

## INDEKS SUBJEK

### A

Asuransi gempa 16, 21, 22

### F

Fasilitas umum 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13

### H

*Highest and best us* 1, 2, 11, 13

Harga minyak mentah (ICP) 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67

### I

Insentif pajak 69, 70, 71, 72, 74, 78, 79, 80

### J

Jarak garis lurus 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12

Jarak jalanan 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12

### K

Kredit usaha rakyat 38, 39, 44

### P

Pajak properti 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13

Penerimaan pajak 2, 3, 12

Pengeluaran rumah tangga 15, 20, 25, 26, 27, 28

Pertumbuhan PDB 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80

Pertumbuhan penerimaan pajak 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80

Premi asuransi bencana 15, 19, 29, 32

Proyeksi 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67

### R

Risiko fiskal 37, 38, 44, 50, 51, 52

### U

Usaha mikro, kecil, dan menengah 38

## KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

- **Model Penetapan Pajak Properti berdasarkan Jarak Garis Lurus dan Jarak Jalanan ; Studi Kasus di Bogor Barat**
- **Analisis Kemampuan Bayar Masyarakat dalam Program Asuransi Bencana**
- **Penjaminan Kredit Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) melalui Program Kredit Usaha Rakyat (KUR) yang Menimbulkan Risiko Fiskal**
- **Model Proyeksi Harga Minyak Mentah Indonesia (ICP) Bulanan dengan Metode ARIMA**
- **Analisis Pertumbuhan PDB, Penerimaan Pajak dan Insentif Pajak Bagi Industri Manufaktur**

Kaj Eko & Keu.	Vol. 18	No. 1	Maret 2014	Halaman 1 - 82	ISSN 1410-3249
----------------	---------	-------	------------	----------------	----------------

# PENJAMINAN KREDIT USAHA MIKRO KECIL DAN MENENGAH (UMKM) MELALUI PROGRAM KREDIT USAHA RAKYAT (KUR) YANG MENIMBULKAN RISIKO FISKAL<sup>1</sup>

## *The MSME's Loan Guarantee through KUR Program Implementation Create Fiscal Risk*

**Akhmad Yasin**

Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan  
Jln. Dr. Wahidin No. 1, Jakarta Pusat 10710, DKI Jakarta, Indonesia

Email: akhmadyasin08@gmail.com

Naskah diterima: 25 November 2013

Naskah direvisi: 20 Desember 2013

Disetujui diterbitkan: 6 Maret 2014

### **ABSTRACT**

*This loan guarantee is awarded to viable MSMEs businesses (feasible) but they are not qualified to access credit/financing from banks (nonbankable). The implementation of the micro credit program involves three parties, namely the government, corporate underwriters, and banking. Results of this study is that the position of the government as the representative of the state in the context of business contracts included in the public legal action. Furthermore, public expenditure charged to the budget of income and expenditure (budget) in the form of state capital participation (PMN) and underwriting compensation (IJP) cause the transformation of the juridical laws from the state finances as public finance to privat finance of other legal entity. Fiscal risk would occur if the IJP increased funding requirements and the addition of PMN in guarantor state-owned enterprises (SOEs) are not sufficient so that resulting in the addition of a greater allocation of funds from the state budget. Under the provisions of the legislation of social welfare, fiscal risk status is a consequence of the law of state responsibility which has value, given the weighting of fiscal risk that promotes the interests and welfare of the community.*

*Keywords: fiscal risk, micro, small, and medium enterprises (MSMEs), people business credit (KUR)*

### **ABSTRAK**

Penjaminan kredit diberikan kepada UMKM yang layak secara usaha (*feasible*), tetapi tidak memenuhi syarat untuk mengakses kredit/atau pembiayaan ke bank (*nonbankable*). Pelaksanaan program KUR ini melibatkan tiga pihak yaitu pemerintah, perusahaan penjamin, dan perbankan. Hasil penelitian ini adalah bahwa kedudukan pemerintah selaku wakil negara dalam konteks kontrak bisnis termasuk dalam tindakan hukum publik. Selanjutnya, pengeluaran negara yang dibebankan melalui anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dalam bentuk penyertaan modal negara (PMN) dan imbal jasa penjaminan (IJP) tersebut telah menimbulkan transformasi hukum secara yuridis dari keuangan negara sebagai keuangan publik menjadi keuangan badan hukum lain yang berstatus yuridis badan hukum privat. Risiko fiskal akan terjadi apabila kebutuhan dana IJP meningkat dan penambahan PMN pada badan usaha milik negara (BUMN) penjamin tidak mencukupi sehingga mengakibatkan adanya penambahan alokasi dana yang lebih besar dari APBN. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang kesejahteraan

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan ringkasan tesis penulis pada Magister Hukum, Konsentrasi Hukum Ekonomi, Universitas Indonesia.

rakyat, status risiko fiskal merupakan konsekuensi hukum yang mempunyai nilai tanggung jawab negara, mengingat bobot risiko fiskal yang mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Kata Kunci: kredit usaha rakyat (KUR), usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), risiko fiskal

JEL Classification : K220

## I. PENDAHULUAN

Krisis ekonomi yang melanda kawasan Asia pada tahun 1997, membuat Indonesia menjadi salah satu negara yang terkena dampaknya. Kekuatan ekonomi bangsa menjadi rapuh, banyak perusahaan besar yang gulung tikar, pemutusan hubungan kerja terjadi dimana-mana, dan orang yang hidup di bawah garis kemiskinan pun semakin bertambah. Pada saat itulah, usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) telah membuktikan sebagai sektor yang menjadi tumpuan perekonomian nasional. Usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) memiliki peranan yang signifikan dalam perekonomian nasional.

Hal ini dibuktikan dengan semakin bertambahnya jumlah UMKM dari tahun ke tahun serta penyerapan tenaga kerja. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Koperasi dan UKM, jumlah UMKM dua tahun lalu berkisar 52,8 juta unit usaha. Pada 2011 sudah bertambah menjadi 55,2 juta unit. Jumlah UMKM yang terus meningkat ini diharapkan bisa sebanding dengan penyerapan tenaga kerja. Sebagai catatan, rata-rata UMKM bisa menyerap 3-5 tenaga kerja. Dengan adanya penambahan sekitar 3 juta unit UMKM dalam dua tahun terakhir, jumlah tenaga yang terserap bertambah 15 juta orang. Usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) berkontribusi sebesar 97 persen terhadap penyerapan tenaga kerja di Indonesia. Hal tersebut menunjukkan tingginya kontribusi UMKM terhadap kondisi perekonomian tanah air. Jumlah usaha UKM di Indonesia mencapai sekitar 56,5 juta, 99,8 persennya adalah UMKM.

Namun pada kenyataannya, UMKM masih belum dapat mewujudkan kemampuan dan perannya secara optimal dalam perekonomian nasional. Hal ini disebabkan UMKM masih menghadapi berbagai hambatan dan kendala, baik yang bersifat eksternal maupun internal, dalam bidang produksi dan pengolahan, pemasaran, permodalan, sumber daya manusia dan teknologi, serta iklim usaha yang belum mendukung bagi perkembangannya. Keterbatasan yang dimiliki UMKM baik secara internal maupun eksternal menyebabkan UMKM memiliki kesempatan yang lebih sempit untuk melakukan pengembangan.

