

Rekening Untuk Semua, Manfaat Untuk Siapa? Menakar Ulang Rencana Pembukaan Rekening Bank bagi Seluruh Masyarakat

Penulis:

Nony Nurbasith | Eko Setyawan

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

Ringkasan Eksekutif

Arahan Presiden untuk menyediakan rekening bagi seluruh masyarakat membuka peluang memperkuat infrastruktur pembayaran dan penyaluran program pemerintah. Namun demikian, tantangan utama bukan sekadar membuka rekening, melainkan memastikan penduduk yang *unbanked* dapat terhubung, mengaktifkan, dan menggunakan rekening secara berkelanjutan. Program yang menggunakan satu mekanisme pembukaan untuk seluruh sasaran berisiko tidak efisien dan tidak menjangkau kelompok yang menghadapi hambatan berbeda. Masyarakat yang siap secara digital tidak membutuhkan intervensi yang sama dengan masyarakat yang memerlukan pendampingan agen atau layanan langsung. Oleh karena itu, desain pelayanan harus mengikuti karakteristik sasaran.

Rekomendasi kebijakan adalah pembukaan dan aktivasi rekening berbasis segmentasi dengan satu basis data dan standar proses, tetapi menggunakan kanal berbeda: digital/e-KYC bagi sasaran yang siap secara digital, agen bagi yang membutuhkan pendampingan, layanan *mobile* bagi wilayah dengan keterbatasan akses, serta penyelesaian kendala identitas melalui Dukcapil. Program juga perlu bergeser dari orientasi jumlah rekening dibuka menjadi rekening aktif dan digunakan. Saldo awal Rp50.000 dapat menjadi stimulus transaksi pertama, tetapi kinerja harus diukur sampai penggunaan yang berkelanjutan. Dengan demikian, rekening tidak berhenti sebagai

kepemilikan, tetapi menjadi pintu masuk masyarakat ke layanan keuangan dan kanal penyaluran manfaat pemerintah.

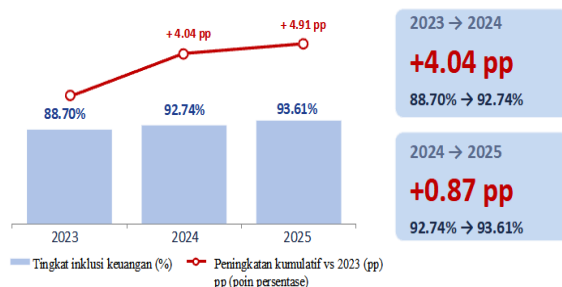
Pendahuluan

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK) sebagaimana diubah dengan UU No 4 Tahun 2026 menempatkan inklusi keuangan sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional. Dalam satu dekade terakhir, Indonesia berhasil memperluas penggunaan layanan keuangan. Survei Nasional Literasi dan Inklusi Keuangan (SNLIK) 2026 yang dilakukan BPS, OJK, dan LPS menunjukkan inklusi keuangan sebesar 93,61 persen yang mencakup penggunaan berbagai produk dan layanan jasa keuangan. Sementara itu pada sektor perbankan, tingkat inklusi sebesar 70,64 persen, sehingga masih terdapat kelompok masyarakat yang belum memiliki dan menggunakan rekening bank.

Grafik 1. Tingkat Inklusi Keuangan

Tingkat inklusi keuangan naik dari 88.70% menjadi 93.61% dalam dua tahun

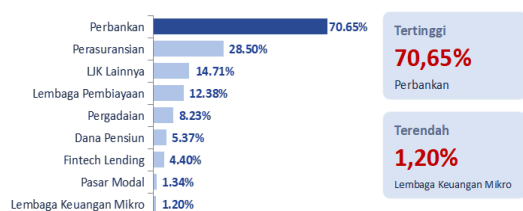
Tingkat Inklusi Keuangan, 2023–2025



Sumber: SNLIK 2026

Grafik 2. Tingkat Inklusi Keuangan Berdasarkan Sektor Keuangan

Tingkat penggunaan produk rekening tabungan telah mencapai 70,65%



Persentase dihitung per sektor jasa keuangan; nilai antar sektor tidak berjumlah 100%.

Sumber: SNLIK 2026

Kondisi tersebut menjadi perhatian pemerintah. Presiden pada Ratas tanggal 7 September 2026 mengarahkan agar seluruh masyarakat memiliki rekening perbankan. Pemerintah menyiapkan BRI dan BSI (untuk wilayah Aceh) sebagai penyedia rekening pada tahap awal, dengan memadankan data Dukcapil dengan sistem perbankan. Rekening tersebut diarahkan untuk mendukung transaksi digital dan penyaluran berbagai program pemerintah ([Setkab](#), 2026).

