

Risiko Fiskal Atas Kestinambungan Program Kredit Usaha Rakyat

Sebagai bagian dalam implementasi program Kredit Usaha Rakyat (KUR) sebagaimana diamanatkan dalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, maka Menteri Keuangan telah menugaskan PPRF melalui Surat Keputusan Nomor 848/KM.1/2011 tanggal 8 Agustus 2011 untuk melakukan kajian risiko fiskal atas kestinambungan program KUR. Tujuan kegiatan pengkajian ini adalah (i) mengidentifikasi faktor-faktor risiko yang dapat mengganggu kestinambungan fiskal program KUR; (ii) mengembangkan kerangka analisis untuk mengukur dampak apabila faktor-faktor risiko tersebut terjadi; dan (iii) menyusun rekomendasi kebijakan dalam pengendalian faktor risiko fiskal guna menjaga kestinambungan program KUR.

Kerangka pikir kajian berdasarkan identifikasi sumber risiko dari tiga pihak yang terkait program KUR yaitu bank pelaksana, perusahaan penjamin KUR dan debitur KUR. Analisis terhadap tingkat kestinambungan dan tingkat risiko fiskal atas program KUR dilakukan untuk menjawab pertanyaan apakah program KUR berdasarkan kebijakan yang ada saat ini dapat bertahan dan berkestinambungan, dengan menggunakan pendekatan:

1. Pendekatan mobilisasi sumber daya

Mobilisasi sumber daya, yang dimotori oleh Pemerintah, menunjukkan kemampuan program KUR untuk menggerakkan dana perbankan sebagai basis penyaluran KUR, penyediaan modal kepada Perusahaan Penjamin Kredit guna meningkatkan kapasitas penjaminan KUR, serta pembayaran imbal jasa penjaminan guna menutup biaya-biaya KUR yang timbul, termasuk optimalisasi peran kementerian-kementerian teknis dalam menyiapkan dan melakukan pendampingan terhadap UMKM.

No	Indikator	Kriteria Keberhasilan		
		Baik	Perlu Perbaikan	Kurang
1	KUR yang disalurkan	> Target (Rp20 T/tahun)	= Target	< Target
2	Jumlah debitur	> Target (belum ada target)	= Target	< Target

2. Pendekatan kemapanan

Kemapanan dana, menunjukkan telah terbentuknya alur dana yang mapan untuk penyaluran dan penjaminan kredit bagi UMKM yang belum *bankable* tetapi mempunyai usaha yang layak. Walaupun pada awal program KUR pemerintah terus memberikan tambahan modal kepada perusahaan penjamin kredit, hal ini semestinya juga dapat memperkuat kemampuan keuangan dan kapasitas menjamin di perusahaan penjamin kredit. Sehingga di masa mendatang perusahaan penjamin kredit akan mempunyai kapasitas dan peran yang besar dalam menjamin kredit UMKM yang belum *bankable*, sedangkan peran pemerintah hanya sebagai pendukung.

No	Indikator (Tingkat pengembalian kredit)	Kriteria Kemapanan		
		Baik	Perlu Perbaikan	Kurang
1	Tingkat NPL	< 5%	%5 – 7%	> 7%
2	Tingkat NPG	< 3,5%	3,6% - 5%	> 5%
3	Tingkat <i>Gearing Ratio</i>	≤ 10%	> 10% - 20%	> 20%

3. Pendekatan efisiensi program

Program KUR yang efisien, menunjukkan program tersebut selain memiliki kemampuan untuk terus meningkatkan jumlah UMKM, yang memiliki usaha yang layak tetapi belum *bankable*, agar mendapatkan kredit/pembiayaan dari perbankan, juga sekaligus dapat menurunkan biaya-biaya yang timbul seperti biaya klaim akibat debitur yang tidak dapat mengembalikan pinjaman.

No	Indikator	Kriteria Efisiensi		
		Baik	Perlu Perbaikan	Kurang
1	Perubahan aset debitur	Meningkat	Tetap	Menurun
2	Perubahan penjualan debitur	Meningkat	Tetap	Menurun
3	Perubahan keuntungan debitur	Meningkat	Tetap	Menurun
4	Potensi penerimaan Negara	Meningkat	Tetap	Menurun

Ketiga dimensi tersebut (mobilisasi sumber daya, kemapanan dana, dan efisiensi program) selain berperan untuk mendukung keberlangsungan program KUR juga dapat digunakan untuk melihat seberapa jauh keberhasilan program KUR, walaupun sampai saat ini belum terdapat indikator atau ukuran yang dapat dipergunakan untuk mengevaluasi pelaksanaan program KUR sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Beberapa indikator kuantitatif yang dapat digunakan sebagai pendekatan untuk melihat perkembangan keberhasilan program KUR antara lain:

