

## KREDIT KETAHANAN PANGAN DAN ENERGI: IMPLEMENTASI DAN PERSEPSI OLEH PETANI PADI

### *Credit for Food and Energy Security: Its Implementation and Rice Farmers' Perception*

Iman Widhiyanto<sup>1</sup>, Nunung Nuryartono<sup>2</sup>, Harianto<sup>2</sup>, Hermanto Siregar<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan  
Jln. Lapangan Banteng Timur No. 2-4, Jakarta Pusat 10710

<sup>2</sup>Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor  
Jln. Raya Dramaga, Bogor 16680  
E-mail: [lsayangseta@gmail.com](mailto:lsayangseta@gmail.com)

Naskah diterima: 12 Desember 2017

Direvisi: 3 Januari 2018

Disetujui terbit: 29 Januari 2018

#### ABSTRACT

Agricultural sector is the government's priority through fiscal policies. One of the policies implemented is the interest rate subsidy for Food and Energy Security Credit Program (KKP-E). Some Banks had been appointed and in collaboration with the government to provide KKP-E. KKP-E program had lower interest rate than the market rate and it was expected that the farmers could access it. KKP-E was intended to meet the needs of agricultural equipment and farm inputs purchase. Since the program rolled out from 2008 to 2015, the implementation of KKP-E was below the credit limit. This study aimed to analyze the KKP-E implementation, farmers' perspectives of KKP-E, and change from KKP-E to KUR (People's Business Credit) for Agricultural Sector. Results of the study showed that KKP-E disbursement was relatively low. KKP-E distribution channels needed enhancement and the credit could not satisfy all farm business. Farmers did not receive KKP-E from the bank on time. Continuity of subsidized credit was important for farmers. Basic scheme of KKP-E program should be applied to KUR for Agricultural Sector. The government and the Banks need to be more actively in socializing the program, to improve financial education, to utilize more advanced technology, and to simplify bureaucracy.

**Keywords:** *credit, farmers' perception, interest rate, subsidy*

#### ABSTRAK

Pemerintah berusaha untuk membangun sektor pertanian melalui berbagai instrumen kebijakan fiskal. Salah satu kebijakan yang telah digulirkan adalah subsidi bunga Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E). Pemerintah bekerjasama dengan bank pelaksana menyediakan KKP-E. Petani diharapkan dapat mengakses KKP-E karena tingkat bunganya lebih rendah dari pasar. KKP-E digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembelian peralatan pertanian dan input usaha taninya. Sejak digulirkan pada tahun 2008 sampai dengan 2015, realisasi penyaluran KKP-E masih jauh di bawah plafon kredit, dan realisasi subsidi bunga tidak efisien pada tahun-tahun awal digulirkannya subsidi bunga KKP-E. Penelitian ini bermaksud menganalisis secara diskriptif implementasi KKP-E, perspektif usaha tani terhadap KKP-E, dan perubahan KKP-E menjadi KUR (Kredit Usaha Rakyat) sektor pertanian. Data di lapangan menunjukkan bahwa jangkauan KKP-E masih rendah, saluran distribusi KKP-E perlu ditambah, terjadi fungibility penggunaan KKP-E, pinjaman KKP-E belum dapat memenuhi semua kebutuhan usaha tani, dan pencairan KKP-E masih lama dan tidak tepat waktu. Usaha tani menginginkan agar skim kredit dengan subsidi bunga dapat dilanjutkan di masa yang akan datang. Kemudahan-kemudahan yang ada pada KKP-E hendaknya diterapkan pada KUR sektor pertanian. Pemerintah bersama bank pelaksana perlu lebih masif melakukan sosialisasi dan edukasi keuangan dengan memanfaatkan teknologi yang lebih maju dan menyederhanakan birokrasi.

**Kata Kunci:** *bunga bank, kredit, subsidi, persepsi petani*

#### PENDAHULUAN

Usaha tani belum mampu menutup seluruh biaya produksi untuk pembelian input yang dibutuhkan seperti pupuk, pestisida, upah tenaga kerja, bibit, dan input lainnya. Hal tersebut menyebabkan produksi dan

produktivitas usaha tani belum optimal. Mereka sangat membutuhkan pinjaman untuk modal usaha dan pembelian peralatan yang lebih modern (Coenly and Udry 2003). Di sisi lain usaha tani menghadapi berbagai kendala dalam mengakses modal. Aksesibilitas kredit khususnya kredit mikro di daerah perdesaan masih sangat terbatas (Etonihu et al. 2013).

Aksesibilitas yang rendah terhadap kredit formal dapat disebabkan oleh berbagai hal seperti persyaratan dan prosedur yang ketat, ketiadaan agunan, dan tingkat bunga yang tinggi (Akram et al. 2008). Bank Indonesia (2014) menyatakan bahwa rendahnya akses kredit formal disebabkan karena tingkat pendapatan yang rendah, tata operasional bank rumit, kurangnya edukasi keuangan dan perbankan, biaya administrasi bank yang tinggi, serta jauhnya lokasi bank dari tempat tinggal mereka.

Terbatasnya aksesibilitas kredit untuk usaha tani juga ditunjukkan dengan rendahnya jumlah kredit yang disalurkan kepada usaha tani secara nasional. Pada tahun 2013, total kredit yang disalurkan ke sektor pertanian hanya 5,5% dari total kredit yang dikucurkan oleh perbankan (Wiyanti 2013). Data Bank Indonesia menunjukkan bahwa setiap tahun kredit kepada usaha tani kecil hanya berkisar antara 5 sampai 7% dari total penyaluran kredit, padahal untuk menggerakkan sektor pertanian agar lebih maju dan berkembang minimal 30% dari total kredit harus disalurkan kepada sektor pertanian. Usaha tani mengalami kesulitan dalam mengakses kredit formal karena mereka tidak *bankable*.

Salah satu kebijakan yang telah digulirkan oleh pemerintah untuk mengatasi kesulitan aksesibilitas kredit bagi usaha tani kecil adalah kebijakan subsidi bunga Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E). Sasaran utama penerima kredit ini adalah (a) petani tanaman pangan yang meliputi padi, jagung, kedelai, ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, dan sorgum, (b) petani hortikultura meliputi bawang merah, cabai, kentang, jahe, dan pisang, (c) petani perkebunan budidaya tebu, (d) peternak sapi potong, sapi perah, pembibitan sapi, ayam ras, ayam buras, itik, dan burung puyuh, (e) koperasi untuk pengadaan gabah, jagung, dan kedelai (Kementan 2015).

Pemerintah menanggung sebagian bunga atas kredit yang disalurkan oleh bank pelaksana kepada usaha tani yang mengakses KKP-E. Subsidi bunga dibayarkan kepada bank pelaksana berdasarkan jumlah KKP-E yang disalurkan. Bank pelaksana adalah bank umum yang ditunjuk oleh pemerintah untuk menyalurkan KKP-E kepada calon peserta KKP-E. Dana yang disalurkan untuk KKP-E merupakan dana bank itu sendiri, bukan dana pemerintah. Dengan demikian, maka bank pelaksana bertindak sebagai *executing agency*. Usaha tani dapat mengajukan KKP-E secara individu atau melalui kelompok tani. Usaha tani diharapkan dapat menggunakan KKP-E yang

diperolehnya untuk keperluan modal usaha baik untuk keperluan pengadaan input produksi maupun pengadaan sarana produksi.

KKP-E ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 79/PMK.05/2007 tanggal 17 Juli 2007 dan peraturan pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Menteri Pertanian. Peraturan Menteri Pertanian tentang pelaksanaan KKP-E telah mengalami beberapa kali penyempurnaan, terakhir dengan Permentan No. 12/Permentan/OT.140/1/2013 tanggal 22 Januari 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Ketahanan Pangan dan Energi. Bank pelaksana KKP-E berjumlah 22 bank yang terdiri dari 8 bank umum yaitu Bank BRI, Mandiri, BNI, Bukopin, CIMB Niaga, Agroniaga, BCA, dan BII; serta 14 Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang meliputi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Jambi, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, Papua, Riau, dan Nusa Tenggara Barat (Kementan 2015).

Berbagai penelitian selama ini melaporkan hasil dan permasalahan di lapangan. Penelitian Dewi (2016) di Kabupaten Kampar Riau mendapatkan bahwa bahwa petani padi mengajukan KKP-E didasari pada kebutuhan modal yang tidak dapat dipenuhinya sendiri dan tingkat bunga yang lebih rendah. Penggunaan KKP-E 46,98% digunakan untuk usaha tani, 29,43% untuk konsumsi, dan 23,57% untuk usaha lainnya. Penggunaan KKP-E dalam usaha tani diperuntukkan bagi pembelian dan pengadaan input seperti benih, pupuk, pestisida, serta mesin pertanian. KKP-E berperan meningkatkan produksi padi sebesar 18,93% dan berpengaruh secara signifikan terhadap keuntungan usaha tani.

