



# KOMERSIALISME KREDIT USAHA RAKYAT UNTUK PEMBERDAYAAN UMKM DI INDONESIA



EDITOR: AGUS EKO NUGROHO

**KOMERSIALISME**  
**KREDIT USAHA RAKYAT**  
**UNTUK PEMBERDAYAAN**  
**UMKM DI INDONESIA**

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

*All Rights Reserved*

**KOMERSIALISME**  
**KREDIT USAHA RAKYAT**  
**UNTUK PEMBERDAYAAN**  
**UMKM DI INDONESIA**

EDITOR: AGUS EKO NUGROHO

LIPI Press

© 2016 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)  
Pusat Penelitian Ekonomi

Katalog dalam Terbitan (KDT)  
Komersialisme Kredit Usaha Rakyat untuk Pemberdayaan UMKM di Indonesia/Agus Eko  
Nugroho (Ed.).-Jakarta: LIPI Press, 2016.  
xii + 375 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN: 978-979-799-868-4

1. Kredit Usaha Rakyat  
3. Indonesia

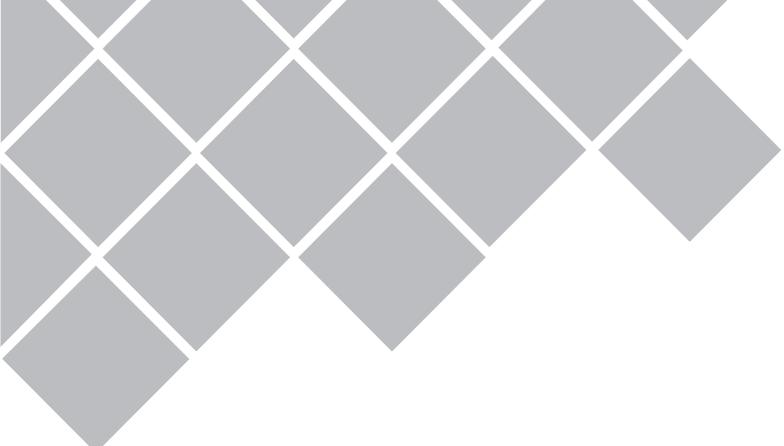
2. UMKM

354.86

*Copy editor* : Heru Yulistiyana dan Martinus Helmiawan  
*Proofreader* : Sonny Heru Kusuma  
*Desainer isi* : Nurhasanah Ridwan dan Meita Safitri  
*Desainer sampul* : Rusli Fazi  
  
*Cetakan pertama* : Desember 2016



Diterbitkan oleh:  
LIPI Press, anggota Ikapi  
Jln. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350  
Telp: (021) 314 0228, 314 6942. Faks.: (021) 314 4591  
*E-mail*: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)  
 LIPI Press  
 @lipi\_press



## Daftar Isi

PENGANTAR PENERBIT.....	vii
PRAKATA .....	ix
<b>BAB 1 PROLOG: KOMPLEKSITAS MASALAH PENGELOLAAN KREDIT USAHA RAKYAT</b> <i>Agus Eko Nugroho</i> .....	1
<b>BAB 2 KOMERSIALISASI KREDIT PROGRAM UNTUK PENGEMBANGAN UMKM DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN: KASUS KREDIT USAHA RAKYAT</b> <i>Agus Eko Nugroho</i> .....	17
<b>BAB 3 MAPPING PERMASALAHAN DESAIN KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI PROGRAM KREDIT USAHA RAKYAT</b> <i>Agus Eko Nugroho</i> .....	51
<b>BAB 4 EVOLUSI KEBIJAKAN PROGRAM KREDIT USAHA RAKYAT UNTUK PEMBERDAYAAN UMKM</b> <i>Latif Adam</i> .....	83
<b>BAB 5 PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENDUKUNG PROGRAM KREDIT USAHA RAKYAT</b> <i>Bahtiar Rifai</i> .....	123
<b>BAB 6 PERAN DAN KENDALA BANK PELAKSANA DALAM PENYALURAN KUR KEPADA UMKM</b> <i>Rita Pawestri dan Agus Eko Nugroho</i> .....	161

