

BAB V
OPTIMALISASI HUKUM DALAM PENJAMINAN KREDIT UNTUK AKSES
PEMBIAYAAN UMKM KEPADA PERBANKAN
YANG BERKEADILAN

Peran perbankan di dunia modern sangat penting. Bank merupakan pengendali kecepatan pembangunan ekonomi negara melalui kualitas dan kuantitas alokasi permodalan. Sejalan dengan itu perbankan di Indonesia mempunyai peran dalam peningkatan taraf hidup rakyat banyak, akan tetapi fokus perbankan di Indonesia selama ini belum sepenuhnya berkeinginan membiayai pelaku usaha terbesar yaitu UMKM.

Di Indonesia, UMKM merupakan fenomena baru di mana eksistensinya dalam perekonomian nasional menjadi isu penting sebagai pilar ekonomi, di samping BUMN, Badan Usaha Swasta, dan bentuk badan usaha lainnya. Akan tetapi pada kenyataannya, perhatian dari pemerintah terhadap keberadaannya UMKM belumlah maksimal, bahkan kelompok ini terpinggirkan dalam situasi kerasnya menghadapi persaingan bisnis domestik maupun internasional.

Jika pemerintah tidak mempunyai langkah-langkah strategis dan spesifik yang mengatur sektor keuangan dengan pelaku usaha yang masih kecil (UMKM) maka pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, tidak ada artinya bagi pelaku usaha yang masih kecil. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi juga tidak berarti jika pemerintah tidak bisa membuat pemerataan, artinya kemajuan ekonomi dan pertumbuhannya harus dapat dinikmati dan dimanfaatkan secara merata oleh semua lapisan masyarakat baik pelaku usaha besar maupun UMKM.

Tidak bisa dipungkiri bahwa motor penggerak perekonomian Indonesia didominasi oleh UMKM. "Peran dan kontribusi UMKM cukup besar dalam pembangunan ekonomi nasional, karena selain berperan dalam pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja juga berperan dalam pendistribusian hasil-hasil pembangunan. Krisis ekonomi yang terjadi beberapa waktu lalu, dimana banyak usaha besar yang stagnasi dan bahkan berhenti aktivitasnya, sektor UMKM terbukti lebih tangguh dalam menghadapi krisis tersebut. Oleh karena

itu pemberdayaan UMKM perlurdilakukan agar UMKM lebih berkembang dan kompetitif bersama pelaku ekonomi lainnya.”

Pelaku UMKM belum berkembang secara maksimal. Kontribusi UMKM terhadap ekspor nasional masih rendah yaitu sebesar 15,7%. Angka tersebut juga lebih rendah dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya seperti Vietnam 17%, Malaysia 28%, dan Thailand 35%. Rendahnya ekspor UMKM Indonesia selain disebabkan oleh rendahnya pemahaman SDM mengenai prosedur ekspor-impor, standarisasi, sertifikasi, dan packaging, dan juga karena keterbatasan modal menjadi salah satu penyebab lambatnya peningkatan daya saing UMKM terhadap ekspor.

Berdasarkan data Statistik Perbankan Indonesia (SPI), porsi kredit UMKM terhadap total kredit nasional pada tahun 2017 sebesar 25%. Hingga Desember 2017, total kredit UMKM hanya mencapai Rp. 990.337 triliun dari total kredit sebesar Rp. 3.893,43 triliun. Pulau Jawa masih mendominasi wilayah penyaluran kredit UMKM. Rendahnya penyaluran kredit kepada UMKM menunjukkan bahwa masih banyak pelaku UMKM yang kesulitan memperoleh akses kepada lembaga pembiayaan,³⁶³ termasuk perbankan.

Berdasarkan hasil *Focus Group Discussion* (FGD)³⁶⁴, ada beberapa hal yang penting untuk dicatat terkait akses pembiayaan UMKM. pertama, perbankan hanya dapat menyalurkan pinjaman kepada calon debitor (usaha) yang telah berumur setidaknya 6 bulan. Selain hal tersebut, umumnya perbankan akan meminta UMKM untuk menyediakan agunan tambahan selain prospek usahanya. Pada kenyataannya tidak setiap pengajuan pembiayaan ke bank dilengkapi dengan agunan yang cukup, oleh karena itu kehadiran penjaminan kredit dapat menjadi jalan keluar kendala agunan tersebut.

Pemerintah mempunyai program Kredit Usaha Rakyat (KUR) untuk mendorong penyaluran kredit UMKM tanpa mempersyaratkan agunan tambahan, dengan plafond kredit tertentu. KUR tersebut disalurkan oleh beberapa bank yang sudah ditetapkan oleh pemerintah, salah satu bank yang menyalurkan KUR adalah

³⁶³ Iwan Faidi, Asisten Deputi Peningkatan Daya Saing Koperasi dan UMKM Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Iwan Faidi dalam acara *Sosialisasi Peningkatan Daya Saing UMKM Ekspor Melalui Fasilitas KURBE*, di Makassar, 12 Desember 2017.

³⁶⁴ FGD dilakukan di Bank Rakyat Indonesia (Pesero) Tbk., Kantor Cabang Surakarta, tanggal 12 Oktober 2018

PT. Bank Perkreditan Rakyat Indonesia (Persero), Tbk (BRI) ³⁶⁵ dengan tingkat bunga sebesar 7 persen selebihnya disubsidi pemerintah sebesar 5 % per tahun dan dijamin sebagian oleh pemerintah. Dengan demikian, skema ini dapat membantu mengatasi kendala agunan. Akan tetapi walaupun telah tersedia KUR dengan bunga rendah dan dijamin oleh pemerintah, ada beberapa hal yang masih perlu menjadi perhatian terkait pembiayaan perbankan untuk UMKM, yaitu keterbatasan sumber dana KUR dan tidak adanya sistem informasi terpadu UMKM yang memuat *database* UMKM potensial dan dapat diakses setiap bank, serta kecilnya nilai KUR itu sendiri. Bagi perusahaan mikro, KUR akan bermanfaat namun bagi perusahaan kecil dan menengah, KUR tersebut tidak memadai dari segi besaran kredit.³⁶⁶

Selama ini kebijakan pemerintah terkait UMKM lebih banyak menggunakan pendekatan yang menganggap UMKM dianggap sebagai entitas bisnis yang *vulnerable* dan memerlukan proteksi sehingga banyak kebijakan pemerintah terkait UMKM yang bersifat pemberian perlindungan yang ‘memagari’ UMKM dari persaingan, sebenarnya persaingan merupakan lingkungan yang diperlukan untuk tumbuh kembang perusahaan yang berdaya saing. Kebijakan tersebut menurut penulis kurang efektif dalam meningkatkan daya saing UMKM Indonesia. Untuk itu, paradigma berpikir dalam membuat kebijakan terkait UMKM perlu diubah, dari

³⁶⁵ PT. Bank Rakyat Indonesia (Pesero) Tbk (BRI) mempunyai dua segmen usaha KUR yaitu KUR Mikro dan KUR Ritel. KUR Mikro adalah kredit modal kerja dan investasi dengan plafond sampai dengan 25 juta Rupiah per debitur, sedangkan KUR Ritel merupakan kredit modal kerja dan investasi yang diberikan kepada debitur yang memiliki usaha produktif dan layak dengan plafond lebih dari 25 juta Rupiah sampai dengan 500 juta Rupiah untuk setiap debitur. Persyaratan untuk KUR Mikro diberikan untuk individu (perorangan) yang melakukan usaha produktif dan layak, telah melakukan usaha secara aktif minimal 6 bulan, tidak sedang menerima kredit dari perbankan, kecuali kredit konsumtif seperti KPR, KKB dan Kartu Kredit dan persyaratan administratif seperti KTP. Kartu Keluarga (KK) dan surat izin usaha yaitu IUMK. Jenis kredit yang diberikan berbentuk Kredit Modal Kerja dengan jangka waktu 3 tahun dan Kredit investasi dengan jangka waktu 5 tahun. Suku bunga KUR sebesar 7 %, Bunga KUR tersebut mendapatkan subsidi dari pemerintah. KUR Ritel juga mendapatkan subsidi pemerintah dalam bentuk penjaminan kredit dari lembaga penjamin kredit, LPK yang menanggung KUR sebesar 70 % risiko, sementara 30 % ditanggung oleh BRI. Oleh karena itu BRI masih meminta agunan sebesar 30 % dari plafond pinjaman. Wawancara dengan D Andrias, Supervisor ADK. Bank Rakyat Indonesia (Pesero) Tbk., Kantor Cabang Surakarta, tanggal 16 Oktober 2018,

Berdasarkan ketentuan subsidi bagi pembiayaan usaha mikro yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.05/2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Imbal Jasa Penjaminan kredit Usaha Rakyat Mikro, Pemerintah membatasi nominal KUR mikro yang mendapatkan penjaminan yaitu maksimal 25 juta Rupiah.

³⁶⁶ Pemetaan Dan Strategi Peningkatan Daya Saing UMKM Dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) 2015 dan Pasca MEA 2025, Departemen Pengembangan UMKM Bank Indonesia, 2016, hlm xi

perlindungan yang berlebihan menjadi fasilitas untuk mendapatkan akses. Untuk berkembang, UMKM memerlukan akses, baik terhadap input bahan mentah, informasi dan teknologi maupun modal.

Dalam konteks negara kesejahteraan, peran negara dalam pemberdayaan UMKM atas akses modal dengan memanfaatkan penjaminan kredit, sesuai dengan fungsinya sebagai pengatur (*the state of regulator*),³⁶⁷ diharapkan negara dapat berperan secara efektif guna mewujudkan negara kesejahteraan, melalui pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan), sehingga UMKM memperoleh akses seluas-luasnya, selain akses pasar, akses informasi tetapi juga akses modal.

Keterbatasan akses UMKM kepada sumber pembiayaan seperti perbankan antara lain disebabkan keterbatasan aspek legal formal yang dimiliki UMKM, misalnya UMKM pada umumnya belum berbentuk badan usaha dengan perijinan yang lengkap. Disamping hal tersebut UMKM juga masih kesulitan memenuhi persyaratan bank berupa informasi tentang laporan keuangan. Kenyataan tersebut menyebabkan terjadinya *asymmetric information* antara bank dan UMKM. Oleh karena itu perbankan mensyaratkan adanya agunan, untuk mengatasi keterbatasan informasi tersebut.

Pada kenyataannya seringkali UMKM memiliki keterbatasan agunan, baik secara fisik tidak mencukupi atau mempunyai agunan tetapi tidak memenuhi secara legalitas, untuk itu akan sangat membantu UMKM bila terdapat substitusi agunan tersebut. Salah satu bentuk substitusi agunan adalah adanya penjaminan dari lembaga/perusahaan penjamin kredit, sehingga perbankan dapat lebih yakin dan bersedia memberikan kredit kepada UMKM.

Menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Penjaminan, lembaga penjamin dapat membuka cakrawala baru bagi industri perbankan, karena secara umum debitor UMKM banyak yang gagal mendapatkan pembiayaan dari kreditor formal seperti

³⁶⁷ Menurut Friedman, terdapat 4 fungsi negara dalam bidang ekonomi, yaitu: 1. Sebagai *provider* (penjamin) kesejahteraan rakyat, 2. Sebagai *regulator* (pengatur), 3. Sebagai *entrepreneur* (pengusaha) dalam hal menjalankan sektor-sektor tertentu melalui *state owned corporation* (BUMN) dan sebagai *umpire* (pengawas, wasit) untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai kinerja sektor ekonomi sekaligus mengawasi pelaksanaannya, W. Friedman, *Opcit*, hlm 14

bank, sehingga perlu produk penjaminan. Produk penjaminan diharapkan dapat mengatasi kendala tersebut, dengan menekan kerugian bank jika debitor gagal bayar. Produk penjaminan juga dinilai relatif lebih efisien daripada bentuk-bentuk intervensi lain terhadap pembiayaan UMKM misalnya kredit program untuk target segmen tertentu.³⁶⁸

A. Perbandingan Penjaminan Kredit UMKM dengan negara lain

1. Usaha Penjaminan Kredit di Jepang

Sistem suplementasi kredit merupakan sistem penjaminan kredit di Jepang. Sistem suplementasi kredit ini pada dasarnya dibentuk dari dua sub sistem yang saling berintegrasi dan diperankan oleh lembaga penjamin kredit (*Credit Guarantee Corporation CGC*) dan lembaga reasuransi penjaminan kredit *Japan Finance Corporation (JFC)*. Tugas utama CGC adalah menjamin kredit usaha kecil dan menengah, dan tugas utama dari JASME adalah menjamin ulang atas penjaminan kredit yang diberikan oleh CGC³⁶⁹.

Usaha penjaminan di Jepang pertama kali didirikan pada tahun 1953, dengan mendirikan *Credit Guarantee Corporation (CGC)* yang didasari oleh *Credit Corporation Guarantee Law*. Di Jepang terdapat 52 CGC di 47 provinsi (*prefecture*) dari 5 di kota metropolitan. Seluruh CGC tergabung dalam NFCGC (*National Federation of Credit Guarantee Corporation*)

Permodalan CGC terdiri dari kontribusi dana dan cadangan. Kontribusi dana diperoleh dari lembaga-lembaga keuangan, pemerintah daerah, dan organisasi-organisasi perdagangan setiap tahun, serta dana cadangan yang berasal dari akumulasi laba tahunan masing-masing CGC. Di Jepang lembaga penjamin kredit atau CGC berfungsi sebagai penjamin atas kredit yang disalurkan lembaga keuangan (perbankan) kepada usaha kecil dan menengah di wilayah kerja masing-masing, dan fungsi utama dari NFCGC adalah mendukung pengembangan masing-masing CGC.

³⁶⁸ Beck, T. Klapper & Mendoza, C.J., *The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around The World*, World Bank, 2010, hlm 51

³⁶⁹ <http://www.zenshinhoren.or.jp/english/index.html>, diakses pada 16 Desember 2016

Selain mendirikan CGC, dalam rangka meningkatkan usaha penjaminan UMKM di Jepang, Pemerintah Jepang pada tahun 2008 juga mendirikan *Japan Finance Corporation* (JFC) yang berfungsi sebagai lembaga penjamin ulang bagi penjamin yang dilakukan oleh CGC. Seluruh sumber dana JFC berasal dari Pemerintah pusat Jepang. JFC didirikan pada tanggal 1 Oktober 2008 dan merupakan integrasi *National Life Finance Corporation* (NFC); *the Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation* (AFC); *the Japan Finance Corporation for Small Medium Enterprise* (JASME); dan *the Internasional Financial Operations (IFOs) of the Japan Bank for Internasional Cooperation* (JBIC). Guna mempercepat penanganan penganggulungan risiko, JFC memiliki banyak cabang, terutama di wilayah rawan bencana. Sistem penjaminan ulang yang dilakukan oleh JFC antara lain adalah:

- a. Menjamin ulang secara otomatis penjaminan yang diberikan oleh CGC dengan persyaratan tertentu.
- b. Menjamin sebagian atau 70%-80% dari penjaminan yang diberikan oleh CGC, dan
- c. Mengganti sementara kerugiannya yang diderita oleh CGC atas pembayaran klaim, sehingga apabila CGC menerima pembayaran subrogasi, maka CGC berhak membayarnya kembali kepada JFC.³⁷⁰

Konsep usaha penjaminan kredit di Jepang dikenal dengan *credit supplementation system* yang pelaksanaannya dibagi dalam dua tingkatan. Tingkat pertama adalah *credit guarantee system*, dalam hal ini dilaksanakan oleh CGC sebagai perusahaan penjamin di masing-masing provinsi (*prefecture*) yang memberikan penjaminan kepada UMKM di daerahnya. Tingkat kedua adalah *credit insurance system*, yang dilaksanakan oleh JFC sebagai perusahaan penjamin ulang bagi penjaminan yang dilakukan oleh CGC.

Secara teknis operasional, sistem penjaminan kredit di Jepang melibatkan 3 pihak, yaitu UMKM sebagai pihak yang membutuhkan dana,

³⁷⁰NasroenYasabari&NinaKurniaDewi, *Op.Cit.* hlm180

institusi keuangan sebagai pihak yang menyediakan dana dan CGC sebagai pihak yang menjamin kredit. UMKM dapat mengajukan penjaminan kredit kepada CGC melalui institusi keuangan maupun langsung mengajukan penjaminan kredit kepada CGC.

Pada tahun 2007, dalam usaha penjaminan Jepang diperkenalkan *Responsibility-Sharing System* antar institusi keuangan dan GCG untuk dapat bekerjasama dalam memonitor kebutuhan usaha UMKM secara layak dan memfasilitasi kebutuhan UMKM seperti dukungan finansial, dukungan manajerial, dan hal-hal lainnya. Dalam *Responsibility-Sharing System*, terdapat dua metode yaitu *partial guarantee method* dan *burden charge method*. Dalam *partial guarantee method*, CGC hanya memberikan jaminan sebesar 80% dari pinjaman sedangkan pada *burden charge method*, CGC menjamin 100% dari total pinjaman.

2. Usaha Penjaminan Kredit di Korea Selatan

Korea Selatan mengembangkan usaha penjaminan kredit pertama kali pada tahun 1976 dengan mendirikan *Korea Credit Guarantee Fund* (KODIT)³⁷¹ untuk mendukung pengembangan UMKM. Dalam perkembangannya KODIT juga menjadi perusahaan penjaminan kredit bagi semua perusahaan di Korea Selatan yang membutuhkan. Selain mendirikan KODIT, pada tahun 1989 Korea Selatan juga mendirikan *Korea Technology Credit Guarantee* (KOTEC) sebagai upaya meningkatkan pelayanan kepada industri teknologi yang sedang tumbuh terutama perusahaan yang memprioritaskan penemuan teknologi baru. Korea Selatan juga membentuk *Korea Regional Guarantee* (KOREG) yang berfungsi sebagai perusahaan *re-guarantee* untuk mendukung industri penjaminan.

Sumber pendanaan KODIT berasal dari pemerintah pusat, perbankan, korporasi dan pemerintah daerah. KODIT sebagai entitas penjaminan kredit terbesar di Korea Selatan diawasi dan dievaluasi oleh pihak eksternal yaitu *National Assembly, Board of Audit and Inspection of*

³⁷¹ Park Y.P. (n.d.), *Korea Credit Guarantee Fund and Its Contribution to the Korea Economy*, hlm.97-126

Korea (BAI) dan *Ministry of Planning and Budgeting* (MPB). Berdasarkan *Korea Credit Guarantee Fund Act Article 23*, KODIT menjalankan berbagai jenis kegiatan usaha termasuk penjaminan kredit, konsultasi bisnis, manajemen investigasi kredit, manajemen informasi kredit dan *research and development*. Penjaminan kredit perbankan merupakan produk utama KODIT. Penjaminan kredit di Korea Selatan dilakukan oleh tiga lembaga yaitu *Korea Credit Guarantee Fund* (KODIT), *Kibo Technology Fund* (KOTEC)³⁷² dan *Korea Federation of Credit Guarantee Foundation* (KFCGF)³⁷³. Ketiga lembaga tersebut merupakan institusi non profit yang bebas dari unsur politis.

Penjaminan yang dilakukan oleh KODIT, selain ditujukan kepada UMKM, tetapi juga ditujukan untuk seluruh jenis usaha dengan tidak mempedulikan besaran *asset*, omset penjualan/usaha maupun jumlah karyawan. Hal ini karena adanya kontribusi dari perbankan terhadap permodalan KODIT, bahwa perbankan di Korea sangat membutuhkan keberadaan lembaga penjamin kredit, untuk meminimalisasi risiko.

Untuk memperoleh penjaminan kredit, perusahaan dapat mengajukan permohonan baik kepada KODIT maupun kepada bank penyalur kredit. Selanjutnya KODIT meneliti kelayakan pemberian penjaminan kredit. Bila perusahaan tersebut dapat memenuhi seluruh kriteria yang ditetapkan, maka KODIT memutuskan besaran penjaminan kredit kepada perusahaan tersebut. Selanjutnya perusahaan menunjukkan persetujuan KODIT kepada bank penyalur kredit dan kredit dapat diberikan.

Bila perusahaan tersebut menyelesaikan seluruh kewajiban kredit kepada bank penyalur pembiayaan maka penjaminan KODIT akan berakhir. Bank dapat mengajukan klaim kepada KODIT, apabila terjadi kemacetan kredit, dan selanjutnya KODIT akan membayar kewajiban perusahaan yang tertunggak tersebut³⁷⁴

Selain produk penjaminan dan produk keuangan lainnya, KODIT

³⁷² http://www.kibo.or.kr/go_page.asp, diakses pada 27 November 2016.

³⁷³ <http://www.icredit.or.kr/english/about/history.jsp>, diakses pada tanggal 27 November 2017

³⁷⁴ Nasroen Yasabari & Nina Kurnia Dewi, op.cit., Hlm 188

juga menyediakan jasa manajemen konsultasi, pelatihan, serta jasa non keuangan lainnya. KODIT dapat memberikan arahan baik untuk perusahaan yang baru didirikan (*start up*), maupun pengembangan usaha. Melalui layanan ini KODIT berkontribusi dalam meningkatkan efisiensi dan daya saing UMKM di Korea Selatan.

Berdasarkan prosedur pemberian jaminan, terdapat dua metode yang umum digunakan, yaitu metode langsung dan metode tidak langsung. Metode langsung merupakan metode penjaminan yang paling banyak digunakan, dimana KODIT melakukan analisis dan evaluasi atas kredit yang dijamin. Sedangkan pada metode tidak langsung, KODIT mempercayakan operasional penjaminan kepada pihak bank termasuk analisis kredit dan penerbitan *letter of credit*.

3. Usaha Penjaminan Kredit di Thailand

Usaha penjaminan kredit di Thailand diawali dengan pendirian SBCGC pada bulan Desember 1991 sesuai dengan undang-undang korporasi B.E 2534 tahun 1991 mengenai jaminan kredit usaha kecil. Pada perjalanannya SBCGC berganti nama menjadi *Thailand Credit Guarantee Corporation* (TCGC). TCGC merupakan lembaga keuangan milik BUMN Thailand yang berada dalam pengawasan Departemen Keuangan Thailand. Tujuan didirikan TCGC adalah untuk meningkatkan pemberian kredit dari lembaga keuangan untuk industri kecil. Sebagian besar kepemilikan saham TCGC yakni 95,49% adalah dimiliki oleh Pemerintah Thailand, sedangkan sisanya dimiliki oleh lembaga keuangan lainnya seperti asosiasi Bank-Bank Thailand, Bank-Bank BUMN, dan *Government Agency*. Adapun Tujuan pembentukan SBCG adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan pemberian kredit dari lembaga keuangan untuk industri kecil.
- b. Memperkuat kepercayaan lembaga keuangan dalam memberikan kredit kepada industri kecil
- c. Mempercepat penyebaran pemberian kredit bagi industri kecil di seluruh Negara

- d. Meningkatkan pembangunan industri untuk mencapai target Rencana Pembangunan Nasional Ekonomi dan Sosial

Mekanisme penjaminan di Thailand, UMKM mengajukan kredit ke bank, bank akan melakukan analisis dan evaluasi kelayakan debitor, kemudian bank akan mengajukan penjaminannya ke TCGC yang selanjutnya akan dikeluarkan *Letter of Guarantee*. Selain skema tersebut, TCGC juga membuka skema penjamin langsung yaitu UMKM dapat langsung mengajukan jaminan kredit kepada TCGC. Secara lebih khusus TCGC menawarkan beberapa jenis skema penjaminan, yaitu sebagai berikut:

- a) Skema Normal (*Normal Scheme*) yaitu analisis dilakukan berdasarkan pada kasus per kasus. Adapun batas yang dijamin adalah sebesar 50% dari jumlah pinjaman yang berkisar antara 1-40 juta baht.
- b) Skema Otomatis (*Automathic Scheme*) yaitu nilai batas yang dijamin hingga 3 juta baht.
- c) Skema Partisipasi Risiko yaitu risiko ditanggung bersama oleh lembaga-lembaga keuangan dan TCGC sebesar 50% dari total pinjaman. Adapun maksimum nilai yang dijamin sampai dengan 40 juta baht.

4. Usaha Penjaminan Kredit di Malaysia

Pembentukan *Credit Guarantee Corporation* Malaysia (CGC) merupakan Usaha penjaminan di Malaysia³⁷⁵ CGC Malaysia dibentuk dengan partisipasi lembaga penyalur kredit untuk membantu UMKM khususnya yang tidak memiliki cukup agunan dalam memperoleh kredit. Terkait dengan usaha pemerintah untuk membantu UMKM sebagai dasar pengembangan industri di Malaysia, maka CGC Malaysia digolongkan sebagai "*Development Financial Institution*". Pengawasan terhadap CGC Malaysia dilakukan bersama oleh Bank Negara Malaysia dan *Ministry of Entrepreneur Development*. Pemilik CGC Malaysia adalah Bank Negara Malaysia, Bank Umum atau Perusahaan Keuangan.

³⁷⁵Green, Anke, *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprices: An Effective Instrument to Promote Private Sektor-Leg Growth*. UNINDO. *Guarantee. C. (n.d.)*. Credit Guarantee Corporation Malaysia Berhard Steering SME Development in Malaysia, 2003, hlm 15-30.

Skema penjaminan kredit di Malaysia dilakukan secara dua arah, yaitu kepada pihak pemberi pinjaman dan pihak pemberi jaminan (CGC Malaysia). Kemudian Bank akan mengajukan penjaminan ke CGC Malaysia, yang selanjutnya diproses untuk menghasilkan *Letter Of Guarantee Issuance*, baru setelahnya kredit akan disalurkan oleh peminjam.

Kredit yang dapat diajukan klaim penjaminannya adalah kredit yang telah macet, setelah kredit macet, hak klaim yang dimiliki bank muncul 9 bulan sejak dinyatakan macet, bank pelaksana memiliki kewajiban melakukan upaya penyelamatan kredit terlebih dulu. Jika klaim kredit dibayar, bank tetap memiliki kewajiban menagih piutang subrogasi (untuk penjamin tidak langsung) dan untuk upaya ini diberikan insentif kepada bank pelaksana dari lembaga penjamin.

5. Usaha Penjaminan Kredit di India

Perkembangan usaha penjaminan kredit di India diawali dengan dibentuknya *Deposit Insurance Corporation* (DIC) yang didirikan berdasarkan *Deposit Insurance Act*, 1961. Perusahaan ini dibentuk sebagai respon dari keruntuhan krisis perbankan yang terjadi pada tahun 1948 dan runtuhnya beberapa bank besar di India pada tahun 1960. Sejak tahun 1968, dengan diberlakukannya amandemen *Deposit Insurance Act* 1968, DIC diharuskan untuk mendaftarkan bank koperasi yang memenuhi syarat sebagaimana program pemerintah untuk mengembangkan koperasi dan usaha kecil. Di India, penjaminan kredit dilakukan oleh *Credit Guarantee Fund Trustfor Small Industries* (CGTSI).³⁷⁶ Pemerintah India dan SIDBI (*Small Industries Development Bank of India*) yang mendirikan CGTSI, pada Agustus Tahun 2000. CGTSI menanggung 75% dari risiko kredit, dan membantu tersedianya kredit yang bebas dari persyaratan kolateral (agunan) yang diberikan oleh lembaga keuangan (*Member Lending Institution/MLI*). *Reserve Bank of India* (RBI) mengeluarkan edaran bahwa CGTSI dapat diperhitungkan sebagai penyisihan penghapusan aktiva produktif perbankan (PPAP) kepada lembaga keuangan yang terdaftar

³⁷⁶https://www.cgtmse.in/Eligibility_criteria.aspx, diakses pada 20 november 2016

diperusahaan penjamin Penjaminan kredit merupakan bisnis utama CGTSI dengan melakukan penjaminan kredit senilai 75% dari nilai kredit dengan maksimal nilai adalah INR 2,5 juta sekitar Rp 546 juta. CGTSI juga menyediakan pelatihan untuk kalangan UKMM dan menyusun konsep penjamin bersamamantara asosiasi industri perbankan di India dan CGTSI.

6. Industri Penjaminan di Indonesia

Sejalan dengan fungsi perbankan yang dapat melakukan penghimpunan dana dari masyarakat, maka sebenarnya perbankan memiliki kekhawatiran terkait dengan target ekspansi kredit pada dunia usaha. Perbankan menghadapi dilema antara mencapai target pertumbuhan kredit melalui peningkatan penyaluran kredit dan kewajiban bank untuk menjaga kondisi permodalan, tetapi tetap dalam posisi aman. Dalam hal ini lembaga penjamin kredit merupakan salah satu alternatif bagi pihak bank untuk melakukan mitigasi risiko (*risk mitigation*) dan kemudian melakukan pembagian risiko (*risk sharing*) atas kredit yang disalurkan.

Sejarah penjaminan di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1971, yang oleh Kementerian Transmigrasi dan Koperasi dengan membentuk Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK), tetapi industri penjaminan baru menemukan momentum pentingnya pada tahun 2007. Pada saat itu Pemerintah meluncurkan Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM (Inpres Nomor 6 Tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil Dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah).

Pada tahun 1996 pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 486/KMK.017/1996 tentang PerusahaanbPenjaminan. Hal itu menandai dimulainya industriipenjaminan kredit yang tidak hanya dilakukan oleh Perum Penjamin Kredit Koperasi, tetapi juga PT Penjamin Kredit Pengusaha Indonesia (PT PKPI). Dalam perkembangannya kapasitas kedua lembaga penjamin kredit tersebut masih belum mampu memenuhi kebutuhan penjaminan kredit bagi MKMK.