Sementara, penelitian Dahri (2015) pada peternak sapi di Jawa Tengah menunjukkan bahwa aksesibilitas peternak sapi terhadap KKP-E masih rendah dikarenakan persyaratan yang sulit dipenuhi khususnya persyaratan agunan. Faktor yang secara signifikan memengaruhi akses peternak terhadap KKP-E adalah kepemilikan agunan, keanggotaan dalam kelompok tani, kepemilikan kandang, serta pengalaman dalam usaha ternak sapi. Berikutnya, Sayaka dan Rivai (2011) melaporkan bahwa pengembalian KKP-E secara umum berjalan lancar, dimana kegagalan pengembalian pada umumnya disebabkan oleh kegagalan panen. Namun demikian petani di kedua provinsi tersebut masih relatif sulit untuk dapat mengakses KKP-E. Kendala yang dihadapi petani yaitu adanya keterbatasan agunan berupa sertifikat tanah.

KKP-E digulirkan pemerintah mulai tahun 2007 sampai dengan tahun 2015. Penelitian-penelitian sebelumnya menemukan bahwa KKP-E belum banyak diakses oleh usaha tani yang disebabkan oleh beberapa faktor antara lain ketiadaan agunan, prosedur yang rumit, kurangnya literasi keuangan petani, dan kurangnya sosialisasi. Usaha tani yang mengakses KKP-E memperoleh manfaat antara lain membantu menambah modal untuk pengadaan input dan sarana produksi, menambah penggunaan tenaga kerja dari luar rumah tangga, serta meningkatkan produksi dan pendapatan usaha tani. Sejak tahun 2016 KKP-E tidak lagi dilanjutkan, namun berganti menjadi skim KUR Sektor Pertanian. Bagaimana implementasi KKP-E, bagaimana persepsi usaha tani terhadap KKP-E, dan mengapa KKP-E diubah menjadi KUR Sektor Pertanian merupakan hal yang menarik untuk diteliti. Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi KKP-E, menganalisis persepsi usaha tani terhadap KKP-E, serta menganalisis perubahan KKP-E menjadi KUR sektor pertanian.

## METODOLOGI

### Kerangka Pemikiran

Kesejahteraan petani kecil di Indonesia masih perlu terus ditingkatkan karena sebagian besar penghuni bagian bawah garis kemiskinan masih didominasi petani kecil. Pemerintah harus berusaha lebih keras untuk mengangkat mereka dari bawah garis kemiskinan menuju kesejahteraan yang lebih baik. Akar permasalahan yang dihadapi petani kecil khususnya usaha tani tanaman pangan padi adalah produksi padi dan produktivitas petani padi yang belum optimal serta lahan garapan yang sempit. Salah satu penyebab belum optimalnya produksi karena petani kekurangan modal dan sulit untuk mengakses kredit dari lembaga keuangan formal.

Pada dekade ini, Indonesia merupakan *nett importir* beras, untuk meningkatkan produksi beras perlu diciptakan kebijakan-kebijakan yang mendorong peningkatan produksi padi. Peningkatan produksi padi pada hakekatnya untuk menciptakan ketahanan pangan nasional yang dewasa ini telah menjadi masalah global. Pemerintah melalui kebijakan fiskal yang menjadi wewenangnya telah mengalokasikan dana dalam APBN untuk pembangunan ketahanan pangan. Alokasi dana digunakan untuk perbaikan infrastruktur pertanian,

penguatan riset di bidang pertanian, dan pembayaran subsidi baik berupa subsidi alat-alat pertanian, subsidi harga input, maupun subsidi bunga kredit. Kebijakan-kebijakan tersebut diharapkan selain mendorong kenaikan produksi juga akan mendorong kenaikan pendapatan petani.

Untuk mengatasi kesulitan aksesibilitas kredit bagi usaha tani kecil, salah satu kebijakan yang telah dilaksanakan adalah kebijakan subsidi bunga KKP-E. Dalam kebijakan ini Pemerintah menanggung sebagian bunga kredit yang disalurkan kepada usaha tani yang mengakses KKP-E dari Bank pelaksana. KKP-E diperuntukkan bagi penyediaan modal untuk biaya produksi usaha tani.

Kementerian Keuangan selaku Kuasa Pengguna Anggaran Belanja Subsidi bersama dengan Kementerian Pertanian mengajukan usulan kepada pemerintah tentang rencana kebutuhan dana untuk membiayai subsidi bunga KKP-E pada satu tahun tertentu. Usulan tersebut dituangkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Kementerian Pertanian bersama-sama dengan Kementerian Keuangan melakukan pembahasan alokasi dana subsidi bunga kredit program. Hasil pembahasan dituangkan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Sebelum disahkan menjadi APBN, RAPBN dibahas antara Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hasil pembahasan dituangkan dalam Undang-Undang APBN yang selanjutnya menjadi acuan dalam pelaksanaan APBN untuk suatu tahun anggaran. Pagu untuk subsidi bunga KKP-E dituangkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Dana yang tertuang dalam DIPA merupakan batas dana tertinggi yang dapat digunakan untuk membiayai kegiatan tertentu yang telah ditetapkan.

KKP-E untuk usaha tani kecil disalurkan melalui Bank pelaksana yang ditunjuk Pemerintah. Hak dan kewajiban Pemerintah dan Bank pelaksana dituangkan dalam suatu Perjanjian Kerjasama Pendanaan (PKP). Bank pelaksana menyediakan plafon dana untuk pinjaman KKP-E rata-rata setiap tahun sebesar Rp10 triliun, namun hanya terserap oleh usaha tani sebesar 3,2%. Meskipun ada kenaikan dalam penyerapan plafon, terlihat jelas adanya gap antara plafon dan realisasinya. Dana yang tidak terserap oleh usaha tani merupakan *opportunity cost* bagi Bank pelaksana. Bank pelaksana memperoleh pembayaran subsidi bunga dari Pemerintah atas KKP-E yang telah disalurkan kepada peserta KKP-E.

Penelitian ini akan menganalisis bagaimana implementasi KKP-E pada *stakeholder* yaitu Pemerintah, Bank pelaksana, dan Usaha tani. Analisis selanjutnya adalah bagaimana persepsi usaha tani terhadap KKP-E yang diterima. Pada saat penelitian ini dilakukan, KKP-E sudah dihentikan oleh Pemerintah. Skim baru pengganti KKP-E adalah KUR Sektor Pertanian yang mulai berjalan pada tahun 2016. Apa saja perbedaan antara KKP-E dan KUR Sektor Pertanian akan dianalisis pada bagian akhir penelitian ini.

### Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan tahun 2017 di Kabupaten Kendal Provinsi Jawa Tengah. Provinsi Jawa Tengah dipilih karena merupakan salah satu provinsi yang menerima subsidi bunga terbesar setelah Provinsi Jawa Timur. Selain itu penelitian ini juga didasari pada jangkauan KKP-E yang masih sedikit dan produktivitas usaha tani padi di wilayah penelitian masih di bawah produktivitas usaha tani padi rata-rata Provinsi Jawa Tengah.

Lingkup studi dibatasi pada subsidi bunga KKP-E. Data primer yang digunakan bersifat kerat lintang yang diperoleh melalui survei dengan menyebarkan kuesioner di beberapa lokasi yang telah ditentukan. Penelitian ini ditujukan hanya untuk usaha tani padi baik yang mengakses maupun yang tidak mengakses subsidi bunga KKP-E, sedangkan bank pelaksana yang menjadi penyalur KKP-E komoditas padi di daerah penelitian hanya Bank BRI dan BPD Jateng.

Pada saat penelitian ini dilakukan, KKP-E sudah diganti dengan KUR sektor pertanian, namun karena data KUR sektor pertanian ini belum cukup tersedia, maka pembahasan hanya dibatasi pada KKP-E. Sementara, responden yang berpartisipasi dalam pengisian kuesioner adalah penerima KKP-E tahun 2014 dan 2015.

### Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kerat lintang (*cross section*). Data primer diperoleh dari kuesioner dan wawancara langsung dengan responden sampel yaitu usaha tani padi yang mengakses ataupun yang tidak mengakses KKP-E. Data sekunder diperoleh dari Kementerian Keuangan, beberapa Bank pelaksana, Badan Pusat Statistik (BPS), Pemerintah Kabupaten Kendal, jurnal-jurnal ilmiah serta dokumen atau publikasi dari instansi terkait.

