

Agensifikasi Pengelolaan Dana Bergulir: Studi Kasus pada Badan Layanan Umum Pengelola Dana Bergulir Tahun 2009-2013

Nararia Sanggrama Wijaya¹⁾ Budi Waluyo²⁾

¹⁾Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan
e-mail : narariawijaya@gmail.com

²⁾Politeknik Keuangan Negara STAN
e-mail : budiwaluyo@stand.ac.id

ABSTRACT

Agencification is widely used as a kind of public service reform aimed to achieving good governance. This concept is conducted in Indonesia through the implementation of Financial Management Pattern on Public Service Agency. This model emphasizes the application of financial flexibility, the principles of productivity, efficiency, and effectiveness. Several public service agencies implement it including fund management units. In this sector, the government has required the implementation of Financial Management Pattern Public Service Agency for government fund management units, especially for those a management of revolving fund.

The purpose of this study is to describe a thorough and deep understanding around the agencification of five revolving fund management units and related factors influencing the distribution of this fund, from 2009 to 2013. It uses a quantitative approach to obtain sufficient evidence of those matters. Data and information obtained through study of documentation and a number of interviews. Furthermore, the data were analyzed using Logical Framework Approach models.

The analysis shows that the implementation of agencification for revolving fund in five revolving fund management units varies. This is in accordance with the characteristics, duties, and functions of each unit. The actual distribution of funds of those units is also diverse. P2H Center, the Government Investment Agency, as well as the Secretariat BPJT Funding Division has a poor distribution level, while the Center for Housing and LPDB KUMKM have a pretty good one. Low levels of revolving funds caused by several factors, including budgeting, regulation, credit risk, the external factors, and limitations of human resources.

Key Words: *Agencification, revolving fund, Public Service Agency, Logical Framework Approach*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Menurut Sidik dalam Utami (2009), dana bergulir adalah salah satu bentuk intervensi pemerintah di bidang ekonomi dalam rangka meningkatkan keadilan. Salah satu ciri khas dana bergulir adalah dana ini disalurkan kepada masyarakat/kelompok masyarakat, ditagih kembali dengan atau tanpa nilai tambah, dan digulirkan kembali kepada masyarakat/kelompok masyarakat atau dikenal dengan istilah *revolving fund*. Dengan adanya mekanisme pemberian dana bergulir, diharapkan masyarakat atau ke lompok masyarakat tersebut dapat memanfaatkan danaberguliryang diterima untuk meningkatkan tingkat usaha dan perkonomiman mereka.

Apabilapenyaluran dana bergulir kepada suatu masyarakat/kelompok masyarakat

telahberhasil meningkatkan tingkat usaha dan perekonomian untuk dapat berjalan secara mandiri, maka pemerintah dapat menggulirkan kembali dana tersebut kepada masyarakat/kelompok masyarakat lainnya dengan tujuan yang sama, yaitu peningkatan usaha dan perekonomian. Keberhasilan program dana bergulir akan membantu pemerintah untuk menanggulangi masalah pengangguran, kemiskinan, dan dapat meningkatkan perekonomian nasional tanpa campur tangan pemerintah yang terlalu berlebihan yang dapat memberatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pemerintah pusat menetapkan pengelolaan dana bergulir yang dikelola oleh 5 lembaga dengan model *agency*, yaitu instansi pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU).

Pada tahun 2009, dana bergulir yang disalurkan sebesar Rp911 miliar, tahun 2010 sebesar Rp5.333 miliar, tahun 2011 sebesar Rp8.798,1 miliar, tahun 2012 sebesar Rp7.043,4 miliar, serta pada tahun 2013 sebesar Rp3.335,8 miliar. Akan tetapi dari alokasi dana bergulir yang cukup besar tersebut, realisasi penyaluran kepada penerima hanya mencapai 61,3% sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Perkembangan Penyaluran Dana Bergulir

No.	BLU	2009 s.d. tahun 2011			2009 s.d. tahun 2013		
		Dana Kelakaa	Dana yang Tersalurkan/Diinvestasikan		Dana Kelakaa	Dana yang Tersalurkan/Diinvestasikan	
			Jumlah	%		Jumlah	%
1	PIP (Geothermal)	1126,5	-	0	3129,5	-	0
2	BP. SET BPJT	6150,0	2218,7	36,08	7050,0	3539,8	50,21
3	Pusat PZH	2014,6	4,2	0,21	2014,6	20,1	1,00
4	LPDB KUMKM	1842,3	1197,8	65,02	3493,6	2346,5	67,18
5	PPP	6254,6	3930,9	62,85	12173,2	11176,3	91,81
Jumlah		17388,0	7351,6	42,28	27860,8	17882,8	61,31

Sumber: Kementerian Keuangan (2014)

Penyaluran dana bergulir pada masing-masing BLU dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2013 hanya meningkat 19%. Penyaluran terbesar terjadi di Pusat Pembiayaan Perumahan dengan 91,81% (naik 29,0% dari tahun 2011). Sementara itu, penyaluran terendah terjadi pada dana bergulir geothermal di PIP yang masih tetap belum menyalurkan sama sekali dana bergulir yang diterima (realisasi penyaluran 0%).

Hasil penelitian Mohamad Anugrah Hamonangan dalam tesisnya berjudul “Kajian Partisipasi Penerima Manfaat Dana Bergulir Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kelurahan Tawang Mas Kota Semarang”, pada tahun 2010, menyimpulkan bahwa tahapan pelaksanaan pencairan dana bergulir telah dilaksanakan sesuai dengan pedoman, namun ada penyimpangan pada pemanfaatan dana bergulir program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Sementara itu Entin Hendartin, pada tahun 2012, dalam disertasinya berjudul “Kelembagaan Pinjaman Dana Bergulir untuk Pengembangan Hutan Tanaman Rakyat” menghasilkan kesimpulan bahwa kinerja PDB HTR buruk, dan tujuan PDB HTR belum tercapai yaitu tepat lokasi, tepat pelaku, tepat kegiatan, tepat penyaluran dan pengembalian.

Berdasarkan fakta terkait rendahnya tingkat penyaluran dana bergulir dan permasalahan yang telah dikaji pada penelitian sebelumnya, penulis bermaksud untuk melakukan evaluasi atas pengelolaan dana bergulir di Indonesia pada lima BLU pengelola dana bergulir dan mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyaluran dana bergulir.

Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Evaluasi dilakukan terhadap agensifikasi pengelolaan dana bergulir, yang sampai tahun 2013 dikelola oleh pemerintah melalui lima BLU, yaitu Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan, LPDB KUMKM, Pusat Pembiayaan Perumahan, Pusat Investasi Pemerintah, serta Bidang Pendanaan Sekretariat Badan BPJT.
2. Data yang digunakan untuk melakukan evaluasi adalah data sejak perubahan klasifikasi dana bergulir dari belanja menjadi pembiayaan yaitu sejak tahun 2009-2013.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana agensifikasi pengelolaan dana bergulir melalui BLU Pengelola Dana Bergulir?
- b. Faktor-faktor apa yang menyebabkan rendahnya realisasi penyaluran dana bergulir oleh BLU Pengelola Dana Bergulir dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013?

Tujuan dan Manfaat

Untuk menjawab rumusan masalah penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana agensifikasi pengelolaan dana bergulir melalui BLU Pengelola Dana Bergulir.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyaluran dana oleh BLU Pengelola Dana Bergulir dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013.

Manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Manfaat akademis.
Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih dan tambahan pengetahuan bagi para akademisi terkait agensifikasi pengelolaan dana bergulir serta dapat menjadi referensi atau bahan rujukan penelitian bagi penelitian berikutnya terkait dana bergulir.
- b. Manfaat praktis.
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai agensifikasi pengelolaan dana bergulir di Indonesia. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan saran perbaikan bagi BLU pengelola dana bergulir untuk mengatasi permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan dana bergulir.

LANDASAN TEORI

Konsep Badan Layanan Umum

Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat.

BLU menganut pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya. Yang dimaksud dengan praktik bisnis yang sehat adalah proses penyelenggaraan fungsi organisasi berdasarkan kaidah-kaidah manajemen yang baik dalam rangka pemberian layanan yang bermutu dan berkesinambungan.

Pengelolaan keuangan BLU mencakup perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, pengelolaan belanja dan pendapatan, serta pengelolaan kas. Dalam proses perencanaan dan penganggaran, BLU menyusun rencana strategis bisnis lima tahunan dengan mengacu kepada Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL) atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). BLU juga menyusun Rencana Bisnis dan Anggaran tahunan dengan mengacu kepada rencana strategis bisnis lima tahunan. Pendapatan BLU mencakup penerimaan anggaran yang bersumber dari APBN/APBD, pendapatan yang diperoleh dari jasa layanan kepada masyarakat, hibah yang tidak terikat, dan hasil kerjasama BLU dengan pihak lain atau hasil usaha lainnya. Belanja BLU terdiri dari unsur biaya yang sesuai dengan struktur biaya yang dituangkan dalam Rencana Bisnis dan Anggaran.

Pengelolaan belanja BLU diselenggarakan secara fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah pengeluaran, mengikuti praktek bisnis yang sehat. Dalam rangka pengelolaan kas, BLU menyelenggarakan hal-hal berikut, yaitu

merencanakan penerimaan dan pengeluaran kas, melakukan pemungutan pendapatan atau tagihan, menyimpan kas dan mengelola rekening bank, melakukan pembayaran, mendapatkan sumber dana untuk menutup defisit jangka pendek, dan memanfaatkan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan.

Sejak tahun 2009, pemerintah tidak lagi mengalokasikan dana bergulir melalui belanja, namun melalui pembiayaan, dan hanya instansi pemerintah yang menerapkan PPK BLU yang boleh menyalurkannya. Hal tersebut didasarkan alasan bahwa BLU memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan, dapat mengelola pendapatan tanpa menyeter kembali ke Kas Negara, sedangkan satker PNPB biasa harus menyeterkan terlebih dahulu sebelum menyalurkan kembali kepada masyarakat. BLU dapat menagih dan menggulirkan kembali tanpa mekanisme DIPA, sedangkan satker PNPB biasa harus melalui mekanisme DIPA. Fleksibilitas pengelolaan keuangan tersebut diharapkan dapat mendorong peningkatan kinerja dana bergulir.

Konsep Dana Bergulir

Menurut *The Budget System and Concepts* Pemerintahan Amerika Serikat, dana bergulir atau *revolving fund* adalah:

"A fund that conducts continuing cycles of businesslike activity, in which the fund charges for the sale of products or services and uses the proceeds to finance its spending, usually without requirement for annual appropriations. There are two types of revolving funds: public enterprise funds, which conduct businesslike operations mainly with the public; and intragovernmental revolving funds, which conduct businesslike operations mainly within and between government agencies".

Dari pengertian tersebut dapat dimaknai dana bergulir sebagai dana yang menggerakkan kesinambungan siklus aktivitas seperti bisnis, di mana pendapatan yang diperoleh dari biaya-biaya atas pemanfaatan dana bergulir digunakan untuk membiayai kembali pengeluarannya, biasanya tanpa persyaratan untuk penganggaran tahunan. Terdapat dua jenis dana bergulir, yaitu: dana perusahaan publik, yang menggerakkan operasi seperti bisnis terutama oleh publik; dan dana bergulir *intragovernmental*, yang melakukan operasi seperti bisnis terutama dalam dan di antara instansi pemerintah.

Myrick Howard dalam Mitchell (2011), mendefinisikan *revolving fund* sebagai “a pool of capital created and reserved for preservation with the condition that the money be returned to the fund to be reused for similar activities”. Dapat diartikan sebagai sebuah permodalan yang dibuat dan disediakan untuk pelestarian dengan kondisi bahwa uang dikembalikan dan akan digunakan kembali untuk kegiatan serupa.

Sementara itu, berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.05/2009, dana bergulir diartikan sebagai dana yang dialokasikan oleh kementerian negara/ lembaga/ satuan kerja badan layanan umum untuk kegiatan perkuatan modal usaha bagi koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya yang berada di bawah pembinaan kementerian negara/ lembaga.