Pada tahun 2008, BUMN Perum Sarana Pengembangan Usaha (Perum SPU) diubah namanya dan secara resmi menjadi Perum Jaminan Kredit Indonesia, disingkat Perum Jamkrindo (melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2008 Tentang Perusahaan Umum (Perum) Jaminan Kredit Indonesia). Arah bisnis Perum Jamkrindo juga semakin terfokus, yaitu industri penjaminan kewajiban keuangan, termasuk di dalamnya produk penjaminan kredit

Dalam meningkatkan akses UMKM terhadap sumber pembiayaan, salah satu langkah pentingnya adalah Program Kredit Usaha Rakyat (KUR)³⁷⁷, tujuannya adalah untuk meningkatkan akses UMKM terhadap sumber pembiayaan dari lembaga keuangan formal dalam rangka penanggulangan kemiskinan, penciptaan kesempatan kerja, dan peningkatan pendapatan, antara lain dilakukan dengan memperkuat sistem penjaminan kredit bagi UMKM. Sejak adanya Program KUR tersebut jasa Penjaminan Kredit di Indonesia memiliki jangkauan yang sangat luas, baik secara geografis maupun sektor yang ditangani dari lembaga keuangan formal, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bertujuan memperkuat sistem penjaminan bagi UMKM, yang dilakukan antara lain melalui peningkatan peran Lembaga Penjaminan Kredit bagi UMKM

Industri Penjaminan terus didorong untuk berkembang pesat. Pada Oktober 2007 dibuat Nota Kesepahaman Bersama atau MOU antara pihak Pemerintah, Lembaga Penjaminan dan Bank Pelaksana. Beberapa propinsi merespon kebijakan tersebut dengan mendirikan Lembaga Penjamin Kredit Daerah (LPKD)/Jamkrinda dengan penyertaan modal dari Pemerintah Propinsi. Di Indonesia lembaga/perusahaan penjamin kredit merupakan pelaku usaha yang berada dalam lingkup lembaga keuangan bukan bank. Dalam sistem keuangan di Indonesia, lembaga keuangan non bank pada dasarnya meliputi semua lembaga keuangan yang kegiatan utamanya

³⁷⁷ Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia Selaku Ketua Komite Kebijakan Pembiayaan Bagi Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat, Kredit Usaha Rakyat yang selanjutnya disingkat “KUR adalah kredit/pembiayaan modal kerja dan/atau investasi kepada debitur individu/perorangan, badan usaha dan/atau kelompok usaha yang produktif dan layak namun belum memiliki agunan tambahan atau agunan tambahan belum cukup”

adalah memberikan jasa-jasa keuangan dan tidak melakukan kegiatan penghimpunan dana dari masyarakat secara langsung.

Meskipun keberadaan penjaminan kredit di Indonesia telah cukup lama tetapi perkembangannya belum seperti yang diharapkan. Ada banyak faktor yang menyebabkan penjaminan kredit di Indonesia belum optimal memberikan dukungan atas kredit perbankan yang disalurkan pada UMKM.

A. Upaya yang harus dilakukan agar hukum dalam penjaminan kredit menjadi optimal untuk akses pembiayaan UMKM kepada perbankan yang berkeadilan.

Dihubungkan dengan upaya optimalisasi penjaminan kredit untuk perluasan pembiayaan UMKM ke bank, penjaminan kredit dapat dijadikan substitusi agunan untuk mendapatkan kredit di bank. Jadi pembentukan penjaminan kredit melalui peraturan perundang-undangan memang dibuat untuk mempermudah UMKM mengakses pendanaan ke bank.

Agar penjaminan kredit dapat lebih berperan dalam membantu UMKM mengakses modal kepada perbankan maka perlu dioptimalkan keberadaannya melalui rekonstruksi norma hukum yang mengatur akses pembiayaan UMKM kepada perbankan termasuk penjaminan kredit, restrukturisasi struktur atau kelembagaan dalam penjaminan kredit, dan perubahan paradigma dari sektor keuangan dengan pelaku UMKM, selain juga konsistensi politik hukum pemerintah.

1. Rekonstruksi norma hukum dalam penjaminan kredit untuk akses pembiayaan UMKM kepada perbankan

Peraturan perundang-undangan yang mengatur penjaminan kredit memang telah tersedia. Maka tidak berlebihan kalau banyak pihak yang berharap pemberdayaan UMKM di bidang akses modal melalui peraturan yang ada dapat diwujudkan sesuai harapan. Akan tetapi keberadaan hukum yang terkait dengan penjaminan kredit belum optimal keberadaanya.

Hukumi penjaminan kredit merupakan seperangkat azas-azas dan kaedah yang mengatur tentang penyelenggaraan dan pembinaaan

penjaminan, baik yang menyangkut pemberian kredit, industri penjaminan maupun peran serta masyarakat pelaku bisnis dan pembinaanya. Mencermati kompleksitas akses pendanaan UMKM kepada perbankan mencakup kajian berbagai bidang hukum seperti Hukum Perdata, Hukum Bisnis, Hukum Perbankan, Hukum Perusahaan, Hukum Administrasi Negara dan bidang-bidang hukum lainnya.

Sebagai negara kesejahteraan pemerintah dituntut memperluas tanggung jawab kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat. Perkembangan inilah yang memberi legalisasi bahwa negara perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat, sesuai dengan tujuan akhir bagi setiap negara yaitu untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*)³⁷⁸

Negara (pemerintah) sebagai representase *welfare state* wajib intervensi atau campur tangan untuk pemberdayaan dan melindungi pelaku UMKM terhadap berbagai akses, termasuk akses untuk mendapatkan modal usaha di bank dengan penjaminan kredit, sehingga UMKM tidak tereliminasi dalam kegiatan ekonomi nasional. Wujud campur tangan negara (pemerintah) dalam konteks negara kesejahteraan adalah dengan membuat atau merumuskan perundang-undangan di bidang ekonomi yang berkaitan dengan hak UMKM di bidang akses modal ke bank dengan memanfaatkan penjaminan kredit.

Untuk mengoptimalkan peran penjaminan kredit dalam memperluas akses modal pelaku UMKM di bank perlu diatur lebih mendalam dalam peraturan perundang-undangan yang terkait diantaranya:

- a. PBI Nomor 17/12/PBI/2015 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit dan Pembiayaan oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis dalam rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah sebagai aturan pelaksanaan Undang-

³⁷⁸ Sri Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, dari Klasikal dan Neo Klasikal Sampai ke The End Of Lariszez Faire*, Yayasan Hatta, Jakarta, 2005 hlm.33

Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjamin
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan akses modal dalam beberapa peraturan perundang-undangan tersebut di atas akan diuraikan sebagai berikut:

- a. PBI Nomor 17/12/PBI/2015 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit dan Pembiayaan oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis dalam rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

Bagi Indonesia UMKM memiliki peranan penting, yaitu sebagai salah satu upaya untuk memberantas kemiskinan. UMKM diharapkan membuat roda perekonomian setiap daerah akan dapat berputar dengan setara. Artinya UMKM memiliki peranan untuk mengatasi ketimpangan kesejahteraan antar daerah yang juga dapat mengatasi kesenjangan pendapatan antar masyarakatnya. Kehadiran Lembaga Penjamin Kredit belum banyak dimanfaatkan oleh perbankan dan jika dilihat sebaran wilayahnya, kredit UMKM yang tersalurkan ternyata masih tidak merata dan berpusat di Jawa dan Bali.³⁷⁹ Hal ini bisa membuat kesenjangan pendapatan masyarakat, yang berakibat kesejahteraan di Indonesia belum merata.

UMKM memiliki peran penting sebagai representasi ekonomi mayoritas rakyat, namun dewasa ini posisi UMKM masih lemah. Salah satu sumber masalah yang menghambat perkembangan UMKM adalah kurangnya akses pembiayaan usaha terutama ke perbankan. Faktanya pihak perbankan lebih banyak memberikan kredit pada segelintir pelaku usaha yakni kelompok usaha besar dibandingkan untuk UMKM. Padahal lebih

³⁷⁹ Pada tahun 2010, sebesar 66,8 persen kredit UMKM diberikan untuk wilayah Jawa Bali sedangkan di luar Jawa hanya 33,2 persen. Pada tahun 2016, kredit yang diberikan untuk Jawa Bali sebesar 62,5 persen dan 37,5 persen untuk provinsi di luar Jawa Bali. Berdasarkan lokasi proyek DKI Jakarta tetap menjadi pusat perputaran perekonomian di Indonesia. Pada tahun 2016 sebanyak Rp. 127 triliun kredit UMKM disalurkan di Jakarta, Sumber Bank Indonesia.

dari 30 tahun era rejim orde baru, orientasi kebijakan pembangunan lebih berfokus pada upaya mendorong berkembangnya konglomerasi. Ketika kebijakan tersebut berhasil, diharapkan akan terjadi *trickle down effect* (tetesan ke bawah pada UMKM). Saat krisis menghantam ekonomi Indonesia pada tahun 1998, sebagian usaha besar tersebut mengalami kehancuran sebelum cukup meneteskan manfaat pada UMKM, pada saat tersebut usaha besar banyak melakukan PHK besar-besaran, yakni sekitar 4,2 juta jiwa³⁸⁰. Hal itu terjadi akibat orientasi pembangunan yang salah dengan menganggap UMKM sulit dikembangkan, padahal justru UMKM berjasa menjadi salah satu katup penyelamat ekonomi Indonesia dengan menyerap pengangguran akibat PHK usaha besar tersebut.

Salah satu tujuan pokok negara adalah untuk mensejahterakan rakyatnya, karena mayoritas rakyat hidup sebagai UMKM, upaya keras untuk meningkatkan pendapatannya sudah harus selalu menjadi prioritas. Untuk itu perlu upaya dari segenap komponen bangsa Indonesia untuk membantu penguatan UMKM khususnya dalam memberikan akses dan kapasitas untuk meraih pembiayaan agar terjadi peningkatan produktivitas dan daya saing UMKM yang dapat menurunkan ketimpangan pendapatan di masyarakat, jika aksesibilitas keuangan ini tidak mampu memperkuat sinergi antara perbankan dan UMKM dalam spektrum ekosistem keuangan, maka problema kemiskinan dan ketimpangan akan berlanjut.

Dalam fungsinya sebagai lembaga yang menyalurkan dana dalam bentuk kredit kepada masyarakat, agar fungsi bank betul-betul dapat meningkatkan taraf hidup rakyat, maka kegiatan perbankan sangat memerlukan pengaturan yang efektif. Saat ini pengaturan yang mewajibkan pemberian kredit oleh bank umum kepada UMKM tertuang dalam Pasal 2 PBI Nomor 17/12/PBI/2015 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit dan Pembiayaan oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis dalam rangka

³⁸⁰ Manning, C. Labour Market Adjustment to Indonesias Economic Crisis Context, Trend and Implications', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 36, no. 1, 2000, hlm. 105-36.

Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Peraturan Bank Indonesia ini mewajibkan bank memenuhi porsi kredit UMKM sebesar 20% terhadap total portofolio kredit pada akhir tahun 2018.

Pengaturan yang mewajibkan pemberian kredit oleh bank umum kepada UMKM adalah sangat penting, karena tanpa ada pengaturan ini bank cenderung hanya membiayai pelaku usaha yang punya prospek bagus, dengan agunan yang cukup dan mempunyai reputasi yang baik, dan pelaku usaha yang demikian adalah pelaku usaha non UMKM atau usaha besar. Pengaturan ini penting untuk menggerakkan ekonomi domestik terutama sektor produktif UMKM. Akan tetapi minimnya pemberian kredit UMKM ini, cukup memprihatinkan, mengingat banyak sektor usaha di Indonesia ditopang oleh sektor ini.

Jika dilihat dari aturan tersebut, ketentuan rasio kredit terus meningkat, akan tetapi porsi kredit usaha yang diberikan perbankan kepada UMKM ternyata masih jauh lebih kecil dibandingkan yang disalurkan kepada perusahaan besar atau non UMKM. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa bank belum menjalankan fungsinya untuk meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Institusi ini masih menganggap UMKM sebagai usaha yang lebih berisiko dibandingkan usaha besar. Hal ini juga mengindikasikan bahwa perbankan masih belum melihat UMKM sebagai usaha yang memiliki prospek yang baik. Kehadiran Lembaga Penjamin Kredit belum banyak dimanfaatkan oleh perbankan.

Pada dasarnya pengaturan yang mewajibkan pemberian kredit oleh bank umum kepada UMKM tertuang dalam PBI Nomor 17/12/PBI/2015 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit dan Pembiayaan oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis dalam rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah bertentangan dengan Undang-Undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 10 tahun 1998 yang menetapkan salah satu tujuan perbankan Indonesia adalah meningkatkan pemerataan sehingga bank wajib menyalurkan sebagian kreditnya kepada usaha kecil, menengah dan

koperasi. Sebagai negara yang berdaulat dan berdasar atas hukum seharusnya pemerintah menjunjung tinggi supremasi hukum diatas segala-galanya. Hal tersebut dengan tegas ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menetapkan bahwa Peraturan Bank Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Perbankan.

Jika ketentuan yang mewajibkan bank agar menyalurkan kredit untuk UMKM minimal hanya 20 %, maka hal ini akan mendorong perbankan untuk melaksanakan ketentuan minimal tersebut, mengingat ketentuan tersebut sudah menjadi kewajiban hukum yang mesti dilaksanakan. Dalam kenyataannya perbankan memberikan kredit dengan ketentuan 20 % tersebut, tidak semuanya dalam bentuk kredit produktif yang sangat dibutuhkan UMKM, akan tetapi bank juga memberikan kredit dalam bentuk lainnya, misalnya kredit konsumtif, yang penerimanya belum tentu pelaku UMKM tetapi masuk dalam kelompok 20 % tersebut, hal ini mengindikasikan bahwa porsi kredit yang diberikan ke pelaku UMKM untuk pengembangan usahanya masih dibawah 20 %. Hal ini dapat menjadi jurang pemisah yang semakin lebar antara pelaku usaha besar yang mendapatkan kredit 80 % dari perbankan dan pelaku UMKM yang hanya mendapat kredit dibawah 20 %.

Sistem perekonomian di Indonesia adalah sistem ekonomi Pancasila, bukan sistem ekonomi liberal atau sistem ekonomi kapitalis³⁸¹. Sistem ekonomi Pancasila merupakan sistem ekonomi ciri khas bangsa Indonesia yang didasarkan pada kepentingan rakyat, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945, bahwa dalam demokrasi ekonomi kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang termasuk pengusaha besar.

³⁸¹ Dalam sistem ekonomi kapitalis, peran pemerintah dibuat seminimal mungkin dan memaksimalkan peran individu/swasta dalam kegiatan ekonomi. Sistem ini menghendaki pasar bebas untuk menyelesaikan permasalahan ekonomi. Semboyan sistem ekonomi liberal adalah *laissez faire et laissez de monde va de lui meme* yang berarti biarkan ekonomi berjalan dengan wajar tanpa campur tangan pemerintah karena nanti akan ada suatu tangan yang tidak terlihat (*invisible hand*) yang akan membawa perekonomian ke arah *equilibrium*. Jika negara banyak melakukan intervensi maka pasar akan mengalami distorsi yang akan menyebabkan perekonomian menjadi tidak efisien (*inefisiensi*) dan ketidakseimbangan, Gregory dan Stuart, *Comparative Economic System*, Fourth edition, Houghton Mifflin Company, Boston, 1992.

Dalam praktek sehari-hari sistem ekonomi Pancasila banyak disimpangi dan lebih berpihak pada sistem ekonomi liberal/kapitalisme. Menurut Yoshihara Kunio menyebutnya sebagai kapitalisme semu “*ersatz capitalism*” dan selanjutnya melahirkan *rent seeking behaviour* yang kemudian berevolusi menjadi neo liberalisme³⁸². Oleh karena hal tersebut memungkinkan negara melakukan intervensi atas pasar mengingat adanya banyak ketimpangan yang ditimbulkan oleh sistem liberalisme yang salah satunya adalah terjadinya eksploitasi atas manusia, tidak meratanya pembagian pendapatan dalam masyarakat, dan penguasaan sumber daya oleh segelintir orang, sehingga menimbulkan jurang pemisah yang semakin lebar antara yang kuat dan yang lemah, yang kuat akan semakin kaya dan yang lemah akan semakin terpuruk di bidang perekonomian karena ketidakmampuan/tidak memiliki kemampuan untuk berkompetisi. Tidak adanya kesamaan kemampuan individu dalam masyarakat inilah yang mengharuskan negara untuk ikut campur tangan/intervensi dalam pasar.

Menurut Moh Hatta³⁸³, peran negara dalam pasar wajib ada mengingat negara kita menganut sistem negara kesejahteraan atau negara pengurus. Selain merupakan kewajiban imperatif berdasarkan UUD 1945, campur tangan negara merupakan suatu yang biasa dalam bidang ekonomi karena negara memainkan peran sebagai penjamin (provider) kesejahteraan rakyat dan pengatur (regulator) seperti yang dikatakan oleh W.Friedman, untuk merumuskan standar-standar yang adil dalam bidang ekonomi.³⁸⁴

Dalam peraturan perundang-undangan pemberian akses modal melalui kredit di bank kepada pelaku UMKM perlu mengoptimalkan fungsi pengawasan pemerintah dalam hal untuk menjamin “prinsip keadilan”, kepastian dan “kesejahteraan rakyat”. Hakikat keadilan yang menjadi dasar pola pemikiran Radbruch adalah “*is the specific idea of*

³⁸² Rudiger Funk, *Ekonomi Pasar Sosial Jerman*, LP3ES, Jakarta, 1997, hlm. 8.

³⁸³ M.Dawam Rahardjo, *Evaluasi dan Dampak Amendemen UUD 1945 terhadap Perekonomian Indonesia*, UNISIA, No. 49/XXVI/III/2003.

³⁸⁴ Wolfgang Friedman, *Op.Cit*, hlm. 3

law” yang berarti kita tidak mungkin berbicara tentang hukum tanpa berbicara tentang keadilan, sehingga dimensi keadilan dalam pemberian kredit untuk UMKM merupakan suatu keniscayaan karena masalah keadilan adalah masalah pertama dan utama. Kualitas suatu peraturan hukum sangat ditentukan oleh nilai keadilan. Dalam hukum yang memuat perintah dan larangan, akan menjadi hukum yang baik, harus memenuhi tuntutan keadilan. Karena itu pembentuk Undang-Undang atau lebih luas lagi pembentuk hukum berkewajiban untuk membentuk hukum yang adil. Oleh sebab itu keadilan juga menjadi kriteria untuk menilai hukum positif. Peraturan hukum yang bertentangan dengan keadilan adalah hukum yang “jelek” dan karena itu pada batinnya tidak berkualitas sebagai hukum walaupun secara formal termasuk dalam hukum positif karena dibuat oleh penguasa yang memang berhak untuk itu.³⁸⁵

Thomas Aquinas menegaskan bahwa fungsi hukum mengusahakan kesejahteraan seluruh umat manusia. Fungsi hukum diartikan sebagai kerangka yang berwujud aturan yang memberikan pedoman, membimbing, sanksi, dan alat untuk merekayasa kehidupan sosial. Obyeknya adalah segala segi kehidupan manusia dalam kehidupan ekonominya,³⁸⁶ termasuk di dalamnya adalah pelaku UMKM

Teori Rawls tentang keadilan penting karena dua hal³⁸⁷:

- a) Prosedur pencapaian atau pencarian konsesus yang menempatkan individu sama peluangnya
- b) Mengakui ada ketimpangan masyarakat yang harus mendapat prioritas perhatian dalam penyusunan pembentukan perundang-undangan.

Berdasarkan jalan pikiran Rawls, Sidarta³⁸⁸, menyatakan ketidakmampuan seseorang untuk bersaing dalam memperebutkan

³⁸⁵ Widhayani Dian, Keadilan sosial dalam Perlindungan Kepentingan Nasional Pada Penanaman Modal Asing di Bidang Sumber Daya Alam, *Jurnal Yuridika*, Volume 30 Nomor 1 Januari - April 2015, hlm,16.

³⁸⁶ Gunarto Suhardi, ‘Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi’, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm 27

³⁸⁷ Otong Rosadi, Op.cit, hlm 117

kesempatan (berusaha) hidup lebih baik, boleh jadi disebabkan oleh adanya *unfairness* dalam masyarakat. Jadi selalu ada kemungkinan seseorang miskin (baca kecil) bukan karena ia malas bekerja melainkan tidak diberi peluang (“kesempatan”) untuk memperbaiki nasib. Lembaga perbankan menutup diri bagi mereka karena pelaku UMKM tidak *feasible* dan tidak dapat menunjukkan kolateral yang cukup. Kesempatan untuk berkembang ke arah lebih baik inilah yang harus dijamin oleh setiap sistem hukum. Sistem sosial menurut Rawls harus diatur sehingga pada akhirnya, berdasarkan peluang dan kebebasan yang sama bagi semua. Sistem sosial ini bekerja sedemikian rupa untuk menguntungkan kelompok yang paling kurang beruntung.

Menurut Mubyarto³⁸⁹, paradigma ekonomi kerakyatan jelas tak mungkin terwujud jika pemerintah (dengan dukungan para ekonom dan teknokrat) masih asyik bermimpi mewujudkan kesejahteraan dengan terus merujuk pada asumsi-asumsi teori ekonomi neoklasik yang dibangun di atas dasar gagasan individualisme dan kebebasan pasar. Sebab, hukum ekonomi kapitalis hanya berurusan dengan statistik produksi dan pertumbuhan, bukan pada distribusi pendapatan dan keadilan ekonomi. Di sisi lain, CK Prahalad dalam *The Fortune at the Bottom of the Pyramid* menunjukkan pentingnya melibatkan golongan miskin dalam kegiatan ekonomi pasar. Melalui proteksi regulasi dan dukungan kelembagaan yang kuat dari negara, UMKM sebenarnya bisa berperan sebagai unit usaha yang produktif, kompetitif, dan menguntungkan.³⁹⁰

Konsep keadilan menurut UUD 1945 adalah bahwa keadilan yang hendak diwujudkan di Indonesia yaitu keadilan berdasarkan Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial yang hendak diwujudkan itu harus meliputi pengertian adil dan makmur

³⁸⁸ Sidarta, “*Konsep Diskriminasi Dalam Perspektif Filsafat Hukum*”, dalam Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum; Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. Arief Sidharta, S.H., Penerbit Refika Aditama, Jakarta, 2011, hlm. 117

³⁸⁹ Launa dan Azman Fajar, UMKM dan Ilusi Kesejahteraan, *Jurnal Sosial Demokrasi*, Volume 9, Juli-September 2010, hlm 7.

³⁹⁰ *Ibid*

yang merupakan tujuan dari negara Indonesia . Oleh karena itu sudah selayaknya bagi pemerintah tidak lagi hanya mengatur porsi kredit yang diberikan lembaga keuangan pada UMKM saja, tetapi juga pengaturan terkait sektor dan wilayah penerima, karena UMKM pada dasarnya merupakan sarana pemerintah untuk mengurangi kesenjangan pendapatan masyarakat sekaligus meratakan kesejahteraan antar daerah yang selama ini menjadi masalah pelik di Indonesia.

Dikatakan ada keadilan sosial , ketika sumber daya ekonomi yang dimiliki bangsa ini dipergunakan bagi kesejahteraan seluruh rakyat, ketika seluruh rakyat memiliki kehidupan yang layak, ketika tidak ada monopoli ekonomi, ketika tidak ada diskriminasi terhadap akses kesejahteraan, ketika ada keberpihakan kepada mereka yang paling tidak beruntung ³⁹¹, dan ketika ada akses bagi pelaku usaha (UMKM) terhadap sumber daya produktif , khususnya modal. Jika hak UMKM atas akses modal dapat diwujudkan, maka kesejahteraan dan keadilan akan terwujud.

Oleh karena itu tugas hukum (peraturan perundang-undangan) adalah harus menciptakan prosedur normatif yang adil bagi semua orang dalam meraih kesejahteraan, menjamin dan memastikan bahwa sekalian elemen keadilan sosial tersebut terwujud dalam kehidupan nyata.

John Rawls mengusulkan prosedur berlapis, terkait prosedur yang adil dalam meraih kesejahteraan. Pertama-tama prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality*). Artinya akses kepada kesejahteraan dibuka sama luas bagi semua orang. Setiap orang tanpa kecuali berhak untuk meraih kesejahteraan.³⁹²,

Apabila masih ada masyarakat yang terisih yang dikarenakan berbagai kendala struktural yang tidak bisa dihindari, maka prosedur kedua harus diatur ditempuh, yakni prinsip perbedaan (*the*

³⁹¹ Bernard L.Tanya et all, *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*, Genta Publishisting, Ygyakarta, 2015, hlm.118.

³⁹² Bernard L Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publistimg, Yogyakarta, 2013, hlm. 95.

differnce principle). Artinya bahwa perbedaan ekonomi dan sosial harus diatur sedemikian rupa agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang kurang beruntung.³⁹³

Hukum harus mengatur sedemikian rupa, ketika ada ketimpangan sosial ekonomi dalam masyarakat. Hal ini sesuai dengan prinsip “keadilan yang kedua dari John Rawls dan penting dalam membuat aturan untuk UMKM. UMKM dengan segala keterbatasan harus diperhatikan dan menjadi dasar pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentuk undang-undang harus memberikan perlindungan bagi masyarakat (UMKM) yang mempunyai akses kecil dan terbatas terhadap sumber daya yang ada dalam masyarakat.

Kebijakan pemerintah untuk memberdayakan UMKM dapat memakai hukum (peraturan perundang-undangan) sebagai sarana untuk memberdayakan UMKM dengan mengoptimalkan keberadaan penjaminan kredit untuk akses modal UMKM ke perbankan. Di sini hukum sebagai sarana perubahan sosial (*social engineering*) seperti yang dimaksud oleh Rescou Pound.³⁹⁴

Pada saat ini masyarakat sangat membutuhkan peranan pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yang dapat memaksakan bank menyalurkan *portfolio* kreditnya untuk UMKM dalam mengembangkan UMKM. Oleh karena itu seharusnya Bank Indonesia atau OJK mengeluarkan ketentuan yang mewajibkan bank agar menyalurkan kredit untuk UMKM dengan menaikkan prosentase yang semula hanya 20 % menjadi lebih, dari *portfolio* kredit bank, sekaligus mengatur sektor usaha dan wilayah penerima kredit tersebut. Hal ini penting untuk mengatasi ketimpangan ekonomi di masyarakat. Jika pengaturan yang mewajibkan bank agar menyalurkan kredit untuk UMKM lebih dari 20 %, maka pelaku UMKM akan mendapatkan porsi lebih besar dari pembiayaan perbankan. Hal ini sejalan dengan Amartya

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ Lili Rasyidi dalam Basuki Rekso Wibowo, Peranan Hukum Dalam Pembangunan (Suatu Tinjauan Teoritik tentang Potensi dan Kelemahannya), *Projustisia Tahun XII No.1*.hlm. 157.

Sen yang meformulasikan pergeseran pemikiran dari pembangunan ekonomi ke sosial dengan mengubah dimensi dasar dari sekedar bertumpu pada angka pertumbuhan menjadi pembangunan dalam perluasan kapabilitas manusia, karena dengan pertumbuhan sekaligus persebaran wilayah penerima kredit dan sektor usaha dapat menciptakan kemakmuran serta berdampak luas dan membawa masyarakat menuju transformasi sosial ke arah yang lebih baik.³⁹⁵

Sehingga Pasal 2 PBI Nomor 17/12/PBI/2015 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit dan Pembiayaan oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis dalam rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah menjadi sebagai berikut :

“Jumlah Kredit atau pembiayaan UMKM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan paling rendah 40 % (empat puluh persen) yang dihitung berdasarkan rasio kredit atau pembiayaan UMKM terhadap total kredit atau pembiayaan, dengan pengaturan wilayah penerima dan semua sektor usaha menyebar seluruh wilayah Indonesia dan akan ditinjau secara berkala.”

Penulisan 40 % tersebut harus dengan kajian ekonomi terlebih dahulu, akan tetapi harus dibuat ketentuan penyaluran kredit untuk UMKM diatas 20 %.

Fungsi intermediasi perbankan berperan penting dalam mendorong kegiatan ekonomi suatu-negara, maka. sudah seharusnya dalam mengoptimalkan fungsi intermediasi perbankan, berbagai kebijakan perlu diambil baik dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi penyaluran kredit oleh perbankan atau dengan cara menerapkan ketentuan hukum yang bersifat memaksa bank untuk meningkatkan penyaluran kreditnya, khususnya kepada UMKM.

Contoh negara yang melakukan kebijakan yang bersifat memaksa tersebut adalah Amerika Serikat. Hal tersebut diatur dalam *The Community Reinvestment Act (CRA)* yang pertama kali diberlakukan pada tahun 1977 (*12 USC 2901*) dan telah direvisi pada

³⁹⁵ Darwin, UMKM Dalam Perspektif Pembiayaan Inklusif di Indonesia, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* Vol 26, No.1, 2018

tahun 1995. Pemerintah Amerika Serikat mewajibkan bank di suatu negara bagian untuk menyalurkan kredit sebesar prosentasi tertentu dari jumlah dana pihak ketiganya, kepada debitor di negara bagian tersebut. Hal ini dilakukan agar peran intermediasi sektor perbankan dapat meningkat. CRA bertujuan untuk mendorong *depository institution* membantu mempertemukan kebutuhan kredit di wilayahnya termasuk daerah sekitar yang berpenghasilan rendah dan menengah dengan tetap memperhatikan prinsip operasional perbankan yang aman dan sehat. Jenis pembiayaan yang diatur dalam ketentuan CRA meliputi (i) pembiayaan komersial (*Commercial loan*) (ii) pembiayaan pembelian atau perbaikan rumah (*home mortgage loan*) dan (iii) pembiayaan untuk usaha kecil dan pertanian berskala kecil (*small business and small farm loan*).