Data primer Bank pelaksana diperoleh dengan mendatangi dan wawancara langsung dengan staf Bank pelaksana baik di pusat maupun cabang yang menyalurkan KKP-E di Kabupaten Kendal. Data primer usaha tani dikumpulkan berdasarkan sampel penelitian dengan metode *multistage purposive sampling*. Tahap pertama memilih Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Kendal. Tahap kedua penentuan kecamatan. Terdapat sembilan Kecamatan yang terpilih yang mewakili daerah dataran rendah, dataran landai, dataran tinggi, dan pegunungan. Tahap ketiga pemilihan desa. Terdapat 13 desa terpilih dalam penelitian ini. Tahap keempat pemilihan responden. Pemilihan responden dilakukan secara random dalam satu kelompok tani. Dalam tahap keempat ini, ketua kelompok tani dihubungi kemudian dijelaskan maksud dan tujuan penelitian. Kemudian ketua kelompok tani diberikan penjelasan isi kuesioner yang telah disusun sebelumnya.

Terdapat dua jenis Kuesioner yang dibagikan yaitu kuesioner untuk usaha tani yang mengakses KKP-E dan kuesioner untuk usaha tani yang tidak mengakses KKP-E. Kuesioner diberikan kepada ketua kelompok untuk diteruskan kepada anggota. Langkah selanjutnya adalah dilakukan tatap muka antara peneliti dengan anggota kelompok tani pada waktu yang telah disepakati. Dalam tatap muka tersebut peneliti menjelaskan kembali maksud dan tujuan penelitian yang dilanjutkan dengan pengisian kuesioner bersama-sama. Selama pengisian kuesioner dilakukan tanya jawab tentang hal-hal yang berkaitan dengan penelitian untuk menggali informasi lain yang belum ada di dalam kuesioner. Setelah dikumpulkan, diperiksa, dan diteliti ternyata banyak kuesioner yang tidak diisi dan atau diisi tapi tidak dapat digunakan karena beberapa data dianggap tidak valid. Jumlah kuesioner yang dapat digunakan dalam penelitian berjumlah 258 orang yang terdiri dari usaha tani mengakses KKP-E berjumlah 175 orang dan yang tidak mengakses KKP-E berjumlah 83 orang. Data sekunder dikumpulkan langsung dari Kementerian Keuangan dan Pemerintah Kabupaten Kendal serta mengunduh dari internet, selain dari berbagai website terkait untuk jurnal dan publikasi ilmiah.

### Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif. Setelah data terkumpul, analisis data dibagi menjadi beberapa tahap disesuaikan dengan tujuan penelitian. Tujuan pertama dicapai melalui empat analisis yaitu: (1) analisis pengaruh

subsidi bunga terhadap pasar kredit, (2) analisis pagu APBN dan penyerapan subsidi bunga KKP-E, (3) analisis plafon dan realisasi penyaluran KKP-E oleh bank pelaksana, dan (4) analisis implementasi KKP-E oleh usaha tani. Sementara, tujuan kedua dicapai dengan analisis persepsi usaha tani terhadap KKP-E; dan tujuan ketiga dicapai dengan analisis perbedaan antara KKP-E dan KUR sektor pertanian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Implementasi KKP-E

#### Pengaruh Subsidi Bunga pada Pasar Kredit

Sebagai pajak negatif, subsidi akan mengurangi harga barang/jasa yang dibutuhkan masyarakat. Subsidi bunga berarti bunga yang harus ditanggung oleh debitur menjadi berkurang karena sebagian ditanggung oleh Pemerintah. Subsidi bunga juga dijamin kepastian pembayarannya oleh Pemerintah, hal ini tentunya akan mengurangi risiko kegagalan bank dalam menyalurkan kredit yang berarti pula menurunkan biaya kredit Bank Pelaksana. Kepastian pembayaran subsidi akan mendorong Bank Pelaksana untuk lebih banyak menyetujui pinjaman yang diajukan oleh debitur. Besaran tingkat bunga kredit, tingkat subsidi, dan jumlah kredit yang dapat disalurkan oleh Bank Pelaksana diatur dalam PKP. Besarnya tingkat bunga, besarnya subsidi, dan jumlah pinjaman yang dapat disalurkan menyebabkan kurva penawaran kredit menjadi bengkok (*kinked supply curve*).

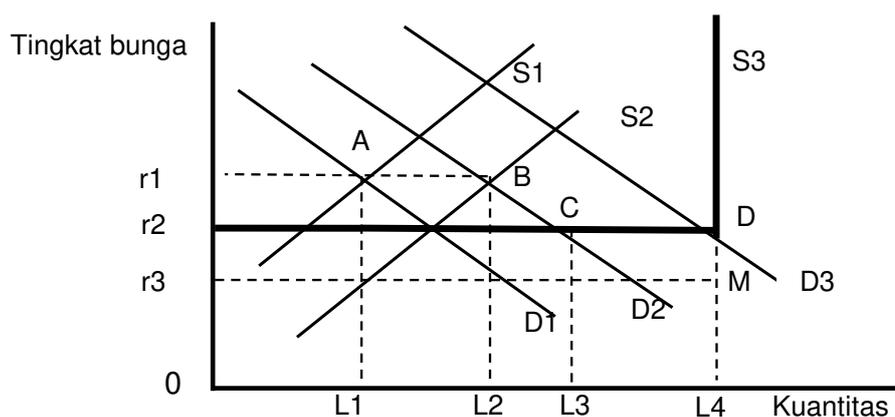
Pada sisi permintaan, adanya subsidi bunga KKP-E yang diberikan Pemerintah akan mendorong petani untuk mengajukan kredit. Selain penurunan faktor suku bunga, pengajuan

pinjaman melalui kelompok tani, tenggang waktu pembayaran pinjaman yang lebih fleksibel, risiko gagal bayar usaha tani yang lebih rendah karena ditanggung secara kelompok, *joint liability*/penggabungan agunan antaranggota kelompok, dan adanya pendampingan dari petugas dinas terkait, mendorong petani untuk lebih mudah dan lebih berpeluang dalam mengakses KKP-E. Faktor-faktor tersebut mendorong kurva permintaan bergeser ke kanan yang berarti terjadi kenaikan permintaan jumlah KKP-E.

Ilustrasi pasar kredit dengan adanya subsidi bunga dan pembatasan plafon pinjaman dapat dijelaskan dalam gambar 1. Pada mulanya sebelum ada intervensi pemerintah keseimbangan berada pada titik A yang merupakan perpotongan kurva S1 dan D1. Kurva S1 merupakan kurva penawaran kredit sebelum adanya kebijakan subsidi bunga. Kurva D1 merupakan kurva permintaan kredit sebelum adanya kebijakan subsidi bunga. Tingkat bunga yang berlaku dipasar adalah  $r_1$  dan jumlah kredit yang dapat disalurkan sebesar  $L_1$ .

Pertumbuhan ekonomi yang bagus, peningkatan dana simpanan masyarakat di bank, penambahan jenis-jenis layanan perbankan akan mendorong bank menaikkan penawaran kreditnya dari S1 ke S2. Demikian juga, dengan pertumbuhan ekonomi yang bagus, kenaikan skala usaha, dan semakin mudahnya iklim berusaha akan mendorong kenaikan permintaan kredit dari D1 menjadi D2. Pergeseran kurva penawaran dan kurva permintaan yang terjadi secara bersama akan menciptakan keseimbangan baru pada titik B dengan tingkat bunga tetap di  $r_1$  dan kredit yang disalurkan naik dari  $L_1$  ke  $L_2$ .

Dalam hal Pemerintah mengintervensi pasar kredit dengan menetapkan suku bunga pada  $r_2$  dan sekaligus membatasi pinjaman yang dapat



Gambar 1. Pasar kredit dengan subsidi bunga dan pembatasan plafon pinjaman

diberikan oleh bank paling banyak sejumlah L4, maka kurva penawaran kredit akan berubah dari S2 menjadi S3 dimana bentuk kurvanya menjadi bengkok (*kinked supply curve*). Apabila kurva permintaan tidak berubah, tetap pada D2, penurunan tingkat bunga dari r1 ke r2 akan menciptakan keseimbangan baru pada titik C dimana jumlah kredit yang disalurkan akan meningkat dari L2 ke L3.

Sesuai dengan tujuan intervensi Pemerintah melalui pemberian subsidi bunga yaitu agar jangkauan/*outreach* penerima kredit semakin bertambah, maka kebijakan subsidi bunga dengan dibarengi kemudahan dalam mengakses kredit akan mendorong peningkatan permintaan kredit yang akibatnya akan menggeser kurva permintaan dari D2 ke D3. Keseimbangan baru akan tercipta pada titik D dengan kuantitas kredit meningkat dari L3 ke L4. Titik D merupakan titik keseimbangan paling tinggi, dimana di atas titik D tidak dimungkinkan lagi terjadi keseimbangan, sedangkan L4 merupakan batas tertinggi jumlah kredit yang dapat disalurkan oleh bank. Data di lapangan menunjukkan bahwa kurva D3 tidak pernah bisa terwujud, keseimbangan tidak pernah berada di titik D.

