



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" YOGYAKARTA

FAKULTAS EKONOMI

Jl. SWK 104 (Lingkar Utara) Condongcatur, Yogyakarta 55283
Telp. FE. : (0274) 486255 Prodi EM. : 487275 Prodi EP. : 487274 Prodi. EA. : 487273 Fax. (0274) 486255

SURAT TUGAS

Nomor : 47 /UN62.FE/III/2015

Dekan Fakultas Ekonomi UPN "Veteran" Yogyakarta memberikan tugas kepada:

Nama : Dr. Ardito Bhinadi, SE, M.Si
NIK : 2 07309 97 0146 1
Jabatan : Dosen Program Studi Ekonomi Pembangunan

Nama : Asih Sriwinarti, SE, M.Si
NIP : 2 7409 99 0216 1
Jabatan : Dosen Program Studi Ekonomi Pembangunan

Untuk :

- KESATU : Melakukan penelitian kerjasama dengan Biro Administrasi Perekonomian dan Sumberdaya Alam Sekertariat Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta dengan judul *Kajian Kerjasama Pemerintah - Swasta Dalam Pengembangan Badan Usaha Kredit Pedesaan Daerah Istimewa Yogyakarta.*
- KEDUA : Melaksanakan tugas ini dengan seksama dan penuh rasa Tanggungjawab.
- KETIGA : Melapor kepada Dekan setelah melaksanakan Surat Tugas ini.
- KEEMPAT : Apabila terdapat kekeliruan dalam Surat Tugas ini akan diadakan perubahan sebagaimana mestinya.

Dikeluarkan di Yogyakarta
Pada tanggal | Maret 2015

DEKAN

DR. MUAFLI, SE, M.Si
NIK : 2 7104 99 0209 1

HALAMAN PENGESAHAN HASIL PENELITIAN

1. a. Judul Penelitian : Kajian Kerjasama Pemerintah-Swasta dalam Pengembangan Badan Usaha Kredit Pedesaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Bidang Ilmu : Ekonomi
2. Ketua Peneliti
- a. Nama : Dr. Ardito Bhinadi, SE, MSi
- b. Jenis Kelamin : Laki-laki
- c. NPY : 2 7309 97 0146 1
- d. Jabatan Struktural : -
- e. Jabatan Fungsional : Lektor
- f. Fakultas/Prodi : Ekonomi/Ekonomi Pembangunan
3. Anggota Peneliti
- a. Nama : Asih Sriwinarti, SE, MSi
- b. Jenis Kelamin : Perempuan
- c. NPY : 2 7409 99 0216 1
- d. Jabatan Struktural : Ketua Laboratorium MKPK Prodi Ekonomi Pembangunan
- e. Jabatan Fungsional : Lektor
- f. Fakultas/Prodi : Ekonomi/Ekonomi Pembangunan
4. Lokasi Penelitian : Daerah Istimewa Yogyakarta
5. Lama Penelitian : 3 bulan
6. Biaya yang diperlukan : Rp. 22.800.000,-
7. Sumber Dana : Biro Administrasi Perekonomian dan Sumberdaya Alam Sekretariat Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta

Yogyakarta, 30 Mei 2015

Ketua



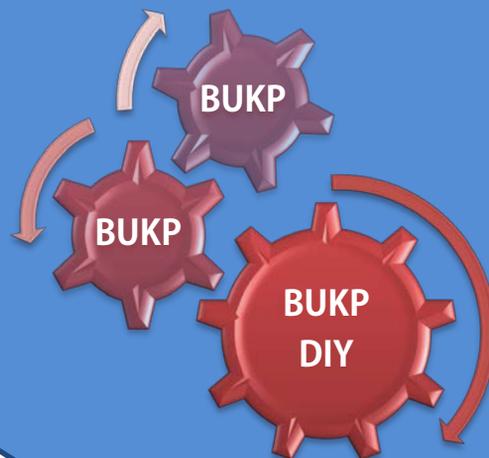
(Dr. Ardito Bhinadi, SE, MSi)
NPY : 2 7309 97 0146 1



Mengetahui
Fakultas Ekonomi
Dekan
(Dr. Muafi, SE, M.Si)
NPY. 2 7104 99 0209 1

KAJIAN

KERJASAMA PEMERINTAH – SWASTA DALAM PENGEMBANGAN BADAN USAHA KREDIT PEDESAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA



BIRO ADMINISTRASI PEREKONOMIAN DAN SUMBER DAYA ALAM
SEKRETARIAT DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
TAHUN 2015

KATA PENGANTAR
UPN “VETERAN” YOGYAKARTA

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Alloh SWT yang dengan limpahan rahmat dan hidayah-Nya memberi petunjuk dan kekuatan untuk menyelesaikan kajian “Kerjasama Pemerintah-Swasta dalam Pengembangan Badan Usaha Kredit Pedesaan Daerah Istimewa Yogyakarta”. Kegunaan penyusunan kajian ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam pembahasan Kerjasama Pemerintah-Swasta dalam Pengembangan Badan Usaha Kredit Pedesaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tujuan dilakukannya kajian ini antara lain: 1) menganalisis perkembangan kinerja BUKP selama lima tahun terakhir; 2) menganalisis permasalahan yang dapat menghambat kerjasama pemerintah daerah dan swasta dalam pengembangan BUKP; 3) menyusun berbagai alternatif solusi kerjasama pemerintah daerah dan swasta dalam pengembangan BUKP.

Ucapan terimakasih kami sampaikan kepada pihak Biro Perekonomian dan Sumber Daya Alam Sekretariat Daerah DIY yang telah memberi kepercayaan kepada kami untuk melakukan kajian ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada para responden yang telah berbagi informasi kepada kami. Mudah-mudahan hasil kajian ini membawa manfaat bagi banyak pihak. Kekurangan senantiasa ada di dalam setiap karya umat manusia, maka masukan dari banyak pihak akan membantu untuk menyempurnakan analisis hasil penelitian ini.

Yogyakarta, Mei 2015

Tim Kajian

Dr. H. Ardito Bhinadi, SE., M.Si
Asih Sriwinarti, SE., M.Si

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Daftar Isi	ii
Daftar Tabel	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan	3
1.3 Ruang Lingkup	3
1.4 Metodologi	3
1.5 Sistematika Pembahasan	4
BAB II TINJAUAN TEORI DAN KEBIJAKAN	5
2.1 Tinjauan Teori tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dan Swasta	5
2.1.1 Model Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Swasta	7
2.1.2 Prinsip-Prinsip Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Swasta	15
2.2 Tinjauan Kebijakan tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dan Swasta	17
2.2.1 Pengertian Kerja sama Daerah	18
2.2.2 Kerja sama Daerah dengan Pihak Ketiga	19
2.2.3 Tata Cara Kerja Sama Daerah	25
2.3 Teori dan Kebijakan tentang Lembaga Keuangan Mikro	17
2.3.1 Pengertian Lembaga Keuangan Mikro dan Kegiatan Usahanya	26
2.3.2 Pendirian Lembaga Keuangan Mikro	27
2.4 Kebijakan tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan	30
2.4.1 Pengertian Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP)	30
2.4.2 Pendirian Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP)	30
2.4.3 Modal Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP)	31
2.5 Regulasi tentang Badan Usaha Milik Daerah	33

2.5.1	Pengertian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)	33
2.5.2	Pengertian Perusahaan Umum Daerah	34
2.5.3	Pengertian Perusahaan Perseroan Daerah	35
2.5.4	Pengelolaan BUMD	35
BAB III ANALISIS PERMASALAHAN DAN SOLUSI KERJASAMA PENGEMBANGAN		
	BADAN USAHA KREDIT PEDESAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	37
3.1	Perkembangan Kinerja Badan Usaha Kredit Pedesaan	37
3.2	Permasalahan Kerjasama Pengembangan BUKP	41
3.3	Berbagai Alternatif Solusi Pengembangan Badan Usaha Kredit Pedesaan	43
1.	PT. BUKP DIY	45
2.	PT. LKM BUKP DIY	52
3.	PT. Bank Perkreditan Rakyat (BPR/S) BUKP DIY	54
BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN		57
4.1	Kesimpulan	57
4.2	Rekomendasi Kebijakan	59
	Daftar Pustaka	61

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Perkembangan Aset BUKP se-DIY Tahun 2010-2014	37
Tabel 3.2	Perkembangan Modal BUKP se-DIY Tahun 2010-2014	37
Tabel 3.3	Perkembangan Penghimpunan Dana Masyarakat dan Penyaluran Kredit oleh BUKP se-DIY Tahun 2010-2014 (dalam Rupiah)	38
Tabel 3.4	Rasio Beban Operasional dengan Pendapatan Operasional BUKP se-DIY Tahun 2010-2014	39
Tabel 3.5	Perkembangan Laba BUKP se-DIY Tahun 2009-2014	40
Tabel 3.6	Perkembangan Kredit Bermasalah BUKP se-DIY	40
Tabel 3.7	Simulasi Sumber Dana untuk Pengembalian Simpanan Masyarakat di BUKP	48

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang kerjasama daerah. Kerjasama daerah dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kerjasama daerah didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Pemerintah daerah dapat melakukan kerjasama dengan daerah lain, pihak ketiga, dan atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf b Undang-Undang Pemerintahan Daerah meliputi kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik; kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah; c. kerja sama investasi; dan kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberikan peluang kepada Pemerintah Daerah untuk bekerjasama dengan swasta dalam pembangunan daerah. Kerjasama tersebut termasuk pengembangan Lembaga Keuangan Mikro. Peran Lembaga Keuangan Mikro (LKM) dalam meningkatkan akses keuangan masyarakat berpendapatan rendah dan usaha mikro sangat besar. Sebagian besar pelaku usaha di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah usaha mikro dan kecil. Usaha mikro dan kecil memiliki kendala dalam mengakses perbankan. Kehadiran LKM sangat membantu pengembangan usaha mereka. Keberadaan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) memiliki manfaat bagi pembangunan ekonomi, khususnya dalam membantu orang miskin atau rumah tangga berpenghasilan rendah melalui akses penyediaan jasa keuangan dengan LKM (Woller *et al.*, 1999; Arsyad, 2006; dan Bhinadi, 2010).

Dalam rangka mengembangkan perekonomian dan meningkatkan taraf hidup rakyat pedesaan, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mendirikan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) melalui Perda Nomor 1 Tahun 1989. Badan Usaha Kredit Pedesaan didirikan di tiap-tiap kecamatan dalam wilayah Kabupaten dan Kota di DIY. Pendirian BUKP ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Badan Usaha Kredit Pedesaan berkedudukan di ibukota kecamatan dengan wilayah usaha yang terbatas pada wilayah kecamatan di mana BUKP tersebut berkedudukan, sedangkan di tingkat desa dapat dibentuk unit-unit pelayanan. Sampai saat ini terdapat 75 BUKP di DIY.

Jumlah BUKP yang cukup banyak dapat digunakan sebagai sarana mencapai tujuan pemerintah daerah untuk mendorong pembangunan ekonomi daerah pedesaan. Sebagai lembaga keuangan mikro, BUKP memiliki peran penting dalam pengembangan ekonomi masyarakat pedesaan. Modal BUKP selama ini berasal dari pemerintah daerah. Keterbatasan anggaran pemerintah daerah menyebabkan kemampuan BUKP dalam melayani akses permodalan masyarakat juga terbatas. Keterbatasan permodalan ini sebagai latar belakang BUKP untuk melakukan penghimpunan dana masyarakat. Kegiatan ini menjadi temuan BPKP karena dianggap melanggar peraturan perundangan. Akibatnya BUKP menghadapi permasalahan yang perlu dicarikan solusinya. Apakah akan kembali hanya melakukan penyaluran kredit atau juga tetap melakukan penghimpunan dana masyarakat dengan konsekuensi harus memenuhi peraturan perundangan yang ada, yaitu menjadi bank atau Lembaga Keuangan Mikro (LKM).

Selain masalah permodalan, BUKP juga menghadapi masalah operasional karena keterbatasan sumberdaya manusia (SDM) pengelola BUKP. Pemerintah daerah telah mengajak Bank Pembangunan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (BPD DIY) untuk melakukan pembinaan teknis terhadap BUKP. Selain permasalahan di atas, bagaimanakah analisis permasalahan yang terjadi di BUKP DIY dan bagaimana solusinya?

1.2. Tujuan

Kajian ini memiliki beberapa tujuan berikut ini.

1. Menganalisis perkembangan kinerja BUKP selama lima tahun terakhir.
2. Menganalisis permasalahan yang dapat menghambat kerjasama pemerintah daerah dan swasta dalam pengembangan BUKP.
3. Menyusun berbagai alternatif solusi kerjasama pemerintah daerah dan swasta dalam pengembangan BUKP.

1.3. Ruang Lingkup

Ruang lingkup kajian ini meliputi:

1. membahas kebijakan-kebijakan terkait kerjasama pemerintah daerah dan swasta serta lembaga keuangan mikro;
2. melakukan analisis kinerja perkembangan BUKP selama lima tahun terakhir;
3. mengidentifikasi permasalahan yang kemungkinan akan muncul dalam pengembangan BUKP dengan melibatkan pihak swasta;
4. menganalisis berbagai alternatif solusi pemecahan permasalahan pengembangan BUKP kerjasama pemerintah dan pihak ketiga; dan
5. menyusun rekomendasi kepada pemerintah daerah untuk pengembangan BUKP.

1.4. Metodologi

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan kajian ini menggunakan metode penelitian hukum dan ekonomi. Penelitian hukum yang dilakukan menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder berupa Peraturan Perundang-undangan, hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya untuk menganalisis kemungkinan adanya kerjasama Pemerintah Daerah dengan Swasta. Penelitian ekonomi yang dilakukan menggunakan metode deskriptif kualitatif dan kuantitatif untuk mengetahui perkembangan kinerja BUKP.

1.5. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan laporan dapat diuraikan berikut ini.

BAB I Pendahuluan; berisi tentang latar belakang , tujuan dan sasaran, ruang lingkup, metodologi, dan sistematika pembahasan.

BAB II Tinjauan Teori dan Kebijakan; berisi tentang teori dan kebijakan tentang kerjasama pemerintah daerah dan swasta, teori dan kebijakan tentang lembaga keuangan mikro, kebijakan tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan.

