KREDIT USAHA RAKYAT (KUR): *"INDONESIAN WAY"* UNTUK MENSEJAHTERAKAN RAKYAT INDONESIA

Oleh : Syahrir Ika[1], R.Nurhidayat dan Mutaqin[2]

Peneliti BKF pada Pusat Kebijakan Sektor Keuangan (PKSK) Kementerian Keuangan RI
Email : syahrir-ika.mm@gmail.com;

Abstrak

Kredit Usaha Rakyat (KUR) adalah kredit atau pembiayaan modal kerja dan/atau investasi kepada UMKMK di bidang usaha yang produktif dan layak, akan tetapi belum bankable dengan plafond sampai dengan Rp 500 juta yang dijamin oleh perusahaan penjaminan. Pada era pemerintahan SBY, penyaluran KUR pola penjaminan ini mencapai lebih dari Rp 100 triliun. Namun, beberapa studi menunjukkan sebagian besar penyaluran KUR salah sasaran karena disalurkan ke nasabah yang bankable. Selain itu, jumlah nasabah KUR juga cenderung stagnan, masih di bawah 5 juta nasabah sejak digulirkan tahun 2007. Pemerintahan Jokowi menggantikan KUR pola penjaminan dengan KUR pola subsidi bunga, di mana bank diminta menyalurkan KUR dengan bunga yang rendah, semula 12% kemudian diturunkan lagi menjadi 9%. Pemerintah memberikan subsidi bunga sebesar biaya bank dikurangi bunga yang dibayarkan nasabah kepada bank pelaksana. Namun, penyaluran KUR pola subsidi bunga ini berpotensi salah sasaran karena lembaga yang menyalurkan adalah bank yang lebih memprioritaskan nasabah-nasabah yang bankable. Konsekuensinya, upaya pemerintah untuk menarik banyak nasabah baru yang non bankable ke program KUR mengalami hambatan. Kajian ini merekomendasikan agar pemerintah perlu mendesain KUR pola alternatif yang disalurkan tidak oleh bank, melainkan oleh Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) dengan target nasabah yang berbeda dengan nasabah bank. Sistemnya bisa mengadopsi sistem factoring, di mana LKBB harus menyerahkan pitang lancarnya ke PIP (Pusat Investasi Pemerintah). PIP akan melakukan investasi ke LKBB dan selanjutnya LKBB menyalurkan KUR kepada nasabah maksimum senilai piutang lancar yang dipunyai LKBB yang bersangkutan. Cara ini diharapkan dapat memperluas basis nasabah KUR dan memitigasi risiko kredit macet. Dua skema KUR ini bisa berjalan seiring karena lembaga penyalurnya beda, begitu juga target nasabahnya. Cara ini bisa lebih produktif untuk mensejahterakan orang miskin.

Kata kunci : Kemiskinan, UMKM, KUR, penjaminan, subsidi bunga, Fectoring

A. PENDAHULUAN

Penduduk Indonesia sudah melampaui 250 juta jiwa. Dalam kacamata bisnis, jumlah penduduk (baca : tenaga kerja) yang banyak bisa menjadi asset, tetapi bisa juga menjadi beban perusahaan. Tenaga kerja yang banyak bisa menjadi asset bila mereka produktif atau memberikan kontribusi riil kepada kinerja perusahaan. Sebaliknya, tenaga kerja yang banyak bisa menjadi beban bila mereka tidak produktif atau tidak memberikan kontribusi pada kinerja perusahaan. Mereka yang tidak berkontribusi pada perusahaan bisa diberhentikan atau dikurangi penghasilannya. Praktik ini tunduk pada prinsip "*costs and benefits*".

Aksi korporasi seperti ini tidak berlaku bagi manajemen negara. Dalam perspektif negara, semua penduduk, apakah produktif atau tidak produktif, harus dilihat sebagai asset negara. Negara tidak boleh memandang penduduk yang banyak sebagai beban. Negara harus melindungi dan memberikan pelayanan yang adil (*equal*) kepada semua penduduk. Mereka

[1] Peneliti Utama pada Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan
[2] Peneliti Muda pada Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan

yang rajin atau malas, mereka yang pintar atau kurang pintar, mereka yang sehat atau sedang sakit, mereka yang tinggal di kota atau di desa, pria atau wanita, warna kulit putih atau hitam, semuanya harus mendapat perlakukan yang sama dan dilindungi oleh negara. Prinsip *equal* ini disebutkan dalam Pancasila sila ke-5, yaitu "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Walaupun demikian, ada golongan masyarakat tertentu, di mana konstitusi mengamanatkan agar dipelihara oleh negara, yaitu "fakir miskin dan anak terlentar" (UUD 1945 pasal 34 ayat 1). Kata "dipelihara" dalam pasal 34 ayat 1 tersebut bisa ditafsir sebagai menjaga, merawat, mengelola, mendidik, membiarkan tumbuh, menyelamatkan dan melindungi mereka dari bahaya (Subekan,2016)[3]. Apeldoorn menginterpretasi kata "dipelihara negara" sebagai kewajiban negara yang sifatnya imperatif (bersifat memaksa)[4]. Dalam tafsir hukum, pasal ini merupakan jelmaan dari sisi positif dari bangsa Indonesia bahwa ada jaminan konstitusional yang mengatur kewajiban Negara di bidang kesejahteraan sosial. Menurut (Hidayat, 2014)[5], filosofi lahirnya Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 adalah untuk melindungi mereka yang mengalami *kemiskinan*. Sebagai penyelenggara negara, tugas pemerintah adalah menciptakan kemakmuran atau kesejehteraan bagi semua penduduk dan memperkecil ketimpangan pendapatan, baik antarpenduduk maupun antarwilayah. Caranya adalah meningkatkan "*accesibility*".

Semua negara memilik pandandangan yang sama mengenai filosofi ini. Hal yang membedakan antara satu negara dengan negara lain adalah pada caranya, yang tercermin dari kebijakan dan program-program pemberdayaan masyarakat. Perbedaan lain adalah pada komitmen dan kesungguhan pemerintah dalam mengurusi rakyatnya. Inilah yang membedakan suatu negara bisa atau tidak bisa tumbuh lebih cepat menjadi negara makmur dan maju dibandingkan dengan negara lain. Ada negara yang berhasil mengentaskan kemiskinan, ada negara yang sulit sekali mengentaskan kemiskinan. Negara yang sulit mengentaskan kemiskinan, dapat dipastikan memilih cara yang "kurang tepat" untuk mengurusi rakyatnya, terutama masyarakat miskin. Bisa jadi pemerintah memiliki program banyak untuk mensejehterakan rakyatnya, tetapi gagal dijalankan karena terhambat berbagai persoalan struktural dan pemerintah tidak memiliki komitmen yang kuat (*less of commitment*). Sebaliknya, pemerintah di negara lain mungkin hanya memiliki satu atau dua program saja untuk mensejahetrakan rakyatnya, tetapi berhasil dijalankan karena pemerintahnya tidak memiliki problema struktural yang serius dan memiliki komitmen yang kuat (*strong of commitment*).

Dalam kasus Indonesia, komitmen pemerintah dalam mensejahterakan orang miskin sebenarnya cukup kuat, tetapi terjebak pada problema struktural. Banyak sekali program yang diluncurkan pemerintah, tetapi kurang menyentuh orang miskin. Pemerintah mengalokasikan belanja subsidi yang besar dalam APBN, akan tetapi salah sasaran karena

---

[3] Achmad Subekan adalah Widyaiswara pada Balai Diklat Malang. Lihat artikelnya berjudul Fakir Miskin dan Anak Terlantar Dipelihara Oleh Negara? http://www.bppk.depkeu.go.id/berita-malang/150-publikasi/artikel/artikel-keuangan-umum/19908-fakir-miskin-dan-anak-anak-terlantar-dipelihara-oleh-negara, diakses tanggal 16 Juni 2016.

[4] L.J. Van Apeldoorn dalam Teddy Anggoro, dalam artikelnya berjudul *"Jangan Salah Mengartikan Hak".* https://hukumdankeadilan.wordpress.com/2014/04/01/jangan-salah-mengartikan-hak-oleh-teddy-anggoro/, diakses tanggal 16 Juni 2016.

[5] Hidauat (2014), *Menggugat Negara : Pasal 34 ayat (1(UUD Tahun 1945*. Direktoral Jenderal Badan Peradilan Agama, Mahkamah Agung RI.

mengalir ke golongan ekonomi menengah lapisan atas dan golongan atas. Kondisi ini berlangsung cukup lama dan pemerintah kurang berani mengoreksinya. Orang kaya yang mestinya menyumbang pajak ke negara, malah diberi subsidi oleh pemerintah. Usaha menengah, kecil, dan mikro (UMKM), kurang berkembang karena mereka tidak mendapatkan insentif dan subsidi yang memadai. Promblema ini lebih menonjol pada susbdi BBM. Pemerintah baru bisa keluar dari problema ini di penghujung pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

Keberpihakan fiskal yang kurang tepat sasaran ini menyebabkan pengentasan kemiskinan di Indonesia menjadi kurang efektif. Jumlah penduduk miskin masih sangat banyak. BPS melaporkan jumlah penduduk miskin per Maret 2015 mencapai sekitar 28, 59 juta orang atau 11,22 persen penduduk Indonesia[6]. Bila dibandingkan dengan posisi September 2014, terjadi pertambahan jumlah penduduk miskin sebanyak 860 ribu orang (Kompas, 15 September 2015)[7]. Selain itu, ketimpangan pendapatan antar penduduk juga kian lebar. Kepala Perwakilan Bank Dunia untuk Indonesia Rodrigo A. Chaves menyatakan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mengagumkan selama lima belas tahun terakhir ternyata tak berbanding lurus dengan pengurangan ketimpangan ekonomi masyarakatnya (Tempo, 8 Desember 2015[8]). Pertumbuhan ekonomi menguntungkan warga terkaya 20 persen, tapi 80 persen populasi tertinggal di belakang.

Menurut Chaves, ketimpangan di Indonesia kini adalah yang tertinggi dalam sejarah. Chaves menjelaskan koefisien gini atau indikator yang menunjukkan tingkat ketimpangan di Indonesia pada 2000 tercatat sebesar 30 dan naik menjadi 41 pada 2014. Penyebabnya, kata Chaves, pertumbuhan pendapatan 10 persen orang terkaya Indonesia tiga kali lipat lebih cepat daripada pertumbuhan 40 persen warga termiskin. Hal tersebut berbanding terbalik dengan negara tetangga, seperti Malaysia, Filipina, Thailand, dan Vietnam yang berhasil menurunkan atau menstabilkan koefisien gini mereka[9]. Pemerintah Indonesia tidak menampik penilaian Bank Dunia. Dalam merespon data Bank Dunia tersebut, Deputi Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Rahma Iryanti mengakui bahwa tenaga kerja di Indonesia saat ini yang mencapai 120 juta jiwa (dari 240 juta jiwa), sekitar 50% berpendidikan sekolah dasar dan bekerja informal di sektor mikro, khususnya di bidang pertanian pedesaan (Tempo, 8 Desember 2015).

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi persoalan ini. Setiap presiden memiliki cara sendiri-sendiri untuk mengentaskan kemiskinan. Persiden Soeharto misalnya, menggerakan para petani dan nelayan melalui program Bimbingan Masal (Bimas) atau yang lebih dikenal dengan “Inpres 10”. Soeharto juga menjalankan program Kredit Usaha

---

[6] BPS. http://bps.go.id/brs/view/1158/

[7] Kompas, 15 September 2015. Tajuk : *Penduduk Miskin Indonesia Bertambah 860.000 orang.*

[8] Tempo, 8 Desember 2015. Tajuk : *Bank Dunia :Pertumbuhan Bagus, Ketimpangan Indonesia Parah.*

[9] Bank Dunia mengelompokkan penduduk ke dalam tiga kelompok sesuai dengan besarnya pendapatan: 40% penduduk dengan pendapatan rendah, 40% penduduk dengan pendapatan menengah dan 20 % penduduk dengan pendapatan tinggi. Kategori ketimpangan ditentukan dengan menggunakan kriteria seperti berikut: a. Jika proporsi jumlah pendapatan dari penduduk yang masuk kategori 40 persen terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk kurang dari 12 persen dikategorikan ketimpangan pendapatan tinggi. b. Jika proporsi jumlah pendapatan penduduk yang masuk kategori 40 persen terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk kurang dari 12-17 persen dikategorikan ketimpangan pendapatan sedang/menengah. c. Jika proporsi jumlah pendapatan dari penduduk yang masuk kategori 40 persen terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk kurang dari 17 persen dikategorikan ketimpangan pendapatan rendah

Tani (KUT) sebagai jalan keluar untuk mengatasi kelemahan-kelemahan pada program Bimas. Pada era pemerintahan SBY, pemerintah mulai mendorong keuangan iklusif (*financial inclusion*) secara lebih massif. Pemerintah mengganti program KUT dengan program Kredit Usaha Rakyat (KUR). Pemerintah menuyebut KUT sebagai salah satu program "*pro poor*".

Dana KUR bersumber dari perbankan, sementara pemerintah berperan memberikan penjamianan terhadap risiko kredit macet. Pemerintah memberikan penyertaan modal negara (PMN) kepada BUMN (PT Askrindo dan PT Jamkrindo) yang ditugaskan sebagai penjamin KUR yang macet. Presiden SBY menargetkan dalam lima tahun (2009-2014) harus dapat menyalurkan dana KUR sebanyak Rp 100 triliun atau Rp 20 triliun per tahun. Program ini menjangkau usaha mikro dan sangat mikro yang tidak *bankable*, terutama dari sisi agunan (*collateral*). Kesuksesan program KUR sangat ditentukan oleh kapasitas dan kapabilitas lembaga keuangan, baik bank maupun bukan bank, untuk menyalurkan kredit. Bila kapasitas lembaga keuangan tidak mencukupi target pemerintah, maka pemerintah perlu intervensi melalui berbagai instrument fiskal yang ada. Beberapa penelitian mengkomfirmasi pentingnya keterkaitan antara penguatan sektor keuangan dan penurunan kemiskinan, misalnya penelitiaan yang dilakukan oleh Beck et al (2004), Green et al (2006), Honohan (2004), dan Claessen and Feijen (2006)[10].

Pada era pemerintahan Joko Widodo (Jokowi), pemerintah tidak membuat skema baru mengakseskan UMKM ke lembaga keuangan. Pemerintah memutuskan melanjutkan program KUR yang dicanangkan oleh SBY dengan membenahi hal-hal yang dinilai masih lemah. KUR dengan pola penjaminan pemerintah yang dijalankan pada pemerintahan SBY dirubah menjadi KUR pola subsidi bunga. Tingkat bunga KUR juga diturunkan dari sekitar 20% menjadi 12% dan kemudian diturunkan lagi menjadi 9%. Presiden Jokowi juga meminta dana KUR harus disalurkan lebih banyak lagi agar bisa menjangkau banyak penduduk miskin, baik di perdesaan maupun perkotaan. Tidak saja Rp 100 miliar, tetapi lebih dari itu untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan rayat.

Persoalannya apakah dana KUR yang j demikian besar terseut disalurkan tepat sasaran dan apakah memberikan dampak positif kesejahteraan rakyat, khususnya golongan masyarakat miskin? Kajian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan misi program KUR, berbagai skema KUR yang telah diimplementasikan, perkembangan realisasi KUR, dan masalah-masalah yang dihadapi, serta merekomendasikan solusi untuk perbaikan di masa depan.

B. Metode Penelitian

1. Mertode Analisis

Kajian ini menggunakan "metode analisis deskriptif" mengenai konsep dan implementasi KUR yang mencakup definisi, tujuan, skema, perkembangan penyalurannya, efektifitas penyaluran, dan masalah atau kendala-kendala yang dihadapi. Untuk menilai sasaran KUR, digunakan hipotesis sbb : KUR disalurkan kepada usaha Mikro dan Kecil yang *feasible* tetapi tidak atau belum *bankable*. Penyaluran KUR di luar batasan ini dinilai sebagai salah sasaran.

[10] Lihat juga artikel yang ditulis Rakhmindyarto dan Syaifullah berjudul Keuangan Inklusif dan Pengentasan Kemiskinan, http://www.kemenkeu.go.id/Artikel/keuangan-inklusif-dan-pengentasan-kemiskinan.