BAB 7 KINERJA BANK PEMBANGUNAN DAERAH DALAM PENYALURAN KUR <i>Agus Eko Nugroho, Yeni Septia, dan Chitra Indah Yuliana</i> .....	199
BAB 8 KINERJA LEMBAGA PENJAMINAN DALAM PENYALURAN KUR <i>Tuti Ermawati dan Agus Eko Nugroho</i> .....	241
BAB 9 ANALISIS KRITIS TERHADAP PENYALURAN KUR MELALUI PROGRAM KEMITRAAN <i>Tuti Ermawati</i> .....	287
BAB 10 MANFAAT PROGRAM KUR DARI PERSEPSI RUMAH TANGGA PENERIMA: STUDI KASUS DI JAWA TENGAH, JAWA TIMUR, DAN BENGKULU <i>Rita Pawestri, Bahtiar Rifai, dan Agus Eko Nugroho</i> .....	319
BAB 11 EPILOG: REVITALISASI PROGRAM KUR UNTUK PEMBERDAYAAN USAHA MIKRO KECIL <i>Agus Eko Nugroho, Tuti Ermawati, dan Rita Pawestri</i> .....	347
DAFTAR SINGKATAN.....	365
INDEKS .....	367
BIODATA PENULIS.....	373



## Pengantar Penerbit

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Penyediaan terbitan ilmiah yang berkualitas adalah salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk ikut serta dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

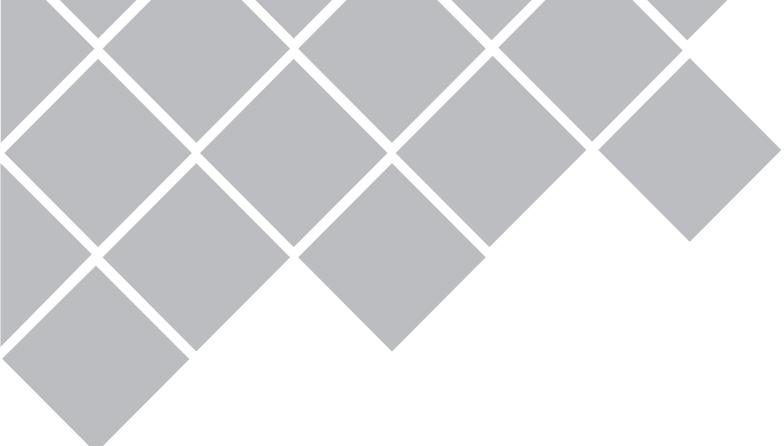
Program Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan skema kredit/pembiayaan modal kerja yang khusus diperuntukkan bagi usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) serta koperasi di bidang usaha produktif dan layak (*feasible*), namun mempunyai keterbatasan dalam pemenuhan persyaratan yang ditetapkan perbankan (belum *bankable*). Tujuannya untuk Meningkatkan akses pembiayaan dan mengembangkan UMKM dan Koperasi kepada Lembaga Keuangan serta sebagai upaya penanggulangan/pengentasan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja.

Terbitan ilmiah dalam bentuk bunga rampai berjudul *Komersialisme Kredit Usaha Rakyat untuk Pemberdayaan UMKM di Indonesia* ini mengulas mulai dari sinergi antara bank pelaksana dan lembaga penjaminan, kebijakan pemerintah (pusat dan daerah), hingga permasalahan dan manfaat program KUR bagi pengembangan bisnis UMKM. Oleh karena itu, diharapkan buku ini dapat berguna bagi para pembuat kebijakan, peneliti,

dan akademisi serta pihak perbankan sebagai penyalur program tersebut.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press



## Prakata

Sejak digulirkan pada 2007, program Kredit Usaha Rakyat (KUR) telah melalui dua fase pemerintahan, yaitu SBY-Boediono dan Jokowi-JK. Dalam pemerintahan SBY-Boediono, program KUR diposisikan sebagai *cluster* kedua dalam kebijakan percepatan pengurangan kemiskinan melalui pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) serta perluasan kesempatan kerja. Dalam hal ini, *cluster* pertama adalah berbagai program jaring pengaman sosial, seperti Program Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Keluarga Harapan (PKH), beras murah untuk rakyat miskin (raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat, Bantuan Siswa Miskin, dan sebagainya. Sementara *cluster* ketiga adalah berbagai Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri), yang mencakup PNPM Mandiri Perdesaan, Perkotaan, Kelautan, dan Perikanan serta PUAP. Adapun dalam pemerintahan Jokowi-JK, program KUR ditempatkan sebagai bagian dari upaya mendorong produktivitas rakyat dan percepatan pengurangan kemiskinan, sebagai salah satu program wajib dalam RPJMN 2015–2019 dan Nawacita.