BAB III Analisis dan Solusi Kerjasama Pengembangan Badan Usaha Kredit Pedesaan; berisi tentang pembahasan kinerja BUKP selama lima tahun terakhir, beberapa permasalahan yang dihadapi oleh BUKP dan pemerintah daerah dalam pengembangan BUKP beserta berbagai alternatif solusi yang dapat dilakukan untuk memecahkan permasalahan tersebut.

BAB IV Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan; berisi tentang kesimpulan dari isi laporan dan rekomendasi kebijakan pada pemerintah daerah dalam pengembangan BUKP di DIY.

BAB II

TINJAUAN TEORI DAN KEBIJAKAN

2.1. Tinjauan Teori tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dan Swasta

Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang efektif dilaksanakan sejak tahun 2001, meningkatkan kesempatan bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan alternatif pemecahan-pemecahan inovatif dalam menghadapi tantangan-tantangan yang dihadapinya. Pemerintah Daerah dituntut untuk memberikan perhatian yang lebih besar terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dasar serta bagaimana meningkatkan kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan.

Sejalan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, pemerataan dan keadilan, maka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan yang dihadapi daerah melalui pengembangan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, serta kerjasama kemitraan strategis antara Pemda, BUMD, swasta dan masyarakat. Pentingnya kerjasama pemerintah daerah dengan BUMD dan swasta menurut Chang & Rowthord dalam Nining I. Soesilo (2000) adalah karena: (1) negara/pemerintah bukan paling hebat dalam menaikkan kesejahteraan rakyat; (2) kegagalan pemerintah lebih serius dari kegagalan swasta; (3) dari sudut pandang *institutional economy* negara cenderung reaktif bukan proaktif terhadap pasar.

Kerjasama Daerah dengan swasta (pihak ketiga), dikembangkan berdasarkan pemenuhan kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi langsung oleh pemerintah yang bersangkutan karena berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh masing-masing daerah otonom (Sinaga, 2005). Pemerintah perlu melakukan kerja sama dengan pihak swasta (ketiga) dalam hal pelayanan publik karena pelayanan publik (*Publics Services*) mempunyai dua ciri yaitu: (1) *Non*

excludability, yaitu orang-orang yang membayar diharapkan dapat menikmati barang itu dan tidak dapat dipisahkan dengan orang-orang yang tidak membayar tetapi menikmati juga barang tersebut; dan (2) *Non rivalry consumption* yaitu seseorang yang mengkonsumsi barang itu dan orang lain mengkonsumsinya juga. Berhubung pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk menghasilkan barang *public services* yang akan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat, maka pemerintah harus menyediakannya agar kesejahteraan seluruh masyarakat dapat ditingkatkan. Karena kemampuan pemerintah terbatas maka tidak menutup kemungkinan terjadinya *government failure*, sehingga intervensi privat dimungkinkan dengan alasan: meningkatnya penduduk perkotaan sementara sumber keuangan pemerintah terbatas; pelayanan yang diberikan sektor swasta dianggap lebih efisien; banyak bidang pelayanan tidak ditangani pemerintah sehingga sektor swasta dapat memenuhi kebutuhan yang belum ditangani tanpa mengambil alih tanggungjawab dari pemerintah; akan terjadi persaingan dan mendorong pendekatan yang bersifat kewiraswastaan dalam pembangunan nasional (Nurdjaman, 1992).

Berdasarkan hal di atas, jelas bahwa adanya otonomi daerah telah membuka peluang bagi daerah untuk memberikan pelayanan barang dan jasa kepada masyarakat dengan berbagai model sebagai berikut (Nurdjaman, 1992 dalam Asikin, 2011):

1. ***governance service*** yaitu pemerintah memberikan semua jenis pelayanan publik kepada masyarakat. Pemerintah menjalankan fungsi sebagai pengatur pelayanan (*service arranger*) dan produsen pelayanan (*service producer*);
2. ***intergovernmental agreement*** yaitu pemerintah pusat dapat mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan. Dalam model ini konsumen membayar secara langsung biaya pelayanan kepada pemerintah daerah atau yang menjalankan fungsi provinsi, sedangkan fungsi produksinya tetap pada pemerintah pusat;
3. ***government vending*** yaitu konsumen (individu/organisasi) bertindak sebagai pengatur dan membayar kepada pemerintah atas sejumlah pelayanan publik;
4. ***contract*** yaitu pemerintah dapat mengontrak atau memberikan mandat kepada perusahaan negara (perusahaan daerah) untuk memberikan

- pelayanan. Pihak yang dikontrak adalah perusahaan swasta misalnya pemerintah mengontrak perusahaan swasta untuk perbaikan *traffic light*. Konsumen membayar secara langsung biaya pelayanan yang diterima kepada produsen;
5. **grant** yaitu pemerintah memberikan subsidi kepada produsen dengan tujuan menurunkan harga barang dan jasa pelayanan. Secara umum misalnya pemerintah memberikan penurunan nilai pajak kepada produsen agar nilai barang yang akan dibeli konsumen lebih murah;
 6. **voucher** yaitu konsumsi barang tertentu diarahkan pada konsumen tertentu. Perusahaan yang memberikan pelayanan dibayar langsung oleh pemerintah;
 7. **franchise** yaitu pemerintah memberikan hak monopoli kepada perusahaan swasta untuk memberikan pelayanan dalam suatu batas geografis tertentu, dan pemerintah memberikan tarif yang harus dibayar oleh konsumen. Dalam kasus ini pemerintah melakukan fungsi sebagai pengatur perusahaan swasta sedangkan konsumen membayar secara langsung perusahaan swasta tersebut;
 8. **market** yaitu suatu sistem dimana konsumen memilih produsen barang dan jasa yang dikehendaki sesuai dengan kualitasnya tanpa campur tangan pemerintah. Pemerintah sama sekali tidak berperan baik sebagai penyedia jasa maupun sebagai pengatur pelayanan jasa (*services arranger*), semuanya tergantung pada produsen dan konsumen;
 9. **voluntary service** yaitu suatu sistem dimana lembaga swadaya secara sukarela memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Lembaga swadaya tersebut bertindak sebagai pengatur (*service arranger*) dan penyedia jasa (*service producer*); dan
 10. **self-service** yaitu penyediaan pelayanan dilakukan sendiri oleh individu atau masyarakat.

2.1.1. Model Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Swasta

Untuk mensukseskan kerjasama antara pemerintah daerah dengan swasta diperlukan bentuk atau model kerjasama yang tepat. Model kerjasama

antara pemerintah daerah dengan pihak swasta menurut Nurdjaman (1992) adalah:

1. Kontrak pelayanan (*Service Contract*), dicirikan dengan tidak ada investasi, terbatas pada operasional dan manajemen, keuntungan kecil, efisiensi terbatas dan cocok dilakukan pada masa krisis.
2. Kontrak pengelolaan (*Management Contract*), dicirikan dengan tidak ada investasi, adanya pengelolaan perusahaan, keuntungan kecil, efisiensi terbatas dan cocok dilakukan pada masa krisis.
3. Kontrak sewa (*Lease Contract*), dicirikan dengan tidak ada investasi, terbatas pada peralatan, keuntungan kecil, efisiensi terbatas dan cocok dilakukan pada masa krisis.
4. Bangun-kelola-alih milik (*Build, Operate and Transfer*) / Bangun-kelola-miliki-alih milik (*Build, Operate, Own and Transfer*), dicirikan dengan adanya investasi swasta, pembangunan sarana, biaya rendah kualitas tinggi, menguntungkan, efisiensi tinggi, cocok dilakukan pada kondisi ekonomi yang baik.
5. Koneksi (*Concession*), dicirikan dengan adanya investasi swasta, pengelolaan dan keuangan secara bersama, menguntungkan, efisiensi tinggi, cocok dilakukan pada kondisi ekonomi yang baik.

Model lain tentang interaksi kerja sama antara pemerintah, swasta dan masyarakat yang telah diterapkan di Indonesia yaitu:

1. **Model classical public administration**, yaitu model yang memberikan perhatian bagaimana pemerintah melakukan tindakan administrasi secara demokrasi, efisien, efektif, dan bebas dari manipulasi kekuasaan serta bagaimana pemerintah dapat beroperasi secara tepat, cepat dan berhasil;
2. Model manajemen publik baru (**new public management**), yaitu suatu model bagaimana mentransformasikan manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik serta mengembangkan inisiatif pengaturan sistem seperti deregulasi, privatisasi, dan kontrak manajemen. Model ini berkembang menjadi beberapa model:
 - a. **Efficiency drive**, yaitu model yang menekankan pentingnya efisiensi dengan menekankan betapa pentingnya sektor publik berperilaku seperti sektor

swasta sehingga usaha ke arah itu harus dilakukan dengan cara meningkatkan pengawasan manajemen keuangan, penghematan atau efisiensi, penguatan fungsi penganggaran dan penciptaan sistem informasi;

- b. **Downsizing**, yaitu model yang memperkecil lingkup sektor publik dengan menciptakan fleksibilitas organisasi, mengembangkan pola pelayanan yang fleksibel dan variatif, memperkuat desentralisasi tanggungjawab kegiatan dan anggaran ke tingkat bawah. Model ini akan memberikan perhatian terhadap pentingnya jaringan kerja (network) dengan organisasi lain di luar pemerintah, pentingnya pembentukan aliansi strategis dengan badan-badan lain di luar pemerintah sebagai bentuk baru koordinasi yang lebih luas.
 - c. **In search of excellence**, yaitu model yang menekankan pentingnya pengaruh nilai, budaya, situs, dan simbol yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam bekerja. Model ini terdiri dari pendekatan *bottom-up* dan *top-down*. Pendekatan *bottom-up* memberikan penekanan pada pengembangan organisasi sebagai organisasi pembelajaran (learning organisation). *Top-down* menekankan upaya untuk memperlancar budaya organisasi, proyeksi visi secara *top-down* dan kepemimpinan secara kharismatik dan menekankan pada penekanan fungsi sumber daya manusia.
 - d. **Public service oriented**, yaitu model yang menekankan penyelarasan ide-ide dalam manajemen sektor swasta ke dalam manajemen sektor publik serta penguatan kembali peran manajer sektor publik dengan menerapkan manajemen yang berkualitas tinggi secara lebih meyakinkan yang sebelumnya telah dirusak oleh berbagai malpraktik dan patologi. Karakter model ini adalah memberikan pelayanan yang berkualitas tinggi (prima), proses manajemen yang lebih merefleksikan kepentingan pengguna, penekanan pada pembelajaran masyarakat, serta menjamin partisipasi masyarakat dan prinsip akuntabilitas.
3. **Model New Governance** (Tarigan, 2003 dalam Asikin, 2013), yaitu model dimana penyelenggaraan pemerintahan dibangun berdasarkan pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat untuk mengembangkan dan

menyediakan kebijakan dan pelayanan publik. Model ini menekankan pada ide pembaharuan proses pemerintah secara transformatif melalui peningkatan kapasitas pemerintah dan sistem pengaturan yang mengandalkan pola hubungan kerja dan interaksi antara pemerintah, swasta dan masyarakat secara kooperatif.

Bentuk-bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta juga dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Kontrak Pelayanan, Operasi dan Perawatan

Pemerintah memberi wewenang kepada swasta dalam kegiatan operasional, perawatan dan kontrak pelayanan pada infrastruktur yang disediakan oleh pemerintah. Pihak swasta membuat suatu pelayanan dengan harga yang telah disetujui dan harus sesuai dengan standar performance yang telah ditentukan oleh pemerintah. Kontrak pelayanan sektor air bersih, mulai dari pengoperasian WTP, pendistribusian air bersih sampai dengan operasional dan perawatan pipa.

2. *Build, Operate and Transfer*-BOT

Kontrak BOT digunakan dengan melibatkan investasi swasta pada pembangunan konstruksi infrastruktur baru. Dibawah prinsip BOT, pendanaan pihak swasta akan digunakan untuk membangun dan mengoperasikan fasilitas atau sistem infrastruktur berdasarkan standar-standar performane yang disusun oleh pemerintah. Masa periode yang diberikan memiliki masa waktu yang cukup panjang untuk perusahaan swasta untuk mendapatkan kembali biaya yang telah dikeluarkan guna membangun konstruksi beserta keuntungan yang akan didapat yaitu sekitar 10 sampai 20 tahun. Dalam hal ini pemerintah tetap menguasai kepemilikan fasilitas infrastruktur tersebut. BOT merupakan cara yang baik untuk pembangunan infrastruktur baru dengan keterbatasan dana pemerintah. Pemerintah menggunakan sistem BOT ini untuk fasilitas-fasilitas infrastruktur yang lebih spesifik seperti penampungan supply air yang besar, air minum, WTP, tempat pengumpulan sampah baik sementara maupun akhir pembuangan, serta tempat pengolahan sampah.

Struktur Pembiayaan Prinsip BOT adalah pihak swasta berperan untuk menyediakan modal untuk membangun fasilitas baru. Keuntungan Prinsip

BOT adalah BOT merupakan cara yang efektif untuk menarik modal swasta dalam pembangunan fasilitas infrastruktur baru. Perjanjian BOT akan dapat mengurangi pasar dan risikonya kecil bagi pihak swasta karena pemerintah adalah pengguna tunggal, pengurangan resiko disini berhubungan dengan apabila ada permasalahan tidak cukupnya permintaan dan permasalahan kemampuan membayar. Pihak swasta akan menolak tidak cukupnya mekanisme BOT apabila pemerintah tidak memberikan jaminan bahwa investasi Swasta akan kembali.

3. Konsesi

Dalam konsesi, Pemerintah memberikan tanggung jawab dan pengelolaan penuh kepada kontraktor (konsesional) swasta untuk menyediakan pelayanan-pelayanan infrastruktur dalam suatu area tertentu, termasuk dalam hal pengoperasian, perawatan, pengumpulan dan manajemennya. Konsesional bertanggung jawab atas sebagian besar investasi untuk membangun, meningkatkan kapasitas, atau memperluas jaringan, dimana konsesional mendapatkan pendanaan atas investasi yang dikeluarkan berasal dari tarif yang dibayar oleh konsumen. Sedangkan peran pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan standar performance dan menjamin kepada konsesional. Intinya, peran pemerintah telah bergeser dari yang dulunya penyedia pelayanan (*provider*) menjadi pemberi aturan (*regulator*) atas harga yang dikenakan dan jumlah harus disediakan. Aset-aset infrastruktur yang tetap diperayacakan kepada konsesional untuk waktu kontrak tertentu, tetapi setelah biasanya 25 tahun. Lamanya tergantung pada lamanya kontrak dan waktu yang dibutuhkan oleh konsesional swasta untuk menutup biaya yang telah dikeluarkan.