Dana bergulir bertujuan untuk membantu perkuatan modal usaha guna pengembangan koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya dalam upaya penanggulangan kemiskinan, pengangguran, dan pengembangan ekonomi nasional. Sementara itu, menurut Panggabean (2005), tujuan dana bergulir adalah:

- a. Meningkatkan aktivitas ekonomi pedesaan;
- b. Meningkatkan volume usaha koperasi dan UKM;
- c. Meningkatkan penyerapan tenaga kerja;
- d. Meningkatkan semangat berkoperasi;
- e. Meningkatkan pendapatan anggota; dan
- f. Membangkitkan etos kerja.

Karakteristik utama dana bergulir adalah dana tersebut disalurkan kepada masyarakat dan ditagih kembali kepada masyarakat untuk kemudian disalurkan kembali kepada masyarakat lainnya. Karakteristik dana bergulir adalah:

- a. Merupakan bagian dari keuangan negara;
- b. Dicantumkan dalam APBN dan/atau laporan keuangan;
- c. Dimiliki, dikuasai, dikendalikan dan/atau dikelola oleh PA/KPA;
- d. Disalurkan/dipinjamkan kepada masyarakat/ kelompok masyarakat, ditagih kembali dengan atau tanpa nilai tambah, dan digulirkan kembali kepada masyarakat/ kelompok masyarakat (*revolving fund*);
- e. Ditujukan untuk perkuatan modal koperasi, usaha mikro, kecil, menengah dan usaha lainnya; dan
- f. Dapat ditarik kembali pada suatu saat.

Dana bergulir di Indonesia bersumber dari rupiah murni, hibah, penarikan kembali pokok dana bergulir, pendapatan dari dana bergulir; saldo pokok pembiayaan yang diterima dari APBN; dan/atau sumber lainnya. Pengeluaran

dana bergulir yang bersumber dari rupiah murni dialokasikan sebagai pengeluaran pembiayaan dalam APBN dan dialokasikan pada pembiayaan di DIPA Bagian Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan atau bagian anggaran lain yang dikuasai oleh Bendahara Umum Negara.

Transaksi-transaksi yang berkaitan dengan dana bergulir juga diatur dalam PMK tersebut, yang antara lain mencakup:

- a. Pengeluaran untuk dana bergulir yang bersumber dari rupiah murni, hibah, dan pendapatan dari dana bergulir dilaporkan sebagai pengeluaran pembiayaan pada laporan realisasi anggaran;
- b. Pengeluaran untuk dana bergulir yang bersumber dari penarikan kembali pokok dana bergulir, saldo pokok pembiayaan yang diterima dari APBN, dan sumber lainnya yang telah dipertanggungjawabkan dalam laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN tidak dilaporkan dalam laporan realisasi anggaran, cukup dalam laporan keuangan Satker BLU sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan;
- c. Dana bergulir yang terbentuk sebagai akibat pengeluaran pada huruf a dan huruf b dilaporkan sebagai investasi jangka panjang non-permanen pada neraca;
- d. Dana bergulir yang disalurkan oleh satker BLU dilaporkan sebagai piutang dana bergulir pada neraca sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan;
- e. Pengelolaan piutang dana bergulir sebagaimana dimaksud dalam huruf d, mengacu kepada Peraturan Menteri Keuangan tentang pengelolaan piutang BLU;
- f. Penerimaan kembali pokok dana bergulir yang ditagih dari penerima dana bergulir tidak dicatat oleh Satker BLU sebagai penerimaan pembiayaan pada laporan realisasi anggaran dan tidak mengurangi dana bergulir di neraca, tetapi harus diungkapkan secara jelas dalam catatan atas laporan keuangan, dan penerimaan dimaksud harus dilaporkan dalam laporan keuangan satker BLU sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan;
- g. Penerimaan pendapatan, berupa bunga, bagi hasil, dan hasil lainnya yang diterima dari dana bergulir dilaporkan sebagai pendapatan pada laporan realisasi anggaran; dan
- h. Pengeluaran untuk keperluan operasional satker BLU yang bersumber dari pendapatan dana bergulir dilaporkan sebagai belanja barang dan jasa dan/atau belanja modal pada laporan realisasi anggaran.

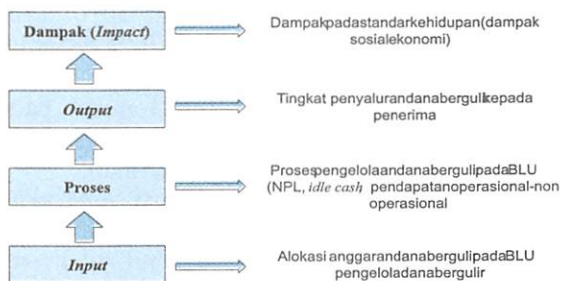
Dengan berlakunya PMK Nomor 99 Tahun 2008, maka pengelolaan dana bergulir harus melalui pos pembiayaan pemerintah, dan dana bergulir yang telah disalurkan melalui K/L sebelum tahun 2008 tidak memiliki dasar hukum lagi dan harus diserahkan pengelolaanya kepada satker BLU.

Konsep Evaluasi Program

Salah satu model yang digunakan untuk melakukan evaluasi atas suatu program adalah Pendekatan Kerangka Kerja Logis (*Logical Framework Approach* -LFA), yang pertama kali diperkenalkan oleh Leon J. Rosenberg dan digunakan sejak tahun 1969 oleh USAID. Model ini mencakup analisis masalah (*problem analysis*), analisis pemangku kepentingan (*stakeholder analysis*), pengembangan suatu hirarki logis dari objektif (*objective analysis*), identifikasi risikoyang mungkin terjadi, dan pemilihan strategi implementasi yang diunggulkan (Bappenas, 2008).

LFA pada umumnya terdiri dari empat elemen utama, yaitu: masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), dan dampak (*impact*). Elemen proses dimasukkan ke dalam penelitian ini untuk melihat cara kerja agensifikasi pengelolaan dana bergulir pada BLU sehingga penyebab rendahnya tingkat penyaluran dana bergulir dapat ditelusuri secara berurutan dari *input*, proses, *output*, dan dampak. Kerangka kerja model LFA dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1. Model Pendekatan Kerangka Kerja Logis



Sumber: Bappenas (2008) diolah

METODE PENELITIAN

Objek penelitian

Objek penelitian ini adalah dana bergulir yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat yang dikelola oleh lima BLU khusus pengelola dana bergulir, yaitu Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan, LPDB KUMKM, Pusat Pembiayaan Perumahan, Pusat Investasi Pemerintah, serta Bidang Pendanaan Sekretariat Badan BPJT..

Jenis data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang digunakan adalah data kualitatif yang didapatkan dengan melakukan wawancara. Data sekunder yang digunakan adalah data kuantitatif berupa data keuangan dari BLU pengelola dana bergulir, yaitu *idle cash*, pendapatan operasional dan nonoperasional, *nonperforming loan*, dan juga data target serta capaian target dari masing-masing dana bergulir.

Metode pengumpulan data

Metode yang digunakan untuk mengumpulkan data-data yang diperlukan adalah:

a. Studi kepustakaan.

Studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti, seperti laporan tahunan dari masing-masing BLU pengelola dana bergulir, laporan review usulan dana bergulir oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, serta Laporan Keuangan Pemerintah Pusat.

b. Wawancara.

Wawancara dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih jelas terkait pengelolaan dana bergulir serta permasalahan-permasalahan yang terjadi. Wawancara dilakukan dengan perwakilan dari Subdirektorat Penyusunan Pembiayaan Anggaran dan Penganggaran Risiko Fiskal, Direktorat Jenderal Anggaran, dan lima BLU Pengelola Dana Bergulir.

Metode analisis data

Analisis dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Analisis dilakukan berdasarkan atas teori evaluasi atas suatu program yang telah ada, yaitu *Logical Framework Approach* (LFA) yang menitikberatkan analisis pada empat aspek dalam melakukan evaluasi atas suatu program, yaitu analisis pada input, proses, output dan dampak. Berdasarkan teori tersebut, evaluasi atas pengelolaan dana bergulir dilakukan dengan menilai dana bergulir, baik dari penganggarnya (*input*), pelaksanaan (proses), tingkat penyalurannya (*output*), serta ketercapaian tujuannya (dampak).

Analisis kualitatif yang dilakukan dalam evaluasi dana bergulir tersebut didasarkan pada data-data kuantitatif terkait realisasi penerimaan alokasi anggaran, realisasi penyaluran dana bergulir pada masing-masing instansi pengelola dana bergulir.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berikut adalah evaluasi atas agensifikasi pengelolaan dana bergulir pada lima BLU pengelola dana bergulir pemerintah pusat menggunakan model LFA yang mencakup empat aspek yaitu *input*, *proses*, *output*, dan dampak (*impact*).

Evaluasi atas Input

Evaluasi atas input dilakukan dengan melihat dari sisi penganggarnya, yaitu dari alokasi dana bergulir yang diberikan pemerintah pusat kepada BLU pengelola dana bergulir. Perkembangan alokasi dana bergulir yang diperoleh oleh kelima BLU maupun realisasinya dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Perkembangan Alokasi Dana Bergulir Tahun 2009-2013 (dalam Miliar Rupiah)

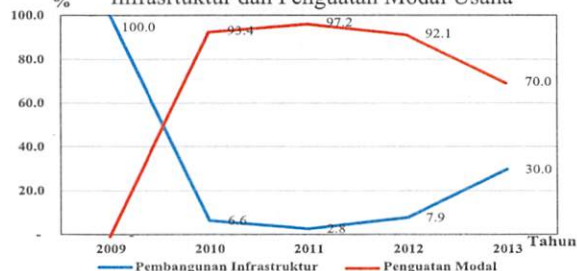
BLU Penerima Dana Bergulir	Tahun Anggaran														
	2009			2010			2011			2012			2013		
	APBN	APBNP	LKPP	APBN	APBNP	LKPP	APBN	APBNP	LKPP	APBN	APBNP	LKPP	APBN	APBNP	LKPP
BLU Pusat P2H	1696,5	625,0	621,0	625,0	625,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LPDB KUMKM	290,0	290,0	290,0	350,0	350,0	350,0	250,0	250,0	250,0	500,0	557,7	557,7	1000,0	1000,0	1000,0
PPP	-	-	-	2683,0	2683,0	2683,0	3571,6	3571,6	3571,6	4709,3	4709,3	4709,3	2709,3	2709,3	1209,3
Geothermal	-	-	-	-	-	-	1126,5	1126,5	1126,5	876,5	876,5	876,5	1126,5	1126,5	1126,5
BP Set. BPJT	-	-	-	2300,0	2300,0	2300,0	-	3850,0	3850,0	900,0	900,0	900,0	-	-	-

Sumber: Kementerian Keuangan (2014)

Pada Tabel 2, terlihat bahwa sebagian besar dana bergulir yang dianggarkan dalam APBN maupun APBN-P terealisasi seluruhnya atau 100% dalam LKPP. Hanya di BLU Pusat P2H dan PPP yang realisasi penerimaan dana bergulir tidak 100%, yaitu BLU Pusat P2H pada tahun 2009 dan PPP pada tahun 2013. Sementara itu, BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT mengalami penambahan alokasi anggaran pada APBN-P tahun 2011.

Di tahun 2009, persentase alokasi dana bergulir yang digunakan untuk penguatan modal usaha lebih besar dari yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur (karena tidak ada alokasi dana bergulir kepada ketiga BLU pengelolanya). Sementara sejak tahun 2010 sampai dengan 2013, persentase alokasi dana bergulir yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur lebih mendominasi, dengan persentase selalu di atas 90%, kecuali di tahun 2013 sebesar 70% (lihat Grafik 1).