Secara umum, program KUR bertujuan meningkatkan akses UMKM yang secara operasional layak (*feasible*) tetapi belum *bankable* kepada kredit perbankan, dan memperluas kesempatan kerja dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Harus diakui bahwa program ini telah mampu mengakselerasi penyaluran kredit

kepada UMKM secara signifikan. Selama periode 2007–2014, penyaluran KUR telah mencapai sekitar Rp 178 triliun kepada sekitar 12 juta debitur UMKM. Tingkat kemacetan (*non-performing loan/NPL*) KUR relatif rendah, yaitu sekitar 3,3%, masih di bawah batas minimum prudensial oleh Bank Indonesia, sebesar 5%. Program KUR juga disinyalir memberikan kontribusi keuntungan yang signifikan kepada perbankan dan lembaga penjaminan.

Meski demikian, program KUR adalah serangkaian perjalanan panjang dari upaya Pemerintah Indonesia mendorong pengembangan UMKM melalui aksesibilitas pada kredit skala kecil. Pada 1970, salah satu program utama peningkatan akses kredit adalah Program Bimbingan Massa yang bertujuan mencapai swasembada pangan. Salah satu komponen penting dalam program Bimas adalah penyaluran kredit murah kepada petani melalui BRI. Program Bimas ini ditutup pada akhir 1985 karena besarnya kredit macet. Namun, program sejenis dikeluarkan dengan nama Kredit Usaha Tani (KUT) untuk sektor pertanian serta Kredit Investasi Kecil dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) untuk pemberdayaan UMKM nonpertanian. Sumber dana untuk program kredit mikro ini adalah Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Berbagai program lainnya juga dibuat oleh kementerian dan pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Setelah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia ditetapkan, penggunaan KLBI untuk pembiayaan kredit program dihapuskan. Lalu, pada 2000, pemerintah mengeluarkan program Kredit Ketahanan Pangan (KKP) untuk penyaluran kredit program bagi pertanian. Program ini kemudian berubah menjadi KKPE (Kredit Ketahanan Pangan dan Energi). Pada 2003, dikeluarkan kredit program untuk peningkatan pendapatan petani dan nelayan kecil (P4K). berbagai program kredit tersebut pada umumnya menggunakan skim subsidi bunga, yakni tingkat bunga ditentukan oleh pemerintah jauh di bawah tingkat bunga pasar. Sementara perbankan hanya berfungsi sebagai lembaga penyalur (*channeling*

*agent*). Sumber dana adalah milik pemerintah sehingga seluruh risiko kredit macet ditanggung oleh pemerintah.

Berbeda dengan berbagai program kredit mikro lainnya, program KUR tidak berbasis subsidi bunga, tetapi subsidi penjaminan. Artinya, anggaran pemerintah bagi program KUR digunakan untuk membiayai skim penjaminan melalui pembayaran iuran jasa penjaminan kepada lembaga penjaminan (Perum Jamkrindo dan PT Askrindo), sedangkan sumber dana KUR adalah dana komersial perbankan yang bersumber dari dana pihak ketiga (DPK) atau simpanan masyarakat. Oleh karena itu, tingkat bunga KUR relatif sama dengan tingkat bunga kredit komersial perbankan dan keputusan penyaluran sepenuhnya berbasis pada keputusan operasional bisnis perbankan yang prudensial (*prudent lending decision*). Dalam konteks inilah KUR dapat dimaknai sebagai suatu kebijakan untuk mengakselerasi penyaluran kredit skala kecil perbankan untuk UMKM.