1. Indikator penyaluran.

Indikator penyaluran menunjukkan jumlah KUR yang telah diberikan kepada UMKM baik dalam hal besaran plafon kredit maupun jumlah debitur penerima KUR. Skema KUR yang memberikan kelonggaran kepada calon debitur terutama terkait dengan penetapan batas tertinggi suku bunga pinjamannya dan persyaratan agunan karena sebagian risiko telah dijamin oleh Perusahaan Penjamin Kredit, semestinya akan semakin meningkatkan jumlah penyaluran kredit kepada UMKM. Seberapa besar porsi KUR dapat meningkatkan akses UMKM terhadap pembiayaan dari perbankan tentunya harus dibandingkan dengan kredit yang telah disalurkan kepada UMKM yang komersial dan total perkreditan secara nasional, termasuk perbandingan antara peningkatan jumlah debitur KUR dengan debitur UMKM dan total debitur nasional.

Penyaluran KUR pada periode 2008 sampai dengan Juni 2010 memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 59,6 persen, diatas rata-rata pertumbuhan kredit mikro, kecil, dan menengah (MKM) dan kredit nasional yang masing-masing sebesar 17,9 persen dan 14,4 persen. Namun demikian apabila dilihat dari sisi besaran plafon kredit, KUR memiliki porsi yang paling kecil dibandingkan dengan kredit mikro, kecil, dan menengah dan total kredit nasional. Pada bulan Juni 2011, porsi plafon KUR dibandingkan dengan kredit MKM hanya

sebesar 4,74 persen dan apabila dibandingkan dengan total kredit nasional porsi nya sebesar 2,47 persen.

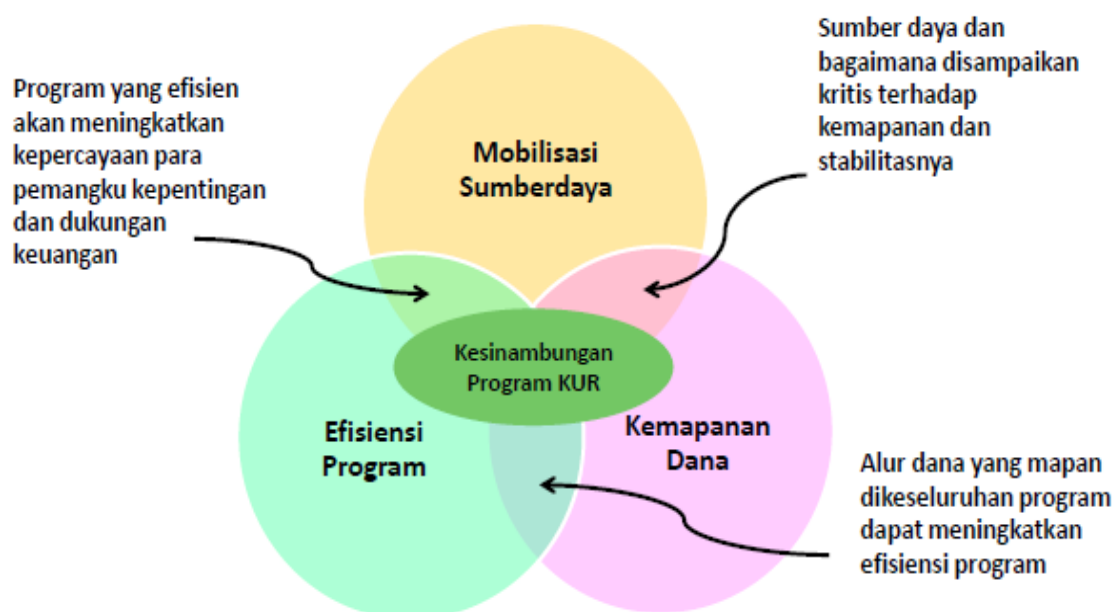
2. Indikator usaha/ kinerja debitur KUR.

Program KUR diperuntukkan bagi UMKM untuk digunakan sebagai pembiayaan modal kerja dalam bentuk Kredit Modal Kerja (KMK) dan investasi dalam bentuk Kredit Investasi (KI). Dengan skema pembiayaan ini diharapkan dapat memberikan tambahan kenaikan aset para debitur KUR dan kapasitas usaha dengan bertambahnya modal kerja, sehingga dapat meningkatkan usaha para UMKM.