Dalam pelaksanaan CRA, untuk memantau seluruh perbankan dan asosiasi penyimpanan, diharuskan menyampaikan data dan laporan secara berkala yang berkaitan dengan aktifitas pembiayaan, investasi dan jasa pelayanan yang diberikan bank dalam mendukung pembangunan wilayahnya, kecuali institusi berskala kecil (*small institution*) yaitu bank atau lembaga simpan pinjam yang memiliki asset lebih dari US\$ 250 juta dan merupakan institusi yang berdiri sendiri atau merupakan afiliasi dari perusahaan induk yang memiliki *asset* kurang dari US\$ 1 milyar. Hasil dari evaluasi atau penilaian tersebut sangat berpengaruh pada *performance* bank, yaitu dalam hal pemberian ijin pembukaan cabang baru bank atau perluasan bank melalui merger dan akuisisi. Apabila penilaian atau evaluasi atas pelaksanaan ketentuan CRA tersebut dinilai jelek (*needs to improve* atau *substantial noncompliance*), maka bank tidak diijinkan untuk membuka cabang baru atau melakukan merger dan akuisisi.³⁹⁶

Dari *benchmark* dengan negara lain tersebut, maka perlu ada aturan peraturan perundang-undangan yang dapat memaksakan bank menyalurkan sebagian portfolio kreditnya kepada UMKM, agar peluang

³⁹⁶ Bank Indonesia, Direktorat Luar Negeri, *Kajian Berbagai Upaya Yang Dapat Dilakukan Bank Indonesia Untuk Menarik Devisa Hasil Ekspor Dari Luar Negeri*, 2005.

pelaku UMKM dalam memperoleh kredit perbankan menjadi lebih terbuka. Saat ini bank lebih memilih untuk menyalurkan kreditnya kepada pengusaha besar (konglomerat) karena kredit yang diberikan diamankan dengan jaminan yang cukup serta dipandang akan lebih memberikan keuntungan bagi bank.

Hak UMKM atas akses modal, merupakan hak konstitusional dari UMKM tersebut. Oleh karena itu akses terhadap modal merupakan hak ekonomi dari UMKM dan dijamin oleh konstitusi. Sebuah komitmen dan kesadaran baru harus dibangun, bahwa penegakan akses modal sebagai hak UMKM dalam peraturan perundang-undangan menjadi *urgend* dalam rangka pemberdayaan dan perlindungan UMKM. Bagi Bank, penjaminan kredit dapat meningkatkan fungsi intermediasinya. Jika tidak ada lembaga penjamin, maka yang menjamin pengembalian hanya pihak peminjam sendiri, tetapi dengan adanya lembaga penjamin dapat meringankan risiko kredit yang diberikan bank kepada UMKM, sehingga bank dapat meningkatkan volume kreditnya. Jadi adanya lembaga penjamin dapat meningkatkan hubungan hukum yang baik sebagai modal sosial diantara pelaku UMKM dan bank sebagaimana dalam teori *Trust*.

Jika tidak ada *political will* dan komitmen dari bank untuk menyisihkan sebagian penyaluran kreditnya kepada UMKM, maka UMKM akan sulit untuk mengakses kredit perbankan. Untuk itu diperlukan ketentuan dari Bank Indonesia atau OJK yang memaksa bank agar menyalurkan sebagian *portfolio* kreditnya kepada pelaku UMKM, dan pemerintah harus mengambil peranan dengan memberikan penjaminan untuk pelaku UMKM yang memenuhi syarat kelayakan. Di samping itu penegakan hukum sebagai infrastruktur yang mendukung penyelesaian kredit bermasalah perlu didukung oleh seluruh penegak hukum dan pejabat perbankan.

- a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah

Faktor pendanaan untuk penguatan modal merupakan kelemahan klasik UMKM. Kapitalisme global dengan kekuatan modal selama ini dengan mudah ‘mematikan’ UMKM yang terbelit dengan kekuatan modal. Akan tetapi aturan dalam beberapa Pasal dari Undang-Undang UMKM tidak mengatur secara jelas peran dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam menyediakan modal bagi UMKM. Seharusnya masalah akses pendanaan atau modal merupakan bagian dari pengembangan usaha perlu diatur secara jelas dan operasional.

UUD 1945 memberi amanat bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menuju asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal itu untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan dalam masyarakat dan pemerataan kesejahteraan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, melalui pemberdayaan masyarakat, peningkatan pelayanan, dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip keadilan.

UMKM memiliki hambatan dalam upaya memperoleh pembiayaan (kredit) untuk peningkatan modalnya. Hambatan tersebut berkisar pada posisinya yang tidak *bankable* karena ketidakmampuannya menyediakan agunan yang dipersyaratkan oleh perbankan. Bank tidak dapat menyalurkan kredit kepada UMKM, jika UMKM tidak mempunyai agunan yang menurut sistem merupakan “*condition sine qua non*” kredit bank.

Mengingat ada permasalahan bagi UMKM dalam mengakses kredit karena persyaratan agunan dan arti penting UMKM bagi perekonomian daerah dan nasional, maka peran Pemerintah Daerah dirasa sangat penting dalam menciptakan program terobosan dalam membantu dan mempermudah UMKM untuk mendapatkan akses modal melalui fasilitas kredit dari perbankan, yang salah satunya melalui kebijakan penjaminan kredit oleh pemerintah daerah.

Menurut John Rawls dalam Sonny Keraf³⁹⁷, ketidaksamaan ekonomi dan sosial harus diatur sedemikian rupa, sehingga ketidaksamaan tersebut menguntungkan mereka yang paling kurang beruntung. John Rawls juga ingin mencairkan ketimpangan sosial dan ekonomi akibat terhambatnya akses modal yang berdampak buruk bagi UMKM. Untuk itu Rawls menyatakan pengaturan harus dilakukan dalam kerangka pranata politik dan legal yang mengatur peristiwa-peristiwa ekonomi dan menjaga keadilan sosial.

Manfaat penjaminan kredit UMKM bagi negara atau daerah yang tertuang dalam Pasal 23 ayat (1) huruf b³⁹⁸ dan Pasal 24 huruf b³⁹⁹ Undang-Undang UMKM, harus dipahami sebagai upaya yang hasilnya tidak secara instan dirasakan/diperoleh dan mempengaruhi secara langsung pada pendapatan suatu daerah atau negara dalam waktu singkat. Manfaat tersebut, baru dapat dirasakan ketika UMKM yang mendapatkan tambahan modal, dapat berkembang sehingga menggerakkan perekonomian negara atau daerah, meningkatkan penyerapan tenaga kerja, maju dan berdaya saing, dan pada akhirnya akan menambah pendapatan negara atau daerah, serta meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan, yang dalam *economic analysis of law* disebut sebagai memaksimalkan kesejahteraan sosial. Upaya penjaminan kredit akan dapat menghasilkan *output* yang optimal jika dilakukan secara sinergi dengan upaya pemberdayaan UMKM lainnya yaitu melalui bimbingan teknis, pendampingan dan sebagainya. Secara lebih khusus manfaat adanya penjaminan kredit antara lain adalah sebagai berikut:

³⁹⁷ A. Sony Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*; Penerbit Kanisius, 2006 hlm.141

³⁹⁸ Pasal 23 Undang-Undang UMKM :
“Untuk meningkatkan akses Usaha Mikro dan Kecil terhadap sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud Pasal 22 Pemerintah dan Pemerintah Daerah

b. Menumbuhkan, mengembangkan, dan memperluas jangkauan lembaga penjamin kredit”

³⁹⁹ Pasal 24 Undang-Undang UMKM :
“Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan pemberdayaan usaha menengah dalam bidang pembiayaan dan penjamin dengan;”

- 1) Menunjang kebijakan pemerintah, terutama dalam rangka mendorong kemandirian usaha dan pemberdayaan dunia usaha, khususnya usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi dalam perekonomian nasional;
- 2) Meningkatkan akses bagi dunia usaha, khususnya usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi dan usaha prospektif lainnya kepada sumber pembiayaan;
- 3) Mendorong pertumbuhan pembiayaan dan terciptanya iklim usaha yang kondusif bagi peningkatan sektor ekonomi strategis;
- 4) Meningkatkan kemampuan produksi nasional yang berdaya saing tinggi dan yang memiliki keunggulan untuk ekspor;
- 5) Meningkatkan tingkat inklusivitas keuangan nasional;
- 6) Membantu UMKM mengakses sumber permodalan;
- 7) Meningkatkan penyaluran kredit;
- 8) Memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja dan pengentasan kemiskinan

Pentingnya pengembangan sektor UMKM yang mayoritas tidak memiliki cukup jaminan dan keterbatasan aspek legal formal maupun kesulitan untuk memenuhi teknis persyaratan dari perbankan, mengakibatkan pelaku UMKM membutuhkan kehadiran lembaga penjamin kredit. Pendirian lembaga penjamin kredit di setiap daerah tentunya merupakan suatu kebutuhan yang memiliki prioritas utama, untuk melengkapi infrastruktur pendukung lembaga keuangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Penjaminan yang diharapkan dapat meminimalisir *asymmetric information* di kalangan perbankan. Sehingga dengan demikian, eksistensi Lembaga Penjamin Kredit Daerah dapat memberikan ruang yang lebih luas kepada bank untuk melakukan ekspansi kreditnya.

Dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan, hak esensial dari rakyat menyangkut hak-hak kesejahteraan sosial (*social well-being*) dan keadilan sosial dari aspek hukum (*social justice*), oleh karena itu tugas pemerintah menyediakan anggaran atau dana dengan menggunakan

hukum sebagai instrumen utama. Oleh karena itu sudah seharusnya hak UMKM untuk mendapatkan akses modal diatur secara adil dan tegas dalam undang-undang dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan.⁴⁰⁰

Untuk meningkatkan akses UMKM terhadap sumber pembiayaan, pemerintah dan pemerintah daerah seharusnya mengembangkan lembaga penjamin kredit, dengan memperjelas ketentuan dalam Pasal 23 ayat (1) huruf b Undang-Undang UMKM tentang peran Pemerintah Daerah untuk pengembangan Penjaminan Kredit dengan cara memperkuat modal dan perluasan jangkauan pelayanan lembaga penjamin kredit daerah (LKPD).

Kehadiran perusahaan penjamin di Indonesia sangat dibutuhkan untuk pengembangan UMKM untuk membantu penyediaan jaminan bagi UMKM yang membutuhkan. Jika dibandingkan dengan kebutuhan UMKM saat ini, dilihat dari sisi jumlah maupun jangkauannya pelayanannya perusahaan penjamin terasa masih sangat terbatas. Kendala ini semakin terlihat ketika dilihat dukungan pemerintah dan pemerintah daerah terhadap pengembangan modal bagi perusahaan penjamin tidak sejalan dengan tuntutan tambahan unit usaha yang memerlukan suplemen pembiayaan. Peran⁴⁰¹ pemerintah dan pemerintah daerah dalam

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ Peran menurut Bruce J. Cohen adalah "Suatu perilaku yang diharapkan oleh orang lain dari seseorang yang menduduki status tertentu, Cohen Bruce J., *Peranan, Sosiologi Suatu Pengantar*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009 hlm 76; Menurut Miftah Thoha, peranan merupakan serangkaian perilaku yang diharapkan dilakukan oleh seseorang. Penghargaan semacam itu merupakan suatu norma yang dapat mengakibatkan terjadinya suatu peranan. Dalam bahasa organisasi, peranan diperoleh dari uraian jabatan. Adapun uraian jabatan itu merupakan dokumen tertulis yang memuat persyaratan-persyaratan dan tanggung jawab atas suatu pekerjaan. Karena hakikatnya peranan itu merupakan perwujudan interaksi antara orang-orang dalam organisasi. Dengan demikian banyak yang bisa dilakukan olehnya untuk merencanakan intervensi ke arah perubahan, perbaikan dan penyempurnaan organisasi, Thoha, Mifthah, *Perilaku Organisasi; Konsep Dasar dan Aplikasinya*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003 hlm. 80. Menurut Suhady dalam Candra Riawan, Pemerintah (government) ditinjau dari pengertiannya adalah the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect. Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai the governing body of a nation, state, city, etc yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja, Tjandra, Riawan W, dkk., *Peningkatan Kapasitas Pemda dalam Pelayanan Publik, Pembaruan*, Yogyakarta, 2005, hlm 197.

dukungan modal harus dituangkan dalam bentuk aturan hukum yang pasti, agar UMKM yang jumlahnya banyak dan menyebar ke seluruh pelosok tanah air mendapatkan pelayanan secara optimal.

Agar Undang-Undang UMKM mempunyai *economic utility* seperti yang dimaksud oleh Richard Postner bagi pelaku UMKM, maka harus secara tegas mengatur bagaimana peran Pemerintah dan Pemerintah daerah untuk menumbuhkan, mengembangkan, dan memperluas jangkauan lembaga penjamin kredit, jika tidak ada maka tidak semua Pemerintah Daerah berkeinginan mendirikan Lembaga Penjamin Kredit di daerahnya. Adanya Lembaga Penjamin Kredit di daerah dapat meningkatkan komitmen perbankan dalam menyalurkan kredit kepada UMKM sehingga UMKM akan lebih mudah mengakses pembiayaan/kredit kepada perbankan.

Lembaga Penjaminan Kredit tersebut dapat pula meningkatkan fungsi intermediasi perbankan dan membantu meminimalkan risiko kerugian yang mungkin dihadapi oleh bank. Jika pemerintah dan pemerintah daerah tidak mengatur pembentukan LPKD, hal ini bisa menghambat UMKM dalam memperluas akses pendanaan di perbankan minimal di daerah tersebut.

Pemerintah dan Pemerintah daerah perlu mendirikan dan mengembangkan LPKD dengan melalui *supply* oleh Pemerintah dan Pemerintah daerah secara berkala untuk penempatan modal LPKD tersebut dengan melakukan penyisihan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah setiap tahun. Dalam rangka rekapitulasi perbankan, pemerintah menganggarkan sejumlah dana tertentu dan penerbitan obligasi pemerintah yang memang sangat penting, hal ini merupakan kebijakan yang ironi jika pemerintah dan pemerintah daerah belum memberi perhatian yang besar kepada *credit supplement system* khususnya untuk mendukung pemberian kredit bagi pelaku UMKM.

Oleh karena itu Pasal 23 ayat (1) huruf b Undang Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah diubah menjadi sebagai berikut:

“Untuk meningkatkan akses Usaha Mikro dan Kecil terhadap sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 , Pemerintah dan Pemerintah Daerah :

- b. menumbuhkan, mengembangkan, dan memperluas jangkauan lembaga penjamin kredit, dengan cara Pemerintah dan Pemerintah daerah secara berkala menempatkan modal ke Lembaga Penjamin Kredit/Lembaga Penjamin Kredit Daerah dengan melakukan penyisihan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah setiap tahun.”

Hal penting lainnya yang dapat menopang perekonomian di Indonesia ke depan adalah pemberdayaan ekonomi kreatif. Ekonomi kreatif sangat berkaitan dengan UMKM itu sendiri, ketika mempertimbangkan kapasitas usaha yang dimiliki oleh ekonomi kreatif. Potensi pengembangan ekonomi kreatif di Indonesia dapat dikatakan sangat besar. Hal tersebut digambarkan dengan jumlah penduduk sekitar 250 juta jiwa yang mayoritas berada pada usia produktif, serta lebih dari ratusan ragam suku dan budaya. Berdasarkan konsep ekonomi kreatif, dapat diketahui bahwa jumlah sumber daya manusia dan keanekaragaman budaya di Indonesia merupakan motor utama penggerak ekonomi kreatif.

Potensi ekonomi kreatif tersebut tampaknya belum optimal. Secara umum penghambat ekonomi kreatif di Indonesia antara lain terkait kualitas dan kuantitas *creative person* serta ketersediaan dan kualitas sumber daya, selain juga faktor pendanaan. Permasalahan yang timbul dari faktor pendanaan itu antara lain adalah kurangnya jaminan (kolateral) yang dibutuhkan untuk memperoleh akses pendanaan.

Untuk mengatasi permasalahan terhadap akses permodalan industri kreatif, perlu dijalankan mekanisme penjaminan guna menutupi kekurangan jaminan yang dibutuhkan industri kreatif. Industri kreatif sebenarnya sangat prospektif dan *feasible* tetapi seringkali tidak *bankable*. Oleh karena itu peran perusahaan penjaminan cukup krusial

dalam menggerakkan sektor ekonomi kreatif. Jika akses permodalan meningkat, diharapkan daya saing dari ekonomi kreatif di Indonesia akan meningkat terutama dalam menghadapi persaingan global.

Dalam hal mendukung ekonomi kreatif, Indonesia bisa mencontoh apa yang dilakukan oleh lembaga Penjamin Korea yaitu *Korea Credit Guarantee Fund (KODIT)*. Di tahun 2013 *KODIT* secara eksplisit menyebutkan bahwa komitmen utamanya adalah menjadi leader dalam mendukung sektor ekonomi kreatif di Korea Selatan, melalui pengembangan UMKM. Untuk mewujudkan komitmen tersebut *KODIT* menetapkan beberapa perbaikan dalam pengaturan dalam sistem penjaminan, serta mengembangkan produk baru dan program baru dan meluncurkan *Program on Economic Boost and Creative Economy*. Program ini berfokus pada pengembangan UMKM yang memiliki potensi pasar ekspor yang besar dan penjaminan untuk mendukung jasa kreatif.

Penjaminan kredit dapat juga dimanfaatkan sebagai media implementasi kebijakan pemerintah terhadap sektor-sektor prioritas. Pemerintah dapat juga mengarahkan arus investasi ataupun dukungan pembiayaan ke sektor-sektor khusus melalui penjaminan kredit, seperti sasaran-sasaran tertentu yang ingin dicapai seperti perbaikan lingkungan hidup, pengembangan ekspor non migas, industri-industri khusus, daerah-daerah tertentu yang kurang berkembang, dan sebagainya

b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjamin

Usaha penjaminan mempunyai beberapa karakteristik. Dari sisi kepemilikan, perusahaan penjamin dapat dikelompokkan menjadi tiga, pertama kepemilikan sepenuhnya oleh pemerintah, kedua dimiliki oleh pemerintah dan swasta dimana kepemilikan dari pemerintah lebih dominan, dan ketiga adalah kepemilikan oleh pemerintah dan swasta, tetapi kepemilikan dari swasta lebih dominan⁴⁰²

⁴⁰² Biro Riset Lembaga Manajemen Universitas Indonesia, *Analisis Bisnis Penjaminan Kredit*, hlm.3

Di negara lain seperti Jepang, lembaga penjamin kredit usaha kecil yang disebut *Credit Guarantee Corporation (CGC)* sepenuhnya dilaksanakan oleh negara melalui badan usaha milik negara, yang orientasinya tidak *profit oriented*. Meskipun Jepang sebagai negara kapitalis, akan tetapi untuk beberapa hal yang menyangkut lapangan kerja bagi masyarakat banyak, negara tetap melakukan monopoli. Kenyataan tersebut dikarenakan adanya tanggung jawab negara untuk pengembangan usaha kecil di Jepang. Sedangkan di Malaysia yang merupakan bagian dari negara persemakmuran, sehingga dari sistem hukumnya termasuk dalam sistem *anglo saxon*, perusahaan penjaminnya yang disebut *Credit Guarantee Corporation Malaysia Berhad (CGCMB)*, saham mayoritasnya dipegang oleh negara, sistem ekonomi di Malaysia tidak menggunakan sistem ekonomi kapitalis, tetapi negara menjadi pelaku utama untuk melakukan penjaminan kredit bagi usaha kecil. Hal yang sama di Thailand, negara menguasai 95 saham perusahaan penjaminan, lembaga penjaminannya disebut *SBCGC (Small Business Guarantee Corporation)*. Di Indonesia berdasarkan Pasal 7 huruf b Undang-Undang Penjaminan juncto Pasal 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.05/2017 tentang Perijinan usaha dan Kelembagaan Lembaga Penjaminan, disebutkan bahwa badan hukum Perusahaan Penjamin berbentuk : Perusahaan Umum (Perum), Perseroan Terbatas (PT) dan Koperasi juga dibenarkan untuk menjadi lembaga penjamin kredit. Dari sini tampak bahwa kegiatan penjaminan tidak menjadi monopoli pemerintah, meskipun Indonesia disebut bukan negara kapitalis, tetapi sebagai negara kesejahteraan bersistem ekonomi Pancasila, dan sistem hukum itu sangat dipengaruhi oleh sistem politik negara.⁴⁰³

Menurut Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa penambahan kata perekonomian pada Bab XIV Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak boleh keluar dari tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum, sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Karena itu,

⁴⁰³ Michael Bogdan, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Diterjemahkan Oleh Deta Sri Widowatie, Bandung, Nusa Media, 2010, hlm. 83

penambahan kata “perekonomian nasional” pada judul bab XIV, tidak boleh diartikan lain, kecuali dalam satu kesatuan dengan kesejahteraan sosial, sehingga judul bab tersebut menjadi Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Hukum menjadi sarana terpenting untuk mengubah dan mengarahkan masyarakat agar menggapai kemajuan dari segi ekonomi. Jimly Asshidiqie, menyebutkan bahwa *the rule of law* merupakan faktor mutlak yang tidak dapat diabaikan dalam upaya memperjuangkan pertumbuhan ekonomi⁴⁰⁴

Terhadap badan hukum tersebut dikaitkan dengan penjaminan kredit untuk perluasan akses pendanaan UMKM di bank menurut penulis masing masing mengandung kelemahan:

- 1) Lembaga Penjamin berbentuk Perusahaan Umum (Perum) seperti pendirian, anggaran dasar, direksi mengikuti Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang BUMN), Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa Perusahaan Umum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.
- 2) Bentuk lain Perusahaan Penjaminan adalah Perseroan Terbatas. Dengan demikian, berbagai aturan seperti pendirian, anggaran dasar, RUPS, direksi, merger dan akuisisi mengikuti Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PT). Prinsip perseroan terbatas adalah jelas mencari keuntungan.

Perusahaan Umum (Perum) bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Tetapi motif dari Perum sama dengan PT yaitu mengejar keuntungan. Hal tersebut sangat tidak

⁴⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Kompas Penerbit Buku, 2010, hlm. 269.

sejalan dengan tujuan didirikan Lembaga Penjamin Kredit, yang merupakan program pemerintah untuk memudahkan akses permodalan ke bank/lembaga keuangan lainnya. Ukuran keberhasilan lembaga penjamin kredit tidak hanya dilihat pada laporan rugi/laba saja, tetapi keberhasilannya mengembangkan UMKM yang *unbankable* menjadi *bankable*. Ketidak jelasan antara menghasilkan *profit* dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan Lembaga Penjamin Kredit tidak fokus terhadap misi utamanya.

- 3) Badan hukum lain yang diperkenankan untuk perusahaan penjaminan adalah koperasi yang tunduk pada Undang-Undang Koperasi. Dalam Undang-Undang Koperasi Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 1 menegaskan Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan. Adapun salah satu fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 adalah berusaha untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

Menurut penulis bentuk badan hukum koperasi untuk lembaga penjamin kredit mengandung kelemahan karena koperasi berbasis keanggotaan, pengurus koperasi bisa berganti-ganti. Hal ini bisa menyebabkan kebijakan yang dijalankan pengurus sering berubah-ubah dan walaupun koperasi bersifat pelayanan untuk anggotanya koperasi juga mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Koperasi dibiayai dari anggotanya dalam bentuk simpanan pokok, simpanan wajib, dan simpanan sukarela, hal ini membuat koperasi sulit berkembang karena keterbatasan modal.

- 4) Adanya lembaga/perusahaan penjamin di Indonesia yang juga dilaksanakan oleh swasta, dan kepemilikannya terpisah dari perusahaan pemerintah, hal ini dapat diartikan mengabaikan tanggung

jawab negara untuk menjamin UMKM dalam rangka mengembangkan usahanya. Perspektif ini bertentangan dengan fungsi negara kesejahteraan, dimana negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warga negaranya, termasuk pelaku UMKM, karena jika pihak swasta yang melakukan penjaminan maka yang dikedapatkan adalah keuntungan.

Menurut Friedman, fungsi negara dalam bidang ekonomi sebagai *provider* (penjamin) kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu sudah seharusnya pemerintah yang menjadi penjamin pelaku UMKM dalam mengakses kredit di bank. Penjaminan Kredit seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Penjaminan merupakan bagian dari upaya mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 tentang penguatan perekonomian yang berkeadilan. Melalui Undang-Undang Penjaminan ini maka negara memberikan kepastian kepada lembaga pemberi pembiayaan seperti bank.

Agar Undang-Undang Penjaminan memiliki nilai keadilan secara proporsional untuk UMKM sebagaimana teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls, maka atas dasar hal tersebut hubungan hukum penjaminan kredit dalam rangka memberikan bantuan jaminan bagi UMKM perlu merubah aturan mengenai ketentuan bentuk lembaga penjamin yang semula bersifat *profit oriented* menjadi yang bersifat bukan *profit oriented*, jika kepemilikan Lembaga Penjamin Kredit tersebut dimiliki oleh pemerintah/pemerintah daerah. Maka hal ini sesuai dengan maksud dan tujuan lembaga penjamin dibentuk yaitu menjadikan UMKM yang *feasible* tapi belum *bankable* menjadi *bankable*. Dengan begitu Undang-Undang Penjaminan mempunyai syarat hukum yang baik karena dapat menciptakan “*economic value*” dan “*economic efficiency*” sesuai dengan teori “*economic analysis of law*” dari Ricard Posner.

Oleh karena itu Pasal 7 huruf b Undang-Undang Penjaminan juncto Pasal 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor

1/POJK.05/2017 tentang Perijinan usaha dan Kelembagaan Lembaga Penjaminan dapat diubah menjadi sebagai berikut:

“Badan hukum Lembaga Penjamin berbentuk:

- a. BLU/BLUD; jika kepemilikannya dikuasai oleh negara(pemerintah)
- b. Perseroan Terbatas, jika kepemilikannya dikuasai oleh swasta.”

- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Kurang dikenalnya lembaga penjamin kredit di Indonesia, sedikit banyak dipengaruhi oleh jumlah dan kapasitas perusahaan penjamin kredit yang dalam perkembangannya tidaklah besar dan banyak. Bila dibandingkan dengan kemampuan penyaluran kredit perbankan atau kreditor lainnya dan keberadaan perusahaan-perusahaan asuransi yang telah berkembang lebih dulu, maka jangkauan layanan lembaga penjamin kredit yang ada masih terbatas.

Salah satu kendala untuk pembentukan Lembaga Penjamin Kredit Daerah di tingkat provinsi seperti Jamkrida adalah modal. Modal disetor untuk pembentukan LPKD tingkat provinsi minimal sebesar Rp. 50 miliar, hal ini menyebabkan tidak semua provinsi mempunyai modal tersebut dan komitmen untuk mendirikan LPKD.

Selain hal tersebut belum semua daerah mendirikan LPKD ini terbentur masalah pembentukan Peraturan Daerah (Perda) yang menjadi dasar hukum dari berdirinya lembaga Penjamin Kredit Daerah atau Jamkrida, khususnya Perda mengenai penyertaan modal dari pemerintah daerah. Hal ini disebabkan tidak adanya aturan hukum yang mengharuskan pemerintah daerah membentuk Jamkrida baik dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Kenyataan menunjukkan bahwa di Indonesia, sebagian besar UMKM berada di pedesaan. UMKM di pedesaan dapat berperan sebagai pendorong diversifikasi kegiatan ekonomi di Indonesia di luar sektor pertanian. Hal ini sangat penting mengingat kapasitas penyerapan tenaga kerja dari sektor pertanian semakin kecil karena lahan pertanian semakin sempit akibat pengaruh industrialisasi. Kelompok UMKM yang berada di pedesaan dapat mengurangi kesenjangan pembangunan antara pedesaan dan perkotaan serta penggerak pembangunan dan pertumbuhan ekonomi pedesaan. Agar UMKM mempunyai daya saing di kancah perekonomian global, maka sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk menumbuhkan iklim usaha bagi UMKM melalui pembentukan peraturan perundang-undangan dan kebijakan ekonomi yang meliputi aspek pendanaan, kemitraan, perijinan usaha persaingan, prasarana, informasi, dan sebagainya, dalam rangka penguatan dan pengembangan UMKM.

Menurut A.Mukthie Fajar⁴⁰⁵, bahwa dalam menyikapi kemiskinan dan ketidakberdayaan masyarakat sebagian pelaku usaha (UMKM), peranan intelektual hukum tidak terbatas pada advokasi bagi orang-orang yang tidak mampu, tetapi juga dalam substansi hukum dan pefungsian hukum. Dari sisi filosofis, gagasan kesederajatan dalam hukum sebenarnya berangkat dari fakta bahwa arus lemah selalu ditindas yang kuat. Kesederajatan di depan hukum menghendaki dihentikannya arus kuat-lemah tersebut, oleh karenanya pemberdayaan itu tentu saja diarahkan kepada mereka yang lemah⁴⁰⁶. Dalam hukum progresif menghendaki kehadiran hukum dikaitkan dengan pemberdayaan sebagai tujuan sosialnya. Terhadap yang lemah harus diberi perlakuan khusus agar sederajat dengan pihak yang kuat.⁴⁰⁷

Pemberdayaan terhadap kelompok UMKM salah satunya adalah pemihakan dan perlindungan kepada UMKM. Melindungi UMKM itu

⁴⁰⁵ A. Mukthie Fajar, *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 377.

⁴⁰⁶ Joenaedi Efendi, *'Mafia Hukum mengungkap Praktik Tersembunyi Jual Beli Hukum dan Alternatif Pemberantasannya dalam Perspektif Hukum Progresif'*, PT. Prestasi Pustaka Karya, Jakarta, hlm. 97.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

dapat diartikan sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang antara pelaku usaha besar dan UMKM terkait akses permodalan. Jika akses modal tidak diatur, dan tidak ada perlindungan bagi UMKM yang masih lemah dalam akses ke sumber permodalan, maka yang terjadi adalah mekanisme pasar. Penguasaan pasar yang dibiarkan dan tanpa ada pengaturan dalam negara hukum dan demokrasi, dapat berubah menjadi liar yang dapat merugikan orang lain, mengingat setiap manusia cenderung serakah sebagaimana dikemukakan Thomas Hobbes tentang "*homo homini lupus*", bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya termasuk di bidang ekonomi.⁴⁰⁸

Dalam era otonomi daerah dimana kekuasaan pemerintahan sudah terbagi antara di pusat dan daerah, pemihakkan kepada UMKM haruslah semakin meningkat, agar akses terhadap pembiayaan terhadap UMKM tidak terkendala lagi pemerintah dapat membuat LPKD sebagai perusahaan penjamin usaha di daerah atas kredit yang diberikan dari perbankan. Oleh karena itu pemerintah harus berperan aktif dalam pengembangan industri penjaminan. Dukungan pemerintah harus diberikan secara penuh. Dukungan tersebut dapat dimulai dengan pembentukan payung hukum industri penjamin kredit di daerah, melalui peraturan daerah.