Pihak swasta bertanggung jawab atas semua modal dan biaya operasional termasuk pembangunan infrastruktur, energi, material, dan perbaikan-perbaikan selama berlakunya kontrak. Pihak swasta dapat berwenang untuk mengambil langsung tarif dari pengguna. Tarif yang berlaku telah ditetapkan sebelumnya pada perjanjian kontrak konsesi, dimana adapun tarif ini ada kemungkinan untuk berubah pada waktu-waktu tertentu. Pada beberapa kasus, pemerintah dapat membantu pendanaan untuk menutup pengeluaran

konsesional dalam hal ini merupakan salah satu bentuk jaminan pemerintah namun sebaiknya hal ini dihindarkan.

4. *Joint Venture*

Kerjasama joint venture merupakan kerjasama pemerintah dan swasta dimana tanggung jawab dan kepemilikan ditanggung bersama dalam hal penyediaan pelayanan infrastruktur. Dalam kerjasama ini masing-masing pihak mempunyai posisi yang seimbang dalam perusahaan. Kerjasama ini bertujuan untuk memadukan keunggulan sektor swasta seperti modal, teknologi, kemampuan manajemen, dengan keunggulan pemerintah yakni kewenangan dan kepercayaan masyarakat. Perlu diperhatikan pemegang saham mayoritas dan minoritas karena hal ini berkaitan dengan kekuasaan menjalankan perusahaan dan menentukan kebijaksanaan perusahaan karena prinsip kerjasama ini satu saham satu suara. Di bawah joint venture, pemerintah dan swasta dapat membentuk perusahaan baru atau menggunakan perusahaan penyedia infrastruktur yang ada (misal perusahaan swasta menjual sebagian modal kepada swasta). Adapun perusahaan yang ada memiliki fungsi yang independen terhadap pemerintah.

Di bawah model kerjasama joint venture ini, pihak pemerintah dan swasta harus berkontribusi dalam pembiayaan dari sejak awal, mulai dari pembiayaan studi kelayakan proyek sampai mempersiapkan investasi pada perusahaan baru ketika telah terbentuk. Modal-bersama PPP ini memerlukan kesepakatan sebelumnya untuk menanggung resiko dan membagi keuntungan secara bersama-sama. Dengan kata lain, masing-masing harus memiliki kontribusi melalui proyek pembangunan dan implementasinya. Secara optimal, perusahaan seharusnya membiayai secara independen. Tapi bagaimanapun tidak menutup kemungkinan pemerintah memberikan subsidi pada perusahaan atau pada penggunaannya namun hal ini dilakukan jika sangat mendesak dan diusahakan agar dihindari.

5. *Prinsip Community-Based Provision (CBP)*

CBP dapat terdiri dari perorangan, keluarga, atau perusahaan kecil. CBO memiliki peran utama dalam mengorganisasikan penduduk miskin ke dalam kegiatan bersama dan kepentingan mereka akan direpresentasikan dan

dinegosiasikan dengan NGO dan pemerintah. NGO berperan untuk menyediakan proses manajemen, menengahi negosiasi antara CBO dan lembaga yang lebih besar lainnya dalam hal bentuk jaringan kerjasama, pemberian informasi ataupun kebijaksanaan.

Community-based provision memiliki karakteristik khusus yaitu memerlukan biaya rendah dan biaya tersebut dapat dikatakan sebagai "modal"-nya yang telah disediakan oleh penyedia setempat beserta material mereka. Pengorganisasian dan biaya material biasanya disediakan oleh NGO-NGO, sumbangan-sumbangan, asisten pengurus pembangunan, pemerintah atau oleh komunitas tersebut. Biaya perawatan seharusnya didapat dari tarif pengguna atau pendapatan. Pengetahuan setempat yang ada secara menyeluruh dapat mengikuti dengan pembangunan yang ada setidaknya dapat memberikan salah satu solusi dari kebutuhan biaya dimana tetap menjaga pengeluaran yang rendah.

Kerjasama Pemerintah dan Swasta yang sering juga disingkat dengan istilah "KPS" atau dalam bahasa Inggris disebut dengan "*Public Private Partnership*" atau "*PPP*" adalah suatu kerjasama dalam penyediaan infrastruktur (seperti halnya penyediaan jalan tol, energi listrik, air minum & Sanitasi) antara Pemerintah, baik itu Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) dengan mitra badan usaha swasta, baik badan usaha dalam negeri ataupun badan usaha asing. Kerjasama tersebut meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun, meningkatkan kemampuan pengelolaan, dan pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik. Bentuk-bentuk kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta menurut Asikin (2013) adalah:

1. ***Build and transfer***, adalah suatu perjanjian dimana kedudukan kontraktor hanya membangun proyek dan setelah selesai dibangun diserahkan kembali ke pihak bowler tanpa hak kontraktor untuk mengelola/memungut hasil dari proyek tersebut.
2. ***Build, operator, transfer*** (BOT) yaitu setelah membangun proyek tersebut pihak swasta kemudian berhak mengelola atau mengoperasikan proyek proyek tersebut dalam waktu tertentu, dan dengan pengoperasian tersebut

- pihak tersebut memperoleh keuntungan dan setelah dalam jangka waktu yang telah disepakati kemudian proyek diserahkan kepada pihak swasta tanpa memperoleh pembayaran dari pemerintah.
3. Kerjasama Bangun, Kelola, Sewa dan Serah (***Build, Operate, Leasehold, and Transfer*** (BOLT)), yaitu perjanjian antara pemerintah dengan pihak swasta dengan syarat: pemerintah daerah memiliki aset (tanah); pihak ketiga membangun di atas tanah milik pemerintah daerah; pihak ketiga mengelola, mengoperasikan dengan menyewakan kepada pihak lain atau kepada pemerintah daerah itu sendiri; pihak ketiga memberikan kontribusi dari hasil sewa kepada pemerintah daerah yang besarnya ditetapkan sesuai dengan kesepakatan; jangka waktu kerjasama sesuai dengan kesepakatan bersama; setelah berakhirnya kerjasama pihak ketiga menyerahkan seluruh bangunan kepada pemerintah daerah.
 4. Kerjasama Bangun, Serah dan Kelola (***Build, Transfer, and Operate*** (BO)) adalah perjanjian antara pemerintah dengan pihak swasta dengan syarat: pemerintah daerah memiliki aset (tanah); pihak ketiga membangun di atas tanah milik pemerintah daerah; setelah pembangunan selesai pihak swasta menyerahkan bangunan kepada pemerintah daerah; pihak ketiga mengelola bangunan tersebut selama kerjasama; pihak ketiga memberikan imbalan berupa uang atau bangunan lain kepada pemerintah daerah sesuai kesepakatan; risiko selama masa kerjasama ditanggung oleh pihak ketiga; setelah berakhirnya kerjasama, tanah dan bangunan tersebut diserahkan kembali kepada pemerintah daerah.
 5. Kerjasama Rehabilitasi, Guna dan Serah (***Renovate, Operate and Transfer***) adalah kerjasama dengan syarat: pemerintah daerah memiliki aset (tanah); pihak ketiga memiliki modal untuk merehabilitasi bangunan; pihak ketiga mengelola bangunan tersebut selama kerjasama; hasil pengelolaan seluruhnya menjadi hak pihak ketiga; pihak ketiga tidak boleh mengagunkan bangunan; jangka waktu kerjasama ditetapkan maksimal lima tahun; setelah berakhirnya kerjasama, tanah dan bangunan tersebut diserahkan kembali kepada pemerintah daerah.

6. Kerjasama Renovasi, Sewa, Guna dan Serah (***Renovate, Operate, Leasehold, and Transfer*** (ROLT)) yaitu kerjasama antara pemerintah daerah dengan swasta dengan syarat: pemerintah daerah memiliki aset (tanah dan bangunan); pihak ketiga merenovasi bangunan; pihak ketiga mengelola dan mengoperasikan bangunan dan dengan menyewa dari pemerintah daerah untuk disewakan lagi ke pihak lain atau dipakai sendiri; pihak ketiga memberikan kontribusi dari hasil sewa kepada pemerintah daerah yang besarnya ditetapkan sesuai kesepakatan; pihak ketiga menanggung biaya pemeliharaan dan asuransi; risiko kerjasama sesuai kesepakatan.
7. Kerjasama Bangun, Serah dan Sewa (***Build, Transfer dan Leasehold*** (BTL)) yaitu kerjasama dengan syarat: pemerintah daerah memiliki aset (tanah); pihak ketiga membangun di atas tanah pemerintah; pihak ketiga menyerahkan bangunan ke pemerintah setelah selesai; pihak ketiga mengelola, mengoperasikan dengan cara menyewakan ke orang lain; pihak ketiga memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah dari hasil sewa tersebut yang besarnya sesuai kesepakatan; pihak ketiga menanggung biaya pemeliharaan; risiko selama masa kerjasama ditanggung oleh pihak ketiga.

2.1.2. Prinsip-Prinsip Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Swasta

United National Development Program (UNDP,1997) mendefinisikan *governance* sebagai “penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, mematuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka”. Selanjutnya berdasarkan pemahaman kita atas pengertian *governance* tadi maka penambahan kata sifat *good* dalam *governance* bisa diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif. Letak sifat baik atau positif itu adalah manakala ada pengalokasian sumber daya secara maksimal dari potensi yang dimiliki dari masing-masing aktor tersebut atas dasar kesadaran dan kesepakatan bersama terhadap visi yang ingin dicapai. *Governance* dikatakan memiliki sifat-sifat yang *good*, apabila memiliki ciri-ciri

atau indikator tertentu. Secara rinci Bank Dunia memberikan 19 indikator *good governance*, namun para akademisi biasanya tidak menggunakan kesemua indikator tersebut untuk mengukur *good governance*.

Ada tiga pilar utama yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan *good governance*, yakni: **Negara/pemerintah (*the state*)**, **masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil (*civil society*)**, dan **pasar atau dunia usaha**. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan sinerjik. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan (*trust*), transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti. *Good governance* yang sehat juga akan berkembang sehat dibawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas.

Agar berhasil melaksanakan kerjasama dibutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip "*good governance*" (Edralin, 1997). Prinsip-prinsip tersebut adalah:

1. **Transparansi.** Pemerintahan Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerjasama tersebut, tanpa ditutup-tutup.
2. **Akuntabilitas.** Pemerintah Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus bersedia untuk mempertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerjasama, termasuk kepada DPRD sebagai wakil rakyat, atau kepada para pengguna pelayanan publik.
3. **Partisipatif.** Dalam lingkup kerjasama antar Pemerintah Daerah, prinsip partisipasi harus digunakan dalam bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yang harus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerjanya, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko.
4. **Efisiensi.** Dalam melaksanakan kerjasama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efisiensi yaitu bagaimana menekan biaya untuk

- memperoleh suatu hasil tertentu, atau bagaimana menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang lebih tinggi.
5. Efektivitas. Dalam melaksanakan kerjasama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efektivitas yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam kerjasama dengan hasil yang nyata diperoleh.
 6. Konsensus. Dalam melaksanakan kerjasama tersebut harus dicari titik temu agar masing-masing pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut dapat menyetujui suatu keputusan. Atau dengan kata lain, keputusan yang sepihak tidak dapat diterima dalam kerjasama tersebut.
 7. Saling menguntungkan dan memajukan. Dalam kerjasama antar Pemerintah Daerah harus dipegang teguh prinsip saling menguntungkan dan saling menghargai. Prinsip ini harus menjadi pegangan dalam setiap keputusan dan mekanisme kerjasama.

Menurut (partnership, 2011), kerjasama pemerintah dan swasta (*public private partnership*) memiliki 4 (empat) prinsip dasar, yaitu :

1. Adanya pembagian risiko antara pemerintah dan swasta dengan memberi pengelolaan jenis risiko kepada pihak yang dapat mengelolanya;
2. Pembagian risiko ini ditetapkan dengan kontrak di antara pihak dimana pihak swasta diikat untuk menyediakan layanan dan pengelolaannya atau kombinasi keduanya ;
3. Pengembalian investasi dibayar melalui pendapatan proyek (*revenue*) yang dibayar oleh pengguna (*user charge*);
4. Kewajiban penyediaan layanan kepada masyarakat tetap pada pemerintah, untuk itu bila swasta tidak dapat memenuhi pelayanan (sesuai kontrak), pemerintah dapat mengambil alih.

2.2. Tinjauan Kebijakan tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dan Swasta

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah otonomnya adalah tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pemerintahan daerah. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan pihak lain.

2.2.1. Pengertian Kerja sama Daerah

Dasar hukum dari kerja sama daerah adalah **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 363 ayat (1)** yang berbunyi: dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Pengertian Kerja sama menurut **Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja sama Daerah** adalah kesepakatan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/wali kota atau antara bupati/wali kota dengan bupati/wali kota yang lain, dan atau gubernur, bupati/wali kota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban.

Kerja sama daerah harus dilakukan dengan prinsip: efisiensi; efektivitas; sinergi; saling menguntungkan; kesepakatan bersama; itikad baik; mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; persamaan kedudukan; transparansi; keadilan; dan kepastian hukum. Para pihak yang menjadi subjek kerja sama dalam kerja sama daerah meliputi: gubernur; bupati; wali kota; dan pihak ketiga. Sementara objek kerja sama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa **penyediaan pelayanan publik**. Yang dimaksud dengan “pelayanan publik” adalah pelayanan yang diberikan bagi masyarakat oleh Pemerintah yang berupa pelayanan administrasi, pengembangan sektor unggulan dan penyediaan barang dan jasa seperti rumah sakit, pasar, pengelolaan air bersih, perumahan, tempat pemakaman umum, perpustakaan, persampahan, pariwisata, dan lain-lain.