Untuk menilai dampak program KUR, digunakan hipotesis sbb : Bila usaha Mikro dan Kecil mengalami tambahan asset, omzet, dan tambahan tenaga kerja, maka program KUR dapat dinilai dapat meningkatkan kesejahteraan, minimal bagi nasabah yang bersangkutan. Untuk menilai program KUR dapat meningkatkan inklusivitas keuangan, hipotesisnya sbb : Bila dana KUR lebih banyak disalurkan kepada usaha Ritel, maka inklusivitas keuangannya rendah. Bila tidak ada aturan atau kebijakan yang mengatur proporsi penyaluran KUR antara usaha Mikro dan usaha Ritel, maka skema KUR tersebut tidak dapat menjawab tujuan atau misi KUR itu sendiri. Bila dana KUR sedikit yang dialokasikan ke sektor pertanian, maka penyaluran KUR kurang efektif mensejahaterakan rakyat miskin. Alat analisis yang digunakan hanya terbatas pada analisis table dan grafik, tanpa melakukan uji hipotesis.

2. Pengumpulan Data

Kajian ini hanya menggunakan data sekunder. Data utama yang dikumpulkan meliputi berbagai regulasi atau kebijakan terkait KUR, data BPS terkait penduduk miskin dan UMKM, data dari Kementerian/Lembaga terkait skema KUR dan penyaluran KUR, serta laporan hasil penelitian tentang KUR, baik yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan maupun Perguruan Tinggi dan Lembaga Penelitian lainnya.

C. REVIU KEPUSTAKAAN

1. Penduduk Miskin

Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Berdasarkan definisi ini, maka yang disebut dengan penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan[11]. Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin (BPS, 2016) [12].

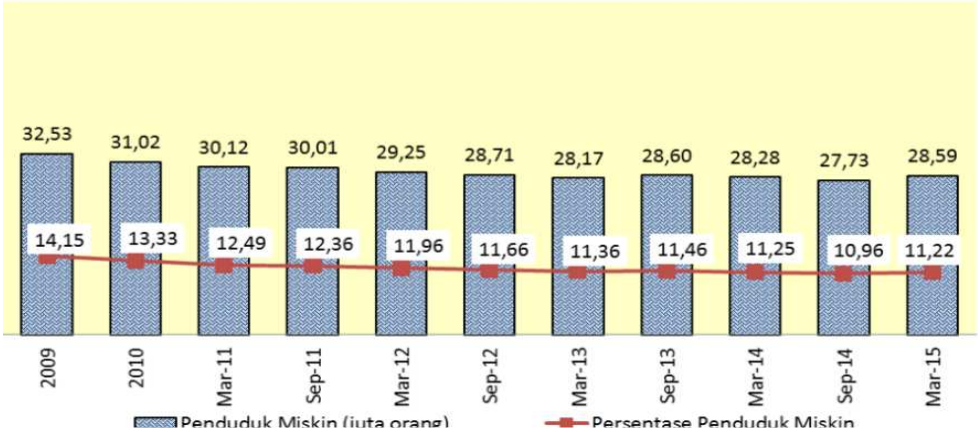
Formula yang digunakan BPS untuk menghitung garis kemiskinan adalah : *GK = GKM + GKNM,* di mana : GK = Garis Kemiskinan, GKM = Garis Kemiskinan Makanan, dan GKNM = Garis Kemiskinan Non Makan. Sedangkan pesentase penduduk miskin dihitung menggunakan *Head Count Index (HCI-P0).* Indeks ini menggambarkan persentase penduduk yang berada di bawah Garis Kemiskinan (GK). Berdasarkan konsep ini, BPS menghitung persentase penduduk miskin di Indonesia sebagaimana terlihat pada lihat Grafik B-1. Pada tahun 2009, jumlah penduduk miskin mencapai 32,53 juta orang (14,15%), sementara pada tahun 2015 (Maret) turun menjadi 28, 59 juta orang (11,22%). Dengan demikian, dalam 6 tahun terakhir,

[11]Konsep dasar Garis Kemiskinan yang menjadi pedoman BPS adalah sbb : (i) Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). https://www.bps.go.id/Subjek/view/id/23, diakses tanggal 13 Juni 2016.

[12]Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll). Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan. https://www.bps.go.id/Subjek/view/id/23, diakses tanggal 13 Juni 2016

Indonesia mampu menekan jumlah orang miskin sekitar 3,63 juta orang atau 605 ribu orang per tahun.

Grafik B-1 : Jumlah Persentase Penduduk Miskin di Indonesia (2009-2015)



Sumber : BPS (dalam katadata.co.id)

Namun, jumlah penduduk miskin pada Maret 2015 bertambah sebanyak 2,39 juta orang dibandingkan dengan kondisi Maret 2014 yang sebesar 28,18 juta orang (10,96 persen). Bila memperhatikan angka ini (28,59 juta orang) cukup melegakan karena telah berkurang sebanyak 3,63 juta orang dibandingkan dengan tahun 2009. Namun, bila jumlah ini ditambah dengan penduduk yang masuk kategori "hampir miskin", maka jumlah penduduk miskin bisa mencapai dua kalinya. Menurut Direktur Ketahanan Sosial BPS Hamonangan Ritonga ada 27,12 juta orang tergolong "hampir miskin". Pendapatan per kapita dari penduduk yang rentan miskin ini, berkisar antara Rp 233 ribu hingga Rp 280 ribu per bulan. Jadi sebetulnya yang perlu diperhatikan pemerintah itu sekitar 50 juta orang (detikFinance, 7 Juli 2011). Menurut Ritonga, hampir miskin" ini rentan jadi miskin karena mereka dekat-dekat dengan jatuh miskin tidak jauh dari kemiskinan. Sekalinya inflasi meningkat, kenaikan harga, tiba-tiba BBM bersubsidi dinaikkan, harga beras naik dan pemberian raskin terganggu, langsung mereka jatuh miskin. Berdasarkan BPS ini, fokus pemerintah dalam pengentasan kemiskinan mestinya tidak memnggunakan angka 28,59 juta orang, tetapi 53,12 juta orang atau sekitar 22% penduduk Indonesia (orang miskin + orang hampir miskin). Jumlah ini sama dengan 55,74 juta orang yang menerima KKS (Kartu Keluarga Sejahtera).

Pemerintah memiliki komitmen yang kuat dalam mengentaskan kemiskinan. Hal ini tercermin dari target penduduk miskin dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2014-2019 sebesar 7,8% atau turun 3,42% dibandingkan dengan posisi Maret 2015. Untuk mencapai target ini, menurut Firmansyah (2015)[13], Pengentasan kemiskinan harus menjadi program prioritas pemerintahan Joko Widodo[14]. Firmansyah mengusulkan perlu ada gugus tugas nasional yang khusus mensinergikan program pengentasan kemiskinan.

[13] Prof. Firmansyah adalah Mantan Staf Khusus Presiden SBY bidang Ekonomi. Kini, ia menjabat Rektor Universitas Paramidina-Jakarta.
[14] BERITA SATU.com, 27 Seprtember 2015. Tajuk : *Penduduk Miskin Bertambang, Pemerintah Diminta Siapkan Program Khusus*.

2. Indeks Kemiskinan

Masalah kemiskinan bukan hanya sekadar berapa jumlah dan persentase penduduk miskin, tetapi juga seberapa dalam dan parahnya kemiskinan tersebut. Dengan mengetahui dimensi kedalam kemiskinan dan keparahan kemiskinan, pemerintah bisa mendesain langkah-langkah penanggulangannya (TM2K,2012)[15]. BPS mendefiniskan Indeks Kedalaman Kemiskinan (*Poverty Gap Index*) sebagai ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk dari garis kemiskinan. Sedangkan Indeks Keparahan Kemiskinan (*Proverty Severity Index*) memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin. Semakin tinggi nilai indeks, semakin tinggi ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin.

BPS melaporkan bahwa Indeks Keparahan Kemiskinan di Indonesia mengalami peningkatan tiga tahun sebelumnya. Pada tahun 2015 (Maret), Indeks Keparahan Kemiskinan mencapai 0,535 atau lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2012 (0,473), 2013 (0,432), dan 2014 (0,435). Suryamin mengatakan makin besar indeks keparahan kemiskinan, maka beda pengeluaran antar penduduk miskin makin jauh. Bila dilihat sebarannya di daerah, Indeks Keparahan Kemiskinan yang terkecil di Sulawesi Barat (0,07) dan tertinggi di Bali (1,44).

Sementara indeks kedalaman kemiskinan mengukur jarak pengeluaran penduduk miskin dengan garis kemiskinan. Makin tinggi indeks kedalaman kemiskinan, makin menjauh jarak antara pengeluaran dari garis kemiskinan (Kompas, 15 September 2015[16]). BPS melaporkan pada Maret 2015, indeks kedalaman kemiskinan berada di level 1,971 atau meningkat dibandingkan Maret 2014 (1,753), Maret 2013 (1,745), dan Maret 2013 (1,880). Bila dilihat sebarannya di daerah, Indeks Kedalam Kemiskinan yang terkecil di Sulawesi Barat (0,070) dan tertinggi di Bali (1,440).

Kedua indeks ini bisa digunakan pemerintah sebagai basis data dalam mengimplementasikan KUR karena salah satu persoalan dalam mengimplemenasikan KUR adalah pada data orang miskin dan data usaha mikro dan kecil (UKM). Perbedaan data yang dimiliki oleh BPS dan Kementerian atau Lembaga lain menyebabkan penetapan sasaran penerima dana KUR mnenjadi berbeda. Perbedaan ini terkait dengan perbedaan kriteria yang digunakan masing-masing lembaga. Mestinya pegangan utama data penduduk miskin dan UMKM adalah data yang bersumber dari BPS, karena kriterianya lebih jelas, mengacu kepada *best practices* dan bisa diketahui *by name by address.*

3. Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM)

Penduduk miskin atau yang berada di bawah garis kemiskinan umumnya membuka usaha kecil-kecilan, tidak memiliki badan usaha, bermodal kecil bahkan sangat kecil, tingkat pendidikan umumnya SD dan SMP bahkan dan memiliki tanggungan keluarga yang cukup banyak (sekitar 4-6 orang per Kepala Keluarga). Sebagian besar dari mereka belum mampu akses ke lembaga keuangan, khususnya perbankan. Namun, penggolongan usaha mikro, kecil,

---

[15] TMP2K adalah Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (http://data.tnp2k.go.id/?q=content/indeks-kedalaman-kemiskinan-dan-indeks-keparahan-kemiskinan), diakses tanggal 13 Juni 2016.

[16] Tajuk : *Kemsikinan Maret 2015 Lebih Parah Ketimbang Tiga Tahun Lalu.*

dan menengah, belum ada definisi yang standard, padahal penggolongan usaha ini penting untuk mengetahui data UMKM dalam rangka menetapkan sasaran program KUR.

Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) sudah mendefinisikan UMKM sbb : Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria, yaitu asset maksimum Rp 50 Juta dan Omzet maksimum Rp 300 juta rupiah. Usaha Kecil usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang 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 , yaitu asset antara 50 juta s/d Rp 500 juta dan omzet antara Rp 300 juta s/d Rp 2,5 Miliar rupiah. Sedangkan Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan 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 (omzet) tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, yaitu asset antara Rp 500 juta s/d Rp 10 Miliar dan omzet antara Rp 2,5 Miliar s/d Rp 50 Miliar rupiah.

Definisi atau kriteria usaha ini seringkali menyulitkan dalam praktiknya. Suatu usaha bisa saja memiliki asset masuk kategori usaha menengah, tetapi memiliki omzet yang rendah dan masuk ketogori kecil kecil. Begitu juga sebaliknya, suatu usaha memiliki asset masuk kategori usaha kecil, tetapi memiliki omzet masuk kategori usaha menengah. Karena itu, BPS membuat definisi sendiri agar mempermudah lembaga ini melakukan sensus. BPS menggunakan pendekatan jumlah tenaga kerja yang berkerja pada usaha tersebut. Usaha mikro adalah usaha yang memiliki pekerja kurang dari 5 orang, termasuk tambahan anggota keluarga yang tidak dibayar. Usaha kecil adalah usaha yang memiliki pekerja 5 sampai 19 orang. Sedangkan Usaha Menengah adalah usaha yang memiliki pekerja 19 sampai 99 orang. Dengan definisi ini, berarti usaha yang melibatkan 100 pekerja atau lebih tergolong sebagai usaha besar.

Definisi BPS ini mirip dengan definisi Bank Dunia, yang menyebutkan bahwa Usaha kecil adalah usaha yang memiliki pekerja kurang dari 20 orang. Sedangkan Usaha Menengah adalah usas**a** yang memiliki pekerja 20 sampai 250 orang dan memiliki asset = US$ 500 ribu di luar tanah dan banguan. Berbeda dengan BPS, Bank Dunia menambah kriteria asset pada Usaha Menengah. Bank Dunia tidak membuat kriteria Usaha Mikro. Usaha jenis ini dimasukan dalam ketegori Usaha Kecil.

Bank Indonesia (BI) juga membuat sendiri klasifikasi tentang UMKM. SK. Direktur BI No.31/24//Kep/DER tanggal 5 Mei 1998 menyebutkan sbb : (i) Usaha mikro adalah usaha yang dijalankan oleh rakyat miskin atau mendekati miskin. Dimiliki oleh keluarga sumber daya lokal dan teknologi sederhana. Lapangan usaha mudah untuk *exit* dan *entry.* (ii) Usaha kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang 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 memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp500.000.000,00

(lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha atau memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah). (iii) Usaha Menengah, sesuai SK Dir. BI No.30/45/Dir/Uk tgl 5 Jan 1997, adalah usaha yang memiliki Omzet tahunan < 3 Milyar Asset = Rp. 5 milyar untuk sektor industry, dan Asset = Rp 600 juta, di luar tanah dan bangunan untuk sektor non industri *manufacturing*[17].

Bila dilihat dari definisi BI, maka yang disebut usaha produktif, sebagaimana yang menjadi sasaran Kredit Usaha Rakyat (KUR) adalah Usaha Kecil dan Usaha Menengah, sedangkan Usaha Mikro tidak digolongkan dalam usaha produktif. Kategori asset antara definisi UU dan SK Direktur BI sedikit berbeda, terutama penggolongan asset dan omzet pada Usaha Menengah. Dengan demikian, defnisi ketiga golongan usaha tergantung pada kepentingan atau kebutuhan masing-masing lembaga. BPS memiliki kepentingan bisa mendata UMKM dengan cepat dan tepat. BI memiliki kepentingan terkait risiko pembiayaan yang akan diberikan kepada UMKM.

Bank Mandiri misalnya, memiliki program "Kredit Mikro", yang disediakan bagi pengusaha yang membutuhkan Kredit Investasi (KI) maupun Kredit Modal Kerja (KMK) untuk pengembangan usaha produktif maupun konsumtif skala mikro. Fasilitas pembiayaan ini dapat diberikan kepada semua pemilik usaha mikro dan usaha rumah tangga baik berbentuk perusahaan, kelompok usaha, dan perorangan (seperti pedagang, petani, peternak, dan nelayan). Dalam situsnya berjudul "Mandiri Kredit Mikro", bank BUMN ini membedakan dua jenis Kredit Mikro (KM), yaitu yaitu Kredit Usaha Mikro (KUM) dan Kredit Serbaguna Mikro (KSM)). Kredit Usaha Mikro khusus diberikan kepada Usaha Mikro dengan maksimum limit kredit sebesar Rp 100 juta. Khusus untuk fasilitas *top up* diperkenankan sampai dengan limit Rp 200 juta. Sementara untuk pembiayaan berbagai macam keperluan (serbaguna), selama tidak melanggar kesusilaan, ketertiban umum dan bertentangan dengan hukum dengan maksimum limit kredit sebesar Rp 50 Juta.

Sedangkan UU mencoba mengkombinasikan berbagai kepentingan yang ada, terutama untuk memberikan pedoman kepada pemerintah untuk menjalankan kredit-kredit pogram kepada UMKM. Karena berbagai definisi yang ragam tersebut, sulit membuat suatu definisi yang paling tepat, karena itu UU mencoba menarik benang merahnya dan membuat definisi yang bisa lebih operasional. Namun, soal, data UMKM, pemerintah dan BI, bahkan juga Bank Dunia, merujuk kepada data (definisi) BPS. Berdasarkan definisi BPS, jumlah UMKM di Indonesia sebanyak 56,5 juta dengan daya serap terhadap tenaga kerja sebanyak 107,6 juta orang dan menyumbang 9,9% terhadap PDB. Pada tahun 2014, BPS melaporkan bahwa jumlah UMKM di Indonesia sebanyak 57,9 juta dan kontribusinya terhadap PDB sebanyak 57,9% dari total PDB 2014 sebesar Rp10,4 triliun. Sementara daya serapnya terhadap tenaga kerja sebesar 97,3%. Bila berpedoman pada data BPS, jumlah UMKM terus meningkat dari tahun ke tahun (Tabel B-2).