Peran negara menurut W. Friedman, salah satunya fungsinya sebagai regulator (pengatur), Dalam fungsinya sebagai pengatur tersebut terkait dengan akses UMKM ke sumber pembiayaan, negara dapat berperan secara efektif guna mewujudkan tujuan negara kesejahteraan, sehingga UMKM memperoleh akses seluas-luasnya, baik akses pasar, akses informasi, tetapi juga akses modal. Negara (pemerintah) wajib campur tangan atau intervensi untuk melakukan perlindungan dan pemberdayaan UMKM, agar mempunyai daya saing. Dalam konteks negara kesejahteraan, wujud campur tangan negara (pemerintah) tersebut

⁴⁰⁸ Teguh Sulistio, Loc Cit.

adalah merumuskan atau membuat peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang ekonomi yang berkaitan langsung dengan UMKM di bidang akses modal.

Pendirian Lembaga Penjamin Kredit Daerah (LPKD) di setiap daerah minimal di tingkat provinsi tentunya menjadi prioritas utama untuk memenuhi kebutuhan UMKM dan untuk melengkapi infrastruktur pendukung perbankan atau lembaga keuangan lainnya sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Penjaminan. Pendirian LPKD di setiap daerah provinsi, diharapkan dapat meminimalisir risiko pemberian kredit di kalangan perbankan, karena risiko kredit dapat dimitigasi atau disebar antara LPKD dan perbankan. Oleh karena itu eksistensi LPKD dapat mengatasi *assimetric information* bank dan dapat memberikan ruang yang lebih luas kepada bank untuk melakukan ekspansi kredit khususnya kepada UMKM.

Kendala pembentukan LPKD di daerah adalah belum adanya Perda penyertaan modal pembentukan LPKD di daerah. Karena belum adanya perda penyertaan modal di daerah untuk LPKD menyebabkan belum ada pihak kedua dan ketiga, seperti Pemda Kabupaten/Kota untuk terlibat dalam penyertaan modal guna pembentukan LPKD di tingkat provinsi. Menurut I Ketut Widiyana Karya⁴⁰⁹ perlu pembentukan perda untuk penyertaan modal dari kabupaten/kota untuk mendukung pembentukan LPKD di tingkat provinsi. Untuk itu harus ada aturan hukum yang lebih tinggi seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengharuskan pemerintah daerah kabupaten/kota dan provinsi agar menyisihkan dana APBD masing masing kabupaten/kota atau provinsi guna pembentukan LPKD di tingkat provinsi atau Jamkrida.

Selanjutnya tindak lanjut yang perlu dilakukan oleh pemda propinsi adalah berkomunikasi dan menyurati pemda kabupaten/kota agar menyisihkan dana APBD masing-masing kabupaten/kota untuk pembentukan LPKD di tingkat provinsi. Selain kendala modal, kendala

⁴⁰⁹ Wawancara dengan I Ketut Widiyana Karya, Direktur Utama PT.Jamkrida Bali Mandara, Denpasar Bali tanggal 7 November 2018.

lainnya adalah belum adanya pengurus (Direksi/Komisaris/Pengurus)⁴¹⁰ hal ini perlu di tindak lanjuti melalui upaya pemda menyurati OJK untuk melakukan *fit* dan *proper test* kepada calon pengurus Jamkrida. Jika kendala kendala tersebut dapat diatasi, diharapkan LPKD dapat berdiri dan mampu menjamin UMKM yang memerlukan pendanaan.

2. Restrukturisasi kelembagaan dalam penjaminan kredit untuk akses pembiayaan ke bank

a. Lembaga Penjamin

Di Indonesia saat ini dari sisi kepemilikan telah berdiri satu Perusahaan Penjamin berbentuk Perusahaan Umum (Perum) yaitu Perum Jaminan Kredit Indonesia (Jamkrindo) yang berkedudukan di Jakarta Pusat. Ada satu Perusahaan Penjamin yang dimiliki swasta yaitu PT. Penjamin Kredit Pengusaha Indonesia (PKPI), dan 18 (delapan belas) perusahaan/lembaga penjamin berbadan hukum perseroan terbatas yang sahamnya dapat dimiliki oleh pemerintah daerah atau disebut PT. Jaminan Kredit Daerah (Jamkrida) di tingkat provinsi.

Pendirian lembaga/perusahaan penjamin kredit di daerah sangat diperlukan karena di tiap daerah ada ciri khas masing-masing UMKM yang membutuhkan penyesuaian layanan dengan tipikal untuk masing-masing daerah. Saat ini di Indonesia ada lebih dari 500 kabupaten. Untuk dapat melayani seluruh wilayah Indonesia dengan produk penjaminan, maka pilihan pertama adalah seluruh kabupaten harus ada minimal satu kantor dari lembaga penjamin kredit (LPK). Jika di kabupaten belum ada, minimal di tingkat propinsi ada Lembaga Penjamin Kredit. Adanya perusahaan penjamin kredit di daerah tersebut diharapkan dapat meningkatkan fungsi intermediasi perbankan serta meningkatkan komitmen perbankan dalam menyalurkan kredit kepada UMKM dan membantu meminimalkan risiko kerugian yang mungkin dihadapi oleh bank . Untuk mengoptimalkan

⁴¹⁰ Wawancara dengan Adi Nugroho, Direktur PT. Jamkrida Jawa Tengah, tanggal 5 Agustus 2018

penjaminan kredit untuk UMKM, menurut Adi Nugroho⁴¹¹, pendirian LPK di setiap propinsi sangat penting karena perusahaan penjaminan yang ada relatif belum memadai untuk menjalankan fungsinya dalam mendukung akses pembiayaan UMKM ke perbankan. Sebagai contoh yang dilakukan oleh Jamkrida Jateng, dalam mengoptimalkan penjaminan kredit untuk UMKM ke perbankan, dengan memaksimalkan jaringan BPR sampai level kecamatan untuk pengembangan bisnis dan monitoring kredit. Jika LPK tidak dapat menjangkau sampai level kecamatan maka akan banyak UMKM yang *feasible* tapi belum *bankable* di daerah tidak terfasilitasi pembiayaan/ kredit dari perbankan.

Lembaga/Perusahaan Penjamin di daerah atau Jamkrida mempunyai status Badan Umum Milik Daerah (BUMD), hal ini menyebabkan Pemerintah Daerah memposisikan Jamkrida tidak hanya untuk mendorong pengembangan UMKM, tetapi juga sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Hal ini menjadi *paradox* karena kedua hal tersebut seringkali tidak dapat dicapai secara bersamaan. Jika Jamkrida menjadi sumber pendapatan daerah, dikhawatirkan tujuan utama dari dibentuknya lembaga Penjamin Kredit menjadi jembatan yang menghubungkan kesenjangan antara kreditor (bank) dengan debitor dan mampu membayar klaim pada saat terjamin wan prestasi tidak akan tercapai.

Kehadiran lembaga penjamin memiliki peran ganda, dari sisi debitor, meningkatkan aksesibilitas pelaku usaha atau perorangan ke perbankan dan lembaga keuangan lainnya, sementara dari sisi lembaga keuangan/perbankan meningkatkan fungsi intermediasi lembaga keuangan/bank. Peran seperti ini sangat dibutuhkan untuk menggerakkan ekonomi nasional terutama sektor UMKM yang merupakan pelaku ekonomi terbesar di Indonesia. Dalam kondisi pertumbuhan ekonomi yang melambat belakangan ini, pengembangan sektor UMKM menjadi pilihan untuk meningkatkan aktivitas ekonomi. Karena pentingnya lembaga penjamin kredit ini bagi perekonomian nasional maka tidak seharusnya Lembaga penjamin kredit berbentuk perum dan perseroan terbatas yang orientasinya adalah *profit oriented*.

⁴¹¹ Adi Nugroho, Direktur PT. Jamkrida Jawa Tengah, wawancara tanggal 10 Oktober 2018.

Berdasarkan catatan “*best practice*”, lembaga penjamin kredit sebaiknya tidak berorientasi pada keuntungan/profit, meskipun dalam kegiatan operasionalnya tetap mengedepankan efisiensi pemakaian sumber daya yang ada. Pengalaman lembaga penjamin Kredit di Rumania (*The Romanian Loan Guarantee Fund-RLGF*) yang mencoba mempertahankan modal yang dimiliki dan menambah laba, menjadikan lembaga tersebut menjadi sangat berhati-hati dalam menjalankan kegiatan penjaminan kredit yang secara formal lembaga tersebut dikehendaki menjamin kredit sampai dengan 70 %, akan tetapi dalam praktik rata-rata hanya menjamin 34 %.⁴¹²

Dalam menghadapi kompetisi di era globalisasi, kualitas pelayanan badan usaha/lembaga milik pemerintah akan semakin ditantang untuk semakin optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi pelayanan. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut hubungan antara lembaga pemberi jasa pelayanan dengan masyarakat, oleh karena itu dibutuhkan suatu lembaga yang lebih fokus dan otonom dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa adanya hambatan struktural dan birokrasi.

Menurut Tatiek Sri Djatmiati⁴¹³, Badan Layanan Umum dan Badan Layanan Umum Daerah dapat menjadi bentuk lembaga dari penjaminan kredit. Badan Layanan Umum (BLU) untuk tingkat pusat/Jamkrindo dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) untuk di daerah/Jamkrida (selanjutnya disebut BLU/D), dengan berbentuk BLU/D diharapkan lembaga penjamin kredit mampu menjadi lembaga/organisasi pemerintah yang mampu menerapkan pola pengelolaan keuangan independen dan terpisah secara transparan dan akuntabel.

BLU merupakan suatu badan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, dikuasai pemerintah dan tidak bertujuan mencari laba, dan memberikan otonomi atau fleksibilitas manajemen, baik milik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Badan Layanan Umum ini diciptakan untuk penciptaan layanan publik yang berorientasi hasil (*result-*

⁴¹² Anke Green, *Op.Cit*

⁴¹³ Wawancara dengan Prof Tatiek Sri Djatmini SH.,MS, dosen/akademisi dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tanggal 25 Juli 2019.

based performance), pencapaian pada kepuasan pelanggan, penekanan pada efisiensi dan produktivitas.⁴¹⁴

Pengertian BLU disebutkan dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu:

“Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas”.

Pengertian di atas diadopsi kembali dalam peraturan pelaksanaannya yaitu dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum :

“Badan Layanan Umum adalah suatu badan usaha pemerintah yang tidak bertujuan mencari laba, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memberikan otonomi atau fleksibilitas manajemen instansi/lembaga, baik milik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.”

Pola Pengelolaan Keuangan BLU merupakan pola pengelolaan keuangan yang memberikan keleluasaan dan fleksibilitas untuk menerapkan praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. BLU merupakan format baru pengelolaan keuangan negara, sekaligus sebagai wadah baru bagi modernisasi manajemen keuangan sektor publik. Perubahan tersebut juga telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat

BLU mempunyai karakteristik tertentu yang membedakannya dengan instansi pemerintah lainnya, yaitu:⁴¹⁵

- 1) Berkedudukan sebagai lembaga pemerintah yang tidak dipisahkan dari kekayaan negara.

⁴¹⁴ Wawancara dengan Warsa Widanarto, Direktur Bisnis, Badan Layanan Umum Lembaga Pembiayaan Dana Bergulir Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (BLU LPDB-KUMKM), tanggal 5 Agustus 2017.

⁴¹⁵ Mediya Lukman, *Badan Layanan Umum Dari Birokrasi menuju Korporasi*, Mediya Lukman, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 20-21

- 2) Menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan masyarakat.
- 3) Tidak bertujuan untuk mencari laba.
- 4) Dikelola secara otonom dengan prinsip efisiensi dan produktivitas ala korporasi.
- 5) Rencana kerja, anggaran, dan pertanggungjawabannya dikonsolidasikan pada instansi induk.
- 6) Penerimaan baik pendapatan maupun sumbangan dapat digunakan secara langsung.
- 7) Pegawai dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan bukan pegawai negeri sipil.
- 8) BLU bukan subjek pajak

BLU dengan karakteristik tersebut diharapkan lembaga ini mampu menjadi lembaga/organisasi pemerintah yang mampu menerapkan pola pengelolaan keuangan independen dan terpisah secara transparan dan akuntabel. BLUD merupakan bagian dari perangkat pemerintah daerah, dengan status hukum tidak terpisah dari pemerintah daerah. Pola pengelolaan keuangan BLU/D memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, seperti pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya.⁴¹⁶

Lembaga Penjamin Kredit dan Lembaga Penjaminan Kredit Daerah (LPKD) yang berbentuk BLU/D ini sejalan dengan teori negara kesejahteraan. Pada dasarnya negara kesejahteraan mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian yang didalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya, dengan cara intervensi dalam berbagai masalah sosial ekonomi masyarakatnya. Untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Jadi negara tidak dipandang sebagai *instrument of power* belaka, tapi justru negara dipandang juga sebagai *agency of service*.

⁴¹⁶ Wawancara Prof Tatiek Sri Djatmini SH.,MS, *Opcit*.

Menurut penulis LPK/D yang berbentuk BLU/D lebih tepat diterapkan untuk memfasilitasi pelaku UMKM agar dapat mengakses kredit di perbankan untuk pemenuhan modal usaha karena:

- 1) Di lihat dari misi BLU/D, adalah menitikberatkan atau peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat, bukan ditargetkan untuk memberikan kontribusi terhadap penerimaan negara/daerah secara maksimum ataupun berkontribusi langsung terhadap pertumbuhan ekonomi nasional, maka hal ini sesuai dengan tujuan dibentuknya Lembaga Penjamin Kredit. Lembaga Penjamin Kredit berbentuk BLU/D dapat meningkatkan pelayanan instansi pemerintah/pemerintah daerah kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan masyarakat, salah satunya mempermudah masyarakat pelaku UMKM dalam mengakses kredit ke perbankan. Dalam konteks Indonesia yang mesti dipatuhi bahwa tujuan dibentuknya negara berlandaskan Pancasila seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah “....untuk memajukan kesejahteraan umum” artinya dibentuknya negara bukan untuk sebagian rakyat saja melainkan pemerintah bertanggung jawab penuh untuk mengusahakan suatu sistem yang memenuhi tujuan ini untuk semua rakyat. Konsep negara kesejahteraan berdasar Pancasila itu secara praktis bercirikan sekurang-kurangnya oleh satu prinsip yang mendasar bahwa negara diwajibkan campur tangan terutama pada saat rasa keadilan masyarakat dirasa oleh sebagian masyarakat (pelaku UMKM). Jika dikaitkan dengan pendapat Friedman, disini negara berperan sebagai Sebagai *entrepreneur government* dalam hal menjalankan fungsi negara.
- 2) Dilihat dari manfaat untuk negara, jika dianalogikan dalam bidang pendidikan dan kesehatan yang berbentuk pelayanan dengan subsidi, pendidikan memiliki manfaat positif dimana masyarakat umum akan menikmati juga hasil pendidikan. Pada akhirnya, lulusan universitas yang melahirkan orang pintar akan membawa manfaat bagi kemajuan bangsa. Dalam bidang pengobatan TBC di rumah sakit mempunyai *benefit*/manfaat yang tinggi untuk negara. Seorang yang menderita penyakit TBC dapat menularkan penyakitnya kepada orang lain tanpa

pandang bulu. Jika seorang penderita TBC berobat tuntas, orang sekitarnya akan mendapat manfaat tidak tertularkan. Disinilah letaknya justifikasi peran pemerintah sebagai melayani dengan subsidi atau mencari keuntungan. Sifat eksternalitas dalam bidang penjaminan kredit ini harus dipahami sebagai upaya yang hasilnya tidak secara instan dirasakan/diperoleh dan berpengaruh secara langsung pada penerimaan negara atau suatu daerah dalam waktu singkat. Manfaat bagi negara atau daerah baru dapat dirasakan ketika UMKM yang mendapatkan tambahan modal dari perbankan dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja dan ketika UMKM berkembang sehingga menggerakkan perekonomian negara atau daerah. Maka tidak adil jika pelaku UMKM tidak difasilitasi penjaminan kredit untuk akses pembiayaan ke perbankan untuk meningkatkan modal usahanya. Penjaminan kredit yang dilakukan oleh negara ini sesuai dengan teori Friedman dalam fungsinya sebagai *provider* (penjamin)

- 3) Dilihat dari aspek motif, aspek ini merupakan sisi mengapa BUMN/D dan BLU/D itu ditetapkan, apakah suatu unit BLU/D atau BUMN/D yang akan dibentuk ditargetkan dalam mencari keuntungan atau hanya semata-mata untuk peningkatan kualitas dan layanan yang terjangkau dan merata. Untuk BUMN/D, motif utama yang diemban adalah pengejaran keuntungan (*profit oriented*), sedangkan dalam pelaksanaan penjaminan kredit untuk UMKM hampir dipastikan tidak mendapat keuntungan. Untuk itu dibutuhkan norma yang jelas dalam suatu peraturan yang mendukung ketentuan Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengenai pengertian BLU. Norma yang baik jika dirumuskan dengan konsep hukum yang jelas dan dalam verbal yang benar, sehingga normanya bahwa BLU untuk kepentingan *non profit*, konsepnya harus benar.⁴¹⁷ Manfaat penjaminan kredit UMKM harus dipahami sebagai upaya pelayanan kepada pelaku UMKM yang membutuhkan modal kepada perbankan/lembaga keuangan. Oleh karena

⁴¹⁷ Nei MacCormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press Oxford, 1978, hlm.65-67, dalam Philipus M Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2017, hlm 24

itu penilaian terhadap kinerja dan keberhasilan BLU/D tidak bisa diukur berdasarkan parameter-parameter finansial seperti pada perseroan baik Perum maupun Perseroan Terbatas, karena BLU/D tidak mengejar keuntungan.

- 4) Dilihat dari aspek kemandirian, dalam institusi birokrasi, BLU/BLUD pejabat pengelola diberikan kebebasan otonomi dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Instansi induk (dalam penjaminan kredit dapat dilakukan oleh OJK) hanya terlihat dalam memberikan arahan dan pengawasan tanpa terlibat langsung dalam proses bisnis. BLU/D diberikan otonomi untuk merencanakan strategi bisnisnya dengan mengacu pada rencana strategi bisnis instansi induk ataupun rencana di kementerian negara/lembaga ataupun rencana pemerintah daerah. Instansi induk/pemerintah/ pemerintah daerah bisa intervensi jika pengelolaannya tidak sesuai dengan maksud dan tujuan institusi tersebut didirikan yang dalam hal ini adalah untuk membantu pelaku UMKM mengakses kredit kepada perbankan, dalam bentuk penjaminan kredit. Jika berbentuk BUMN atau BUMD pemerintah hanya sebatas pembina dan pengawas (dalam bentuk komisaris tanpa terlibat langsung dalam proses bisnis).
- 5) Dalam perlakuan terhadap perpajakan, BLU/D bukan institusi berbadan hukum atau subjek hukum. Oleh karena BLU/D dan institusi birokrasi bukan berbadan hukum, maka segala pendapatan yang diterima tidak dikenakan pajak (PPh.Badan). Oleh karena hal tersebut maka dana yang seharusnya untuk membayar pajak dapat dipergunakan untuk melakukan penjaminan kredit untuk pelaku usaha lain yang akan mengakses kredit ke perbankan. Jika berbentuk BUMN/D maka segala pendapatannya akan dikenakan pajak. Dalam BLU/D, karena sifatnya nirlaba, maka pemerintah (pusat maupun daerah tidak menarik pajak atau penghasilan badan (Pph badan) dan tidak mengambil deviden. Deviden yang diterima pemerintah adalah dalam bentuk pelaku UMKM bisa bekerja dan menghasilkan uang atau meningkatkan penghasilan. Dari hasil inilah pemerintah mengambil pajak penghasilan orang pribadi sebagai pelaku usaha.

- 6) Dilihat dari sumber dana, BLU mendapatkan dana dari APBN sedangkan BLUD dari APBD, dalam BLU/D ada fleksibilitas anggaran untuk memperluas pelayanan, artinya jika ada banyak pelaku UMKM yang akan membutuhkan penjaminan kredit, BLU/D dapat menggunakan hasil penerimaan dari hasil layanan, dapat pula meminta anggaran dari Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sesuai dengan dana yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan publik berupa penjaminan kredit kepada pelaku UMKM, sehingga beban manajemen lebih ringan dan dapat menarik jasa yang lebih murah. Hal ini berbeda dengan perum dan perseroan perseroan terbatas, dana yang dipakai untuk pelayanan sebesar aset/kekayaan dari perseroan. Anggaran pemerintah tidak bisa disalurkan melalui perseroan terbatas, kecuali dalam bentuk penyertaan modal. Sebuah perseroan terbatas harus berupaya sendiri memenuhi jumlah uang aktual yang diperlukan untuk menjalankan rencana proyek atau program yang pada akhirnya dibebankan kepada pelaku UMKM.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, jika Lembaga Penjamin kredit menjalankan misi untuk membantu pelaku UMKM untuk dapat mengakses pendanaan/pembiayaan ke bank, maka bentuk institusi penyelenggara layanan publik seperti BLU/D untuk Lembaga Penjamin Kredit ini adalah pilihan yang paling tepat, karena ada nilai sosial dan *philantropy* yang terkandung di dalamnya daripada berbentuk korporasi (Perum/PT) bahkan koperasi yang orientasinya bersifat mencari keuntungan.

b. Mekanisme Penjaminan

Sesuai dengan prinsip-prinsip penjaminan, kegiatan penjamin membutuhkan legalitas untuk dapat digunakan sebagai bukti adanya penjaminan. Pihak Penjamin akan mengeluarkan sebuah komitmen tertulis akan kesediaanya dalam menjamin suatu kredit. Komitmen ini secara formal akan dituangkan dalam sebuah sertifikat yang merupakan bukti persetujuan penjamin dari perusahaan atau lembaga yang menyediakan jasa penjaminan. Dalam dokumen tersebut secara jelas disebutkan data pihak Terjamin atau

debitor dan data Penerima Jaminan atau kreditor/bank, termasuk profil kredit yang dijamin.

Penjamin kredit merupakan suatu kegiatan pelengkap (*accessoir*) bagi suatu perkreditan, maka sebelum memulai kegiatan penjaminan terlebih dahulu harus terdapat perjanjian kredit antara terjamin dan penerima jaminan. Penjaminan kredit melibatkan 3 (tiga) pihak terutama mengikat keberadaan pihak Penjamin dan Penerima Jaminan, maka sebelum mengeluarkan komitmen penjaminan yang berupa Sertifikat Penjaminan, penjamin dapat mengkomunikasikan segala ketentuan penjaminan kepada pihak yang nantinya akan menerima manfaat penjaminan kredit yaitu Penerima Jaminan/bank.

Mengingat jasa penjaminan kredit dibutuhkan oleh perbankan untuk mendukung kegiatan pemberian kredit dari perbankan atau lembaga keuangan lainnya, maka pihak perbankan melakukan kerjasama terlebih dahulu dengan pihak penjamin. Kerjasama penjaminan antara penjamin (lembaga penjamin kredit) dan penerima jaminan/bank dapat diwujudkan melalui *Memorandum of Understanding (MOU)*, atau Perjanjian Kerjasama. Perjanjian Kerjasama merupakan dasar atau payung hukum untuk terbentuknya kerjasama,⁴¹⁸ Dalam perjanjian ini harus memuat asas-asas keadilan, kesetaraan, keseimbangan di dalam memenuhi hak-hak dan kewajiban para pihak dan berlaku untuk kurun waktu yang disepakati bersama.

Fungsi Perjanjian dalam perjanjian kerjasama antara penjamin (lembaga penjamin) dengan pihak penerima jaminan/bank jika dikaitkan dengan teori Richard A Posner mempunyai fungsi ekonomi. Menurut Richard A Posner⁴¹⁹, fungsi tersebut adalah:

- 1) *To prevend opportunism* (artinya : untuk mencegah sifat oportunistik atau memanfaatkan kesempatan secara tidak baik)
- 2) *To interpolate efficient term* (artinya : untuk memahami dan menerapkan terminologi efisiensi)

⁴¹⁸ Wawancara dengan Bambang Hajar Herwibowo, Kepala Bagian Hukum Perusahaan Umum Jaminan Kredit Indonesia (Jamkrindo), Jakarta Pusat, tanggal 9 Agustus 2018.

⁴¹⁹ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Aspen Publisher, New York, hlm 98.

- 3) *To prevend avoidable mistakes in the kontrakting proses* (artinya mencegah terjadinya kesalahan yang dapat dihindari dalam suatu proses pembuatan perjanjian kerjasama/kontrak)
- 4) *To allocate risk to the superior risk bearer* (artinya untuk mengalokasikan risiko terhadap hambatan risiko yang benar)
- 5) *To reduce the cost of resolving contract dispute* (artinya untuk mereduksi biaya-biaya yang tidak perlu dala penyelesaian dengketa hukum kontrak)

Memperhatikan penjelasan tersebut maka dapat dipahami bahwa Perjanjian Kerjasama antara lembaga penjamin dengan bank dapat berfungsi sebagai instrumen hukum untuk mengakomodasi, memfasilitasi dan memproteksi proses pembagian hak dan kewajiban hukum yang berkaitan dengan penjaminan kredit dari lembaga penjamin kredit yang diberikan kepada pelaku UMKM kepada bank.

Dalam kaitan ini, penjaminan kredit dapat menciptakan adanya *moral hazard* karakter buruk pada terjamin atau debitor penerima kredit, oleh karena itu sistem penjaminan kredit juga mengakomodir keterlibatan aktif dua pihak yaitu Penerima Jaminan dan Penjamin. Moral hazard muncul karena Terjamin/debitor mengetahui bahwa kredit yang menjadi kewajibannya telah dijamin pihak lain, sehingga bisa saja muncul niat untuk tidak memenuhi kewajibannya.⁴²⁰ Keterlibatan aktif baik Penjamin maupun Penerima Jaminan/bank dalam hal ini termasuk untuk membuat suatu mekanisme agar pihak Terjamin tidak mengetahui bahwa kreditnya dijamin. Hal ini menurut Green⁴²¹ merupakan skim penjaminan yang khas di Indonesia. Dalam hal demikian, Penerima Jaminan/kreditor/bank mewakili Terjamin debitor untuk mengajukan penjaminan kredit,⁴²² dengan diwakilinya Terjamin oleh Penerima Jaminan, dan timbulnya piutang

⁴²⁰ Wawancara dengan Bambang Purwanto, Pemimpin Cabang PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, Kantor Cabang Surakarta Sudirman, tanggal 5 September 2018.

⁴²¹ Grenn Anke, *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth*, UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) Small and Medium Enterprises Branch, Vienna.

⁴²² Wawancara dengan Bambang Purwanto, *Op.Cit.*

subrograsi pada Terjamin, maka menunjukkan bahwa sistem penjaminan kredit pada dasarnya tetap melibatkan tiga pihak.

Pada tingkat operasional, keberhasilan perusahaan penjaminan dimulai dengan keputusan yang tepat dalam pemberian jaminan dengan mekanisme penjaminan langsung maupun tidak langsung. Keputusan yang tepat diharapkan dapat menghasilkan volume penjaminan yang tinggi sesuai dengan tingginya potensi pasar penjaminan di Indonesia, dengan ratio klaim yang rendah. Dalam mekanisme penjaminan tidak langsung seringkali memakan waktu yang lama hal ini disebabkan penerima jaminan atau bank dan penjamin mempunyai kriteria-kriteria sendiri tentang kelayakan calon debitur, hal ini berpotensi menimbulkan *double screening*. Adanya *double screening* ini timbul karena perspektif kedua pihak memang berbeda, hal ini dapat memperlama waktu persetujuan dan dapat menambah biaya, Dalam dunia usaha kecepatan layanan akan membuat mitra pelanggan merasakan langsung efektifitas waktu yang mereka luangkan dalam memperoleh produk-produk penjaminan.

Untuk mengatasi hambatan dalam mekanisme yang tidak efisien pada penjaminan kredit bagi UMKM, maka diperlukan tolok ukur bersama antara Bank dan Lembaga Penjamin Kredit tentang kriteria usaha calon debitur yang dapat disetujui dalam hal permohonan kredit. Prosedur dan mekanisme penjaminan harus dibuat seefisien mungkin sehingga pelaku UMKM yang mengajukan fasilitas kredit ke bank tidak menunggu persetujuan kredit terlalu lama. Untuk menjembatani mekanisme dan prosedur dari masing-masing pihak antara Bank dan lembaga penjamin kredit maka bisa menggunakan lembaga pemeringkat UMKM.

Dalam praktiknya, lembaga keuangan khususnya perbankan sudah memiliki model sendiri dalam menilai kelayakan kredit untuk kepentingannya, termasuk dalam menilai kelayakan kredit UMKM. BRI⁴²³ yang selama ini berkecimpung dengan UMKM sudah menggunakan *credit*

⁴²³ Andrias, Supervisor Adm.Kredit PT.Bank Rakyat Indonesia Tbk Cabang Solo Sudirman, wawancara tanggal 28 Agustus 2018.

*scoring*⁴²⁴. Di samping itu BUMN juga memiliki model sendiri untuk menilai kelayakan pengajuan kredit dalam menyalurkan dana bergulir melalui Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (BKBL) yang dialokasikan bagi UMKM.

Dari uraian di atas maka Indonesia perlu mendirikan lembaga pemeringkat khusus bagi UMKM yang dapat digunakan sebagai penilai kelayakan baik bagi perbankan maupun bagi lembaga/perusahaan penjamin. Adanya lembaga pemeringkat UMKM akan memberikan kemudahan dan efisien dalam memutuskan apakah pelaku UMKM layak dibiayai oleh bank dengan menggunakan penjaminan kredit dari lembaga penjamin kredit. Hal ini sesuai dengan teori *Economic Analysis of Law* -Richard Posner, bahwa hukum seharusnya mempromosikan efisiensi dalam pengaturan kesejahteraan masyarakat.

c. Modal Lembaga Penjaminan

Kehadiran perusahaan/lembaga penjamin di Indonesia bagi pengembangan UMKM cukup membantu penyediaan jaminan bagi UMKM yang membutuhkan, tapi harus disadari bahwa dibandingkan dengan kebutuhan UMKM, baik dari sisi jumlah maupun jangkauannya pelayanannya perusahaan penjamin masih sangat terbatas. Kendala ini semakin terlihat ketika dukungan pemerintah terhadap pengembangan modal bagi perusahaan penjamin tidak sejalan dengan tuntutan tambahan unit usaha yang memerlukan suplemen pembiayaan.

