

Ringkasan Eksekutif

Peningkatan Penyaluran Pembiayaan Syariah dari BLU Pengelola Dana untuk UMK

Isu Utama: Dalam rangka meningkatkan inklusi keuangan syariah di Indonesia, Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah (KNEKS) melakukan berbagai upaya perluasan layanan keuangan syariah kepada masyarakat dari sisi permintaan maupun penawaran. Berbagai upaya literasi, edukasi dan sosialisasi ekonomi dan keuangan syariah terus dilakukan guna mendorong permintaan masyarakat terhadap layanan keuangan syariah. Dari sisi penawaran, perlu dilakukan peningkatan pembiayaan syariah untuk berbagai segmen masyarakat antara lain pada Badan Layanan Umum (BLU). Oleh sebab itu, tata kelola dan pembiayaan syariah di BLU perlu ditingkatkan dengan menjawab berbagai tantangan yang ada berkaitan dengan tarif layanan, akad-akad syariah, kesesuaian dan pengawasan syariah, tata kelola SDM dan lain-lain. Untuk itu, KNEKS merumuskan rekomendasi kebijakan yang mendukung optimalisasi tata kelola dan peningkatan pembiayaan syariah di Badan Layanan Umum.

Rekomendasi Kebijakan: Untuk mendorong peningkatan pembiayaan syariah di Badan Layanan Umum LPDB KUMKM, PIP, dan LPMUKP diperlukan hal-hal berikut:

- (1) Mendorong penerapan akad Ijarah Maushufah Fi Dzimmah/IMFZ (Fatwa DSN-MUI No: 101/DSN-MUI/X/2016) oleh lembaga penyalur serta penguatan analisis bisnis pada komite pembiayaan;
- (2) Mengatur rincian imbal hasil dan pola penyaluran langsung kepada pelaku usaha untuk pembiayaan berbasis jual beli, sewa, jasa dan gadai;
- (3) Merumuskan model mitigasi risiko pembiayaan/dana bergulir serta mengaturnya dalam Peraturan Menteri Keuangan dan peraturan teknis BLU;
- (4) Merumuskan pedoman teknis yang mengatur aspek pengawasan dan kepatuhan syariah, dan perincian perhitungan nisbah secara berkala;
- (5) Mendorong literasi, edukasi, peningkatan kompetensi aspek ekonomi syariah dan akad-akad syariah untuk Sumber Daya Manusia (SDM) BLU dan auditor keuangan BLU; dan
- (6) Mendorong koordinasi intensif dengan otoritas/pemerintah yang mengawasi koperasi dan lembaga keuangan syariah serta perluasan koordinasi dengan organisasi perkumpulan/persyarikatan yang memiliki koperasi dan lembaga keuangan syariah dalam rangka kerjasama pemanfaatan layanan dana BLU kepada masyarakat.

1. Pendahuluan

Seiring perbaikan ekonomi nasional, perkembangan kinerja keuangan inklusif pada triwulan I 2022 secara keseluruhan juga mengalami peningkatan dari sisi jangkauan akses keuangan dan penggunaan produk keuangan. Adapun aspek kualitas layanan jasa keuangan masih tetap terjaga meski mencatat sedikit penurunan. Data Otoritas Jasa

Keuangan (OJK) mencatat penurunan indeks inklusi keuangan syariah pada tahun 2019 yang mengalami penurunan menjadi 9,1% dari 11,1% dari total penduduk Indonesia pada tahun 2016. Pada saat yang sama, indeks literasi keuangan syariah justru mengalami kenaikan menjadi 8,93% pada tahun 2019 dari 8,1% di tahun 2016 (SNKI, 2022). Perkembangan inklusi keuangan khususnya syariah masih mengalami beberapa tantangan khususnya keterbatasan akses masyarakat terhadap layanan dan produk keuangan syariah baik di perkotaan maupun pedesaan, rendahnya literasi masyarakat terkait layanan keuangan syariah berbasis digital dan berbagai tantangan lainnya. Padahal Indonesia memiliki potensi pasar keuangan syariah yang besar. Potensi tersebut tersebar di berbagai macam komunitas muslim seperti pesantren, rumah ibadah dan lembaga pendidikan.

Guna memberdayakan potensi tersebut dan meningkatkan sisi permintaan terhadap layanan keuangan syariah, para pemangku kepentingan melakukan berbagai upaya edukasi dan penguatan hak properti masyarakat. Program edukasi keuangan syariah bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat mengenai lembaga keuangan formal, produk dan jasa keuangan syariah termasuk fitur, manfaat dan risiko, biaya, hak dan kewajiban, serta untuk meningkatkan keterampilan masyarakat dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan. Sedangkan penguatan hak properti masyarakat bertujuan untuk meningkatkan akses masyarakat pada layanan pembiayaan.

Dari sisi penawaran, terdapat sumber-sumber pendanaan syariah dari berbagai lembaga keuangan syariah baik swasta maupun milik pemerintah. Diantara lembaga pemerintah yang menyalurkan pembiayaan syariah adalah institusi yang berstatus Badan Layanan Umum (BLU). Badan Layanan Umum adalah lembaga di bawah Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang melakukan tugas pelayanan berupa penyediaan barang dan jasa kepada masyarakat. Tugas utama BLU adalah untuk mendukung pencapaian tujuan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang menaunginya.