Grafik 1. Persentase Dana Bergulir untuk Pembangunan Infrastruktur dan Penguatan Modal Usaha



Sumber: Kementerian Keuangan (2014)

Sementara itu, terkait dengan usulan alokasi dana bergulir dari masing-masing BLU pengelola dana bergulir, masing-masing BLU memiliki perbedaan atau variasi dalam pengajuan usulan besaran alokasi dana bergulir kepada pemerintah. Berikut ini adalah evaluasi atas alokasi dana bergulir pada masing-masing BLU pengelola dana bergulir.

Tabel 3. Rencana Usulan Alokasi Dana Bergulir BLU Pusat P2H (dalam Miliar Rupiah)

Kegiatan	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Pembiayaan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR)	375,0	375,0	375,0	375,0	375,0	1875,0
Pembiayaan Pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI)	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	1250,0
Jumlah	625,0	625,0	625,0	625,0	625,0	3125,0

Sumber: BLU Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (2011)

1. Input pada BLU Pusat P2H.

Tabel 3 menyajikan rencana alokasi dana bergulir pada BLU Pusat P2H. Dari rencana usulan yang dilakukan oleh BLU Pusat P2H tersebut, realisasi usulan alokasi bergulir yang dilakukan oleh BLU Pusat P2H hanya sebesar Rp625 miliar di tahun 2009 dan 2010. Dari usulan yang diberikan BLU Pusat P2H tersebut, jumlah yang direalisasikan sebagaimana terlihat pada Tabel 2, adalah hanya Rp621 miliar pada tahun 2009, sementara untuk tahun 2010 tidak terealisasi atau dicairkan oleh pemerintah.

Sementara itu, rencana alokasi yang akan diusulkan BLU Pusat P2H dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2014 tersebut tidak jadi diusulkan oleh BLU Pusat P2H. Baik pemerintah maupun BLU Pusat P2H telah melakukan hal yang sesuai dengan kondisi yang ada. Berdasarkan wawancara dengan pihak BLU Pusat P2H, BLU Pusat P2H sendiri berinisiatif untuk tidak mengusulkan tambahan alokasi dana bergulir setiap tahun sebagaimana direncanakan dalam *Medium Term Budgetary Framework* (MTBF) Kehutanan 2010-2014 mengingat kemampuan dari BLU Pusat P2H dalam menggelirkan dana masih kurang sehingga dana yang diperoleh hingga tahun 2009 masih mencukupi untuk memenuhi rencana penggeliran dana pada tahun-tahun berikutnya.

Di sisi lain, pemerintah juga telah melakukan pengalokasian yang tepat dengan tidak mencairkan rencana dana bergulir untuk BLU Pusat P2H di tahun 2010 karena penyaluran yang masih rendah, di bawah 1%, sehingga anggaran yang seharusnya dialokasikan untuk dana bergulir BLU Pusat P2H dapat digunakan untuk kebutuhan lainnya, mengingat kapasitas fiskal pemerintah yang terbatas.

2. Input pada LPDB KUMKM.

Alokasi dana bergulir LPDB KUMKM yang direncanakan dalam APBN, sebagaimana terlihat pada Tabel 2 adalah sebesar Rp290 miliar pada tahun 2009, Rp350 miliar pada tahun 2010, Rp250 miliar pada tahun 2011, Rp557,7 miliar pada tahun 2012, dan Rp1.000 miliar pada tahun 2013. Peningkatan yang terjadi dalam alokasi dana bergulir LPDB KUMKM tersebut berkaitan dengan semakin baiknya kinerja pengelolaan dana bergulir oleh LPDB KUMKM sehingga tingkat penyauran juga semakin tinggi, serta adanya kenaikan target penyaluran yang semakin tinggi setiap tahunnya.

Dari alokasi yang diusulkan tersebut, pemerintah merealisasikan seluruhnya atau 100% dicairkan kepada LPDB KUMKM mengingat kinerja LPDB KUMKM yang termasuk baik, bahkan menjadi BLU terbaik pada tahun 2012. Dengan kemajuan pengelolaan dana bergulir dari LPDB KUMKM tersebut, maka dapat penulis katakan bahwa alokasi dan realisasi pencairan yang dilakukan oleh pemerintah sudah tepat.

3. Input pada Pusat Pembiayaan Perumahan.

Dalam Rencana Pengeluaran Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Kementerian Perumahan Rakyat 2010-2014, rencana alokasi dana bergulir untuk memenuhi target pembangunan 1.350.000 perumahan bagi Pusat Pembiayaan Perumahan adalah sebesar Rp20.700 miliar dengan rincian tahun 2010 sebesar Rp3.240 miliar, tahun 2011 sebesar Rp3.840 miliar, tahun 2012 dan 2013 sebesar Rp4.440 miliar, serta tahun 2014 sebesar Rp4.740 miliar.

Dari rencana tersebut, realisasi alokasi dana bergulir yang dicairkan oleh pemerintah kepada Pusat Pembiayaan Perumahan adalah sebesar Rp2.683 miliar pada tahun 2010, Rp3.571,6 miliar pada tahun 2011, Rp4.709,3 pada tahun 2012, serta Rp1.209,3 miliar pada tahun 2013.

Alokasi dana bergulir yang direalisasikan

pemerintah lebih rendah dari rencana alokasi dalam RPJMN karena melihat dari penyaluran dana bergulir oleh BLU yang bersangkutan. Meskipun kebutuhan alokasi dana bergulir untuk pembiayaan perumahan termasuk besar, akan tetapi mengingat penyaluran pada tahun-tahun sebelumnya yang tidak seratus persen, maka kebutuhan akan pembiayaan perumahan dapat ditutupi dari alokasi dana bergulir dari APBN tahun berjalan, dana bergulir lanjutan atau *carry over* tahun sebelumnya serta dari estimasi penerimaan pengembalian dana bergulir.

Dana bergulir yang dilanjutkan untuk menutupi kebutuhan alokasi pembiayaan perumahan pada Pusat Pembiayaan Perumahan terjadi di tahun 2011 dengan menggunakan dana bergulir lanjutan 2010 sebesar Rp2.439,7 miliar, pada tahun 2012 dengan dana bergulir lanjutan 2011 sebesar Rp2.381,9 miliar, serta pada tahun 2013 dengan dana bergulir lanjutan sebesar Rp5.150,8 miliar. Alokasi dana bergulir yang diterima oleh Pusat Pembiayaan Perumahan pada tahun 2013 hanya sebesar Rp1.209,3 miliar dari yang direncanakan sebesar Rp2.709,3 miliar dikarenakan pemerintah menghadapi kemungkinan terjadinya SiKPA, sehingga dengan mempertimbangkan masih terdapat dana bergulir lanjutan yang cukup besar pada tahun 2012, maka alokasi dana bergulir yang dicairkan kepada Pusat Pembiayaan Perumahan mendapat pemotongan sebesar Rp1.500 miliar.

Alokasi yang diberikan oleh pemerintah dapat dikatakan sudah tepat dengan mempertimbangkan ketersediaan dana yang ada, baik di pihak pemerintah maupun Pusat Pembiayaan Perumahan.

4. Input pada Pusat Investasi Pemerintah.

Pusat Investasi Pemerintah, pengelola dana bergulir Geothermal, merencanakan usulan alokasi dana bergulir untuk tahun 2011 sampai dengan 2013 sebesar Rp1.126,5 miliar setiap tahunnya. Dana bergulir tersebut digunakan untuk kegiatan eksplorasi geothermal sehingga meningkatkan posisi dalam menawarkan wilayah kerja penambangan (WKP) panas bumi kepada para investor. Dari rencana usulan alokasi dana bergulir geothermal tersebut, alokasi yang terealisasi adalah sebesar Rp1.126,5 miliar pada tahun 2011 dan tahun 2013, serta Rp876,5 miliar pada tahun 2012. Perubahan alokasi pada tahun 2012 tersebut terjadi dalam rapat pembahasan Panja A dengan DPR dimana terjadi penyesuaian rupiah untuk beberapa komponen dalam kegiatan eksplorasi.

Meskipun dalam kenyataan di lapangan bahwa dana bergulir geothermal belum ada yang digulirkan sampai dengan tahun 2013, akan tetapi sebagaimana terlihat pada Tabel 4, terlihat bahwa kebutuhan akan dana untuk eksplorasi panas bumi atau geothermal semakin besar. Kebutuhan tersebut sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk lebih memanfaatkan dan mengembangkan sumber panas bumi untuk memenuhi kebutuhan listrik nasional. Mengingat kebutuhan dana yang cukup besar tersebut, tentunya akan lebih ringan bagi pemerintah untuk mengalokasikannya secara bertahap setiap tahunnya daripada harus menyediakan dana yang besar di satu tahun. Oleh sebab itu, meskipun penyaluran dana bergulir geothermal masih nihil, alokasi anggaran dana bergulir geothermal oleh pemerintah dapat dikatakan masih tepat.

Tabel 4. Rencana Usulan Alokasi Dana Bergulir Geothermal (dalam Miliar Rupiah)

	Tahun Anggaran					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
APBN	1126,5	867,5	1126,5	1577,1	2253,0	2703,6

Sumber: Kementerian Keuangan (2014)

5. Input pada BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT.

BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT merencanakan usulan rencana alokasi dana bergulir dari tahun 2010-2013 dengan total indikasi kebutuhan dana sebesar Rp6.000 miliar, dengan rincian usulan dana bergulir tahun 2010 sebesar Rp2.300 miliar, tahun 2011 sebesar Rp2.850 miliar, tahun 2012 sebesar Rp650 miliar, dan tahun 2013 sebesar Rp200 miliar. Dana bergulir tersebut akan digunakan dalam pembebasan tanah untuk pembangunan 22 ruas jalan tol, baik itu Tol Trans Jawa, Tol Non Trans Jawa, maupun Tol Jabodetabek. Realisasi dari usulan tersebut, sebagaimana terlihat pada Tabel 2, adalah sebesar Rp2.300 miliar pada tahun 2010, Rp3.850 miliar pada tahun 2011, serta Rp900 miliar pada tahun 2012, dengan total realisasi sebesar Rp7.050 miliar (lebih tinggi sebesar Rp1.050 miliar atau 17,5% dari usulan awal).

Melihat jumlah serta perubahan atau perbedaan antara usulan awal dan realisasi pencairan dana bergulir untuk BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT, pemerintah serta BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT telah melakukan pengalokasian dana bergulir dengan baik dengan mempertimbangkan perubahan kebijakan yang dilakukan. Kenaikan jumlah alokasi pada tahun 2011 dikarenakan adanya rencana percepatan pengadaan tanah seluruh ruas

Tol Trans Jawa yang direncanakan diselesaikan paling lambat akhir tahun 2012, sehingga diperlukan kenaikan alokasi pada tahun 2011 dan tahun 2012 untuk menjamin kepastian ketersediaan dana pengadaan tanah ruas jalan Tol Trans Jawa.

Sementara kenaikan total alokasi dana bergulir untuk BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT, selain dikarenakan alasan percepatan Tol Trans Jawa tersebut juga disebabkan oleh pengadaan tanah ruas-ruas jalan Tol Non Trans Jawa dilakukan secara bertahap sampai dengan tahun 2012 menggunakan dana perguliran Tol Trans Jawa yang telah selesai, sehingga membutuhkan alokasi yang lebih besar.

Evaluasi atas Proses

Proses pengelolaan dana bergulir yang dilakukan oleh lima BLU Pengelola dana bergulir mendasarkan kepada peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang, yaitu Menteri Keuangan, menteri teknis terkait, maupun intern BLU itu sendiri. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan tersebut memiliki perbedaan diantara masing-masing BLU pengelola dana bergulir karena perbedaan skema penyaluran dana bergulir. Peraturan-peraturan terkait dengan pengelolaan dana bergulir di masing-masing BLU pengelola dana bergulir mengatur tentang skema penyaluran, tarif yang berlaku, dan hal-hal lain yang perlu diberikan regulasi tergantung dari kebutuhan masing-masing BLU pengelola dana bergulir.