Kelemahan data BPS adalah tidak tersedia nama dan alamat dari setiap UMKM. Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Koperasi dan UKM, juga tidak memiliki *data base* yang lengkap mengenai nama, alamat, asset, jumlah tenaga kerja, dan omzet dari setiap UMKM.

---

[17] Penggolangan UMKM ini dapat juga dilihat pada Kajian Pusataka yang diposting oleh Muchlisin Riadi, http://www.kajianpustaka.com/2013/01/usaha-mikro-kecil-dan-menengah.html

Hasil penelusurasn Asosiasi Kader Sosio Ekonomi Strategis (Akses) juga mengkomfirmasi bahwa data usaha mikro itu ternyata tidak ada (Suroto, 2015)[18]. Kelemahan *data base* ini bisa menyebabkan penyaluran KUR berpotensi salah sasaran (*wrong targets*).

Tabel B-2 : Perkembangan UMKM Periode 1997-2012

No	*Indikator (Satuan)*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
1.	Jumlah UMKM (juta unit)	39,7	36,8	37,9	37,9	39,9	41,9	43,4	44,07
2.	Pertumbuhan UMKM (%)		-7,42	2,98	4,94	0,45	4,96	3,61	3,03
3.	Jumlah Tenaga Kerja UMKM (juta orang)	65,6	64,3	67,1	72,7	74,6	77,8	81,9	80,4
4.	Pertumbuhan Jumlah Tenaga Kerja UMKM (%)		-1,96	4,44	8,24	2,73	4,18	5,31	-1,83
5.	Sumbangan PDB UMKM (Harga Konstan),Rp Miliar	363,2	552,9	647,4	760,1	791,6	829,6	876,1	924,5
6.	Pertumbuhan Sumbangan PDB UMKM (%)		52,24	17,1	17,39	4,15	4,8	5,61	5,52
7.	Nilai Ekspor UMKM, Rp Miliar	39,2	69,3	52,6	75,4	80,8	87,3	77,1	55,5
8.	Pertumbuhan Nilai Ekspor UMKM (%)		76,49	-24,1	45,3	7,15	7,97	-11,8	23,9

No	*Indikator (Satuan)*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*
1.	Jumlah UMKM (unit)	47,0	49,0	50,1	51,4	52,7	53,8	55,2	56,6
2.	Pertumbuhan UMKM (%)	5,0	4,26	2,,29	2,52	2,64	2,01	2,57	2,41
3.	Jumlah Tenaga Kerja UMKM (orang)	83,6	87,9	90,5	94,0	96,2	99,4	101,7	101,6
4.	Pertumbuhan Jumlah Tenaga Kerja UMKM (%)	3,9	5,17	2,94	3,9	2,33	3,32	2,33	5,83
5.	Sumbangan PDB UMKM (Harga Konstan),Rp triliun	979,7	1032,5	1099,3	1165,7	1212,6	1282,6	1369,3	1504,9
6.	Pertumbuhan Sumbangan PDB UMKM (%)	5,9	5,4	6,46	6,4	4,02	5,77	6,76	9,9
7.	Nilai Ekspor UMKM, Rp triliun	110,3	123,7	140,3	178,0	162,2	175,9	187,4	208,0
8.	Pertumbuhan Nilai Ekspor UMKM (%)	15,5	12,17	13,41	26,32	-8,85	8,41	6,56	11,0

Sumber : BPS, 2014

4. Kredit Program

Kredit program adalah kredit/pembiayaan yang ditujukan untuk pengembangan sektor prioritas, di mana sumber dananya seratus persen menggunakan dana bank

[18] Suroto. 2015. Asosiasi Kader Sosio Ekonomi Strategis (Akses) http://ekonomi.rimanews.com/keuangan/read/20150907/232902/Validitas-Data-UMKM-oleh-BPS-Dipertanyakan, diakses tanggal 13 Juni 2015.

dengan suku bunga rendah yang ditetapkan oleh pemerintah (BI, 2011)[19]. Sejak pemerintahan Soeharto, pemerintah sudah menyalurkan kredit program kepada UMKM. Beberapa jenis kredit program yang pernah dan sedang dijalankan pemerintah Indonesia adalah Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS) dan Kredit Pengembangan Energi Nabati & Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP). Selain itu, ada Kredit Usaha Tani (KUT) dan yang terakhir Kredit Usaha Rakyat (KUR)[20]. Namun, dalam implementasinya beberapa kredit program tidak dapat berjalan dengan baik karena kredit macetnya cukup besar.

Di masa orde baru kredit untuk petani khususnya pangan dikucurkan lewat Kredit Usaha Tani (KUT), di mana kredit diberikan oleh pemerintah melalui bank pelaksana seperti BRI ke petani melalui kelompok tani atau koperasi, dengan segala resiko kegagalan berapa pada pemerintah. Dalam perkembangannya KUT diubah dengan KKP-E yang penyaluran dana sepenuhnya dan pemilikan dana oleh perbankan, sehingga resiko ditanggung oleh perbankan. Dengan sistem KKP-E ini pemerintah hanya mensubsidi besaran bunga bank sesuai yang diinginkan, dengan selisih tingkat bunga ditanggung oleh pemerintah (Sinar Tani, 2014)[21].

KREDIT Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E) adalah jenis kredit investasi dan/atau modal kerja yang diberikan oleh Bank Pelaksana kepada petani/ peternak melalui kelompok tani atau koperasi. Tujuan pemberian KKP-E adalah untuk : (i) mendukung pelaksanaan Program Ketahanan Pangan dan Energi, dan (ii) mendukung pendanaan pelaksanaan Program Ketahanan Pangan dan Program Pengembangan Tanaman Bahan Baku Bahan Bakar Nabati. KKP-E dapat diberikan kepada petani, peternak, nelayan dan pembudidaya ikan. Penyaluran dapat dilakukan secara langsung maupun melalui kelompok. Suku bunga bersaing dan mendapat subsidi bunga dari pemerintah sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 79/PMK.05/2007. Pembiayaan KKP-E dilandasai anggapan bahwa petani umumnya sudah *bankable* tetapi belum *feasible*. Oleh karena itu, petani yang mengajukan KKP-E harus menyerahkan agunan minimal 130 persen dari nilai kredit. Artinya, program ini menghambat inklusifitas keuangan bagai usaha mikro dan kecil yang tidak *feasible* dan tidak *bankable*.

Persoalan mendasar yang dihadapi bank pelaksana dalam menyalurkan KKP-E adalah tingkat resiko kegagalan yang besar, nasabah kecil-kecil dan terpencar, keuntungan bank yang relatif kecil, kurang atau tidak memenuhi persyaratan kredit dan kesulitan dalam mengumpulkan pembayaran hutang dari petani, maka hampir dapat dipastikan pihak bank kurang berminat menyalurkan KKP-E ini dibanding program kredit lainnya skala besar (Sinar Tani, 2014). Realisasi kumulatif KKP-E PT Bank Rakyat Indonesia Tbk hingga Februari 2014 mencapai sekitar Rp7,6 triliun, mencakup 25 ribu debitur (Bisnis.com, 19/3/2014)[22].

---

[19] Sebagaimana ditulis Asep Budi Brarta, Analis Madya Bank Indonesia, dalam artikelnya berjudul : *Upaya BI Dalam Mendongkrak Peningkatan Penyaluran Kredit Program Melalui Kemitraan Strategis*. Bank Indonesia. Jakarta. 2011.

[20] KUR merupakan kredit/pembiayaan kepada UMKM dan Koperasi yang usahanya layak dibiayai (*feasible*) namun belum memenuhi persyaratan bank (*unbankable*).

[21] Sinar Tani. 2014. Tajuk : "*Keuntungan Kredit Ketahanan Pangan dan Energi KKPE"*

[22] Bisnis.com. Tajuk : *"Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E) BRI Tembus Rp 7,6 Triliun".*

Menurut Puslitbang Kementerian Pertanian[23], secara nasional keragaan penyaluran KKP-E cukup baik karena melampaui *plafond* yang ditetapkan. Disamping itu jumlah kredit macet atau *non-performing loan* (NPL) juga relatif kecil. Walaupun demikian, akses sebagian petani untuk kedua kredit program tersebut relatif sulit karena bank mempunyai persepsi bahwa usahatani (termasuk ternak) relatif berisiko, kecuali tebu. Jaminan yang diminta bank kepada petani berupa sertifikat lahan juga sulit dipenuhi karena petani umumnya hanya memiliki bukti pemilikan lahan berupa *letter C* yang tidak diakui oleh bank. Pembuatan sertifikat memerlukan biaya cukup mahal bagi petani.

Sebagai jalan keluarnya, pada era pemerintahan SBY, pemerintah menerapkan Kredit Usaha rakyat (KUR), di mana risiko kredit macet (NPL) ditanggung bersama pemerintah (70%) dan Bank Pelaksana (30%). Penjaminan pemerintah dilakukan melalui BUMN, yaitu PT Jamkrindo (Persero) dan PT Askrindo (Persero). Kapasitas permodalan kedua BUMN ini diperkuat pemerintah dengan cara memberikan penyertaan modal negara (PMN.

5. Penjaminan Kredit

a. Teori Penjaminan Kredit

Penjaminan kredit tidak sama dengan asuransi kredit dan sistem penjaminan kredit. Menurut Asei[24], auransi kredit merupakan proteksi yang diberikan Asuransi selaku "PENANGGUNG" kepada Bank/Lembaga Keuangan Non Bank selaku "TERTANGGUNG" atas risiko kegagalan Debitur di dalam melunasi fasilitas kredit atau pinjaman tunai (*cash loan*) yang diberikan oleh Bank/Non Bank. Bersifat bi-party agreement antara Bank/Non Bank dengan Asuransi Asei. Dalam hal ini Debitur tidak termasuk para pihak dalam perjanjian pertanggungan Asuransi atas kredit yang disalurkan Bank / Non Bank kepada Debitur.

Sementara penjaminan kredit adalah memberikan jaminan kepada Bank atas risiko kegagalan Debitur/Principal dalam melunasi fasilitas pinjaman non tunai (non cash loan) yang diberikan oleh Bank. Bersifat *Three-Party Agreement* yang melibatkan Bank, Debitur/Principal dan Asuransi Asei dengan adanya *Indemnity Agreement* yang merupakan suatu bentuk *Recourse Agreement* kepada Debitur/Principal dalam hal Asuransi telah membayarkan klaim kepada Bank, maka Debitur berkewajiban mengembalikan kepada Asuransi senilai klaim (plus denda bunga) yang telah dibayarkan oleh Asuransi kepada Bank.

Asuransi Penjaminan Kredit (*Credit Guarantee Insurance*) merupakan bentuk gabungan dari asuransi kredit dan asuransi penjaminan kredit. Kedua bentuk asuransi ini meng*cover* ketidak mampuan debitur dalam melunasi sisa pinjaman kepada kreditur sebagai akibat dari risiko-risiko seperti risiko meninggal dunia dan risiko wanprestasi. Mekanisme asuransi berjalan pada saat terjadi meninggalnya debitur, sedangkan mekanisme penjaminan akan berperan pada saat terjadi klaim

[23] Puslitbang Kementerian Pertanian http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/index.php?option=com_content&view=article&id=1778:peningkatan-akses-petani-terhadap-kredit-ketahanan-pangan-dan-energi

[24] Asei. Asuransi Kredit dan Penjaminan Kredit. Dapat diakses pada http://www.asei.co.id/index.php/id/produk/asuransi-penjaminan

non meninggal dunia[25]. Pengaturan perusahaan asuransi umum dalam melakukan fungsi penjaminan kredit diatur dalam PMK No. 124/PMK.010/2008. Pasal 1 PMK ini menyebutkan bahwa usaha asuransi umum memberikan jaminan pemenuhan kewajiban finansial penerima kredit apabila penerima kredit tidak mampu memenuhi kewajibannya sesuai dengan perjanjian kredit.

Sistem penjaminan kredit menurut beberapa literatur didefinisikan sebagai suatu sistem yang dirancang untuk memberikan pengamanan terhadap pengembalian kredit yang disalurkan oleh penyedia dana kredit atau fasilitas pembiayaan lainnya kepada sekelompok calon peminjam, yang pada kondisi perkreditan yang standar, tidak memiliki akses terhadap kredit dimaksud.Sistem penjaminan kredit di banyak negara pada umumnya diprakarsai oleh pemerintah (Navajas, 2001)[26]. Menurut Navajas, tujuan utama penerapan penjaminan kredit adalah untuk memberikan motivasi kepada perbankan dan lembaga penyedia kredit lainnya untuk menyalurkan pembiayaan atau kredit kepada usaha atau sekelompok usaha guna peningkatan kegiatan perekonomian negara tersebut.

Praktek di beberapa negara, sistem penjaminan kredit khususnya yang diberikan kepada usaha kecil menengah dan koperasi sangat beragam sesuai dengan kondisi masing-masing pihak yang terlibat di negara tersebut dan dapat dimodifikasikan sesuai dengan jenis-jenis skema penjaminan kredit pada umumnya. Menurut Navajas, secara teori terdapat beberapa jenis skema penjaminan kredit, yaitu *direct model dan indirect model*. Pada *direct model,* penjaminan diberikan oleh penjamin kepada debitur Calon Terjamin atas dasar pengajuan penjaminan dari bank. Penjamin akan menutup kerugian dalam jumlah tertentu bila terjadi kemacetan kredit (*loan default*) sesuai dengan yang diperjanjikan. Sedangkan pada *indirect model*, penjamin menempatkan dana penjaminan di bank, dan program penjaminan dilakukan tanpa keterlibatan secara langsung dari pihak penjamin.

Bila dilihat dari cara penjamin kredit, ada dua model, yaitu penjaminan individual (individual model) dan penjaminan portofolio (portfolio model). Penjaminan individual adalah penjaminan yang diberikan kepada pengusaha Calon Terjamin secara individu, dimana kredit yang diajukan kepada bank dijamin oleh penjamin setelah memperoleh persetujuan kredit dari bank tersebut. Penjaminan individual ini dilakukan oleh penjamin secara kasus per kasus (*case by case*). Dalam hal ini Calon Terjamin harus membayar *fee* atau biaya penjaminan yang besarnya dihitung dari total kredit atau jumlah kredit yang dijaminkan. Sementara dalam model portfolio, penjamin tidak memberikan jaminan kredit secara individual melainkan secara otomatis diberikan untuk kredit yang dicairkan oleh bank, sepanjang memenuhi kriteria yang telah disepakati oleh kedua belah pihak (*conditional automatic cover*). Dalam hal ini penjaminan kredit diberikan pada sebuah portfolio, dimana keuntungan

[25] Asuransi kredit (*credit insurance*) pada mulanya lebih dikenal dalam lingkungan asuransi jiwa (*credit life insurance*), di mana berdasarkan UU No. 2 tahun 1992, jenis bisnis asuransi ini terkait dengan hidup meninggalnya seseorang yang harus ditangani oleh perusahaan asuransi jiwa dan bukan oleh asuransi kerugian (*general insurer*).

[26] Navajas Ruiz Alvaro, 2001, *Credit Guarantee Schemes: Conceptual Frame, Financial System Development Project*, GTZ/FONDESIF.

dari model ini adalah kerugian maksimal dari portfolio tersebut dapat diperkirakan sebelumnya.

Bila dibedakan menurut sumber dana penjaminan, maka dapat dibedakan antara *Funded Model* dan *Unfunded Model*. *Funded model* adalah model penjaminan dimana dana penjaminan tidak berasal dari pemerintah namun berasal dari bank sentral atau perbankan, atau sumber dana bersama antara perbankan dan non perbankan. Sementara dalam hal *unfunded model*, pemerintah menempatkan sejumlah dana pada sebuah atau beberapa bank yang akan digunakan untuk menjamin kredit yang diberikan oleh bank tersebut. Selanjutnya apabila terjadi kemacetan kredit, maka bank tersebut akan ikut menanggung risiko kredit dimaksud, dimana umumnya sebesar maksimal 25% dari limit kredit.