Kendala UMKM dari sisi internal, secara umum adalah rendahnya kualitas SDM seperti kurang terampilnya SDM, rendahnya penguasaan teknologi serta manajemen dan informasi pasar. Kendala UMKM dari sisi eksternal antara lain masih menghadapi permasalahan yang terkait dengan terbatasnya penyediaan produk jasa lembaga keuangan, khususnya kredit investasi dan keterbatasan akses pendanaan ke lembaga keuangan. Kondisi tersebut memberikan isyarat bahwa UMKM sepatutnya diberikan bantuan sesuai dengan kebutuhannya. Sehubungan dengan permasalahan secara umum yang dialami oleh UMKM, Badan Pusat Statistik (2003) mengidentifikasi sebagai berikut: (1) Kurang permodalan, (2) Kesulitan dalam pemasaran, (3) Persaingan usaha ketat, (4) Kesulitan bahan baku, (5) Kurang teknis produksi dan keahlian, (6) Keterampilan manajerial kurang, (7) Kurang pengetahuan manajemen, (8) Keuangan, (9) Iklim usaha yang kurang kondusif (perijinan, aturan/perundangan) (Sulaeman, 2004)

Masalah klasik yang dihadapi oleh UMKM selalu terkait dengan penyediaan pembiayaan usaha atau modal usaha. Permodalan tetap menjadi kebutuhan penting untuk menjalankan usahanya, baik modal kerja maupun investasi. Untuk mengatasi sulitnya akses permodalan melalui perbankan, pemerintah telah menggulirkan berbagai macam kredit program.

Untuk menyempurnakan kredit program pemerintah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui program kredit untuk UMKM, pemerintah sejak tahun 2007 menggulirkan program Kredit Usaha Rakyat (KUR) dengan skema pembagian risiko antara pemerintah, perbankan, dan perusahaan penjamin. Program KUR tidak terlepas dari Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM, yang antara lain bertujuan untuk memperluas akses UMKM terhadap pembiayaan dari perbankan (Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, 2011)

KUR yang telah disalurkan oleh bank pelaksana akan mendapatkan Sertifikat Penjaminan dari PT. Askrindo atau Perum Jamkrindo karena penjaminan bersifat otomatis bersyarat. Penjaminan otomatis bersyarat berarti penjaminan dilakukan secara otomatis terhadap setiap permohonan penjaminan dari calon terjamin tanpa analisis terhadap kelayakan usaha calon terjamin (Kementerian Keuangan, 2011). Mekanisme penjaminan kredit ini dipilih karena secara umum UMKM sulit memperoleh akses keuangan ke perbankan karena tidak dapat memenuhi persyaratan agunan. Penjaminan Kredit ditempatkan sebagai pengganti agunan yang dipersyaratkan perbankan kepada UMKM (Mulyono, 2012)

Dalam pelaksanaan penjaminan kredit, didahului adanya perjanjian di antara pemerintah, perusahaan penjamin dan bank pelaksana. Perjanjian antara ketiga pihak tersebut dituangkan dalam bentuk Nota Kesepahaman Bersama (*Memory of Understanding/MoU*). Dalam perjanjian tersebut diatur bahwa pemerintah akan memberikan imbal jasa penjaminan (IJP) dan penyertaan modal negara (PMN) kepada perusahaan penjamin. Sedangkan perusahaan penjamin memberikan jaminan kepada UMKM melalui KUR sebesar 70%. Risiko 30% dijamin oleh bank pelaksana yang terikat dalam program KUR karena dana KUR secara keseluruhan berasal dari dana perbankan. Program penjaminan UMKM melalui KUR menarik untuk dikaji, khususnya terkait dengan pertanyaan bagaimana pelaksanaan program KUR dalam konteks hukum perjanjian dan apakah kebijakan penjaminan kredit melalui KUR sudah mencerminkan tanggung jawab negara. Terkait dengan dua pertanyaan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan program KUR dalam konteks hukum perjanjian dan mengetahui apakah kebijakan penjaminan kredit UMKM melalui program KUR sudah mencerminkan tanggung jawab negara.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Perjanjian sebagai Suatu Perikatan

Perjanjian menurut pasal 1313 KUH Perdata adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih (Subekti dan Tjitrosudibio, 2008). Perikatan dan perjanjian mempunyai hubungan yang sangat erat. Pasal 1233 KUH Perdata mengatur bahwa tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan maupun karena undang-undang (Subekti dan Tjitrosudibio, 2008). Perikatan adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu. Dengan demikian karena kedua-duanya telah saling sepakat untuk saling mengikatkan diri yang satu terhadap yang lain untuk memberikan suatu prestasi tertentu, maka antara mereka ada perikatan, dimana pada pihak yang satu ada hak dan pada pihak yang lain ada kewajiban (Satrio, 1999).

Dalam bentuk apapun juga, pengadaan atau pelaksanaan pemberian kredit, semuanya itu pada hakekatnya yang terjadi adalah perjanjian pinjam-meminjam sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata atau BW) pasal 1754 sampai dengan pasal 1769. Pinjam-meminjam adalah perjanjian dimana pihak yang satu memberikan kepada pihak yang lain suatu jumlah tertentu barang-barang yang menghabis karena pemakaian, dengan syarat bahwa pihak yang terakhir

ini akan mengembalikan sejumlah yang sama dari jenis dan mutu yang sama pula (pasal 1754) (Subekti, 1986).

Perjanjian agar dapat menjadi sah dan mengikat para pihak, perjanjian itu harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1320 KUH Perdata/BW yaitu:

a. Kesepakatan mereka yang mengikatkan diri;

Yang dimaksud dengan kesepakatan di sini adalah adanya rasa ikhlas atau saling memberi dan menerima atau sukarela di antara pihak-pihak yang membuat perjanjian tersebut. Kesepakatan tidak ada apabila kontrak dibuat atas dasar paksaan, penipuan atau kekhilafan.

b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;

Kecakapan di sini artinya para pihak yang membuat kontrak haruslah orang-orang yang oleh hukum dinyatakan sebagai subyek hukum. Pada dasarnya semua orang menurut hukum cakap untuk membuat kontrak, yang tidak cakap adalah orang-orang yang ditentukan hukum, yaitu anak-anak, orang dewasa yang ditempatkan di bawah pengawasan (*curatele*), dan orang sakit jiwa.

c. Suatu hal tertentu;

Hal tertentu maksudnya objek yang diatur kontrak tersebut harus jelas, setidaknya-tidaknya dapat ditentukan. Jadi tidak boleh samar-samar. Hal ini penting untuk memberikan jaminan atau kepastian kepada pihak-pihak dan mencegah timbulnya kontrak fiktif. Semakin jelas semakin baik dengan penjelasan lebih lanjut.

d. Suatu sebab yang tidak terlarang/halal.

Maksudnya isi kontrak tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang sifatnya memaksa, ketertiban umum, dan atau kesusilaan.

Dengan dipenuhinya empat syarat sahnya perjanjian tersebut, maka suatu perjanjian menjadi sah dan mengikat secara hukum bagi para pihak yang membuatnya (Suharnoko, 2009). Sebagaimana ketentuan pasal 1338 KUH Perdata bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Dengan menekankan pada perkataan semua, maka pasal tersebut seolah-olah berisikan suatu pernyataan kepada masyarakat bahwa kita diperbolehkan membuat perjanjian yang berupa dan berisi apa saja (tentang apa saja) dan perjanjian itu akan mengikat mereka yang membuatnya seperti suatu undang-undang. Dengan perkataan lain, dalam soal perjanjian kita diperbolehkan membuat undang-undang bagi kita sendiri (Subekti, Hukum Perjanjian, 2010).