Rencana kerja sama daerah yang membebani daerah dan masyarakat harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan ketentuan apabila biaya kerja sama belum teranggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran berjalan dan/atau menggunakan dan/atau memanfaatkan aset daerah (pasal 9). Disisi lain, kerja sama daerah yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi dari satuan kerja perangkat daerah dan biayanya sudah teranggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran berjalan tidak perlu mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (pasal 10). Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 363 ayat (2) disebutkan, daerah dapat melakukan kerjasama dengan: **daerah lain; pihak ketiga; dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.**

Berdasarkan keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Kerjasama daerah tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.
2. Kerjasama daerah diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah.
3. Kerjasama dengan pihak ketiga dimungkinkan sepanjang tujuannya untuk penyediaan pelayanan publik.
4. Kerjasama daerah harus mendapatkan persetujuan masing-masing DPRD.

Konsekuensi logis dari kerja sama adalah memungkinkan beberapa daerah bekerjasama guna memenuhi pelayanan publik yang sangat dibutuhkan oleh penduduk masing-masing daerah. Jika daerah melaksanakannya tanpa kerjasama dengan daerah lain maupun pihak lain, kegiatan pembangunan yang dilaksanakan akan terkendala akibat keterbatasan anggaran belanja yang dimilikinya.

2.2.2. Kerja sama Daerah dengan Pihak Ketiga

Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf b Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah meliputi:

- a. kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik;

- b. kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah;
- c. kerja sama investasi;
- d. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerjasama Daerah dengan pihak ketiga harus didahului dengan studi kelayakan yang dilakukan oleh para pihak yang melakukan kerja sama. Kerjasama tersebut harus dituangkan dalam kontrak kerja sama yang paling sedikit mengatur: hak dan kewajiban para pihak; jangka waktu kerja sama; penyelesaian perselisihan; dan sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.

Perjanjian kerja sama daerah dengan pihak ketiga wajib memperhatikan prinsip kerja sama dan objek kerja sama. Guna mengantisipasi terjadinya permasalahan dalam kerjasama telah pula diatur satu pasal tersendiri tentang penyelesaian perselisihan. Apabila kerja sama daerah dengan pihak ketiga terjadi perselisihan, diselesaikan sesuai kesepakatan penyelesaian perselisihan yang diatur dalam perjanjian kerja sama (PP No. 50 th 2007 pasal 16). Apabila perselisihan tersebut masih juga tidak terselesaikan maka perselisihan diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 17).

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja sama daerah, **yang dimaksud dengan pihak ketiga adalah Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen atau sebutan lain, perusahaan swasta yang berbadan hukum, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Yayasan, dan lembaga di dalam negeri lainnya yang berbadan hukum.**

2.2.2.1. Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga Dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah

Dalam **Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah**, yang dimaksud dengan Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Sedang yang dimaksud dengan Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk

penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Kerja Sama Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya. Jadi dalam pemanfaatan barang miliknya, daerah bisa bekerjasama dengan pihak lain (pihak ketiga).

Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan oleh (pasal 26):

1. Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada dalam penguasaannya;
2. Pengelola Barang dengan persetujuan Gubernur/ Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaan Pengelola Barang;
3. Pengguna Barang dengan persetujuan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada dalam penguasaan Pengguna Barang; atau
4. Pengguna Barang dengan persetujuan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh Pengguna Barang, dan selain tanah dan/atau bangunan.

Bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa: Sewa; Pinjam Pakai; **Kerja Sama Pemanfaatan**; Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau **Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur**. Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah dengan Pihak Lain dilaksanakan dalam rangka: mengoptimalkan daya guna dan hasil guna Barang Milik Negara/Daerah; dan/atau meningkatkan penerimaan negara/pendapatan daerah.

Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan terhadap:

- a. barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang;
- b. barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang sudah diserahkan oleh Pengguna Barang kepada Gubernur/Bupati/Walikota;
- c. barang Milik Negara yang berada pada Pengguna Barang;
- d. barang Milik Daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh Pengguna Barang; atau

e. barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Kerja Sama Pemanfaatan atas Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan dengan ketentuan:

- a. tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah untuk memenuhi biaya operasional, pemeliharaan, dan/atau perbaikan yang diperlukan terhadap Barang Milik Negara/Daerah tersebut;
- b. mitra Kerja Sama Pemanfaatan ditetapkan melalui tender, kecuali untuk Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat khusus dapat dilakukan penunjukan langsung;
- c. penunjukan langsung mitra Kerja Sama Pemanfaatan atas Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat khusus sebagaimana dimaksud pada huruf b dilakukan oleh Pengguna Barang terhadap Badan Usaha Milik Negara/Daerah yang memiliki bidang dan/atau wilayah kerja tertentu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. mitra Kerja Sama Pemanfaatan harus membayar kontribusi tetap setiap tahun selama jangka waktu pengoperasian yang telah ditetapkan dan pembagian keuntungan hasil Kerja Sama Pemanfaatan ke rekening Kas Umum Negara/Daerah;
- e. besaran pembayaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil Kerja Sama Pemanfaatan ditetapkan dari hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh:
 1. pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara pada Pengelola Barang dan Barang Milik Negara berupa tanah dan/atau bangunan serta sebagian tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang;
 2. gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan;
 3. pengguna Barang dan dapat melibatkan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara selain tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang; atau
 4. pengelola Barang Milik Daerah, untuk Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan.

- f. besaran pembayaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil Kerja Sama Pemanfaatan harus mendapat persetujuan Pengelola Barang;
- g. dalam Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah dan/atau bangunan, sebagian kontribusi tetap dan pembagian keuntungannya dapat berupa bangunan beserta fasilitasnya yang dibangun dalam satu kesatuan perencanaan tetapi tidak termasuk sebagai objek Kerja Sama Pemanfaatan;
- h. besaran nilai bangunan beserta fasilitasnya sebagai bagian dari kontribusi tetap dan kontribusi pembagian keuntungan sebagaimana dimaksud pada huruf g paling banyak 10% (sepuluh persen) dari total penerimaan kontribusi tetap dan pembagian keuntungan selama masa Kerja Sama Pemanfaatan;
- i. bangunan yang dibangun dengan biaya sebagian kontribusi tetap dan pembagian keuntungan dari awal pengadaannya merupakan Barang Milik Negara/Daerah;
- j. selama jangka waktu pengoperasian, mitra Kerja Sama Pemanfaatan dilarang menjaminkan atau menggadaikan Barang Milik Negara/Daerah yang menjadi objek Kerja Sama Pemanfaatan; dan
- k. jangka waktu Kerja Sama Pemanfaatan paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang.

2.2.2.2. Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur

Bentuk pemanfaatan barang milik Negara/Daerah dalam bentuk kerjasama penyediaan infrastruktur secara rinci tertuang dalam **Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 38 tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur**. Dalam Perpres tersebut dijelaskan bahwa ketersediaan infrastruktur yang memadai dan berkesinambungan merupakan kebutuhan mendesak, untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan perekonomian nasional, menyejahterakan masyarakat, dan meningkatkan

daya saing Indonesia dalam persaingan global dan bahwa untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, perlu mengambil langkah-langkah yang komprehensif guna menciptakan iklim investasi, dengan mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan layanan berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat. Pasal 7 ayat (1) dalam Perpres tersebut disebutkan bahwa yang termasuk dalam **Badan Usaha adalah Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, badan usaha swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas, badan hukum asing, atau koperasi.**

Adapun infrastruktur yang dapat dikerjasamakan berdasarkan Peraturan Presiden ini adalah infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial. Jenis Infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial yang dimaksud mencakup (pasal 5 ayat (2)) : infrastruktur transportasi; infrastruktur jalan; infrastruktur sumber daya air dan irigasi; infrastruktur air minum; infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat; infrastruktur sistem pengelolaan air limbah setempat; infrastruktur sistem pengelolaan persampahan; infrastruktur telekomunikasi dan informatika; infrastruktur ketenagalistrikan; infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan; infrastruktur konservasi energi; infrastruktur fasilitas perkotaan; infrastruktur fasilitas pendidikan; infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga, serta kesenian; infrastruktur kawasan; infrastruktur pariwisata; infrastruktur kesehatan; infrastruktur lembaga masyarakat; dan infrastruktur perumahan rakyat.

Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dilakukan dengan tujuan untuk:

- a. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui penerahan dana swasta;
- b. Mewujudkan Penyediaan Infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran, dan tepat waktu;
- c. Menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat;
- d. Mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna; dan/atau

- e. Memberikan kepastian pengembalian investasi Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur melalui mekanisme pembayaran secara berkala oleh pemerintah kepada Badan Usaha.

KPBU dilakukan berdasarkan prinsip:

- a. Kemitraan, yakni kerjasama antara pemerintah dengan Badan Usaha dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan persyaratan yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak;
- b. Kemanfaatan, yakni Penyediaan Infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah dengan Badan Usaha untuk memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat;
- c. Bersaing, yakni pengadaan mitra kerjasama Badan Usaha dilakukan melalui tahapan pemilihan yang adil, terbuka, dan transparan, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat;
- d. Pengendalian dan pengelolaan risiko, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko;
- e. Efektif, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur mampu mempercepat pembangunan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur; dan
- f. Efisien, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui dukungan dana swasta.

2.2.3. Tata Cara Kerja Sama Daerah

Tata cara kerjasama daerah dapat dilakukan dengan cara Kepala daerah atau salah satu pihak dapat memprakarsai atau menawarkan rencana kerja sama kepada kepala daerah yang lain dan pihak ketiga mengenai objek tertentu. Dan Apabila para pihak menerima, rencana kerja sama tersebut dapat ditingkatkan dengan membuat kesepakatan bersama dan menyiapkan rancangan perjanjian kerja sama yang paling sedikit memuat: subjek kerja sama; objek kerja sama; ruang lingkup kerja sama; hak dan kewajiban para pihak; jangka waktu kerja sama; pengakhiran kerja sama; keadaan memaksa; dan penyelesaian

perselisihan. Pelaksanaan perjanjian kerja sama dapat dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah.

Kerja sama daerah berakhir apabila (PP No. 50 th 2007 pasal 18): terdapat kesepakatan para pihak melalui prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian; tujuan perjanjian tersebut telah tercapai; terdapat perubahan mendasar yang mengakibatkan perjanjian kerja sama tidak dapat dilaksanakan; salah satu pihak tidak melaksanakan atau melanggar ketentuan perjanjian; dibuat perjanjian baru yang menggantikan perjanjian lama; muncul norma baru dalam peraturan perundang-undangan; objek perjanjian hilang; terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional; atau berakhirnya masa perjanjian.

Kerja sama daerah juga dapat berakhir sebelum waktunya berdasarkan permintaan salah satu pihak dengan ketentuan: menyampaikan secara tertulis inisiatif pengakhiran kerja sama kepada pihak lain. pihak yang mempunyai inisiatif menanggung resiko baik finansial maupun resiko lainnya yang ditimbulkan sebagai akibat pengakhiran kerja sama. Kerja sama daerah dilaksanakan sesuai kesepakatan jangka waktu yang diatur dalam perjanjian kerja sama dan tidak terpengaruh oleh adanya pergantian kepala daerah.

2.3. Teori dan Kebijakan tentang Lembaga Keuangan Mikro

2.3.1. Pengertian Lembaga Keuangan Mikro dan Kegiatan Usahanya

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro Pasal 1, Lembaga Keuangan Mikro (LKM) adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultan pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan. Pembiayaan adalah penyediaan dana oleh LKM kepada masyarakat yang harus dikembalikan sesuai dengan yang diperjanjikan dengan dengan prinsip syariah.

Tujuan LKM adalah: meningkatkan akses pendanaan skala mikro bagi masyarakat; membantu peningkatan pemberdayaan ekonomi dan produktivitas masyarakat; dan membantu peningkatan pendapatan dan kesejahteraan

masyarakat terutama masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah. Kegiatan usaha LKM merupakan jasa pembangunan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha Skala Mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha. Ketentuan suku bunga pinjaman atau suku bunga simpanan diatur dalam peraturan pemerintah (Pasal 11). Penyaluran pinjaman atau pembiayaan dan pengelolaan simpanan oleh LKM dilaksanakan setara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah. Wajib dilaksanakan sesuai dengan fatwa syariah yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional, Majelis Ulama Indonesia (Pasal 12).

Cakupan wilayah usaha suatu LKM berada dalam satu wilayah desa/kelurahan, kecamatan, atau kabupaten/kota. Luas cakupan wilayah usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan skala usaha LKM yang diatur dalam Peraturan Pemerintah. LKM wajib bertransformasi menjadi bank jika:

- a. LKM melakukan kegiatan usaha melebihi 1 (satu) wilayah kabupaten/kota tempat kedudukan LKM; atau
- b. LKM telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.

Pembinaan, pengaturan, dan pengawasan LKM dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan dan didelegasikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum siap, Otoritas Jasa Keuangan dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada pihak lain yang ditunjuk. Ketentuan mengenai hal yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan yang didelegasikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan pihak lain yang ditunjuk diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Dalam melakukan pembinaan, Otoritas Jasa Keuangan melakukan koordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi dan Kementerian Dalam Negeri.

2.3.2. Pendirian Lembaga Keuangan Mikro

Pendirian LKM paling sedikit harus memenuhi persyaratan yaitu berbentuk badan hukum, permodalan, dan mendapat izin usaha yang tata

caranya diatur dalam Undang-Undang ini. Pada pasal 4 dan 5 pendirian LKM setidaknya harus memenuhi persyaratan: berbentuk badan hukum, yaitu koperasi atau perseroan terbatas; permodalan paling sedikit sahamnya 60% (enam puluh persen) dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau badan usaha milik desa/kelurahan; mendapat izin usaha yang tata caranya diatur dalam Undang-Undang ini. Sisa kepemilikan saham Perseroan Terbatas yaitu kepada warga negara Indonesia dan Koperasi, paling banyak sebesar 20% (dua puluh persen).

LKM hanya dapat dimiliki oleh: warga negara Indonesia; badan usaha milik desa/kelurahan; Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau koperasi. Dalam pasal 6 disebutkan bahwa LKM dilarang dimiliki oleh warga negara asing atau badan usaha yang sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh warga negara asing atau badan usaha asing. Sementara dalam Pasal 7 disebutkan bahwa sumber permodalan LKM disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundangan. Ketentuan mengenai besaran modal LKM diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.