Jenis penjaminan kredit juga dapat dibedakan menurut waktu penerbitan penjaminan, yaitu menjadi *ex-ante model* dan *ex-post model*. Dalam hal *model ex-ante*, Calon Terjamin akan mengajukan permohonan penjaminan terlebih dahulu kepada pihak penjamin. Bila permohonan tersebut disetujui, maka akan diterbitkan surat penjaminan kredit atas Calon Terjamin dimaksud dan selanjutnya dapat dipakai untuk mengajukan kredit oleh Calon Terjamin tersebut kepada bank. Dalam konteks ini, bank dapat menolak permohonan kredit atas Calon Terjamin tersebut bila menurut penilaian bank, usaha yang akan dibiayai tersebut tidak layak. Sedangkan pada *ex-post model*, pengajuan penjaminan kepada penjamin dilakukan setelah ada persetujuan kredit dari bank. Dalam hal ini pengajuan penjaminan dilakukan oleh bank. Jenis penjaminan lain adalah *Intermediary Model*, yakni penjaminan yang diberikan kepada bank yang memberikan kredit kepada lembaga keuangan mikro. Kredi bank tersebut digunakan oleh lembaga keuangan mikro untuk membiayai kredit/pembiayaan usaha mikro[27].

b. Perusahaan Penjaminan Kredit di Indonesia

Lembaga Penjaminan Kredit atau perusahaan penjaminan memiliki peranan penting dalam sistem perkreditan nasional. Peran tersebut peran sebagai ; (i) Pelengkap sistem perkreditan (*credit supplementary institution*); (II) Lembaga penjamin/*Institutional Collateral* ; dan (iii) Memperbesar akses UMKM ke sumber pembiayaan. Perusahaan penjaminan sebagai lembaga *intermediary* dapat memainkan peranan penting dalam menghubungkan kebutuhan UMKM, Pemerintah dan perbankan yang memiliki permasalahan yang sama dalam sistem perkreditan nasional (Mulyono, 2010)[28].

Menurut Mulyono, masalah utama yang mendasari perlu adanya perusahaan penjamin ini adalah masalah *accessibility* atau sulitnya akses UMKM pada kredit perbankan karena selain tidak memiliki agunan atau terbatasnya agunan, juga risiko usaha yang relatif tinggi akibat keterbatasan baik skill maupun manajemen dalam menjalankan usaha. Di sisi lain, pemerintah memiliki kepentingan untuk

[27] Uraian ini dapat ditelusuri pada alamat : http://ilhamqueena.blogspot.co.id/2010/03/sistem-penjaminan-kredit.html

[28] Mulyono. 2010. *Credit Guarantee/Insurance for People Wealth* (http://mulyono-oke.blogspot.co.id/2010/02/dalam-penjaminan-kur-perusahaan.htm

mengembangkan UMKM dengan tujuan memperkuat pondasi perekonomian nasional mengingat lebih dari 90% jumlah usaha di Indonesia tergolong UMKM. Pemerintah ingin meningkatkan kontribusi UMKM dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan menyerap tenaga kerja. Persoalan yang dihadapi UMKM (*less of accessibility*) dan keinginan pemerintah untuk mendorong UMKM, harus berahadapan dengan persoalan yang dihadapi perbankan untuk menyalurkan kredit ke UMKM, yaitu biaya pengelolan penyaluran kredit dan risiko kredit yang relatif tinggi serta cadangan atas risiko kredit UMKM yang dibentuk cukup besar.

Dalam kerangka mendukung keberhasilan program KUR, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 6 tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM. Inpres ini menugaskan perusahaan penjaminan untuk melaksankan penjaminan Kredit Usaha Rakyat (KUR). Untuk memperbesar kapasitas penjaminan perusahaan penjamian untuk menjamin KUR dan pembayaran klaim penjaminan KUR, pemerintah memberikan tambahan PMN sebesar Rp 1,5 triliun kepada PT. Asuransi Kredit Indonesia dan Perum Jamkrindo.

Perusahaan Umum Jaminan Kredit Indonesia (Perum Jamkrindo) adalah BUMN yang mengambil fokus bisnis pada penjaminan kredit Usaha Mikro, Kecil dan Menengah serta Koperasi (UMKMK). *Website* Jamkrindo menjelaskan bahwa Pemerintah mendirikan Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK) pada tahun 1970 yang dalam perkembangannya diubah menjadi Perusahaan Umum Pengembangan Keuangan Koperasi (Perum PKK) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 51 tanggal 23 Desember 1981, yang kemudian disempurnakan dengan PP No. 27 tanggal 31 Mei 1985[29].

Seiring berjalannya waktu dan terkait dengan keberhasilan pelaksanaan fungsi dan tugas Perum PKK dalam mengembangkan koperasi melalui kegiatan Penjaminan Kredit, Pemerintah memperluas jangkauan pelayanan Perum PKK, menjadi tidak hanya terbatas hanya pada koperasi, tetapi juga meliputi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah melalui PP No. 95 tanggal 7 November Tahun 2000 dan sekaligus merubah nama Perum PKK menjadi Perusahaan Umum (Perum) Sarana Pengembangan Usaha (SPU). Selanjutnya pada bulan Mei 2008, melalui Peraturan Pemerintah No. 41 tanggal 19 Mei 2008 Perusahaan Umum (Perum) Sarana Pengembangan Usaha kembalidiubah namanya menjadi Perusahaan Umum (Perum) Jaminan Kredit Indonesia (Perum Jamkrindo). Perubahan nama perusahaan tersebut terkait dengan perubahan bisnis perusahaan yang tidak lagi memberikan pinjaman secara langsung kepada UMKMK melalui pola bagi hasil, tetapi hanya terfokus pada bisnis penjaminan kredit UMKMK.

Pada tahun 2008 juga, Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No. 2 tanggal 26 Januari 2008 tentang Lembaga Penjaminan. Untuk melaksanakan Peraturan Presiden tersebut, Pemerintah dalam hal ini Departemen Keuangan, mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 222/PMK.010/2008 tanggal 16 Desember 2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan

[29] Informas ini dapat diakses pada alamat http://www.jamkrindo.com/tentang-kami

Penjaminan Ulang Kredit. Dengan regulasi dimaksud maka Perum Jamkrindo wajib memiliki ijin usaha sebagai Perusahaan Penjaminan Kredit. Menindaklanjuti PMK tersebut, Menteri Keuangan menerbitkan Keputusan Menteri Nomor: KEP-77/KM.10/2009 tanggal 22 April 2009 yang menetapkan izin usaha Perum Jamkrindo sebagai perusahaan Penjaminan Kredit. Hingga saat ini, Jamkrindo telah memiliki 56 kantor cabang yang tersebar di seluruh pelosok Tanah Air[30].

Sementara PT Askrindo (Persero), juga adalah sebuah BUMN, yang bergerak dalam asuransi/penjaminan. BUMN ini didirikan pada tanggal 6 April 1971 berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1/1971 tanggal 11 Januari 1971, untuk mengemban misi dalam pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) guna menunjang pertumbuhan perekonomian Indonesia[31]. Peran PT. Askrindo (Persero) dalam pemberdayaan UMKM adalah sebagai lembaga penjamin atas kredit yang disalurkan oleh perbankan kepada UMKM. PT. Askrindo (Persero) menjalankan peran dan fungsinya sebagai *Collateral Subtitution Institution*, yaitu lembaga penjamin yang menjembatani kesenjangan antara UMKM yang layak namun tidak memiliki agunan cukup untuk memperoleh kredit dengan lembaga keuangan, baik perbankan maupun lembaga non bank (*feasible* tetapi tidak *bankable*). Sejak tahun 2007, PT. Askrindo melaksanakan program pemerintah dalam rangka Inpres Nomor 6/2007 atau yang lebih dikenal sebagai penjaminan Kredit Usaha Rakyat (KUR).

Website Askrindo menjelaskan bawa BUMN ini memiliki 38 kantor cabang dan 60 outlet layanan yang tersebar di seluruh Indonesia[32]. Dengan adanya jumlah jejaring kerja yang sebanyak ini, diharapkan Askrindo dapat mendekatkan diri kepada pasar dan memberikan serta meningkatkan mutu layanan di segenap wilayah, di Indonesia[33]. Usaha kredit merupakan salah satu produk Askrindo selain produk utamanya, yaitu Surety Bond, Kontra Bank Garansi, Custom Bond, Asuransi Kredit Perdagangan, Penjaminan KUR, Asuransi Kecelakaan Diri, Asuransi Kebakaran, Asuransi kontraktor, Asuransi tanggung gugat, Asuransi pengangkutan, Asuransi Uang dan Asuransi Properti. Askrindo telah melakukan penjaminan KUR yang disalurkan oleh enam bank pelaksana, yaitu : BRI, BNI, Mandiri, Bukopin, Bank Syariah Mandiri dan 26 Bank Pembangunan Daerah. KUR masih jadi tulang punggung Askrindo, kontribusinya sekitar 60% dari laba yang dihasilkan perseroan. Hingga November 2014 PT Askrindo telah mencatatkan perolehan Laba Sebelum Pajak sebesar Rp 707,5 Milyar atau telah mencapai 91,8% dari anggaran tahun 2014 sebesar 770 Milyar. Realisasi Pendapatan *Underwriting* sebesar Rp 1,6 Triliun atau telah mencapai 91,4% dari anggaran yakni sebesar Rp 1,7 Triliun. Sedangkan untuk Hasil Investasi telah

---

[30] Press Releass PT Jamkrindo : *Jamkrindo Buka 21 Kantor Cabang*. Informasi dapat diakses pada http://www.media-release.info

[31] https://askrindo.co.id/new/id/perusahaan, diakses tanggal 23 Juni 2016.

[32] Ke 38 Kantor Cabang tersebut meliputi Kisaran, Batam, Pangkal Pinang, Pangkalan Bun, Tarakan, Padang Sidempuan, Kendari, Gorontalo, Mamuju, Palu, Mataram, Ambon, Ternate, Sorong, Jayapura, Kupang, Jakarta Selatan, Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Timur, Tangerang, Serang – Banten, Bogor, Bekasi, Cirebon, Tasikmalaya, Sukabumi, Karawang, Purwokerto, Pati, Magelang, Tegal, Surakarta, Madiun, Kediri, Malang, Jember, dan Madura.

[33] https://askrindo.co.id, diakses tanggal 23 Juni 2016

mencapai Rp 438,3 Milyar atau telah melampaui 127,6% dari target anggaran tahun 2014 sebesar Rp 343,4 Milyar (BUMN Track, 20 Januari 2015[34]).

Dalam pelaksanaan KUR bersama dengan Jamkrindo memberikan penjaminan atas kredit yang disalurkan oleh tiga Bank pelaksana yaitu : Bank BRI, Bank BNI dan Bank Mandiri. Dalam penjaminan KUR, semakin besar nilai penjaminan KUR, semakin besar pula peluang klaim yang terjadi karena penjaminan KUR merupakan penjaminan kredit yang berisiko tinggi dibandingkan dengan bisnis penjaminan kredit lain atau penjaminan proyek. Pengalaman PT. Askrindo pada tahun 2009, mengalami kerugian sebesar Rp. 75,92 milyar[35]. Hal ini terjadi karena klaim yang timbul (Rp. 280,63 milyar) lebih besar dari imbal jasa penjaminan (IJP) yang diterima oleh PT. Askrindo yaitu (Rp. 119,55 milyar). Perusahaan penjamin KUR memiliki risiko yang tinggi bila NPL melebihi tariff IJP. Dalam Kasus PT Askrindo misalnya, rata-rata NPL pada tahun 2009 mencapai 5,82%, sedankan tariff IJP hanya sebesar 1,05%. Penyesuaian tariff IJP yang dilakukan pemerintah melalui PMK No.22/2010, yaitu 3,25 %, akan tetapi kenaikan IJP tersebut belum dapat menutup kerugian yang dialami PT Askrindo mengingat rata-rata NPL KUR perbankan yang masih disatas 5 % per tahun.

Perum Jamkrindo saat ini baru memiliki 56 kantor cabang, begitu juga PT. Askrindo baru memiliki 38 kantor cabang, sehingga kedua BUMN penjamin KUR ini memiliki jaringan pelayanan yang terbatas. Selain jaringan cabang, kapasitas penjaminan juga terbatas, sehingga kurang memadai memberikan penjaminan untuk program KUR yang lebih ekspansif. Belum lagi ciri khas UMKM di tiap daerah yang membutuhkan penyesuaian layanan yang tipikal untuk masing-masing daerah. Menurut (SARI, 2011)[36], kondisi inilah yang mendorong munculnya inisiatif pendirian Perusahaan Penjaminan Kredit di Daerah (PPKD). PPKD didirikan oleh Pemerintah Daerah untuk melakukan penjaminan terhadap kredit yang diberikan oleh perbankan kepada nasabah UMKM di daerahnya. PPKD beroperasi di daerah tingkat I atau daerah tingkat II , sehingga diharapkan dapat lebih menjangkau nasabah UMKM di pedalaman daerah. Dasar pembentukan PPKD adalah Inpres No. 6 tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM yang selanjutnya diimplementasikan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 222 tahun 2008 dan PMK No. 99 tahun 2011. PMK ini antara lain mengatur tentang modal minimal PPKD sebesar Rp 25 miliar.

D. PEMBAHASAN

1. Kredit Usaha Rakyat (KUR) Pola Penjaminan

1) Pengertian dan Tujuan KUR

---

[34] Tajuk : Persaiangan Diantara Saudara Kandung.
[35] Sebagaimana terungkap pada saat Rapat Kerja dengan Komisi XI DPR RI pada tanggal 18 Pebruari 2010.
[36] Yunita Resmi Sari.2011. *Mengapa Perusahaan Penjamin Daerah Perlu Didirikan?.* Kantor Berita Politik. RMOL.co

Persoalan yang dihadapi UMKM pada umumnya, apalagi usaha pemula (*start up*) adalah sulit mengakses kredit/pembiayaan ke lembaga keuangan. Kehadiran KUR merupakan inisiasi pemerintah untuk mengatasi masalah ini. KUR adalah kredit atau pembiayaan yang diberikan oleh perbankan kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi (UMKMK) yang *feasible* tetapi belum *bankable*. TNP2K mendefinsikan KUR sebagai skema kredit atau pembiayaan modal kerja dan atau investasi yang khusus diperuntukkan bagi Usaha Mikro Kecil Menengah dan Koperasi (UMKMK) di bidang usaha produktif dan layak (*feasible*), namun mempunyai keterbatasan dalam pemenuhan persyaratan yang ditetapkan Perbankan (belum *bankable*)[37]. KUR merupakan program pemberian kredit atau pembiayaan dengan nilai di bawah Rp 500.000.000 dengan pola penjaminan oleh Pemerintah dengan besarnya *coverage* penjaminan maksimal 80% dari plafon kredit untuk sektor pertanian, kelautan dan perikanan, kehutanan, dan industri kecil, dan 20% dari plafon kredit untuk sektor lainnya.

Usaha produktif yang dimaksud di atas adalah usaha untuk menghasilkan barang atau jasa untuk memberikan nilai tambah dan meningkatkan pendapatan bagi pelaku usaha. Sementara usaha layak (*feasible*) adalah usaha calon debitur yang menguntungkan atau memberikan laba sehingga mampu membayar bunga atau marjin dan mengembalikan seluruh hutang atau kewajiban pokok Kredit/Pembiayaan dalam jangka waktu yang disepakati antara Bank Pelaksana dengan Debitur KUR. Sedangkan usaha yang belum *bankable* adalah usaha yang belum dapat memenuhi persyaratan perkreditan atau pembiayaan dari Bank, seperti dalam penyediaan agunan (*collateral*). Adapun tujuan program KUR adalah untuk mengakselerasi pengembangan kegiatan perekonomian di sektor riil dalam rangka penanggulangan dan pengentasan kemiskinan serta perluasan kesempatan kerja.

2. Skema KUR

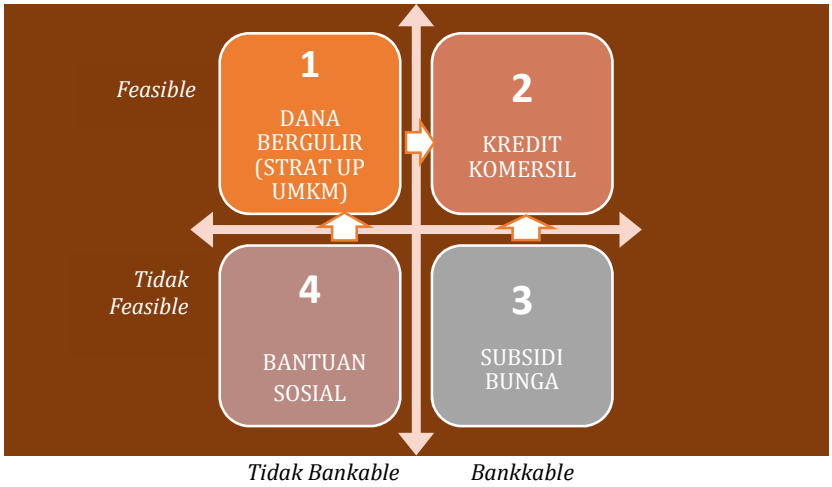
Oleh karena UMKM memiliki asset dan omzet yang sangat bervariasi, maka pemerintah harus merancang skema KUR yang dapat diakses oleh semua strata UMKM. KUR pola penjaminan (KUR-lama) mencakup tiga skema, yaitu; (1) KUR Mikro dengan plafon sampai dengan Rp 20 juta dikenakan suku bunga kredit maksimal 22% per tahun, (2) KUR Ritel dengan plafon dari Rp 20 juta sampai dengan Rp 500 juta dikenakan suku bunga kredit maksimal 13% per tahun, (3) KUR *Linkage* dengan plafon sampai dengan Rp 2 milyar. KUR *Linkage* biasanya menggunakan lembaga lain, seperti Koperasi, BPR, dan Lembaga Keuangan Non-bank, untuk menerus-pinjamkan KUR dari Bank Pelaksana kepada UMKMK. Untuk menjamin risiko NPL pada KUR, pemerintah menetapkan dua BUMN untuk bertindak sebagai lembaga penjamin, yaitu PT Jamkrindo dan PT Askrindo, serta dua lembaga penjamin daerah, yaitu PT Penjaminan Kredit Daerah Jawa Timur (Jamkrida Jatim) dan PT. Jamkrida Bali Mandara.