Pemerintah telah banyak membentuk BLU khususnya yang melayani pengelolaan dana kepada masyarakat antara lain BLU Lembaga Pengelola Dana Bergulir untuk Koperasi dan UMKM (LPDB KUMKM) di bawah Kementerian Koperasi dan UKM, Pusat Investasi Pemerintah (PIP) di bawah Kementerian Keuangan, dan Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan (LPMUKP) di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan. Sejumlah BLU yang disebutkan telah memiliki portofolio yang baik dalam menyalurkan pembiayaan syariah dengan tata kelola yang baik.

Namun dalam rangka mendorong optimalisasi manfaat layanan BLU dan mendorong peningkatan pembiayaan syariah kepada masyarakat luas, terdapat beberapa isu yang masih menjadi tantangan bagi BLU. Isu tersebut berkaitan dengan tarif layanan, penerapan akad-akad syariah, kesesuaian dan pengawasan syariah, tata kelola SDM dan lain-lain. Tantangan tersebut perlu dijawab agar mandat BLU dalam mewujudkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dapat terlaksana dengan optimal.

2. Peran Badan Layanan Umum

Pemerintah merupakan organisasi yang memiliki kekuasaan dalam membuat serta menerapkan hukum di wilayah tertentu yang umumnya adalah negara. Pemerintah merupakan sarana untuk menentukan dan menegakkan kebijakan di wilayahnya termasuk kebijakan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah lazimnya berperan menentukan kebijakan yang bersifat mengatur urusan-urusan spesifik di masyarakat. Untuk mempermudah urusan pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat tanpa mengganggu peran utamanya, maka tugas pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Badan Layanan Umum (BLU) yang dibentuk oleh pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Badan Layanan Umum adalah lembaga di lingkungan pemerintah yang dibentuk guna memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan keuntungan dengan tata kelola didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktifitas. Terdapat tiga rumpun layanan BLU yakni (1) Rumpun Barang/Jasa yang terdiri dari lingkup pendidikan dan lingkup kesehatan, (2) Rumpun Pengelola Dana, dan (3) Rumpun Pengelola Kawasan. BLU dalam kegiatannya dapat memungut biaya sebagai imbalan atas barang/jasa yang diberikan. Tarif layanan yang diberikan BLU mempertimbangkan aspek (1) kontinuitas dan pengembangan layanan, (2) daya beli masyarakat, (3) asas keadilan dan kepatutan, dan (4) kompetisi yang sehat.



Gambar 1: Perkembangan BLU dari Tahun ke Tahun (Sumber: *Media Indonesia*, 2020)

3. Penyaluran Dana Bergulir dan Pembiayaan Syariah LPDB, PIP dan LPMUKP

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, dibentuknya BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat. BLU khususnya rumpun layanan pengelola dana dapat mengelola keuangan

dalam bentuk penyaluran pembiayaan kepada koperasi maupun Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Dalam melaksanakan kegiatannya BLU pengelola dana dimungkinkan untuk memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan. Biaya tarif layanan dimaksud ditetapkan dengan mempertimbangkan (1) kontinuitas dan pengembangan layanan, (2) daya beli masyarakat, (3) asas keadilan dan kepatutan, dan (4) kompetisi yang sehat.

Di antara Badan Layanan Umum pengelola dana yang menyalurkan pembiayaan kepada koperasi maupun UMKM adalah Lembaga Pengelola Dana Bergulir di Kementerian Koperasi dan UKM (LPDB Kemenkop UKM), Pusat Investasi Pemerintah di Kementerian Keuangan (PIP Kemenkeu), dan Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan di Kementerian Kelautan dan Perikanan (LPMUKP KKP). BLU tersebut melakukan kegiatan penyaluran dana kepada segmen nasabah di lingkup binaan Kementerian masing-masing. LPDB menyalurkan dana bergulir untuk penguatan modal usaha bagi koperasi dan UMKM dengan menggunakan akad konvensional dan syariah. Sesuai Peraturan Menteri Koperasi dan UMKM Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyaluran Pinjaman atau Pembiayaan Dana Bergulir oleh Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan UMKM, dana bergulir tersebut disalurkan melalui lembaga perantara atau tanpa melalui lembaga perantara langsung kepada mitra *end-user*.

Pusat Investasi Pemerintah, sesuai Peraturan Menteri Keuangan Nomor 193 Tahun 2020 tentang Pembiayaan Ultra Mikro menyediakan fasilitas pembiayaan kepada Usaha Ultra Mikro (UMi) baik dalam bentuk pinjaman konvensional maupun pembiayaan syariah. Tujuannya adalah untuk menyediakan fasilitas pembiayaan yang mudah dan cepat bagi Usaha Ultra Mikro serta untuk menambah jumlah wirausaha yang difasilitasi oleh pemerintah. Pembiayaan UMi disalurkan melalui lembaga penyalur berupa Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB).

Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan memberikan fasilitas dana bergulir melalui Lembaga Keuangan Mikro Kelautan dan Perikanan, Lembaga Keuangan Bank, Lembaga Keuangan Bukan Bank, dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah. Hal ini termaktub dalam Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 710 Tahun 2016 tentang Penetapan Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan serta Peraturan-Peraturan Direktur LPMUKP mengenai Standar Operasional Prosedur Pengelolaan Dana Bergulir LPMUKP.