Untuk memperoleh perizinan usaha LKM harus memenuhi persyaratan paling sedikit mengenai: susunan organisasi dan kepengurusan, permodalan, kepemilikan, dan kelayakan rencana kerja (Pasal 9). Berdasarkan peraturan otoritas jasa keuangan nomor 12 / poj.05/2014 tentang perizinan usaha dan kelembagaan lembaga keuangan mikro pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa sebelum menjalankan kegiatan usaha, LKM harus memiliki izin usaha dari OJK. LKM dapat melakukan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah. Untuk mendapatkan izin usaha, Direksi LKM mengajukan permohonan izin usaha kepada OJK dan harus dilampiri dengan:

- a. akta pendirian badan hukum termasuk anggaran dasar berikut perubahannya (jika ada) yang telah disahkan/disetujui oleh instansi yang berwenang atau diberitahukan kepada instansi yang berwenang;
- b. data Direksi, Dewan Komisaris dan DPS;
- c. data pemegang saham atau anggota;
- d. surat rekomendasi pengangkatan DPS dari DSN MUI;

- e. struktur organisasi dan kepengurusan yang paling kurang memiliki fungsi pemutus kredit, penagihan, dan administrasi;
- f. sistem dan prosedur kerja LKM;
- g. rencana kerja untuk 2 (dua) tahun pertama;
- h. fotokopi bukti pelunasan modal disetor atau simpanan pokok, simpanan wajib dan hibah dalam bentuk deposito berjangka yang masih berlaku atas nama LKM yang bersangkutan pada salah satu bank di Indonesia atau salah satu bank syariah atau unit usaha syariah di Indonesia bagi LKM yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan Prinsip Syariah; dan
- i. bukti kesiapan operasional.

Akta pendirian badan hukum termasuk anggaran dasar berikut perubahannya (jika ada) yang telah disahkan/disetujui oleh instansi yang berwenang atau diberitahukan kepada instansi yang berwenang, paling sedikit memuat:

- a. nama dan tempat kedudukan;
- b. kegiatan usaha sebagai LKM secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah;
- c. permodalan;
- d. kepemilikan; dan
- e. wewenang, tanggung jawab, masa jabatan Direksi, Dewan Komisaris, dan DPS.

Pasal 9 dalam Peraturan otoritas jasa keuangan nomor 12 / pojk.05/2014 tentang perizinan usaha dan kelembagaan lembaga keuangan mikro menyebutkan bahwa Modal disetor atau simpanan pokok, simpanan wajib, dan hibah LKM ditetapkan berdasarkan cakupan wilayah usaha yaitu desa/kelurahan, kecamatan, atau kabupaten/kota. Jumlah modal disetor atau simpanan pokok, simpanan wajib, dan hibah LKM ditetapkan paling sedikit:

- a. Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), untuk cakupan wilayah usaha desa/kelurahan;
- b. Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah), untuk cakupan wilayah usaha kecamatan; atau

c. Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), untuk cakupan wilayah usaha kabupaten/kota.

Paling kurang 50% (lima puluh persen) dari modal disetor atau simpanan pokok, simpanan wajib, dan hibah wajib digunakan untuk modal kerja.

2.4. Kebijakan tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan

2.4.1. Pengertian Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP)

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1989, yang dimaksud dengan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) adalah Badan Usaha Kredit Pedesaan Milik Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. BUKP didirikan dengan maksud dan tujuan mengembangkan perekonomian pedesaan dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat pedesaan dengan menyediakan dana pembangunan dengan prosedur sederhana, cepat dan murah.

Tugas dan Fungsi BUKP adalah: mendekatkan permodalan dengan sistem perkreditan yang mudah dan terarah pada masyarakat pedesaan; mengindarkan masyarakat pedesaan dari pelepas uang/pengijon dan rentenir; menciptakan pemerataan dalam kesempatan berusaha bagi golongan ekonomi lemah; memberikan pelayanan kepada masyarakat pedesaan dengan menyediakan modal melalui sistem perkreditan yang diarahkan pada peningkatan kegiatan ekonomi produktif.

2.4.2. Pendirian Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP)

Pendirian BUKP ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Badan Usaha Kredit Pedesaan saat ini tersebar di 75 Kecamatan di wilayah Kabupaten dan Kota se-Provinsi DIY yang pendiriannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Badan Usaha Kredit Pedesaan berkedudukan di ibukota kecamatan dengan wilayah usaha yang terbatas pada wilayah kecamatan di mana BUKP tersebut berkedudukan. Di tingkat desa dapat dibentuk unit-unit pelayanan BUKP. Latar belakang pendirian BUKP adalah untuk memerangi rentenir dan meningkatkan akses keuangan bagi masyarakat pedesaan dan berpenghasilan rendah. Modal BUKP dimiliki oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Susunan Organisasi dan Tatakerja BUKP ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Pembinaan umum BUKP dilakukan oleh Gubernur sementara pengawasan umum dilakukan aparat pengawas fungsional pemerintah. Adapun pembinaan teknis BUKP dilakukan oleh BPD.

Pembubaran BUKP dan penunjukan likuidatur dilakukan oleh Gubernur atas pertimbangan Badan Pembina Tingkat I setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Jika BUKP dibubarkan semua utang dan kewajiban keuangan lainnya dibayar dari kekayaan BUKP yang bersangkutan sedang sisa lebih menjadi hak pemilik modal. Apabila setelah likuidasi tersebut masih terdapat kewajiban-kewajiban keuangan lainnya, maka hal ini menjadi tanggungjawab pemilik modal. Pertanggungjawaban likuidasi dilakukan oleh likuidatur kepada Gubernur yang kemudian memberikan pembebasan tanggungjawab tentang pekerjaan yang telah diselesaikannya (pasal 25).

2.4.3. Modal Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP)

Modal dasar setiap BUKP sebesar Rp. 50.000.000,00 (Lima puluh juta rupiah) merupakan kekayaan Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota Daerah Tingkat II dan Pemerintah Desa yang dipisahkan. Untuk pertama kali modal disetor sebesar Rp. 5.000.000,00 (Lima juta rupiah) setiap BUKP atas beban Pemerintah Daerah yang diberikan sebagai setoran modal bagi:

- a. Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II se Daerah Istimewa Yogyakarta;
 - Rp. 2.500.000,00 (Dua juta lima ratus ribu rupiah) Pemerintah Daerah;
 - Rp. 500.000,00 (Lima ratus ribu rupiah) Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II;
 - Rp. 2.000.000,00 (Dua juta rupiah) Pemerintah Desa.
- b. Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta :
 - Rp. 3.500.000,00 (Tiga juta lima ratus ribu rupiah) Pemerintah Daerah;
 - Rp. 1.500.000,00 (Satu juta lima ratus ribu rupiah) Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta.

Berdasarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 5 tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah dan Perseroan Terbatas Asuransi Bangun Askrida, Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada BUKP DIY (pasal 9). Nilai penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 sebesar Rp. 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah). Penyertaan modal tersebut berasal dari modal yang telah disetor dan ditempatkan sebesar Rp. 13.586.959.724,00 (tiga belas miliar lima ratus delapan puluh enam juta sembilan ratus lima puluh sembilan ribu tujuh ratus dua puluh empat rupiah) dan penambahan penyertaan modal sebesar Rp. 6.413.040.276,00 (enam miliar empat ratus tiga belas juta empat puluh ribu dua ratus tujuh puluh enam rupiah) yang dianggarkan dari APBD. Penyertaan modal selanjutnya dapat dilaksanakan setelah dilakukan perubahan struktur organisasi BUKP DIY sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan BUKP DIY, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro mewajibkan semua lembaga keuangan mikro untuk memiliki badan hukum, ijin pendirian, dan ijin usaha dari otoritas yang berwenang. Tidak terkecuali bagi Badan Usaha Kredit Pedesaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (LKM), BUKP masih bisa beroperasi sampai dengan satu tahun sejak Undang-Undang ini diberlakukan yaitu sampai dengan tahun 2016. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Nomor 12/POJK.05/2014 tentang Perijinan Usaha dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro Pasal 29 ayat (1) menyatakan bahwa BUKP yang telah berdiri dan beroperasi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro serta belum mendapatkan ijin usaha berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, wajib memperoleh ijin usaha melalui pengukuhan sebagai LKM kepada OJK paling lambat tanggal 8 Januari 2016.

2.5. Regulasi tentang Badan Usaha Milik Daerah

2.5.1. Pengertian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Dalam pasal 331 Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa:

- (1) Daerah dapat mendirikan BUMD
- (2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- (3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah.
- (4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
 - a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
 - b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
 - c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.
- (5) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:
 - a. kebutuhan Daerah; dan
 - b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Modal BUMD bersumber dari: penyertaan modal Daerah; pinjaman; hibah dan sumber modal lainnya. Sumber modal lainnya berasal dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham. Dalam pasal 333 dijelaskan bahwa penyertaan modal Daerah harus ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah yang dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil diperoleh dengan

melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.5.2. Pengertian Perusahaan Umum Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 334, yang dimaksud dengan Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah. Perusahaan umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Pasal 335 dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas. Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Terkait dengan laba perusahaan umum daerah, dalam pasal 336 dijelaskan bahwa laba perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba perusahaan umum Daerah yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal. Laba perusahaan umum Daerah dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal. Laba perusahaan umum Daerah digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

Agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional, perusahaan umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah. Ketentuan lebih lanjut

mengenai restrukturisasi perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 338 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa perusahaan umum Daerah dapat dibubarkan. Pembubaran perusahaan umum Daerah ditetapkan dengan Perda. Kekayaan perusahaan umum Daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

2.5.3. Pengertian Perusahaan Perseroan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 339, yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Pembentukan badan hukum Perusahaan perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda, dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas.

Organ perusahaan perseroan Daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris. Perusahaan perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen (pasal 341).

Perusahaan perseroan Daerah dapat dibubarkan. Kekayaan Daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan perseroan Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

2.5.4. Pengelolaan BUMD

Pasal 343 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:

- a. tata cara penyertaan modal;
- b. organ dan kepegawaian;
- b. tata cara evaluasi;
- c. tata kelola perusahaan yang baik;
- d. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- e. kerjasama;
- f. penggunaan laba;
- g. penugasan Pemerintah Daerah;
- h. pinjaman;
- i. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
- j. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
- k. perubahan bentuk hukum;
- l. kepailitan; dan
- m. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

BAB III

ANALISIS PERMASALAHAN DAN SOLUSI KERJASAMA PENGEMBANGAN BADAN USAHA KREDIT PEDESAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

3.1. Perkembangan Kinerja Badan Usaha Kredit Pedesaan

Selama lima tahun terakhir (Tahun 2010-2014), kinerja BUKP mengalami peningkatan. Meskipun mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan selama lima tahun, namun jika dilihat dari tahun ke tahun, terlihat bahwa pertumbuhan aset cenderung mengalami penurunan. Tercatat pada tahun 2014, aset BUKP se-DIY hanya tumbuh 2,70 persen dari tahun sebelumnya dan merupakan pertumbuhan yang paling rendah selama lima tahun terakhir (lihat Tabel 3.1).

Tabel 3.1. Perkembangan Aset BUKP se-DIY Tahun 2010-2014

Tahun	Aset (Rp)	Pertumbuhan (%)
2010	106.804.365.327	30,32
2011	135.013.110.164	26,41
2012	154.059.857.573	14,10
2013	173.636.312.903	12,70
2014	178.323.022.799	2,70

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2009-2014.

Pesatnya perkembangan aset selama lima tahun tersebut tidak terlepas dari meningkatnya modal dan ekuitas BUKP serta tingginya penghimpunan dana masyarakat. Modal disetor ini berasal dari Pemda DIY, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa (lihat Tabel 3.2).

**Tabel 3.2. Perkembangan Modal BUKP se-DIY Tahun 2010-2014
(dalam Rupiah)**

Tahun	Modal di Setor	Pertumb. (%)	Ekuitas	Pertumb. (%)
2010	15.641.109.815	6,34	26.098.132.145	13,40
2011	17.641.109.816	12,79	32.521.321.222	24,61
2012	17.641.109.816	0	33.370.033.264	2,61
2013	24.054.150.092	36,35	42.850.183.074	28,41
2014	26.379.551.458	9,67	49.045.841.431	14,46

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2010-2014.

Ekuitas BUKP DIY terdiri dari Modal Disetor, Modal Donasi, Cadangan, Laba/(Rugi) bersih tahun lalu dan Laba/(Rugi) bersih tahun berjalan. Total ekuitas BUKP DIY dalam kurun 5 tahun terakhir (2010-2014) diketahui mengalami pertumbuhan setiap tahunnya. Pada tahun 2014 total ekuitas BUKP DIY tercatat sebesar Rp 49.045.841.431, atau mengalami pertumbuhan sebesar 46 persen dibandingkan tahun 2010 yang sebesar Rp 26.098.132.145 (Tabel 3.2).

Penghimpunan dana masyarakat yang cukup besar mampu mendorong bisnis BUKP menjadi lebih besar. Meskipun tidak dijamin oleh pemerintah, kepercayaan masyarakat untuk menabung di BUKP masih cukup besar. Masyarakat menganggap BUKP adalah milik Pemerintah Daerah, sehingga merasa aman untuk menabung di BUKP. Kedekatan antara pengelola BUKP dengan masyarakat, menjadi faktor penting untuk menarik kepercayaan masyarakat tersebut. Selama lima tahun terakhir, penghimpunan dana masyarakat meningkat cukup pesat. Pada tahun 2010, penghimpunan dana masyarakat baru mencapai Rp 65.309.043.038. Penghimpunan dana masyarakat selama lima tahun terakhir tumbuh 180 persen, menjadi Rp 117.883.529.627 pada tahun 2014. Namun demikian seperti halnya perkembangan aset, perkembangan penghimpunan dana masyarakat oleh BUKP se-DIY dari tahun ke tahun juga cenderung mengalami penurunan pertumbuhan (2010-2014), baru pada tahun 2013 dan 2014 penghimpunan dana masyarakat mengalami kenaikan pertumbuhan dibanding tahun sebelumnya (lihat Tabel 3.3).