Agenda ini memiliki arti lebih luas daripada sekadar peningkatan jumlah rekening. Rekening berfungsi sebagai simpul yang menghubungkan identitas penduduk, data penerima manfaat, sistem pembayaran, dan berbagai program perlindungan sosial. Fungsi tersebut sangat relevan dengan arah transformasi subsidi energi menuju skema subsidi tepat sasaran berbasis penerima manfaat. Dalam RAPBN 2027, alokasi subsidi energi yang mencakup LPG 3 kg, listrik, dan BBM tertentu mencapai Rp261,50 triliun. Oleh sebab itu, pembukaan rekening perlu diperlakukan sebagai bagian dari pembangunan infrastruktur keuangan dan pembayaran. Program ini harus mampu memperluas akses masyarakat sekaligus mendukung penyaluran manfaat pemerintah secara lebih tepat.

Deskripsi Masalah

1. Menentukan sasaran dan menghubungkannya dengan rekening

Data SNLIK menunjukkan bahwa penggunaan layanan keuangan telah tinggi, tetapi inklusi sektor perbankan masih menghadapi kesenjangan. Angka survei belum cukup untuk menentukan siapa yang harus dilayani. Pemerintah membutuhkan data individual yang dapat digunakan untuk menentukan sasaran.

Data kependudukan memberikan gambaran yang lebih spesifik mengenai sasaran pembukaan rekening. Ditjen Dukcapil Kemendagri mencatat 214.868.209 penduduk usia ≥ 17 tahun, dengan 167.358.459 penduduk telah memiliki CIF/rekening dan 47.509.750 belum memiliki CIF/rekening. Dari kelompok yang belum memiliki CIF tersebut, 43.197.705 orang telah memiliki KTP-el, sedangkan 4.312.045 orang belum memiliki KTP-el. Sebagian besar sasaran telah memiliki identitas yang dapat digunakan untuk proses verifikasi. Dukcapil juga telah mengembangkan IKD dan verifikasi biometrik yang dapat mendukung e-KYC.

Tabel 1. Jumlah Penduduk Berdasarkan Kepemilikan CIF/Rekening

Status	Jumlah
Penduduk usia ≥ 17 tahun	214.868.209
Memiliki CIF/rekening	167.358.459
Belum memiliki CIF/rekening	47.509.750
↳ Sudah memiliki KTP-el	43.197.705
↳ Belum memiliki KTP-el	4.312.045

Sumber: Dukcapil, September 2026

Pemerintah sudah memiliki basis data untuk menentukan sasaran. Selanjutnya perlu memastikan setiap sasaran dapat terhubung dengan rekening melalui proses yang sesuai dengan kondisi masing-masing.

2. Hambatan pembukaan rekening berbeda antarkelompok

Kepemilikan identitas seperti KTP-el dan IKD tidak otomatis menghilangkan hambatan pembukaan rekening. Sebagian masyarakat dapat melakukan pembukaan secara digital. Sebagian lainnya membutuhkan bantuan agen perbankan. Kelompok tertentu tetap memerlukan layanan langsung karena keterbatasan akses, kemampuan digital, atau persoalan administrasi.

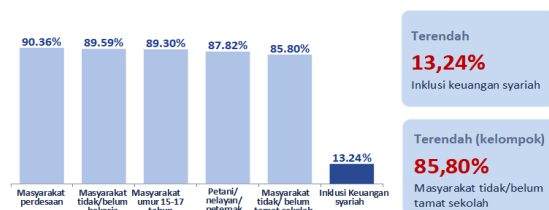
Penggunaan satu kanal untuk seluruh sasaran dapat menimbulkan dua masalah. Pemerintah mungkin mengeluarkan biaya tambahan untuk melayani masyarakat yang sebenarnya dapat membuka rekening secara digital. Pada saat yang sama, masyarakat yang membutuhkan pendampingan dapat tertinggal karena tidak mampu menggunakan kanal yang tersedia.

Masalahnya terletak pada tahap pelayanan terakhir (*last mile*). Data sasaran sudah tersedia, tetapi belum tersedia mekanisme yang membedakan cara pelayanan berdasarkan hambatan yang dihadapi setiap kelompok.