BLU LPDB, PIP dan LPMUKP memiliki portofolio penyaluran yang cukup baik. LPDB mencapai realisasi dana yang disalurkan senilai Rp. 1,64 Triliun pada tahun 2021 termasuk di dalamnya pembiayaan syariah. Sedangkan PIP telah menyalurkan senilai Rp 3,95 Triliun pada semester I tahun 2022 termasuk pembiayaan syariah. Adapun LPMUKP telah menyalurkan sebesar Rp 872 Miliar termasuk pembiayaan syariah kepada sektor usaha kelautan dan perikanan. Namun demikian, masih terdapat beberapa isu yang menjadi tantangan pelaksanaan kegiatan di lapangan mengenai tarif layanan, akad-akad pembiayaan syariah, serta opini kesesuaian dan kepatuhan syariah.

Dalam rangka mendorong optimalisasi penyaluran pembiayaan syariah, Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah (KNEKS) berinisiatif melakukan kajian terkait pelaksanaan penyaluran dana BLU baik kepada nasabah *end-user* maupun koperasi. Sejauh ini, KNEKS melakukan studi evaluasi pelaksanaan kegiatan penyaluran dana pembiayaan pada tiga BLU yakni Lembaga Pengelola Dana Bergulir di Kementerian Koperasi dan UKM (LPDB Kemenkop UKM), Pusat Investasi Pemerintah di Kementerian Keuangan (PIP Kemenkeu), dan Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan di Kementerian Kelautan dan Perikanan (LPMUKP KKP).

4. Analisis Permasalahan

a. Akad dan Tarif Layanan Dana Bergulir dan Pembiayaan Syariah Pada BLU LPDB KUMKM dan LPMUKP

Kegiatan pelayanan kepada masyarakat diwujudkan pemerintah dengan membentuk Badan Layanan Umum (BLU) yang berfungsi sebagai unit kerja dari Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah yang kewenangannya didelegasikan oleh induk yang bersangkutan. Dengan demikian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Badan Layanan Umum, BLU merupakan perangkat untuk pencapaian tujuan suatu Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dan oleh karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari institusi induknya.

Analisis kebijakan ini difokuskan pada tiga BLU Pengelola Dana yakni Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan UKMM (LPDB-KUMKM) di bawah Kementerian Koperasi dan UKM, Pusat Investasi Pemerintah (PIP) di bawah Kementerian Keuangan, dan Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan & Perikanan (LPMUKP) di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan. Pembinaan aspek keuangan BLU-BLU tersebut dilakukan oleh Kementerian Keuangan sedangkan pembinaan aspek teknis dilakukan oleh Kementerian yang menaunginya.

Dalam menjalankan kegiatan utamanya, BLU pengelola dana menggunakan uang negara. Maka dalam pelaksanaannya, BLU tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 217 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum. Pengelolaan keuangan tersebut secara teknis disupervisi oleh Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (Dit. PPK-BLU) pada Kementerian Keuangan.

LPDB, PIP dan LPMUKP menentukan tarif layanan atas kegiatan pinjaman, dana bergulir, dan pembiayaannya dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2017 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum LPMUKP, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 127 Tahun 2021 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum LPDB-KUMKM, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 5 Tahun 2021 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum Pusat Investasi Pemerintah.

Kegiatan penyaluran dana pembiayaan syariah yang dikelola oleh BLU juga menggunakan berbagai akad syariah seperti *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, *ijarah* dan *rahn*. Pelaksanaan akad-akad pembiayaan syariah pada LPDB KUMKM berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 127 Tahun 2021 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah pada Kementerian Koperasi dan UMKM. Sedangkan pengaturan akad dalam pelaksanaan kegiatan penyaluran pembiayaan UMi pada PIP Kementerian Keuangan berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum Pusat Investasi Pemerintah pada Kementerian Keuangan. Adapun pengaturan akad dalam menyalurkan pembiayaan syariah untuk sektor usaha kelautan dan perikanan, LPMUKP berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2017 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum LPMUKP pada Kementerian Kelautan dan Perikanan.

1) Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan UMKM (LPDB-KUMKM)

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 127 Tahun 2021 menjadi pedoman pelaksanaan pembiayaan dana bergulir syariah di LPDB KUMKM. PMK tersebut mengatur berbagai jenis akad dalam penyaluran dana bergulir syariah di LPDB KUMKM adalah *mudharabah*, *musyarakah*, *ijarah* dan *ijarah muntahiya bit tamlik*, serta *murabahah* dengan ketentuan imbal hasil yang beragam. Jenis akad yang diatur tersebut mencakup skema penyaluran Tanpa Lembaga Perantara, *channeling*, dan *executing*.

LPDB KUMKM menyalurkan pembiayaan dana bergulir secara langsung dan melalui lembaga perantara. Penyaluran secara langsung dilakukan kepada koperasi dan pelaku UMKM. Adapun penyaluran melalui lembaga perantara dilakukan kepada mitra kerja LPDB KUMKM yakni Bank, Lembaga Keuangan Bukan Bank, Koperasi Sekunder, BLU dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dengan tarif layanan yang sudah diatur oleh PMK 127 Tahun 2021. Dalam pelaksanaannya, *pricing* atau margin untuk akad *murabahah* dari KSPPS/USPPS langsung kepada UMKM dibatasi paling tinggi sebesar 13 persen. Persentase ini dianggap kecil lantaran biaya operasional KSPPS/USPPS dalam menyalurkan pembiayaan sendiri mencapai 9 persen. Hal ini berpotensi mengurangi minat KSPPS/USPPS dalam menyalurkan pembiayaan *murabahah* dari dana yang bersumber dari LPDB KUMKM.

2) Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan (LPMUKP)

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2017 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum LPMUKP pada Kementerian Kelautan dan Perikanan, akad pembiayaan syariah LPMUKP yang diatur adalah *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, *ijarah* dan *ijarah muntahiya bit tamlik*, serta *rahn*. Dari seluruh akad-akad yang tersedia dalam PMK LPDB KUMKM, PIP, dan LPMUKP tersebut, imbal hasil yang diatur berupa *nisbah* bagi akad *mudharabah* dan *musyarakah*, margin untuk

akad *murabahah*, serta *ujroh* untuk akad *ijarah*, *ijarah muntahiya bit tamlik* dan *rahn*.

Namun PMK Nomor 100 Tahun 2017 tidak mengatur secara rinci besaran imbal hasil yang diperbolehkan dalam penyaluran pembiayaan syariah untuk akad-akad selain akad *mudharabah*. PMK tersebut juga belum mengatur dasar penyaluran langsung LPMUKP kepada pelaku UMKM (*end-user*) dengan akad *murabahah*. Karena dalam prakteknya, akad *murabahah* sangat diperlukan di lapangan untuk pembiayaan barang modal usaha pelaku UMKM kelautan dan perikanan. Untuk itu, skema penyaluran pembiayaan syariah selain *mudharabah* sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 100 Tahun 2017 perlu diatur lebih rinci.

Selain itu, penerapan skema pembiayaan *mudharabah* dan *musyarakah* memerlukan evaluasi perhitungan *nisbah* secara berkala mengingat adanya angsuran pembayaran pokok oleh mitra BLU sehingga terjadi pengurangan porsi modal atau penyertaan dari BLU pada koperasi atau pelaku UMKM. Perhitungan tersebut perlu diatur dalam peraturan teknis (juklak/juknis) guna mendorong akuntabilitas pengelolaan pembiayaan khususnya pada saat dilakukan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Tidak adanya pedoman perhitungan akan menyulitkan pendamping di lapangan dalam menghitung realisasi imbal hasil antara LPMUKP dan mitra.

Pembiayaan untuk barang modal usaha kelautan dan perikanan dengan pemesanan *indent* juga perlu menjadi perhatian terkait pengaturan akad dan pemindahtanganan barang dimaksud. Namun isu kepatuhan syariah (*sharia compliance*) muncul ketika barang modal belum selesai diproduksi namun perjanjian sudah disetujui kedua belah pihak. Begitupun dengan aturan pemindahtanganan Barang Milik Negara (BMN) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN yang tidak memberikan keleluasaan dalam mengalihkan kepemilikan barang modal di akhir periode angsuran. Opsi peralihan kepemilikan dalam PP tersebut hanya dimungkinkan melalui lelang atau hibah.

Persoalan lainnya yaitu pada pendeknya masa tenggang (*grace period*) pembiayaan yang menjadi keluhan bagi para nelayan lantaran adanya musim tidak melaut akibat cuaca buruk. Pembiayaan dengan masa tenggang yang pendek kurang sesuai dengan profil mitra LPMUKP untuk para pelaku usaha kelautan dan perikanan khususnya nelayan. Dalam melaksanakan kegiatan mata pencahariannya, para nelayan berpatokan pada musim di laut yang berpengaruh terhadap cuaca serta peredaran ikan di laut. Sebagaimana diketahui, terdapat musim timur dimana nelayan pergi melaut dan musim selatan dimana nelayan tidak turun melaut. Masa tenggang pembiayaan LPMUKP perlu dievaluasi agar sesuai dengan profil mitra LPMUKP.

b. Opini Kesesuaian dan Pengawasan Syariah (LPDB, PIP, LPMUKP)

Praktek pengelolaan dana BLU memungkinkan menyalurkan dana bergulir dan pembiayaan dengan menggunakan skema syariah. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Koperasi dan UKM Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyaluran Pinjaman Atau Pembiayaan Dana Bergulir oleh LPDB-KUMKM, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 193 Tahun 2020 tentang Pembiayaan Ultra Mikro, dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 100 Tahun 2017 tentang Tarif Layanan BLU LPMUKP.

Penyediaan layanan pembiayaan dan dana bergulir syariah pada pelaksanaannya memerlukan jaminan kesesuaian dan kepatuhan syariah. Hal ini dilakukan demi mendorong tata kelola yang lebih baik dan berkelanjutan. Namun, saat ini produk-produk pembiayaan dan dana bergulir syariah BLU belum diperkuat oleh opini resmi kesesuaian syariah dari pihak yang memiliki kewenangan terkait kesesuaian syariah. Dalam konteks ini, keberadaan Dewan Pengawas Syariah yang direkomendasikan DSN-MUI menjadi vital dalam rangka menyediakan legitimasi kesesuaian syariah pada layanan yang disediakan oleh BLU.