Berdasarkan Gambar 1, pada saat titik kesimbangan berada di D, suku bunga yang harus ditanggung usaha tani adalah r3, sedangkan besarnya tingkat suku bunga subsidi yang ditetapkan pemerintah adalah selisih r2 dan r3. Dengan demikian maka Pemerintah akan menanggung subsidi sebesar luas area r2DMr3, sedangkan beban yang harus ditanggung usaha tani adalah 0L4Mr3.

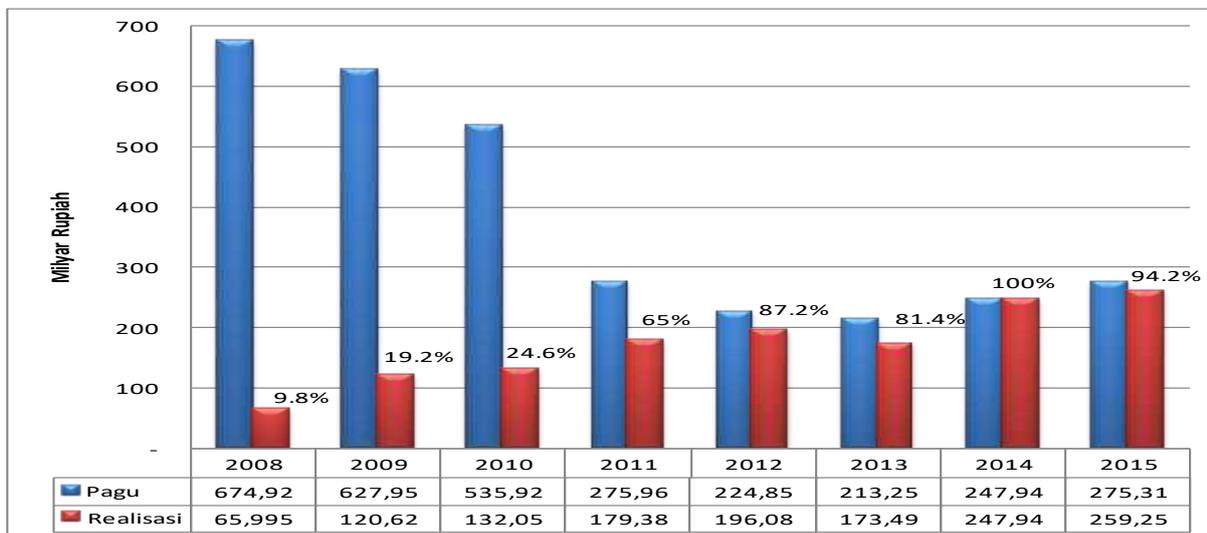
Bila dikaitkan dengan skema kredit KKP-E, luas area r2DMr3 merupakan jumlah alokasi

anggaran yang harus disediakan pemerintah untuk membayar subsidi bunga KKP-E. Pada kenyataannya, realisasi pembayaran subsidi bunga KKP-E tidak dapat secara optimal diserap oleh usaha tani. Realisasi pembayaran subsidi bunga KKP-E tahun 2008 sampai 2015 selalu dibawah 100%, kecuali tahun 2014 yang mencapai 100%. Hal ini menunjukkan bahwa permintaan KKP-E belum optimal.

**Pagu dan Realisasi Subsidi Bunga KKP-E**

Komitmen pemerintah untuk menyediakan subsidi bunga KKP-E diwujudkan dengan mengalokasikan dana subsidi bunga dalam APBN. Pagu dan realisasi subsidi bunga KKP-E tahun 2008 sampai dengan 2015 dapat dilihat pada Gambar 2. Pada tahun-tahun awal peluncurannya, pemerintah mengalokasikan anggaran yang tinggi yaitu Rp674,9 miliar. Namun, karena para *stakeholder* belum bekerja secara optimal, maka penyerapannya hanya Rp65,9 miliar (9,78%). Pada tahun 2009, pemerintah kembali mengalokasikan dana anggaran untuk subsidi bunga KKP-E sebesar Rp627,9 miliar, namun realisasi pembayarannya juga masih belum maksimal yaitu hanya Rp120,6 miliar (19,21%).

Berdasarkan realisasi pembayaran tahun-tahun sebelumnya, pemerintah terus menurunkan alokasi anggaran untuk pembayaran subsidi bunga KKP-E. Penurunan alokasi anggaran dari 2008 sampai dengan 2015 dilakukan dalam rangka efisiensi anggaran dan untuk mengurangi *opportunity cost* anggaran negara. Anggaran yang tidak dapat terserap dengan baik dalam kegiatan yang telah ditetapkan menyebabkan pencapaian tujuan kegiatan tersebut tidak optimal. Gambar 2



Sumber: Kemenkeu (2017), diolah

Gambar 2. Pagu dan realisasi pembayaran subsidi bunga KKP-E, 2008-2015

mengindikasikan bahwa potensi penyaluran KKP-E sangat besar, namun terdapat kendala dalam penyalurannya.

**Plafon dan Realisasi Penyaluran KKP-E**

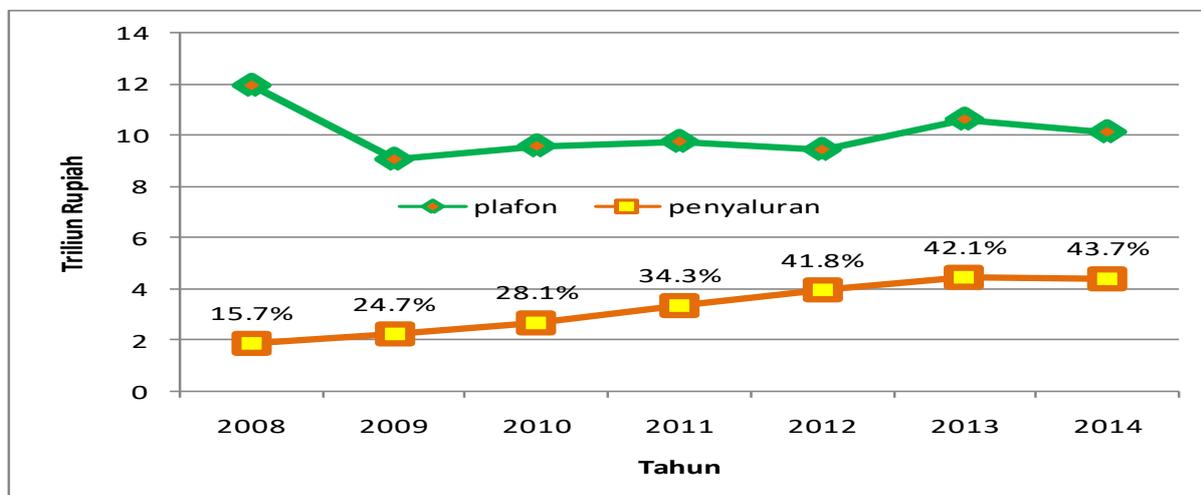
Dari tahun 2008 sampai dengan 2014, rata-rata bank pelaksana menyediakan plafon untuk KKP-E sebesar Rp10 triliun, namun hanya mampu diserap rata-rata Rp3,2 triliun (32%). Hal tersebut mengindikasikan bahwa aksesibilitas usaha tani untuk subsidi bunga KKP-E masih rendah. Pada gambar 3 terlihat bahwa realisasi penyaluran KKP-E semakin meningkat tiap tahun, sedangkan plafon yang disediakan bank pelaksana relatif stabil.

Berdasarkan data pemerintah Kabupaten Kendal tahun 2017, kelompok tani yang berlokasi di Kabupaten Kendal sampai dengan tahun 2016 berjumlah 766 yang tersebar di 20 kecamatan dan 130 desa. Anggota kelompok tani secara keseluruhan berjumlah 68.089 petani. Kelompok tani yang telah berhasil mengakses KKP-E sampai dengan tahun 2015 berjumlah 64 kelompok tani atau 8,3% dari jumlah total kelompok tani yang ada. Ada beberapa perbankan yang menjalankan operasi bisnisnya di wilayah Kabupaten Kendal antara lain BRI, BNI, BTN, Mandiri, BCA, Bukopin, BRI Agro, Bank Jateng. Bank-bank tersebut merupakan bank pelaksana yang ditunjuk pemerintah untuk menyalurkan KKP-E. Namun demikian bank penyalur KKP-E untuk komoditas padi di Kabupaten Kendal hanya BRI dan Bank Jateng.