Usaha mikro dapat mengakses KUR melalui Lembaga Keuangan Mikro dan KSP/USP Koperasi, atau melalui kegiatan *linkage* program lainnya yang bekerjasama dengan Bank Pelaksana. Bank Pelaksana adalah bank yang ikut menandatangani Nota Kesepahaman Bersama tentang Penjaminan Kredit/Pembiayaan kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah

[37] Lihat Tanya Jawab TPN2K, http://www.tnp2k.go.id/id/tanya-jawab/klaster-iii/progam-kredit-usaha-rakyat-kur/

dan Koperasi (UMKMK) yang terdiri dari : Bank Rakyat Indonesia (BRI) Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Mandiri, Bank Tabungan Negara (BTN), Bank Syariah Mandiri (BSM), Bank Bukopin, dan Bank Negara Indonesia Syariah (BNI Syariah). Selain itu, Bank Pembangunan Daerah (BPD) juga ditunjuk sebagai bank pelaksana KUR.

Memperhatikan definisi, tujuan, dan skema KUR sebagaimana uraian di atas, dapat dipetakan program pemberdayaan masyarakat berdasarkan indikator *feasibility* dan *bankability* (Bagan C-1). Usaha-usaha yang super mikro (*strat up*) umumnya tidak memiliki informasi tentang berbagai program pembiayaan, baik karena faktor rendahnya tingkat pengetahuan, terputusanya saluran informasi dan komunikasi. Mereka yang berada di golongan ini mengalami *assymetric information*. Mereka melakukan usaha apa adanya untuk sekadar bertahan hidup dan tidak memiliki asset yang bisa diagunkan ke lembaga keuangan untuk memperoleh pinjaman.



Bagan C-1 : Program Pemberdayaan Masyarakat

Golongan fakir miskin ada di kelompok ini, usahanya tidak *feasible* dan tidak *bankable* (kuadran-4). Mereka melakukan usaha apa adanya dengan modal sendiri yang sangat kecil, maka pendapatan mereka juga sangat kecil. Karena itu, kelompok ini sebenarnya dapat dikategorikan sebagai kelompok usaha "super mikro" atau usaha mikro lapis terbawah. Meraka sangat peka terhadap perubahan harga-harga barang dan jasa. Bila ada suatu kebijakan pemerintah yang berakibat harga-harga barang dan jasa meningkat, misalnya pemerintah mencabut atau mengurangi subsidi BBM atau subsidi listrik, maka mereka akan semakin sulit memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, pendidikan, dan kesehatan. Sebagian besar mereka bermukim di wilayah perdesaan. Kapasitas kelembagaan ekonomi perdesaan masih lemah untuk mendukung usaha mereka, di sisi lain, lembaga keuangan formal usaha super mikro dan mikro ini tidak ekonomis secara bisnis. Karena perbankan tidak bersedia atau enggan masuk ke usaha kelompok ini, maka pemerintah harus masuk (melakukan intervensi) dengan memberikan bantuan-bantuan sosial seperti memberikan beras murah (raskin), kartu pintar, kartu sehat, bantuan

langsung tunai (BLT), dll. Selain pemerintah, lembaga-lembaga sosial dan keagaman juga sering memberikan bantuan, mereka menjadi sasaran penyaluran ZIS (*Zakat, Infaq, dan Sedeqah*). Begitu juga perusahaan-perusahaan BUMN dan swasta melalui program CSR (*Corporate Social Responsibility*).

Bila pemerintah bisa melakukan pembinaan usaha-usaha pemula (*start-up*), maka satu saat mereka bisa naik kelas usaha yang *feasible*, walaupun belum *bankable* (kuadran-1). Kelompok inilah yang merupakan target dari KUR pola penjaminan. Tanpa penjaminan pemerintah, bank tidak akan mau membiayainya. Namun, kunci sukses penyaluran KUR pada kelompok UMKM kuadran I ini terletak pada apakah pemerintah bisa memberikan calon-calon UMKM baru yang datanya belum dimiliki bank. Bila pemerintah tidak memberikan data calon nasabah ke bank pelaksana, maka bank akan menyalurkan KUR kepada nasabah yang *bankable* karena nama dan alamant nasabah sudah dimiliki bank.

Bila bank melakukan praktik ini, maka penyaluran KUR sudah keluar dari konsepsi KUR pola penjaminan karena terjadi jaminan ganda (*double guarantee*). Masyarakat yang berada di kelompok kuadran I ini bisa dibantu pemerintah melalui program dana bergulir. Program ini tidak dilakukan oleh bank, melainkan oleh lembaga keuangan non bank milik pemerintah seperti BUMN dan Badan Layanan Umum (BLU). Beberapa BUMN yang bergerak dalam sektor keuangan seperti PT Pegadaian (Persero), PT Permodalan Nasional Madani (PMN), dan Bahana Arta Ventura (BAV)[38] merupakan contoh BUMN atau anak usaha BUMN yang melaksanakan pembiayaan pola dana bergulir. Sedangkan BLU yang melakasanakan pembiayaan dana bergulir adalah LPDB (Lembaga Pembiayaan Dana Bergulir), di mana pembinaan teknis BLU ini merupakan kewenangan Kementerian Koperasi dan UKM.

Masyarakat miskin yang masuk kategori usaha pemula (*start-up)*, sebagian diantaranya memiliki asset untuk menjadi jaminan ke lembaga keuangan untuk mendapatkan modal usaha, baik modal kerja maupun investasi (kuadran-3). Namun, mereka masih membutuhkan campur tangan pemerintah untuk membuat usaha mereka menjadi *feasible*. Caranya adalah memberikan subsidi bunga melalui perbankan. Masalnya total biaya bank untuk menyalurkan KUR 25% (*cost of fund* + biaya likuiditas + biaya SDM + biaya operasional). Pemerintah bisa membuat keputusan tentang berapa bunga yang harus diberikan bank kepada UMKM, misalnya 9%. Berati selisih antara biaya bank dengan bunga KUR, yaitu 25%-9%=16%, disubsidi oleh pemerintah. Jadi apabila dana KUR yang disalurkan sebanyak Rp 50 triliun per tahun, maka pemerintah harus mengalokasikan subsidi bunga KUR dalam APBN sebesar Rp50 triliun dikali 16% atau Rp 8 triliun. Bila subsidi Rp 8 triliun ini dialokasikan sebesar Rp 2 juta per nasabah KUR, maka jumlah nasabah yang dilayani program KUR mencapai 4 juta nasabah.

Bagi UMKM berskala besar dan menengah, umumnya merupakan usaha yang *feasible* dan *bankable*. Usaha yang demikian harus didorong mengkuti mekanisme pasar atau kredit komersil, bank menyalurkan KUR ke nasabah yang *bankable* (kuadran-2). Penyaluran KUR menjadi salah sasaran. Penjaminan pemerintah menjadi boros dan tidak Idapat dipertanggungjawabkan. Bila APBN memberikan PMN dan IJP (Imbal Jasa Penjaminan) kepada BUMN atau perusahaan penjamian (Askrindo dan Jamkrindo), maka

[38] BAV adalah anak perusahaan PT Bahana Pembangunan Usaha Indonesia (Persero).

dana APBN tersebut menjadi tidak akuntabel. Bila praktik seperti ini terjadi, maka pemerintah harus mengentikan PMN dan IJP kepada dua BUMN tersebut.

Kunci sukses KUR ditentukan oleh peran masing-masing lembaga yang menjadi pilar dalam pelaksanaan KUR. Menurut TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penganggulangan Kemiskinan)[39], ada tiga pilar penting dalam pelaksanaan program KUR, yaitu pemerintah, lembaga penjamin, dan perbankan. Pemeritah terdiri dari sejumlah Kementerian Teknis seperti Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Perdagangan. Pemerintah berfungsi membantu dan mendukung pelaksanaan pemberian berikut penjaminan kredit. Sedangkan lembaga penjaminan yang berfungsi sebagai penjamin atas kredit dan pembiayaan yang disalurkan oleh perbankan. Sementara, perbankan berfungsi menyalurkan kredit kepada UMKM dan Koperasi. Pihak-pihak yang terkait dengan penyaluran KUR di tingkat daerah disesuaikan dengan keberadaan masing-masing bank di daerahnya.

2) Implementasi Penyaluran KUR Pola Penjaminan

Apakah implementasi KUR berjalan efektif? Belum banyak penelitian atau kajian yang dilakuakn untuk menjawab pertanyaan tersebut. Penelitian yang dilakukan beberapa Kementerian/Lembaga yang menjadi anggota Komite KUR, hanya bersifat evaluasi sesuai tugas fungsi K/L yang bersangkutan sehingga evaluasinya tidak bisa memberikan gambaran tentang penyaluran KUR secara menyeluruh.

Walaupun demikian, penelitian yang dilakukan oleh Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dan Perguruan Tinggi, sedikit banyak bisa memberikan jawaban terhadap pertanyaan di atas. Penelitian yang dilakukan Auditiya dan Astri Yulita (2011)[40] misalnya, fokus pada kemampuan nasabah KUR dalam mengembalikan pinjaman KUR. Dengan menggunakan metode analisis regresi logistik, kedua peneliti ini menyimpulkan bahwa variabel yang berpengaruh nyata terhadap pengembalian KUR Mikro di BRI Unit Lalabata Rilau adalah variabel jarak tempat tinggal nasabah dengan BRI dan variabel omzet usaha. Variabel jarak tempat tinggal dengan BRI memiliki nilai koefisien positif, artinya semakin jauh jarak rumah debitur dengan kantor BRI Unit Lalabata Rilau akan memperbesar peluang untuk mengembalikan KUR Mikro secara lancar. Debitur yang jarak tempat tinggalnya lebih jauh memiliki rasa tanggung jawab untuk mengembalikan kredit secara lancar karena mereka tidak ingin mengurangi rasa kepercayaan dari bank. Pihak bank akan sulit

[39] Lembaga ini dibentuk sebagai wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan di tingkat pusat yang diketuai Wakil Presiden Republik Indonesia, yang bertujuan untuk menyelaraskan berbagai kegiatan percepatan penanggulangan kemiskinan. TPN2K dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Tugas Pokok lembaga ini adalah sbb : (i) Menyusun kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. (ii) Melakukan sinergi melalui sinkronisasi, harmonisasi dan integrasi program-program penanggulangan kemiskinan di kementerian/lembaga. (iii) Melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan. Dalam melaksanakan tugasnya, TNP2K dibantu oleh Sekretaris Eksekutif. http://www.tnp2k.go.id/id/mengenai-tnp2k/tentang-tnp2k/, diakses tanggal 22 Juni 2016.

[40] Auditiya dan Astri Yulita dalam penelitian berjudul : *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengembalian Kredit Usaha Rakyat Mikro (Studi Kasus : Bri Unit Lalabata Rilau, Soppeng)*

memberikan kredit lagi kepada nasabah dengan tempat tinggal yang jauh dan sering menunggak karena akan mengeluarkan biaya lebih besar dan waktu yang lebih lama karena hal ini akan merugikan pihak bank. Variabel omzet usaha memiliki koefisien positif, artinya semakin besar omzet usaha yang dihasilkan oleh debitur akan semakin memperbesar peluang mengembalikan kredit secara lancar.

Penelitian yang dilakukan oleh Hardi dan Imelda (2014)[41] untuk menilai kepatuhan bank pelaksana terhadap regulasi yang ditetapkan pemerintah menyimpulkan bahwa pelaksanaan program KUR di BNI Sentra Kredit Kecil Padang sudah sesuai dengan regulasi yang ditetapkan pemerintah. Penyaluran dana KUR dilakukan secara langsung maupun secara tidak langsung ke UMKM. Sedangkan mekanisme penjaminan dimulai dari terjamin mengajukan permohonan penjaminan atas KUR, selanjutnya pihak penjamin (PT Askrindo dan PT Jamkrindo) akan mengeluarkan sertifikat penjaminan sebagai bukti persetujuan penjaminan. Apabila debitur mengalami wanprestasi, maka perusahaan penjamin akan membayar klaim atas kredit macet tersebut yang kemudian dikenal adanya piutang subrogasi, yaitu kewajiban debitur untuk melunasi hutangnya kepada perusahaan penjaminan atas kerugian yang telah dibayarkan perusahaan penjamin kepada debitur akibat wanprestasi debitur.

Penelitian yang dilakukan Alfian Febti Anggoro (2014)[42] untuk mengetahui dampak program kredit usaha rakyat (KUR) terhadap pendapatan dan kesempatan kerja UMKM di kecamatan Kasembon menyimpulkan bahwa program KUR memiliki dampak yang positif terhadap pendapatan dan kesempatan kerja, baik dalam perkuatan modal usaha dan peningkatan produktifitas, maupun dalam meningkatkan kesejahteraan dan pendapatan pelaku usaha. Sementara penelitian yang dilakukan Syahrir Ika dkk (2014)[43] untuk mengevaluasi efektivitas penyaluran KUR menyimpulkan bahwa bank-bank pelaksana telah melaksanakan program KUR dengan realisasi yang cukup tinggi dan memberikan *outcome* yang positif pada peningkatan omzet usaha dan penciptaan lapangan kerja, sebagaimana juga ditemukan dalam beberapa penelitian sebelumnya. Peningkatan omzet tersebut dialami oleh 84,1% debitur mikro dan 80,5% debitur ritel. Dari sisi dampkan program KUR, mayoritas nasabah KUR mengalami peningkatan laba hingga 20%, dan menyerap tambahan tenaga kerja sebanyak 19% (untuk KUR Mikro) dan 51% (KUR Ritel).

Walaupun demikian dari sisi sasaran penyaluran KUR, penelitian Syahrir Ika dkk menemukan bahwa sebagian besar penyaluran KUR kurang tepat sasaran. Indikasinya adalah sebagain besar nasabah KUR (76%) diwajibkan menyerahkan agunan tambangan kepada bank pelaksana. Artinya, sebagian besar dana KUR disalurkan kepada nasabah yang *feasible* dan *bankable*. Hanya 24 persen nasabah KUR yang benar-benar merupakan target KUR, yaitu *feasible* dan tidak *bankable.* Salah satu penyebabnya adalah kementerian

---

[41] Hardi dan Imelda.2014. *Pelaksanaan Penyaluran KUR (Studi pada BNI Sentra Kredit Padang).* Fakultas Hukum Universitas Andalam. 2014.

[42] Alfian Febti Anggoro.2014. *Dampak Program Kredit Usaha Rakyat (KUR) terhadap Pendapatan dan Kesempatan Kerja Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) di Kecamatan Kasembon Kabupaten Malang (Studi Kasus di Bank BRI Unit Kasembon).* Penelitian ini dilakukan dalam ranka meranpungkan Skripsi, Jurusan Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Malang.

[43] Syahrir Ika dkk. 2014. *Evakluasi Efektivitas Peogram KUR,* dilakukan atas kerjasama Badan Kebijakan Fiskal (BKF) dengan Direktoral Jenderal perbendaharaan Kementerian Keuangan RI.

teknis dan pemerintah daerah (pemda) tidak memberikan informasi calon debitur kepada bank pelaksana*. Dengan temuan ini,* Syahrir Ika dkk menilai akuntabilitas penyaluran KUR kurang akuntabel, sehingga mereka merekomendasikan agar pemberian IJP dan PMN kepada BUMN penjamin KUR dihentikan sementara sambil melakukan perbaikan dalam penetapan calon debitur yang tepat sasaran. Penelitian ini juga menilai KUR untuk usaha ritel tidak memenuhi kriteria "*feasible-not bankable*" karena usaha ritel pada umumnya merupakan usaha yang *bankable*, di mana UMKM bisa akses ke kredit komersil tanpa mendapat subsidi atau penjaminan risiko dari pemerintah.