Secara umum, pengelolaan dana bergulir diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.05/2008 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.05/2009. Di dalam PMK tersebut disebutkan bahwa dana bergulir digunakan untuk kegiatan perkuatan modal usaha bagi koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya yang berada di bawah pembinaan Kementerian Negara/Lembaga. Dalam Pasal 3 PMK Nomor 218/PMK.05/2009 disebutkan bahwa salah satu ciri suatu dana dikategorikan sebagai dana bergulir adalah dana tersebut disalurkan atau dipinjamkan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat, ditagih kembali dengan atau tanpa nilai tambah, dan digulirkan kembali kepada masyarakat atau kelompok masyarakat (*revolving fund*).

BLU pengelola dana bergulir selain bertindak sebagai satker yang bertugas untuk menyalurkan dana bergulir juga bertindak sebagai satker yang berbentuk BLU yang diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan

produktivitas, dan penerapan praktekbisnis yang sehat. Pengelolaan dana bergulir pada masing-masing BLU pengelola dana bergulir dapat dilihat sebagai berikut.

1. **Proses pada BLU Pusat P2H.**

Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan merupakan satu unit kerja di bawah Kementerian Kehutanan yang berbentuk BLU yang bertugas untuk mengelola dana bergulir yang diberikan pemerintah. Dana bergulir tersebut dikelola dan disalurkan oleh BLU Pusat P2H untuk pembangunan rehabilitasi hutan dan lahan.

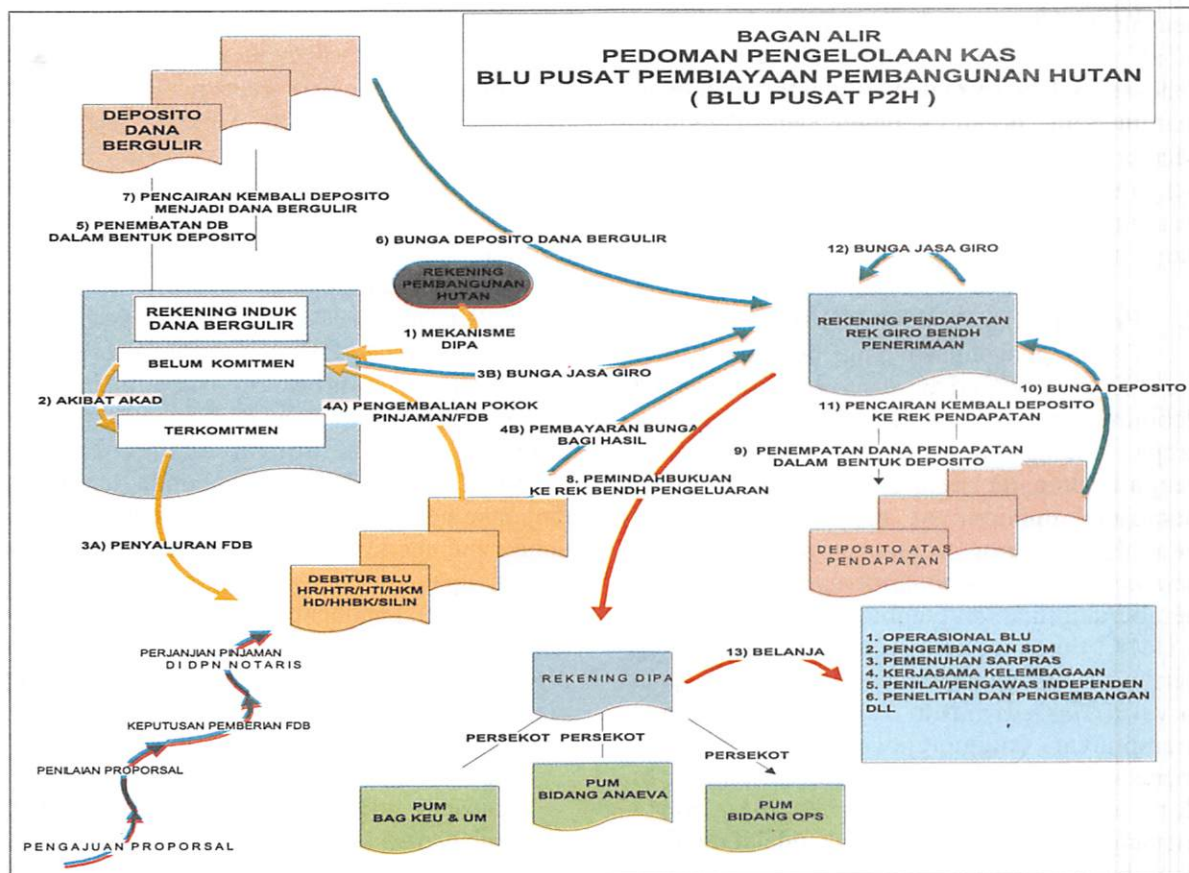
Proses pengelolaan dana bergulir pada BLU Pusat P2H dapat dilihat pada Gambar 2.

Dari Gambar 2, terlihat bahwa pengelolaan dana bergulir dalam BLU Pusat P2H diawali dengan penerimaan alokasi dana bergulir melalui mekanisme DIPA ke dalam rekening induk dana bergulir. Dana yang masuk ke dalam rekening dan belum tersalurkan dapat ditempatkan ke dalam deposito dan akan menghasilkan pendapatan berupa bunga atau jasa giro yang masuk menjadi pendapatan non operasional BLU Pusat P2H. Sementara itu, proses penyaluran dana bergulir kepada penerima dimulai dengan inisiatif dari pihak penerima dengan mengajukan

proposal permohonan dana kepada Kepala BLU Pusat P2H. BLU Pusat P2H akan melakukan penilaian atas usulan proposal yang masuk untuk menilai kelayakan atas proposal tersebut. Namun, pada kenyataannya penilaian atas usulan proposal tersebut juga harus melalui Eselon I di Kementerian Kehutanan sendiri sehingga sedikit menghambat pencairan usulan proposal yang dinilai layak. Jumlah permintaan dana bergulir sendiri tergantung dari jumlah pohon atau luas area dalam proposal yang diajukan pihak penerima.

Apabila proposal dinilai layak maka antara BLU Pusat P2H dan penerima mengadakan perjanjian di depan notaris. Setelah ditandatangani perjanjian pinjaman diantara kedua belah pihak maka BLU Pusat P2H akan memindahkan dana bergulir dari rekening induk dana bergulir ke rekening pihak penerima. Dalam hal pengembalian pinjaman dana bergulir oleh pihak penerima, pihak penerima membayarkan pokok pinjaman dana bergulir yang akan masuk ke dalam rekening induk dana bergulir dan juga bunga bagi hasil yang akan masuk ke dalam rekening pendapatan dan menjadi pendapatan operasional dari BLU Pusat P2H.

Gambar 2. Proses Pengelolaan Dana Bergulir pada BLU Pusat P2H



Sumber: BLU Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (2012)

Pendapatan operasional dari BLU Pusat P2H ini nantinya dapat digunakan untuk membiayai biaya operasional dari BLU Pusat P2H sendiri. Pendapatan operasional tersebut tidak dapat digunakan untuk menambah dana kelolaan dana bergulir karena sampai dengan saat ini belum terdapat peraturan yang mengatur mengenai perlakuan pendapatan operasional dan non operasional dari BLU yang dapat digunakan untuk keperluan menambah dana kelolaan dana bergulir BLU. Pola penyaluran dana bergulir BLU Pusat P2H terbagi ke dalam tiga skema, yaitu skema pinjaman, skema bagi hasil, dan pola syariah. Untuk skema pinjaman, dapat dilakukan dengan lembaga perantara maupun tanpa lembaga perantara, sedangkan skema bagi hasil dan pola syariah hanya dapat dilakukan tanpa lembaga perantara (melalui BLU Pusat P2H langsung).

Dalam pola penyaluran dengan skema pinjaman, pihak penerima dana bergulir diwajibkan mengembalikan besaran pinjaman ditambah dengan bunga pinjaman yang tarifnya diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan. Dalam pola penyaluran dengan skema bagi hasil, pihak penerima mengembalikan pinjaman dana bergulir dengan sistem *revenue sharing*, dengan porsi bagi BLU Pusat P2H sebesar minimal 35% dari total pendapatan. Sementara itu dengan pola penyaluran dengan pola syariah mensyaratkan pihak penerima untuk mengembalikan pinjaman sebesar pokok pinjaman ditambah dengan margin yang besarnya diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan. Sampai dengan tahun 2013, penyaluran dana bergulir untuk ketiga skema tersebut pada BLU Pusat P2H sangat rendah, hanya sebesar 1% (lihat Tabel 1).

2. Proses pada LPDB KUMKM.

Dalam pengelolaan dana bergulir, LPDB KUMKM menyalurkan dana bergulir kepada debiturnya melalui lembaga perantara maupun tanpa lembaga perantara. Penyaluran dana bergulir kepada debitur melalui lembaga perantara mempunyai memiliki dua pola penyaluran yaitu pola *executing* dan pola *channeling*. Pola *executing* merupakan suatu pola pemberian pinjaman/pembiayaan dari LPDB KUMKM kepada lembaga perantara yang berfungsi sebagai pelaksana pengguliran dana (*executing*), dimana lembaga tersebut mempunyai tanggungjawab menyeleksi dan menetapkan penerima dana bergulir, menyalurkan dan menagih kembali dana bergulir, serta menanggung risiko terhadap ketidaktagihan dana bergulir. Sementara pola *channeling* adalah suatu pola pemberian pinjaman/pembiayaan dari

LPDB KUMKM kepada lembaga perantara yang berfungsi sebagai penyalur dana (*channeling*) dimana lembaga tersebut hanya menyalurkan dana bergulir kepada penerima dana bergulir dan tidak bertanggung jawab menetapkan penerima dana bergulir.

Dalam penyaluran dana bergulir, LPDB KUMKM memberikan pinjaman kepada para debiturnya, yang merupakan koperasi dan usaha kecil dan menengah. Skema pemberian pinjaman kepada debitur dari LPDB KUMKM terbagi ke dalam lima skema, yaitu: skim untuk Koperasi Sektor Riil (yang bergerak di bidang non simpan pinjam), skim untuk KUMKM melalui perantara, KUMKM melalui penanaman modal ventura (PMV), Koperasi Simpan Pinjam (KSP) atau Usaha Simpan Pinjam (USP) atau Koperasi Jasa Keuangan Syariah (KJKS) atau Usaha Jasa Keuangan Syariah (UJKS) untuk koperasi primer, serta UMK melalui KJKS atau UJKS Koperasi Sekunder.

LPDB KUMKM menyeleksi setiap proposal yang masuk dari para debitur untuk melihat apakah debitur tersebut memenuhi persyaratan untuk menerima pengguliran dana. Pembiayaan diberikan atas dasar analisa kelayakan usaha untuk melihat apakah debitur-debitur tersebut mampu mengembangkan usahanya dan mengembalikan pinjaman kepada pihak LPDB KUMKM.

Pinjaman diberikan selama jangka waktu tertentu (tergantung dari skema pembiayaan) dan dikenakan tarif oleh LPDB KUMKM sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 75/PMK.05/2011. Pengembalian pokok pinjaman dari debitur akan masuk ke dalam rekening dana bergulir dan dapat digulirkan kembali untuk debitur lainnya.

Selain memberikan pinjaman awal pada pihak debitur, LPDB KUMKM juga dapat memberikan tambahan pinjaman atau pembiayaan kepada koperasi yang pinjaman/pembiayaannya belum lunas kepada LPDB KUMKM. Tujuan pemberian tambahan pinjaman/pembiayaan kepada koperasi adalah untuk memperkuat peran koperasi terutama dalam upaya perluasan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan dan pengentasan kemiskinan. Beberapa syarat yang harus dipenuhi koperasi dalam pengajuan tambahan pinjaman atau pembiayaan adalah:

- a. Tingkat pengembalian pokok pinjaman/pembiayaan sebelumnya minimal telah mencapai 40% dan/atau telah melakukan pembayaran secara lancar minimal selama satu tahun.

- a. Pembayaran bunga termasuk kategori lancar.
- b. Kepatuhan dalam menyampaikan laporan monitoring dan evaluasi.
- c. Fasilitas pinjaman/pembiayaan terdahulu telah disalurkan atau direalisasikan sesuai dengan tujuan penggunaannya.