## 2.2. Pengertian Penjaminan

Istilah jaminan kredit bisa diartikan sebagai tanggungan kredit, yang oleh sebagian masyarakat luas dikenal dengan sebutan agunan. Jaminan itu sendiri merupakan tanggungan yang diberikan oleh debitur dan atau pihak ketiga kepada kreditur karena pihak kreditur mempunyai kepentingan bahwa debitur harus memenuhi kewajibannya dalam suatu perikatan (Naja, 2005).

Pengertian jaminan menurut HR Daeng Naja adalah:

a. Jaminan yang diberikan kepada kreditur tersebut, baik berupa hak kebendaan maupun hak perorangan. Hak kebendaan adalah berupa benda berwujud dan benda tidak berwujud, benda bergerak maupun benda tidak bergerak. Hak perorangan adalah penanggungan utang yang diatur dalam pasal 1820 sampai dengan pasal 1850 KUH Perdata,

b. Jaminan yang diberikan kepada kreditur tersebut dapat diberikan oleh debitur sendiri maupun oleh pihak ketiga yang disebut juga penjamin atau penanggung. Jaminan perorangan atau penanggungan hutang selalu diberikan oleh pihak ketiga kepada kreditur. Penanggungan diberikan, baik dengan sepengetahuan ataupun tanpa sepengetahuan debitur bersangkutan,

c. Jaminan yang diberikan kepada kreditur tersebut untuk keamanan dan kepentingan kreditur haruslah diadakan dengan suatu perikatan khusus, perikatan mana bersifat *acesoir* dari perjanjian kredit atau pengakuan hutang yang diadakan antara debitur dan kreditur.

Dalam kegiatan penjaminan, terdapat tiga pihak yang terlibat secara aktif. Ketiga pihak tersebut adalah:

- a. Penjamin adalah perorangan atau lembaga yang memberikan jasa penjaminan bagi kredit atau pembiayaan dan bertanggung jawab untuk memberikan ganti rugi kepada penerima jaminan akibat kegagalan debitur atau terjamin dalam memenuhi kewajibannya sebagaimana diperjanjikan dalam perjanjian kredit/pembiayaan,
- b. Penerima Jaminan adalah kreditor, baik bank maupun bukan bank yang memberikan fasilitas kredit atau pembiayaan kepada debitur atau terjamin, baik kredit uang maupun kredit bukan uang atau kredit barang,
- c. Terjamin adalah badan usaha atau perorangan yang menerima kredit dari penerima jaminan. Dalam perkreditan, terjamin ini dikenal dengan debitur yang umumnya adalah perorangan yang menjalankan suatu usaha produktif atau pelaku usaha mikro, kecil, menengah (UMKM) maupun koperasi.

Secara khusus, pemerintah merupakan pihak yang terlibat aktif dalam program KUR. Keterlibatan pemerintah diperlukan dalam rangka membangun lingkungan sistem keuangan yang kondusif agar UMKM tidak mengalami kesulitan dalam mengakses pembiayaan dari perbankan. Jadi, pemerintah selain sebagai pemrakarsa program KUR melalui penjaminan kredit UMKM, juga bertindak sebagai penanggung jawab dalam pembinaan dan pendampingan selama masa kredit.

### 2.3. Jenis-jenis Jaminan

Jenis-jenis jaminan untuk pemberian kredit menurut hukum Indonesia terbagi menjadi dua jenis, yaitu jaminan perorangan (inmaterial) dan jaminan kebendaan (materiil).

#### a. Jaminan Perorangan (inmateriil).

Jaminan perorangan adalah suatu perjanjian antara kreditor dan pihak ketiga yang menjamin dipenuhinya kewajiban-kewajiban debitur. Jaminan perorangan adalah jaminan yang menimbulkan hubungan langsung terhadap perorangan tertentu yang hanya dapat dipertahankan terhadap debitur tertentu mengenai harta kekayaan debitur pada umumnya (Sofwan, 2001).

Dalam perjanjian jaminan perorangan, pihak ketiga bertindak sebagai penjamin dalam pemenuhan kewajiban debitur, berarti perjanjian jaminan perorangan merupakan janji atau kesanggupan pihak ketiga untuk memenuhi kewajiban debitur apabila debitur ingkar janji (wanprestasi). Dalam jaminan perorangan tidak ada benda tertentu yang diikat dalam jaminan sehingga tidak jelas benda milik pihak ketiga yang dapat dijadikan jaminan apabila debitur ingkar janji (wanprestasi).

Para kreditor pemegang hak jaminan perorangan berkedudukan sebagai kreditor konkuren saja (Naja, 2005). Namun, mengingat sifatnya yang *accessoir* (sebagaimana halnya semua jenis perjanjian adalah *accessoir*), maka seorang penanggung (*borg*) diberikan hak istimewa untuk menuntut agar debitur terlebih dahulu disita lelang harta kekayaannya (*uitgewonnen*), meskipun hak istimewa tersebut boleh ditiadakan dalam perjanjian (Subekti, 1986).

#### b. Jaminan Kebendaan

Menurut ketentuan KUH Perdata, benda dapat dibedakan ke dalam:

- 1) Benda berwujud dan tidak berwujud,
- 2) Benda bergerak dan tidak bergerak,
- 3) Benda yang dapat dihabiskan dan yang tidak dapat dihabiskan (Widjaja, 2007).

Hukum perdata membedakan hak kebendaan menjadi dua jenis:

- 1) Hak kebendaan yang bersifat memberi kenikmatan (*zakelijk genotsrecht*), artinya pemilik hak tersebut dapat menikmati, mengambil manfaat, menggunakan dan mengambil buahnya. Hak ini didapat atas benda milik sendiri dan milik orang lain,

- 2) Hak kebendaan yang bersifat memberi jaminan (*zakelijk zekerheidsrecht*), pemilik hak tidak mempunyai hak untuk menikmati, mengambil manfaat, menggunakan, dan mengambil buah dari bendanya. Benda tersebut dapat dijadikan sebagai jaminan utang. Apabila debitur wanprestasi, maka kreditur berhak menjual benda tersebut untuk pelunasan utangnya (Hartini, 2006). Hak ini terdapat pada gadai yang berupa benda bergerak sebagai jaminan dan hipotik yang berupa benda tetap sebagai jaminan.

Jaminan kebendaan ini bisa berupa benda berwujud dan tidak berwujud (Naja, 2005). Pemberian jaminan kebendaan kepada seorang kreditur tertentu memberikan kepada kreditur tersebut suatu privilege atau kedudukan istimewa terhadap kreditur lainnya (Naja, 2005). Kreditur tersebut mempunyai kedudukan sebagai kreditur preferen yang didahulukan dari kreditur lainnya apabila harta benda debitur disita, dieksekusi dan diperjualbelikan untuk pelunasan hutangnya. Kreditur preferen ini berhak mengambil terlebih dahulu dari hasil eksekusi benda tertentu milik debitur/pemberi jaminan. Hak memberikan kedudukan yang lebih baik kepada kreditur sebagai kreditur preferen karena:

- 1) Kreditur didahulukan dan dimudahkan dalam mengambil pelunasan atas tagihannya dari hasil penjualan sekelompok harta benda atau harta benda tertentu milik debitur,
- 2) Adanya benda tertentu milik debitur yang dipegang oleh kreditur atau terikat pada hak kreditur yang berharga bagi debitur dan dapat memberikan tekanan psikologis terhadap debitur untuk memenuhi kewajibannya dengan baik kepada kreditur (Satrio, J., 2007).