Berdasarkan SNLIK 2026, masih terdapat kelompok masyarakat yang belum mendapat akses layanan keuangan. Sementara itu, disparitas juga terjadi antarwilayah. Provinsi Papua Pegunungan, Papua Tengah, Maluku Utara, dan Papua Selatan menjadi provinsi dengan tingkat inklusi keuangan terendah.

Grafik 3. Tingkat Inklusi Keuangan Berdasarkan Kelompok Masyarakat

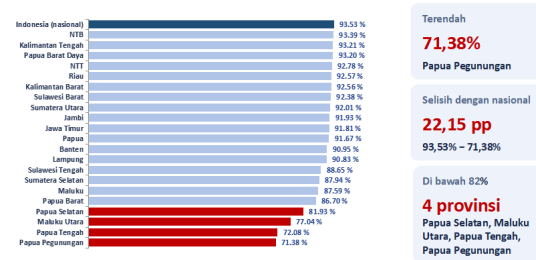
Masih terdapat kelompok masyarakat yang belum terlayani layanan keuangan formal



Sumber: SNLIK 2026

Grafik 4. Tingkat Inklusi Keuangan pada Provinsi dengan rata-rata di bawah Nasional

Tingkat inklusi keuangan pada 21 provinsi berada di bawah rata-rata nasional



Sumber: SNLIK 2026

3. Membuka rekening tanpa mengaktifkannya berisiko menghasilkan inklusi yang tidak efektif

Pemerintah telah merencanakan pemberian saldo awal sebesar Rp50.000 untuk rekening yang dibuka dengan bersumber dari APBN. Besaran dan mekanisme anggarannya masih memerlukan perhitungan lebih lanjut. Perhitungan anggaran juga perlu memperhitungkan seluruh proses yang diperlukan agar rekening dapat digunakan. Komponennya mencakup pemadanan data, verifikasi, pembukaan rekening, penyaluran saldo awal, transaksi pertama, pendampingan, dan pemantauan. Dengan demikian, biaya program tidak cukup dihitung berdasarkan jumlah rekening yang berhasil dibuat.

Stimulus saldo awal Rp50.000 dapat membantu mendorong penggunaan pertama dan menjaga rekening tetap aktif. Masyarakat memiliki alasan kuat untuk menggunakan rekeningnya, sementara pemerintah dapat menghubungkan rekening dengan kebutuhan transaksi rutin. Tanpa langkah lanjutan, rekening berisiko hanya tercatat sebagai angka baru tanpa aktivitas nyata. Dalam skema *Basic Saving Account* (BSA), rekening dapat menjadi *dormant* apabila tidak memiliki saldo atau transaksi selama enam bulan berturut-turut, sesuai dengan ketentuan otoritas perbankan.

4. Risiko kehilangan manfaat strategis rekening

Rekening aktif memiliki manfaat di luar transaksi individual. Misalnya, Pemerintah sedang mengarahkan subsidi energi agar semakin tepat sasaran melalui DTSEN. Transformasi subsidi energi menuju skema berbasis penerima manfaat, alih-alih berbasis barang, dilakukan secara bertahap dengan mempertimbangkan kesiapan data dan infrastruktur, termasuk kepemilikan rekening bagi setiap orang.

Pengalaman India melalui Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (PMJDY) dan *Direct Benefit Transfer* (DBT) menunjukkan bahwa rekening dapat digunakan sebagai infrastruktur penyaluran manfaat pemerintah dalam skala besar. Perluasan kepemilikan rekening tidak otomatis menyelesaikan persoalan penggunaan. Tantangan rekening bersaldo nol dan rekening *dormant* mendorong penguatan kanal transaksi dan pemanfaatan rekening untuk pembayaran pemerintah.

Reformasi subsidi LPG India melalui PaHaL memberikan pembelajaran yang lebih relevan bagi Indonesia. Reformasi melalui serangkaian tahapan yaitu perbaikan data, KYC dan penghapusan duplikasi, pengembangan mekanisme transfer langsung, penggunaan identitas unik, penargetan penerima, serta perluasan akses LPG kepada kelompok yang sebelumnya belum terlayani. Dalam skema tersebut, data pelanggan LPG dipadankan dengan identitas dan rekening bank.

Dengan demikian, jika masyarakat yang belum memiliki rekening tidak segera terhubung dengan sistem perbankan, pemerintah akan kehilangan kesempatan untuk membangun kanal pembayaran langsung kepada penerima manfaat. Kanal

tersebut dapat digunakan untuk berbagai program pada masa mendatang.

Rekomendasi Kebijakan

Pemerintah telah menetapkan BRI dan BSI (untuk wilayah Aceh) sebagai penyedia rekening pada tahap awal. Oleh karena itu, analisis kebijakan perlu berfokus pada cara pembukaan dan penggunaan rekening oleh kelompok sasaran yang memiliki kondisi berbeda.