Penelitian Bank Dunia pada tahun 2010 antara lain menunjukkan adanya kenaikan aset, penjualan, dan keuntungan dari para debitur KUR. Hasil survey tersebut menunjukkan para debitur KUR mikro dan KUR ritel yang bergerak di sektor perdagangan, pertanian, dan lainnya sebagian besar (rata-rata 60% dari total responden) menyatakan adanya kenaikan jumlah aset, penjualan, dan keuntungan setelah mendapatkan KUR. Debitur KUR ritel mencatat kenaikan aset, penjualan dan keuntungan lebih tinggi daripada debitur KUR mikro.

3. Indikator tingkat pengembalian kredit.

Program KUR pada dasarnya ditujukan kepada pelaku UMKM yang memiliki usaha produktif yang layak tetapi belum memenuhi persyaratan *bankable*. Kriteria ini berarti bahwa usaha UMKM yang mendapat pembiayaan KUR pada dasarnya memiliki kelayakan aspek ekonomi dan keuangan yang memberikan hasil keuntungan yang dapat digunakan untuk mengembalikan kredit dan pengembangan usaha. Untuk melihat seberapa besar pengembalian kredit oleh debitur KUR terlihat pada tingkat *non-performing loans* (NPL) pada bank-bank pelaksana.



Sedangkan pertanyaan tentang apakah implementasi program KUR memiliki risiko fiskal yang terkendali menggunakan definisi risiko fiskal pada kajian ini adalah apabila anggaran yang telah disediakan oleh Pemerintah untuk PMN dan IJP pada APBN ternyata tidak mencukupi untuk mendukung pencapaian program KUR yang telah ditetapkan, sehingga mengakibatkan perlunya penambahan alokasi dana yang lebih besar. Pengukuran risiko fiskal menggunakan analisis *break even point* (BEP) dengan formula: $BEP = (\text{Imbal Jasa Penjaminan} + \text{Hasil investasi PMN}) - (\text{Klaim} + \text{Biaya Usaha Non Klaim})$. Hasil perhitungan dan simulasi risiko fiskal menunjukkan PPK hanya mampu menanggung risiko NPG KUR sampai dengan 3,50% atau setara dengan NPL sebesar 5%. Apabila melebihi angka tersebut maka PPK akan merugi sehingga terjadi penggerusan nilai PMN dan penurunan kapasitas penjaminan, yang mengarah pada kebutuhan tambahan PMN dan IJP.

Berdasarkan hasil analisis dapat disimpulkan bahwa tingkat kesinambungan program KUR belum optimal, bahkan cenderung berpotensi terancam. Sementara terkait tingkat risiko fiskal juga memiliki potensi peningkatan yang moderat. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. **Indikator keberhasilan mobilisasi dana KUR** selama ini hanya didasarkan pada pencapaian target penyaluran KUR berdasarkan plafon 10 kali jumlah PMN (Rp20 triliun/tahun). Indikator ini dirasa tidak cukup untuk menggambarkan kesinambungan program KUR, karena tidak ada data yang dapat digunakan untuk mengukur apakah sumber dana yang termobilisasi tersebut benar-benar telah memenuhi kebutuhan kredit UMKM guna mencapai target kesejahteraan tertentu. Data yang ada menunjukkan jumlah debitur UMKM yang terlayani oleh program KUR hanya 4,8 juta atau 4,3% dari total potensi debitur UMKM (53,7 juta).
2. **Indikator keberhasilan kinerja bank pelaksana**, selama ini juga hanya didasarkan pada pencapaian target penyaluran KUR berdasarkan plafon 10 kali jumlah PMN. Hal ini bisa mengarah pada ketidakhati-hatian bank pelaksana sehingga tingkat NPL KUR lebih tinggi dibandingkan NPL Non KUR.
3. **Pelonggaran/relaksasi ketentuan program KUR** dapat dianggap sebagai penyebab meningkatnya volume penyaluran KUR di tahun 2011 sehingga bukan semata-mata kinerja bank pelaksana. Di sisi lain relaksasi ketentuan ini telah mengakibatkan peningkatan risiko NPL dan risiko fiskal, hal ini terlihat pada KUR sektor pertanian dan perikanan yang penjaminannya telah dinaikkan menjadi 80% ternyata memiliki tingkat NPL yang paling tinggi.
4. **Belum ditetapkannya SOP pengawasan atas pelaksanaan program KUR**, padahal SOP Pelaksanaan KUR tahun 2009 telah mengamanatkan Komite Kebijakan untuk melakukan pengawasan preventif dan selektif melalui BPKP serta menetapkan SOP tata cara audit internal pelaksanaan KUR.