Dalam kenyataannya, banyak proposal pinjaman atau pembiayaan dari koperasi yang belum memenuhi persyaratan, baik dari sisi kelembagaan maupun kelayakan usahanya, sehingga masih proposal-proposal tersebut tidak dapat disetujui. Hal ini dapat dipengaruhi dari masih rendahnya inisiatif dari dinas yang membidangi koperasi dan UKM di daerah untuk melakukan seleksi awal terhadap koperasi yang layak diusulkan kepada LPDB-KUMKM. Dengan keterbatasan sumber daya manusia yang ada pada LPDB KUMKM tentunya hal ini akan sangat mempengaruhi tingkat penyaluran dari dana bergulir LPDB KUMKM karena jangka waktu penyeleksian proposal yang masuk menjadi semakin bertambah dengan banyaknya proposal yang masuk untuk diseleksi.

3. Proses pada Pusat Pembiayaan Perumahan.

Alokasi dana bergulir yang setiap tahunnya diberikan oleh pemerintah masuk ke dalam rekening BLU Pusat Pembiayaan Perumahan yang nantinya akan disalurkan melalui lembaga perbankan untuk mendanai Program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP). FLPP merupakan mekanisme bantuan pembiayaan perumahan melalui penyediaan danamurah jangka panjang yang berasal dari APBN atau sumber dana jangka panjang lainnya yang dicampurkan dengan dana bank penerbit kredit untuk pembiayaan perumahan, atau dikenal dengan mekanisme *blended funds*.

Dalam skema pembiayaan *blended funds* dengan pihak bank tersebut, Pusat Pembiayaan Perumahan menyalurkan dana bergulir yang dikelolanya kepada pihak bank untuk kemudian bersama-sama dengan dana dari pihak bank sendiri digunakan untuk pembiayaan perumahan, baik itu melalui pengembang perumahan maupun melalui masyarakat secara langsung. Persentase *blended funds* antara Pusat Pembiayaan Perumahan dan pihak bank, mengalami perubahan berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku. Pada awalnya, persentase dana pembiayaan perumahan adalah 60% melalui Pusat Pembiayaan Perumahan dan 40% melalui pihak bank, September 2010. Ketentuan ini diubah menjadi 50% dan 50% antara pihak Pusat

Pembiayaan Perumahan dan bank pada bulan Februari dan Mei 2012. Ketentuan ini diubah lagi berdasarkan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat menjadi 70% untuk pihak Pusat Pembiayaan Perumahan serta 30% untuk pihak bank pada Juli 2012.

Perubahan komposisi pembiayaan perumahan antara pihak Pusat Pembiayaan Perumahan dan bank tersebut juga diikuti dengan perubahan dari tarif suku bunga, yaitu dari 8,15–8,50% untuk rumah tapak dan 9,25–9,95% untuk rumah susun, menjadi sebesar 7,25% untuk kedua jenis rumah tersebut. Perubahan peraturan yang begitu cepat jangka waktunya dan juga komposisi dari pembiayaan tersebut ternyata berdampak terhadap tingkat penyaluran dana bergulir oleh Pusat Pembiayaan Perumahan sebagaimana terlihat dalam tingkat penyaluran dana bergulir Pusat Pembiayaan Perumahan pada tahun 2012 yang tergolong rendah.

Pengembalian pokok dana bergulir dan tarif bunga oleh pihak penerima akan masuk ke dalam rekening Pusat Pembiayaan Perumahan dan pendapatan tarif bunga menjadi pendapatan operasional BLU. Pengembalian pokok dana bergulir dapat dijadikan sebagai tambahan alokasi dana bergulir untuk pengguliran pada tahun berikutnya, tergantung dari ketersediaan alokasi dana bergulir yang diberikan pemerintah kepada Pusat Pembiayaan Perumahan. Kebutuhan dana yang cukup besar untuk membiayai program FLPP ini, ditambah dengan ketersediaan alokasi dana bergulir yang terbatas dari pemerintah membuat pengembalian pokok pinjaman dana bergulir menjadi salah satu instrumen pendanaan dana bergulir tahun berikutnya yang cukup penting selain dari lanjutan dana bergulir tahun sebelumnya yang tidak terserap dan alokasi dana bergulir melalui DIPA pada tahun anggaran bersangkutan dari pemerintah.

4. Proses pada Pusat Investasi Pemerintah.

Proses pengelolaan dana bergulir geothermal diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 03/PMK.011/2012. Dana bergulir geothermal atau Fasilitas dana geothermal diberikan dalam bentuk penyediaan data/informasi mengenai cadangan panas bumi dan pinjaman yang digunakan untuk pelaksanaan kegiatan eksplorasi dalam rangka percepatan pengembangan proyek pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP). Fasilitas dana geothermal tersebut dapat diberikan kepada:

- a. Pemerintah daerah yang akan menerbitkan Izin Usaha Pertambangan Panas Bumi (IUP) melalui lelang wilayah kerja dalam rangka pengadaan Proyek PLTP;
- b. Pemegang IUP; dan
- c. Pemegang kuasa perusahaan sumber daya panas bumi.

Fasilitas dana geothermal yang diberikan kepada pemerintah daerah digunakan untuk penyediaan data atau informasi mengenai cadangan panas bumi. Usulan penggunaan fasilitas dana geothermal diajukan oleh pemerintah daerah kepada Pusat Investasi Pemerintah, kemudian PIP menyediakan data/informasi dengan menggunakan jasa perusahaan yang bergerak di bidang eksplorasi Geothermal atau konsultan geothermal dengan reputasi internasional. Kepala daerah dan Kepala PIP menandatangani perjanjian pinjaman data/informasi dimana pemerintah daerah harus berkomitmen untuk mencantumkan biaya penyediaan data/informasi sebagaimana sebagai salah satu biaya yang akan dibayarkan oleh badan usaha pemenang lelang dan pelunasan pembayaran biaya penyediaan data/informasi sebagai syarat penerbitan IUP.

Sementara itu, pemberian Fasilitas dana geothermal untuk pemegang IUP dan pemegang kuasa perusahaan sumber daya panas bumi dilakukan melalui pinjaman yang digunakan untuk pelaksanaan kegiatan eksplorasi dalam rangka percepatan pengembangan proyek PLTP. Untuk fasilitas dana geothermal berupa pinjaman tersebut, berlaku mekanisme pengembalian dana bergulir sebagaimana mekanisme pembayaran kredit. Namun dengan batasan waktu, yaitu paling lambat 48 (empat puluh delapan) bulan atau saat tercapainya *financial closing date* proyek PLTP yang dilaksanakan oleh pemegang IUP, serta paling lambat 5 (lima) tahun sejak dimulainya *commercial operation date* PLTP KPS untuk pemegang kuasa perusahaan sumber daya panas bumi.

Sampai dengan tahun 2013, pengelolaan fasilitas dana geothermal belum dapat dicairkan karena masih mengalami kendala dalam pelaksanaannya. Fasilitas dana geothermal yang diberikan untuk pemerintah daerah masih terkendala dengan regulasi terkait pelaksanaan kegiatan eksplorasi, sedangkan fasilitas dana geothermal untuk pemegang IUP dan pemegang kuasa perusahaan sumber daya panas bumi masih terkendala dalam kegagalan lelang dalam lelang konsultan pengadaan atau *loan appraisal*. Kendala-kendala tersebut yang masih

menyebabkan belum adanya pencairan dana bergulir geothermal sehingga dana bergulir geothermal masih berada dalam Rekening Induk Dana Investasi (RIDI).

5. Proses pada BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT.

Dana bergulir yang dikelola BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT digunakan untuk membiayai ganti rugi tanah jalan tol dan selanjutnya dikembalikan oleh badan usaha sesuai ketentuan dalam perjanjian antara BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT dengan badan usaha. Proses pengadaan tanah dengan mekanisme dana bergulir dimulai dengan mendasarkan kepada rencana pembangunan oleh Menteri Pekerjaan Umum yang kemudian disampaikan kepada kepala daerah dan berdasarkan atas rencana pembangunan tersebut akan diterbitkan Surat Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP).

Berdasarkan atas SP2LP tersebut maka dapat dimulai mekanisme pengadaan tanah atau pembebasan tanah melalui Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan Tim Pengadaan Tanah (TPT). P2T adalah panitia yang dibentuk oleh gubernur/walikota/bupati sesuai dengan kewenangannya untuk melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sedangkan TPT adalah suatu tim yang dibentuk oleh menteri dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah jalan tol berada di bawah pembinaan Direktorat Jenderal Bina Marga, Kementerian Pekerjaan Umum.

Setelah proses negosiasi dengan pemilik lahan selesai, TPT mengajukan SPP untuk biaya ganti rugi tanah kepada BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT, tembusan kepada Direktorat Jenderal Bina Marga, BPJT, dan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) dengan melampirkan Surat Keputusan Penetapan Harga dan rekaman daftar nominatif yang sudah ditandatangani oleh P2T dan TPT serta dilegalisasi oleh TPT.

Atas dasar SPP BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT menyalurkan biaya ganti rugi tanah untuk pemilik tanah melalui TPT menggunakan alokasi dana bergulir dari pemerintah. Dalam hal 1 (satu) seksi ruas jalan tol selesai dibebaskan, badan usaha harus mentransfer pengembalian seluruh biaya ganti rugi tanah 1 (satu) seksi termasuk bunganya ke dalam rekening BLU sesuai perjanjian layanan dana bergulir yang dilaksanakan antara BUIT dengan BPJT.

Berdasarkan mekanisme pengelolaan dan penyaluran dana bergulir oleh BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT tersebut, terlihat bahwa tingkat penyaluran dana bergulir BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT sangat tergantung dari kinerja dari P2T dan TPT di lapangan. Semakin cepat waktu negosiasi pembebasan lahan antara P2T dan TPT dengan pemilik tanah maka akan semakin cepat pula proses penggunaan dana bergulir untuk penggantian pembebasan lahan tersebut. Sementara pada kenyataannya di lapangan, proses negosiasi tersebut banyak mengalami kendala sehingga sangat mempengaruhi penyaluran dana bergulir BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT yang bertugas dalam pembiayaan penggantian pembebasan tanah untuk pembangunan jalan tol.

Evaluasi atas *Output*

Tingkat Penyaluran adalah output atau hasil pengelolaan dana bergulir yang dilakukan oleh BLU pengelola dana bergulir. Sebagaimana terlihat pada Tabel 1, tingkat penyaluran dana bergulir sampai dengan tahun 2013 masih berada dalam tingkat yang cukup rendah, yaitu hanya sebesar 58,18% dari total dana yang dikelola oleh BLU pengelola dana bergulir. Hal ini menunjukkan adanya permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan dana bergulir, baik itu yang terjadi dari pihak intern pemerintah dan BLU pengelola dana bergulir, maupun dari pihak ekstern atau debitur dana bergulir. Untuk memperoleh gambaran lebih jelas terkait penyaluran dari dana bergulir pada masing-masing BLU pengelola dana bergulir, dapat dijelaskan sebagaimana berikut.

1. *Output* pada BLU Pusat P2H.

BLU Pusat P2H hanya mendapatkan alokasi dana bergulir sebesar Rp621 miliar pada tahun 2009. Alokasi tersebut merupakan tambahan atas dana kelolaan awal sebesar Rp1.393,6 miliar sehingga total dana kelolaan yang dimiliki oleh BLU Pusat P2H adalah sebesar Rp2.014,6 miliar. Dana bergulir tersebut ditujukan sebagai penyaluran kredit pembangunan hutan tanaman (hutan tanaman industri dan hutan tanaman rakyat) seluas 324.625 ha. Total target sampai dengan 2014 tersebut dijabarkan menjadi target penyaluran Pusat P2H setiap tahunnya sebagaimana terlihat pada Tabel 5.