Tanggung jawab yang dibebankan kepada negara dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat sudah diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Tanggung jawab yang sama ditujukan juga kepada golongan yang mampu berusaha, sebagaimana terceminkan dalam semangat

⁴²⁴ Credit Scoring adalah metode yang digunakan untuk mengevaluasi risiko kredit dalam hal permohonan pinjaman dari konsumen., Metode ini digunakan untuk mengklasifikasikan konsumen yang mengajukan kredit termasuk dalam kelompok baik dan buruk. Metode ini menghasilkan suatu perhitungan yang digunakan oleh pihak perusahaan jasa pengkreditan untuk menggolongkan syarat-syarat konsumen yang mengajukan kredit dalam kaitannya dalam risiko kredit, Amarnath K.N., *Statistical Methods in Consumer Credit Scoring*, Cranes Software International LTD. Product Analyst, 2004, hlm 16.

kekeluargaan dan kebersamaan dalam perekonomian nasional. Landasan konstitusional perekonomian Indonesia tersebut memberi amanat kepada golongan yang mampu berusaha untuk memiliki kepekaan untuk tanggung jawab terhadap kelompok lainnya. Dalam konteks ini, tanggung jawab tersebut mengasumsikan korporasi/kelompok usaha besar sebagai agen pembangunan yang cukup penting, khususnya dalam mendukung upaya pengembangan kelompok usaha lainnya.

Untuk mengoptimalkan peran lembaga penjamin kredit agar lebih efektif maka diperlukan modal yang lebih besar dari yang ada saat ini. Upaya memperkuat permodalan ini akan memperbesar penjaminan atas kredit yang telah disediakan oleh perbankan. Selain modal dari APBN dan APBD, perlu ditingkatkan berbagai potensi kerjasama dengan lembaga donor dan kerjasama dengan lembaga internasional lainnya perlu di jangkau. Selain hal tersebut lembaga penjaminan kredit bisa meningkatkan modalnya dengan memanfaatkan tanggung jawab sosial perusahaan atau disebut dengan Corporate Social Responsibility (CSR) perusahaan yang bergerak dibidang keuangan misalnya bank. Seperti di Korea Selatan, sumber pendanaan Lembaga Penjamin Kredit di Korea yang disebut *Korea Credit Guarantee Fund* atau *KODIT* berasal dari pemerintah pusat, perbankan, korporasi dan pemerintah daerah.

Dunia usaha merupakan bagian dari domain pasar (*market*) dalam hubungannya dengan negara (*state*) dan masyarakat (*civil society*), untuk itu harus ada hubungan yang saling mempengaruhi dan saling mengendalikan sehingga tdk terjadi dominasi antara yang satu terhadap yang lain. Untuk itu harus ada hubungan yang saling mempengaruhi dan saling mengendalikan sehingga tdk terjadi dominasi antara yang satu terhadap yang lain.⁴²⁵

Menurut Sri Redjeki Hartono⁴²⁶, “apabila dihubungkan dengan perusahaan, maka mau tidak mau perusahaan juga mempunyai tanggung jawab dan kewajiban sosial moral kepada masyarakat. Sebuah organisasi

⁴²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 3

⁴²⁶ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm 103.

mengemban tanggungjawab sosial dalam tiga domain; pada pelaku organisasi, pada lingkungan alam, dan kepada kesejahteraan sosial secara umum Sebuah organisasi/perusahaan mempunyai tanggung jawab untuk melindungi dan memberi kontribusi kepada masyarakat di mana ia berada..⁴²⁷,

Bentuk dan cakupan tanggung jawab sosial perusahaan/ *Corporate Social Responsibility (CSR)*, titik beratnya diletakkan pada apa yang harus dan dilakukan oleh perusahaan untuk ikut menangani dan memecahkan persoalan masyarakat. Perusahaan dapat memberi sumbanganiperusahaan untuk ikut mengatasi masalah sosial dan pembangunani lingkungan, termasuk soal keadilan sosial.

Kebutuhan atas modal untuk lembaga penjamin kredit, dapat memanfaatkan CSR yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar dalam lingkungan industri keuangan. Dana hibah perusahaan-perusahaan besar biasanya disalurkan melalui divisi CSR-nya. Dalam hal ini biasanya perusahaan-perusahaan tersebut memiliki budget atau anggaran tersendiri dalam pembangunan perekonomian masyarakat di sekitar perusahaan atau masyarakat secara umum.

Dukungan sektor hukum sangat diperlukan dalam pengimplementasian CSR dalam memberi modal untuk lembaga penjamin kredit. Adanya suatu legalisasi dengan memasukkan konsep CSR ke dalam undang-undang dapat dipandang sebagai salah satu faktor yang akan dapat mempengaruhi perilaku perusahaan atau korporasi dalam menjalankan tanggung jawab sosialnya.

Peranan hukum sangat penting terhadap efektifnya pelaksanaan CSR untuk mengoptimalisasikan penjaminan kredit untuk peluasan akses pembiayaan pelaku UMKM untuk mengases kredit ke bank yang berkeadilan. Pada akhirnya hukum akan menjadi pranata yang menentukan bagaimana CSR tersebut akan direalisasikan bagi kepentingan dan kebutuhan UMKM, apa syaratnya, bagaimana prosedurnya, apa bentuk CSR yang akan diberikan, dan lain-lainnya. Begitu juga bagi perusahaan akan terikat untuk

⁴²⁷ Issa Beekum (terjemahan Muhamad), *Islamic Business Athics*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2004, hlm. 63.

melaksanakan kewajiban hukum sebagaimana sudah diatur oleh hukum, sehingga kesejahteraan dan keadilan sosial dapat diwujudkan.

d. Meningkatkan kualitas pendukung Lembaga Penjamin Kredit

1) Lembaga Pemeringkat UMKM

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, salah satu kendala dalam meningkatkan akses permodalan bagi UMKM di Indonesia adalah belum adanya lembaga Pemeringkat UMKM secara terintegrasi. Lembaga pemeringkat merupakan lembaga yang memberikan peringkat atas kelayakan kredit (*creditworthiness*) sebuah UMKM, meliputi kemampuan (*capacity*) dan kemauan (*willingness*) untuk membayar kewajiban-kewajiabannya. Lembaga Pemeringkat Kredit memainkan peranan penting untuk mengurangi *asymetric information* antara pemberi pinjaman di satu sisi dan penerima pinjaman di sisi lainnya.

Untuk mendukung peran lembaga penjaminan kredit agar lebih optimal dalam memberikan pelayanan kepada UMKM untuk mengakses perbankan dalam rangka untuk menambah modal perlu dibentuk Lembaga Pemeringkat UMKM. Sistem Pemeringkatan UMKM dapat memberikan manfaat bagi Bank maupun lembaga Penjamin kredit. Saat ini di Indonesia ada beberapa lembaga pemeringkat UMKM, seperti lembaga pemeringkat UMKM yang dibuat oleh asosiasi lembaga penjamin dan PT. Pefindo yang sejak beberapa waktu lalu menyiapkan diri untuk melakukan pemeringkatan UMKM sebagai tindak lanjut kajian Bank Indonesia dengan mendirikan anak perusahaan, PT. Pefindo Biro Kredit, sebagai Lembaga Pengelolaan Informasi Perkreditan. Namun demikian pemeringkatan UMKM hanya salah satu produknya, melalui Pefindo SME Grading. PT. Pefindo Biro Kredit tidak hanya menangani UMKM.

Dalam praktiknya, lembaga keuangan khususnya perbankan banyak yang sudah memiliki model sendiri dalam menilai kelayakan kredit untuk kepentingannya, termasuk dalam menilai kelayakan kredit UMKM. BRI yang selama ini berkecimpung dengan UMKM sudah

menggunakan *credit scoring*. *Credit scoring* lebih untuk keperluan analisis internal bank untuk memperkuat manajemen risikonya terhadap perilaku individu nasabah. Di samping itu BUMN juga memiliki model sendiri untuk menilai kelayakan pengajuan kredit dalam menyalurkan dana bergulir melalui Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (BKBL) yang dialokasikan bagi UMKM. Oleh karena hal tersebut Indonesia perlu mendirikan lembaga pemeringkat khusus bagi UMKM.

Jika masing-masing instansi mempunyai cara/model penilaian sendiri-sendiri, maka tidak terdapat kesamaan dalam melihat data profil UMKM, hal ini akan berakibat tidak ada dasar acuan bagi lembaga pembiayaan atau bank untuk menyalurkan kredit. Oleh karena itu setiap pengajuan kredit oleh UMKM akan dilakukan melalui analisis kelayakan usaha pelaku UMKM yang membutuhkan waktu dan biaya. Akibatnya biaya pengadaan kredit untuk UMKM akan lebih mahal. Bank bisa lebih cepat dan efisien dalam menyalurkan kredit bila memiliki database masing-masing pelaku UMKM, dan dari data tersebut bank bisa menyetujui atau menolak memberikan kredit.

Lembaga pemeringkatan UMKM ini tidak hanya berorientasi pada kepentingan kredit semata, tetapi lebih luas melalui produk yaitu data profil UMKM, profil keuangan dan data series tentang *risk profile* UMKM. Melalui lembaga pemeringkat, pemeliharaan dan update data akan lebih terstruktur dan terarah. Klasifikasi UMKM lebih dimungkinkan dan peta UMKM akan lebih mudah di baca. Selanjutnya pemeringkatan UMKM akan mempercepat proses *screening* calon terjamin.

Penggunaan hasil pemeringkatan ini tidak hanya digunakan oleh lembaga keuangan (bank dan non bank) tapi juga pemerintah, regulator dan lembaga lainnya. Lembaga ini juga berperan dalam meningkatkan kapasitas UMKM, sama seperti yang dilakukan *SME Credit Bureau* di Malaysia yang dibentuk oleh Bank Negara Malaysia, juga menyediakan fasilitas untuk membangun dan meningkatkan kelayakan kredit UMKM. Dengan demikian lembaga pemeringkat ini berperan sebagai pusat data

profil UMKM di Indonesia. Sasaran utama pemeringkatan adalah mencapai UMKM yang memiliki kewirausahaan, produktif dan inovatif.

Dukungan sektor hukum sangat diperlukan dalam pembentukan Lembaga Pemeringkat UMKM. Adanya suatu legalisasi untuk pembentukan lembaga pemeringkat dalam peraturan hukum menjadi dasar hukum dan komitmen pemerintah untuk mempermudah UMKM mengakses pembiayaan ke lembaga keuangan. Hal ini sesuai dengan teori *Economic Analysis of Law* Richard Posner bahwa hukum itu bagus apabila mampu memberikan dampak pada nilai ekonomi, kemanfaatan ekonomi dan efisien.

Berdasarkan pemahaman tersebut, manfaat didirikannya lembaga pemeringkat UMKM adalah :

- a) Lembaga Pemeringkat UMKM mempermudah lembaga keuangan dan lembaga penjamin mengakses UMKM, karena dapat meringkankan beban bank atau lembaga penjamin dalam menilai kelayakan kredit bagi UMKM. Jumlah UMKM yang banyak dengan tingkat penyebaran yang tinggi serta kelengkapan data yang belum memadai dapat menyebabkan lembaga keuangan/bank mengeluarkan usaha ekstra untuk menilai kelayakan kredit UMKM, Di samping itu kurangnya SDM bank yang memahami karakteristik UMKM membuat bank enggan menangani kredit UMKM. Dengan adanya Lembaga pemeringkat UMKM dapat menjadi masukan bagi bank dalam menentukan jumlah kredit dan biaya kredit (*cost of credit*)
- b) Secara umum kehadiran lembaga pemeringkat UMKM dapat mempercepat proses kredit. Mengacu pada kasus di India⁴²⁸, UMKM yang memiliki peringkat baik akan mendapatkan syarat-syarat kredit yang menguntungkan, seperti keringanan bunga. Dari sisi pemerataan, kehadiran lembaga pemeringkat UMKM dapat

⁴²⁸ Di India, "SME Rating Agency of India Ltd. (SMERA), sudah ada sejak tahun 2005, lembaga ini dimiliki oleh Small Industries Development Bank of India (SIDBI), Dun & Bradstreet (D&B) India, Credit Information Bureau (India) Ltd (CIBIL) dan beberapa bank besar di India. SMERA didirikan melalui program SME Financing and Development Project, kerjasama antara Departemen Keuangan, India dengan World Bank dan lembaga-lembaga internasional lainnya DFID (UK) dan GTZ (Jerman)". Diding S Anwar dan Toto Pranoto, *Op.Cit.* hlm. 60

membuat bank bisa megakses UMKM potensial yang berlokasi di daerah terpencil yang selama ini sulit dijangkau karena kendala geografis.

- c) Bagi pemerintah dan pihak regulator seperti OJK dan Bank Indonesia, hasil pemeringkatan dapat menjadi masukan dalam merumuskan kebijakan dan program yang tepat untuk pemberdayaan UMKM, termasuk skema penyaluran kredit yang tepat. Selama ini data UMK terseebar di berbagai instansi dan perusahaan dan digunakan untuk kepentingan sendiri dengan format yang juga berbeda. Lembaga Pemeringkat ini dapat dijadikan sebagai pusat data profil UMKM yang lengkap.
- d) Hasil pemeringkatan yang dikeluarkan dari Lembaga Pemeringkat UMKM dapat dipergunakan oleh berbagai perusahaan yang ingin bermitra dengan UMKM dalam menjalankan bisnisnya, sehingga perusahaan tersebut tidak perlu biaya dan beban lainnya dalam mencari mitranya.

Pemberdayaan UMKM menuntut adanya lembaga pemeringkat yang kredibel. Kredibilitas lembaga ini melalui penggunaan metode pengukuran yang tepat, atau yang akurat, objektif dan kepatuhan pada kode etik. Dengan demikian hasil pemeringkatannya akan dimanfaatkan oleh berbagai pihak. Pelaksanaan kode etik ini diperlukan untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan antar lembaga pemeringkat dengan pelaku UMKM dan pengguna.

Di samping itu sebagaimana dilakukan di India, pembiayaan pemeringkatan diusulkan agar disubsidi pemerintah, tergantung skala usaha dan kemampuan keuangan negara. Apabila pembiayaan serahkan sepenuhnya ke UMKM akan sangat sedikit UMKM yang bersedia diperingkat karena kesulitan pembiayaan.

Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja sangat relevan dengan pembahasan ini bahwa hukum berfungsi sebagai sarana pembaharuan atau sarana pembangunan adalah didasarkan atas anggapan, bahwa hukum atau peraturan hukum dalam arti kaedah

memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sebagai sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia pada ketertiban dan keteraturan ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan. Pembentukan Lembaga Pemeringkat UMKM untuk acuan untuk pemberian kredit di bank dan penjaminan UMKM dalam perluasan pendanaan UMKM agar dapat menjamin kepastian dan perlindungan hukum.

Mengacu pada hasil kajian Bank Indonesia tahun 2011, ada beberapa syarat pembentukan lembaga pemeringkat UMKM di Indonesia. Dalam pembentukan Lembaga pemeringkat UMKM ini selain dasar hukum, dibutuhkan pula keterlibatan dan dukungan perbankan, dukungan teknologi, dukungan pemerintah dengan pemberian subsidi, kegiatan edukasi kepada seluruh *stakeholder*, koordinasi antara berbagai *stakeholder* dan ketersediaan data base yang memadai.

2) Lembaga Penjamin Ulang (*Re Guarantee*)

Menurut I Ketut Widiani Karya,⁴²⁹ untuk mengoptimalkan kapasitas penjamin kredit yang ada dibandingkan jumlah kredit perbankan kepada UMKM, maka dibutuhkan pendirian lembaga penjamin kredit ulang di Indonesia. Pendirian lembaga penjamin ulang (*Re-Guarantee*) dapat dijadikan salah satu upaya peningkatan kapasitas penjaminan kredit yang dilakukan oleh lembaga penjamin kredit, karena ada *risk sharing* penjaminan. Urgensi dan implikasi didirikannya Perusahaan Penjamin Ulang adalah untuk mendukung kemampuan kegiatan Perusahaan Penjamin. Kemampuan Perusahaan Penjamin diukur dengan *Gearing Ratio*. Berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 2/POJK.05/2017 tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Penjamin menetapkan Total *Gearing Ratio* sebesar 40 kali, dengan *Gearing Ratio* Usaha Produktif 20 kali. Menurut penelitian yang

⁴²⁹ I Ketut Widiani Karya, Direktur Utama, PT. Jamkrida Bali Mandara, Bali, wawancara tanggal 7 November 2018.

dilakukan oleh Baihaqi Arsyad Lintang,⁴³⁰ pengaruh pendirian Perusahaan Penjamin Ulang terhadap kemampuan penjaminan Lembaga Penjamin Kredit akan meningkat sesuai dengan besarnya persentase penjaminan, artinya dengan adanya jaminan ulang 100%, maka kemampuan akan penjaminan meningkat menjadi 2 kali lipat atau dari 100% menjadi 200%. Pendirian perusahaan penjaminan ulang membantu perusahaan penjaminan kredit yang ada, terutama dari sisi kemampuan penjaminannya

Dari aspek hukum, pendirian lembaga penjaminan ulang telah dituangkan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 2/POJK.05/2017 tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Penjamin. Pada Pasal 1, dijelaskan tentang Perusahaan Penjaminan Ulang yang kegiatannya adalah memberikan jaminan atas pemenuhan kewajiban finansial Lembaga Penjamin Kredit, yang telah menjamin pemenuhan kewajiban finansial penerima kredit. Aturan-aturan yang berkaitan dengan lembaga penjaminan ulang secara umum memiliki kesamaan dengan aturan yang berkaitan dengan lembaga penjaminan kredit, seperti: aktivitas usaha, likuiditas, aktivitas investasi, cadangan klaim, izin usaha, modal disetor, sampai dengan *gearing ratio*. Dari beberapa aturan yang ada, jumlah modal disetor atau simpanan pokok, simpanan wajib dan hibah lembaga penjaminan ulang berbeda dengan lembaga penjaminan kredit. Lembaga penjaminan ulang besarnya modal disetor dan lain-lain paling sedikit 200 miliar Rupiah, sedangkan untuk lembaga penjaminan kredit hanya 100 miliar Rupiah untuk lingkup nasional, 50 miliar Rupiah untuk tingkat provinsi, dan 25 miliar Rupiah untuk lingkup daerah.

Sampai dengan saat ini di Indonesia belum ada Lembaga Penjaminan Ulang, meskipun secara legal formal, segala kelengkapan guna pendirian lembaga penjaminan ulang dapat dikatakan sudah

⁴³⁰ Baihaqi Arsyad Lintang, *Laporan akhir Analisis Persiapan Pendirian Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit (Re Guarantee)*, <https://www.ekon.go.id/ekliping/download/.../guarantee-laporan-akhir-05122013.pdf>, diunduh tanggal 21 Desember 2018.

mencukupi. Artinya tidak ada kendala legal dalam pendirian lembaga penjaminan ulang sehingga realisasi pendirian penjaminan ulang tinggal menunggu realisasi dari segi modal, bentuk kelembagaan dan kesiapan operasionalnya.

Mengacu kepada kesuksesan *Credit Guarantee System* yang dilakukan oleh Jepang, sangat memungkinkan untuk Indonesia mengaplikasikan sistem penjaminan ulang tersebut. Sistem penjaminan ulang (*re-guarantee*) yang ada di Jepang mewadahi 52 lembaga penjaminan kredit (CGC) dengan wilayah kerja yang menyebar diseluruh Jepang.

Dalam praktik penjaminan kredit, tidak semua negara memiliki lembaga penjaminan ulang. Jepang yang memiliki lembaga penjaminan ulang (*Japan Finance Corporation* – JFC) bertindak sebagai perusahaan asuransi kredit bagi lembaga penjaminan kredit yang ada (*Credit Guarantee Corporations* – CGCs), dan hal itu dituangkan dalam Undang-Undang Usaha Asuransi UKM di Jepang. Pada proses penjaminan kredit, CGC membayarkan sejumlah premi yang ditunjuk untuk jenis asuransi yang terlibat. Sebagaimana skema asuransi, jika terjadi gagal bayar oleh UKM yang telah dijamin oleh CGC maka *Japan Finance Corporation* (JFC) sebagai lembaga penjamin ulang berkewajiban membayar 70% - 90% dari jumlah jaminan kredit yang dibayarkan CGC kepada bank yang memberikan kredit. Sedangkan mengenai Imbal Jasa Penjaminan (IJP), CGC membagi secara proporsional kepada JFC.

Sehubungan dengan manfaat dari adanya Perusahaan Penjaminan Ulang dalam rangka meningkatkan kemampuan kegiatan penjaminan dari Lembaga Penjamin Kredit, untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan UMKM di Indonesia, sebaiknya pemerintah mendirikan Perusahaan Penjaminan Ulang. Keberpihakan pemerintah sangat diperlukan dalam pendirian Perusahaan Penjaminan Ulang agar fungsi untuk meningkatkan kemampuan penjaminan Perusahaan Penjamin dapat terwujud. Hal ini sejalan dengan usaha pemerintah mendorong berdirinya

Lembaga Penjamin Kredit Daerah (LPKD/Jamkrida) diseluruh wilayah Indonesia.

Bank Indonesia mencatat angka kredit bermasalah (NPL) untuk sektor Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) pada awal 2019 mengalami peningkatan. Pada Januari 2019 angka NPL di sektor ini sebesar 3,79 persen, atau naik jika dibandingkan Desember 2018 yang saat itu sebesar 3,44 persen Artinya terjadi lonjakan jumlah klaim yang dibayarkan dari Lembaga Penjamin Kredit, hal ini disebabkan adanya kenaikan rasio kredit bermasalah atau non performing loan (NPL) pada bank pelaksana. Untuk mengatasi kondisi tersebut, lembaga penjamin kredit dituntut lebih pandai dalam mengelola risiko. Menurut Sekretaris Jenderal Asosiasi Penjaminan Indonesia (Asippindo) Dian Askin, salah satunya adalah dengan pola Re Guarantee.⁴³¹

Pola penjaminan ulang umumnya menggunakan pola asuransi, maka suatu pilihan alternatif pembentukan perusahaan penjaminan ulang adalah dengan melakukan revitalisasi BUMN asuransi yang kinerja kurang optimal menjadi Perusahaan Penjaminan Ulang atau pelaksana penjaminan ulang. Keuntungan dari menjadikan BUMN asuransi menjadi perusahaan penjaminan ulang karena perusahaan telah mempunyai berbagai sumber seperti modal, organisasi, sumber daya manusia, sistem dan prosedur operasi, pengalaman, dan lain-lain.⁴³²

Berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 2/POJK.05/2017 tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Penjamin Pasal 7 (d) disebutkan bahwa perusahaan penjaminan kredit berkewajiban melakukan aktivitas pengelolaan risiko untuk portofolio penjaminan kredit yang diberikannya. Salah satu bentuk usaha pengelolaan risiko yang dapat dilakukan oleh perusahaan penjaminan kredit adalah dengan melakukan *sharing* risiko terhadap perusahaan lain. Adanya perusahaan penjamin ulang dapat menjadi salah satu alternatif dalam rangka pengelolaan risiko bagi perusahaan penjaminan kredit.

⁴³¹ Dian Askin Hatta, Kinerja Industri Penjaminan : Klaim Melonjak, Pendapatan Melesak, Koran Bisnis Indonesia, tanggal 18 Oktober 2018

⁴³² *Ibid*

Dengan demikian pendirian perusahaan penjaminan ulang merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam rangka usaha pengelolaan manajemen risiko perusahaan penjaminan kredit.

3) Sumber daya manusia dan teknologi

Untuk lebih mengoptimalkan pelayanan dari perusahaan/lembaga penjamin kredit maka diperlukan sumber daya manusia dan teknologi informasi di perusahaan penjaminan. Dalam upaya meningkatkan kemampuan operasional, di Jamkrida Jawa Tengah banyak melayani lembaga keuangan yang beroperasi bahkan sampai di tingkat kecamatan dengan Badan Kredit Kecamatan (BKK), dan pelayanan penjaminan sampai dengan 35 Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang tersebar di 30 kabupaten., Untuk mengantisipasi tingginya biaya administrasi, Jamkrida Jateng memanfaatkan Informasi Teknologi, sehingga penjaminan dari berbagai produk tersebut dilakukan secara online dan dapat menjangkau seluruh daerah di Jawa Tengah.⁴³³ Untuk meningkatkan kualitas dari sumber daya manusia di perusahaan penjaminan perlu dimulai dari sistem rekrutmen, seleksi, pelatihan, analisis kompetensi, dan kompensasi yang baik dan benar. Rekrutmen SDM di lembaga penjamin yang dilaksanakan harus mampu memanfaatkan potensi dari sumber rekrutmen seoptimal mungkin.⁴³⁴ Selanjutnya sistem seleksi SDM lembaga penjamin kredit dapat berupa, tes potensi akademik, dan tes kesehatan. Perusahaan penjamin harus menerapkan analisis jabatan berbasis kompetensi yang ditetapkan oleh Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor : KEP.263/MEN/XI/2004. Lembaga penjamin perlu mengadakan pelatihan berdasarkan kebutuhan untuk meningkatkan *knowledge, skill, attitude*, serta integritas karyawan

⁴³³ Wawancara dengan M.Nazir Siregar, Direktur Utama PT.Jamkrida Jawa Tengah tanggal 5 September 2018.

⁴³⁴ *Ibid*

4) Perlunya ada produk layanan non keuangan

Banyak lembaga penjamin di Indonesia belum memiliki produk layanan non keuangan, seperti manajemen konsultasi dan pelatihan. Hal ini dirasa cukup penting untuk pelaku UMKM karena apapun bentuk skim atau pola pembiayaan untuk UMKM tanpa disertai pembenahan manajerial dan pendampingan pasar, bisa dipastikan tidak akan mendukung program pemberdayaan UMKM, artinya seberapa besar pun UMKM mendapat stimulant pembiayaan tidak akan menghasilkan manfaat yang signifikan selama tidak disertai sistem kelembagaan dan manajemen UMKM itu sendiri. Oleh karena itu penjaminan kredit akan lebih optimal jika setiap lembaga penjamin kredit memberi konsultasi dan pelatihan bagi pelaku UMKM.

Karena keterbatasan dana yang dimiliki banyak Jamkrida, maka pola pembinaan terhadap UMKM memerlukan *treatment* khusus. Seperti di negara maju, Jepang dan Korea Selatan, di mana fungsi perusahaan penjaminan juga memberikan jasa konsultasi dan pelatihan kepada UMKM. Untuk mengoptimalkan akses pembiayaan UMKM kepada perbankan perlu ada program pendampingan.⁴³⁵ Beberapa perusahaan penjaminan Kredit Daerah seperti Jamkrida Jateng, Bali dan Sumatera Barat melakukan sinergi dengan satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) provinsi/kabupaten/kota untuk melakukan kegiatan pelatihan dan konsultasi kepada UMKM. Dalam kegiatan tersebut Jamkrida membuat perencanaan pelatihan per kluster industri dan menyesuaikan dengan program di masing-masing SKPD.⁴³⁶ Seringkali Bank Indonesia juga melakukan pembinaan UMKM secara langsung di beberapa daerah seperti di Bali. Binaan UMKM di bawah Bank Indonesia biasanya memiliki catatan historis yang lebih lengkap sehingga dapat diketahui pergerakan status UMKM dari status usaha mikro bergerak naik ke kelas usaha kecil dan menengah. *Database* seperti ini sangat penting untuk

⁴³⁵ Hasil FGD dengan Jamkrida Jawa Tengah, Jamkrida Bali Mandara dan Jamkrida Sumatera Barat, di Jamkrida Jawa Tengah, Semarang 5 September 2018

⁴³⁶ *Ibid*

dimiliki oleh Lembaga Penjamin Kredit untuk memonitor perkembangan mitra binaan.

e. Pelaku UMKM

Jika pelaku UMKM ingin mengembangkan usaha dengan mengajukan modal kepada para kreditor (perbankan), maka pelaku UMKM harus membuat laporan keuangan. Laporan Keuangan menjadi salah satu komponen mutlak yang harus dimiliki oleh pelaku usaha. Kebiasaan mencatat setiap kegiatan usaha dan menyusun laporan keuangan harus ditumbuhkan di kalangan UMKM. Pihak kreditor/bank dapat melihat perkembangan kinerja usaha dan dapat memperkirakan kinerja usaha di masa yang akan datang dengan laporan keuangan, hal tersebut sangat mempengaruhi akuntabilitas dari UMKM. Pada kenyataannya banyak pelaku UMKM yang memiliki kebiasaan mencatat transaksi dengan cara sederhana dan tidak lengkap karena hanya memiliki tenaga kerja dan waktu yang terbatas.

Dalam dunia akuntansi, setiap transaksi dicatat dengan rapih dan jelas serta efisien dalam buku yaitu buku jurnal. Adanya sistem akuntansi yang memadai akan menghasilkan informasi yang berguna bagi pihak-pihak yang menyelenggarakan usaha maupun pihak luar seperti perbankan. Kegiatan mencatat setiap transaksi yang terjadi sangat penting sebagai bahan untuk menyusun laporan keuangan, ketika catatan mengenai transaksi usaha tidak ada, maka laporan keuangan tidak dapat dibuat. Setiap transaksi harus disertai bukti-bukti transaksi yang benar-benar terjadi.

Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh pelaku UMKM dalam menerapkan Akuntansi Laporan Keuangan karena ketidaktahuan tentang manfaat laporan keuangan, banyaknya pelaku UMKM yang tidak mengerti bagaimana membuat laporan keuangan yang benar, masih adanya pelaku UMKM yang belum merasakan hasil dari kegiatannya menyusun laporan keuangan, harus secepatnya diatasi. Karena salah satu cara agar UMKM bisa berkembang dan naik kelas harus memiliki pembukuan yang akurat dan rapi.