Dari survei terhadap 83 responden yang tidak mengakses KKP-E, diketahui bahwa

penyebab rendahnya aksesibilitas KKP-E dapat dikelompokkan ke dalam tujuh alasan yaitu: tidak mengetahui keberadaan program subsidi bunga KKP-E, tidak membutuhkan pinjaman, tidak memiliki sertifikat agunan, menganggap pinjam ke bank adalah riba, pernah ditolak ketika mengajukan KKP-E, takut meminjam ke bank, dan kelompok tani tidak aktif. Persentase terbanyak responden tidak mengakses KKP-E dikarenakan yang bersangkutan tidak mengetahui adanya subsidi bunga yang diberikan pemerintah melalui KKP-E. Urutan kedua yang menjadi penyebab responden tidak mengakses KKP-E adalah karena kelompok tani yang diikutinya tidak aktif.

Meskipun penyebaran aksesibilitas KKP-E tidak luas, yakni hanya 8,3% dari 766 kelompok tani di Kabupaten Kendal, data di lapangan menunjukkan ada beberapa responden anggota kelompok tani yang telah berulang kali mengakses KKP-E. Responden yang telah mengakses KKP-E sebanyak lima kali 22,29%, mengakses sebanyak tiga kali 41,14%, mengakses sebanyak dua kali 12,57%, mengakses sebanyak satu kali 24%. Fakta ini membuktikan bahwa penyebaran KKP-E tidak merata kepada kelompok tani. Menurut petugas bank pelaksana penyalur KKP-E, meyalurkan KKP-E kepada anggota kelompok tani yang sudah pernah menerima KKP-E akan lebih menghemat biaya untuk survei, menilai kelayakan usaha, pengumpulan agunan, mengurangi risiko gagal bayar, dan mempercepat pencapaian target penyaluran kredit. Penyaluran KKP-E kepada calon debitur baru harus melalui prosedur yang lebih ketat, membutuhkan biaya dan tenaga yang lebih banyak, serta risiko gagal bayarnya lebih tinggi.



Sumber: Kemenkeu (2016), diolah

Gambar 3. Perbandingan plafon dan realisasi pinjaman KKP-E, 2008 - 2014

### **Pembayaran Subsidi Bunga KKP-E**

Subsidi bunga KKP-E dibayarkan kepada bank pelaksana penyalur KKP-E secara berkala sesuai dengan PKP. Permintaan pembayaran subsidi bunga diajukan oleh Bank Pelaksana kepada Menteri Keuangan dengan lampiran (1) rincian perhitungan tagihan subsidi bunga KKP-E, (2) rincian mutasi rekening pinjaman masing-masing peserta KKP-E, dan (3) tanda terima pembayaran subsidi bunga KKP-E yang ditandatangani Direksi Bank Pelaksana atau pejabat yang dikuasakan.

Bank Pelaksana yang mempunyai kantor cabang yang banyak dan tersebar di seluruh Indonesia menghadapi permasalahan koordinasi dalam mengumpulkan data-data yang diperlukan untuk melakukan tagihan pembayaran subsidi bunga. Mereka cenderung membutuhkan waktu lebih lama untuk melengkapi dokumen yang dipersyaratkan dalam melakukan tagihan pembayaran subsidi bunga KKP-E. Akibat yang ditimbulkan adalah tagihan terlambat untuk diajukan. Bank Pelaksana yang mempunyai cabang relatif sedikit dan wilayah kerjanya yang lebih sempit, misalnya hanya pada level provinsi tertentu saja, akan lebih cepat dalam mengajukan tagihan pembayaran subsidi bunga KKP-E.

Pembayaran subsidi bunga KKP-E yang diajukan oleh Bank Pelaksana, kebenarannya perlu diverifikasi oleh Kementerian Keuangan yang dalam hal ini dilakukan oleh Direktorat Sistem Manajemen Investasi Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Dokumen yang diterima dari Bank Pelaksana diteliti kelengkapannya, apabila sudah lengkap selanjutnya akan dilakukan validasi dokumen. Apabila dokumen belum lengkap sesuai yang dipersyaratkan dan dinyatakan belum valid maka akan dikembalikan kepada Bank Pelaksana untuk dilengkapi dan

diajukan kembali.

Kendala utama dalam pelaksanaan pembayaran subsidi bunga KKP-E adalah mekanisme verifikasi data yang masih manual. Kelemahan sistem manual ini membutuhkan waktu yang lama apabila datanya banyak karena harus diteliti satu per satu untuk setiap peserta KKP-E. Kelemahan lainnya adalah *human error*, ketidakteelitian staf yang ditugaskan dalam melakukan verifikasi, serta jumlah staf yang terbatas sehingga beban kerjanya menjadi berlebih. Kadang-kadang juga masih dijumpai beberapa Bank Pelaksana tidak melampirkan dokumen yang dipersyaratkan secara lengkap, sehingga dokumen pengajuan pembayarannya harus dikembalikan lagi. Akibat yang ditimbulkan adalah terlambatnya pembayaran subsidi bunga kepada Bank Pelaksana. Dalam beberapa kasus, keterlambatan pembayaran mencapai setahun lebih. Keterlambatan pembayaran subsidi juga dapat pula disebabkan oleh ketidakcukupan alokasi anggaran untuk membayar subsidi bunga, sehingga harus menunggu tahun anggaran berikutnya.

### **Implementasi KKP-E pada Usaha Tani**

KKP-E diakses secara individu oleh 23,43% responden dan diakses melalui kelompok tani oleh 76,57% responden. Hal ini menunjukkan bahwa 3 dari 4 usaha tani yang mengajukan pinjaman KKP-E dilakukan melalui kelompok tani. Oleh karena itu menjadi penting bagi sebuah usaha tani untuk bergabung menjadi anggota sebuah kelompok tani, dan menjadi penting bagi kelompok tani untuk menjadi kelompok tani yang aktif dalam memenuhi kepentingan para anggotanya. Mengajukan pinjaman KKP-E melalui kelompok memiliki keunggulan dan kekurangan sebagaimana diuraikan pada tabel 2.

Tabel 1. Alasan tidak mengakses KKP-E bagi petani bukan peserta program

No.	Alasan tidak akses kepada KKPE	Jumlah	(%)	Jumlah kumulatif	Peringkat
1.	Tidak butuh pinjaman	10	12,05	12,05	3
2.	Tidak tahu ada KKP-E	24	28,92	40,97	1
3.	Tidak punya surat agunan	8	9,64	50,61	4
4.	Pinjaman bank adalah riba	7	8,43	59,04	5
5.	Pernah ditolak pinjam bank	6	7,23	66,27	6
6.	Takut membuat pinjaman bank	8	9,64	75,90	4
7.	Kelompok tani tidak aktif	20	24,10	100	2

Sumber: Data primer, diolah

Tabel 2. Keunggulan dan kekurangan akses KKP-E melalui kelompok atau individu

Akses KKP-E	Kelompok	Individu
Kemungkinan kredit disetujui	Lebih besar	Lebih kecil
Agunan	Dapat diwakili agunan kelompok.	Harus punya sertifikat
Risiko gagal bayar	Ditanggung kelompok	Ditanggung sendiri
Besaran kredit	Lebih kecil	Lebih besar
Waktu proses kredit	Lebih lama	Lebih cepat
Biaya untuk memperoleh kredit	Ditanggung kelompok	Ditanggung pribadi

Sumber: Data primer, diolah

Pandula (2011), Fatoki and Smit (2011), dan Zhao et al. (2006) berpendapat bahwa tergabung dan aktif dalam kelompok akan meningkatkan informasi yang berhubungan dengan usahanya sehingga akan lebih memudahkan untuk mengakses kredit dari lembaga keuangan.

KKP-E yang dapat diakses oleh responden sangat bervariasi mulai dari Rp2 juta sampai dengan Rp27 juta. Besarnya nilai KKP-E yang paling banyak diterima responden adalah Rp5 juta yaitu oleh 18,86% peserta KKP-E. Rata-rata KKP-E yang dapat diakses responden secara individu adalah Rp9,5 juta, sedangkan rata-rata KKP-E yang diakses responden melalui kelompok adalah Rp6,8 juta. Responden yang jumlah pinjaman KKP-E nya belum dapat menutupi biaya modal usaha taninya, mereka akan mencari alternatif pembiayaan lain yang berada di sekitar lokasi usahanya. Dari 175 responden yang mengakses KKP-E, 83,4% tidak lagi meminjam ke lembaga keuangan lainnya, sedangkan 16,6% meminjam dari lembaga keuangan lainnya.