Tabel 5. Rencana Penyaluran Dana Bergulir BLU Pusat P2H per Tahun

No	RHL	Ha	Rp (miliar)
1	Hutan Tanaman Rakyat	30000	256,0
2	Hutan Rakyat	24000	205,0
3	Hutan Kemasyarakatan	3000	25,6
4	Hutan Desa	3000	25,6
5	Hutan Tanaman Industri	20000	233,1
Total		80000	745,0

Sumber: BLU Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (2012)

Dari total dana kelolaan sampai dengan tahun 2013, total dana bergulir yang disalurkan kepada debitur adalah sebesar Rp20,1 miliar atau sebesar 1,0% dari total dana kelolaan. Jumlah penyaluran tersebut tidak jauh berbeda dengan penyaluran pada tahun 2011, yaitu sebesar Rp4,2 miliar. Rendahnya penyaluran dana bergulir oleh BLU Pusat P2H tersebut terutama disebabkan oleh terkendalanya penerbitan surat keputusan bupati tentang pemanfaatan areal hutan.

Hal ini disebabkan karena pinjaman dana bergulir hanya diberikan kepada pemegang izin (IUPHHK-HTR/HTI), sedangkan izin yang diterbitkan oleh Bupati masih terbatas karena bersinggungan dengan kepentingan dari pemanfaatan lahan di masing-masing daerah oleh pemerintah daerah bersangkutan. Selain itu, proposal dari calon debitur seringkali tidak memenuhi syarat sehingga BLU Pusat P2H harus menolak proposal tersebut. Untuk meningkatkan penyaluran dana bergulir, BLU Pusat P2H telah menambahkan jenis kegiatan rehabilitasi hutan lahan (RHL) yang dapat dibiayai dengan dana bergulir dari hanya HTI dan HTR menjadi 8 jenis RHL. Namun, penambahan jenis kegiatan RHL tersebut belum menunjukkan dampak yang positif terhadap perkembangan penyaluran dana bergulir.

2. *Output* pada LPDB KUMKM.

LPDB KUMKM mendapatkan alokasi dana bergulir pada tahun 2009 sebesar Rp290 miliar, pada tahun 2010 sebesar Rp350 miliar, pada tahun 2011 sebesar Rp250 miliar, pada tahun 2012 sebesar Rp557,7 miliar, serta pada tahun 2013 sebesar Rp1.000 miliar, sehingga total dana kelolaan menjadi Rp3.493,6 miliar (ada tambahan realokasi BA 044 Kementerian Koperasi dan UKM). Dari dana kelolaan yang dimiliki oleh LPDB KUMKM tersebut, dana bergulir yang disalurkan kepada mitra pada tahun 2013 adalah sebesar Rp2.346,5 miliar atau sebesar 67,17%. Hal ini tidak jauh berbeda dengan penyaluran pada tahun 2009 dengan penyaluran sebesar 53,6%. Dana bergulir yang disalurkan LPDB KUMKM tersebut diberikan kepada mitra, sebagaimana terlihat pada Tabel 6.

Tabel 6. Realisasi Penyaluran Dana Bergulir LPDB KUMKM

Tahun	Jumlah Mitra yang Melakukan Akad dengan LPDB KUMKM						UMKM	Jumlah Penyerapan tenaga kerja
	Koperasi Primer	Koperasi Sekunder	PMV	Bank	UKM Strategis	Jumlah		
2009	33	6	22	6	-	67	93348	186696
2010	200	11	14	4	-	229	42181	84362
2011	619	18	-	9	10	656	102032	204064
2012	498	11	7	19	318	853	120484	240968
2013	633	15	2	14	318	982	160401	320801
	1983	61	45	52	646	2787	518448	1036891

Sumber: LPDB KUMKM (2014)

Berdasarkan Tabel 6, terlihat bahwa penyaluran dana bergulir yang dilakukan oleh LPDB KUMKM telah berhasil memberikan pinjaman atau kredit kepada 518.446 unit UMKM, yang diberikan melalui 1.983 mitra koperasi primer, 61 mitra koperasi sekunder, 45 mitra penanaman modal ventura, 52 mitra bank, serta 646 mitra UKM strategis secara akumulatif sejak tahun 2009 hingga tahun 2013. Penyaluran dana bergulir secara total jumlah UMKM yang mendapatkan penyaluran paling kecil terjadi pada tahun 2010, dengan hanya 42.181 UMKM yang mendapatkan penyaluran. Hal ini sesuai dengan persentase penyaluran dana bergulir pada LPDB KUMKM yang mengalami penurunan penyaluran dana bergulir paling besar, yaitu sebesar 37,05%. Dari total UMKM yang mendapatkan dana bergulir tersebut, tenaga kerja yang terserap adalah sebesar 1.036.891 tenaga kerja.

Penyaluran dana kelolaan dana bergulir pada LPDB KUMKM dapat dikatakan cukup bagus, yaitu sebesar 67,17%. Penyaluran tersebut meningkat dari tahun ke tahun karena LPDB KUMKM melakukan berbagai macam usaha, anatara lain adalah dengan memperoleh sertifikasi ISO 9001:2008 dalam hal penyaluran dana bergulir, dimana sertifikasi ini mengatur jangka waktu maksimal pencairan dana bergulir adalah 15 hari setelah proposal diterima oleh LPDB KUMKM. Penambahan SDM berupa *account officer*, dimana jumlah SDM selama periode 2011 sampai dengan 2013 adalah sebanyak 22, 27, dan 31 orang.

Namun, meskipun LPDB KUMKM telah berupaya meningkatkan penyaluran dana bergulir kepada mitra, jumlah SDM yang terhitung cukup sedikit dibandingkan jumlah mitra serta proposal yang masuk ke LPDB KUMKM. Kekurangan SDM ini dapat berpengaruh terhadap pencairan dana bergulir kepada mitra (menunggu persetujuan proposal dari LPDB KUMKM). Ketiadaan kantor vertikal di daerah juga membuat semua urusan harus melalui kantor pusat LPDB KUMKM di Jakarta dan tentunya akan membuat jangka waktu pencairan dana bergulir menjadi semakin lama.

3. *Output* pada Pusat Pembiayaan Perumahan.

Pusat Pembiayaan Perumahan mendapatkan

alokasi dana bergulir sebesar Rp2.683 miliar pada tahun 2010, sebesar Rp3.571,6 miliar pada tahun 2011, sebesar Rp4.709,3 miliar pada tahun 2012, serta Rp1.209,3 miliar pada tahun 2013, sehingga total dana kelolaan dari Pusat Pembiayaan Perumahan sampai dengan tahun 2013 adalah sebesar Rp12.173,2 miliar. Dari total dana kelolaan tersebut, Pusat Pembiayaan perumahan telah menyalurkan dana bergulir kepada mitra sebesar Rp11.176,3 miliar atau sebesar 91,81% dari total dana kelolaan. Penyaluran dana bergulir oleh Pusat Pembiayaan Perumahan ini merupakan persentase penyaluran yang paling baik diantara BLU pengelola dana bergulir lainnya. Penyaluran dana bergulir yang digulirkan oleh Pusat Pembiayaan Perumahan digunakan untuk pembangunan rumah tapak dan rumah susun sebagaimana terlihat pada Tabel 7.

Tabel 7. Realisasi Target Penyaluran Pusat Pembiayaan Perumahan

Tahun	Target RPJM Nasional 2010 - 2014	Target BLU PPP	Persentase Target BLU dibanding RPJM	Realisasi BLU PPP	Persentase Realisasi BLU dibanding Target BLU	Persentase Realisasi BLU dibanding RPJM
2010	210000	-	-	7959	-	3,79%
2011	250000	155925	62,37 %	109592	70,29%	43,84%
2012	290000	133500	46,03%	64785	48,53%	22,34%
2013	300000	121000	40,33%	102714	84,89%	34,24%

Sumber: Kementerian Keuangan (2014)

Berdasarkan Tabel 7, terlihat bahwa bahwa target BLU Pusat Pembiayaan Perumahan memiliki nilai yang lebih kecil dibandingkan dengan target pembangunan dalam RPJMN. Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Pusat Pembiayaan Perumahan, perbedaan tersebut terjadi karena dalam penyusunan target tersebut, RPJMN pada umumnya menggunakan asumsi-asumsi dan kebijakan yang bersifat berasal dari pimpinan, sedangkan penentuan target oleh BLU setiap tahunnya ditentukan berdasarkan kumpulan target dari tiap bank pelaksana, atau dapat dikatakan merupakan komitmen dari setiap bank pelaksana mengenai jumlah target KPR yang akan diberikan kepada konsumen.

Realisasi penyaluran dana bergulir Pusat Pembiayaan Perumahan pada tahun 2012 mengalami penurunan yang cukup signifikan jika dibandingkan dengan realisasi tahun sebelumnya, yaitu hanya terealisasi sebesar 48,53% dibandingkan pada tahun 2011 sebesar 70,29%. Hal ini disebabkan karena pada tahun 2012 tersebut, terdapat perubahan terkait teknis penyaluran dana bergulir, yaitu tentang persentase *blended funds* antara pemerintah dan bank pelaksana, yaitu besaran porsi komposisi yang sebelumnya 60:40, kemudian 50:50 dan terakhir menjadi 70:30. Selain itu terjadi perubahan juga terkait penurunan suku bunga Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dari 8,5% menjadi 7,25%.

Perubahan teknis tersebut mengakibatkan penurunan yang cukup signifikan dalam penyaluran dana bergulir karena bank pelaksana membutuhkan waktu 3 sampai dengan 6 bulan dalam mensosialisasikan perubahan terjadi tersebut kepada bank-bank cabang. Selain itu juga, diperlukan sosialisasi kepada pihak pengembang sebagai salah satu pihak yang berkepentingan dalam penyaluran dana bergulir. Perubahan teknis terkait penurunan suku bunga KPR menjadi 7,25% membuat permintaan akan KPR seharusnya menjadi semakin menarik bagi konsumen. Akan tetapi, minat dan permintaan (*demand*) konsumen belum banyak karena tidak diimbangi dengan kecukupan pasokan (*supply*) rumah sejahtera tapak oleh pihak pengembang. Selain itu juga dikarenakan harga jual KPR yang nilainya semakin naik.

Terdapat juga ketentuan Pasal 22 ayat (3) UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang mengatur bahwa luas lantai rumah tinggal minimal adalah 36 m². Sementara pasokan terbanyak kredit pemilikan rumah dalam program FLPP adalah rumah luas lantai rumah ukuran 21 m². Ketentuan tersebut sempat membuat penawaran pasokan rumah atau KPR yang dapat dibiayai program FLPP menurun drastis. Kinerja penyaluran dana FLPP berangsur-angsur meningkat kembali, seiring pembatalan ketentuan Pasal 22 ayat (3) UU Nomor 1 Tahun 2011 tersebut oleh Mahkamah Konstitusi.

4. Output pada Pusat Investasi Pemerintah.

Dana bergulir geothermal mendapatkan alokasi dana bergulir tahun 2011 sebesar Rp1.126,5 miliar, tahun 2012 sebesar Rp876,5 miliar, dan tahun 2013 sebesar Rp 1.126,5 miliar, sehingga total dana kelolaan yang dimiliki oleh Pusat Investasi Pemerintah dalam program dana bergulir geothermal sampai dengan tahun 2013 adalah sebesar Rp3.129,5 miliar. Dana bergulir tersebut direncanakan akan digulirkan mulai tahun 2012 kepada 2 Wilayah kerja Pertambangan (WKP).

Dana bergulir tersebut direncanakan akan dibayarkan kembali kepada PIP setelah jangka waktu 4 (empat) tahun pengguliran dana sehingga diharapkan akan digulirkan kembali kepada WKP berbeda setelah pengembalian pinjaman dana bergulir oleh debitur. Rencana penyaluran dari dana bergulir geothermal dapat dilihat pada Tabel 8.