Tabel 3.3. Perkembangan Penghimpunan Dana Masyarakat dan Penyaluran Kredit oleh BUKP se-DIY Tahun 2010-2014 (dalam Rupiah)

Tahun	Penghimpunan Dana Masyarakat	Pertumbuhan (%)	Penyaluran Kredit	Pertumbuhan (%)
2010	65.309.043.038	37,27	81.393.781.417	24,90
2011	84.212.816.909	28,95	100.563.514.605	23,55
2012	93.312.883.351	10,81	105.692.727.639	9,53
2013	103.667.952.031	11,10	121.864.928.901	15,30
2014	117.883.529.627	13,71	122.860.889.657	0,82

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2009-2014.

Selama lima tahun terakhir, kredit yang disalurkan tumbuh sebesar 150 persen, dari Rp 81.393.781.417 pada tahun 2010 menjadi Rp 122.860.889.657 tahun 2014. Pertumbuhan kredit yang disalurkan pada tahun 2013 dan 2014 tidak setinggi pada tahun-tahun sebelumnya namun pertumbuhannya tercatat positif. Tingginya pertumbuhan kredit yang disalurkan ini menunjukkan meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap BUKP dan kinerja pengelola BUKP.

Peningkatan kinerja BUKP se-DIY juga ditunjukkan dengan semakin efisiennya operasional BUKP. Rasio Beban Operasional dengan Pendapatan Operasional (BOPO) dari tahun 2010-2014 cenderung fluktuatif. Pada tahun 2010, rasio BOPO mencapai 75 persen, sedangkan tahun 2011 mencapai 69 persen. Pada tahun 2012 rasio BOPO mengalami kenaikan dibandingkan tahun 2011 yaitu menjadi sebesar 74 persen. Pada tahun 2013 kembali mengalami kenaikan menjadi 75 persen. Namun pada tahun 2014 rasio BOPO sedikit lebih rendah dibandingkan tahun 2013 yaitu menjadi 74 persen (lihat Tabel 3.4).

Tabel 3.4. Rasio Beban Operasional dengan Pendapatan Operasional BUKP se-DIY Tahun 2010-2014

Tahun	Beban Operasional (Rp)	Pendapatan Operasional (Rp)	Rasio BOPO %
2010	20.390.182.117	27.166.459.288	75%
2011	20.199.232.976	29.237.435.091	69%
2012	25.074.073.712	33.533.174.746	74%
2013	27.226.925.879	36.117.891.925	75%
2014	33.023.624.464	44.400.058.898	74%

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2010-2014.

Selama lima tahun terakhir, perolehan laba BUKP se-DIY tumbuh sebesar 142%. Pada tahun 2010, laba baru mencapai sebesar Rp 5.936.198.840, sampai dengan tahun 2013 laba BUKP DIY terus mengalami pertumbuhan meskipun tidak setinggi tahun-tahun sebelumnya. Pada tahun 2014 pertumbuhan laba BUKP lebih kecil dibandingkan tahun sebelumnya yakni sebesar 3,86 persen atau menjadi sebesar Rp 8.458.471.331 (lihat Tabel 3.5).

Tabel 3.5. Perkembangan Laba BUKP se-DIY Tahun 2009-2014

Tahun	Lab a (Rp)	Pertumbuhan (%)
2010	5.936.198.840	33,84
2011	8.964.875.404	51,02
2012	7.403.797.594	-17,41
2013	8.144.432.852	10,01
2014	8.458.471.331	3,86

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2010-2014.

Perkembangan kredit BUKP se-DIY dari tahun 2010 sampai dengan 2014 cenderung mengalami peningkatan, persentase kredit lancar cukup tinggi rata-rata mencapai 75,47% setiap tahunnya. Jumlah nilai kredit juga mengalami peningkatan setiap tahunnya dari Rp. 65.758 tahun 2010 menjadi Rp. 80.254.609.389 pada tahun 2011. Pada tahun 2014 kredit lancar berjumlah Rp 86.993 miliar (lihat Tabel 3.6).

Perkembangan kredit bermasalah BUKP se-DIY tahun 2010-2014 cenderung mengalami kenaikan. Kredit dengan kolektibilitas macet pada tahun 2010 tercatat sebesar 7,04% atau mencapai Rp. 5.729 milyar. Pada tahun 2011 persentase kredit macet sedikit mengalami kenaikan menjadi sebesar 9,66% atau sebesar Rp. 9.856.475.179. Pada tahun 2013 persentase kredit macet kembali mengalami kenaikan yaitu sebesar 16,47 atau mencapai Rp 20 milyar, kemudian pada tahun 2014 kredit macet BUKP DIY masih mengalami kenaikan yaitu sebesar 19,80% atau mencapai Rp 24,610 milyar (lihat Tabel 3.6).

Kolektibilitas diragukan dan kurang lancar selalu mengalami kenaikan setiap tahunnya. Secara rata-rata kolektibilitas diragukan mencapai 5,24% setiap tahunnya. Sedangkan untuk kolektibilitas kurang lancar secara rata-rata mencapai 6,56% setiap tahunnya.

Tabel 3.6. Perkembangan Kredit Bermasalah BUKP se-DIY

Kolektibilita	Keterangan	2010	2011	2012	2013	2014	Rata-
Lancar	Juta Rp.	65.758	80.254	79.974	87.961	86,993	80,188
	Orang	21.274	23.606	21.202	23.859	20.695	22.127
	%	80,81	78,69	75,65	72,18	70,01	75,47
Kurang Lancar	Juta Rp.	6.112	7.741	7.720	7.765	5.645	6.816
	Orang	2.387	2.983	2.631	3.825	1.418	2.649
	%	7,51	7,59	7,30	5,86	4,54	6,56
Diragukan	Juta Rp.	3.901	5.426	5.271	6.681	7.009	5.658
	Orang	1.488	1.540	1.466	1.284	1.173	1.353
	%	4,79	5,32	4,99	5,48	5,64	5,24
Macet	Juta Rp.	5.729	9.856	12.457	20.076	24.610	14.546
	Orang	7.262	8.826	9.598	10.982	11.115	9.557
	%	7,04	9,66	11,78	16,47	19,80	12,95

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2010-2014.

3.2. Permasalahan Kerjasama Pengembangan BUKP.

Ada beberapa permasalahan yang menghambat kerjasama pemerintah dan pihak ketiga dalam pengembangan BUKP. Selama ini perbankan belum dapat bekerjasama dengan BUKP dalam penyaluran kredit karena legalitas BUKP yang dianggap masih belum kuat. Kerjasama yang ada baru berupa pembinaan teknis terhadap BUKP oleh Bank Pembangunan Daerah DIY (BPD DIY). Permasalahan BUKP menjadi catatan tersendiri dalam pemeriksaan BPKP. Resume Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Kegiatan Operasional Badan Usaha Kredit Pedesaan Provinsi DIY Tahun 2010 dan 2011 (s.d. Juni) di Yogyakarta Nomor: 24/LHP/XVIII.YOG/10/2011 tanggal 11 Oktober 2011 diantaranya menyebutkan bahwa (1) BUKP tidak terdaftar di Bank Indonesia sebagai BPR namun beroperasi seperti Bank; dan (2) BUKP beroperasi tanpa memiliki Struktur Organisasi dan Tata Kerja serta Standar Operasi dan Prosedur (SOP). Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi DIY melalui Laporan Hasil Kajian Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Provinsi DIY Nomor: LAP-494/PW12/3/2011 tanggal 30 Desember 2011 memberikan 2

(dua) pilihan kebijakan yang didasarkan pada analisis risiko, yaitu: (1) Status Quo atau (2) Pembentukan PD BPR BUKP.

Pendirian BUKP didasarkan pada Perda Nomor 1 Tahun 1989 tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pertimbangan keluarnya Perda tersebut adalah:

1. potensi ekonomi di pedesaan sebagian besar masih perlu ditunjang dengan tersedianya dana murah dalam jumlah yang cukup memadai;
2. untuk memenuhi kebutuhan akan dana tersebut diperlukan suatu Lembaga Perkreditan yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat pedesaan dengan prosedur yang sederhana, cepat dan murah namun tetap dapat diawasi dan dikendalikan yang diharapkan mampu mandiri serta mampu menghasilkan keuntungan;
3. pengelolaan bantuan pedukuhan/dusun yang selama ini telah dilaksanakan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dinilai mempunyai dampak positif terhadap pertumbuhan perekonomian di pedesaan, sehingga perlu ditingkatkan pengelolaan dan permodalannya dengan pola kredit untuk menumbuhkan jiwa wira usaha masyarakat di pedesaan;
4. Lembaga Perkreditan yang sesuai untuk mencapai maksud di atas adalah Badan Usaha Kredit Pedesaan;
5. Bank Pembangunan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berperan serta dalam meningkatkan fungsi dan perannya sebagai pengembang perekonomian daerah untuk memperluas jaringan pelayanannya sampai kepada masyarakat pedesaan.

Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 1989 tentang BUKP Propinsi DIY telah diatur mengenai lapangan usahanya. Lapangan usaha BUKP ialah melakukan usaha pemberian kredit untuk kegiatan usaha yang produktif bagi golongan ekonomi lemah (Bab VI Pasal 6). Di dalam perkembangannya, lapangan usaha BUKP bertambah menjadi pemberian kredit dan penghimpunan dana. BUKP menghimpun dana masyarakat dengan menerima simpanan yang terdiri dari simpanan wajib, tabungan dan deposito. Dasar

penghimpunan dana yang dilakukan oleh BUKP adalah adanya Keputusan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Usaha BUKP untuk melakukan penghimpunan dana masyarakat adalah ilegal. Pendapat ini mendasarkan diri pada UU Perbankan No 7 Tahun 1992 jo UU No 10 Tahun 1998 Pasal 16, isinya adalah setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Menteri, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan Undang-undang tersendiri.

Selain permasalahan legalitas, BUKP juga memiliki permasalahan tingginya kredit bermasalah. Berdasarkan laporan per tanggal 31 Desember 2014, kredit bermasalah total BUKP di DIY sebesar 29,98 persen. Tingginya kredit bermasalah mengindikasikan permasalahan SDM BUKP. Peningkatan SDM BUKP diperlukan agar mampu mengelola kredit dengan baik sehingga kredit bermasalah dapat ditekan.

3.3. Berbagai Alternatif Solusi Pengembangan Badan Usaha Kredit Pedesaan

Badan Usaha Kredit Pedesaan didirikan berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 1989 tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 1989 tentang BUKP Propinsi DIY telah diatur mengenai lapangan usahanya. Lapangan usaha BUKP ialah melakukan usaha pemberian kredit untuk kegiatan usaha yang produktif bagi golongan ekonomi lemah (Bab VI Pasal 6). Di dalam perkembangannya, lapangan usaha BUKP bertambah menjadi pemberian kredit dan penghimpunan dana. BUKP menghimpun dana masyarakat dengan menerima simpanan yang terdiri dari simpanan wajib, tabungan dan deposito. Dasar penghimpunan dana yang dilakukan oleh BUKP adalah adanya Keputusan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bertambahnya lapangan usaha BUKP ini tentunya tidak lagi sesuai dengan Perda Nomor 1 Tahun 1989 dan melanggar peraturan perundangan. Usaha BUKP untuk melakukan penghimpunan dana masyarakat bertentangan dengan Undang-Undang Perbankan. Undang-Undang Perbankan No 7 Tahun 1992 jo UU No 10 Tahun 1998 Pasal 16 mengemukakan bahwa setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Menteri, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan Undang-undang tersendiri. Berdasarkan peraturan ini, penghimpunan dana hanya boleh dilakukan oleh Bank Umum atau BPR itupun setelah terlebih dahulu memperoleh izin usaha atau apabila diatur dengan undang-undang tersendiri (Koperasi Simpan Pinjam berdasarkan UU Perkoperasian).

Pasal 58, UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan jo. UU No 10 Tahun 1998, menyatakan bahwa Lembaga Dana Kredit Pedesaan (Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pitih Nagari, dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu) **diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat** berdasarkan Undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 19, Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat menyatakan bahwa Lembaga-lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 yang belum memperoleh izin usaha sebagai BPR wajib mengajukan izin usaha selambat-lambatnya tanggal 30 Oktober 1997. Sampai dengan batas waktu tersebut, masih banyak LKM yang belum memenuhi syarat untuk dikukuhkan sebagai BPR, bahkan banyak yang tidak ingin dikukuhkan sebagai BPR seperti LPD Bali.

Mengingat BUKP dalam operasionalnya menghimpun dana masyarakat, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, BUKP wajib mengajukan ijin usaha kepada Otoritas Jasa Keuangan melalui pengukuhan. Pasal 39 Undang-Undang LKM menyatakan bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai

berlaku, Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP), Baitul Maal wa Tamwil (BMT), Baitul Tamwil Muhammadiyah (BTM), dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu tetap dapat beroperasi sampai dengan 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini berlaku (8 Januari 2016). Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan LKM, Pasal 29 ayat 1 menyatakan bahwa Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP), Baitul Maal wa Tamwil (BMT), Baitul Tamwil Muhammadiyah (BTM), dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu yang telah berdiri dan telah beroperasi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, serta belum mendapatkan izin usaha berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, **wajib memperoleh izin usaha** melalui pengukuhan sebagai LKM kepada OJK paling lambat tanggal 8 Januari 2016.

Berdasarkan peraturan perundangan yang ada, BUKP DIY dapat memiliki tiga alternatif untuk pengembangan usahanya sesuai peraturan perundangan yang ada. Ketiga alternatif tersebut adalah menjadi: 1) PT. BUKP DIY; 2) PT. LKM BUKP; atau 3) PT. BPR BUKP DIY. Adapun uraian penjelasan mengenai ketiga alternatif di atas dapat disampaikan berikut ini.

1. PT. BUKP DIY

Badan Usaha Kredit Pedesaan DIY saat ini sesuai dengan Perda Nomor 1 Tahun 1989 pasal 9, modalnya berasal dari kekayaan Pemerintah DIY, Pemerintah Kabupaten dan Kota serta Pemerintah Desa yang dipisahkan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 304 ayat (1), Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Pasal 331 Undang-Undang Pemerintah

Daerah ayat (2) menyebutkan bahwa pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda. Di dalam ayat (3) disebutkan bahwa BUMD terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah. Penjelasan mengenai kedua jenis BUMD tersebut terdapat pada Pasal 334, yang menyatakan bahwa Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah.