Lahan merupakan faktor produksi utama bagi usaha tani padi. Semakin luas lahan sawah maka kemungkinan kuantitas produksi usaha tani semakin banyak dan skala usaha taninya semakin besar. Lahan dengan pengairan sistem irigasi modern akan menghasilkan produksi yang lebih tinggi dibandingkan dengan lahan yang diairi dengan sistem irigasi sederhana, apalagi jika dibandingkan dengan lahan tadah hujan kuantitas produksinya pasti akan jauh berbeda karena padi merupakan tanaman pangan yang paling banyak mengkonsumsi air. Di wilayah penelitian, luas lahan garapan paling sempit yang digarap oleh usaha tani adalah 1000 M2 atau 0,1 hektar. Sedangkan lahan sawah paling luas yang digarap usaha tani responden adalah 3,5 hektar. Sebanyak 57,36% responden menggarap sawah kurang dari 0,5 hektar. Usaha tani dengan luas lahan garapan kurang dari 0,5 hektar tergolong sebagai

usahatai *subsistence* atau disebut petani "gurem" karena kebutuhan hidup mereka tidak akan tercukupi dari hasil usaha tani yang mereka kerjakan. Luas lahan garapan yang sempit ditambah dengan ketiadaan modal inilah yang diduga menjadi penyebab terjadinya kemiskinan terstruktur di sektor pertanian.

Pengembalian pinjaman KKP-E dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu pengembalian dengan jangka waktu 12 bulan, 24 bulan, dan 36 bulan. Dalam penelitian ini 87,43% responden mengembalikan pinjaman KKP-E dalam jangka waktu 12 bulan, 1,14% mengembalikan dalam jangka waktu 24 bulan, dan 11,43% mengembalikan dalam jangka waktu 36 bulan.

Pembayaran angsuran pinjaman KKP-E dapat dilakukan secara bulanan, musiman, semesteran, atau tahunan. Berdasarkan data di lapangan, 5,71% responden mengembalikan kredit secara bulanan, 37,71% mengembalikan secara musiman, 1,14% mengembalikan secara semesteran, dan 55,43% mengembalikan secara tahunan. Pengembalian pokok dan bunga kredit bagi responden yang meminjam melalui kelompok dilakukan melalui rekening kelompoknya, baru setelah terkumpul, pengurus kelompok menyetorkan kepada Bank pelaksana penyalur pinjaman paling lambat sesuai jatuh temponya. Dalam hal usaha tani meminjam secara individu, maka yang bersangkutan membayar langsung kepada Bank pelaksana paling lambat pada saat jatuh tempo.

Pinjaman KKP-E yang diterima oleh usaha tani sesuai dengan ketentuannya dipergunakan untuk membiayai modal usaha tani yaitu untuk membeli input produksi padi seperti pupuk, pestisida, benih, dan peralatan yang mendukung usaha tani padi seperti traktor, cangkul, tangki buat menyemprot tanaman, jaring pelindung padi dari burung dan lainnya. Pada kenyataannya tidak semua pinjaman KKP-E digunakan untuk modal usaha, namun

digunakan untuk keperluan konsumsi (mengganti perkakas rumah tangga, memperbaiki rumah, membeli kebutuhan pokok, dan lainnya) dan untuk keperluan lainnya (berobat ke dokter, membayar keperluan sekolah anak, biaya kematian, dan lainnya). Usaha tani yang mengakses KKP-E pada dasarnya ingin menggunakan pinjamannya untuk mencukupi modal usaha taninya, namun karena kondisi yang memaksa dan sangat mendesak untuk dipenuhi terlebih dahulu, sebagian dari pinjaman KKP-E digunakan untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak tersebut. Secara rata-rata 84,31% pinjaman KKP-E digunakan untuk pengadaan input produksi, 3,11% digunakan untuk investasi peralatan pertanian, 5,20% digunakan untuk konsumsi, dan 7,38% digunakan untuk kepentingan lain.

Responden yang menggunakan seluruh pinjaman KKP-E untuk memenuhi kebutuhan input produksi dan investasi alat pertanian berjumlah 53,71%. Sehingga dapat dikatakan bahwa 46,29% responden KKP-E menggunakan pinjaman KKP-E yang diperolehnya untuk kegiatan lain yang bukan peruntukannya (*fungibility*) sesuai dengan tujuan pemerintah memberikan pinjaman KKP-E.

Pada masa penelitian ini dilaksanakan, tingkat suku bunga KKP-E yang ditanggung oleh peserta KKP-E adalah 5,5% per tahun. Tingkat bunga tersebut berlaku sama pada semua bank pelaksana. Responden yang mengakses KKP-E namun belum cukup untuk memenuhi kebutuhan modal usaha taninya kemudian memperoleh pinjaman dari lembaga keuangan menanggung bunga yang besarnya sama dengan bunga pasar. Tingkat suku bunga pasar yang berlaku pada saat penelitian ini dilakukan berbeda-beda antar lembaga keuangan. Besarnya tingkat suku bunga mulai dari 13 sampai 24% per tahun. Penyedia saprodi dan tengkulak tidak mengenakan bunga, namun demikian ada perjanjian dengan petani dimana hasil panen padinya akan dibeli oleh mereka. Pembelian hasil panen oleh penyedia saprodi dan tengkulak biasanya di bawah harga pasar, dan pelunasan pinjamannya diperhitungkan dari hasil panennya.

Jangka waktu yang diperlukan dari sejak pertama kali pinjaman diajukan sampai pinjaman diterima oleh debitur bervariasi antar lembaga keuangan dan antar debitur. Meskipun masing-masing lembaga keuangan sudah memiliki *standard operating procedure* (SOP) namun tetap saja memiliki variasi dalam pemrosesan pengajuan pinjaman. Data di lapangan menunjukkan bahwa jangka waktu pencairan pinjaman KKP-E di BRI maupun Bank

Jateng bervariasi antara 1 sampai dengan 12 bulan. Usaha tani yang mengakses KKP-E secara individu rata-rata membutuhkan waktu 2,5 bulan sedangkan usaha tani yang mengakses KKP-E melalui kelompok rata-rata membutuhkan waktu 3,6 bulan.

Lamanya proses analisis dan evaluasi pinjaman yang dilakukan oleh lembaga keuangan pemberi kredit dapat disebabkan oleh banyak hal. Untuk peserta KKP-E yang sudah beberapa kali memperoleh pinjaman KKP-E, maka tidak akan membutuhkan waktu yang lama sebaliknya untuk calon peserta yang baru pertama kali mengajukan pinjaman akan memakan waktu yang cukup lama. Jangka waktu pencairan pinjaman pada beberapa kasus menjadi hambatan usaha tani untuk memulai usaha taninya. Pinjaman yang dibutuhkan pada saat musim tanam yang tidak juga kunjung cair, membuat sebagian usaha tani menunda melakukan proses pengolahan lahan garapannya. Dalam beberapa kasus yang ditemui pencairan pinjaman terjadi ketika usaha tani sudah tidak membutuhkan pinjaman tersebut yaitu pada saat tanaman padi menjelang panen. Situasi pencairan pinjaman yang tidak tepat pada akhirnya akan mengurangi optimasi produksi.

Sebagaimana telah ditetapkan pemerintah, bahwa kredit mikro dengan subsidi bunga dibebaskan dari biaya provisi dan administrasi. Dengan demikian maka setiap penyaluran pinjaman KKP-E oleh Bank pelaksana bebas dari biaya provisi dan administrasi. Biaya yang timbul dari proses pencairan pinjaman berasal dari biaya transportasi dari lokasi usaha tani ke kantor Bank pelaksana. Bagi usaha tani yang mengakses KKP-E maka seluruh biaya transportasinya ditanggung oleh masing-masing usaha tani. Dalam hal pinjaman KKP-E diajukan melalui kelompok maka biaya transportasi akan lebih murah.