Tabel 8. Rencana Penyaluran Dana Bergulir Geothermal

Jumlah WKP	APBN (miliar)	Rencana Penyaluran Fasilitas Dana Geothermal										Total WKP
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
5	1126,5		2	3			2	3				12
4	867,5			4				4				8
5	1126,5			5				5				10
7	1577,1				7				7			14
10	253,0					10				10		20
12	2703,6						12				12	24
Total			2	12	7	10	14	12	7	10	14	88

Sumber: Kementerian Keuangan (2014)

Namun, realisasi penyaluran dari dana bergulir geothermal sampai dengan tahun 2013 masih nihil atau belum ada penyaluran sama sekali. Hal ini disebabkan oleh antara lain adanya isu legal terkait pengelolaan dana bergulir geothermal tersebut. Meskipun peraturan terkait pengelolaan dana bergulir geothermal sudah terbit sejak tahun 2011 dan 2012, dimana salah satunya adalah pemerintah mengatur bahwa BLU pengelola dana bergulir geothermal, yaitu PIP, diberikan mandat kepada untuk melakukan pengelolaan fasilitas dana geothermal, termasuk melaksanakan kegiatan eksplorasi (sebagai *drilling sponsor*).

Akan tetapi, kewenangan untuk melakukan penyelenggaraan kegiatan eksplorasi oleh pemerintah sebenarnya telah diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi jo. PP Nomor 59 Tahun 2007 tentang Kegiatan Usaha Panas Bumi, yaitu berada pada Kementerian ESDM. Tumpang tindih peraturan inilah yang perlu disikapi antara pihak-pihak terkait, yaitu Kementerian Keuangan dan Kementerian ESDM dengan mengadakan kesepakatan untuk menentukan kewenangan atas kegiatan eksplorasi geothermal tersebut sehingga diharapkan penyaluran dana bergulir geothermal dapat dilaksanakan.

5. Output pada BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT.

BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT mendapatkan alokasi dana bergulir pada tahun 2010 sebesar Rp2.300 miliar, tahun 2011 sebesar Rp3.850 miliar, serta tahun 2012 sebesar Rp900 miliar sehingga total dana kelolaan BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT adalah sebesar Rp7.050 miliar.

Dari total dana kelolaan tersebut, dana bergulir yang telah disalurkan sampai dengan tahun 2013 adalah sebesar Rp3.539,8 miliar atau sebesar 50,21%. Dana bergulir yang tersalurkan tersebut meningkat Rp1.321,2 miliar dari total penyaluran dana bergulir pada tahun 2011, yaitu Rp2.218,7 miliar atau 36,08% dari total dana kelolaan tahun 2011 (lihat Tabel 1). Dana bergulir tersebut digunakan untuk pembebasan 22 ruas jalan tol sebagaimana digambarkan pada Tabel 9.

Tabel 9. Rencana Penyaluran Dana Bergulir BLU BP Set.BPJT

PROYEKSI PEMBAYARAN UGR (PER TAHUN PER RUAS)								(Rp juta)
Ruas	s/d 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Trans Java:								
Cikampek-Palimanan	103,117	141,845	113,228	51,261	88,810	26,594	-	524,854
Pejagan-Pemalang	-	16,929	18,902	70,626	-	73,645	73,645	253,746
Pemalang-Batang	-	-	-	-	-	90,084	90,084	180,168
Semarang-Batang	-	13,676	799	-	-	267,198	267,198	548,870
Semarang-Solo	247,496	45,696	74,107	-	45,282	271,694	226,411	910,687
Kertosono-Mojokerto	19,562	61,721	64,016	4,935	44,990	24,804	-	220,027
Surabaya-Mojokerto	23,556	76,329	109,273	88,039	71,150	-	-	368,347
Sub Total	393,730	356,195	380,324	214,861	250,231	754,018	657,338	3,006,698
Non Trans Java								
Gempol-Pandaan	64,499	43	24,106	54	94,093	-	-	182,600
Gempol-Pasuruan	3,084	7,981	54,870	31,318	39,687	119,060	-	256,000
Clawi-Sukabumi	-	-	17,429	115,852	98,958	326,275	-	558,515
Pasuruan-Probolinggo	-	-	-	-	-	-	-	-
Waru (Aloha)-Wonokromo-Tj. Perak	-	-	-	-	-	-	-	-
Sub Total	67,583	7,938	96,404	147,116	232,738	445,335	-	997,115
Jabodetabek								
Bogor Ring Road	57,450	-	-	-	20,000	-	-	77,450
Cinere-Jagorawi	-	-	366,864	-	-	265,512	66,378	698,753
W-2 north	-	26,792	94,809	393,775	94,760	-	-	610,137
Cikarang (Cibitung) - Tj. Priok	-	-	-	-	-	155,520	116,640	272,160
Depok-Antasari	-	-	-	-	462,476	306,622	-	769,098
Kunciran - Serpong	-	-	-	-	114,984	499,380	374,535	988,900
Cengkareng - Batu Ceper - Kunciran	-	-	-	-	106,040	636,240	477,180	1,219,460
Serpong - Cinere	-	-	-	-	-	407,126	305,344	712,470
Cimanggis - Cibitung	-	-	-	-	-	296,217	740,542	1,036,759
Bekasi-Cawang-Kampungmelayu	-	-	-	-	-	127,257	95,443	222,700
Sub Total	57,450	26,792	461,673	393,775	798,261	2,693,873	2,176,062	6,607,887
Total	518,763	390,925	938,402	755,753	1,281,230	3,893,227	2,833,400	10,611,700

Sumber: BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT (2013)

Berdasarkan Tabel 9, rencana penyaluran dana bergulir hingga tahun 2013 adalah sebesar Rp6.868,6 miliar, sementara realisasi dana bergulir yang disalurkan hanyalah sebesar Rp3.539,8 miliar, meskipun sebenarnya nilainya meningkat dari penyaluran tahun-tahun sebelumnya. 22 ruas jalan tol di atas merupakan Jalan Tol PPJT, yaitu ruas-ruas jalan tol dimana pemerintah telah menandatangani Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) dengan Badan Usaha Jalan Tol dengan status dalam tahap desain dan/atau pengadaan tanah dan/atau konstruksi.

Penandatanganan kontrak PPJT telah dilaksanakan sejak tahun 2006, dimana kontrak PPJT terbaru adalah jalan tol cimanggis-cibitung yang dilaksanakan pada tahun 2009. Melihat telah lamanya jangka waktu PPJT, seharusnya penyaluran dana bergulir dalam rangka pembebasan tanah tersebut dapat sepenuhnya selesai dilaksanakan. Akan tetapi dalam prakteknya di lapangan, masalah macetnya musyawarah dalam pembebasan lahan masih menjadi masalah utama yang menjadi penyebab utama tersendatnya penyaluran dana bergulir tersebut. Kesepakatan harga jual lahan dan tanah yang menjaddi sengketa menjadi hambatan dalam proses musyawarah antar P2T dan TPT dengan pemilik tanah. Sementara Bidang Pendanaan BPJT sendiri hanya dapat menyalurkan dana bergulir untuk pembebasan apabila sudah terjadi kesepakatan antara P2T dan TPT dengan pemilik tanah.

Evaluasi atas Dampak

Penyaluran dana bergulir kepada masyarakat maupun mitra diharapkan mendatangkan dampak positif bagi mitra dan masyarakat, terutama berhubungan dengan upaya penanggulangan kemiskinan, pengangguran, dan pengembangan ekonomi nasional. Pengaruh dari penyaluran dana bergulir pada masing-masing BLU pengelola dana bergulir adalah sebagai berikut.

1. Dampak pada BLU Pusat P2H.

BLU Pusat P2H berperan besar dalam penghijauan kembali atau reboisasi hutan yang telah ditebang, serta mengurangi laju kerusakan hutan. Selain itu, BLU Pusat P2H juga berperan besar dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat yang tinggal di sekitar hutan. Selain peningkatan penghasilan oleh masyarakat sekitar hutan, penyaluran dana bergulir kehutanan dapat menyerap tenaga kerja, yaitu tenaga kerja pembangunan hutan tanaman (HTI sebanyak 5,42 juta orang, HTR 0,49 juta orang, serta HR sebanyak 0,80 juta orang) dan tenaga kerja industri (Primer 2,45 juta orang, Pulp 0,067 juta orang, serta Kertas 0,087 juta orang) berdasarkan Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) 2011-2030. Akan tetapi, manfaat tersebut masih belum terealisasi karena sampai dengan akhir tahun 2013, peran BLU Pusat P2H belum berjalan dengan optimal, yang terlihat dari minimnya pembiayaan dana bergulir yang tersalurkan

2. Dampak pada LPDB KUMKM.

LPDB KUMKM menyalurkan dana bergulir kepada mitra-mitranya menghasilkan kontribusi positif terhadap ekonomi dan sosial dari penerima dana. Penyaluran dana bergulir sampai dengan tahun 2013 telah menciptakan tambahan tenaga kerja sebanyak 1.036.891 orang, dengan peningkatan sebesar 33,1% dari jumlah penciptaan tenaga kerja pada tahun 2012. Dampak yang ditimbulkan dari penyaluran dana bergulir LPDB KUMKM adalah sebagaimana terlihat pada Tabel 10.

Tabel 10. Dampak Penyaluran Dana Bergulir LPDB KUMKM

no	Kategori	Rata-rata pertumbuhan (%)	Keterangan
1	Total Asset	13,03	Peningkatan pada nilai asset mitra
2	Total Pemberian Pinjaman	41,38	Peningkatan pada total pemberian kredit dari mitra <i>kepada end user</i>
3	Total Kewajiban	24,3	Peningkatan pada total kewajiban mitra
4	Total Modal	27,89	Peningkatan pada total modal mitra
5	SHU Tahun Berjalan	84,58	Peningkatan pada pendapatan usaha mitra (yang digambarkan pada nilai SHU)
6	Jumlah Tenaga Kerja	8,97	Peningkatan pada jumlah tenaga kerja baik pada mitra langsung maupun <i>ind user</i>

Sumber: Kajian LPDB KUMKM (2014)

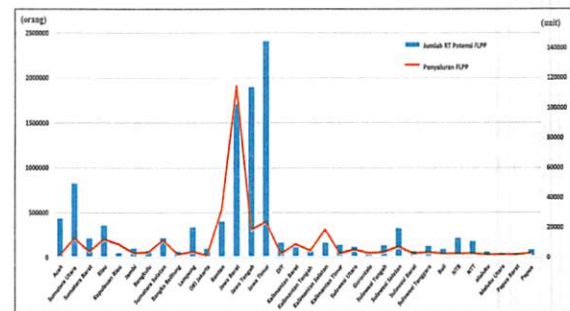
Perkembangan penyaluran dana bergulir oleh LPDB KUMKM menghasilkan dampak yang positif bagi perkembangan koperasi dan UMKM mitra. Jumlah koperasi telah meningkat dari 170.411 unit pada tahun 2009 menjadi 194.295 unit pada tahun 2012. Usaha mikro meningkat dari 52.176.795 unit menjadi 55.856.176 unit, Usaha Kecil meningkat dari 546.675 unit menjadi 629.418 unit, serta usaha menengah meningkat dari 41.133 unit menjadi 48.997 unit pada tahun 2009 ke 2012. Peningkatan penyaluran tersebut juga berdampak positif terhadap peningkatan asset, pemberian pinjaman, modal, SHU tahun berjalan, serta tenaga kerja. Sehingga dapat dikatakan bahwa penyaluran dana bergulir oleh LPDB KUMKM menunjukkan keberhasilan yang cukup baik dan positif jika dilihat dari dampak ekonomi dan sosial penerimanya.

3. Dampak pada Pusat Pembiayaan Perumahan.

Jumlah *backlog* (pasokan rumah) rumah berdasarkan sensus Badan Pusat Statistik tahun 2010 mencapai 13,6 juta unit. Berdasarkan data dari Kementerian Perumahan Rakyat, kebutuhan rumah baru pertahun adalah sebesar 800.000 unit dan kebutuhan untuk mengurangi *backlog* per tahun adalah sebesar 680.000 unit, sehingga total kebutuhan rumah per tahun adalah 1.480.000

unit. Realisasi jumlah pembangunan rumah melalui FLPP masih sangat jauh dari total kebutuhan rumah per tahunnya (lihat Grafik 2).