Studi yang dilakukan oleh Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri, Badan Pengkajian Dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan, Kementerian Perdagangan, pada tahun 2013 mengidentifikasi beberapa masalah dalam mengimplementasikan KUR[44], antara lain : (i) UMKM merasa kesulitan untuk memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh lembaga pembiayaan terutama dalam hal pembukuan dan agunan. (ii) lembaga pembiayaan juga menemukan kesulitan untuk mendapatkan UMKM yang *feasible* dan *bankable* untuk dibiayai untuk menghindari adanya kredit bermasalah. (iii) saat ini akses pembiayaan UMKM lebih banyak diperoleh dari bank umum dibandingkan dengan lembaga pembiayaan seperti koperasi dan lembaga pembiayaan non bank. Persaingan antar lembaga pembiayaan menjadikan lembaga pembiayaan non bank yang kurang populer mengalami penurunan jumlah debitur. (iv) lembaga pembiayaan non bank menghadapi kendala untuk mendapatkan informasi calon debitur. (v) bagi UMKM yang telah mendapatkan pembiayaan, juga menghadapi masalah baru dalam hal pengelolaan keuangan. Keterbatasan pengetahuan mengenai pembukuan dan tidak adanya pemisahan antara keuangan pribadi dan keuangan usaha membuat kredit yang diterima tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Selain itu juga kurangnya inovasi dan kreatifitas membuat UMKM sektor perdagangan kalah bersaing dengan pasar modern.

6. KUR Pola Subsidi Bunga

Oleh karena beberapa hasil penelitian menyimpulan sebagian besar penyaluran KUR salah sasaran, dan LHP BPK atas LKPP 2012 juga menyebutkan bahwa ketepatan sasaran penyaluran KUR belum dapat diyakini, maka pemerintah melakukan koreksi terhadap skema KUR yang sedang berjalan dan menghasilkan KUR baru yang disebut "KUR Pola Subsidi Bunga". Kebijakan ini tertuang dalam PMK Nomor 20 /PMK.05/2016 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Subsidi Bunga Untuk Kredit Usaha Rakyat. Risiko kredit macet atau *Non Performing Loan (NPL)* pada bank-bank pelaksana diatasi sendiri oleh bank pelaksana bekerjasama dengan lembaga penjaminan. Berbeda dengan KUR pola penjaminan, dimana lembaga penjamin ditunjuk oleh pemerintah, pada KUR pola subsidi bunga, lembaga penjamin ditunjuk oleh bank pelaksana. Intervensi pemerintah tidak dalam bentuk PMN dan OJP (sebagaimana pada KUR pola penjaminan), melainkan dalam bentuk subsidi bunga (belanja pemerintah) yang dialokasikan dalam APBN setiap tahun.

Nomor 146/PM K.05/2015 memperluas cakupan subsidi bunga sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Komite Kebijakan yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 2015, sehingga perlu dilakukan pengaturan

[44] Studi tersebut berjudul *"Analisis Peran Lembaga Pembiayaan Dalam Pengembangan UMKM".*

kembali terhadap tata cara pelaksanaan subsidi bunga untuk Kredit Usaha Rakyat yang diatur dalam PMK Nomor 20 /PMK.05/2016. Berikut ini akan dianalisis beberapa ketentuan penting dalam PMK ini.

Pertama, *KUR adalah kredit/pembiayaan modal kerja dan/ atau investasi kepada debitur usaha yang produktif dan layak, akan tetapi belum memiliki agunan tambahan atau agunan tambahan belum cukup (pasal 1). Pada KUR lama (pola penjaminan), agunan tambahan ini tidak dibolehkan walaupun sharing risiko penjaminan antara pemerintah dan bank pelaksana adalah 70% banding 30%. Dengan dibukanya kewenangan bagi bank pelaksana KUR untuk meminta agunan tambahan kepada nasabah KUR, dapat dipastikan bahwa usaha yang menjadi target KUR baru (pola subsidi bunga) adalah UMKM yang bankable. Masyarakat yang baru memulai membuka usaha dengan modal yang sangat terbatas (start up) tidak bisa mengakses ke KUR baru karena tidak bankable. Artinya, KUR pola subsidi bunga belum menjawab misi pemerintah untuk mendorong financial inclusion.*

Kedua, *pemberian subsidi bunga bertujuan untuk mendukung pelaksanaan program KUR kepada Penerima KUR (pasal 2). Dana Subsidi Bunga dialokasikan dalam APBN (pasal 3), yang dibayarkan melalui skema kerjasama yang dituangkan dalam Perjanjian Kerjasama (pasal 4). Pertanyaannya, berapa besar subsidi bunga yang harus ditanggung pemerintah? Bila pemerintah menetapkan bunga yang dikenakan kepada nasabah KUR sebesar 9%, maka besaran subsidi yang ditanggung pemerintah ditentukan oleh struktur biaya (cost structure) bank pelaksana. Bagi bank pelaksana yang jaringan bisnisnya masih kecil, cost-nya akan besar karena biaya pegawai dan biaya operasionalnya relatif besar.*

Bagan C-2 : Gambaran Subsidi Bunga KUR-Baru

Ketiga, *BRI misalnya, karena memiliki jaringan bisnis yang meluas hingga ke wilayah-wilayah pedesaan, mestinya cost-nya relatif kecil. Selain itu, sumber dana bank (source of fund) akan menentukan besarnya biaya dana (cost of fund). Bank yang memperoleh pembiayaan dengan bunga yang lebih tinggi, memiliki cost of fund yang tinggi. Begitu juga sebaliknya. Bank BUMN yang mendapatkan Penyertaan Modal Negara (PMN) misalnya, karena bebas risiko maka cost of fund-nya nihil sehingga bisa menekan biaya bank. Masing-masing bank memiliki struktur modal yang berbeda sehingga subsidi bunga KUR juga berbeda (lihat Bagan C-2). Perhitungan Subsidi Bunga dilakukan berdasarkan rumus besaran*

Subsidi Bunga dikali outstanding KUR dikali hari bunga dibagi 360 (tiga ratus enam puluh) hari.

Keempat, *subsidi bunga KUR dibayarkan setiap bulan kepada Penyalur KUR (pasal 8). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146/PM K.05/2015 mengatur sbb : Kepada bank pelaksana, pemerintah akan membayarkan sebesar 7 persen per tahun untuk kredit mikro, 3 persen per tahun untuk kredit ritel, dan 12 persen per tahun untuk kredit tenaga kerja Indonesia. Untuk meralisasikan subsidi agar suku bunga KUR menjadi 12 persen, pemerintah telah menaikkan anggaran untuk subsidi bunga KUR sebesar Rp 1 triliun atau meningkat Rp 600 miliar dari posisi sebelumnya. Menurut Menteri Keuangan Bambang P.S Brodojonegoro, pemerintah mulai memberlakukan bunga Kredit Usaha Rakyat (KUR) sebesar 9 persen mulai 1 Januari 2016*[45]*. Nilai bunga itu turun dari semula 12 persen. Pemerintah akan melihat kemampuan masing-masing bank penyalur untuk porsi pemberian KUR. BRI paling besar untuk mikro, sementara untuk ritel Mandiri bisa lebih besar (Merdeka.com 25 Desember 2015)*[46]*.*

Kelima, *KUR disalurkan dengan ketentuan tidak melampaui plafond penyaluran tahunan KUR yang ditetapkan oleh Komite Kebijakan untuk masing-masing Penyalur KUR. Selisih lebih penyaluran KUR yang melampaui plafon penyaluran tahunan KUR sebagaimana dimaksud tidak diberikan Subsidi Bunga (pasal 6). Bank pelaksana KUR yang berada di kuadran 1 mestinya mendapat plafond penyaluran KUR yang lebih besar, selain dapat menjangkau nasabah yang lebih banyak dan relatif merata di seluruh daerah, juga subsidi yang harus dialokasikan APBN relatif kecil. Sementara bank pelaksana KUR yang berada di kuadran 3 sebaiknya mendapat plafond penyaluran KUR yang lebih sedikit karena bank tersebut akan meminta subsidi yang besar, padahal jangkauan nasabahnya terbatas. Pemerintah sebaiknya memperbesar plafond penyaluran KUR kepada bank pelaksana yang berada pada kuadran 1 dan kuadran 4, dengan catatan plafond penyaluran KUR pada kuadran 1 jauh lebih besar.*

Keenam*, besaran Subsidi Bunga ditetapkan dengan Keputusan Menteri, yang dirinci per jenis kredit yang terdiri atas KUR mikro, KUR ritel, KUR penempatan tenaga kerja Indonesia, dan KUR lain yang ditetapkan oleh Komite Kebijakan (pasal 7). Ketentuan ini bisa diartikan bahwa pemerintah akan memperbanyak jenis KUR. Ada kemungkinan, KUR akan menjadi pembiayaan yang spesifik untuk usaha mikro dan kecil. Hal yang membedakan hanyalah pada jenis usaha. Selain KUR penempatan tenaga kerja Indonesia, mungkin di masa depan akan ada KUR untuk masyarakat yang terkena bencana alam, KUR industri kreatif, KUR usaha perikanan, KUR usaha restoran, dsb.*

Ketujuh*, pelaksanaan imbal jasa pinjaman atas KUR yang telah disalurkan sampai dengan 31 Desember 2014, tetap mengacu pada Perjanjian Kerjasama Penjaminan antara KPA dengan Perusahaan Penjamin sampai dengan berakhirnya masa penjaminan KUR berdasarkan Perjanjian Kerjasama Penjaminan dimaksud (pasal 10).*

7. Realisasi KUR

Dalam mengevaluasi realisasi KUR yang dilakukan bank-bank pelaksana, perlu dibedakan antara KUR lama (Pola Penjaminan) dengan KUR baru (pola Subsidi Bunga). Pembedaan ini penting untuk mengetahui mana diantara dua pola KUR ini yang memiliki perkembangan baik. KUR lama, disalurkan oleh 8 bank BUMN dan 28 BPD (Tabel-C-1). Pemerintah menetapkan *plafond* KUR yang disalurkan bank BUMN sebesar Rp 113, 36 triliun. Sampai dengan 31 Desember 2013, realisasinya mencapai Rp 40,16 triliun, dengan jumlah nasabah sebanyak 9,1 juta nasabah. Bila menggunakan hasil penelitian Syahrir Ika

[45] Sebagaimana dikutip CNN Indonesia, 8 Agutus 2015. Tajuk : *Pemerintah Siapkan Subsidi Maksimal 12 persen*
[46] Tajuk : *1 Januari 2016, mulai berlaku bunga KUR baru sebesar 9 persen*

dkk (2014) bahwa 74% penyaluran KUR salah sasaran, maka sekitar 6,73 nasabah KUR dapat diduga merupakan UMKM yang *bankable.* Dengan kata lain, hanya 2,37 juta nasabah yang merupakan sasaran KUR pola penjaminan.

Tabel C-1 : Realisasi dan Penyaluran KUR Bank Nasional
(Data per 31 Agustus 2013)

No	Bank	Realisasi Penyaluran KUR				NPL
		Plafon (Rp Juta)	Outstanding (Rp Juta)	Debitur	Rata-rata Kredit	(%)
1	BNI	14,085,347	4,701,435	223,884	62.9	4.9
2	BRI (KUR Ritel)	15,661,184	6,458,669	92,692	168.5	3.4
3	BRI (KUR Mikro)	61,912,781	18,425,469	8,470,436	7.3	1.9
4	Bank Mandiri	12,481,392	5,904,132	244,993	50.9	4.5
5	BTN	4,001,870	2,140,826	22,483	178.0	12.4
6	Bukopin	1,748,494	696,731	11,719	149.2	4.1
7	Bank Syariah Mandiri	3,342,178	1,740,551	45,856	72.9	7.3
8	BNI Syariah	129,849	94,483	889	146.1	3.8
TOTAL		113,363,095	40,162,296	9,113,222	12.4	3.7

Sumber : BPS

BRI mendapatkan palond KUR paling besar dibandingkan dengan bank pelaksana lainnya, yaitu mencapai 68,4%. Sebagian besar KUR BRI (74%) merupakan KUR mikro, sementara KUR ritel hanya 26%. Walaupun demikian, penyalurannya belum terbatas. Dari plafond KUR BRI sebesar Rp 77,5 triliun, baru disalurkan sebanyak Rp 24,8 triliun (32%). Beberapa bank pelaksana mendapat plafond KUR yang lebih sedikit, akan tetapi prestasi penyalurannya lebih baik dibandingkan dengan BRI. BNI Syariah misalnya realisasi penyaluran KUR sudah mencapai 72,8%, begitu juga BTN (53,5%) dan BSM (52%).

BRI lebih hati-hati (*prudent*) dalam memilih calon debitur. Hal ini tergambar pada tingkat NPL KUR Mikro BRI yang sangat rendah (1,9%) dibandingkan dengan bank pelasana lainnya (3,7%-12,4%). Secara kesuluruhan, NPL KUR masih di bawah di bawah *threshold* 5%. Untuk kasus BTN, NPL KUR pada tahun 2014 sudah menurun menjadi 11,8%, dan jumlah debitur pun meningkat dari 22.483 debitur menjadi 25.000 debitur. Para bankers menilai penyebab utama kenaikan NPL KUR adalah kemampuan usaha debitur yang menurun, akibat dari pelemahan pertumbuhan ekonomi di Tanah Air (Bambang Kuncoro, 2014)[47].

Selain bank BUMN, pemerintah juga menugaskan 28 Bank Pembangunan Daerah (BPD) untuk menyalurkan KUR. Pemerintah menetapkan *plafond* KUR yang disalurkan bank BUMN sebesar Rp 12 triliun. Sampai dengan 31 Desember 2013, realisasi penyaluran KUR oleh BPD-PBD se Indonesia mencapai Rp 5,7 triliun, dengan jumlah debitur sebanyak 151.704 debitur (Tabel C-2). Rata-rata NPL KUR pada BPD-BPD ternyata lebih tinggi (7,9%) dibandingkan dengan NPL KUR pada bank-bank BUMN (3,7%). Tiga BPD malah NPL-nya mencapai dua digit, yaitu BPD Jatim (16,9%), Bank Jabar banten (10,8%), dan Bank Sulut (10,5%).

[47] Bambang Kuncoro adalah Kepala Divisi Komersial dan UKM BNI

Tabel C-2 : Realisasi dan Penyaluran KUR Bank Pembangunan Daerah
(Data per 31 Agustus 2013)

No	Bank	Realisasi Penyaluran KUR				NPL
		Plafon (Rp Juta)	Outstanding (Rp Juta)	Debitur	Rata-rata Kredit	(%)
1	Bank Nagari	1,329,700	651,105	38,641	34.4	3.1
2	Bank DKI	313,480	223,017	2,212	141,7	4.2
3	Bank Jabar Banten	2,732,746	1,091,814	22,701	120.4	10.8
4	Bank Jateng	1,522,806	672,737	22,880	66.6	3.6
5	Bank DIY	79,490	28,959	819	97.1	7.2
6	Bank Jatim	3,706,010	1,407,830	35,355	104.8	16.9
7	Bank NTB	134,491	78,396	1,810	74.3	2.7
8	Bank Kalbar	332,740	213,714	2,175	153.0	1.4
9	Bank Kalteng	132,860	85,553	2,471	53.8	5.2
10	Bank Kalsel	308,965	213,835	3,432	90.0	1.7
11	Bank Sulut	53,095	33,675	1,948	27.3	10.5
12	Bank Maluku	173,428	83,448	4,137	41.9	6.9
13	Bank Papua	230,284	167,997	2,974	77.4	4.4
14	Bank Aceh	67,459	57,353	751	89.8	2.1
15	Bank Sumut	181,639	157,044	1,522	119.3	1.5
16	Bank Riau Kepri	34,800	28,306	328	106.1	1.1
17	Bank Jambi	36,483	30,546	396	92.1	0.6
18	Bank Sumsel Babel	73,499	61,210	835	88.0	0.0
19	Bank Bengkulu	23,717	19,700	231	102,7	0.0
20	Bank Lampung	125,899	106,431	1,431	88.0	0.0
21	Bank BPD Bali	85,433	61,774	904	94.5	0.0
22	Bank NTT	26,015	22,828	354	73.5	0.0
23	Bank Kaltim	239,673	171,673	2,779	86.2	2.5
24	Bank Sulteng	4,937	4,197	80	-	-
25	Bank Sultra	37,702	27,195	391	96.4	0.0
26	Bank Suselbar	17,275	14,766	144	120.0	0.0
Total		**12,004,6o5**	**5,717,105**	**151,704**	**79.1**	**7.9**
Total BPD Lama		**11,050,074**	**4,952,081**	**141,558**	**78.1**	**8.9**
Total BPD Baru		**954,531**	**763,024**	**10,146**	**94.1**	

Sumber : BPS, diolah

Daya serap KUR pada BPD juga masih rendah. Dari plafond KUR sebesar Rp 12 triliun), meliputi KUR pola Lama (penjaminan) dan KUR pola baru (subsidi bunga), baru disalurkan sebanyak Rp 5,7 triliun (47,5%). Bank Jatim dan Bank Jabar Banten mendapatkan alokasi KUR yang paling banyak (Rp 5,2 triliun atau 43,5%) dibandingkan dengan 24 BPD lainnya. Kedua BPD ini plafon KUR-nya besar, akan tetapi realisasinya masih di bawah 50%. Sebaliknya beberapa BPD dengan plafond KUR yang rendah, akan tetapi realisasinya di atas 50% bahkan ada yang mampu menyalurkan lebih dari 80% seperti Bank Jambi, BPD NTT, BPD Sulselbar, Bank Aceh, Bank Riau Kepri, dan Bank Bengkulu.