Dalam mengatasi hambatan-hambatan yang telah disebutkan di atas diperlukan peran serta dari pihak-pihak terkait untuk memberikan pemahaman kepada pelaku UMKM tentang pentingnya laporan keuangan bagi perkembangan usaha.⁴³⁷ Walaupun komunitas akuntansi (Lembaga profesi akuntan atau Ikatan Akuntan Indonesia) dan pemerintah telah menegaskan pentingnya pencatatan dan penyelenggaraan informasi akuntansi bagi UMKM, dalam realitasnya desakan hukum (*law enforcement*) atas praktik akuntansi pada UMKM dari regulator belum memadai.⁴³⁸

Untuk mengefektifkan praktik akuntansi pada UMKM, peran pemerintah dan pemerintah daerah sangat penting. Dalam era digital saat ini pemerintah daerah dapat bekerja sama dengan pembuat aplikasi pembukuan yang sudah bereputasi, melakukan pendampingan para pelaku UMKM untuk bisa menghasilkan pencatatan keuangan yang rapi dan akurat. Pemerintah daerah harus membuat aturan bagi pelaku UMKM untuk mempunyai laporan keuangan dalam usahanya. Pembuatan Laporan keuangan ini sangat penting bagi pelaku UMKM, apalagi dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pajak Penghasilan (PPh) atas penghasilan yang diterima atau diperoleh oleh wajib pajak. Dalam aturan tersebut mewajibkan pelaku usaha untuk membuat pencatatan dan pembukuan keuangan bisnisnya.

Hal ini menunjukkan bahwa untuk mengefektifkan praktik akuntansi pada UMKM, baik pemerintah, pemerintah daerah masyarakat maupun lembaga profesi akuntansi harus bersinergi dalam mendorong

⁴³⁷ Pelatihan pencatatan keuangan dan pembuatan laporan keuangan sangat dirasakan pentingnya oleh Bapak Dewa Putu Sunande, pedagang makanan di Kabupaten Klungkung, Bali yang awalnya mendapat fasilitas dari Bank dengan agunan tidak lebih dari Rp. 100 juta, tetapi karena mendapat penjaminan kredit dari PT. Jamkrida Bali Mandara maka yang bersangkutan dapat kredit sejumlah Rp. 150 juta sesuai dengan yang dibutuhkan untuk mengembangkan usaha satu warung makan, karena ada catatan keuangan yang baik, dan usahanya juga berkembang, maka dengan adanya laporan keuangan dan penjaminan kredit dari PT. Jamkrida Bali Mandara, sekarang mendapat fasilitas kredit dari Bank sebesar Rp. 500 juta dengan 7 (tujuh) warung makan di daerah Kabupaten Klungkung, Bali, dengan agunan tidak sebesar plafond pinjamannya. Wawancara dengan Bapak Dewa Putu Sunande tanggal 3 September 2018.

⁴³⁸ Pinasti, Margani, "Pengaruh Penyelenggaraan Dan Penggunaan Informasi Akuntansi Terhadap Persepsi Pengusaha Kecil Atas Informasi Akuntansi ": Suatu Riset Eksperimen. Simposium Nasional Akuntansi X. Makasar. Juli. 2007. AMKP-09

praktik akuntansi secara tepat, implementatif dan berkelanjutan. Pemerintah perlu meningkatkan pelatihan bagi UMKM baik dalam aspek kewiraswastaan, manajemen, administrasi dan pengetahuan serta keterampilannya dan pengelolaan keuangannya dalam pengembangan usahanya.

Selain pentingnya laporan keuangan yang harus dikuasai pelaku UMKM terutama pelaku usaha mikro, maka menangani persoalan masyarakat mikro atau informal lainnya Menurut Hernando De Soto pertama-tama pemerintah harus memetakan potensi sumber daya informal, yaitu aset yang dikuasai penduduk miskin secara informal, sekaligus memetakan hukum informal lain (hukum adat/kebiasaan) yang berlaku dalam masyarakat, kemudian pemerintah memobilisasi sumber daya (material) dan potensi mereka melalui kejelasan status hukum⁴³⁹,

Untuk mengatasi persoalan agunan, salah satunya perlu diupayakan adanya legalitas aset atau ada kejelasan status hukum⁴⁴⁰. Kekayaan itu tidak bersifat likuid, jika aset yang dimiliki tersebut tidak mempunyai status hukum. Jika aset yang dimiliki tersebut adalah legal, maka aset tersebut dapat dipakai untuk mendapatkan manfaat ekonomi, misalnya sebagai salah satu agunan untuk mendapatkan permodalan di bank. Pendekatan ini sudah dicoba diterapkan di negara asalnya, Peru . Banyak usaha informal dan petani di Peru yang telah berhasil meningkatkan kesejahteraan dan mengembangkan usahanya berdasarkan modal dari bank dengan menjaminkan lahan yang dimiliki yang sudah memiliki status hukum ke bank.⁴⁴¹

Menurut Hernando De Soto, ruwetnya birokrasi di pemerintahan dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah lebih banyak menyusahkan aktivitas ekonomi, terutama bagi usaha dengan skala kecil. Untuk itu pemerintah perlu mengusahakan terciptanya iklim yang

⁴³⁹ Hernando De Soto, *'The Other Path: Invisible Revolution in the Third World (Masih Ada Jalan Lain: Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga),'* terbitan Yayasan Obor, 2002, hlm. 45

⁴⁴⁰ Kejelasan status hukum yang dimaksud Hernando De Soto selain soal status tanah, juga memberikan penekanan akan pentingnya keberadaan aspek hukum serta penegakan hukum, yang membuat semua pihak, terlindungi dan bukan menjadi sasaran pemerasan' (*Ibid*, hlm. 45)

⁴⁴¹ *Ibid*, hlm. 43

kondusif antara lain dengan mengusahakan keamanan dan ketentraman dalam berusaha serta perlu melakukan penyederhanaan prosedur perizinan dalam berusaha serta memberi keringanan pajak dan sebagainya.

f. Lembaga Keuangan Formal (Bank)

- 1) Bank mempunyai peranan strategis dan penting dalam menggerakkan roda perekonomian nasional, dan dapat menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Ketentuan tersebut menentukan bahwa perbankan di Indonesia harus ditujukan untuk pertumbuhan ekonomi, peningkatan pemerataan, dan stabilitas nasional kearah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak, artinya perbankan Indonesia diberi amanat harus menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dan harus bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat banyak. Sejalan dengan tujuan dari negara kesejahteraan, lembaga perbankan dituntut dan berkewajiban untuk mewujudkan tujuan tersebut, sebagai salah satu pilar utama bagi pembangunan ekonomi dalam menunjang pelaksanaan pembangunan nasional.

Fungsi intermediasi perbankan harus dioptimalkan, khususnya pembiayaan kepada sektor riil, dengan pemberian kredit kepada UMKM guna mengembangkan usahanya, yang seringkali terkendala kekurangan modal. Hal ini sejalan dengan visi Arsitektur Perbankan Indonesia (API) yang menjadi kerangka dasar dalam perbankan di Indonesia. Visi API tersebut adalah mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Prasyarat visi API tersebut, dengan cara menciptakan struktur perbankan yang sehat yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan. Target pembangunan ekonomi antara lain adalah pertumbuhan kredit

perbankan dan pemerataan pembiayaan pada UMKM dan akhirnya mengerucut terhadap pertumbuhan ekonomi.

Salah satu teknik dalam pemberian kredit yang paling banyak digunakan oleh bank adalah *financial statement lending* yang mendasarkan pemberian kreditnya atas informasi keuangan dari debitornya. Hal ini mempengaruhi hubungan UMKM dengan perbankan. Penyediaan informasi akuntansi oleh UMKM sangat diperlukan bank, dalam pemberian pinjaman/kredit. Dalam pemberian pinjaman, bank mensyaratkan adanya laporan keuangan, pihak bank tidak melihat adanya perbedaan antara pelaku usaha besar dengan UMKM, semuanya diwajibkan memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan. Penyediaan laporan keuangan tersebut untuk dijadikan dasar dalam memberikan pembiayaan/kredit kepada calon debitur. Hal ini menjadi kendala bagi UMKM, karena pelaku UMKM ternyata banyak yang tidak mampu menyediakan informasi yang diperlukan oleh bank.

Jika dihubungkan dengan tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) dari bank, titik beratnya pada apa yang seharusnya dapat dilakukan oleh perusahaan/bank untuk ikut memecahkan persoalan dan menangani persoalan di masyarakat. Menurut Thomas Donaldson dengan *Stakeholders theory*-nya menyatakan bahwa manajemen perusahaan haruslah memperhatikan kepentingan para *stakeholders*,⁴⁴² Yang dimaksud *Stakeholders* di sini termasuk juga nasabah/debitur pelaku UMKM.

Dalam mengimplementasikan CSR dan keberpihakan bank pada sektor UMKM, setiap bank seharusnya membentuk satu unit/devisi khusus yang menanganikan UMKM, sehingga bank akan lebih fokus dalam melakukan fungsi intermediasi perbankan di sektor yang berbasis ekonomi kerakyatan. Dalam unit/devisi tersebut Bank dapat memberikan program pelatihan usaha bagi nasabah/debitur

⁴⁴² Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas Dalam Rangka Good Corporate Governance*, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 102

UMKM, bersama Pemerintah atau Pemerintah Daerah maupun lembaga profesi akutansi sehingga dapat meningkatkan pengetahuan dan kemampuan pelaku UMKM. Peserta pelatihan dapat dipilih berdasarkan hubungan bisnis dengan bank, *size* bisnis dan omset usaha dan kualitas/kinerja usaha. Adanya pelatihan tersebut diharapkan pelaku UMKM menjadi produktif, kreatif dan berdaya saing tinggi, sekaligus tingkat kepercayaan bank pada pelaku UMKM bisa meningkat.

Kegiatan penanganan UMKM secara serius oleh bank dapat meningkatkan loyalitas pelaku UMKM pada bank. Imbalan dari loyalitas nasabah bersifat jangka panjang dan komulatif. Jadi semakin lama loyalitas nasabah UMKM pada bank, semakin besar laba yang diperoleh oleh bank.

- 2) Terhadap Bank swasta yang belum banyak memberikan kredit kepada pelaku UMKM karena adanya kendala jumlah cabang yang terbatas, dan berdiri di kota-kota besar, sedangkan karakteristik UMKM umumnya tersebar di berbagai daerah. Bank-bank yang belum memenuhi aturan untuk menyalurkan kredit kepada UMKM, pada umumnya merupakan katagori Bank Umum Kegiatan Usaha dengan modal inti sebesar Rp. 1-5 triliun.⁴⁴³

Terhadap kendala ini, seharusnya bank-bank swasta dapat melakukan *linkage* (hubungan) kerja sama dengan perusahaan besar yang memasok bahan baku ke UMKM. Selain itu bank dapat menyalurkan kredit melalui lembaga keuangan lainnya yang mempunyai keahlian di bidang penyaluran pinjaman atau pembiayaan kepada UMKM.⁴⁴⁴

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor :

⁴⁴³ Yunita Resmi Sari, Direktur Departemen Pengembangan UMKM Bank Indonesia, *Separuh dari Bank Swasta masih 'pelit' alirkan kredit UMKM*, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180717161059-78-314824/separuh-dari-bank-nasional-masih-pelit-alirkan-kredit-UMKM>, diakses tanggal 12 November 2018.

⁴⁴⁴ Wawancara dengan Agus Purwoko Adi.

03/Per/M.KUKM/III/2009 tentang Pedoman Umum *Linkage* Program antara Bank Umum dengan Koperasi, *linkage* program adalah program kerjasama antara bank umum termasuk bank umum peserta KUR dengan koperasi dalam rangka meningkatkan akses pembiayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK). *Linkage* program bertujuan untuk mengatasi masalah lembaga keuangan mikro yang selama ini cenderung kekurangan dana namun memiliki nasabah potensial yang cukup besar. *Linkage* program terbagi atas 3 jenis, yaitu:

- a) *Executing*
- b) *Chaneling*
- c) *Joint Financing*

Executing merupakan pinjaman yang diberikan oleh bank umum kepada koperasi dalam rangka pinjaman/pembiayaan untuk disalurkan kepada anggota koperasi. Pencatatan di bank umum sebagai pinjaman kepada koperasi, sedangkan pencatatan di koperasi sebagai pinjaman kepada anggota koperasi.

Channeling merupakan pinjaman yang diberikan oleh bank umum kepada anggota koperasi melalui koperasi yang bertindak sebagai agen dan tidak mempunyai kewenangan memutus kredit kecuali mendapat surat kuasa dari bank umum. Pencatatan di bank umum sebagai pinjaman kepada anggota koperasi, sedangkan pencatatan di koperasi pada *off balance sheet*.

Joint financing merupakan pembiayaan bersama oleh bank umum dan koperasi terhadap anggota koperasi. Pencatatan outstanding credit bagian bank umum dan bagian koperasi sebesar porsi pembiayaan kepada anggota koperasi

3) Kompetensi yang kurang dari petugas bank.

Dari segi kualitas seringkali SDM di bank kurang memadai, hal ini disebabkan adanya kekurangan ketelitian *Account Officer* dalam meneliti aspek *character* calon debitur di analisa kreditnya. Kesalahan dalam meneliti aspek *character*, secara tidak langsung

dapat mengindikasikan adanya kredit macet, karena debitor yang mempunyai *character* yang kurang baik pada umumnya dalam melakukan kewajiban pembayaran angsuran pinjaman seringkali tidak konsisten dan tidak kooperatif, oleh karena itu aspek ini menjadi sangat penting dalam hal pertimbangan pemberian keputusan kredit.

Untuk mengatasi hal tersebut perlu ada pembinaan SDM seperti peningkatan pendidikan ahli perbankan, khususnya yang menangani KUR, disamping secara teknis menguasai *knowledge* perbankan modern dan memahami komitmen perbankan.

g. Institusi Publik (Pemerintah, Bank Indonesia dan OJK)

Institusi Publik adalah institusi kenegaraan yang berperan dalam pemberdayaan UMKM, yaitu Pemerintah, Bank Indonesia (BI) dan OJK. Elemen-elemen institusi publik ini harus bekerja sama dan saling berkoordinasi dalam menjalankan perannya. Pemerintah memiliki peran yang sangat besar sebagai regulator dan fasilitator melalui berbagai instansi dari pusat sampai daerah. Peran pemerintah dalam pemberdayaan UMKM dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Peran tidak langsung dapat dilakukan pemerintah dengan mendorong unsur lain mengatasi berbagai kendala yang dihadapi UMKM. Pemerintah harus mampu mendorong berbagai lembaga yang terlibat dalam pembiayaan dan berbagai elemen dalam institusi yang ada di masyarakat serta dunia usaha untuk mengembangkan usaha sesuai dengan perannya. Dalam konteks pasar, pemerintah dapat mengeluarkan berbagai regulasi yang memudahkan UMKM mengakses pasar, seperti pengaturan tata niaga yang memberi peluang bagi UMKM mengembangkan diri.

Peran pemerintah secara langsung dapat dilakukan melalui berbagai program pemberdayaan yang langsung diarahkan kepada UMKM. Berbagai instansi pemerintah memiliki sejumlah program yang diarahkan pada pemberdayaan UMKM sesuai dengan sektor yang ditangani. Karena itu perlu ada koordinasi yang kuat agar pemberdayaan dilakukan terarah dan terukur serta tidak tumpang tindih. Pasal 38 Undang-Undang UMKM menyebutkan

Menteri melaksanakan koordinasi dan pengendalian sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1, yaitu “menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang UMKM, dalam hal ini adalah Kementerian Koperasi dan UKM. Kemenkop dan UKM melakukan koordinasi dan pengendalian pemberdayaan UMKM secara nasional dan daerah yang meliputi : penyusunan dan pengintegrasian kebijakan dan program, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi serta pengendalian umum terhadap pelaksanaan pemberdayaan UMKM termasuk penyelenggaraan usaha dan pembiayaan UMKM yang sudah diberdayakan.”

Dengan demikian secara legal, Kementerian Koperasi dan UKM merupakan *leading sector* dalam pemberdayaan UMKM. Karena itu seharusnya kementerian ini menyusun rencana induk pemberdayaan UMKM yang menjadi panduan bagi pihak lain. Salah satu peran penting kementerian ini adalah pendataan UMKM yang berisikan profil UMKM sesuai dengan kelasnya. Data profil ini penting untuk memudahkan penentuan sasaran pemberdayaan. Di samping untuk penentuan sasaran program, data ini juga digunakan untuk mengukur keberhasilan program, berapa usaha yang sudah diberdayakan dan berapa yang sudah berhasil. Data saja tidak cukup harus dilengkapi siapa atau usaha apa saja yang termasuk dalam jumlah tersebut.

Disamping pemerintah, institusi lain yang berperan adalah Bank Indonesia (BI) dan OJK. Kedua institusi ini berperan dalam mendorong lembaga keuangan menyalurkan dana bagi pemberdayaan UMKM. Pada masa sebelum munculnya OJK, BI telah mengeluarkan serangkaian kebijakan yang mendorong lembaga keuangan mengatasi kesulitan pembiayaan UMKM. Kebijakan dari BI untuk meningkatkan fungsi intermediasi perbankan salah satunya adalah bertujuan untuk membantu akses pembiayaan bagi UMKM. Kebijakan BI tersebut dapat dilihat dari sisi penawaran maupun permintaan. Dari sisi penawaran, BI meningkatkan berbagai kebijakan yang mendorong lembaga keuangan menyalurkan kredit bagi UMKM. Sementara dari sisi permintaan, BI menyelenggarakan pelatihan dan penelitian yang diarahkan pada penguatan kelembagaan pendamping

UMKM seperti *Business Development Services Provider (BDSP)*⁴⁴⁵ atau sering disebut Lembaga Penyedia Jasa (LPJ) atau Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB) yang memberikan layanan pengembangan usaha dalam rangka meningkatkan kinerja UMKM.

Dibentuknya lembaga baru yaitu Otoritas Jasa Keuangan (OJK) melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dilatarbelakangi oleh dinamika kegiatan di bidang industri keuangan yang meliputi lembaga keuangan bank dan bukan bank (pasar modal, lembaga kliring, penjaminan, asuransi dan sebagainya). Khusus untuk sektor penjaminan kredit, tugas dan wewenang yang sebelumnya ada pada Menteri Keuangan dalam hal pengaturan dan pengawasan kegiatan non bank, maka otomatis beralih ke OJK.

Untuk meningkatkan fungsi pengaturan dan pengawasan lembaga penjamin kredit di Indonesia, seharusnya OJK mengeluarkan peraturan tentang manajemen risiko bagi lembaga penjamin kredit, sekaligus penerapan strategi anti *fraud*⁴⁴⁶ bagi lembaga penjamin kredit. Seperti halnya pengaturan anti *fraud* bagi bank umum sebagaimana tersebut dalam Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/28/DPNP perihal Penerapan Strategi Anti *Fraud* Bagi Bank Umum, hal ini sangat perlu untuk mengantisipasi kasus-kasus *fraud* di lembaga penjamin kredit yang dapat merugikan pengguna lembaga penjaminan tersebut.

Saat ini pengawasan terhadap usaha penjaminan kredit belum maksimal. Ke depannya, OJK harus menerapkan pengawasan

⁴⁴⁵ Jasa yang diberikan oleh BDSP, LPJ atau KKMB dalam konteks ini adalah jasa konsultasi dalam hal manajemen/analisa keuangan agar terjadi kemitraan dengan bank atau terjadinya penyaluran dana bank kepada UMKM. Dalam hal ini termasuk pendampingan pasca saat menyusun proposal kredit, menghubungkan ke bank dan melakukan monitoring sejak saat pencairan kredit sampai pada pelunasan kredit sesuai jangka waktu yang diperjanjikan, dalam Sunardi, Peningkatan Fungsi Intemediasi Perbankan terhadap UMKM melalui Jasa Konsultan Keuangan Mirtra Bank (KKMB), *Jurnal Keuangan dan Perbankan*, Vol. 12 No. 1 Januari 2008, hlm. 157-165.

⁴⁴⁶ Fraud dapat diartikan sebagai tindakan curang dan melawan hukum yang dilakukan dengan cara sedemikian rupa untuk menguntungkan pelakunya dan merugikan pihak lain. Lemahnya pengawasan internal merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya fraud. Lebih jauh lagi dalam teori segitiga, fraud dicetuskan oleh Donald Cressy, perilaku fraud didukung oleh tiga unsur yaitu tekanan (*pressure*), kesempatan (*oportunity*) dan pembenaran (*rationalization*), Karyono, *Forensic Fraud*, Yogyakarta, 2013, sebagaimana dalam Roy Apriyanto, Hernawan Hadi, Pujiono, *Proposisi Hukum Antara Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/28/DPNP Perihal Penerapan Strategi Anti Fraud bagi Bank Umum dengan Peraturan Bank Inonesia Nomor 11/25/2009 tentang Penerapan Manajemen Risiko*, *Jurnal Privat Law* Edisi 07 Januari-Juni 2015 hlm 18

berdasarkan *market of conduct* yang mengharuskan lembaga penjaminan transparan dalam hal bisnis, dalam hal item perjanjian, *pricing* dan biaya apa saja yang dibebankan ke nasabah.

h. Institusi Sosial dan Dunia Usaha

Dalam kelompok institusi sosial dan dunia usaha terdapat lembaga masyarakat (LSM), organisasi sosial, lembaga pendidikan terutama pendidikan tinggi dan dunia usaha. Kelompok ini bisa berperan langsung dan tidak langsung dalam pemberdayaan UMKM. Peran langsung kelompok ini dijalankan melalui berbagai programnya untuk pemberdayaan UMKM baik dalam peningkatan kapasitas maupun pendampingan dalam bidang SDM, produksi, keuangan maupun pemasaran. Peran tidak langsung kelompok ini dilakukan melalui kajian, advokasi, mobilisasi, kontrol sosial dalam pemberdayaan UMKM. Karena itu kelompok ini perlu didorong agar bisa berperan lebih optimal.

Pemerintah sebagai eksekutif dan penanggung jawab utama secara formal perlu menempatkan kelompok ini sebagai mitra dalam pemberdayaan UMKM. Pemerintah perlu memberi ruang yang lebih luas dan memfasilitasi kelompok ini berperan aktif dalam pemberdayaan UMKM.

Perguruan tinggi berperan tidak langsung seperti melakukan kajian dan berperan langsung melalui pengabdian masyarakat. Beberapa perguruan tinggi memiliki unit khusus menangani UMKM, bahkan ada yang mempunyai pusat inkubator bisnis untuk memberdayakan UMKM. Dunia swasta bisa berperan melalui program CSR yang diwajibkan oleh Undang-Undang Perseroan Terbatas dan PKBL yang merupakan kewajiban BUMN.

3. Perubahan paradigma antara sektor keuangan dan sektor UMKM

Pembangunan nasional merupakan paradigma pembangunan manusia Indonesia sebagai individu yang utuh dan pembangunan masyarakat Indonesia secara keseluruhan dan merata yang berlandaskan pada nilai-nilai kepribadian bangsa yang terkandung dalam Pancasila sebagai dasar, pedoman, dan tujuan pembangunan. Pembangunan yang hanya mengutamakan

pertumbuhan ekonomi dan politik terpusat dan tidak merata telah menciptakan sebuah fondasi dan kinerja perekonomian yang rapuh serta berdampak negatif terhadap daya saing ekonomi.

Dalam upaya pembangunan nasional, pemerintah mengutamakan peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia sebagai prioritas, dengan menciptakan perekonomian kerakyatan yang didukung oleh pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, lapangan pekerjaan yang memadai, dan untuk mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia dengan peningkatan pendapatan masyarakat. Sasaran pembangunan tersebut hanya dapat dicapai apabila UMKM dijadikan sebagai penggerak inovasi dan pertumbuhan ekonomi nasional sehingga mampu menjaga stabilitas perekonomian nasional. Berdasarkan pertimbangan tersebut, UMKM telah menjadi salah satu agenda utama pembangunan ekonomi di Indonesia

Seiring dengan pertumbuhannya, UMKM di Indonesia seringkali menghadapi berbagai permasalahan yang menjadi penghambat perkembangan serta mengancam keberlangsungan usahanya, antara lain adalah minimnya kualitas sumber daya manusia (SDM), kurangnya penguasaan dan pemanfaatan teknologi, kurangnya informasi dan akses terhadap permodalan, pemasaran dan peningkatan kapabilitas. Menurut Rahaman⁴⁴⁷ akses terhadap permodalan adalah faktor terpenting dalam operasional aktivitas bisnis, karena tanpa kemudahan akses permodalan, akan berdampak terhadap kerentanan keberlangsungan dan pertumbuhan potensi usaha.

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, sebenarnya hukum dapat berperan dalam merubah atau memperbaharui sikap dan cara berperilaku anggota masyarakatnya.⁴⁴⁸ Fungsi hukum di sini adalah memberikan pedoman atau pengarahan pada warga masyarakat untuk berperilaku.

Untuk mengoptimalkan penjaminan kredit dalam akses pembiayaan UMKM yang kepada perbankan yang berkeadilan maka perlu mengurangi konflik-konflik dan melancarkan proses interaksi pergaulan sosial. Talcott Parson menempatkan hukum sebagai salah satu sub sistem sosial yang lebih besar.

⁴⁴⁷ Mohammad M Rahaman, Access To Financing and Firm Growth , *Journal of Banking & Finance*, Volume 35 Issue 3, March 2011, Pages 709-723

⁴⁴⁸ Ishaq, *Dasa-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 12

Disamping hukum, terdapat sub-sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem dimaksud adalah budaya, politik dan ekonomi.⁴⁴⁹

Menurut Fajar Sugianto, peraturan hukum yang dibuat dapat dipakai sebagai *economic goods*. Hukum berfungsi sebagai *enterprise* yang menjadi intensif, mengubah sikap dan perilaku manusia sekaligus mengarahkan dan mempertahankannya.⁴⁵⁰ Hukum dapat dijadikan sebagai pemaksa untuk mendorong masyarakat berpartisipasi di bidang penyediaan modal untuk kepentingan UMKM. Pengendalian sosial (*social control*) dari hukum pada dasarnya dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mendidik, mengajak, bahkan memaksa warga masyarakat agar berperilaku sesuai dengan hukum.⁴⁵¹

Untuk mendorong akses pembiayaan UMKM kepada perbankan yang berkeadilan, perlu perubahan paradigma dari :

a. Pemerintah/BI/OJK

Perubahan *mindset* terkait dengan perubahan pola pikir dan orientasi dalam pemberdayaan UMKM sangat diperlukan. Menurut Warso Widanarto⁴⁵² perubahan *mindset* ini paling tidak mencakup dua hal, yaitu dari *charity oriented* menuju *business oriented* dan dari *programme oriented* ke *sustainability oriented*.

Charity oriented membuat program dilaksanakan hanya sekedar membantu para pelaku UMKM yang membutuhkan bantuan, tanpa melihat pengembangan usahanya. Dalam hal ini pelaku UMKM hanya dilihat sebagai objek, bukan subjek pemberdayaan. Perubahan *mindset* ini penting karena tujuan utama program adalah pengembangan usaha, sementara program adalah alat atau media yang dipergunakan untuk mengembangkan usahanya.

Pola pikir *programme oriented* memberikan sekat pembatas hanya pada program yang dibatasi waktu. Dalam konteks ini perhatian diberikan

⁴⁴⁹ Talcott Parsons, *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs Prentice Hall, hlm 71

⁴⁵⁰ Ishaq, *Ibid.*

⁴⁵¹ Fajar Sugianto, *Economic Approach to Law Seri Analisis ke Ekonomian Tentang Hukum Seri II*, Kencana PrenadaMedia Group, Jakarta, 2013, hlm. 123

⁴⁵² Warso Widanarto, *Op.Cit.*, wawancara tanggal 8 Agustus 2017.

hanya sebatas program, perhatian terhadap UMKM akan hilang dengan selesainya program. Sekat program ini membuat rancangan setiap program lanjutan tidak memperhatikan atau tidak memiliki keterkaitan dengan program sebelumnya. Pentingnya perubahan pola pikir menuju *sustainability oriented* agar program yang dilaksanakan mampu menciptakan UMKM yang mandiri dan berkesinambungan.

Fokus kebijakan untuk meningkatkan kapabilitas pelaku usaha harus terbagi dalam beberapa katagori, katagori pelaku usaha mikro dan kecil kebijakan difokuskan untuk perbaikan ketrampilan dengan memfasilitasi bisnis dan motivasi termasuk pula pelatihan dan pendampingan. Kedua, untuk katagori usaha kecil menengah, kebijakan ditujukan untuk mengeliminasi beban administratif dan menyediakan insentif, ketiga untuk bisnis makro, kebijakan dibidik untuk membangun etika, kutlur, dan pola pikir kewirausahaan yang baik, mengembangkan infranrtuktur kewirausahaan dan memperbaiki pengetahuan lewat pendidikan, pelatihan, dan lokakarya.⁴⁵³

Dalam mengimplementasikan kebijakan UMKM dan kewirausahaan, pemerintah telah menetapkan fokus kebijakan salah satunya program pendanaan/pembiayaan untuk UMKM. Penjaminan Kredit seharusnya dapat dipakai untuk menyukseskan program pendanaan/pembiayaan kepada UMKM.

Selain hal tersebut perlu adanya sinergitas antara pelaku UMKM dengan pelaku Usaha Besar maupun pemerintah. Sinergitas ini sangat penting untuk dilakukan oleh pelaku Usaha besar mengingat UMKM banyak yang menjadi mitra bagi Usaha Besar dalam menjalankan kegiatan bisnis/usaha. Jika UMKM tidak diberdayakan maka Usaha Besar sulit untuk memperoleh mitra yang sesuai dengan kebutuhan usaha dari pelaku Usaha Besar. Di samping itu jika dilihat dari peranan UMKM selaku penyerap tenaga kerja dan peningkat daya beli maka jika UMKM tidak diberdayakan akan berdampak pada rendahnya daya beli masyarakat dari hasil produksi Usaha Besar sehingga akan merugikan Usaha Besar itu sendiri.