Pelaksanaan penyaluran pembiayaan dan dana bergulir syariah BLU belum memiliki pedoman teknis yang mengatur aspek kepatuhan syariah. Termasuk di dalamnya rumus yang memperhitungkan pembagian imbal hasil bagi produk dengan akad-akad tertentu khususnya akad *mudharabah* dan *musyarakah*. Isu ini menjadi sangat krusial pada saat Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan akad-akad syariah yang berbasis investasi imbal hasil. Maka hal-hal teknis berkaitan dengan pedoman syariah yang dianggap penting perlu diatur.

c. Tantangan Lainnya**1) Sumber Daya Manusia BLU dan Pemeriksa Keuangan BLU**

Pelaksanaan kegiatan pelayanan BLU mengacu pada standar pelayanan minimum yang ditetapkan melalui berbagai peraturan. Maka aspek sumber daya manusia perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaan pelayanan BLU kepada masyarakat. Pengelolaan SDM pada BLU secara umum berpedoman pada (1) Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum, serta (3) Peraturan teknis di tingkat Kementerian yang mengatur tentang standar pelayanan minimum atau tata kelola pelayanan.

Pasal 310 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129 Tahun 2020 mengatur bahwa tata kelola yang baik pada BLU mengikuti prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian dan kewajaran. Prinsip transparansi yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan dalam pengungkapan informasi material dan relevan mengenai BLU. Akuntabilitas yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban

Dewan Pengawas dan Pejabat Pengelola. Pertanggungjawaban adalah kesesuaian dalam pengelolaan BLU terhadap peraturan perundang-undangan dan praktik bisnis yang sehat. Kemandirian yakni pengelolaan BLU secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh pihak lain. Adapun kewajaran adalah keadilan dan kesetaraan dalam pemenuhan hak pemangku kepentingan yang timbul dari perjanjian dan peraturan perundangan.

Pelaksanaan prinsip-prinsip tata kelola yang baik akan mendorong pencapaian standar pelayanan minimum pada BLU yang juga diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129 Tahun 2020. Standar pelayanan minimum BLU semestinya memenuhi persyaratan SMART (*Specific, Measurable, Attainable, Reliable, and Timely*). Oleh sebab itu, pengembangan SDM diperlukan dalam rangka menjamin perwujudan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Pengembangan SDM ini dibutuhkan khususnya pada aspek penguasaan mengenai ekonomi syariah dan akad-akad syariah mengingat BLU rumpun layanan pengelola dana melakukan kegiatan penyaluran dana bergulir dan pembiayaan syariah.

Kondisi saat ini materi ekonomi syariah dan akad-akad syariah di BLU pengelola dana bergulir dan pembiayaan syariah belum merata pada setiap SDM nya. Pelaksanaan pelayanan yang baik semestinya mensyaratkan SDM BLU memiliki pemahaman mengenai teori ekonomi syariah serta akad-akadnya agar para pemangku kepentingan dapat memahami manfaat produk dan layanan BLU. Maka upaya peningkatan literasi dan edukasi ekonomi syariah di internal BLU perlu terus dilakukan secara berkesinambungan. Dengan demikian, diharapkan pelaksanaan kegiatan BLU pengelola dana dapat mencapai standar pelayanan yang optimal.

Sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengelolaan keuangan negara harus dikelola secara tertib, taat hukum, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Untuk mewujudkan pertanggungjawaban tersebut, diperlukan proses pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Laporan Keuangan Badan Layanan Umum (LK-BLU) merupakan unsur keuangan yang diperiksa. Hal ini termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan diperkuat oleh Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 13 tentang Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum Berbasis Akrua. Laporan keuangan BLU diperiksa oleh BPK atau oleh auditor yang ditetapkan oleh BPK. LK-BLU didasarkan pada kriteria (1) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, (2) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*), (3) kepatuhan pada regulasi, dan (4) efektifitas sistem pengendalian intern.

Pembiayaan yang disalurkan BLU kepada mitra terdiri dari pola konvensional dan pola syariah. Dalam penyaluran pola syariah diperlukan pengawasan yang komprehensif baik dari segi regulasi, keuangan, dan kepatuhan syariah. Akad syariah merupakan akad yang unik dan berbeda dari akad pinjaman konvensional karena akad syariah menjamin hak-hak dari para pihak yang terlibat dalam perikatan.

Perlakuan pemeriksaan bagi akad-akad syariah sesuai dengan karakteristiknya perlu didorong karena secara prinsip pembiayaan syariah mengakomodir norma-norma yang berbeda dari akad pinjaman konvensional. Perlakuan ini diperlukan untuk mewujudkan pembiayaan syariah yang sesuai dengan profil penerima manfaat layanan BLU yang notabene adalah para pelaku UMKM mengingat tujuan BLU adalah pelayanan masyarakat. Apalagi kegiatan pelaku UMKM sangat terpapar oleh eksternalitas usaha yang dinamis. Maka, penambahan kompetensi aspek syariah bagi pengelola dan auditor memiliki peranan yang strategis.