#### 2.4. Kredit

Pemberian kredit merupakan kegiatan usaha paling utama yang dilakukan oleh bank. Pendapatan terbesar dari usaha bank ini berasal dari usaha perkreditan, pendapatan itu berupa bunga dan provisi. Istilah kredit sangat dikenal oleh masyarakat kita baik di desa-desa terpencil maupun kota besar. Istilah kredit ini berasal dari bahasa Romawi "*credere*" yang berarti percaya.

Pengertian kredit menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan, atau pembagian hasil keuntungan.

#### 2.5. Pengertian UMKM

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM, mendefinisikan UMKM adalah sebagai berikut:

- a. Usaha mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro,
- b. Usaha kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria usaha kecil,
- c. Usaha menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan,
- d. Usaha besar adalah usaha ekonomi produktif yang dilakukan oleh badan usaha dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan lebih besar dari usaha menengah, yang meliputi usaha

nasional milik negara atau swasta, usaha patungan, dan usaha asing yang melakukan kegiatan ekonomi di Indonesia,

- e. Dunia usaha adalah usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah, dan usaha besar yang melakukan kegiatan ekonomi di Indonesia dan berdomisili di Indonesia.

Kriteria UMKM menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 antara lain sebagai berikut:

a. Usaha Mikro:

- 1) Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50.000.000, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha,
- 2) Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp300.000.000.

b. Usaha Kecil:

- 1) Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp50.000.000 sampai dengan paling banyak Rp500.000.000, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha,
- 2) Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp300.000.000 sampai dengan paling banyak Rp2.500.000.000.

c. Usaha Menengah:

- 1) Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp500.000.000 sampai dengan paling banyak Rp10.000.000.000, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha,
- 2) Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp2.500.000.000 sampai dengan paling banyak Rp50.000.000.000.

## 2.6. Kredit Usaha Rakyat

Kredit Usaha Rakyat (KUR) adalah kredit/pembiayaan modal kerja dan atau investasi kepada UMKMK di bidang usaha yang produktif dan layak namun belum *bankable* dengan plafon sampai dengan Rp500.000.000; (lima ratus juta rupiah) yang dijamin oleh Perusahaan Penjamin. Usaha Produktif adalah Usaha untuk menghasilkan barang atau jasa untuk memberikan nilai tambah dan meningkatkan pendapatan bagi pelaku usaha. Usaha layak adalah usaha calon debitur yang menguntungkan/memberikan laba sehingga mampu membayar bunga/margin dan mengembalikan seluruh hutang/kewajiban pokok kredit/pembiayaan dalam jangka waktu yang disepakati antara bank pelaksana dengan debitur KUR dan memberikan sisa keuntungan untuk mengembangkan usahanya. Nonbankable adalah UMKMK yang belum dapat memenuhi persyaratan perkreditan/pembiayaan dari bank pelaksana antara lain dalam penyediaan agunan dan pemenuhan persyaratan perkreditan/pembiayaan yang sesuai dengan ketentuan bank pelaksana.

## 2.7. Risiko Fiskal

Nota Keuangan dan RAPBN 2013 dalam subbab risiko fiskal mendefinisikan risiko fiskal sebagai segala sesuatu yang di masa mendatang dapat menimbulkan tekanan fiskal terhadap APBN. Definisi ini berubah dari definisi sebelumnya dimana risiko fiskal didefinisikan sebagai potensi tambahan defisit APBN yang disebabkan oleh sesuatu di luar kendali Pemerintah. Perubahan definisi ini didasari atas kondisi bahwa risiko terhadap APBN tidak hanya berupa tambahan defisit yang hanya terkait dengan pendapatan dan belanja negara, tetapi juga berupa adanya tekanan di sisi pembiayaan.

Di samping pengertian risiko fiskal sebagaimana tersebut di atas, ada beberapa definisi risiko fiskal yang berasal dari berbagai sumber, antara lain risiko fiskal adalah *as source of financial stress that could face a government in the future* (Hana Polackova Brixi and Allen Schick, 2002). Risiko fiskal adalah sumber tekanan finansial yang mungkin dihadapi oleh pemerintah di masa mendatang. Sedangkan menurut *International Monetary Fund (IMF)*, pengertian risiko fiskal adalah *"the possibility of deviations in fiscal variables from what was expected at the time of the budget or other forecast"* (Cebotari, 2008).

### III. METODOLOGI

Penelitian yang digunakan dalam penulisan paper ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya (Soekanto, 2010). Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini bersifat deskriptif evaluatif, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, dan gejala-gejala lainnya serta untuk menilai program-program yang dijalankan (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990). Data dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode penelitian deskriptif. Penganalisisan kualitatif deskriptif ini berdasarkan pada analisis yuridis sistematis yang dikombinasikan dengan analisis azas-azas hukum.

### IV. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

#### 4.1. Kedudukan sebagai Subyek Hukum

Hukum diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu hukum publik dan hukum privat. Hukum publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan negara atau negara dengan warga negara. Sementara hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan antara satu orang dengan orang lain atau subyek hukum lain dengan menitikberatkan pada kepentingan perseorangan. Berdasarkan pengertian tersebut dapat diambil suatu kesimpulan bahwa subyek hukum perdata terdiri atas orang dan badan hukum. Subyek hukum merupakan segala sesuatu yang memiliki hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum. Subyek hukum adalah pendukung hak, yaitu manusia atau badan yang menurut hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak.

Di samping subyek hukum orang, hukum juga mengenal badan hukum sebagai subyek hukum. Sebagai subyek hukum, badan hukum memiliki hak dan kewajiban yang sama sebagaimana halnya orang perorangan, kecuali hak dan kewajiban yang bersifat personal yang hanya dapat dilakukan oleh orang perorangan karena kodratnya seperti menikah dan mempunyai anak.

Badan hukum adalah suatu perkumpulan/organisasi yang oleh hukum diperlakukan seperti seorang manusia, yaitu sebagai pemegang hak-hak dan kewajiban-kewajiban, dapat memiliki kekayaan, dapat menggugat dan digugat di muka pengadilan. Contoh: Perseroan Terbatas (PT), yayasan. Negara juga merupakan badan hukum (R. Subekti dan Tjitrosoedibio, 1996). Negara selaku badan hukum publik hanya dapat melaksanakan kewenangannya melalui organnya yang diwakili pemerintah sebagai otoritas publik.

Badan hukum itu terbagi menjadi dua bagian, yaitu:

#### a. Badan Hukum Publik

Badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan oleh negara untuk kepentingan publik atau negara. Badan-badan hukum ini merupakan badan-badan negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Badan hukum publik mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik baik yang mengikat umum, misal UU Perpajakan dan yang tidak mengikat umum, misal UU APBN. Contoh badan hukum publik adalah Negara Republik Indonesia, Pemda Tingkat I dan II, Bank Indonesia dan bank-bank milik negara lainnya, serta Perusahaan milik negara/BUMN.

#### b. Badan Hukum Privat

Badan hukum privat/keperdataan adalah badan hukum yang didirikan untuk kepentingan individu. Badan hukum ini merupakan badan hukum milik swasta yang didirikan oleh individu-individu untuk tujuan tertentu dan berdasarkan hukum yang berlaku secara sah. Badan hukum privat tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum.