Beberapa temuan yang diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Belum ada indikator yang dapat digunakan untuk mengukur pencapaian target dan kesinambungan program KUR.
2. Pencapaian target penyaluran KUR berdasarkan plafon, lebih dikarenakan oleh adanya relaksasi di beberapa sektor debitur.

3. Ketentuan relaksasi di sisi lain berpotensi meningkatkan risiko NPL dan risiko fiskal.
4. Permasalahan PMN yang meliputi penetapan besaran berdasarkan plafon bukan outstanding kredit, keterlambatan pencairan, dan belum ada kriteria baku pembagian PMN.
5. Belum ada kebijakan pengendalian NPL yang berlaku pada seluruh bank pelaksana. Kinerja NPL dua tahun terakhir diatas ambang risiko fiskal.
6. Penyaluran KUR belum mencapai sektor-sektor yang berisiko seperti sektor pertanian dan perikanan.
7. Pelaksanaan tugas dan kewajiban pembinaan kementerian teknis belum berjalan efektif dan kurang optimal.
8. Belum terlaksananya pengawasan program KUR, khususnya kepada Bank Pelaksana
9. Adanya Ketimpangan kinerja dan tingkat *gearing ratio* antara PT Askrindo dan PerumJamkrindo.

Hasil kajian merekomendasikan kepada Komite Kebijakan agar dalam SOP Pengawasan dapat ditetapkan suatu mekanisme penilaian kinerja berdasarkan tiga kriteria utama yaitu baik, perlu perbaikan, dan kurang. Adapun tiga indikator yang dinilai adalah:

1. Indikator keberhasilan mobilisasi dana KUR. Indikator keberhasilan setidaknya meliputi dua penilaian target yaitu: (i) target atas jumlah KUR yang disalurkan bukan hanya berdasarkan plafon; dan (ii) target berdasarkan rasio jumlah debitur yang memperoleh KUR dibandingkan dengan potensi (kebutuhan). Penetapan rasio jumlah debitur KUR dapat mengacu data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Badan Pusat Statistik yang menyajikan informasi tingkat pendapatan dan sebaran usaha rumah tangga yang memiliki kemampuan dalam mengakses kredit komersial (*bankable*) dan yang tidak (*non-bankable*). Informasi ini sebagai pertimbangan dalam menetapkan besaran target UMKM yang harus dilayani oleh program KUR setiap tahunnya beserta jangka waktu pencapaiannya.
2. Indikator efisiensi program. Indikator efisiensi diukur melalui perubahan aset dan kapasitas usaha debitur akibat bertambahnya modal kerja. Agar program KUR berkesinambungan maka harus ditegaskan bahwa setiap penyaluran KUR oleh bank pelaksana harus diperuntukkan bagi pembiayaan modal kerja (KMK) dan Investasi (KI). Terkait hal ini perlu ditetapkan target jumlah debitur yang naik kelas dari debitur KUR menjadi debitur komersial beserta jangka waktu pencapaiannya.
3. indikator kemapanan dana. Indikator kemapanan diukur memiliki kriteria “baik” apabila debitur UMKM uang mendapat pembiayaan KUR benar memiliki kelayakan aspek ekonomi dan keuangan sehingga modal kerja KUR dapat menghasilkan keuntungan yang dapat digunakan untuk pengembalian kredit (tingkat NPL rendah). Tingkat NPL tidak harus ditetapkan pada besaran tertentu karena dapat menimbulkan moral hazard, tetapi harus dipastikan langkah-langkah nyata yang mengarahkan bank pelaksana untuk mengendalikan tingkat NPL KUR. Untuk mewujudkan hal ini dapat dipertimbangkan pemberian insentif kepada bank pelaksana yang mencapai kriteria “baik”, seperti kebijakan dividen bagi bank BUMN yang dapat mengendalikan tingkat NPL pada tingkat terendah.

4. Khusus sektor pertanian, perikanan, dan kelautan mengingat penyaluran KUR yang sangat kecil pada sektor ini maka perlu dipertimbangkan dan dikaji kembali skema program KUR terhadap debitur ini. Sebagai sektor yang memiliki risiko tinggi dan skala ekonomi yang kecil apakah skema perkreditan tepat untuk sektor ini, atau perlu dipertimbangkan skema lain yang lebih cocok misalnya skema hibah terarah. Untuk itu kami mengusulkan untuk dilakukan kajian lebih lanjut dan mendalam mengenai bentuk-bentuk skema dukungan fiskal yang lebih tepat untuk meningkatkan pembiayaan UMKM pada sektor pertanian, perikanan, dan kelautan.