Namun, penyaluran kredit program kepada UMKM tidaklah mudah. Kompleksitas permasalahan yang dihadapi perbankan menyebabkan penyaluran kredit skala kecil kepada UMKM adalah bisnis yang berisiko tinggi dan mahal, meskipun di sisi lain bisnis ini sangat menguntungkan. Dalam konteks KUR, permasalahan ini muncul mulai di desain kebijakan, masalah *moral hazard* pada tataran debitur dan petugas bank, ketepatsasaran dan jangkauan program, hingga sinkronisasi antar-kelembagaan, baik pada tataran kementerian, pemerintah daerah, otoritas perbankan, maupun lembaga pemeriksa keuangan pemerintah. *Moral hazard* sering kali muncul dalam berbagai program kredit yang menggunakan subsidi pemerintah. Dalam konteks subsidi pinjaman program KUR, debitur UMKM akan terdorong untuk tidak mengembalikan kredit bila skim jaminan ditanggung pemerintah, sementara mereka hanya menggunakan agunan tambahan yang nilainya jauh dari kredit yang diterima. Bagi petugas bank, mereka juga cenderung akan kurang berhati-hati dalam penyaluran kredit karena risiko kemacetan akan ditanggung oleh lembaga penjaminan.

Sementara di sisi pengguna, kritik muncul bahwa KUR kurang tepat sasaran sehingga sulit dapat membantu penurunan angka kemiskinan karena sebagian besar kredit yang disalurkan bukan kepada rumah tangga miskin (RTM). Semua permasalahan ini coba diangkat dan dianalisis dalam berbagai bab yang ada dalam buku ini.

Buku ini disarikan dari pengalaman para peneliti di Pusat Penelitian Ekonomi (P2 Ekonomi), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, selama 2011–2014. Berbagai masukan yang telah diperoleh para peneliti dalam penelitian ataupun diskusi dan seminar dengan banyak *stakeholder*, dari pelaku UMKM penerima KUR, petugas bank, pejabat bank pelaksana KUR, pejabat di kementerian, hingga pemda, telah memperkaya analisis dalam setiap bab buku ini. Oleh sebab itu, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada berbagai pihak, baik sebagai informan, audiens, narasumber, dan pembahas yang tak bisa disebutkan satu per satu—antara lain para pejabat di Kementerian Koperasi dan UKM, Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, TNP2K, BRI, BSM, Bank Mandiri, berbagai BPD, ASBANDA, PNPM Mandiri, Koperasi dan BMT, petugas pendamping KUR, para pejabat di Dinas Koperasi dan UMKM di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Yogyakarta, Bengkulu, NTB, Bali, dan sebagainya. Dukungan mereka menjadi sumber utama terwujudnya buku ini. Akhirnya, semoga buku ini bermanfaat bagi masyarakat luas, mahasiswa, akademisi, pelaku bisnis, dan lembaga pemerintah yang terkait dengan KUR.

Jakarta, Mei 2016

Dr. Agus Eko Nugroho  
Pusat Penelitian Ekonomi (P2 Ekonomi)  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

## Prolog: Kompleksitas Masalah Pengelolaan Kredit Usaha Rakyat

Oleh: Agus Eko Nugroho

Pada intinya, program Kredit Usaha Rakyat (KUR) adalah program penyediaan kredit skala kecil oleh perbankan kepada UMKM yang ditanggung pemerintah melalui lembaga penjaminan kredit, yaitu Perum Jamkrindo dan PT Askrindo. Sasaran dari program ini adalah keluarga berpendapatan rendah dengan usaha kecil yang dimilikinya (Kemenko Ekonomi, 2010). Dalam konteks kebijakan anti-kemiskinan, program KUR ini merupakan satu di antara serangkaian program pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan. Secara umum, tujuan dari program KUR adalah meningkatkan akses pembiayaan UMKM dalam rangka penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja. Sasaran program KUR adalah UMKM yang *feasible* tetapi belum *bankable*. Secara konseptual, pemberian akses kredit perbankan akan memperkuat dan mendorong kapasitas bisnis UMKM. Karena sebagian besar rumah tangga miskin (RTM) dan berpendapatan rendah menggantungkan hidupnya pada UMKM, berkembangnya

kapasitas bisnis UMKM akan memperkuat kemampuan mereka untuk keluar dari perangkap kemiskinan (*poverty trap*). Peningkatan kapasitas bisnis UMKM juga akan memperkuat daya tahan RTM dari berbagai gejolak eksternal, seperti gagal panen, bencana alam, sakit, kematian, dan ketidakstabilan ekonomi makro.