Berdasarkan peraturan perundangan di atas, modal BUKP berasal dari kekayaan Pemerintah DIY, Pemda Kabupaten dan Kota, serta Pemerintah Desa yang dipisahkan. Berarti BUKP berdasarkan peraturan perundangan mendapatkan penyertaan modal dari pemerintah daerah, sehingga dapat disebut sebagai Badan Usaha Milik Daerah. Penyertaan modal ke dalam BUKP dilakukan oleh lebih dari satu daerah. Maka badan hukum yang sesuai dengan peraturan perundangan untuk BUKP adalah perusahaan perseroan Daerah. BUKP yang ada saat ini harus segera disesuaikan menjadi PT. BUKP melalui Perda.

Bisnis utama BUKP dikembalikan lagi menjadi penyaluran kredit atau pembiayaan bagi UMKM di wilayah Provinsi DIY. Adapun simpanan masyarakat yang saat ini dihimpun oleh BUKP-BUKP dapat dicarikan solusi dengan beberapa macam alternatif.

Implikasi Kebijakan :

1. Mencabut Perda Nomor 1 Tahun 1989 tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan dan menggantinya dengan Perda PT. Badan Usaha Kredit Pedesaan.
2. BUKP menghentikan kegiatannya dalam menghimpun dana masyarakat sebelum tanggal 8 Januari 2016 dengan mencabut Keputusan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta agar tidak melanggar Undang-undang Lembaga Keuangan Mikro (LKM).

3. BUKP-BUKP harus mengembalikan dana simpanan nasabah yang jumlah totalnya sebesar Rp. 117.883.529.627 secara bertahap.
4. Pemda DIY harus mengalokasikan dana bergulir dan modal investasi non-permanen lainnya untuk menambah permodalan BUKP-BUKP agar dapat terus berkembang.

Keunggulan :

1. Operasional di lapangan tidak mengalami perubahan seperti BUKP saat ini dan tetap dapat melayani masyarakat yang tidak *bankable*.
2. Pemerintah DIY, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa tetap dapat menerima bagian laba sebagai PAD.
3. Karyawan mendapatkan kepastian kerja.

Kelemahan:

1. BUKP tidak diperbolehkan menghimpun dana masyarakat, sehingga peningkatan kapasitas layanan kredit kepada masyarakat sangat tergantung dari kebijakan penambahan modal oleh pemerintah daerah.
2. Persepsi masyarakat terhadap kredit/pinjaman yang berasal dari pemerintah memiliki reputasi yang kurang baik, dianggap sebagai bantuan modal pemerintah sehingga tingkat pengembaliannya kurang baik.
3. Pemerintah DIY harus mengalokasikan anggaran cukup besar untuk mengembalikan dana simpanan masyarakat yang sudah terlanjur dihimpun oleh BUKP-BUKP.

Pengendalian Resiko:

1. Pemerintah dan DPRD perlu menyiapkan dulu anggaran untuk talangan jika masyarakat menarik dananya secara tiba-tiba, baru dihentikan kegiatan BUKP dalam menghimpun dana masyarakat.
2. Perangkat aturan perlu dipersiapkan terlebih dahulu untukantisipasi gejala yang dapat muncul akibat masalah likuiditas.
3. Perlu sosialisasi dan edukasi bagi masyarakat agar tingkat pengembaliannya baik.

Sumber Pengembalian Simpanan Masyarakat di BUKP:

Simpanan masyarakat dalam bentuk Dana Pihak Ketiga (DPK) di BUKP per 31 Desember 2014 adalah Rp 117.883.529.627. Simpanan tersebut akan dikembalikan secara bertahap dalam waktu lima tahun. Jumlah DPK yang dikembalikan per tahun adalah Rp 23.576.705.925. Prioritas pengembalian adalah: 1) nasabah yang tidak memiliki pinjaman di BUKP; 2) nasabah masih memiliki kredit di BUKP dengan status lancar. Bagi nasabah yang dananya belum dikembalikan tetap akan diberikan kompensasi sesuai aturan yang berlaku.

Sumber dana pengembalian bisa berasal dari dana APBD melalui investasi non-permanen (dana bergulir) dan pengembalian kredit BUKP yang lancar. Berdasarkan data per 31 Desember 2014, kredit yang disalurkan sebesar Rp 122.860.889.657. Tingkat pengembalian kredit yang lancar sebesar 70 persen. Asumsi jangka waktu kredit tiga tahun, maka dalam tahun pertama akan masuk angsuran kredit sebesar Rp 28.667.540.920. Kebutuhan dana untuk mengembalikan simpanan masyarakat sebesar Rp 23.576.705.925 pada setiap tahunnya dapat dipenuhi dari Rp 10.000.000.000 dana APBD investasi non-permanen (modal bergulir) dan sisanya Rp 13.576.705.925 angsuran kredit yang tidak diputar kembali.

Tabel 3.7. Simulasi Sumber Dana untuk Pengembalian Simpanan Masyarakat di BUKP

No	Uraian	Rupiah
1	DPK 2014	117.883.529.627
2	Pengembalian DPK 5 tahun	23.576.705.925
3	Penyaluran Kredit	122.860.889.657
4	Pengembalian kredit per tahun	28.667.540.920
5	Sumber pengembalian DPK:	
	a. APBD Investasi Non-Permanen	10.000.000.000
	b. Pengembalian Kredit BUKP	13.576.705.925

Sumber: DPPKA DIY 2014, data diolah.

Simulasi pengembalian di atas bisa lebih cepat apabila kemampuan keuangan daerah memungkinkan. Potensi yang bisa dioptimalkan adalah sumber-sumber dana bergulir baik dari APBD maupun APBN. Apabila modal bergulir dapat disatukan melalui satu pintu, yaitu lewat BUKP, maka pengembalian dana masyarakat bisa lebih cepat.

Mekanisme Pengembalian Dana Simpanan Masyarakat:

Ada dua alternatif mekanisme pengembalian dana simpanan masyarakat, yaitu: 1) dikembalikan secara langsung kepada masyarakat oleh BUKP-BUKP secara bertahap; dan 2) dikembalikan melalui BPD yang selama ini telah bekerjasama dengan BUKP sebagai pembina BUKP dan tempat penempatan likuiditas BUKP.

1. Mekanisme Langsung

Pada alternatif ini, dana simpanan masyarakat akan dikembalikan secara bertahap dan langsung oleh BUKP. Masyarakat dapat menarik uangnya secara bertahap di kantor-kantor BUKP. Persyaratan penarikan simpanan adalah:

- 1) dapat menunjukkan buku tabungan atau simpanan yang sah;
- 2) tabungan/simpanannya tidak sedang dijadikan sebagai agunan kredit /pinjaman di BUKP;
- 3) telah jatuh tempo sesuai persyaratan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Mekanisme ini memerlukan persyaratan ketersediaan keuangan daerah untuk mengembalikan simpanan masyarakat yang tercatat per 31 Desember 2014 sebesar Rp. 117.883.529.627. Risiko terburuk dari kondisi ini adalah masyarakat begitu mengetahui BUKP tidak diperbolehkan lagi menghimpun simpanan masyarakat, mereka akan menarik simpanannya ketika telah jatuh tempo. Industri keuangan adalah industri yang sangat sensitif terhadap isu, sehingga pengelolaan isu-isu kondisi industri tersebut harus dilakukan dengan baik. Apabila tidak dilakukan penjelasan yang baik kepada masyarakat, dapat dikhawatirkan terjadi *rush* (penarikan dana besar-besaran) oleh masyarakat di BUKP-BUKP yang ada. Pemerintah daerah harus mengantisipasi hal ini dengan menyediakan anggaran sebesar Rp 117.883.529.627 secara penuh di tahun pertama yang dianggarkan melalui APBD. Anggaran tersebut dapat dihimpun dari modal bergulir yang selama beberapa tahun ini tidak disalurkan dan tersebar ke berbagai lintas sektor atau lembaga melalui investasi non-permanen Pemda DIY. Dana bergulir ini dapat digunakan untuk meningkatkan modal yang dikelola oleh BUKP-BUKP untuk menggantikan modal yang berasal dari simpanan masyarakat.

2. Mekanisme Tidak Langsung

Alternatif kedua adalah melalui mekanisme pengembalian simpanan masyarakat secara tidak langsung. Simpanan masyarakat yang selama ini dilakukan secara langsung di BUKP-BUKP akan dipindahkan secara bertahap ke BPD. BUKP akan membukakan rekening simpanan masyarakat yang selama ini menabung di BUKP ke rekening simpanan BPD dalam bentuk tabungan atau deposito. Mekanisme ini memiliki keunggulan tetap terbentuknya aset masyarakat yang selama ini menjadi nasabah BUKP. Apabila diberikan dalam bentuk tunai, maka dikhawatirkan aset yang telah terbentuk selama ini akan digunakan untuk keperluan konsumtif, sehingga kurang mendidik masyarakat. Pengembalian dana simpanan nasabah BUKP-BUKP diwujudkan dalam bentuk simpanan tabungan atau deposito BPD. Secara psikologis, mekanisme pengembalian secara tidak langsung ini juga menghindarkan terjadinya *rush* (penarikan dana secara besar-besaran) di BUKP. Melalui edukasi yang baik, masyarakat akan merasa diuntungkan karena simpanannya sekarang menjadi lebih terjamin karena dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Diperlukan kepercayaan dan kerjasama antara BUKP dan BPD agar mekanisme ini bisa terwujud.

Tahap Perencanaan:

1. Pembahasan MoU BPD dengan BUKP-BUKP se-DIY mengenai simpanan, penyaluran kredit, dan kerjasama strategis lainnya.
2. Sosialisasi ke nasabah.
3. Implementasi kerjasama.

Diharapkan dalam waktu kurang dari satu tahun, tahap kerjasama sebagai solusi jangka pendek ini bisa terwujud.

Peran Para Pihak:

1. Biro Perekonomian dan SDA membantu menyiapkan solusi jangka pendek mengatasi permasalahan BUKP.
2. DPPKA mendampingi BUKP untuk penyusunan MoU dengan BPD dan menyiapkan, SOP, Tata Organisasi.

3. Pemkab/Pemkot membantu sosialisasi kerjasama BUKP dengan BPD.

Tahap Operasional:

1. BUKP menyetorkan simpanan masyarakat yang dihimpunnya ke BPD untuk dibukakan rekening atas nama secara bertahap.
2. BPD menyalurkan kredit mikro ke masyarakat melalui BUKP untuk memberikan kelonggaran likuiditas bagi BUKP menggantikan dana simpanan dihentikan oleh BUKP dan ditarik ke BPD untuk dikembalikan pada masyarakat dalam bentuk tabungan di BPD.
3. Masyarakat selanjutnya tetap dapat menabung di BPD. Bunga simpanan dan deposito yang diberikan kepada masyarakat mengacu pada bunga simpanan dan bunga deposito yang dikeluarkan oleh LPS.
4. BUKP menyalurkan kredit ke masyarakat dengan tetap mematuhi prinsip kehati-hatian dan analisis kredit yang baik.

Implikasi Kebijakan:

1. Diperlukan komitmen BUKP dan BPD dalam melakukan pembahasan kerjasama dan implementasinya.
2. Perubahan format laporan keuangan, SOP, tata kelola organisasi.
3. Diperlukan sosialisasi intensif dan persuasif kepada nasabah dan masyarakat agar tidak terjadi gejala ketidakpercayaan terhadap perubahan tersebut.
4. Peralihan pengelolaan simpanan masyarakat dari BUKP ke BPD.

Keunggulan:

1. Tidak merubah karakteristik BUKP yang ada saat ini, khususnya pelayanan keuangan mikro bagi masyarakat pedesaan dan berpendapatan rendah.
2. Tidak merubah struktur bisnis BUKP yang ada saat ini.
3. Pengembalian dana simpanan masyarakat di BUKP dapat dilakukan secara bertahap tanpa masyarakat khawatir kehilangan dananya.
4. Penghimpunan aset masyarakat yang sudah ada selama ini tetap dapat berlangsung.

5. BUKP mendapatkan tambahan suntikan likuiditas baik dari pemerintah daerah maupun BPD.

Kelemahan:

1. Dapat menimbulkan gejolak terkait simpanan masyarakat yang sudah terlanjur terhimpun cukup besar di BUKP. Masyarakat dimungkinkan akan menarik dananya karena kekhawatiran mendapatkan bunga simpanan jauh lebih rendah daripada biasanya.
2. Penyaluran kredit BPD melalui BUKP sangat tergantung kondisi likuiditas BPD dan kesanggupan BUKP dalam memenuhi persyaratan bank teknis yang diatur dalam peraturan perundangan perbankan.

Pengendalian Risiko:

1. Pelatihan dan pendampingan SDM BUKP dalam membuat laporan keuangan dan administrasi.
2. Sosialisasi ke nasabah BUKP dan masyarakat tentang manfaat perubahan status ini bagi nasabah dan masyarakat.
3. Peningkatan kapasitas SDM BUKP.
4. Peningkatan kesepahaman dan kepercayaan antara BUKP dengan BPD.

2. PT. LKM BUKP DIY

Alternatif kedua pengembangan BUKP adalah mengajukan izin pengukuhan BUKP sebagai PT. LKM BUKP. Pengukuhan ini dimungkinkan berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 12/POJK.05/2014 Pasal 29. Dalam peraturan tersebut diberikan kesempatan kepada LKM-LKM yang telah berdiri sebelum keluarnya Undang-Undang Nomor 1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro untuk mengajukan pengukuhan izin usaha paling lambat 8 Januari 2016. Pada peraturan tersebut disebutkan bahwa LKM yang belum bisa memenuhi persyaratan peraturan perundangan diberi kesempatan selama maksimal lima tahun untuk memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam peraturan perundangan. Adapun persyaratan untuk mengajukan pengukuhan dapat disebutkan berikut ini.

1. Akta pendirian badan hukum.
2. Proyeksi laporan keuangan dan laporan kinerja keuangan 4 (empat) bulanan sejak LKM mulai melakukan kegiatan operasional untuk dua tahun pertama.
3. Laporan keuangan tahunan (posisi keuangan dan kinerja keuangan) selama dua tahun terakhir.
4. Laporan posisi keuangan penutupan dan laporan posisi keuangan pembukaan dari LKM yang akan dikukuhkan.
5. Kinerja pembiayaan LKM selama dua tahun terakhir.
6. Data direksi, dewan komisaris, pemegang saham.