Agunan merupakan salah satu unsur penting dalam persyaratan pinjaman. Hampir semua jenis pinjaman memerlukan agunan. Agunan dapat berupa rumah, tanah, kendaraan bermotor, atau surat berharga yang diwakili oleh sertifikat, Bukti Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB) dan bentuk lainnya yang menunjukkan bukti penguasaan atas suatu aset. Untuk usaha tani, kepemilikan sertifikat lahan terkadang menjadi kendala untuk mengakses pinjaman. Banyak sawah/lahan garapan yang belum bersertifikat. Bukti kepemilikan sawah masih dalam bentuk girik yang kekuatannya di bawah sertifikat. Untuk kredit mikro bersubsidi dengan nilai pinjaman yang relatif kecil, sesuai dengan ketentuan pemerintah maka agunan

tidak dipersyaratkan. Namun demikian dalam pelaksanaannya, untuk beberapa nasabah Bank pelaksana masih mempersyaratkan agunan. Informasi yang diperoleh dari petugas bank, bahwa masyarakat di wilayah penelitian masih belum memiliki kesadaran yang tinggi untuk membayar kembali pokok dan bunga pinjaman apabila dibebaskan dari agunan. Masih banyak persepsi yang berkembang di masyarakat, bahwa pinjaman dari bank dengan subsidi bunga merupakan hibah dari pemerintah, sehingga mereka kurang disiplin dalam melakukan pembayaran angsuran. Jenis-jenis agunan yang digunakan meliputi sertifikat lahan, sertifikat rumah, BPKB kendaraan bermotor. Data di lapangan menunjukkan bahwa 29,1% responden tidak diminta agunan, 13,1% menggunakan agunan sertifikat rumah, 43,4% menggunakan agunan sertifikat lahan, dan 16% menggunakan BPKB sebagai agunan.

Angsuran pinjaman yang terdiri dari pokok dan bunga pinjaman harus dibayarkan pada saat jatuh tempo. Besarnya angsuran tergantung kepada besarnya nilai pinjaman, jangka waktu pengembalian, dan tingkat suku bunga. Karena berbagai alasan, terkadang angsuran tidak dibayar dengan lancar, menunggak, bahkan tidak dibayar sama sekali (macet). Berdasarkan data di lapangan, responden yang membayar angsuran secara lancar berjumlah 94,29%, sedangkan yang pernah menunggak 5,71%. Dalam penelitian ini tidak ditemui adanya responden yang macet dalam melakukan pembayaran.

### **Persepsi Petani terhadap KKP-E**

Persepsi petani terhadap KKP-E sangat beragam. Persepsi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagaimana tanggapan petani tentang beberapa hal terkait dengan KKP-E. Persepsi yang dianalisis meliputi persyaratan pinjaman, tingkat suku bunga, jangka waktu proses pinjaman, jangka waktu pengembalian pinjaman, ketepatan waktu pencairan pinjaman, dan keberlanjutan skim KKP-E. Responden yang mengakses KKP-E mempunyai persepsi bahwa persyaratan pinjaman untuk mengakses KKP-E tergolong "ringan" berjumlah 84,57%, sedangkan 15,43% menyatakan bahwa persyaratan untuk mengakses KKP-E "memberatkan".

Tingkat suku bunga merupakan variabel utama yang menjadi pertimbangan dalam mengajukan pinjaman. Responden yang mengakses KKP-E mayoritas menyatakan bahwa bunga KKP-E tidak memberatkan

98,29% sedangkan 1,71% menyatakan bunga KKP-E masih memberatkan.

Setiap pengajuan pinjaman harus melalui tahapan penilaian dan evaluasi, sesuai dengan SOP masing-masing pemberi pinjaman. Tahapan-tahapan tersebut memerlukan waktu yang terkadang cukup lama, sehingga ketika dibutuhkan pinjaman belum dapat dicairkan. Responden yang mengakses KKP-E yang menyatakan proses pencairan "tidak lama" berjumlah 46,29%, sedangkan 53,71% menyatakan prosesnya "terlalu lama". Lamanya proses waktu pencairan pinjaman bila dikaitkan dengan siklus usaha tani padi dapat mengakibatkan dampak yang serius yang bisa merugikan usaha tani. Mereka akan beralih ke lembaga keuangan nonformal seperti tengkulak, rentenir, dan atau penyedia saprodi yang mengenakan biaya lebih besar dibandingkan dengan lembaga keuangan formal.

Pinjaman yang diberikan oleh lembaga keuangan kepada usaha tani harus dikembalikan dalam kurun waktu tertentu sesuai kesepakatan antara kreditur dan debitur. Lama tidaknya jangka waktu pengembalian kredit tergantung kepada kemampuan debitur untuk membayar angsuran. Responden yang mengakses KKP-E menyatakan bahwa jangka waktu pembayaran angsuran kredit "tidak memberatkan" berjumlah 73,14%, sedangkan responden yang "keberatan" dengan jangka waktu pengembalian kredit berjumlah 26,86%.

Pinjaman akan memberikan manfaat optimal apabila pencairannya tepat waktu. Berkaitan dengan ketepatan waktu pencairan pinjaman, responden yang mengakses KKP-E menyatakan bahwa pinjaman dapat ditarik pada saat dibutuhkan berjumlah 50,86%, sedangkan responden yang menyatakan kredit tidak dapat ditarik pada saat dibutuhkan berjumlah 49,14%. Meskipun demikian, seluruh responden yang mengakses KKP-E mengharapkan agar skim kredit KKP-E terus dilanjutkan dengan perbaikan-perbaikan di masa yang akan datang.

### **Perubahan KKP-E menjadi KUR Sektor Pertanian**

Mulai tahun anggaran 2016 kebijakan KKP-E telah dihentikan, namun konsep inti dari kebijakannya tidak dihilangkan sama sekali. Hal ini dikarenakan KKP-E dipandang masih diperlukan bagi usaha tani kecil. Pemerintah masih memberikan kredit murah dengan subsidi bunga kepada usaha tani kecil dalam wadah kebijakan baru yaitu KUR sektor pertanian. Dasar hukum kebijakan KUR ini adalah Peraturan Menteri Koordinator Perekonomian RI

No. 8 tahun 2015 tentang Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Koordinator Perekonomian RI No. 13 tahun 2015. Sedangkan teknis pelaksanaannya diatur dalam Permentan No. 32/Permentan/SR.230/6/2016 tanggal 29 Juni 2016 tentang Petunjuk Teknis Kredit Usaha Rakyat di Sektor Pertanian.

Pada tahun anggaran 2016 program KUR diarahkan untuk mendorong kenaikan pertumbuhan ekonomi yang sedang melambat. Alokasi dana KUR yang mencapai Rp100 triliun sampai dengan Rp200 triliun diharapkan mampu menaikkan penyaluran kredit kepada Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) khususnya sektor pertanian. KUR yang digulirkan pada tahun 2016 ini sudah mencakup pembiayaan di sektor ekonomi kreatif serta beberapa sektor eks kredit program seperti KKP-E dan kredit program lainnya.

Beberapa hal yang ingin dicapai dari KUR sektor pertanian ini adalah untuk meningkatkan dan memperluas penyaluran KUR kepada usaha produktif; meningkatkan kapasitas daya saing usaha mikro, kecil, dan menengah; dan mendorong pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja. Kegiatan usaha produktif yang dapat dibiayai dengan KUR meliputi usaha budidaya (*on farm*), usaha hulu (pengadaan/perdagangan sarana produksi, pengadaan Alsintan pra panen), dan usaha hilir (pengadaan/pemasaran hasil produksi, pengadaan Alsintan, dan pengelolaan hasil).

Beberapa keunggulan KUR dibandingkan dengan KKP-E adalah kegiatan usaha yang dibiayai lebih luas, debiturnya lebih beragam, melibatkan peran aktif kementerian teknis dan pemerintah daerah, serta juga melibatkan lembaga keuangan nonbank/lembaga *linkage* lebih banyak sehingga lebih mudah dijangkau calon debitur. Sementara, alokasi/plafon subsidi bunga dalam APBN lebih banyak, informasi calon debitur terdata melalui SIKP, melibatkan lembaga penjaminan sehingga mitigasi risikonya lebih terkendali, pola penyaluran kredit lebih fleksibel, dan birokrasi yang lebih sederhana. Sedangkan beberapa kekurangannya meskipun tingkat bunga KUR lebih rendah, namun bunga yang ditanggung peserta KUR sektor pertanian lebih tinggi dibandingkan peserta KKP-E. Selain itu, KUR belum mengakomodir pengajuan pinjaman melalui kelompok. Penginputan data calon peserta melalui SIKP memerlukan dana yang besar untuk membiayai jaringan komunikasi yang besar, karena mencakup seluruh wilayah Indonesia. Skim baru ini menghilangkan pula kemudahan *joint liability* seperti halnya pada KKP-E, sehingga setiap

calon debitur harus punya agunan sendiri, namun risiko gagal bayar tergolong tinggi.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

### Kesimpulan

Implementasi KKP-E belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan. Aksesibilitas petani terhadap subsidi bunga KKP-E masih sangat rendah. Intervensi pemerintah pada pasar kredit mikro komoditas padi belum mampu mencapai titik optimal, dan permintaan kredit belum bergerak ke titik keseimbangan yang diharapkan. Fakta tersebut didukung dengan penyerapan anggaran subsidi bunga KKP-E yang jauh di bawah potensi penyalurannya. Penyediaan alokasi anggaran yang cukup tinggi pada tahun-tahun awal digulirkannya program ini E menunjukkan potensi kebutuhan pinjaman yang tinggi, sedangkan penurunan anggaran pada tahun-tahun berikutnya dimaksudkan untuk mengurangi *opportunity cost* alokasi anggaran. Fakta lain menunjukkan bahwa plafon yang telah disediakan oleh bank pelaksana jauh lebih tinggi dari yang dapat disalurkan. Bank pelaksana juga menanggung *opportunity cost* dari alokasi plafon yang harus mereka sediakan, sedangkan usaha tani kecil masih banyak yang kekurangan modal. Pembayaran subsidi bunga KKP-E belum berjalan dengan baik, dimana masih terjadi keterlambatan permintaan pembayaran maupun pelaksanaan pembayaran subsidi bunga itu sendiri.