Contoh badan hukum privat ini adalah Perseroan Terbatas, Firma, Persekutuan Komanditer (CV), Perbankan, Koperasi, Partai politik, dan Yayasan.

Agar dapat dikatakan memiliki *rechtsbevoegdheid* atau kemampuan hukum (pasal 29 KUH Perdata), badan hukum memerlukan syarat yuridis formal dan empat syarat materiil, yaitu mempunyai kekayaan terpisah, mempunyai tujuan tertentu, mempunyai kepentingan tertentu, dan mempunyai organisasi tertentu (Atmaja, 2010).

#### 4.2. Bentuk Perjanjian

Suatu perjanjian/kontrak antara para pihak dapat dituangkan dalam bentuk kesepakatan bersama, salah satu bentuknya dikenal dengan istilah *Memorandum of Understanding* (MoU). Dasar hukum pembuatan MoU ini adalah pasal 1338 KUH Perdata yang berbunyi: "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya." *Memorandum of Understanding* merupakan dasar penyusunan kontrak pada masa datang yang didasarkan pada hasil permufakatan para pihak, baik secara lisan maupun tertulis. *Memorandum of Understanding* dapat juga diartikan sebagai nota kesepahaman yang dibuat antara subyek hukum yang satu dengan subyek hukum lainnya, baik dalam suatu negara maupun antarnegara untuk melakukan kerja sama dalam berbagai aspek kehidupan dan jangka waktunya tertentu (Salim HS, Abdullah dan Wiwiek Wahyuningsih, 2008).

Unsur-unsur yang terkandung dalam MoU antara lain adalah bahwa:

- a. MoU sebagai perjanjian pendahuluan,
- b. Isi MoU mengenai hal-hal yang pokok, dan
- c. Isi MoU dimasukkan dalam kontrak (Salim HS, Abdullah dan Wiwiek Wahyuningsih, 2008).

Oleh karena MoU ini merupakan perjanjian pendahuluan, maka seyogyanya diikuti dan dijabarkan dalam perjanjian lain yang mengaturnya secara detail. Agar MoU mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka isinya harus dimasukkan ke dalam kontrak. Meskipun *memorandum of understanding* ini tidak ditemukan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengaturnya, tetapi substansinya berisi kesepakatan para pihak tentang hal-hal yang bersifat umum.

Adapun jenis-jenis perjanjian yang biasa digunakan oleh pemerintah antara lain adalah (Safri Nugraha, 2005):

##### a. Perjanjian Perdata Biasa

Macam perjanjian ini paling sering digunakan. Contohnya jual beli alat keperluan kantor, sewa menyewa, pemborongan pekerjaan. Perjanjian mengakibatkan dipertanggungjawabkannya harta kekayaan negara guna memenuhi perjanjian tersebut. Harta kekayaan negara dikuasai oleh lembaga hukum publik baik di pusat maupun daerah.

##### b. Perjanjian mengenai Wewenang Pemerintah

Terjadi antara Badan Administrasi Negara dan warga masyarakat, yang diperjanjikan mengenai cara badan administrasi negara menggunakan wewenang pemerintah. Biasanya disebut perjanjian menurut hukum publik untuk membedakan dengan perjanjian perdata biasa yang bersumber pada kewenangan bebas pemerintah. Pemerintah tidak dapat selamanya terikat pada perjanjian tersebut, pemerintah dibenarkan menyimpang dari perjanjian kalau terjadi perubahan dalam masyarakat yang tidak tergambarkan sebelumnya pada waktu perjanjian dibuat.

##### c. Perjanjian mengenai Kebijakan yang akan Dilaksanakan

Obyek perjanjian adalah mengenai hak kebendaan (harta kekayaan) pemerintah yang dimasukkan sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang ditempuhnya. Pada dasarnya hukum administrasi negara mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat sesuai dengan norma hukum Tata Usaha Negara. Bila penyesuaiannya lebih dapat dipenuhi dengan menggunakan hukum perdata, tidak ada salahnya digunakan. Apalagi kalau tidak tersedia instrumen hukum publik

sebagai jalur alternatifnya. Dalam keadaan demikian, hukum perdata yang berfungsi sebagai instrumen pemerintah untuk mencapai tujuan kebijakan.

d. Perjanjian Mengenai Jual Beli Barang dan Jasa

Distribusi listrik, air minum, gas, telepon masih dilakukan oleh perusahaan yang dikelola pemerintah (Badan Usaha Milik Negara), walaupun ada kecenderungan privatisasi. Tata cara distribusi tidak diatur terperinci dalam peraturan pokok, yang diatur hanya hubungan hukum sebagai penjual, pembeli barang/jasa, dan ada kewenangan untuk membuat perjanjian dengan pihak ketiga. Rinciannya tergantung pada stelsel perjanjian antara penjual dan pembeli. Pada umumnya perjanjian merupakan kontrak standar, yang sudah ditentukan syarat/kondisi perjanjiannya secara sepihak oleh salah satu pihak.

#### 4.3. Kedudukan Hukum Pemerintah dalam Penjaminan Kredit UMKM Melalui KUR

Pemerintah selaku lembaga publik, dalam tindakan-tindakan bisnisnya tidak bisa dilepaskan dari tindakan hukum perdata. Namun, pemerintah bukan sebagai subyek hukum karena dia hanya sekedar alat dari subyek hukum badan hukum yang bernama negara. Pemerintah dalam melaksanakan pemerintahannya bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering tampil dengan "*twee petten*" dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat (HR, 2011). Negara dalam melakukan tindakan hukum selain dapat melakukan tindakan hukum publik, dia pun dapat melakukan tindakan hukum perdata. Dalam hal melakukan tindakan hukum perdata, negara sepenuhnya tunduk pada norma-norma hukum perdata dan dalam kedudukan hukum perdata ia kehilangan imunitas publiknya sehingga dalam hal berperkara ia dapat digugat dan menggugat di hadapan pengadilan negeri sama halnya dengan anggota masyarakat biasa.

Negara sebagai badan hukum publik yang independen, juga menyanggah hak dan kewajiban sebagaimana layaknya subyek hukum lainnya, baik orang perorangan maupun badan hukum perdata, dan badan hukum publik lainnya. Namun sedikit berbeda dari badan hukum publik lainnya, keanggotaan dalam suatu negara tidaklah bersifat sukarela. Negara merupakan organisasi yang unik, memiliki otoritas yang bersifat memaksa di atas subyek hukum pribadi yang menjadi warga negaranya. Walaupun demikian, pengurusan, pengelolaan atau penyelenggaraan jalannya negara tidak luput dari mekanisme pertanggungjawaban oleh para pengurus, pengelola atau penyelenggara negara (Wijaya, 2002).

#### 4.4. Kedudukan Hukum Perusahaan Penjamin Kredit dan Penerima Jaminan dalam Program KUR

BUMN sebagai badan hukum ditetapkan oleh undang-undang. Terdapat dua macam BUMN yaitu Persero dan Perum. Bagi Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (Pasal 11 UU BUMN). UU Perseroan Terbatas yang berlaku sekarang adalah UU No. 40 Tahun 2007. Persero memperoleh status badan hukum setelah akta pendirian disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM. Kemudian Pasal 7 Ayat (4) UU PT menegaskan bahwa Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.