⁴⁵³ *Ibid*

Sinergitas ini juga penting bagi pemerintah karena dapat meningkatkan potensi ekonomi UMKM, hal ini berarti dapat membuka lapangan kerja yang lebih banyak sekaligus menjadi sumber penerimaan pajak negara, dan pengalokasian dana yang sedianya digunakan untuk memberdayakan UMKM dapat dipakai oleh sektor lain yang membutuhkan

b. Lembaga Keuangan Formal (Bank)

Kepercayaan merupakan hal yang dibutuhkan untuk menjalani hubungan sosial tanpa adanya kepercayaan antar masyarakat mustahil hubungan sosial yang harmonis akan tercipta. Suatu individu atau kelompok jika memiliki rasa saling percaya yang rendah, atau mengalami krisis kepercayaan terhadap individu atau kelompok lain, maka yang akan timbul adalah rasa saling curiga, dan rasa saling curiga yang berlebihan akan menciptakan berbagai macam masalah-masalah sosial. Oleh karena itu, dibutuhkan rasa saling percaya antar masyarakat dalam menjalani hubungan sosial agar tidak terjadi masalah-masalah sosial tersebut, dalam bentuk hukum.

Sistem intermediasi perbankan mengandung berbagai kontradiksi. Masyarakat harus percaya sepenuhnya terhadap perbankan, sedangkan bank menerapkan sebaliknya, sama sekali tidak mempercayai masyarakat, terlebih kepada pelaku UMKM. Ketidakpercayaan bank terhadap kemampuan ekonomi dikukuhkan secara sistematis melalui pembuatan aturan-aturan yang menyulitkan akses UMKM terhadap bank (prosedural, agunan, suku bunga yang tinggi). Aturan ini menjadi bagian dalam pemberian kredit kepada UMKM, oleh karena itu bank cenderung sangat berhati-hati. Dalam praktiknya, bank masih meminta adanya jaminan yang cukup sebagaimana layaknya kredit komersial pada umumnya, dan bunga kredit yang relatif tinggi. Aspek kelayakan pemohon (*eligibility*) maupun kelayakan usaha (*feasibility*) merupakan dua hal yang seringkali menjadi sandungan besar bagi para pelaku UMKM untuk mengakses sumber-sumber pembiayaan formal. Sementara aspek kelayakan usaha di mata bank sangat erat kaitannya dengan tingkat

pengembalian terhadap risiko yang dihadapi. Dilihat dari konteks ini terdapat gap paradigma antara sektor keuangan khususnya perbankan dengan sektor UMKM.

Di mata perbankan, menurut Agus Purwoko Adi⁴⁵⁴, rendahnya penyaluran kredit perbankan ke UMKM disebabkan oleh tiga masalah pokok, yaitu *screening problem*, *incentives problem*, dan *enforcement problem*. *Screening problem* umumnya merupakan permasalahan yang ditimbulkan oleh cara menilai kelayakan UMKM yang dipandang dengan pendekatan 5C. *Incentives problem* berkenaan dengan perhitungan *cost and benefit* yang tidak sesuai, akibatnya *return* yang dijanjikan sektor UMKM senantiasa dipandang terlalu rendah untuk menutup potensi risiko perbankan. *Enforcement problem* berkenaan dengan lemahnya mekanisme non pasar (kebijakan, peraturan, dan sebagainya) yang mampu mendorong dunia perbankan mau membiayai sektor UMKM. Dari sini tampak bahwa selama pendekatan lembaga keuangan tidak diubah, khususnya tentang paradigma risiko dan persyaratan kredit, dan di sisi lain tidak ada penguatan/pemberdayaan di tingkat pelaku UMKM, maka gap ini akan semakin sulit diatasi.

Dalam memberikan pinjaman kepada UMKM terlebih kepada usaha mikro ada kekhawatiran bank jika kredit yang diberikan tidak akan kembali, apalagi adanya perilaku sebagian pelaku usaha yang tidak jujur, dan adanya pelaku usaha yang *ngemplang*. *Ngemplang* merupakan bahasa Jawa, yang dalam bahasa hukum disebut dengan wanprestasi. Wanprestasi adalah kelalaian, kealpaan, cidera janji, tidak menepati kewajibannya dalam perjanjian. Dalam konteks etika sosial dan keagamaan, wanprestasi atau dalam istilah lokal disebut *ngemplang* merupakan pelanggaran terhadap etika sosial dan keagamaan yang mengajarkan nilai-nilai kejujuran dan amanah atas segala perbuatan yang dilakukannya, termasuk ketika melaksanakan kontrak dalam bisnis. Orientasi *profit* yang ada dalam pribadi *pengemplang* ketika menjalankan bisnis ternyata telah menggerus seluruh pemahaman dan pemaknaan akan nilai-nilai agama yang dianut.

⁴⁵⁴ Agus Purwoko Adi, *Op.Cit*, wawancara tanggal 18 September 2018.

Dalam kondisi tersebut, hubungan hukum yang terjadi diantara Bank dan pelaku UMKM, baik karena peraturan perundang-undangan atau hubungan kontraktual seringkali diterapkan berbeda, sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat tersebut. Hal ini dikarenakan adanya pengaruh budaya hukum. Oleh karena itu diperlukan analisis tentang hubungan antara perilaku ekonomi dan budaya, yang sering terlihat mengenai kemampuan ekonomi kelompok etnis-etnis tertentu dalam berbisnis.

Dengan demikian dalam menjembatani kepentingan antara sektor keuangan(bank) dengan sektor UMKM perlu pendekatan dengan kearifan lokal misalnya dalam kebudayaan orang Jawa, ada latar belakang yang menjunjung prinsip ekonomi dan rasionalitasnya lebih tinggi. Sifat rasional atau efisien tersebut digunakan masyarakat jawa dalam berbisnis, misalnya ada kata kata : *ora lumrahe*, *ora elok*, *kuwalat*. Kata-kata tersebut sering kali menjadi dasar filosofis etika bisnis orang jawa. Keberhasilan para pelaku usaha diakibatkan adanya nilai-nilai budaya yang dianut dan diimplementasikan dalam bisnis mereka.

Kata-kata diatas bisa terus menerus diyakinkan kepada masyarakat khususnya pelaku UMKM bahwa *ngemplang* pinjamannya di bank itu tidak baik karena *ora elok* (tidak pantas) dan *ora lumrahe* (tidak sewajarnya), dan meyakinkan bahwa menipu itu tidak benar karena bisa *kuwalat* (balasan dosa) dalam setiap pembinaan dengan pelaku UMKM.

Dalam penyelesaian sengketa bisnis antara pelaku UMKM dan Bank, meskipun dalam kontrak sudah jelas tertulis masing masing hak dan kewajiban para pihak, secara normatif seharusnya pelaku UMKM yang *ngemplang* atau wanprestasi akan saling menuntut. Tetapi karena adanya budaya hukum, bisa saja penyelesaiannya justru dicari jalan keluar dengan negosiasi atau musyawarah yang mendasarkan asas kekeluargaan, bahkan, kadang sama sekali tidak sesuai dengan kontrak yang telah dibuat. Kenyataan ini bisa terjadi karena masyarakat di Indonesia adalah bentuk masyarakat komunal. Hal ini sangat berbeda dengan perilaku pengusaha asing, khususnya dari negara barat yang sifatnya individual. Begitu ada

yang tidak sesuai dengan pelaksanaan perjanjian yang telah dibuat, maka para pihak segera mengajukan gugatan ke lembaga peradilan.

Untuk pemberdayaan ekonomi sektor mikro khususnya, dalam kegiatan intermediasi perlu menggunakan pendekatan informal dan non birokratis. Seperti diungkapkan oleh Yunus ⁴⁵⁵ *“Most distinctive feature of Grameen credit is that it is not based on any collateral, or legally enforceable contracts. It is based on "trust", not on legal procedures and system”*. Menurut Muhammad Yunus faktor utama terjadinya kemiskinan rakyat karena akibat kesalahan pendekatan yang dilakukan terhadap rakyat dan bukan karena rakyat tidak memiliki potensi dan skill.

UMKM kurang berkembang salah satunya ada anggapan yang selama ini dipercaya bahwa UMKM adalah sektor usaha yang tidak *bankable*, artinya dibandingkan dengan pengusaha besar, membiayai UMKM kurang menguntungkan. Modal merupakan syarat penting bagi usaha manapun untuk berkembang. UMKM diharapkan mampu membantu untuk menyerap tenaga kerja yang untuk selanjutnya menjadi katalis peningkatan daya beli masyarakat di Indonesia, sehingga mampu meningkatkan konsumsi atas beragam produk barang dan jasa, baik produksi UMKM sendiri maupun produksi dari pelaku usaha besar. Akan tetapi di sisi lain dengan minimnya pendanaan dari sektor perbankan maka UMKM akan sulit berkembang sehingga kemampuannya untuk menyerap tenaga kerja dan meningkatkan daya beli masyarakat juga terhambat.

Pembiayaan UMKM tidak akan dicapai secara maksimal tanpa dukungan aktif perbankan, oleh karena itu Bank sebagai lembaga intermediasi harus merubah paradigma lama yang meyakini membiayai UMKM mengandung risiko. Paradigma lama perbankan menyebabkan pelaku UMKM kurang familier dalam berhubungan dengan sektor perbankan, dan hal ini berarti pelaku UMKM tidak terdidik untuk mengembangkan usahanya secara profesional, sesuai standar yang

⁴⁵⁵ Muhammad Yunus, *Expanding Microcredit Outreach to Reach*, Presented at the International Seminar on Attacking Poverty with Microcredit, organized by PKSf in Dhaka, Januari, 2003

diperlakukan oleh perbankan. Hal tersebut penting untuk dilakukan agar UMKM mampu mandiri memperoleh modal dari bank dan meningkatkan profesionalitasnya. Oleh karena itu memberikan pendanaan alternatif selain perbankan kepada UMKM adalah bukan merupakan hal yang utama, tetapi lebih kepada merubah paradigma perbankan agar mau menerima pelaku UMKM selayaknya pelaku usaha lainnya dalam memperoleh modal di bank.

Industri perbankan dalam menjalankan perannya lebih terkesan *profit oriented*, padahal tugas bank sangat mulia, diantaranya mensejahterakan masyarakat⁴⁵⁶, oleh karena itu industri perbankan perlu melakukan internalisasi nilai-nilai keadilan sosial dengan lebih membuka akses pembiayaan untuk UMKM. Salah satu yang dapat dilakukan untuk mewujudkan pemberdayaan UMKM melalui hubungan dengan sektor perbankan yakni dengan cara mengedukasi UMKM menjadi profesional melalui pemenuhan kriteria perbankan dan lembaga penjamin kredit, maupun menjadi pelaku usaha yang mampu berkembang secara mandiri, dengan tanpa atau sedikit campur tangan pemerintah.

Program pendampingan merupakan salah satu solusi alternatif yang integratif selain juga penjaminan kredit. Saat ini terdapat begitu banyak lembaga pendamping yang ada di masyarakat yang mampu menjadi fasilitator dan mediator UMKM ke sumber dana yang dibutuhkan, baik dalam pengembangan kapasitas SDM, pengembangan produksi, kelembagaan maupun pemasaran. Kehadiran para pendamping merupakan asupan energi bagi pelaku UMKM yang memiliki keterbatasan. Peran pendamping ini juga memungkinkan terciptanya jaringan usaha antar pelaku UMKM dengan bank. Dengan banyaknya jaringan antar pelaku UMKM dan lembaga pendamping, hal ini menjadi modal sosial bagi pelaku UMKM untuk mendapatkan pembiayaan/kredit dari bank, karena jaringan memfasilitasi terjadinya komunikasi dan interaksi yang memungkinkan tumbuhnya *trust* seperti yang dimaksud oleh Fukuyama, sehingga dapat terjalin kerjasama bank dengan UMKM. Untuk lebih meningkatkan

⁴⁵⁶ Lihat Konsideran menimbang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

kepercayaan bank pada lembaga pendamping atau konsultan, perlu dilakukan sertifikasi pendamping/konsultan agar mutu pendamping UMKM lebih profesional dan akuntabel.

. Bagi perbankan, memberdayakan UMKM berarti semakin banyak sumber penyaluran kredit yang akan semakin menguntungkan bank, selanjutnya uang modal pinjaman dari bank berikut keuntungan yang didapat oleh UMKM akan berputar di dalam sektor perbankan melalui peningkatan dana pihak ketiga yang berupa tabungan/giro, dan pada akhirnya dapat meningkatkan kemampuan bank dalam menyalurkan kreditnya lebih lanjut.

Dengan menggunakan penjaminan dari Lembaga Penjamin Kredit, seperti Jamkrindo atau Jamkrida, seharusnya bank lebih mempercayai bahwa risiko dalam pemberian kredit kepada UMKM dapat diminimalisir. Bank dapat secara bersama-sama dengan Lembaga Penjamin Kredit mengadakan sosialisasi kepada pelaku UMKM tentang pentingnya mempunyai nilai yang dimiliki secara bersama (*share value*). Dengan adanya nilai bersama tersebut permasalahan bersama yang muncul akibat dari perubahan lingkungan karena ada aturan-aturan yang harus disepakai, dapat diatasi secara efektif karena ada kebersamaan yang dibangun atas dasar rasa saling percaya satu sama lain, hal ini seperti yang diistilahkan oleh Fukuyama sebagai *trust*.

c. Lembaga Penjamin Kredit

1) Dalam skim penjaminan kredit pihak bank, karena risiko banyak dibebankan pada lembaga penjamin, maka bisa berakibat bank seringkali mudah untuk memberikan kredit, terkadang tanpa ada banyak pertimbangan yang matang. Bagi debitor, karena jaminan yang diserahkan kepada bank tidak sebesar plafond pinjaman, maka debitor beranggapan tidak berisiko jika tidak membayar kewajibannya kepada bank . Apabila hal ini terjadi maka yang paling dirugikan adalah perusahaan penjamin kredit, karena lembaga penjamin akan menanggung risiko *claim* yang tinggi. Oleh karena hal tersebut perusahaan penjamin

seringkali juga tidak menjalankan perannya secara cepat, karena perusahaan penjamin menganalisa betul pengajuan kredit yang harus dijamin oleh lembaga penjamin. Hal ini bisa memperlama proses persetujuan kredit bagi pelaku UMKM yang mengajukan kredit di bank. Untuk mengatasi hal tersebut perlu ada komunikasi yang baik kepada bank agar mempunyai persepsi yang sama dalam memutuskan kredit yang dijamin dari lembaga penjamin misalnya dengan menggunakan hasil pemeringkatan UMKM dari lembaga pemeringkat UMKM dalam memutuskan pelaku UMKM mendapatkan kredit dengan penjaminan kredit dari LPK.

- 2) Bagaimanapun baiknya pola penjaminan tetap harus mendapatkan dukungan dan kepercayaan dari bank sebagai sumber pembiayaan usaha bagi UMKM. Tanpa kepercayaan Bank, lembaga penjamin ini tidak akan berfungsi secara optimal dalam perluasan pembiayaan untuk UMKM. Lembaga Penjamin Kredit harus bisa membangun jati diri (*self image*) dan kredibilitas serta kapasitas sebagai lembaga yang dapat memitigasi risiko dan menjembatani UMKM dalam mengakses pembiayaan ke perbankan.

Pemerintah melalui lembaga/perusahaan penjaminan telah memberikan jaminan 70% dengan harapan perbankan akan lebih berani menyalurkan pinjamannya kepada UMKM. Pada kenyataannya perbankan tetap takut/enggan karena jaminan 30 % dari pinjaman tetap ditanggung oleh bank pelaksana. Apabila tujuan pemerintah agar UMKM dapat mengakses modal ke perbankan agar UMKM berkembang, maka seharusnya nilai penjaminan tidak hanya 70% namun 100% dengan syarat-syarat pemberian kredit yang dapat dipenuhi oleh UMKM *feasible*, dengan demikian tidak ada alasan lagi bagi perbankan untuk menolak permintaan kredit yang diajukan oleh UMKM. Apabila hal ini yang dilakukan pemerintah, maka UMKM dan perbankan akan sangat diuntungkan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan terhadap 10 responden karyawan bank di Jawa Tengah⁴⁵⁷, yang terdiri dari 2 responden dari Bank Pemerintah, 2 responden dari bank swasta nasional, 1 responden dari bank swasta asing, 2 dari bank swasta campran, 1 dari bank Pembangunan Daerah, 2 dari Bank Perkreditan Rakyat, hanya 4 responden yang mengetahui tentang Penjaminan Kredit, 6 responden tidak mengetahui Penjaminan Kredit. Akan tetapi semua responden mengetahui tentang Asuransi. Artinya keberadaan industri penjaminan kredit belum banyak dikenal oleh karyawan bank. Oleh karena itu lembaga penjaminan kredit perlu lebih mensosialisasikan keberadaan industri penjaminan kredit kepada perbankan, juga bagi perguruan tinggi agar dapat diperkenalkan kepada mahasiswa dan melakukan berbagai kajian untuk mengembangkan industri penjaminan di Indonesia.

Keberhasilan penjaminan kredit juga sangat dipengaruhi oleh pelaku UMKM sebagai pengguna penjaminan. Dari hasil penelitian penulis terkait keberadaan lembaga penjamin kredit, kepada pelaku UMKM, terhadap 15 responden pelaku UMKM di Jawa Tengah dan Bali, ternyata tidak semuanya mengenal lembaga penjamin kredit, seperti Jamkrindo dan Jamkrida. Hanya ada 6 responden yang sudah mengetahui keberadaan lembaga penjamin kredit. Artinya keberadaan Lembaga Penjamin Kredit belum banyak diketahui oleh pelaku UMKM yang dapat mendukung untuk mendapatkan akses pembiayaan dari bank. Jika UMKM belum banyak mengetahui, secara otomatis pelaku UMKM tidak menggunakan penjaminan kredit tersebut untuk menjembatani mendapatkan akses modal ke perbankan.

Terhadap kurang dikenalnya penjaminan kredit oleh pelaku UMKM, maka menurut M.Nazir Siregar⁴⁵⁸ LPK harus merubah pelayanannya kepada pelaku UMKM. Jika dahulu dalam pelayanannya LPK berada di belakang, dan bank berada di depan dalam pemberian kredit ke UMKM yang nantinya dijamin ke Jamkrida, maka sudah waktunya Jamkrida turut serta 'jemput bola' di masyarakat pelaku usaha, namun tetap berkolaborasi dengan bank. Hal

⁴⁵⁷ Karyawan bank yang dijadikan responden tidak melihat latar belakang di bagian apa mereka bekerja (apakah di bagian administrasi kredit, legal, operasional atau marketing), tetapi mereka adalah karyawan yang bekerja menjadi staf di bank.

⁴⁵⁸ Wawancara dengan M Nazir Siregar, Direktur Utama PT.Jamkrida Jawa Tengah, tanggal 2 November 2018.

tersebut menjadi salah satu upaya mensosialisasikan langsung keberadaan lembaga penjamin kredit ke pelaku usaha terutama UMKM.

- 3) Pentingnya perubahan budaya manajemen, apapun bentuk badan hukum atau lembaga penjaminan kredit, yang sangat penting sesungguhnya adalah perubahan budaya manajemen birokrat menuju manajemen dan budaya korporat yang lebih efisien dan responsif (korporatisasi). Transformasi cultural (mengubah budaya birokrat ke korporat⁴⁵⁹) perlu dilakukan terlebih dahulu, supaya lembaga penjamin kredit menjadi lebih profesional dan akuntabel dalam menjalankan visi misi lembaganya (*good corporate governance*).

Good Corporate Governance merupakan salah satu komponen non keuangan yang sekarang ini menjadi isu penting dan perlu dipertimbangkan oleh Lembaga Penjamin Kredit dalam upaya meningkatkan pelayanan, laba dan kinerja perusahaan. Dalam konteks pertumbuhan UMKM ini perlu juga diterapkan prinsip-prinsip *good government*,⁴⁶⁰ mengingat ada Jamkrindo dan Jamkrida. *Good Corporate Governance* adalah suatu penyelenggaraan tata kelola perusahaan yang menerapkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* sebagaimana disusun Organization for economic cooperation and development (OECD) meliputi keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*responsibility*), independensi (*independency*), dan kewajaran (*fairness*).⁴⁶¹

Jika hal itu dilakukan maka ada kepercayaan bank kepada lembaga penjamin kredit karena mendapat kepastian dan perlindungan hukum. Di samping hal tersebut Lembaga Penjamin Kredit yang

⁴⁵⁹ Budaya korporat adalah sistem nilai-nilai yang diyakini semua anggota organisasi dan yang dipelajari, diterapkan serta dikembangkan secara berkesinambungan, berfungsi sebagai sistem perekat dan dapat dijadikan acuan berperilaku dalam organisasi untuk mencapai tujuan perusahaan yang telah ditetapkan. Djokosantoso Moeljono, BUMD, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm 54

⁴⁶⁰ Philipus M Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisaksti, Jakarta, 2010, hlm 9.

⁴⁶¹ Johan Pieris dan Nizam Jim, *Etika Bisnis & Good Corporate Governance, Pelangi Cendikia kerjasama dengan Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana UKI*, Jakarta, 2007, Hal. 131

merupakan lembaga yang bisa berperan sebagai substitusi agunan dan memitigasi risiko bank, maka harus bisa melakukan tata kelola pekerjaan yang benar, sehingga bisa memberi manfaat untuk UMKM dan bank.

Keberhasilan lembaga penjaminan kredit sangat tergantung juga dalam pelayanan penyelesaian klaim. Berdasarkan etika bisnis, prosedur pelayanan klaim sangat perlu diinformasikan kepada mitra kerja dalam hal ini bank, termasuk hal-hal yang dapat membatalkan atau menggugurkan klaim itu sendiri.

d. Pelaku UMKM

Dalam mewujudkan pembangunan ekonomi peran serta masyarakat (pelaku UMKM) perlu diupayakan, karena pada hakekatnya pembangunan ekonomi yang berkeadilan merupakan pembangunan yang memberikan kesempatan pada seluruh masyarakat untuk berpartisipasi dan berkontribusi dalam proses pembangunan ekonomi dan hasilnya dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat secara adil. Dari realitas kelemahan dan keterbatasan UMKM yang menyebabkan pelaku UMKM tidak mudah mengakses kredit di bank. Dalam upaya mengoptimalkan penjaminan kredit untuk memperluas akses pembiayaan yang berkeadilan ke bank, sudah seharusnya menjadi pemerintah untuk mencari strategi yang paling efektif untuk mengoptimalkan lembaga penjaminan kredit, agar UMKM mudah mengakses pendanaan/ pembiayaan di bank.

Menurut Agus Martowardojo, mantan gubernur Bank Indonesia (BI) permasalahan dalam menjalankan UMKM tidak sebatas pada manajemen pengelolaan keuangan dan sumber daya yang terbatas semata, tetapi juga akses permodalan yang dimiliki para pelaku usaha. Rendahnya tingkat literasi keuangan⁴⁶² pelaku UMKM menjadi salah satu penyebab minimnya akses lembaga keuangan terhadap sektor tersebut.

⁴⁶² Menurut lembaga Otoritas Jasa Keuangan definisi “literasi diartikan sebagai kemampuan memahami, jadi literasi keuangan adalah kemampuan mengelola dana yang dimiliki agar berkembang dan hidup bisa lebih sejahtera dimasa yang akan datang.”

Para pelaku UMKM banyak yang kurang mengerti produk-produk layanan di Bank. Pemanfaatan jasa keuangan di Indonesia belum tinggi. Berdasarkan survey *Financial Inclusion Index (Global Findex)* pada 2017, kepemilikan rekening bank orang-orang dewasa di Indonesia hanya sebesar 48 persen, angka tersebut lebih tinggi dibanding tahun 2015 yang hanya sebesar 36 persen. Angka itu tertinggal dari negara-negara di Asia Tenggara lainnya, dan masih lebih jauh dari rata-rata global sebesar 62 persen.⁴⁶³

Berdasarkan data Otoritas Jasa Keuangan (OJK), prosentase masyarakat Indonesia yang memiliki pengetahuan, kemampuan, serta keyakinan pengelolaan keuangan dengan baik (*well literate*) pada tahun 2016⁴⁶⁴ hanya 29,66 persen. Angka ini masih tertinggal dibandingkan penetrasi di Filipina sudah di atas 30 persen dan Malaysia 60-70 persen, Singapura 98 persen.⁴⁶⁵ Penyebab rendahnya tingkat literasi keuangan di Indonesia antara lain dipicu kurang imbangnya tingkat pertumbuhan industri jasa keuangan dan kesadaran masyarakat terhadap produk keuangan. Di satu sisi industri keuangan sudah berkembang pesat, ternyata di sisi lain masih ada masyarakat yang memilih menyimpan uang di rumah.

Rendahnya tingkat literasi keuangan para pelaku usaha dapat menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain manajemen hutang, pengelolaan tabungan dan kredit, dan perencanaan masa depan. Literasi keuangan yang lebih tinggi secara signifikan berdampak positif dengan penggunaan jasa keuangan yang lebih besar. Penelitian yang dilakukan oleh Akudugu⁴⁶⁶ menemukan bahwa individu yang memiliki pengetahuan keuangan yang baik dan beragam dapat meningkatkan peluang keberhasilan untuk memperoleh akses pembiayaan.

⁴⁶³ <http://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/12/02/36-orang-dewasa-di-indonesia-memiliki-rekening-di-bank> diakses tanggal 2 Februari 2017.

⁴⁶⁴ Laporan hasil survei mengenai literasi dan inklusi keuangan pada 2016 oleh OJK

⁴⁶⁵ <http://www.infobisnis.id/tanpa-literasi-keuangan-ukm-bakal-tak-berkembang/> diakses tanggal 25 Februari 2017

⁴⁶⁶ Mamudu Abunga Akudugu, Woman farmers access credit from rural banks in Ghana, *Agricultural Finance Review* 69 (November) : 284-299 – November 2009

Keberhasilan pelaku UMKM mengakses pembiayaan ke bank, sangat dipengaruhi oleh kemampuan UMKM menjalin kerjasama yang luas dengan bank. Kemampuan UMKM dalam membangun kepercayaan dan komitmen yang tercermin dalam hubungan relasional pada akhirnya dapat menjadi keberhasilan kerjasama yang baik antara bank dan UMKM. Kemampuan UMKM membangun kepercayaan dan komitmen yang tercermin dalam hubungan relasional, akan memberikan reputasi yang baik bagi yang bersangkutan, dan pada akhirnya menjadi modal sosial dan menjadi kunci keberhasilan usaha. Jika hubungan saling percaya telah terbentuk, maka UMKM akan mudah membangun kerjasama dalam penyediaan modal usaha dari bank. Menurut Fukuyama yang dimaksud *trust*, jika pelaku UMKM dapat mempercayai bank dan dipercaya bank, maka hal itu akan menjadi modal sosial dan dapat menyimpan (*saving*) biaya untuk mendapatkan tambahan modal.

Pengembangan UMKM merupakan langkah strategis untuk memerangi kemiskinan pada masyarakat dan ketergantungan pada sektor ekonomi yang lain, namun demikian masih banyak keterbatasan dan kendala yang dimiliki UMKM dalam memenuhi persyaratan untuk memperoleh pendanaan dari perbankan. Hal ini disebabkan UMKM masih lemah dalam membuat kelayakan usaha, pemasaran produk dan belum ketersediaan laporan keuangan yang memadai serta perencanaan pengembangan usaha (*business plan*) yang bisa mendukung akses keuangan pada perbankan.⁴⁶⁷

Perbankan dalam penyaluran kreditnya kepada pelaku UMKM menggunakan teknik⁴⁶⁸: *soft information & hard information*. *Soft information* mempergunakan teknik *relationship lending* yaitu penyaluran kredit atau pembiayaan berdasar sistem kepercayaan dan hubungan yang telah terbina baik antara bank dengan pelaku usaha, sehingga informasi dapat diakses lebih mudah oleh bank. *Hard information* diantaranya menggunakan a)

⁴⁶⁷ Wawancara dengan Heri Siswanto Op.Cit

⁴⁶⁸ Baas, T & M. Schrooten. *Relationship Banking and SMEs : A Theoretical Analysis. Small Business Economic*, 2006 hlm 27

financial statement lending, yaitu menggunakan laporan keuangan yang telah sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku sebagai sumber informasi untuk pemberian kredit atau pembiayaan, b) *assets based lending* yaitu menggunakan informasi terkait aset-aset yang dijadikan jaminan, c) *credit scoring* yaitu menggunakan data-data keuangan yang tersedia dari sekelompok pengusaha untuk diberikan penilaian atas nilai kreditnya. Salah satu penyebab UMKM mengalami kesulitan dalam mendapatkan kredit perbankan adalah adanya keterbatasan informasi yang bersifat publik yang mampu diberikan oleh pelaku UMKM kepada pihak eksternal. Hal ini menunjukkan laporan keuangan yang berkualitas sesuai dengan standar akuntansi keuangan sangat penting dalam memperoleh pendanaan dari bank.

Beberapa studi menunjukkan bahwa dalam tindakan ekonomi, kepercayaan memiliki peran yang signifikan untuk memelihara kerjasama di antara pihak-pihak yang terlibat. Menurut Fukuyama yang hendak ditonjolkan pada kepercayaan adalah norma-norma yang dimiliki oleh suatu komunitas. Kepercayaan merupakan *by product* yang sangat penting bagi norma-norma sosial kooperatif yang memunculkan *social capital*. Jika komunitas yang bekerjasama dapat diandalkan untuk menjaga komitmen, saling tolong menolong dan menjauhi perilaku oportunistik, maka sebuah kelompok akan terbentuk secara cepat, dan kelompok yang terbentuk itu akan mampu mencapai tujuan-tujuan bersama secara lebih efisien yang merupakan tujuan dari *social capital*.