Pemerintah menghimbau bank-bank pelaksana KUR agar memperbanyak penyaluran KUR ke sektor pertanian, jangan terkonsentrasi di sektor perdagangan. Namun, hal ini sulit dipraktikan bank pelaksana karena UMKM di sektor pertanian umumnya non-bankable sehingga bank lebih selektif menyeleksi calon nasabah. Sebaliknya UMKM yang bergerak di luar sektor pertanian seperti sektor perdagangan dan jasa. Harapan pememerintah tersebut tergambar pada kebijakan pemerintah dalam

menetapkan plafond KUR berdasarkan sektor usaha (Tabel C-3). Sektor Pertanian mendapat alokasi KUR terbesar (Rp 20,6 triliun atau 16,4%) atau kedua terbesar setelah sektor perdagangan (Rp 71,7 triliun atau 57,2%). Harapan pemerintah tersebut nampaknya direspon baik oleh bank pelaksana. Hal ini tergambar dari penyaluran KUR untuk UMKM sektor pertanian ternyata sudah mencapai 42,2% dari plafond dibandingkan dengan sektor perdagangan yang baru mencapai 36,7% dari plafond.

Tabel C-2 : Realisasi KUR Menurut Sektor Ekonomi
(Data per 31 Agustus 2013)

No	Bank	Plafon (Rp Juta)	Outstanding (Rp Juta)	Debitur
1	Pertanian	20,675,438	8,704,395	1,375,369
2	Perikanan	768,053	226,337	7,268
3	Pertambangan	106,296	50,751	2,673
4	Industri Pengolahan	3,466,891	1,610,621	173,905
5	Listrik, Gas dan Air	64,715	33,384	1,677
6	Konstruksi	1,965,360	670,109	9,949
7	Perdagangan	71,694,808	26,291,676	6,171,144
8	Penyediaan Akomodasi	826,287	288,909	31,542
9	Transportasi	1,711,559	976,110	38,706
10	Perantara Keuangan	924,458	363,957	6,300
11	Usaha Persewaan	5,193,460	2,567,399	254,701
12	Adm. Pemerintahan	9,086	1,433	37
13	Jasa Pendidikan	70,140	30,655	410
14	Jasa Kesehatan	337,879	197,537	3,558
15	JasaKemasyarakatan	3,123,861	1,224,790	104,153
16	Jasa Perorangan	90,024	43,068	879
17	Badan Internasional	75	-	1
18	lainnya	14,339,308	2,686,070	1,082,654
	Total	125,367,700	45,877,402	9,264,926

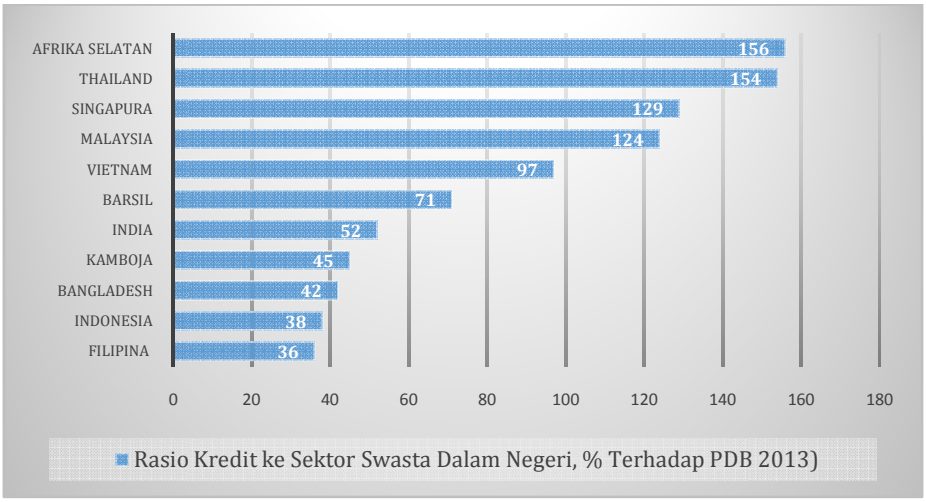
Sumber : BPS

KUR pola subsidi bunga baru diterapkan pada pertengahan 2015. Total penyaluran KUR sejak 14 Agustus 2015 hingga 30 September 2015 mencapai sekitar Rp 3,95 triliun dan mencakup 231.026 debitur. Plafond KUR Mikro sebesar Rp 3,25 triliun untuk 225.727 debitur atau rata-rata Rp 14,4 juta per debitur. Sementara plafond KUR Ritel hanya sebesar Rp 694.58 miliar untuk 5.299 debitur atau rata-rata Rp 131 juta per debitur. Dana tersebut sebagian besar disalurkan oleh BRI (95,6% untuk KUR Mikro dan 58,6% untuk KUR Ritel)[48].

Presiden Jokowi memiliki komitmen yang kuat mendorong UMKM untuk akses ke lembaga keuangan melalui program KUR. Jumlah UMKM di Indonesia yang mencapai lebih dari 50 juta unit usaha mungkin terbesar di dunia, akan tetapi penetrasi kredit di Indonesia masih sangat rendah bila dibandingkan dengan negara-negara lain. Rasio kredit ke sektor swasta dalam negeri terhadap PDB hanya mencapai 38% atau sedikit di atas

[48] Materi Sosialisasi Paket Kebijakan Ekonomi yang dilakukan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI di Surabaya pada tanggal 8 Oktober 2015.

Filipina (36%). Indonesia masih kalah dengan beberapa negara AEAN lainnya. Di lingkungan ASEAN, Thailand, Singapura dan Malaysia adalah leader dalam penetrasi kredit (Grafik C-2).



Sumber : Warld Bank, 2014, dalam Kompas 19 Mei 2015, diolah

Grafik C-2 : Penetrasi Kredit di Indonesia

Pada tahun 2016, pemerintah akan melakukan kontraksi fiskal karena beberapa asumsi makro dalam menyusun APBN mengalami perubahan yang kurang menguntungkan perekonomian. Harga minyak misalnya, turun dari 50 dollar per barel menjadi di bawah 30 dollar per barrel. Artinya PNBP dan PPH terkait migas akan turun, sehingga dari sisi menerimaan negara ada potensi *shortfall*. Pemerintah akan memangkas anggaran Kementerian Lembaga sekitar Rp 50 triliun, terutama belanja yang bersifat non-prioritas dan balanja operasional (Menteri Keuangan Bambang Brojonegoro, 2016)[49]. Selain belanja infrastruktur, subsidi untuk KUR juga tidak dipotong. Dalam kondisi prtumbuhan ekonomi yang sedang melambat, pemerintah konsisten tidak menurunkan plafond KUR, yaitu sebesar Rp 100 triliun, karena KUR merupakan program prioritas. Untuk meningkatkan efisiensi anggaran, Pemerintah bisa saja mengurangi belanja pada sejumlah program, kecuali belanja subsidi KUR.

Beberapa besar subsidi bunga KUR yang akan dibayarkan pemerintah kepada bank pelaksana KUR? Hitungan kasarnya begini : Diasumsikan alokasi subsidi bunga untuk KUR sebesar Rp 100 triliun. Pemerintah telah menetapkan bunga KUR yang dikenakan bank kepada nasabah adalah 9%. Diasumsikan juga biaya bank dalam menyalurkan KUR sebesar 25% sehingga selisihnya 16%. Berdasarkan dua asumsi ini, subsidi bunga KUR yang harus dibayarkan pemerintah kepada bank pelaksana adalah Rp 100 triliun x 16% = Rp 16 triliun. Subsidi ini dibayarkan pemerintah setelah bank pelaksana melakukan penagihan ke Pemerintah.

[49] Hal tersebut merupakan hasil wawancara redaktur Rakyat Merdeka dengan Menkeu (lihat Rakyat Merdeka 14 Juni 2016. Tajuk : *"Kita Ini Belum Efisien, masih Banyak Borosnya".*

Skema KUR pola subsidi bunga ini memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah bunga KUR yang dibayarkan UMKM kepada Bank Pelaksana sangat rendah, hanya 9%. Pemerintah menanggung subsidi bunga sebesar selisih antara biaya bank dan bunga KUR. Kelebihan lain adalah Pemerintah tidak perlu memberikan PMN dan insentif (IJP) kepada perusahaan penjamian, sehingga tidak membebani APBN. Karena BUMN penjamin KUR tidak difasilitasi APBN, maka BUMN penjamian (PT Askrindo dan PT Jamkrindo) akan melakukan aksi korporasi untuk bermitra *"Business to Business"* dengan bank-bank pelaksana. Keputusan penunjukan perusahaan penjamin berada pada bank pelaksana, bukan pada pemerintah.

Sedangkan kelemahannya adalah penyaluran KUR akan banyak diarahkan ke nasabah *bankable* karena seleksi calon nasabah KUR menjadi kewenangan bank pelaksana. Prinsip-prinsip prudential perbankan menuntut adanya agunan untuk mendapatkan pinjaman bank. Penyaluran KUR pola subsidi bunga kemungkinan tidak mampu menarik nasabah dari UKM kategori super mikro (*start up*) karena sebagian besar dari mereka tidak memiliki agunan sebagaimana yang dipersyaratkan bank pelaksana. Kelemahan lainnya adalah misi pemerintah untuk mendorong bank pelaksana memperbanyak penyaluran KUR ke sektor pertaian, bisa mengalami hambatan karena kharakter usaha di sektor pertanian umumnya adalah tidak memiliki asset untuk dijadikan agunan.

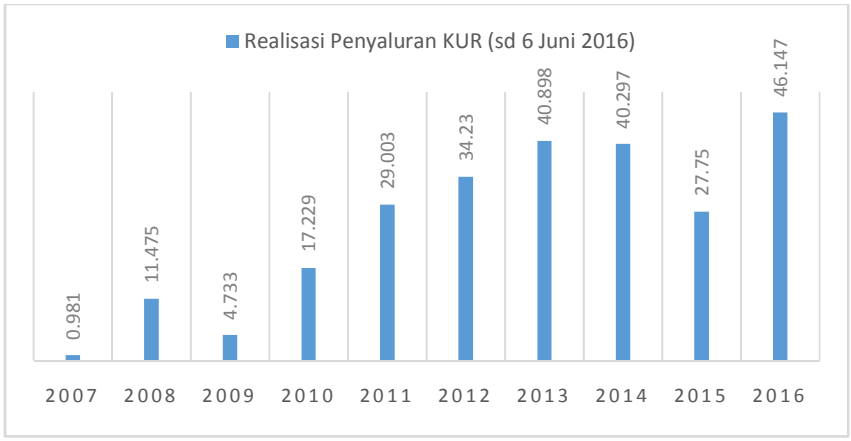
Kelemahan KUR pola subsidi bunga ini akan tergambar pada data penyaluran KUR. Sampai dengan 6 Juni 2016, penyaluran KUR pola sbsidi bunga mencapai Rp46,1 triliun untuk 2 juta debitur (lihat Grafik C-1)[50]. Jumlah tersebut meliputi KUR Mikro sebesar Rp29,9 triliun dan KUR ritel sebesar Rp 16,1 triliun. UMKM Ritel sudah pasti 100 persen dapat menyediakan agunan kepada Bank untuk mendapatkan KUR. Sebagian nasabah KUR Ritel sebenarnya masuk golongan usaha komersil. Kebijakan ini bisa membatasi calon nasabah yang tidak *bankable* untuk akses ke perbankan. Sementara KUR untuk usaha Mikro, dari sisi kharaternya lebih mendekati misi pemerintah untuk mendorong *financial inclsusion* karena sebagian dari golongan usaha mikro ini memiliki agunan, akan tetapi relative terbatas. Usaha Mikro ini baru masuk ke tahap pertumbuhan awal (*early growth*).

Hipotesis bahwa KUR pola subsidi bunga ini akan banyak diarahkan ke usaha Ritel tergambar dari sebagian besar penyaluran KUR yang diarahkan ke sektor perdagangan (Tabel C-2). Kecuali BRI, bank-bank pelaksana KUR menyalurkan sebagian besar dana KUR ke usaha Ritel dibandingkan dengan KUR Mikro (lihat Tabel C-1). Hal tersebut tergambar pada data rata-rata penyaluran KUR per nasabah yang nilainya lebih dari Rp 100 juta seperti BTN, Bukpin, BNI Syariah, Bank DKI, Bank Jatin, Bank Jabar Banten, Bank Sumut, Bank Riau Kepri, Bank Bengkulu, dan Bank Sulselbar.

Hanya BRI yang menyalurkan sebagian besar dana KUR ke usaha Mikro. Hal ini tercermin dari rata-rata penyaluran KUR mikro sebesar Rp 7,3 juta per nasabah, dan menackup 8,5 juta debitur. Selain usaha Mikro memang merupakan target pelayanan kredit bagi bank yang membawa misi rakyat ini, BRI juga memiliki jaringan cabang yang banyak dan meluas hingga ke pelosok-pelosok desa. Hanya BRI yang memiliki unit usaha

[50] Laporan Kemenko Perekonomian yang dikutip Harian Kompas, 14 Juni 2016. Tajuk : *"Pemerintah Pertahankan KUR".*

di perdesaan atau yang lebih dikenal dengan BRI unit Desa. Bank-bank lain, bahkan bank BUMN sekalipun seperti Bank Mandiri dan Bank BNI, memiliki jaringan cabang yang terbatas dan belum memiliki pengalaman panjang dalam memberikan kredit/pembiyaan kepada usaha kecil dan usaha mikro. Walaupun demikian, selama kebijakan KUR memilih cara disalurkan melalui perbankan, maka secara teoritis akan sulit menjangkau usaha kecil dan mikro yang merupakan usaha pemula (*start up*) dan usaha yang baru memasuki tahap awal pertumbuhan (*early growth*), padahal jumlah usaha seperti ini bisa mencakup lebih dari 80% jumlah UMKM. Dengan kata lain, magnit perbanka dalam menarik UMKM masuk ke program KUR hanya sekitar 20% saja. Jumlah rumah tangga yang mendapatkan Bansos dari pemerintah (menggunakan data BPS), bisa memberikan gambaran bahwa sebagian besar mereka memiliki usaha skala start up dan early growth, yang belum bisa akses ke pinjaman perbankan. Inklusifisitas keuangan mereka masih sangat rendah.



Sumber : Kemenko Perekonomian, dalam Kompas 14 Juni 2014, diolah

Grafik C-1 : Realisasi Penyalura KUR (s/d 6 Juni 2016), Triliun Rupiah

Pertanyaannya, bagaimana menciptakan skema KUR yang bisa masuk ke kelompok ekonomi paling bawah ini? Tentu pemerintah tidak bisa mengandalkan peran perbankan. Pemerintah perlu mendesaian skema KUR alternatif, dimana KUR tidak diselaurkan oleh lembaga perbankan, melainkan oleh LKBB (Lembaga Keuangan Bukan Bank). Peneliti BKF[51] telah membuat skema KUR alternatif tersebut, yang diaharapkan dapat menyentuh sasaran usaha yang *feasible* tetapi tidak *bankable*.