Sejak dilaksanakan pada 2007, penyaluran KUR telah meningkat secara signifikan hingga mencapai Rp178,8 triliun pada Desember 2014. Akumulasi jumlah UMKM yang mengakses KUR mencapai sekitar 12,5 juta debitur, yang sekitar 11,4 juta (91%) di antaranya debitur KUR mikro. KUR memiliki kemampuan (*outreach capability*) untuk menjangkau usaha skala mikro-kecil yang cukup besar. Menurut data BRI, sekitar 3,1 juta debitur KUR telah bermigrasi ke kredit komersial. Artinya, program KUR berpotensi meningkatkan perluasan pasar kredit mikro komersial perbankan. Dalam sejarah pengelolaan kredit program di Indonesia, program KUR mencatat tingkat NPL yang berada di bawah 5%, yaitu sekitar 3,3% (Komite KUR, 2011). Dari sisi suplai artinya, *sustainability* program KUR sangat besar karena program ini berpotensi menambah profitabilitas perbankan dan lembaga penjaminan. Secara lebih detail, bab kelima menganalisis program KUR tidak hanya pada tataran kinerja bank pelaksana, tetapi juga berbagai kendala yang dihadapi dalam penyaluran KUR kepada UMKM. Secara lebih detail, berbagai permasalahan, seperti kontradiksi (*trade-off*) internal antara penyaluran KUR dan kredit mikro komersial bank itu sendiri, kontradiksi antara tujuan akumulasi profit dan upaya menjangkau masyarakat termiskin, persepsi yang salah mengenai program KUR oleh debitur UMKM, dan ketidakefektifan sosialisasi dan promosi KUR kepada masyarakat, dikupas dalam bab ini.

Buku ini mempertegas bahwa program KUR adalah suatu inovasi baru dalam pengelolaan program kredit skala kecil untuk UMKM yang berbasis komersial. Berbeda dengan berbagai program kredit lainnya, anggaran pemerintah yang dialokasikan untuk program KUR bukan dalam bentuk subsidi bunga, me-

lainkan subsidi penjaminan. Sementara itu, tingkat bunga yang ditetapkan oleh bank pelaksana relatif tidak jauh berbeda dengan tingkat bunga pasar, seperti bunga kredit komersial. Mekanisme penguatan prinsip kehati-hatian dapat terjadi karena penyaluran KUR bersumber dari dana pihak ketiga (DPK) dari bank pelaksana itu sendiri. Bab 7 dalam buku ini mempertegas bahwa elastisitas dana pemerintah untuk penjaminan adalah signifikan dalam mendorong akselerasi penyaluran KUR kepada UMKM. Artinya, prinsip penambahan kredit (*additionality*) kepada UMKM dari penggunaan dana publik untuk penjaminan KUR secara konseptual dapat dibenarkan atau akuntabel (lihat OECD 2013).

Namun, KUR bukanlah “*panacea*”, yang secara otomatis akan memecahkan permasalahan kemiskinan di Indonesia apabila akses kredit kepada UMKM meningkat. Bab pertama dan kedua menjelaskan berbagai kendala keterbatasan program KUR ini dalam membantu memecahkan permasalahan kemiskinan di Indonesia. Lebih jauh ditegaskan bahwa kemiskinan adalah permasalahan yang kompleks dan multidimensional. Di satu sisi, kemiskinan bukan hanya permasalahan keterbatasan RTM dan UMKM terhadap kredit perbankan. Berbagai permasalahan muncul terkait dengan penyaluran KUR kepada UMKM. Di sisi lain, pengelolaan kredit program juga menghadapi permasalahan yang kompleks tidak hanya dari sisi penawaran (penyedia kredit), tetapi juga dari sisi permintaan (UMKM). Dari sisi pengguna, penyaluran KUR menghadapi permasalahan keberagaman motif dan tujuan penggunaan kredit oleh UMKM, masalah *moral hazard* akibat persepsi yang salah bahwa KUR adalah bantuan (*grant*) dibandingkan kredit yang harus dikembalikan, dan lain-lain.