2) Pembiayaan Bermasalah

BLU pengelola dana mengalami peningkatan risiko pengembalian dana terutama pada saat pandemi. Pada penyaluran dana bergulir LPDB KUMKM meskipun mencatat penurunan rasio *Non-Performing Loan (NPL)/Non-Performing Financing (NPF)* dari 1,24% pada 2020 menjadi 1,15% pada 2021 atau senilai Rp 40,9 Miliar. Sedangkan BLU PIP mencatat kenaikan NPL/NPF dari 0,03 persen pada 2020 menjadi 0,25 persen. Adapun penyaluran dana LPMUKP yang bermasalah senilai Rp 17,8 Miliar atau sebesar 2,8 persen dari total *outstanding* pinjaman. Jumlah tunggakan-tunggakan pokok tersebut masih memungkinkan untuk didorong pengembaliannya.

Dalam rangka mendorong optimalisasi pengembalian dana perlu dilakukan upaya mitigasi risiko yang sesuai. Upaya ini penting agar kinerja pengelolaan keuangan BLU mencapai akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi yang diharapkan. BLU juga diharapkan mampu menjaga rasio kesehatan keuangannya. Sehingga BLU dapat melaksanakan misinya untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang telah dimandatkan oleh regulasi.

3) Peluang Mitra Penyalur

Pelaksanaan kegiatan pelayanan BLU pengelola dana bergulir tentu memerlukan institusi yang menjadi penyalur atau pengelola dana. Ketentuan mengenai skema dan kriteria institusi penerima manfaat dana diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur standar dan tarif layanan untuk tiap Badan Layanan Umum. Pada prakteknya, peluang masyarakat atau badan usaha untuk menjadi penerima manfaat layanan BLU pengelola dana masih terbuka luas namun masih

banyak calon mitra yang belum memenuhi persyaratan dan kriteria yang telah ditentukan oleh BLU sesuai peraturannya masing-masing.

Peluang ini perlu dimanfaatkan dengan baik oleh BLU dalam rangka memperluas wilayah dan cakupan pelayanannya sehingga lebih banyak masyarakat Indonesia yang dapat terlayani dan menerima manfaat layanan BLU. Namun, upaya pemanfaatan peluang tersebut perlu dilakukan dengan asas kehati-hatian untuk menjaga rasio kesehatan keuangan dan optimalisasi tata kelola BLU yang baik. Jika prinsip ini dipenuhi dan layanan BLU diperluas, bukan tidak mungkin cita-cita kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dapat terwujud.

mitra

Tabel 1: Resume Isu/Kendala Penyaluran Dana BLU

No	Isu/Kendala
1.	Terdapat kendala dalam pelaksanaan pembiayaan berupa (1) rumitnya mekanisme peralihan kepemilikan dan perhitungan imbal hasil berbasis realisasi pendapatan usaha pada pembiayaan barang modal indent berstatus Barang Milik Negara (BMN), serta (2) singkatnya masa tenggang (<i>grace period</i>) pada pembiayaan BLU.
2.	Diperlukan klausul dalam Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur (1) penjelasan secara rinci imbal hasil akad berbasis jual beli, sewa dan jasa, dan (2) pola penyaluran langsung kepada pelaku usaha dengan akad berbasis jual beli, sewa dan jasa
3.	Diperlukan dasar perhitungan nisbah secara berkala bagi akad <i>mudharabah</i> dan <i>musyarakah</i> di BLU dengan adanya pembayaran angsuran yang mengurangi pokok
4.	Diperlukan (1) dasar pengenaan prinsip bagi hasil pada pembiayaan syariah BLU berupa opini kesesuaian syariah dari pihak yang memiliki kewenangan terkait, dan (2) pedoman teknis kepatuhan syariah.
5.	Diperlukan model mitigasi risiko yang kuat pada BLU LPDB, PIP, dan LPMUKP.
6.	Perlunya (1) peningkatan edukasi keuangan syariah serta akad-akad syariah pada SDM BLU dan, (2) peningkatan edukasi keuangan syariah dan akad-akad syariah, serta mendorong kompetensi keuangan syariah pada auditor keuangan BLU.
7.	Perlunya optimalisasi pemanfaatan koperasi atau mitra menjadi lembaga penyalur khususnya di BLU PIP.

5. Rekomendasi Kebijakan

a. Mendorong penerapan akad *Ijarah Maushufah Fi Zimmah* (IMFZ) oleh lembaga penyalur dan penguatan analisis bisnis pada komite pembiayaan

Banyaknya permintaan pembiayaan produktif baik untuk modal kerja ataupun investasi dengan kondisi objek akad masih dalam pesanan (*indent*). Hal tersebut perlu difasilitasi oleh skema pembiayaan syariah supaya bisa memenuhi kebutuhan permodalan UMKM. Maka untuk mengatasi persoalan pembiayaan barang modal *indent* dan rumitnya pemindahtanganan barang modal yang berstatus BMN, perlu diterapkan akad *Ijarah Maushufah Fi Zimmah* (IMFZ). Akad *Ijarah Maushufah Fi Zimmah* (IMFZ) adalah akad sewa-menyewa atas manfaat suatu barang ('ain) dan/atau jasa ('amal) yang pada saat akad hanya disebutkan sifat-sifat dan spesifikasinya baik dalam bentuk kualitas dan kuantitas. IMFZ ini memungkinkan fasilitasi akad pembiayaan dengan objek barang yang masih dalam pemesanan. (Fatwa DSN-MUI No: 101/DSN-MUI/X/2016).

