melalui skema C (*convertible bond*) dengan mekanisme penerbitan saham baru. Utang Krakatau Steel akan direstrukturisasi menjadi *convertible bond* dengan tenor yang cukup panjang. Skema *convertible bond* yang umum di pasar modal Indonesia adalah surat utang bisa dikonversi dengan kepemilikan saham di perusahaan debitur bila telah jatuh tempo. Dengan skema ini maka para kreditur berpeluang menjadi pemegang saham Krakatau Steel bila jatuh tempo. Dengan perbaikan kinerja Krakatau Steel yang dilakukan dalam skema A, harga saham Krakatau Steel diharapkan akan membaik. Sehingga kreditur yang mengonversi utang ke

saham dapat menjual saham pada saat harga telah membaik tersebut.

Restrukturisasi bisnis Krakatau Steel adalah dengan melakukan *spin-off* anak perusahaan. Ada beberapa anak perusahaan saat ini masih menempel di induk. Setelah dilakukan *spin-off*, di mana unit usaha itu telah menjadi perusahaan baru memiliki kebebasan untuk menentukan langkah dan mengeksekusi strateginya sendiri, sehingga peluang untuk bertumbuh dan berkembang lebih besar.

Restrukturisasi organisasi dilakukan dalam hal menjalankan perampingan organisasi melibatkan anak-anak usaha Krakatau Steel Group. Program ini dinilai bakal membuat unit-unit kerja di internal Krakatau Steel lebih optimal sehingga mampu menjalankan bisnis secara efisien dan lebih produktif. Sementara anak perusahaan yang mendapat tambahan karyawan dari Krakatau Steel akan dapat mengembangkan bisnisnya untuk mendapatkan pasar dan pendapatan baru dari luar Krakatau Steel Group.

## Rekomendasi

Untuk memangkas biaya produksi dalam hal SDM sebaiknya Krakatau Steel tidak melanjutkan kontrak dengan tenaga *outsourcing* dan memberdayakan tenaga internal. Kedepannya tenaga kerja ini disebar ke seluruh perusahaan dan anak perusahaan sehingga terjadi pemerataan sesuai dengan kebutuhan operasional secara efisien. Harapannya akan tercipta kondisi perusahaan yang efektif dan efisien serta berdaya saing tinggi sehingga dapat memperbaiki kinerja perusahaan dan menciptakan profit.

Selain itu, perusahaan mencari alternatif teknologi yang digunakan dalam memproduksi baja yang bisa memangkas *cost*. Dalam hal ini perusahaan dapat memaksimalkan proses produksi baja dengan fasilitas *blast furnace*. Selama ini, pengolahan bijih besi di pabrik Krakatau Steel menggunakan gas alam. Apabila fasilitas *blast furnace* dapat digunakan, biaya produksi akan lebih murah. Produksi baja slab dan HRC yang bersumber dari *blast furnace* akan mendorong perseroan untuk menghasilkan produk *high value added* yang dimulai dari produksi di area hulu (*blast furnace* dan SSP). Hal ini berdampak pada peningkatan daya saing perseroan. Harapannya produk baja kualitas perseroan dapat berkompetisi dengan baik, dengan catatan iklim tata niaga baja yang sehat dapat diciptakan di pasar dalam negeri.

Dalam menghadapi serbuan impor besi, pemerintah diharapkan dapat mengeluarkan kebijakan dalam menguatkan kembali industri baja nasional dan mendorong investasi lebih besar masuk ke sektor industri baja. Sebagai industri hulu yang strategis, sektor baja dapat berperan besar menjadi penyuplai dan penggerak pertumbuhan perekonomian.

## Daftar Pustaka

Bisnis.com. 2019. Restrukturisasi KRAS Melalui Tiga Skema. Diakses dari <https://finansial.bisnis.com/read/20190829/90/1142419/restrukturisasi-kras-melalui-tiga-skema> pada September 2019

Cnbcindonesia.com. 2019. Dapat Suntikan & Jual Anak Usaha, Saham KRAS Melesat 8%. Diakses dari

<https://www.cnbcindonesia.com/market/20190906120029-17-97588/dapat-suntikan-jual-anak-usaha-saham-kras-melesat-8> pada September 2019.

Cnnindonesia.com. 2016. ESDM: Harga Gas Bukan Komponen Biaya Terbesar Industri Baja. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20161110164753-85-171811/esdm->

harga-gas-bukan-komponen-biaya-terbesar-industri-baja pada September 2019.

Detik.com. 2019. Krakatau Steel Produksi Baja Perdana dari Blast Furnace. Diakses dari <https://finance.detik.com/industri/d-4691326/krakatau-steel-produksi-baja-perdana-dari-blast-furnace> pada September 2019.

Investor.id. 2018. Industri Baja Hadapi Tiga Tantangan. Diakses dari <https://investor.id/industry-trade/industri-baja-hadapi-tiga-tantangan> pada September 2019.

Krakatausteel.com. 2019. Investor Relations, Financial Reports. Diakses dari <http://www.krakatausteel.com/?page=content&cid=94> pada September 2019.

*"Siap Memberikan  
Dukungan Fungsi Anggaran Secara Profesional"*

**Buletin APBN**  
**Pusat Kajian Anggaran**  
**Badan Keahlian DPR RI**  
[www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)  
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635  
e-mail [puskajianggaran@dpr.go.id](mailto:puskajianggaran@dpr.go.id)



9 772502 868006