Ketentuan ini menegaskan bahwa perbuatan hukum korporasi/perseroan sebagai badan hukum perseroan/korporasi mulai diakui eksistensinya sebagai subyek hukum sejak tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) mengenai pengesahan badan hukum perseroan (Freddy Harris dan Teddy Anggoro, 2010), dan sejak saat itu perseroan juga tunduk pada hukum privat. Sedangkan untuk Perum berlaku ketentuan Pasal 35 UU BUMN yang menyebutkan, Perum didirikan dengan Peraturan Pemerintah, dan memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya

Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Dengan demikian akta pendirian Perum tidak perlu dilakukan pengesahan seperti Persero.

Badan hukum sebagai subyek hukum mempunyai kewenangan melakukan perbuatan hukum seperti halnya orang, tetapi perbuatan hukum itu hanya terbatas pada bidang hukum harta kekayaan. Oleh karena itu, hukum yang berlaku terhadap kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN adalah lingkungan kuasa hukum privat dan tidak berlaku lingkungan kuasa hukum publik (*publiekrechtstelijke rechtsgebeid*) yang berlaku sebelum kekayaan negara tersebut dipisahkan pada BUMN. Lingkungan kuasa hukum atau *rechtsgebeid* ini berlaku otomatis ketika suatu badan hukum publik melakukan perbuatan hukum di lingkungan hukum perdata. Lingkungan kuasa hukum perdata ini berlaku pula pada saat perbankan yang berstatus BUMN memberikan pinjaman atau kredit kepada nasabah mereka. Oleh karena status hukum bank BUMN tersebut adalah badan hukum perdata yang tidak mungkin mengeluarkan kebijakan publik terhadap perbuatan hukum memberikan kredit yang bukan merupakan perbuatan melanggar hukum oleh bank BUMN kepada nasabahnya ini pun berlaku lingkungan kuasa hukum perdata dan bukan lingkungan kuasa hukum publik (Atmaja, 2010).

Apabila suatu badan hukum berbentuk badan atau lembaga, maka dalam mekanisme pelaksanaannya badan hukum bertindak dengan perantara pengurus-pengurusnya. Lebih lanjut, pertanggungjawaban korporasi menjadi tidak berlaku atas BUMN sebab pertanggungjawaban korporasi muncul dari sebuah pengakuan BUMN sebagai subjek hukum. Ketika terjadi dispute antara BUMN dengan badan hukum lain dalam lingkup keperdataan maka direksi yang mewakili BUMN di pengadilan sebagaimana presiden sebagai perwakilan negara. Namun dalam lingkup hukum pidana, maka perbuatan pengurus yang dianggap melanggar hukum harus dianggap sebagai perbuatan masing-masing individu sebagai subyek hukum..

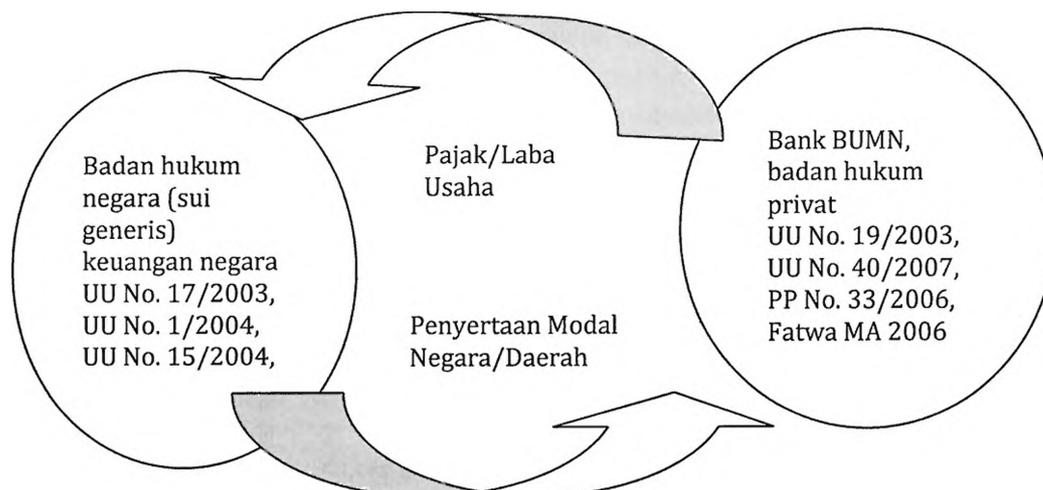
#### **4.5. Penjaminan Kredit UMKM sebagai Tanggung Jawab Negara**

##### **4.5.1. Aspek Hukum Penyertaan Modal Negara dan Imbal Jasa Penjaminan**

Penyertaan modal negara pada PT. Askrindo dan Perum Jamkrindo merupakan bentuk peran serta pemerintah dalam usaha pengembangan dan pemberdayaan UMKM melalui program KUR. Sebagaimana diketahui, bahwa PMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, maka bilamana kekayaan negara telah disetorkan pada BUMN (Persero) dalam rangka pelaksanaan tugas menyejahterakan rakyat melalui kegiatan penyertaan modal negara, maka uang negara telah bertransformasi hukum status yuridis dari keuangan negara sebagai keuangan publik menjadi keuangan badan hukum lain yang berstatus yuridis badan hukum privat. Terhadap keuangan negara yang dipisahkan tersebut tidak lagi berlaku ketentuan APBN/APBD, tetapi berlaku ketentuan hukum privat dalam hal ini Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan ketentuan dalam KUH Perdata (Atmaja, 2010).

Di lain pihak, dalam pelaksanaan program KUR ini, terdapat beban APBN yang tidak bersumber dari penyertaan modal negara saja, tetapi juga berasal dari imbal jasa penjaminan (IJP). Pemerintah harus menanggung pembayaran imbal jasa penjaminan (IJP). Pembayaran IJP ini bertujuan untuk menutup seluruh biaya yang timbul atas jasa penjaminan program KUR. Biaya-biaya tersebut berupa biaya operasional perusahaan penjamin kredit dan biaya klaim yang diajukan oleh bank pelaksana.

Pengeluaran negara yang dibebankan melalui APBN dalam bentuk IJP tersebut telah menimbulkan transformasi hukum secara yuridis dari keuangan negara sebagai keuangan publik menjadi keuangan badan hukum lain yang berstatus yuridis badan hukum privat. Hal ini dikarenakan IJP yang diberikan kepada perusahaan penjamin kredit berasal dari anggaran pemerintah, digunakan oleh kedua perusahaan penjamin tersebut untuk biaya operasional dan biaya klaim, dan harus dipertanggungjawabkan secara korporasi. Oleh karena itu, sebagaimana status hukum PMN, maka status hukum IJP ini pun sama dengan PMN.



Sumber: Arifin P. Soeria Atmadja, Keuangan Publik

**Gambar 4.1.** Transformasi Hukum Status Uang Publik Menjadi Uang Privat.

Jika melihat status PMN dan IJP, maka dapat diketahui bahwa kedua jenis pengeluaran negara tersebut sudah berubah status hukumnya yaitu dari keuangan negara sebagai badan hukum publik menjadi keuangan badan hukum privat. Oleh karena itu, PMN dan IJP yang telah diserahkan kepada BUMN dan menjadi bagian aset atau kekayaan BUMN maka berlaku hukum privat. Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya.