Akad IMFZ dimungkinkan mengatur mitra menyewa barang modal yang dipesan secara inden dengan nilai angsuran yang kecil di awal periode angsuran. Akad IMFZ tidak memerlukan perhitungan bagi hasil dikarenakan akadnya berbasis sewa-menyewa sehingga menjawab isu teknis perhitungan imbal hasil berdasarkan realisasi pendapatan usaha. Pelaksanaan akad IMFZ juga dapat dilakukan oleh koperasi penyalur atau koperasi usaha agar BLU tidak perlu membukukan barang modal sebagai BMN.

Penentuan masa tenggang (*grace period*) pada pembiayaan BLU juga perlu disesuaikan dengan profil nasabahnya yang beragam. Penyesuaian ini dibutuhkan untuk mengatasi pola kerja UMKM yang terpengaruh kondisi alam. Misalnya nelayan yang bergantung kepada musim timur dan musim selatan yang mempengaruhi aktifitas melaut mereka. Pada musim selatan yakni bulan September hingga Desember, nelayan tidak turun ke laut akibat peredaran ikan dan cuaca yang tidak bersahabat. Padahal di saat yang sama, mereka tetap harus membayar angsuran pembiayaan. Strategi penentuannya dilakukan melalui penguatan analisa bisnis calon nasabah dan manajemen penilaian pada tingkat komite pembiayaan.

b. Mengatur rincian imbal hasil dan pola penyaluran langsung kepada pelaku usaha (*end-user*) untuk pembiayaan berbasis jual beli, sewa, jasa dan gadai

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum pasal 31, diatur bahwasannya BLU dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas layanan yang diberikan dalam bentuk tarif. Tarif layanan untuk pembiayaan syariah berupa imbal hasil yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan tentang tarif layanan pada masing-masing BLU. Dalam PMK tarif layanan pada BLU, dijelaskan secara rinci ketentuan imbal hasil bagi akad *mudharabah*.

Namun PMK tersebut belum menjelaskan besaran tertinggi imbal hasil yang diperbolehkan untuk akad syariah lain seperti besaran margin untuk akad *murabahah*, serta ujroh untuk akad *ijarah*, *ijarah muntahiya bit tamlik* dan *rahn*. Rincian besaran imbal hasil tersebut perlu diatur untuk memberikan dasar penentuan imbal hasil dari BLU kepada lembaga perantara ataupun langsung kepada penerima layanan.

PMK juga dipandang perlu mengatur pola penyaluran dari BLU langsung kepada pelaku usaha *end-user* dengan akad *murabahah*. Hal ini diperlukan karena akad *murabahah* berkaitan langsung dengan kebutuhan barang modal bagi pelaku usaha UMKM dalam melakukan kegiatannya seperti pertanian, perikanan, kelautan, dan lain sebagainya. Sedangkan di saat yang sama pelaku usaha UMKM terutama di sektor tersebut biasanya kesulitan mengakses pembiayaan dari berbagai lembaga keuangan. Kondisi tersebut bisa menjadi peluang BLU untuk membantu memberikan bantuan pembiayaan guna peningkatan kesejahteraan masyarakat.

c. Merumuskan model mitigasi risiko pembiayaan/dana bergulir dan mengaturnya dalam peraturan menteri keuangan serta peraturan teknis BLU

Pembiayaan bermasalah seringkali menjadi perhatian pada berbagai lembaga keuangan baik konvensional maupun syariah. Mitigasi risiko pembiayaan bermasalah merupakan hal yang sangat penting terutama apabila sumber dana pembiayaannya berasal dari kas negara. Selain untuk menghindari kerugian pada kas negara, upaya mitigasi risiko juga penting untuk meningkatkan akuntabilitas penggunaan uang negara.

Untuk memitigasi risiko pembiayaan bermasalah tersebut, perlu disusun model mitigasi risiko yang komprehensif, akuntabel dan berkeadilan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat. Rumusan model mitigasi tersebut kemudian perlu diformalkan menjadi panduan umum BLU dalam mengelola risiko keuangan guna menjaga kesehatan keuangan BLU. Sehingga BLU dapat tetap memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sehat dan prima.

Upaya lainnya untuk memitigasi risiko pembiayaan bermasalah adalah dengan pemantauan piutang secara berkala, pembaruan data mitra penerima manfaat layanan, dan berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait khususnya pihak-pihak yang berkaitan dengan penjaminan kredit dan pengawasan lembaga keuangan syariah. Koordinasi tersebut dimaksudkan sebagai upaya menekan pembiayaan bermasalah dan sebagai upaya pencegahan pembiayaan bermasalah.

d. Merumuskan pedoman pengawasan kepatuhan syariah pada BLU pengelola dana

BLU pengelola dana dimungkinkan untuk menyediakan pembiayaan syariah kepada masyarakat. Hal ini diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan mengenai tarif layanan pada setiap BLU pengelola dana. Saat ini, BLU LPDB KUMKM, PIP, dan LPMUKP telah

berkomitmen menyalurkan pembiayaan syariah kepada masyarakat dengan *outstanding* pembiayaan yang cukup besar dari tahun ke tahun.