Di Indonesia mempunyai nilai-nilai yang luhur yang melekat dalam Pancasila. Nilai-nilai keutamaan seperti sifat religius, toleransi dan gotong royong menjadi karakter yang menonjol dalam jiwa masyarakat Indonesia. Sudah selayaknya nilai-nilai tersebut mewarnai perilaku pelaku UMKM dalam berwirausaha. Konsep Notonagoro dalam memahami nilai-nilai Pancasila sangat relevan dan kontekstual bagi upaya membangun jiwa wirausaha UMKM. Relevan karena menurut pelaku UMKM berbisnis sangat memerlukan kejujuran. Sikap

menunaikan amanah terhadap suatu yang sudah dijanjikan merupakan sikap moral utama yang bersumber dari nilai ke-Tuhan-an, dan manusia menjadi beradab, memahami, menghormati serta melaksanakan hak dan kewajibannya dengan benar ketika berhubungan dengan sesama pelaku UMKM, demikian pula dalam hubungan pelaku UMKM dengan bank. Jika norma-norma kooperatif seperti kejujuran, komitmen dapat dilakukan oleh UMKM dalam berhubungan dengan bank, maka akan terbangun derajat kepercayaan (*radius of trust*) yang tinggi dari bank.

Modal sosial yang membangun jejaring dan kepercayaan (*trust*) diantara para anggota selain memiliki tujuan *non-financial* juga memiliki manfaat *financial* seperti kemudahan mengakses pinjaman atau kredit di bank. Menurut penelitian Grootaert⁴⁶⁹, pada penduduk yang memiliki modal sosial besar, anggota dari komunitas tersebut mudah memperoleh kredit dan nilai kredit yang didapat lebih besar, dibandingkan dengan yang tidak atau nilai modal sosialnya kecil. Hal ini juga berlaku juga bahwa kredit yang diberikan pada kelompok dengan modal sosial yang tinggi kecenderungannya mempunyai kinerja pengembalian yang baik, oleh karenanya kepercayaan atau modal sosial mempunyai nilai lebih tinggi.”

Untuk meningkatkan tingkat kepercayaan bank pada pelaku UMKM perlu perubahan paradigma UMKM sendiri dengan mempunyai kesadaran untuk naik kelas, selain harus membangun reputasi untuk mendapatkan kredit/pembiayaan. Reputasi dianggap sebagai suatu penilaian terhadap tindakan yang dilakukan seseorang yang mencerminkan penampilan (*performance*) kepribadiannya. Seorang pedagang yang memiliki sikap jujur, rajin, dan kreatif dianggap memiliki reputasi yang baik. Sebaliknya, seorang pedagang yang memiliki sikap kurang jujur, malas, dan kurang kreatif dianggap memiliki reputasi yang rendah.

Untuk mendukung berjalannya *trust* dalam berhubungan dengan bank, pelaku UMKM harus membuat pembukuan dalam

⁴⁶⁹ Grootaert, *Sosial Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia*, hlm. 42

menjalankan usahanya sehingga bisa memperkirakan pendapatan dan biaya yang dikeluarkan, karena dari pembukuan itulah bank menjadi lebih tahu kemampuan pelaku UMKM jika mendapatkan pinjaman dari bank. Pelaku UMKM dapat memperluas jaringan dengan membentuk komunitas bersama untuk meningkatkan keahliannya dalam membuat laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi yang dikehendaki perbankan.

Terhadap kesulitan pelaku UMKM dalam pembuatan laporan keuangan tersebut perlu adanya dukungan pihak-pihak yang berwenang untuk lebih mensosialisasikan keberadaan pembuatan laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi melalui pelatihan-pelatihan dan *workshop* atau lokakarya kepada UMKM.⁴⁷⁰ Jika UMKM kurang familiar dalam pembuatan laporan keuangan maka akan menyebabkan pelaku UMKM tidak teredukasi untuk mengembangkan usahanya secara profesional sesuai dengan standar yang diberlakukan oleh perbankan dan lembaga penjamin kredit. Sudah saatnya pelaku UMKM membuka diri mengembangkan usahanya dengan membuat laporan keuangan agar perbankan dan lembaga penjaminan, lebih mempercayai UMKM dengan memberikan pembiayaan usaha pelaku UMKM agar dapat berkembang secara mandiri.

Menumbuhkan kepercayaan perbankan dan lembaga penjamin kredit sangat penting bagi UMKM, untuk itu kemudahan akses modal yang diberikan kepada UMKM harus diimbangi dengan meningkatnya akuntabilitas UMKM. Pelaku UMKM harus mampu melakukan pengelolaan keuangan dengan baik sehingga bisa mempertanggungjawabkan pinjaman yang diperolehnya.⁴⁷¹ Hal tersebut menjadi modal sosial UMKM untuk dapat mempermudah mendapatkan akses pembiayaan ke bank selanjutnya.

⁴⁷⁰ Adi Nugroho, *Op.Cit*, wawancara tanggal 5 Agustus 2018.

⁴⁷¹ Wawancara dengan Suratman, Direktur PT. BPR.Sukadyarindang, Surakarta, tanggal 2 Mei 2019.

4. Konsistensi Politik Hukum Pemerintah

Dalam pembahasan politik hukum (*politics of law*) sangat berkaitan dengan pembahasan mengenai kebijakan pemerintah di bidang pembangunan hukum (*legal policy*). Politik hukum dilaksanakan melalui proses legislasi yang teratur dan berkesinambungan. Hal ini menempatkan politik hukum sebagai pemegang kendali yang penting untuk terkelolanya sebuah pemerintahan yang baik, agar dapat mewujudkan tujuan pembangunan nasional yang dicita-citakan bersama. Undang-Undang Dasar 1945 secara konseptual telah meletakkan dasar yang kuat bagi terwujudnya suatu negara hukum demokrasi yang kuat, adil dan sejahtera. Keingininan itulah yang harus menjadi tujuan utama dalam politik hukum nasional, yaitu hukum yang melindungi dan menyejahterakan rakyatnya.

Masyarakat adalah subjek dan objek pembangunan hukum sehingga perubahan masyarakat menjadi fungsi pembangunan hukum di Indonesia (*law as a tool of social engineering*). Perubahan paradigma politik hukum dan ketatanegaraan di Indonesia, yaitu dari sistem otoriter ke sistem demokrasi, dan dari sistem sentralistik ke sistem desentralistik, seharusnya memberikan dampak terhadap produk hukum dan kebijakan pemerintah dengan membentuk dan membangun, serta kebijakan yang pro rakyat⁴⁷²

Masyarakat merupakan subjek dan objek pembangunan hukum maka politik hukum nasional diarahkan mengakomodasi kepentingan masyarakat termasuk pelaku UMKM, yang ditempatkan sebagai pemilik kedaulatan oleh konstitusi, serta menjadi cita negara hukum dan demokrasi. Pengejawantahannya dilakukan antara lain dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan sesuai kepentingan masyarakatnya di masing-masing daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pelaksanaan pembangunan tersebut melalui proses desentralisasi seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Salah satu kebijakan pemerintah daerah dalam era otonomi daerah adalah pengelolaan keuangan daerah melalui desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan bagian dari politik hukum pengelolaan keuangan daerah yang

⁴⁷² Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Alumni, Bandung, 2011, hlm.23.

bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Atas dasar penyerahan kewenangan tersebut, pemerintah daerah diberikan hak dan wewenang untuk mengelola keuangan daerah berdasarkan tata kelola keuangan yang baik dan tertib (*good financial governance*) menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur dengan penguatan UMKM.

Kebijakan pengelolaan APBD yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dan DPRD setiap tahun harus dapat mengakomodasikan kepentingan publik yang digagas pada setiap tahun. APBD yang dikelola harus berfungsi sebagai alat untuk pembangunan sosial untuk pengentasan kemiskinan, percepatan pembangunan infrastruktur dan dapat menunjang pelaksanaan aktivitas pemerintah daerah, sehingga APBD tidak semata menjadi sarana penyediaan modal pemerintah pusat akan tetapi dapat didistribusikan untuk memobilisasi kegiatan pembangunan pada aspek kehidupan masyarakat termasuk pelaku UMKM.

Konsepsi dasar pembangunan yang menjadi medium penumbuhan UMKM tidak bisa lepas dari pemberdayaan UMKM. Merancang konsepsi dasar pemberdayaan UMKM adalah membangun sistem yang mampu mengeliminir semua masalah yang menyangkut keberhasilan usaha UMKM. Salah satu aspek yang sangat menentukan keberhasilan UMKM adalah kemudahan mengakses modal. Oleh karena itu distribusi anggaran harus lebih banyak membuka aksesibilitas publik dalam penyerapan tenaga kerja, mengatasi pengangguran, mengatasi kesenjangan, dan mengatasi aksesibilitas pasar, bahan baku dan akses modal bagi pelaku usaha.

Pada tahun 2008, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang baru untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Terkait dengan masalah pembiayaan, dalam Undang-Undang ini diatur bahwa penyediaan pembiayaan bagi UMKM dapat disediakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal-hal pokok atau kebijakan secara umum yang berkaitan dengan perluasan akses pendanaan dalam Undang Undang UMKM

tersebut adalah sebagaimana tersebut dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 15, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24.

Faktor pendanaan untuk penguatan modal merupakan kelemahan klasik UMKM. Kapitalisme global dengan kekuatan modal selama ini dengan mudah 'mematikan' UMKM yang terbelit dengan beberapa persoalan modal. Akan tetapi Undang-Undang yang mengatur UMKM tidak mengatur secara jelas dan eksplisit bagaimana peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyediaan modal bagi UMKM. Seharusnya masalah akses mendapatkan modal yang merupakan bagian dari pengembangan usaha perlu diatur secara jelas dan operasional. Undang-Undang UMKM belum menjawab secara riil bagaimana UMKM mendapatkan akses modal atau pembiayaan dengan mudah dengan mempertimbangkan karakteristik dari UMKM itu sendiri. Pengembangan UMKM dalam akses modal belum dilakukan secara utuh melalui adanya penetapan kebijakan di daerah.

Bila dikaitkan dengan pengembangan usaha UMKM, pelaku UMKM sangat mengharapkan kemudahan-kemudahan untuk meningkatkan modal. Oleh karena itu akses ke lembaga perbankan/lembaga keuangan lainnya sebagai sumber utama pembiayaan bagi UMKM sudah seharusnya dibuka selebar-lebarnya,⁴⁷³ akan tetapi harapan tersebut belum terakomodir pengaturannya dalam Undang-Undang UMKM. Pengaturan pemberian kredit oleh perbankan kepada UMKM yang mewajibkan pemberian kredit oleh bank umum kepada UMKM sebesar 20 % dari total portfolio kredit bank yang tertuang dalam PBI Nomor 17/12/PBI/2015 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit dan Pembiayaan oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis dalam rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah juga belum menunjukkan keberpihakan dan keadilan untuk UMKM.

⁴⁷³ Yohanes Usfunan, *Kajian Penggunaan Dana Pemerintah Daerah Untuk Penjaminan Kredit UMKM*, Bank Indonesia – Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2007, hlm. 2. Dijelaskan lebih lanjut bahwa ketangguhan UMKM telah dibuktikan, rata-rata masih tetap eksis hingga saat ini merupakan sifat yang paling karakteristik atau sudah menjadi jati diri UMKM. Karakter tersebut memang dibangun dari tekad untuk bersungguh-sungguh dan kemandirian dalam berusaha. Ketidakmampuan menyediakan agunan atau jaminan pada akhirnya menjadi masalah yang paling mendasar bagi UMKM, dan oleh karena itu sangat diperlukan kebijaksanaan pembinaan dari pemerintah.

Terhadap kesulitan pelaku UMKM untuk mendapatkan kredit atau pembiayaan karena kurangnya agunan, maka diperlukan suatu mekanisme bisnis yang membantu menjembatani informasi *asimetris* yang terjadi antara pihak yang membutuhkan dana (pelaku UMKM) dengan pihak yang memiliki kelebihan dana (lembaga keuangan) khususnya perbankan. Untuk itu pemerintah telah mengenalkan skema penjaminan kredit, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan.

Penjaminan merupakan kegiatan pemberian jaminan atas pemenuhan kewajiban finansial penerima kredit dan/atau pembiayaan karena kurang dipenuhinya syarat agunan. Adanya lembaga penjaminan dimaksud adalah untuk mendorong pendanaan UMKM berdasarkan konsep pembiayaan/kredit. Kelembagaan penjaminan kredit untuk UMKM di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2016 tentang Penjaminan. Dalam Undang-Undang Penjaminan tersebut lembaga penjamin kredit, selain badan usaha milik negara (BUMN) yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum), juga Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perseroan Terbatas, bahkan badan hukum swasta (Perseroan Terbatas), dan koperasi juga dibenarkan untuk menjadi lembaga penjamin kredit.

Adanya lembaga penjamin kredit di Indonesia yang berbentuk Perum, PT dan Koperasi yang bersifat *profit oriented*, tidak sejalan dengan tujuan dibentuknya Lembaga Penjamin Kredit. Penjaminan kredit untuk UMKM merupakan program pemerintah untuk memudahkan akses permodalan ke bank/lembaga keuangan lainnya. Ukuran keberhasilan lembaga penjamin kredit tidak hanya dilihat pada laporan rugi/laba saja, tetapi lebih kepada keberhasilannya mengembangkan UMKM yang *unbankable* menjadi *bankable*. Ketidakjelasan antara menghasilkan *profit* dan disisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial dapat menyebabkan Lembaga Penjamin Kredit tidak fokus terhadap misi utamanya.

Lembaga penjamin sangat dibutuhkan oleh pelaku UMKM yang membutuhkan modal, akan tetapi jumlah dan kapasitas perusahaan penjamin kredit yang dalam perkembangannya tidaklah besar dan banyak. Belum semua

provinsi di Indonesia mempunyai lembaga penjamin kredit seperti Jamkrida. Hal ini disebabkan banyak Pemerintah Daerah belum mempunyai keinginan dan fokus untuk mendirikan Lembaga Penjamin Kredit Daerah, di samping karena masalah keterbatasan modal.

APBD merupakan alat stabilitas pembangunan ekonomi, seharusnya pengelolannya dapat membawa kesejahteraan rakyat, termasuk pelaku UMKM. Untuk mengatasi persebaran lembaga penjaminan kredit yang belum merata perlu dibangun sebuah kesadaran kebangsaan yang utuh bagi kepala daerah dan DPRD untuk mendorong pelaku UMKM dapat mengaskes pembiayaan kepada bank dengan mendirikan Lembaga Penjamin Kredit Daerah (LPKD).

Guna mencegah adanya daerah yang belum mendirikan dan mengembangkan LPKD di tiap daerah (provinsi) maka perlu dibuat peraturan yang mengharuskan pembuatan perda di tiap daerah untuk mendirikan dan mengembangkan LPKD di setiap daerah provinsi untuk mendukung pelaku UMKM mengakses pembiayaan kepada perbankan. Misi pengelolaan daerah harus menekankan pada aspek pelayanan masyarakat, yaitu pelayanan administrasi, kebutuhan dasar dan infrastruktur. Penekanan ini tidak hanya pada besarnya proporsi alokasi anggaran, tapi luasnya manfaat dan besarnya partisipasi masyarakat. Dengan demikian pola pertanggungjawaban keuangan daerah yang sesuai dengan kebutuhan *saintifik* dan praktis memerlukan pula “*public servis reform*” dengan cara: a) merevisi peran dan fungsi sektor publik, b) mengelola anggaran yang meperhatikan “*output*” dan *outcomes*-nya, c) mengubah sistem administrasi personal dengan menempatkan pelayan publik sebagai faktor kunci, d) melakukan pembaharuan hukum, dan e) mereformasi budaya dan nilai-nilai yang mempengaruhi pelaksanaan “*public servant*”.⁴⁷⁴

Pemaknaan keadilan bagi UMKM bukan berdasarkan belas kasihan atau ketidakmampuan dan keberdayaan melalui cara penggratisan atau subsidi yang berlebihan kepada UMKM. Penetapan kebijakan bagi UMKM seharusnya merupakan upaya memberi akses, salah satunya adalah akses pembiayaan UMKM kepada perbankan. Membangun makna keadilan bagi kepentingan

⁴⁷⁴ Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 206.

UMKM sebaiknya dilakukan secara berstruktur, bukan hanya penetapan kebijakan hukum, tetapi pemerintah daerah dituntut harus menyiapkan berbagai agenda untuk mengimplementasikan kebijakan dimaksud, salah satunya dengan mendirikan Lembaga Penjamin Kredit/Jamkrida yang dapat mendukung akses pembiayaan UMKM kepada perbankan. Oleh karena itu pemerintah harus berperan aktif dalam pengembangan industri penjaminan, Dukungan pemerintah harus diberikan secara penuh. Dukungan tersebut dapat dimulai dengan pembentukan payung hukum tentang penyertaan modal dari pemerintah daerah untuk mendirikan Lembaga Penjamin Kredit Daerah.

UMKM diakui memiliki peran dan strategi bagi perekonomian nasional, akan tetapi kelompok ini menghadapi sejumlah persoalan yang menghambat perkembangannya. Menurut survey yang dilakukan oleh World Economic Forum (WEF) 2017-2018, hambatan usaha tertinggi di Indonesia adalah korupsi. Dalam menangani korupsi di Indonesia, dibutuhkan penanganan dan pencegahan dengan memperkuat fungsi pengawasan.

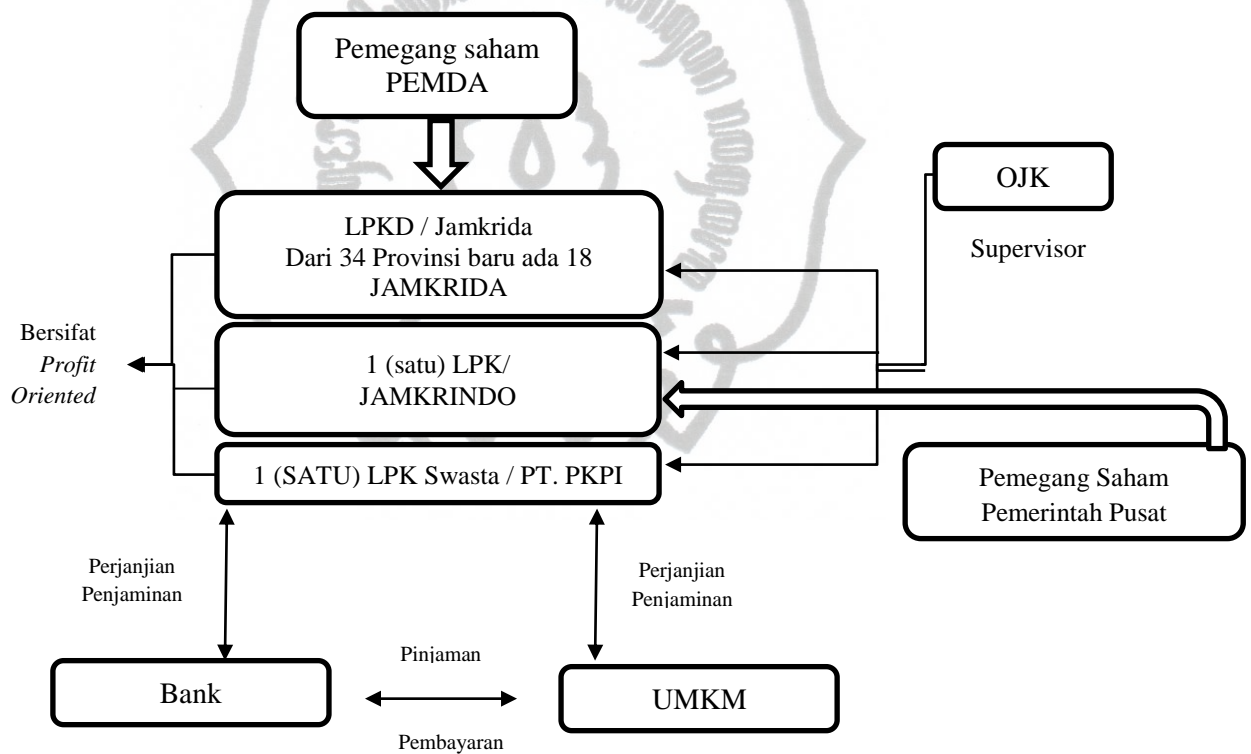
Salah satu tercapainya masyarakat adil dan makmur dibutuhkan pemimpin yang memiliki *a vision* dan *strong leadership*. Menurut Adi Sulistiyono⁴⁷⁵, Presiden dan Wakil Presiden dalam kaitannya dalam pembangunan hukum ekonomi harus mampu memberikan komitmennya yang kuat dan konsisten untuk menjadikan hukum sebagai panglima, yang memandu aktivitas ekonomi dan tegas menghukum bagi pelanggar hukum yang merusak ekonomi bangsa. Untuk itu mereka harus memberikan teladan ketaatan pada hukum, tegas bagi pelanggar hukum yang tindakannya membahayakan ekonomi nasional dan mampu memberantas korupsi.

Untuk mengoptimalkan penjaminan kredit untuk mendorong akses pembiayaan UMKM kepada perbankan, perlu dilakukan pengaturan hukum yang berkelanjutan, dan tidak sededar ‘bongkar pasang’ pasal pasal dalam perundang-undangan. Jadi harus ada komitmen dari pemerintah/pemerintah daerah untuk menjadikan hukum penjaminan kredit dapat mendukung pelaku UMKM mengakses pembiayaan ke Bank, sehingga menghasilkan pertumbuhan

⁴⁷⁵ Adi Sulistiyono, Muhammad Rustamaji, *Op.Cit*, hlm. 146.

ekonomi yang tinggi dan adil, dan juga menjadikan hukum penjaminan kredit sebagai pemandu atau pengaruh agar pertumbuhan itu tidak sekedar angka-angka tapi berkualitas untuk mengurangi kemiskinan, menekan angka pengangguran, mengurangi kesenjangan dan memakmurkan rakyat, sekaligus diperlukan komitmen presiden dan wakil presiden untuk menindak tegas bagi setiap pelanggar hukum yang membahayakan ekonomi nasional.

Dari uraian-uraian tersebut di atas, jika dilihat dari bagan kondisi saat ini tentang penjaminan kredit untuk akses pembiayaan UMKM kepada perbankan adalah sebagai berikut :



The diagram illustrates the credit flow for MSMEs (UMKM) in Indonesia, showing the roles of government, financial institutions, and legal entities.

UU UMKM (Law on MSMEs): Mengatur Peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengembangan LPK dengan membuat Perda pendirian LPK.

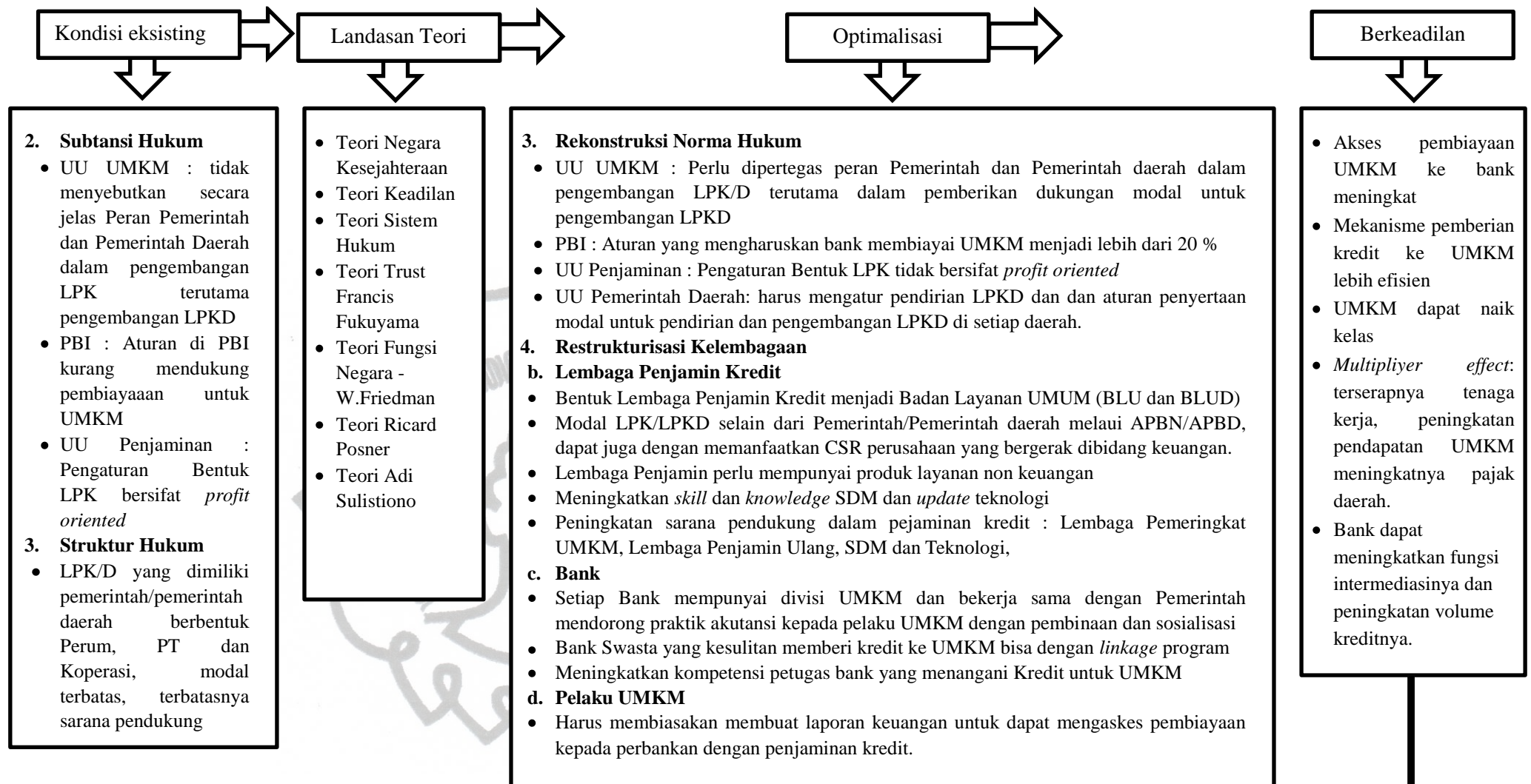
UU Pemerintah Daerah (Law on Regional Government):

- Mengharuskan Pem Daerah membentuk Jamkrinda
- Mengatur penyertaan modal dari pemerintah propinsi, kab/kota utk mendukung Jamkrinda di

Flowchart:

- UU UMKM** leads to **DPRD** and **Pemda**.
- DPRD** leads to **Membuat Aturan Pendirian LPKD**.
- Pemda** leads to **OJK** (Supervisi) and **Subsidi**.
- OJK** leads to **Subsidi**.
- Subsidi** leads to **LPKD / berbentuk (BLU)**, **LPK / Jamkrindo (BLU)**, and **PKPI (PT) / Swasta**.
- LPKD / berbentuk (BLU)** and **LPK / Jamkrindo (BLU)** lead to **Lembaga Penjamin Ulang** (Perjanjian Regaransi).
- PKPI (PT) / Swasta** leads to **CSR Lembaga Keuangan** (Kontibusi modal).
- LPKD / berbentuk (BLU)**, **LPK / Jamkrindo (BLU)**, and **PKPI (PT) / Swasta** lead to **BANK** (Perjanjian Penjaminan).
- BANK** leads to **UMKM** (Pinjaman).
- UMKM** leads to **BANK** (Pembayaran).
- BANK** leads to **PBI No. 17/12/2015** (Prosentase kredit untuk UMKM perlu ditambah menjadi lebih dari 20 %).

Skema Optimalisasi Hukum Dalam Penjaminan Kredit Untuk Akses Pembiayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kepada Perbankan Yang Berkeadilan



- Pelaku UMKM tidak mempunyai laporan keuangan
- Bank dalam pemberian kredit mensyaratkan dengan ketat kriteria 5 C

1. Budaya Hukum

- Lembaga Penjamin: proses persetujuan lama, kemampuan melayani yang tidak efisien, kurangnya sosialisasi kepada bank dan UMKM Bank tidak percaya pada UMKM, pemahaman bank melayani usaha kecil mengandung risiko
- Pelaku UMKM, belum bisa membuat Bank mempercayai *feasibilitas* dari usahanya.



SEBELUM

a. BI/OJK

- mendorong lembaga keuangan/bank menyalurkan dana bagi UMKM dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mendorong lembaga keuangan/bank mau memberikan pembiayaan untuk UMKM dengan penjaminan kredit.

1. Perubahan Paradigma Sektor Keuangan dan UMKM

a. Bank

- Bank perlu melakukan internalisasi nilai-nilai keadilan sosial, dan meningkatkan pemahaman bahwa tugas bank adalah selain *profit oriented* juga menyejahterakan masyarakat.
- Bank harus meningkatkan kepercayaan kepada pelaku UMKM dan mau membiayai pelaku UMKM dengan memanfaatkan penjaminan kredit
- Bank dalam menyelesaikan sengketa bisnis dengan pelaku UMKM dapat menggunakan kearifan lokal

b. Lembaga Penjamin

- Dalam menjalankan visi misi lembaganya harus menerapkan *good corporate government*, dengan tata kelola yang benar, profesional dan akuntabel
- Meningkatkan kepercayaan dengan bank dengan proses klaim yang cepat dan efisien
- Sosialisasi penjaminan kredit kepada pelaku usaha dan bank/lembaga keuangan lainnya

c. Pelaku UMKM

- Meningkatkan hubungan kerja dengan perbankan
- Meningkatkan pengetahuan tentang produk-produk perbankan dan menggunakannya.
- Mempunyai kesadaran untuk naik kelas dengan mempunyai komitmen, memperluas jaringan dan membuat laporan keuangan yang memenuhi standar akuntansi.

2. Konsistensi Politik Hukum Pemerintah

- Peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan akses pembiayaan UMKM harus dibuat secara konsisten dan berkelanjutan
- Komitmen Presiden dan Wakil Presiden menjadikan hukum dalam memandu aktivitas ekonomi dan tegas menghukum bagi pelanggar hukum yang merusak ekonomi bangsa.
- komitmen Presiden dan Wakil Presiden untuk menindak tegas pelanggar hukum yang membahayakan perekonomian nasional.



SESUDAH



PROSES OPTIMALISASI