Implikasi kebijakan:

1. Melakukan konsultasi kepada OJK terkait kondisi BUKP di DIY yang memiliki kekhususan dibandingkan dengan LKM-LKM lainnya, yaitu dimiliki oleh provinsi namun operasionalnya di tingkat kecamatan. Konsultasi diperlukan mengingat, BUKP merupakan satu-satunya LKM di Indonesia yang dimiliki oleh Provinsi.
2. Menyusun akta pendirian badan hukum Perseroan Terbatas yang paling sedikit memuat (POJK Nomor 12/POJK.05/2014 Pasal 5): nama dan tempat kedudukan; kegiatan usaha sebagai LKM secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah; permodalan; kepemilikan; dan wewenang, tanggung jawab, masa jabatan Direksi, Dewan Komisaris, dan DPS. Pembentukan Perseroan Terbatas cukup satu saja untuk menaungi BUKP-BUKP yang ada.
3. Mengajukan ijin usaha kepada OJK melalui pengukuhan sebagai PT. LKM BUKP dengan kondisi apa adanya: BUKP dimiliki oleh Pemda DIY (Provinsi), operasionalnya di tingkat kecamatan, menghimpun dana masyarakat, menyalurkan kredit ke masyarakat.

Keunggulan:

1. Tidak merubah karakteristik BUKP yang ada saat ini.
2. Memiliki legalitas yang lebih kuat.
3. Masih tetap dapat menghimpun simpanan masyarakat.

Kelemahan:

1. Jika BUKP DIY tidak mendapatkan perlakuan khusus dari OJK, maka kepemilikan BUKP harus diserahkan pada pemerintah Kabupaten/Kota.
2. Mekanisme pengajuan pengukuhan menjadi PT. LKM BUKP membutuhkan waktu lama karena harus mendapatkan ijin dari DPRD untuk membuat Perda pendirian Perseroan Terbatas BUKP.

Tahap Operasional:

1. Pemerintah daerah mengajukan surat konsultasi ke OJK terkait rencana pengajuan pengukuhan BUKP DIY menjadi PT. LKM BUKP.
2. Pemda DIY mengajukan Raperda Pendirian PT. LKM BUKP kepada DPRD.
3. Pemda DIY mengajukan ijin pengukuhan PT. LKM BUKP kepada OJK.
4. Pemda DIY melakukan pembenahan PT. LKM BUKP agar memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam peraturan perundangan tentang LKM.

3. PT. Bank Perkreditan Rakyat (BPR/S) BUKP DIY

BUKP-BUKP yang ada di Provinsi DIY diberikan status Bank Perkreditan Rakyat (BPR/S), dengan pilihan badan hukum Perseroan Terbatas. Adapun implementasinya adalah Pemda DIY mendirikan Perseroan Tebatas dengan modal yang sudah ada pada BUKP bersama Pemkab/Pemkot dan Pemdes. Dasar hukum pendirian PT. BPR BUKP adalah: Undang-Undang tentang Perseoran Tebatas, Undang-Undang tentang Perbankan dan Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro.

Tahap Perencanaan:

2. Menyusun struktur organisasi, rencana jumlah personil Direksi, Dewan pengawas dan karyawan serta rencana kantor dan sarana dan prasarana yang akan digunakan.
3. Menyususun Raperda Tentang pembentukan Perseroan Terbatas.
4. Menyusun Raperda Penyertaan Modal PT. BPR BUKP baik di Pemda DIY maupun di lima Kab/Kota (untuk modal disetor pendirian PT. BPR BUKP).
5. Rekrutmen calon Direksi, calon Dewan Pengawas dan calon karyawan PT. BPR BUKP. Karyawan BUKP yang sudah ada direkrut menjadi karyawan PT. BPR BUKP.

6. Mengajukan izin prinsip dan operasional PT. BPR BUKP DIY ke OJK.

Peran para pihak :

1. Biro Perekonomian: Menyusun studi kelayakan pendirian BPR/S BUKP.
2. DPPKA: Mempersiapkan proses perijinan BPR/S BUKP.

Implikasi Kebijakan :

1. Diperlukan Perda baru, yaitu: Perda BPR/S BUKP, perlu pendekatan dengan DPRD dan pihak terkait lainnya.
2. Perubahan kewenangan pembinaan dan pengawasan ke Bank Indonesia/Otoritas Jasa Keuangan.
3. Perubahan format laporan keuangan, SOP, tata kelola organisasi.
4. Pelatihan SDM agar memenuhi kompetensi standar pelayanan perbankan.
5. Pemilihan direksi dan komisaris yang memenuhi persyaratan Bank Indonesia.
6. Pengelolaan tunduk pada Peraturan Bank Indonesia.

Keunggulan:

1. Adanya SOP pengelolaan lembaga keuangan yang baku, dan standar-standar baku pengelolaan lainnya yang sudah diatur oleh Peraturan Bank Indonesia.
2. Mendapatkan pembinaan dan pengawasan dari Otoritas Jasa Keuangan.
3. Simpanan masyarakat dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan.
4. Jenjang karir karyawan lebih jelas, kesejahteraan menjadi relatif lebih baik.
5. Semua masyarakat bisa mengakses layanan keuangan BPR/S, tidak dibatasi hanya anggota saja.

Kelemahan:

1. SDM yang ada saat ini banyak yang belum memenuhi persyaratan.
2. Tingkat persaingan BPR di DIY sudah tinggi.
3. Indikator kinerja keuangan BUKP tidak memenuhi indikator kesehatan bank yang baik.
4. Dikhawatirkan tidak lagi bisa melayani nasabah BUKP saat ini karena banyak nasabah BUKP yang tidak *bankable*, sehingga keluar dari tujuan awal didirikannya BUKP.

Pengendalian Resiko:

1. Komunikasi intensif dengan DPRD agar pembahasan Raperda BPR/S BUKP bisa berjalan dengan lancar dan cepat.
2. Pendekatan intensif dengan OJK agar BPR BUKP diberikan perlakuan khusus sehingga proses perijinan pendirian dapat dipercepat dan mendapatkan pembinaan khusus.
3. Pelatihan dan pendampingan SDM BUKP dalam membuat laporan keuangan dan administrasi BPR/S lainnya.
4. Sosialisasi ke nasabah BUKP dan masyarakat tentang manfaat perubahan status ini bagi nasabah dan masyarakat.
5. Pembentukan Tim Persiapan Pendirian BPR BUKP yang menyiapkan studi kelayakan, naskah akademik dan Raperda, proses pengajuan perijinan, seleksi direksi dan komisaris.
6. Menyusun kebijakan pengelolaan BPR BUKP yang tetap fokus pada kredit mikro sehingga tidak kehilangan orientasi awal ketika belum berubah status menjadi BPR BUKP.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

4.1. Kesimpulan

1. Pertumbuhan beberapa indikator kinerja BUKP DIY selama lima tahun terakhir dari tahun 2010-2014 cenderung mengalami penurunan. Penurunan pertumbuhan aset yang cukup signifikan dari tahun 2010-2014 disebabkan oleh menurunnya modal disetor, ekuitas maupun penghimpunan dana masyarakat. Bahkan penyaluran kredit pada tahun 2014 hanya tumbuh kurang dari satu persen. Akibatnya pertumbuhan laba BUKP DIY dari tahun 2010-2014 juga cenderung mengalami penurunan. BUKP DIY juga menghadapi kredit bermasalah yang cenderung meningkat dimana pada tahun 2014 kredit macet BUKP DIY masih mengalami kenaikan hampir dua puluh persen dari tahun sebelumnya. Rasio Beban Operasional dengan Pendapatan Operasional BUKP se-DIY Tahun 2010-2014 juga cenderung tinggi. Kondisi ini perlu menjadi perhatian khusus mengingat adanya wacana kerjasama dengan pihak ketiga dalam upaya pengembangan BUKP.
2. Ada dua permasalahan utama yang menjadi hambatan kerjasama pemerintah dan pihak ketiga dalam pengembangan BUKP. Permasalahan yang **pertama** yaitu legalitas BUKP yang dianggap masih belum kuat. Berdasarkan Resume Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Kegiatan Operasional Badan Usaha Kredit Pedesaan Provinsi DIY Tahun 2010 dan 2011 (s.d. Juni) di Yogyakarta Nomor: 24/LHP/XVIII.YOG/10/2011 tanggal 11 Oktober 2011 diantaranya menyebutkan bahwa (1) BUKP tidak terdaftar di Bank Indonesia sebagai BPR namun beroperasi seperti Bank; dan (2) BUKP beroperasi tanpa memiliki Struktur Organisasi dan Tata Kerja serta Standar Operasi dan Prosedur (SOP). Dampak dari belum kuatnya legalitas tersebut adalah kerjasama yang bisa dilakukan selama ini baru sebatas pembinaan teknis terhadap BUKP oleh Bank Pembangunan Daerah DIY (BPD DIY). Permasalahan **kedua**, BUKP memiliki permasalahan tingginya kredit bermasalah. Berdasarkan laporan per tanggal

31 Desember 2014, kredit bermasalah total BUKP di DIY hampir mencapai tiga puluh persen.

3. Berdasarkan analisis lingkungan strategis, BUKP DIY dapat memiliki tiga alternatif untuk pengembangan usahanya sesuai peraturan perundangan yang ada. **Alternatif yang pertama adalah kembali ke khittah yaitu BUKP DIY.** BUKP dikembalikan lagi menjadi penyaluran kredit atau pembiayaan bagi UMKM di wilayah Provinsi DIY. Terkait dengan penghimpunan dana yang dilakukan oleh BUKP, harus segera dihentikan sebelum tanggal 8 Januari 2016 dengan mencabut Keputusan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta agar tidak melanggar Undang-undang LKM. Keunggulan dari alternatif ini adalah operasional di lapangan tidak mengalami perubahan seperti BUKP saat ini dan tetap dapat melayani masyarakat yang tidak *bankable*; Pemerintah DIY, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa tetap dapat menerima bagian laba sebagai PAD; dan Karyawan juga akan mendapatkan kepastian kerja. **Alternatif yang kedua adalah dengan cara mengajukan ijin pengukuhan BUKP sebagai PT. LKM BUKP.** Pengukuhan ini dimungkinkan berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 12/POJK.05/2014 Pasal 29. Keunggulan dari alternatif ini adalah tidak merubah karakteristik BUKP yang ada saat ini, memiliki legalitas yang lebih kuat dan masih tetap dapat menghimpun simpanan masyarakat. **Alternatif yang ketiga adalah menjadi PT. BPR BUKP DIY** dengan dasar hukumnya adalah: Undang-Undang tentang Perseoran Terbatas, Undang-Undang tentang Perbankan dan Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro. Keunggulan alternatif ini diantaranya adalah adanya SOP pengelolaan lembaga keuangan yang baku, adanya pembinaan dan pengawasan dari Otoritas Jasa Keuangan, simpanan masyarakat dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan dan jenjang karir dan kesejahteraan karyawan lebih baik. Dari ketiga alternatif tadi berdasarkan analisa berbagai aspek, maka pilihan utama adalah kembali ke khittah Perda No. 1 Tahun 1989. Pilihan ini menjadi pilihan terbaik karena BUKP masih dapat dijadikan agen pemerintah daerah

untuk melindungi masyarakat berpendapatan rendah dari jeratan pelepas uang (rentenir). Alternatif menjadi LKM BUKP tidak mudah karena menyangkut penyerahan ataupun pencabutan modal Pemda DIY di BUKP yang harus mendapatkan persetujuan tidak hanya pimpinan daerah namun juga DPRD DIY. Alternatif pilihan menjadi BPR tidak layak karena tingkat persaingan BPR di DIY sudah sangat tinggi, masing-masing kabupaten/kota sudah memiliki BPR sendiri, Pemda DIY sudah memiliki BPD, dan nasabah BUKP selama ini akan kesulitan mengakses modal karena banyak yang tidak memenuhi persyaratan bank teknis (tidak *bankable*).

4.2. Rekomendasi Kebijakan

1. Tingginya kredit bermasalah di BUKP se-DIY merupakan salah satu permasalahan utama yang menghambat pengembangan BUKP DIY. Hal ini mengindikasikan adanya permasalahan SDM BUKP, oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu melakukan upaya peningkatan SDM BUKP agar mampu mengelola kredit dengan baik sehingga kredit bermasalah dapat ditekan. Disamping itu juga perlu dilakukan upaya peningkatan mutu manajemen pelayanan BUKP diantaranya dengan perbaikan format laporan keuangan, SOP, tata kelola organisasi maupun pengelolaan manajemen risiko yang baik.
2. Dalam upaya pengembangan BUKP DIY, maka pemerintah daerah dapat melakukan kerjasama dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf b Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kerjasama dapat berbentuk pelatihan pengembangan SDM BUKP, pelatihan penyaluran kredit, penyusunan SOP yang benar, penyusunan laporan keuangan yang baik, pelatihan tata kelola organisasi, dan pelatihan manajemen risiko yang baik.
3. Terkait dengan legalitas dan juga dalam upaya pengembangan usaha BUKP DIY, maka alternatif yang sebaiknya dipilih oleh Pemerintah Daerah adalah dengan mengembalikan BUKP DIY ke khittahnya yaitu dengan menjadi BUKP

DIY sesuai dengan Perda no. 1 tahun 1989 tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana BUKP DIY hanya melayani kredit saja dan tidak menghimpun dana masyarakat sehingga tidak termasuk LKM. Implikasi kebijakan dari alternatif di atas adalah dengan mencabut Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kelembagaan BUKP adalah menjadi PT. BUKP DIY. Adapun simpanan masyarakat yang saat ini dihimpun oleh BUKP-BUKP dapat dicarikan solusi diantaranya dengan dikembalikan secara langsung kepada masyarakat oleh BUKP-BUKP secara bertahap; dan atau dikembalikan melalui BPD yang selama ini telah bekerjasama dengan BUKP sebagai pembina BUKP dan tempat penempatan likuiditas BUKP. Adapun sumber dananya dapat berasal dari dana APBD melalui investasi non-permanen (dana bergulir) dan sebagian dari angsuran kredit yang tidak disalurkan kembali.