Hasil penelitian mendapatkan bahwa jangkauan sebaran KKP-E untuk komoditas padi masih rendah, yaitu hanya 8,3% dari total seluruh kelompok tani yang menjadi peserta KKP-E. Kelompok tani yang sudah menjadi peserta KKP-E pun berulang kali telah menerima KKP-E, bahkan ada yang pernah sampai lima kali. Alih-alih menyalurkan KKP-E kepada kelompok tani yang baru, bank pelaksana lebih nyaman untuk menyalurkan kembali kepada peserta lama dengan alasan kehati-hatian dan lebih hemat biaya. Jumlah bank pelaksana yang menyalurkan KKP-E juga berpengaruh terhadap sebaran peserta KKP-E. Meskipun ada banyak bank pelaksana di Kabupaten Kendal, hanya dua bank yang menyalurkan KKP-E untuk komoditas padi.

Ada beberapa alasan mengapa KKP-E tidak dapat diakses oleh petani, yaitu: (1) ketidaktahuan usaha tani tentang adanya program subsidi bunga KKP-E, (2) merasa tidak memerlukan KKP-E, (3) tidak memiliki agunan,

(4) beranggapan bahwa pinjaman dari bank konvensional adalah riba, (5) karena pernah ditolak meminjam ke bank, (6) takut meminjam ke bank, dan (7) ketidakaktifan kelompok tani. Mengakses KKP-E melalui kelompok tani memberikan manfaat yang lebih banyak jika dibandingkan dengan mengakses secara individu.

Waktu pencairan pinjaman sering tidak tepat waktu, dan jangka waktu proses pengajuan dan pencairan belum standar antarbank pelaksana. Secara umum, usaha tani mampu membayar kembali KKP-E secara tepat waktu. Masih banyak usaha tani yang mengakses KKP-E tetapi belum mampu menutupi biaya modal usaha taninya terlebih bagi mereka yang mengakses KKP-E melalui kelompok tani. Kekurangan modal tersebut harus ditutupi dari modal sendiri dan atau mengakses ke sumber kredit lainnya. Bagi usaha tani yang mengakses KKP-E, ternyata tidak semua pinjaman yang diterimanya digunakan untuk membiayai usaha taninya (*fungibility*).

Persepsi terhadap penyaluran KKP-E bervariasi antarresponden, namun pada umumnya mereka menyatakan bahwa persyaratan untuk mengajukan KKP-E ringan, tingkat bunga tidak memberatkan, jangka waktu pembayaran kembali KKP-E tidak memberatkan, jangka waktu pemrosesan pinjaman terlalu lama, pencairan pinjaman tidak tepat waktu, dan petani menginginkan agar skim sejenis KKP-E dapat dipertahankan di masa datang. Perubahan KKP-E menjadi KUR sektor pertanian mempunyai beberapa kelebihan dan kekurangan. Pemerintah diharapkan meneruskan kemudahan-kemudahan yang ada pada KKP-E pada KUR sektor pertanian.

### Implikasi Kebijakan

Subsidi bunga KKP-E mempunyai tujuan yang baik, namun dalam implementasinya belum optimal. Aksesibilitas KKP-E yang masih rendah harus ditingkatkan agar lebih optimal dengan berbagai cara namun tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian. Beberapa kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah antara lain memperbanyak saluran-saluran, menyediakan kredit mikro berbasis syariah, meningkatkan literasi keuangan petani, melakukan sosialisasi secara lebih masif, membangun sistem verifikasi data berbasis program, melakukan pembayaran subsidi secara tepat waktu, dan melakukan pembinaan yang berkelanjutan terhadap kelompok tani. Bank pelaksana dapat membuka layanan KKP-E pada setiap level kantornya sampai pada level

paling rendah, mengembangkan aplikasi pengajuan pinjaman berbasis web, mengembangkan aplikasi permintaan pembayaran subsidi, ikut berpartisipasi dalam mensosialisasikan skim subsidi bunga yang ada, mempercepat proses pencairan kredit, menyederhanakan persyaratan pinjaman, dan mengedukasi usaha tani tentang program subsidi bunga.

Berkaitan dengan KUR sektor pertanian, kemudahan mengakses kredit bersubsidi melalui kelompok tani agar dapat dilanjutkan. Selain itu, semestinya tingkat bunga dapat diturunkan minimal sama dengan KKP-E, tidak mewajibkan agunan untuk pinjaman sampai dengan jumlah tertentu, lebih gencar dalam mensosialisasikan KUR sektor pertanian, dan memberikan layanan pendampingan kepada petani atau kelompok tani yang mengakses KUR sektor pertanian.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang telah mendukung pendanaan dalam penelitian ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten Kendal yang telah memberikan izin melakukan penelitian di wilayah kerjanya dan anggota kelompok tani terpilih di wilayah Kabupaten Kendal yang telah berpartisipasi dalam pengisian kuesioner, berbagi pengalaman dan bertukar pikiran dalam usaha tani yang digelutinya sehingga penulis bisa memperoleh data, informasi, dan pengalaman yang berharga dalam penyelesaian penelitian ini. Terima kasih disampaikan juga kepada rekan-rekan Direktorat Sistem Manajemen Investasi dan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Khusus Investasi atas sharing ilmu dan data yang sangat bermanfaat dalam penelitian ini. Terakhir, ucapan terima kasih disampaikan kepada Dewan Redaksi dan Mitra Bestari Analisis Kebijakan Pertanian atas masukkan dan usulan perbaikan hingga naskah ini dipublikasikan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Akram W, Hussain Z, Sial MH, Hussain I. 2008. Agricultural credit constraints and borrowing behavior of farmers in Rural Punjab. *European J of Scien Research*. 23(2):294-304.

- [BI] Bank Indonesia. 2014. Booklet inklusi keuangan. Departemen Pengembangan Akses Keuangan dan UMKM. Jakarta (ID): Bank Indonesia.
- Coenly TG, Udry CR. 2003. Learning about a new technology: pineapple in Ghana. Mimeo Department of Economics. Yale University. New Haven. CT
- Dahri. 2015. Analisis aksesibilitas, dampak ekonomi dan tingkat pengembalian kredit program KKP-E pada peternakan sapi di Jawa Tengah. Disertasi. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Dewi IS. 2016. Peranan kredit ketahanan pangan dan energi dalam peningkatan produksi dan keuntungan usaha tani padi di Kabupaten Kampar Riau. Tesis. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Etonihu KI, Rahman SS, Usman S. 2013. Determinants of access to agricultural credit among crop farmers in a farming community of Nasarawa State Nigeria. *Academics Journals, Journal of Development and Agricultural Economics*. 5(5):192-196.
- Farida. 2015. Analisis kinerja kredit usaha rakyat dan dampaknya terhadap pendapatan usaha mikro di Kabupaten Pati Jawa Tengah. Disertasi. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Fatoki O, Smit VA. 2011. Constraints to credit access by new SMEs in South Africa: a supply-side analysis. *African J of Business Management*. 5(4):1413-1425.
- [Kementan]. Kementerian Pertanian. 2015. Pedoman teknis kredit ketahanan pangan dan energi (KKP-E). Direktorat Pembiayaan Pertanian, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Pandula G. 2011. An empirical investigation of small and medium enterprise's access to bank finance. *ASBBS Annual Conference Proceeding*. 18(2).
- Sayaka B, Rivai RS. 2011. Peningkatan akses petani terhadap Kredit Ketahanan Pangan dan Energi. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian.
- Wiyanti S. 2013. Kucuran kredit perbankan ke sektor pertanian masih sangat rendah. *Merdeka.com*.
- Zhao H, Wu W, Chen X. 2006. What factors affect small and medium-sized enterprise's ability to borrow from bank: evidence from Chengdu City, Capital of South-Western China's Sichuan Province. *Business Institute Berlin at the FHW Berlin, Berlin School of Economics*. Working paper No. 23.