Berdasarkan keterangan tersebut dapat disimpulkan bahwa kekayaan BUMN Persero maupun Perum sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara. Kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN secara yuridis formal harusnya sudah menjadi hak milik BUMN. Oleh karena itu, kekayaan negara yang dipisahkan tersebut semestinya dikelola secara korporasi oleh persero atau BUMN tersebut. Namun, dalam prakteknya saat ini, negara masih menganggap bahwa PMN pada BUMN tersebut masih sebagai bagian dari kekayaan negara. Hal ini mengacu pada pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Jika persero atau BUMN melalui para pengurusnya melakukan kesalahan dalam pengambilan kebijakan yang berakibat pada meruginya BUMN, maka bisa dikenakan pasal telah merugikan keuangan negara.

Tuduhan bahwa direksi-direksi BUMN telah merugikan keuangan negara bisa merupakan bentuk salah pengertian tentang keuangan negara. Berdasarkan pasal 4 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dinyatakan bahwa terhadap perseroan berlaku undang-undang perseroan, anggaran dasar perseroan dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Begitu pula terhadap BUMN juga berlaku undang-undang BUMN, anggaran dasar, dan ketentuan perundang-undangan lainnya, sebagaimana pasal 3 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Jadi, tidak semestinya PMN dan IJP sebagai kekayaan negara yang dipisahkan masih tetap diatur dengan undang-undang keuangan negara.

Dalam melakukan transaksi bisnis, BUMN tidak dapat dilepaskan dari adanya utang-piutang. Jika terjadi piutang bermasalah, apakah piutang BUMN termasuk piutang yang harus ditagihkan kepada negara? Terkait hal ini perlu kiranya kita memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa piutang badan usaha yang dikuasai negara (bank BUMN) tidak perlu menyerahkan piutang (tagihan) kepada Panitia Urusan Piutang negara (PUPN) atau Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), Kementerian Keuangan. Terdapat dua jenis piutang negara sesuai dengan UU PUPN yaitu piutang negara dan piutang badan yang secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara. Dalam hal ini, termasuk piutang bank-bank BUMN yang langsung atau tidak langsung dikuasai negara.

Menurut Mahkamah Konstitusi, penyelesaian piutang BUMN termasuk bank BUMN masih terdapat dua aturan yang berlaku yakni UU PUPN dan UU Perbendaharaan Negara serta UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi. Oleh karena itu, piutang bank BUMN setelah berlakunya UU No. 1 Tahun 2004, UU BUMN, dan UU Perseroan Terbatas bukan lagi piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya ke PUPN. Piutang BUMN dan bank-bank BUMN dapat diselesaikan sendiri oleh manajemen masing-masing BUMN dan bank BUMN berdasarkan prinsip-prinsip yang sehat.

#### 4.5.2. Risiko Fiskal sebagai Bentuk Tanggung Jawab Negara dalam Menyejahterakan Masyarakat

Pengertian dan ruang lingkup risiko fiskal perlu menggunakan tolok ukur kelayakan dalam menentukannya secara hukum, yaitu:

- a. Risiko fiskal yang ditetapkan merupakan kebijakan, kegiatan atau program yang dilakukan tidak melanggar hukum atau peraturan perundang-undangan,
- b. Kebijakan, kegiatan, atau program yang menimbulkan risiko fiskal bukan bersifat spekulasi,
- c. Penetapan risiko fiskal tidak menyimpang dari kebijakan APBN dan keuangan negara secara keseluruhan,
- d. Tidak menyimpang dari kebijakan umum ekonomi makro yang ditetapkan pemerintah dan DPR (Fiskal, Laporan Akhir Sinkronisasi Pengelolaan Risiko Fiskal, 2008).

Pemberdayaan UMKM melalui penjaminan kredit merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam memberikan kesejahteraan bagi warganya. Pelaku UMKM ketika mendapatkan kemudahan dalam mengakses kredit untuk modal investasi dan modal kerja sehingga mampu mengembangkan usahanya dapat membawa pada peningkatan pendapatan melalui laba mereka. Semakin tinggi tingkat pendapatan mereka, maka semakin besar nilai investasi atau tabungan mereka. Ketika masyarakat sudah sadar terhadap perlunya investasi untuk masa depannya maka tingkat kesejahteraan merekapun akan meningkat.

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara atau rakyatnya dalam rangka memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah selaku penyelenggara negara harus melaksanakan kepentingan publik yaitu dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat. Jadi, perlu adanya suatu pelayanan terhadap seluruh kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Penjaminan kredit UMKM melalui program KUR bisa menjadi salah satu bentuk kewajiban atau tanggung jawab negara untuk memenuhi hajat hidup orang banyak dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Mengingat program KUR ditopang oleh dana APBN yang besar dalam bentuk penyertaan modal untuk ekspansi penjaminan KUR dan pembayaran IJP untuk menutup seluruh biaya penjaminan, maka keberlangsungan program KUR juga akan ditentukan oleh seberapa besar risiko fiskal yang timbul.

Risiko fiskal terjadi apabila anggaran yang telah disediakan oleh pemerintah di dalam APBN tidak mencukupi untuk mendukung pencapaian program KUR yang telah ditetapkan, sehingga mengakibatkan adanya penambahan alokasi dana yang lebih besar. Risiko fiskal keberlangsungan program KUR meliputi:

- a. Kemungkinan meningkatnya kebutuhan dana IJP untuk menutup biaya penjaminan program KUR,
- b. Kemungkinan tidak mencukupinya dana PMN untuk membantu peningkatan kapasitas perusahaan penjamin sebagaimana yang telah ditargetkan (Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, 2011).

Apabila teori transformasi dikaitkan dengan keuangan negara, hakekatnya risiko fiskal yang termuat dalam APBN adalah risiko yang berkaitan dengan kedudukan negara sebagai badan hukum publik. Namun, jika pengertian dan ruang lingkup keuangan negara disandarkan pada aturan pasal 1 dan

2, khususnya huruf g dan i UU No. 17/2003 justru menghasilkan kompleksitas risiko dan ketidakpastian yang akan mempersulit pemerintah untuk melakukan manajemen risikonya (Atmaja, 2010).

Risiko fiskal pada penjaminan kredit UMKM melalui program KUR ini tetap mengacu pada tanggung jawab negara yang akan menjadi beban keuangan negara serta secara langsung maupun tidak langsung berdampak pada keberlangsungan anggaran negara (Indonesia, 2011). Ada empat hal yang seharusnya dipertimbangkan sebagai risiko fiskal dalam perluasan peran dan aktivitas pemerintah dalam ekonomi, yaitu (1) Pemerintah tidak dapat memberlakukan suatu kondisi sebagai risiko fiskal jika kondisinya berlaku mundur, (2) Semua kebijakan dan perbuatan negara sebagai badan hukum publik saja yang dapat ditetapkan sebagai risiko fiskal dalam undang-undang APBN dengan alasan yang sejelas-jelasnya, (3) Pemerintah dilarang menyatakan risiko fiskal hanya mendasarkan pada peraturan kebijakan saja, (4) Terhadap risiko fiskal dilarang diterapkan perluasan keuangan negara (Indonesia, 2011).

Oleh karena itu, perlu dirumuskan kerangka hukum yang menjamin peran dan aktivitas pemerintah dalam kegiatan ekonominya. Kerangka hukum yang perlu dirumuskan antara lain beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam konteks publik, tindakan pemerintah di satu pihak berpotensi menimbulkan kerugian negara dari sisi APBN. Di pihak lain, tindakan pemerintah dapat menimbulkan kerugian dalam konteks investasi melalui interaksi pemerintah dengan badan hukum privat.