Alternatif 1. Pembukaan Terpusat oleh Bank (Burekol)

Cara kerja: Pemerintah memadankan NIK dan CIF untuk menghasilkan daftar sasaran. BRI dan BSI melakukan verifikasi, *e-KYC*, penerbitan CIF, dan pembukaan rekening secara terpusat atau kolektif (*burekol*), terutama melalui kanal digital.

Aktor: Dukcapil menyediakan data identitas. Pemerintah mengoordinasikan sasaran. BRI dan BSI melakukan pembukaan serta pengelolaan rekening. OJK dan BI menyiapkan kerangka regulasi serta sistem yang diperlukan.

Keuntungan: Proses lebih seragam, pengendalian lebih sederhana, dan biaya relatif efisien bagi masyarakat yang datanya lengkap serta mampu menggunakan kanal digital.

Risiko: Tidak semua sasaran mampu melakukan pembukaan secara mandiri. Kelompok dengan keterbatasan kemampuan digital atau akses layanan dapat tertinggal.

Alternatif 2. Pembukaan Melalui Agen Laku Pandai

Cara kerja: BRI dan BSI tetap menjadi penyedia rekening, sedangkan agen menjadi kanal pelayanan di tingkat *last mile*. Agen membantu verifikasi, *e-KYC*, pembukaan rekening, setoran awal, dan transaksi

pertama.

Kerangka Laku Pandai telah memungkinkan layanan perbankan dilakukan melalui agen di luar kantor bank. Bank tetap bertanggung jawab atas *due diligence*, pelatihan, pemantauan, dan keberlanjutan layanan agen.

Keuntungan: Agen dapat memperpendek jarak layanan dan memberikan bantuan langsung kepada masyarakat yang tidak mampu melakukan pembukaan secara mandiri.

Risiko: Model ini membutuhkan biaya dan insentif agen yang memadai. Pemerintah dan/atau otoritas keuangan perlu mengatur biaya yang dikenakan oleh Agen Laku Pandai.

Alternatif 3. Pembukaan Melalui Layanan *Mobile*

Cara kerja: BRI dan BSI bersama Dukcapil serta pemerintah daerah membuka layanan *mobile* di lokasi dengan konsentrasi masyarakat yang belum memiliki CIF tinggi atau akses perbankannya terbatas.

Aktor: BRI dan BSI, Dukcapil, pemerintah daerah, serta DNKI.

Keuntungan: Layanan *mobile* dapat menjangkau kelompok yang tidak mampu melakukan pembukaan secara digital dan sulit mendatangi kantor bank atau agen.

Risiko: Model ini membutuhkan biaya perjalanan, perangkat, petugas, dan koordinasi. Karena itu, layanan *mobile* lebih tepat digunakan di wilayah atau untuk kelompok tertentu, bukan untuk seluruh sasaran.

Alternatif 4. Pembukaan dan Aktivasi Berbasis Segmentasi

Alternatif ini menggabungkan tiga kanal berdasarkan karakteristik sasaran.

Karakteristik sasaran	Kanal
-----------------------	-------

Siap secara digital	Digital/e-KYC
Mebutuhkan pendampingan	Agen
Akses layanan terbatas	<i>Mobile enrollment</i>
Kendala identitas	Dukcapil

BRI dan BSI tetap menjadi penyedia rekening. Perbedaannya terletak pada cara masyarakat menerima layanan dan menyelesaikan proses pembukaan.

Keuntungan: Sumber daya dapat diarahkan sesuai hambatan setiap kelompok. Model ini mengurangi risiko masyarakat yang tidak mampu menggunakan kanal digital tertinggal. Biaya pelayanan langsung juga hanya digunakan ketika diperlukan.

Risiko: Model ini membutuhkan koordinasi, pertukaran data, dan sistem pemantauan yang lebih kompleks.

Rekomendasi Kebijakan

Model pembukaan rekening berbasis segmentasi menggunakan satu basis data sasaran dan satu standar proses, tetapi menyediakan beberapa kanal pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat. Kanal digital digunakan bagi masyarakat yang dapat menyelesaikan proses secara mandiri. Agen digunakan bagi masyarakat yang membutuhkan bantuan. Layanan bergerak digunakan bagi kelompok yang tidak dapat dijangkau melalui kanal digital atau agen. Persoalan identitas, seperti belum melakukan perekaman KTP-el atau IKD, diselesaikan terlebih dahulu melalui Dukcapil sebelum proses pembukaan rekening dilanjutkan.