Adapun dari sisi bank pelaksana, meskipun tingkat NPL KUR secara umum rendah, penyaluran KUR melalui bank daerah menghadapi tingkat NPL yang cukup tinggi, yaitu sekitar 9,5% pada 2014. Bahkan, NPL penyaluran KUR oleh BJB sebesar 21,2%, Bank Jatim 12,2%, Bank Sulut 11,4%, dan Bank Lampung 11,2%. Sementara penyaluran KUR melalui Bank BTN dan

Bank Mandiri Syariah masing-masing mencapai sekitar 12,9% dan 17,2% pada 2014 (Komite KUR, 2014). Secara lebih detail, bab keenam buku ini mengungkap permasalahan tingginya NPL KUR di beberapa BPD akibat kelemahan kapasitas bisnis, kurang berkualitasnya SDM petugas bank/*account officer* (AO), dan masalah *moral hazard* yang dihadapi perbankan tersebut dalam penyaluran KUR.

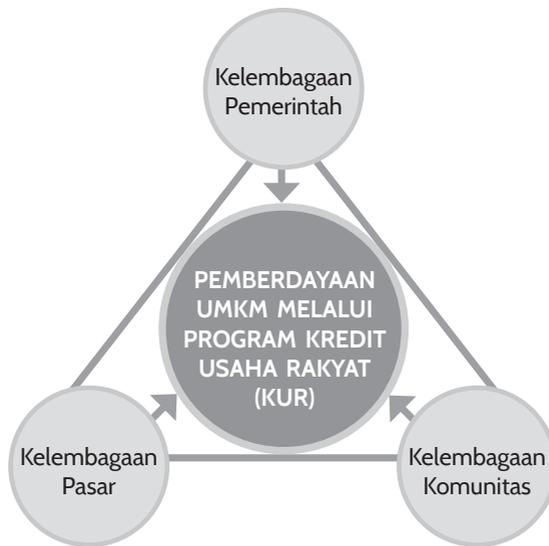
Dilihat dari jangkauan pelayanan, hanya sebagian kecil KUR yang terdistribusi ke wilayah IBT dan masih rendahnya alokasi KUR pada sektor pertanian. Sementara secara sektoral, proporsi penduduk miskin juga cenderung berada di perdesaan yang bekerja di sektor pertanian. Dengan kata lain, ketidakmampuan program KUR menjangkau wilayah perdesaan di IBT dan sektor pertanian akan menghambat program tersebut dalam pengentasan kemiskinan. Pelaksanaan program KUR juga masih menghadapi masalah kelembagaan. Bab pertama dan ketiga pada buku ini mempertegas bahwa lemahnya kelembagaan terjadi lantaran desain program KUR yang cenderung “pasif” dalam menjangkau RTM, perbedaan persepsi di antara *stakeholder* terkait, serta kurang berperannya Tim Pelaksana Komite Kebijakan KUR dan kementerian teknis. Bab keempat mempertegas bahwa secara struktural, pemerintah daerah (pemda) juga belum banyak berperan dalam implementasi program KUR. Lebih jauh dikemukakan bahwa keterlibatan pemda hanya sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat. Artinya, belum terjadi sinergi yang baik antara program KUR dan program-program pemda terkait dengan pemberdayaan UMKM. Bank pelaksana juga belum memanfaatkan program pembinaan UMKM oleh PNPM Mandiri.

## Pentingnya Sinergi Kelembagaan Dalam Pengelolaan KUR

Ekonom Heterodox (Bowles et dkk., 1998) dalam bukunya, *Recasting Egalitarianism: New Rules for Communities, States, and Markets*, menyebutkan, dalam struktur tata kelola perekonomian, kelembagaan pemerintah, pasar, dan komunitas semestinya dipandang saling melengkapi, bukan saling mengganti. Pendapat bahwa mekanisme pasar merupakan satu-satunya lembaga yang mampu memecahkan problema ekonomi (inefisiensi alokasi dan pertukaran) tidak sepenuhnya benar, misalnya mekanisme pasar memiliki keterbatasan dalam mengatasi permasalahan lingkungan sebagai barang publik. Sebaliknya, harus diakui bahwa bekerjanya mekanisme pasar akan menghasilkan efisiensi alokasi sumber daya (*input*) dalam proses produksi, distribusi, dan pertukaran barang-barang privat (*private goods*). Di sisi lain, kelembagaan komunitas memiliki peran penting memecahkan permasalahan kegagalan pasar ataupun kegagalan campur tangan pemerintah/negara dalam kegiatan ekonomi. Kelembagaan komunitas melalui sanksi sosial, norma kekerabatan, saling percaya, dan resiprositas yang kuat dapat menyelesaikan permasalahan tersebut.