Grafik 2. Potensi dan Ketersediaan Pembiayaan Perumahan



Sumber: Kementerian Keuangan (2014)

Dari Grafik 2, terlihat bahwa kebutuhan akan rumah murah dan rumah yang dibangun melalui program FLPP masih belum sesuai dengan potensi atau kebutuhan di masing-masing provinsi.

4. Dampak pada Pusat Investasi Pemerintah.

Dana bergulir geothermal diharapkan dapat disalurkan dengan tujuan berkurangnya fluktuasi harga listrik, meningkatnya posisi pemerintah/PLN menjadi lebih baik dalam menawarkan WKP panas bumi, serta meningkatnya minat investor untuk pengembangan panas bumi di Indonesia terutama di luar Jawa dan Sumatra. Menurut data dari PT Pertamina Geothermal Energy, Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi geothermal paling besar di dunia, yaitu mencapai 27.000 Mega Watt atau setara dengan 40% cadangan dunia. Sementara itu, keberadaan pembangkit listrik yang menggunakan tenaga geothermal di Indonesia masih sangat minim. Pemanfaatan tenaga geothermal dalam pembangunan pembangkit listrik, diharapkan secara bertahap dapat mengurangi kekurangan pasokan listrik kepada masyarakat, yang tentunya akan mempengaruhi besaran subsidi listrik pemerintah.

Meskipun PIP memiliki peluang yang cukup besar dalam memberikan kontribusi pengembangan pembangkit listrik tenaga geothermal melalui dana bergulir geothermal, akan tetapi sampai dengan akhir tahun 2013, peran tersebut belum dapat berjalan karena pada kurun waktu tersebut PIP belum dapat menyalurkan dana bergulir geothermal kepada para mitra.

5. Dampak pada BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT.

Manfaat yang diharapkan dapat dari penyaluran dana bergulir tersebut sebagaimana terlihat pada Tabel 11. Penyaluran dana bergulir tidak hanya bermanfaat bagi penerima, tetapi juga bagi pemerintah dan masyarakat. Namun, manfaat yang diharapkan tersebut masih terkendala dengan realisasi penyaluran dana bergulir dalam pembebasan tanah yang hanya mencapai 50%. Masalah klasik dalam pembebasan tanah seperti tidak adanya kesepakatan harga masih terjadi di lapangan sehingga masalah tersebut hanya berpindah dari satu pihak yaitu BUJT ke P2T dan TPT selaku pihak pemerintah.

Tabel 11. Manfaat Dana Bergulir BLU BP Set. BPJT

MANFAAT PEMBANGUNAN JALAN TOL		
Manfaat Sosial Ekonomi 23 Rung Jalan tol		
Total panjang jalan tol	:	810 km
Total investasi	:	Rp. 71.468 Milyar
Manfaat Pemerintah		
PPN masa membangun dan operasi	:	Rp. 36.104 Milyar
PPH masa membangun dan operasi	:	Rp. 942.439 Milyar
PBB selama masa pengoperasian	:	Rp. 33.949 Milyar
Nilai jalan tol setelah konsesi habis	:	Rp. 13.534.893 Milyar
Manfaat Masyarakat		
Pemenuhan kebutuhan pengguna jalan tol	:	Rp. 1.909.034 Milyar
Remunerasi SDM yang disalurkan	:	Rp. 476.130 Milyar
Manfaat Investor		
	:	Rp. 1.821.843 Milyar
Total Manfaat	:	Rp. 18.754.393 Milyar
Dalam masa konstruksi :		
Kebutuhan Material		
- Baja	:	1.373 ton
- Pasir	:	9.727 ton
- Kerikil	:	13.820 ton
Kebutuhan tenaga kerja	:	25.000 orang

Sumber: BPJT (2011)

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan terkait agensifikasi pengelolaan dana bergulir pada lima BLU, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan agensifikasi dana bergulir pada lima BLU pengelola dana bergulir bervariasi. Hal ini sesuai dengan karakteristik, tugas, dan fungsi masing-masing BLU pengelola dana bergulir.

Realisasi penyaluran dana pada lima BLU tersebut juga beragam. BLU Pusat P2H, Pusat Investasi Pemerintah, serta BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT memiliki tingkat penyaluran yang kurang baik, sedangkan Pusat Pembiayaan Perumahan dan LPDB KUMKM memiliki tingkat penyaluran yang cukup baik. Rendahnya tingkat penyaluran dana bergulir disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut:

1. Faktor penganggaran.

Penentuan target masih kurang mendasarkan pada kondisi di lapangan, sehingga alokasi

dana bergulir yang diberikan seringkali menjadi dana *idle* (tidak tersalurkan) pada masing-masing BLU.

2. Faktor regulasi.

Belum ada regulasi yang mengatur tentang beberapa hal terkait pengelolaan dana bergulir, seperti rasio NPL yang diperbolehkan untuk masing-masing BLU, batasan dana *idle* yang boleh dimiliki BLU, serta tata cara penambahan dana kelolaan yang berasal dari pendapatan BLU. Selain itu, terdapat tumpang tindih antarregulasi yang menyebabkan penyaluran dana bergulir tidak dapat dilaksanakan.

3. Faktor risiko penyaluran dana.

Kekhawatiran BLU pengelola dana bergulir terhadap risiko penyaluran dana, karena sasaran penyaluran dana bergulir merupakan pihak yang umumnya rentan dengan risiko dan tidak mendapatkan akses pembiayaan perbankan (*non bankable*).

4. Faktor eksternal.

Terjadinya benturan atau hambatan dari pihak lain seperti kendala dengan terbitnya surat keputusan Bupati tentang pemanfaatan areal hutan. Selain itu, juga terdapat permasalahan dalam FLPP antara pihak pengembang perumahan dan Badan Pertanahan Nasional terkait pembagian sertifikat tanah, serta permasalahan kesepakatan dengan pemilik lahan terkait pembebasan tanah.

5. Faktor keterbatasan Sumber Daya Manusia

Sebagaimana terjadi pada LPDB KUMKM yang memiliki mitra yang tersebar di seluruh Indonesia. Dengan perkembangan penyaluran yang semakin besar, jumlah SDM yang sedikit menyulitkan bagi LPDB KUMKM dalam melakukan seleksi proposal pinjaman dari mitra yang berakibat pada terganggunya penyaluran dana.

Saran

Berdasarkan simpulan penelitian, penulis mengemukakan saran sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan analisis yang lebih riil dalam menentukan target penyaluran dana bergulir oleh BLU pengelola dana bergulir. Analisis tersebut mendasarkan atas kebutuhan di lapangan dan diidentifikasi dengan melibatkan pihak-pihak yang terkait dengan penyaluran dana bergulir tersebut, seperti pihak pengembang dan bank pelaksana untuk Pusat Pembiayaan Perumahan.

2. Perlu dilakukan penerbitan regulasi oleh pemerintah, dalam hal ini Menteri Keuangan dan menteri teknis, untuk mengatur beberapa aspek yang terkait pengelolaan dana bergulir, seperti nilai NPL, besaran dana *idle* yang diperbolehkan, maupun tata cara penambahan dana kelolaan yang berasal dari pendapatan BLU.
3. Perlu dilakukan koordinasi dengan pihak terkait penyaluran dana bergulir, yaitu menteri teknis dan pihak ketiga. Misalnya nota kesepahaman antara Menteri Keuangan dan Menteri ESDM terkait kewenangan eksplorasi.
4. Perlu dilakukan sosialisasi perubahan peraturan kepada para *stakeholder* (pihak penyalur dana bergulir dan penerima) dan pembicaraan dengan pihak ketiga. Misalnya, menjelaskan ke Bupati terkait pemanfaatan area di daerahnya, dan membicarakan dengan BPN untuk merumuskan kemudahan dalam pengurusan sertifikasi khusus program FLPP.
5. Perlu meningkatkan kualitas maupun kuantitas SDM dan pembukaan kantor cabang di daerah untuk BLU pengelola dana bergulir yang mendesak untuk pelayanannya menjangkau daerah, seperti LPDB KUMKM.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. 2008. *Pemantauan dan Evaluasi Program-Program Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: Bappenas.
- Direktorat Penyusunan APBN. 2013. *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Hamonangan, Mohamad Anugrah. 2010. *Kajian Partisipasi Penerima Manfaat Dana Bergulir Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kelurahan Tawang Mas Kota Semarang*. Semarang: Universitas Diponegoro. <http://eprints.undip.ac.id/23676/> (diakses 10 Oktober 2014)
- Hendartin, Entin. 2012. *Kelembagaan Pinjaman Dana Bergulir untuk Pengembangan Hutan Tanaman Rakyat*. Bogor: Institut Pertanian Bogor. <http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/54082> (diakses 12 Oktober 2014)
- Kantor Litbang dan LPM-UPI. 2003. *Kajian Efektivitas Bantuan Dana Bergulir Kepada Masyarakat di Kota Bandung*. Jakarta.
- KSAP. 2008. *Buletin Teknis 07 Akuntansi Dana Bergulir*. Jakarta: KSAP
- Mitchell, Olivia. 2011. *An Evaluation of Historic*

Preservation Revolving Loan Funds, and Recommendations for the Establishment of Future Programs. (Masters Thesis). Philadelphia: University of Pennsylvania. (diakses 15 Oktober 2014)

- Nugroho, Bramasto. 2010. *Pembangunan Kelembagaan Pinjaman Dana Bergulir Hutan Rakyat*. JMHT Vol. XVI, (3): 118–125, Desember 2010.
- Panggabean, Riana. 2005. *Efektivitas Program Dana Bergulir bagi Koperasi dan UKM*. Jakarta.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 138/PMK.05/2011 tentang *Tarif Layanan Badan Layanan Umum Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan pada Kementerian Kehutanan*.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.05/2009 tentang *Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.05/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara/Lembaga*.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 04/PRT/M/2007 tentang *Tata Cara Penggunaan Dana Bergulir pada Badan Layanan Umum-Badan Pengatur Jalan Tol untuk Pengadaan Tanah Jalan Tol*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2012 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138/PMK.05/2012, tentang *Tarif Layanan Badan Layanan Umum Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan pada Kementerian Kehutanan*.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/PMK.05/2011 tentang *Tata Cara Pencairan dan Penyediaan Dana Geothermal dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Induk Dana Investasi pada Pusat Investasi Pemerintah*.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 03/PMK.011/2012 tentang *Tata Cara Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Fasilitas Dana Geothermal*.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.295/PRT/M/2005 tentang *Badan Pengatur Jalan Tol*.

- Ramadhani, Sri Essa. 2010. *Dampak Penyaluran Dana Bergulir Usaha Mikro terhadap Peningkatan Pendapatan Pengusaha Mikro (Studi Kasus Industri Mikro di Kota Payakumbuh)*. Jakarta: Universitas Indonesia. (diakses 11 Oktober 2014)
- R, Burhanuddin. 2006. *Evaluasi Program Bantuan Dana Bergulir melalui KSP/USPKoperasi (Pola PKPS-BBM, Agribisnis dan Syariah)*. Jurnal Pengkajian Kopersi dan UKM Nomor 1 Tahun 1. Jakarta.
- The White House. *The Budget System and Concepts*. US Government.
- Utami, Diah Dwi. 2009. *Analisis Penyusunan Kebijakan Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM*. Jakarta: Universitas Indonesia. <http://lib.ui.ac.id/opac/ui/> (diakses 10 Oktober 2014)
- W, Atik Septi, Ulung Pribadi, dan Suranto. 2012. *Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*. JKSG PAPPER No : 003/JKSG/2012.
- Wahid, Nusron. 2014. *Keuangan Inklusif Membongkar Hegemoni Keuangan*. Jakarta: KPG.
- Zuliasri, Fikanti. 2012. *Dampak Perguliran Dana Simpan Pinjam Khusus Perempuan (SPP) PNPM Mandiri Perdesaan terhadap Perkembangan UMKM : Studi Kasus Kecamatan Cimarga Kabupaten Lebak Provinsi Banten*. Bogor: Institut Pertanian Bogor. <http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/55801> (diakses 12 Oktober 2014).