Skema ini mengadopsi cara kerja anjak piutang (*factoring*[52]) untuk memitigasi risiko kredit macet yang potensinya sangat tinggi. Cara kerja sistem ini adalah pemerintah

[51] Syahrir Ika, R. Nur Hidayat, dan Mutaqin

[52] *Factoring* atau anjak piutang adalah suatu transaksi keuangan sewaktu suatu perusahaan menjual piutangnya (misalnya tagihan) dengan memberikan suatu diskon. Ada tiga perbedaan antara anjak piutang dan pinjaman bank. Pertama, anjak piutang adalah pada nilai piutang, bukan kelayakan kredit perusahaan. Kedua, anjak piutang bukanlah suatu pinjaman, melainkan pembelian suatu asset (piutang). Ketiga, pinjaman bank melibatkan dua pihak, sementara anjak piutang melibatkan tiga pihak, yaitu penjual, debitur, dan pihak yang membiayai (*factor*). Penjual adalah pihak yang memiliki piutang (biasanya untuk layanan yang diberikan atau barang yang dijual) dari pihak kedua (debitur). Penjual selanjutnya menjual satu atau lebih tagihannya dengan potongan atau diskon ke pihak ketiga (suatu lembaga keuangan khusus untuk mendapatkan uang dalam bentuk kas). Debitur akan membayar langsungke perusahaan

tidak bertindak sebagai penyalur KUR, melainkan sebagai *coordinating fund* melalui lembaga (agen pemerintah) yang ditunjuk, misalnya PIP (Pusat Investasi Pemerintah). Dengan menggunakan PIP, berarti model pembiyaan yang dipakai adalah model investasi, bukan model belanja. Dalam model investasi, pemerintah tidak memiliki motif mencari keuntungan (*profit motive*) sebagaimana praktik investasi pada umumnya. Pemerintah hanya memastikan bahwa investasinya tidak merugikan negara dan dana yang diinvestasikan harus bisa bergulir dari satu unit usaha ke unit usaha lainnya. Karena itu, sumber dana investasi harus berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan BUMN yang beban risiko.

Praktik dana bergulir ini sebenarnya sudah dijalankan oleh BLU (LPDB) dan BUMN-BUMN yang menyalurkan dana Program Kemitraan (PK). Namun, dalam pelaksanaannya banyak terjadi kendala. LPDB yang dibawah pembinaan Kementerian Koperasi dan UMK misalnya, kendala utamanya adalah tidak dapat menyalurakn dana bergulir kepada UMKM di seluruh Indonesia karena dilarang oleh UU Otonomi Daerah. Kewenangan pembinaan dan pengawasan koperasi dan usaha kecil sudah diserahkan kepada Bupati dan Wali Kota. Akibatnya, daya jangkau penyaluran dana bergulir tersentralisasi di pusat. Likuiditas LPDB menjasi sangat besar karena disimpan di berbagai bank untuk mendapatkan keuntungan bunga, dan sebagian saja yang digulirkan. Sementara dana PK tersimpan di setiap BUMN. Dana ini kurang produktif karena BUMN yang tidak memiliki kompetensi dalam urusan pembiayaan, dipaksa untuk menyalurkan dana bergulir kepada UMKM. Padahal ada BUMN lain yang memang mendapat tugas khusus dari pemerintah untuk menyalurkan pembiayaan kepada UMKM seperti PT Pegadaian (Persero), PT BPUI (Persero) melalui anak perusahaan (PT BAV) dan juga PT PNM (Persero). Bila BUMN-BUMN ini didorong untuk menyalurkan KUR, maka hasilnya akan lebih memastikan dapat manarik usaha pemula ke sistem keuangan.

Bagaimana memitigasi risiko KUR? Alokasi dana KUR oleh setiap LKBB ditetapkan berdasarkan nilai piutang lancar yang dijaminkan LKBB ke PIP. Cara ini diharapkan dapat menghambat naiknya NPL (*Non Performing Loan*). Untuk memastikan penyaluran KUR tepat sasaran, maka mekenisme kontrolnya menggunakan SIKP (Sistem Informasi Keuangan Pemerintah) yang sudah tersedia di Kementerian Keuangan (DJPb). Tahapan pendataannya adalah data nasabah KUR lama (yang sudah akses ke perbankan) dimasukan terlebih dahulu ke dalam SIKP. Selanjutnya calon nasabah KUR alternatif yang bersumber dari LKBB dan/atau Pemda menjadi gelombang kedua untuk masuk ke SIKP. Dengan cara ini dapat dipisahkan antara nasabah KUR lama dan nasabah KUR baru. Untuk lebih memastikan lagi ketepatan sasaran, perlu dilakukan verfikasi oleh lembaga pemerintah atau lembaga independen yang ditunjuk pemerintah. KUR alternatif (sistem *factoring* ini) juga memiliki misi "UMKM harus naik kelas". Karena itu, program pendampingan yang rutin dan terprogram baik menjadi sebuah keharusan. Pendampingan ini bisa dilakukan dengan cara kolaborasi antara LKBB dengan Pemda, misalnya disinergikan dengan program-program pemberdayaan usaha yang dilakukan oleh Pemda. Kehadiran Pemda di sistem ini dimaksudkan untuk meningkatkan *ownership*

---

pembiayaan dengan jumlah penu sesuai nilai tagihan. Salah satu tujuan dari *factoring* adalah menghindari kerugian karena kredit macet (Wikipedia).

Pemda terhadap program KUR sehingga ada spirit yang kuat untuk mensukseskannya. Pemerintah harus melakukan sosialisasi secara efektif dan juga dibuat *pilot project* di beberapa daerah untuk memastikan bahwa progam KUR dengan skema alternatif ini bisa dijalankan.

Apakah cara ini yang ideal untuk Indonesia, hanya sejarah yang akan membuktikannya. Bahwa proses belajar yang panjang, mulai dari program Bimas, kemudian menjadi KUT, lalu KKPE, dan berubah menjadi KUR pola penjaminan, berevolusi lagi menjadi KUR pola subsidi bunga dan KUR sistem *factoring*, akan menemukan pola mana yang terbaik untuk mensejehterakan orang miskin. Grameen Bank yang diinisiasi oleh Muhammad Yunus, seorang cendekiawan dari Pakistan yang menyalurkan pembiayaan kepada usaha kecil, dimana 97%-nya merupakan wirausahawan wanita, mungkin cocok untuk Pakistan, tetapi belum tentu cocok bila diterapkan di Indonesia. Grameen Bank bisa menjadi *benchmark*, tetapi bukan untuk ditiru bulat-bulat. Indonesia harus memiliki cara sendiri untuk membiayai UMKM.

E. PENUTUP

Dari uraian di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan sbb :

Pertama, Jumlah penduduk miskin yang hampir mencapai 30 juta orang merupakan suatu jumlah yang besar untuk sebuah negara. Jumlah ini berpotensi untuk meningkat lagi bila kondisi keuangan global maupun domestik mengalami gangguan serius. Kejadian-kejadian seperti meningkatnya harga minyak, dicabutnya subsidi BBM, menurunnya harga komoditi di pasar global, atau terjadinya kegagalan panen, berpotensi menjadi orang hampir miskin menjadi miskin dan orang miskin menjadi fakir.

Kedua, kesejangan pendapatan antar penduduk di Indonesia makin lebar. Hal ini diindikasi oleh Gini ratio yang telah meningkat melewati 0,4. Jangan sampai orang-orang miskin merasa "marah" melihat segolongan kecil orang kaya yang hidup lebih berkecukupan karena negara membuat kebijakan ekonomi yang tidak seimbang atau lebih berpihak kepada kelas mengengah dan atas.

Ketiga, program-program pemerintah yang yang bersifat "*pro poor*" seperti bansos dan kredit murah bagi UMKM sudah dijalakan pemerintah. Namun, tingkat efektifitasnya masih jauh dari yang diharapkan. Banyak program *"pro poor"* digulirkan pemerintah, tetapi tidak sedikit yang gagal. KUT dan beberapa kredit program lainnya gagal diteruskan karena terjadi kredit macet, yang kemudian kembali menjadi beban negara (APBN).

Keempat, Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan kiat yang terbaik saat ini untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia. KUR bisa menjadi pintu keluar bagi bangsa Indonesia untuk membuat orang miskin hidup lebih sejehtera. Namun skema KUR yang disalurkan lewat bank, hanya menjangkau sebagian kecil UMKM karena bank menerapkan prinsip *prudential* yang diawasi ketat oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). KUR pola subsidi bunga merupakan solusi kreatif untuk memperluas skala penyaluran KUR dalam kerangka *financial inclusion*. Selain itu, untuk memastikan penyauran KUR lebih tepat sasaran, terutama menjangkau usaha pemula (*start up*) dan UKM yang berada di tahap *early growth*. Pemerintah hanya menyediakan subsidi bunga yang dialokasikan setiap tahun dalam APBN.

Kelima, KUR pola subsidi bunga memiliki beberapa kelemahan, terutama jangkauannya yang terbatas pada usaha pemula (*start up*) dan UKM yang berada di tahap *early growth* sebagai akibat dari prudential guidelines yang dijalankan perbankan dan diwasi ketat oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Besar kemungkinan, penyaluran KUR jatuh ke usaha yang *feasible* dan *bankable,* padahal jumlah UMKM yang terbanyak adalah golongan usaha pemula (*start up*) dan usaha yang berada di tahap *early growth.*

Sebagai jalan keluarnya, kajian ini merekomendasikan agar pemerintah mendesain dan menerapkan KUR skema alternatif, yaitu menggunakan sistem anjak piutang (*factoring*) yang disalurkan oleh lembaga keuangan bukan bank (LKBB). Pemerintah bisa menunjuk PIP (Pusat Investasi Pemerintah) sebagai *coordinating fund*. PIP lah yang men-collect funding dari berbagai sumber kemudian menyalurkannya ke LKBB, untuk setereusnya oleh LKBB disalurkan KUR kepada nasabah baru. Karena menggunakan konsep investasi (bukan belanja) dan strategi mitigasi risiko melalui sistem *factoring*, maka biaya *overhead* LKBB akan jauh lebih rendah, yang mendorong LKBB untuk menetapkan bunga KUR yang lebih rendah dari 9% sebagaimana pada KUR subsidi bunga yang berlaku saat ini. Untuik memperkuat kapasitas permodalan PIP, pemerintah bisa menarik dana Program Kemitraan (PK) yang tersimpan di BUMN-BUMN dan mendorong Pemda melakukan investasi di PIP. Dari sisi kesehatan anggaran, keterlibatan Pemda dalam KUR pola alternative ini dapat mendorong optimalisasi penggunaan APBD, termasuk meminimalisasi pembentuikan SAL (Sisa Anggaran Lebih). Dari sisi *governance*, perlu dilakukan analisis legal terkait kemungkinan Pemda dan Badan-badan pemerintah lainnya seperti Badan Industri Kreatif, BUMN atau BLU, untuk melakukan investasi melalui PIP.

Acknowledgement

Sebagian dari data dan pembahasan dalam kajian ini merupakan hasil penelitian bersama antara Direktorat SMI Ditjen Perbendaharaan dan Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI, yang ditulis kembali oleh penulis dengan pendekatan yang lebih komprehensif. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Ari Wahyuni (Direktur SMI Ditjen Perbendaharaan) dan Djoko Hendratto (Direktur BLU Ditjen Perbendaharaan) yang telah menginisiasi dan menfasilitasi kajian bersama tentang KUR. Begitu juga kepada Tim kajian dari Direktorat SMI atas dukungannya dalam melakukan survey lapang dan partisipasi dalam FGD.

Daftar Pustaka

Achmad Subekan. 2016. Fakir Miskin dan Anak Terlantar Dipelihara Oleh Negara. *http://www.bppk.depkeu.go.id/*. Diakses tanggal 16 Juni 2016.

Alfian Febti Anggoro. (2014). Dampak Program Kredit Usaha Rakyat (KUR) terhadap Pendapatan dan Kesempatan Kerja Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) di Kecamatan Kasembon Kabupaten Malang (Studi Kasus di Bank BRI Unit Kasembon). *Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Malang. Malang*

Asep Budi Brarta. (2011). Upaya BI Dalam Mendongkrak Peningkatan Penyaluran Kredit Program Melalui Kemitraan Strategis. *Bank Indonesia.*

Auditiya dan Astri Yulita. (2014). Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengembalian Kredit Usaha Rakyat Mikro (Studi Kasus : Bri Unit Lalabata Rilau, Soppeng). *Universitas Riau.*

Badan Pusat Statistik. (2016). Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin, dan Garis Kemiskinan di Indonesia. *https://www.bps.go.id/.* Diakses tanggal 13 Juni 2016.

Bambang P.S Brodojonegoro. (2016). Kita Ini Belum Efisien, masih Banyak Borosnya. *Rakyat Merdeka 14 Juni 2016. Jakarta*

Bambang P.S Brodojonegoro. (2015). Pemerintah Siapkan Subsidi Maksimal 12 Persen. *CNN Indonesia, 8 Agutus 2015.*

Diding S. Anwar. (2015). Jamkrindo Buka 21 Kantor Cabang. *http://www.media-release.info.* Diakses tanggal 13 Juni 2016. *PT Jamkrindo (Persero).*

Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E) BRI Tembus Rp 7,6 Triliun. *Bisnis.com.*

Hardi dan Imelda. 2014. Pelaksanaan Penyaluran KUR (Studi pada BNI Sentra Kredit Padang). *Fakultas Hukum Universitas Andalas. 2014. Padang*

Hidayat. (2014). Menggugat Negara : Pasal 34 ayat (1(UUD Tahun 1945. *Direktoral Jenderal Badan Peradilan Agama, Mahkamah Agung RI.*

Laporan Kemenko Perekonomian. (2016). Pemerintah Pertahankan KUR. *Harian Kompas, 14 Juni 2016*.

L.J. Van Apeldoorn dalam Teddy Anggoro. (2016). Jangan Salah Mengartikan Hak. *https://hukumdankeadilan.wordpress.com/2014/04/01/*. Diakses tanggal 16 Juni 2016.

Lukita Dinarsyah Tuwo. (2015). Sosialisasi Paket Kebijakan Ekonomi. *Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI.*

Mulyono.2010. Credit Guarantee/Insurance for People Wealth. *http://mulyono-oke.blogspot.co.id/.* Diakses tanggal 23 Juni 2016.

Navajas Ruiz Alvaro, 2001, Credit Guarantee Schemes: Conceptual Frame, Financial System Development Project, *GTZ/FONDESIF*

PMK Nomor 146/PM K.05/2015. *Kementerian Keuangan RI.*

PMK Nomor 20 /PMK.05/2016 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Subsidi Bunga Untuk Kredit Usaha Rakyat. *Kementerian Keuangan RI.*

PMK No. 124/PMK.010/2008 tentang Peneyelenggaran Lini Usaha Asuransi Kredit dan Suretyship. *Kementerian Keuangan RI.*

Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri, Badan Pengkajian Dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan. (2013). Analisis Peran Lembaga Pembiayaan Dalam Pengembangan UMKM. *Kementerian Perdagangan RI*.

Puslitbang Kementerian Pertanian. (2013). Peningkatan Akses Petani Terhadap Kredit Ketahanan Pangan dan Energi. *http://pse.litbang.pertanian.go.id/.* Diakses tanggal 13 Juni 2013.

Rakhmindyarto dan Syaifullah. (2016). Keuangan Inklusif dan Pengentasan Kemiskinan. *http://www.kemenkeu.go.id/* Diakses tanggal 13 Juni 2016.

Rahma Iriyanti. (2015). Respons Bappenas terhadap Laporan Bank Dunia berjudul : Bank Dunia : Pertumbuhan Ekonomi Bagus, Ketimpangan Indonesia Parah. *Tempo.co, 8 Desember 2015*

Republik Indonesia. UU No. 2 tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian

Sinar Tani. 2014. Keuntungan Kredit Ketahanan Pangan dan Energi KKPE.

SK Dir. BI No.30/45/Dir/Uk tgl 5 Jan 1997. *Bank Indonesia. 1997.*

SK. Direktur BI No.31/24//Kep/DER tanggal 5 Mei 1998. *Bank Indonesia. 1998.*

Suroto. (2015). Validitas Data UMKM oleh BPS Dipertanyakan. *http://ekonomi.rimanews.com/* Diakses tanggal 13 Juni 2015.

Suryamin. (2015). Penduduk Miskin Indonesia Bertambah 860.000 orang. *Kompas, 15 September 2015*.

Syahrir Ika dkk. (2014). Evakluasi Efektivitas Peogram KUR. *Kerjasama penelitian antara Badan Kebijakan Fiskal (BKF) dengan Direktoral Jenderal perbendaharaan Kementerian Keuangan RI*.

Tempo, 8 Desember 2015. Bank Dunia :Pertumbuhan Bagus, Ketimpangan Indonesia Parah.

Yunita Resmi Sari. (2011). Mengapa Perusahaan Penjamin Daerah Perlu Didirikan? *Kantor Berita Politik. RMOL.co*