Penentuan karakteristik risiko fiskal sebagai kewajiban publik negara lebih bersifat "necessary, but not sufficient," karena ada kemungkinan negara harus menanggung kewajiban subyek hukum lain di luar negara. Namun, tindakan itu dilakukan pemerintah sebagai langkah pendukung agar kondisi subyek hukum tersebut tidak mengganggu perekonomian nasional secara menyeluruh (Fiskal, 2008).

## V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

### 5.1. Kesimpulan

Program KUR ini melibatkan tiga pihak yaitu pemerintah yang diwakili oleh enam kementerian teknis, perusahaan penjamin, dan perbankan. Ketiga pihak ini terikat dalam suatu perjanjian atau kesepakatan bersama yang dituangkan dalam bentuk *Memorandum of Understanding* (MoU). Kedudukan pemerintah selaku wakil negara dalam konteks kontrak bisnis termasuk dalam tindakan hukum publik, di sisi lain, tindakan pemerintah tersebut termasuk dalam konteks hukum perdata. Dalam kedudukan pemerintah selaku subjek hukum perdata maka statusnya sama dengan subjek hukum perdata lainnya, dia bisa kehilangan imunitas publiknya sehingga dalam berperkara dia dapat digugat dan menggugat di hadapan pengadilan sebagaimana halnya dengan anggota masyarakat biasa. Oleh karena itu, pada perjanjian penjaminan kredit UMKM ini pemerintah wajib tunduk pada ketentuan hukum privat yang mengatur tentang perjanjian.

Untuk mendukung program KUR ini pemerintah telah mengalokasikan anggaran negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui Penyertaan Modal Negara (PMN) kepada BUMN penjamin kredit UMKM. Selain pemberian dan penambahan PMN, pemerintah juga mengalokasikan pendanaan yang juga bersumber dari APBN dalam bentuk Imbal Jasa Penjaminan (IJP). PMN sebagaimana disebutkan dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN merupakan bagian dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan ketentuan pasal 4 UU No. 19 Tahun 2003, dengan dipisahkannya PMN dari APBN, maka PMN putus hubungannya dengan APBN dan kekayaan negara yang dimasukkan kepada BUMN beralih hak kepemilikannya menjadi kekayaan BUMN, bukan lagi sebagai milik negara. Hal ini sesuai dengan syarat yuridis formal dan materiil sebagai badan hukum, yaitu badan

hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurusnya. Pengeluaran negara yang dibebankan melalui APBN dalam bentuk PMN dan IJP tersebut telah menimbulkan transformasi hukum secara yuridis dari keuangan negara sebagai keuangan publik menjadi keuangan badan hukum lain yang berstatus yuridis badan hukum privat. Risiko fiskal akan terjadi apabila kebutuhan dana IJP meningkat dan penambahan PMN pada BUMN penjamin tidak mencukupi sehingga mengakibatkan adanya penambahan alokasi dana yang lebih besar dari APBN.

## 5.2. Rekomendasi Kebijakan

Dasar hukum perjanjian penjaminan kredit UMKM melalui KUR berupa Nota Kesepahaman Bersama/*memorandum of understanding* (MoU). Oleh karena nota kesepahaman bersama memiliki asas kepastian hukum yang dapat berlaku sebagai undang-undang bagi para pembuatnya, hendaknya para pihak harus melaksanakan substansi kontrak berdasarkan kepercayaan yang teguh dan kemauan baik para pihak. Apabila timbul wanprestasi di antara para pihak dalam melaksanakan klausul-klausul yang diperjanjikan, maka pihak yang dirugikan dapat menuntut pihak yang melakukan wanprestasi untuk memberikan ganti rugi.

Pelaksanaan program KUR ini masih memerlukan evaluasi mendalam terkait belum banyak masyarakat yang tidak mengetahui adanya program ini dan adanya kekurangtepat sasaran. Oleh karena itu, perlu adanya sosialisasi, evaluasi dan monitoring oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sehingga program ini dapat langsung menyentuh kebutuhan masyarakat kecil dan optimal pencapaian tujuannya. Di samping itu, pengeluaran negara sebesar apapun demi menunaikan kewajibannya kepada rakyat harus berlandaskan kekuatan hukum formil sehingga mempunyai kepastian hukum dalam pengelolaan keuangan negara. Sebesar apapun keuangan negara yang terpakai harus dipertanggungjawabkan dengan benar. Oleh karenanya pemerintah sebijak mungkin dapat mengelola keuangan negara secara cermat agar potensi defisit anggaran dapat diminimalisir. Pemerintah juga harus melakukan evaluasi dan monitoring terhadap IJP dan PMN yang telah dikeluarkan dari dana APBN tersebut dalam rangka menghindari penyelewengan yang dapat berakibat merugikan keuangan negara sehingga dapat menambah potensi defisit APBN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, Arifin P. Soeria. (2010). *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Cebotari, Aliona, dkk, ed. (2008). *Fiscal Risk: Sources, Disclosure, and Management*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Fiskal, P. P. (2008). *Laporan Akhir Sinkronisasi Pengelolaan Risiko Fiskal*. Jakarta: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal.
- Harris, Freddy dan Teddy Anggoro. (2010). *Hukum Perseroan Terbatas Kewajiban Pemberitahuan oleh Direksi*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hana Polackova Brix and Allen Schick. (2002). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks*. New York: Oxford University Press.
- Hartini, Rahayu. (2006). *Hukum Komersial*, Malang: UMM Press.
- HR, Ridwan. (2011). *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Indonesia, U. (2011). *Laporan Akhir Kajian Kerangka Hukum Keuangan Negara Terkait Perluasan Peran dan Aktivitas Negara dalam Transaksi Ekonomi*. Jakarta: LPEM, FE UI.
- Kementerian Keuangan. (2011). *"Laporan Kegiatan Kajian Risiko Fiskal atas Kesenambungan Program KUR,"* Jakarta: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal.

- Mulyono, "Sekapur Sirih Usaha Penjaminan," (<http://mulyono-oke.blogspot.com>), diunduh pada Selasa, 2 Oktober 2012.
- Naja, Hasanuddin Rahman Daeng. (2005). *Hukum Kredit dan Bank Garansi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti.
- Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal. (2011). *Risiko Fiskal atas Kesenambungan Program Kredit Usaha Rakyat*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- R. Subekti dan Tjitrosoedibio. (1996). *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramitha.
- Safri Nugraha, et. al, (2005). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Salim HS, Abdullah dan Wiwiek Wahyuningsih. (2008). *Perancangan Kontrak dan Memorandum of Understanding (MoU)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Satrio, J. (1999). *Hukum Perikatan-Perikatan pada Umumnya*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Satrio, J. (2007). *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, S. (2010). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (1990). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sofwan, S. S. (2001). *Hukum Jaminan Indonesia, Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Subekti (1986). *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, Bandung: PT. Alumni.
- Subekti. (2010). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: PT. Intermedia.
- Subekti dan Tjitrosudibio. (2008). *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Suharnoko. (2009). *Hukum Perjanjian, Teori dan Analisa Kasus*, Jakarta: Kencana.
- Sulaeman, Suhendar. (2004). "Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah dalam Menghadapi Pasar Regional dan Global," Infokop, Nomor 25, Tahun XX.
- Widjaja, Gunawan. (2002). *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Widjaja, G. (2007). *Seri Hukum Bisnis: Memahami Prinsip Keterbukaan dalam Hukum Perdata*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