Penyediaan layanan pembiayaan syariah tersebut masih belum memiliki legitimasi syariah berupa opini kesesuaian syariah dari pihak yang berwenang dan memiliki kompetensi di bidang fiqh muamalah. Opini ini diperlukan untuk menjamin bahwa layanan yang telah disediakan BLU berkesesuaian dengan fatwa DSN-MUI. Selain itu, pelaksanaan pembiayaan syariah oleh BLU juga membutuhkan pengawasan agar sesuai dengan fatwa DSN-MUI.

Untuk itu, perlu diinisiasi adanya fungsi pengawasan kesesuaian syariah pada dewan pengawas BLU. Penambahan fungsi pengawasan syariah tersebut diperlukan pada BLU yang memiliki nilai pembiayaan syariah minimal 25% dari total portofolio pembiayaan BLU. Oleh karenanya, fungsi pengawasan kesesuaian syariah pada BLU ini hendaknya diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan. Adapun pedoman pelaksanaannya diatur dalam peraturan teknis BLU. Pedoman tersebut minimal mengatur mekanisme pengawasan dan kepatuhan, serta metode perhitungan *nisbah* secara berkala untuk akad pembiayaan berbasis bagi hasil. Dengan adanya fungsi pengawasan syariah BLU dan pedoman tersebut, diharapkan tata kelola syariah pada BLU dapat mencapai kemaslahatan umum.

e. Mendorong literasi, edukasi, peningkatan kompetensi aspek ekonomi syariah dan akad-akad syariah untuk Sumber Daya Manusia (SDM) BLU dan pemeriksa keuangan BLU

Tata kelola sumber daya manusia khususnya pada BLU merupakan aspek penting pelaksanaan pelayanan BLU kepada masyarakat. Apabila SDM BLU memiliki keahlian dan pengetahuan yang baik terkait layanan BLU, manfaat layanan BLU dapat dirasakan secara optimal oleh para pemangku kepentingan dan mitra BLU. Namun saat ini, penguasaan akan materi ekonomi syariah dan akad-akad syariah pada SDM BLU masih kurang memadai sehingga dikhawatirkan pelayanan BLU dalam konteks penyaluran dana bergulir dan pembiayaan syariah belum dapat optimal.

Dalam rangka mendorong tata kelola SDM pada BLU pengelola dana, perlu dilakukan agenda literasi dan edukasi mengenai pengetahuan akan prinsip-prinsip ekonomi syariah serta akad-akad syariah. Dengan adanya literasi dan edukasi tersebut, diharapkan para SDM BLU dapat memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat dan lebih jauh lagi dapat mendorong peningkatan minat masyarakat dalam menggunakan produk pembiayaan syariah dari BLU.

Upaya literasi ekonomi syariah juga perlu dilakukan di lingkungan pemeriksa keuangan BLU. Sebab perbedaan pemahaman mengenai ekonomi syariah dan akad-akad syariah antara BLU dan auditor keuangan BLU masih menjadi tantangan khususnya dalam

proses pemeriksaan realisasi penyaluran pembiayaan syariah. Tantangan tersebut setidaknya berkaitan dengan aspek agunan, barang modal dan peralihan kepemilikannya, realisasi perhitungan imbal hasil, dan siklus pembiayaan bayar panen.

Maka, dipandang perlu dilakukan upaya literasi ekonomi syariah dan akad-akad syariah di lingkungan pemeriksa. Bahkan diperlukan upaya untuk meningkatkan kompetensi keuangan syariah pada tenaga pemeriksa yang akan turun melakukan audit keuangan BLU. Penambahan kompetensi aspek syariah bagi pengelola dan auditor dapat diperoleh melalui pendidikan atau sertifikasi yang diselenggarakan oleh Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI).

f. Mendorong koordinasi intensif dengan otoritas/pemerintah yang mengawasi koperasi dan lembaga keuangan syariah serta perluasan koordinasi dengan organisasi perkumpulan/persyarikatan yang memiliki koperasi dan lembaga keuangan syariah dalam rangka kerjasama pemanfaatan layanan dana BLU kepada masyarakat

Dalam Peraturan Menteri Keuangan mengenai tarif layanan BLU, telah ditentukan pola penyaluran pembiayaan dan kriteria lembaga yang dapat menerima manfaat layanan BLU baik sebagai perantara maupun end-user. Banyak lembaga yang sudah memenuhi kriteria kemudian menjadi mitra penerima manfaat layanan BLU. Namun, masih banyak lembaga terutama koperasi dan pelaku UMKM yang masih belum memenuhi kriteria kelayakan menerima manfaat layanan BLU. Misalnya, masih banyak koperasi yang belum memenuhi kriteria penyalur pembiayaan syariah dari BLU.

Untuk mewujudkan perluasan manfaat layanan BLU pengelola dana kepada masyarakat luas melalui penyaluran dana-dana syariah, pemerintah perlu mendorong koordinasi yang lebih intensif dengan berbagai pemangku kepentingan khususnya otoritas yang mengawasi koperasi dan lembaga keuangan syariah serta memperluas koordinasi dengan organisasi perkumpulan/persyarikatan yang memiliki koperasi/lembaga keuangan syariah lainnya untuk memanfaatkan dana BLU dalam melakukan penyaluran dana kepada masyarakat. Koordinasi tersebut mencakup pembinaan dan pemberdayaan lembaga keuangan syariah yang dimiliki agar mampu memenuhi kriteria BLU.