Saldo awal Rp50.000 menjadi stimulus untuk mendorong transaksi pertama. Evaluasi program perlu menitikberatkan pada biaya APBN per rekening yang benar-benar aktif, bukan hanya jumlah rekening yang berhasil dibuka. Pemerintah juga perlu memastikan

rekening tidak tergerus biaya administrasi bulanan dan memiliki ekosistem transaksi yang jelas. Mengingat fitur BSA yang terbatas, seperti limit saldo maksimal Rp20 juta dan transaksi bulanan Rp5 juta, penyesuaian jenis produk tabungan mungkin diperlukan agar lebih adaptif terhadap kebutuhan penyaluran subsidi yang lebih besar di masa depan.

Selanjutnya, pemerintah perlu menetapkan indikator program yang setidaknya mencakup sasaran terverifikasi, rekening dibuka, rekening berhasil diaktivasi, rekening aktif, transaksi pertama, penggunaan berulang, pengaduan dan penyelesaiannya.

Kesimpulan

Perluasan kepemilikan rekening bagi 47,51 juta penduduk dewasa yang belum memiliki rekening membutuhkan desain yang mampu menghubungkan penetapan sasaran, identifikasi, mekanisme pembukaan rekening, aktivasi, dan penggunaan. Pendekatan yang seragam berisiko menghasilkan biaya penjangkauan yang tinggi dan capaian penggunaan yang tidak merata.

Pengalaman India menunjukkan bahwa keberhasilan perluasan rekening dan penyaluran subsidi tidak hanya ditentukan oleh teknologi, tetapi oleh keterpaduan data, kanal layanan, proses pendaftaran, sistem pembayaran, pemantauan, dan perbaikan pelaksanaan.

Rekening bukan hasil akhir dari program. Rekening merupakan pintu masuk ke sistem keuangan dan salah satu infrastruktur untuk menyalurkan pembayaran pemerintah. Keberhasilan program bergantung pada kemampuan pemerintah mengidentifikasi sasaran, mendorong masyarakat menggunakan rekening untuk bertransaksi, dan transaksi tersebut menjadi akses yang berkelanjutan terhadap layanan keuangan serta program pemerintah.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-undangan

Pemerintah Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK)*. Lembaran Negara RI Tahun 2023 Nomor 4. Jakarta: Sekretariat Negara.

Pemerintah Republik Indonesia. (2026). *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan*. Jakarta: Sekretariat Negara.

Otoritas Jasa Keuangan. (2022). *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 1/POJK.03/2022 tentang Layanan Keuangan Tanpa Kantor dalam Rangka Keuangan Inklusif (Laku Pandai)*. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan.

Laporan dan Dokumen Resmi Pemerintah

Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kementerian Dalam Negeri. (2026). *Data Kependudukan: Kepemilikan Identitas dan Rekening/CIF Penduduk Usia Dewasa per September 2026*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.

Kementerian Keuangan RI dan Badan Anggaran DPR RI. (2026). *Kesepakatan Postur dan Rincian Alokasi Subsidi Energi dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Tahun 2027*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

Otoritas Jasa Keuangan, Badan Pusat Statistik, dan Lembaga Penjamin Simpanan. (2026). *Hasil Survei Nasional Literasi dan Inklusi Keuangan (SNLIK) Tahun 2026*. Diakses dari <https://ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Pages/Hasil-SNLIK-Tahun-2026.aspx>

Sumber Daring dan Publikasi Resmi

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2026, 7 September). *Pemerintah Perkuat Inklusi Keuangan Melalui Penyediaan Rekening bagi Masyarakat*. Diakses dari <https://setkab.go.id/pemerintah-perkuat-inklusi-keuangan-melalui-penyediaan-rekening-bagi-masyarakat/>

Literatur dan Kajian Internasional

Mittal, N., Mukherjee, A., & Gelb, A. (2017). *Fuel Subsidy Reform in Developing Countries: Direct Benefit Transfer of LPG Cooking Gas Subsidy in India*. CGD Policy Paper 114. Washington, DC: Center for Global Development. Diakses dari <https://www.cgdev.org/publication/fuel-subsidy-reform-developing-countries-india>

**Sekretariat Dewan Nasional Keuangan Inklusif
Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian**
Gedung Pos Ibukota Lt 5
Jl Lapangan Banteng Utara No 1 Jakarta Pusat
DKI Jakarta 10710

Email: sekretariat.dnki@ekon.go.id