Dalam literatur keuangan mikro, kegagalan pasar kredit yang menyebabkan ketidakmampuan masyarakat miskin (RTM) mendapatkan akses kredit perbankan dapat dipecahkan dengan munculnya kelembagaan keuangan mikro (LKM) tradisional. LKM tradisional, seperti arisan, kelompok simpan-pinjam antar-kerabat dan tetangga, koperasi pegawai dan karyawan, dan dana kematian (*funeral fund*), dapat memberikan pelayanan kredit skala kecil tanpa agunan (*non-collateral loans*) karena pola operasionalnya yang berbasis moralitas, seperti norma kekerabatan (*friendships*), saling percaya (*mutual trust*), norma resiprositas, dan adanya sanksi sosial. Bab kedelapan dalam buku ini mempertegas permasalahan KUR yang terkait dengan kegagalan program ini dalam membangun keterkaitan bisnis dengan LKM serta kelembagaan sosial masyarakat lainnya, seperti PNPM Mandiri dan koperasi/BMT. Data menunjukkan bahwa penyaluran KUR melalui program

*linkage* dengan LKM dan PNPM Mandiri, baik dengan pola *executing* maupun *channeling*, tidak berjalan secara baik. Bahkan, bab ini menemukan banyak koperasi dan unit simpan-pinjam serta PNPM Mandiri menganggap KUR sebagai pesaing sehingga program *linkage* dirasa hanya menguntungkan bank pelaksana.



**Gambar 1.1** Sinergi Kelembagaan untuk Pemberdayaan UMKM

Seperti ditunjukkan oleh Gambar 1.1, paradigma dalam buku ini adalah bahwa sinergi yang baik antara kelembagaan pemerintah, pasar, dan komunitas akan mendorong kinerja program pemberdayaan UMKM melalui program KUR. Program KUR pada dasarnya memperkuat kelembagaan pasar melalui peran perbankan (bank pelaksana) dalam pemberdayaan UMKM. Prinsip komersial/pasar yang diterapkan oleh bank pelaksana dalam program KUR diharapkan akan meminimalisasi risiko kredit macet dari KUR yang disalurkan kepada UMKM. Pengalaman dan kemampuan bisnis keuangan serta prinsip kehati-hatian yang dimiliki oleh bank pelaksana akan memperkuat tingkat pengembalian (*repayment rate*)

program KUR. Peran kelembagaan pasar dalam pelaksanaan program KUR melalui bank pelaksana ini terkait dengan dua faktor. Penyaluran KUR melalui prinsip komersial oleh bank pelaksana akan memperkecil risiko kredit macet sehingga keberlanjutan program dapat dipertahankan. Tanpa adanya profitabilitas yang memadai, bank pelaksana akan enggan terlibat dalam penyaluran KUR. Namun, salah satu kelemahan penyaluran KUR melalui prinsip komersial ini, antara lain, adalah adanya kecenderungan penyaluran KUR pada UMKM di sektor perdagangan dibandingkan di sektor pertanian. Bab kesembilan buku ini mempertegas bahwa rendahnya penyaluran kredit di sektor pertanian—sebagian besar rumah tangga miskin (RTM) menggantungkan hidup pada sektor ini—merupakan indikasi awal program KUR ini kurang memiliki dampak langsung pada pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Hipotesis ini menjadi fokus analisis yang terungkap dalam berbagai bab yang ada di buku ini.

Dalam era otonomi daerah dewasa ini, peran lembaga pemerintah dalam program KUR ini bukan hanya pemerintah pusat, melainkan juga pemerintah daerah (pemda). Oleh karena itu, buku ini juga menganalisis dalam aspek apa dan bagaimana pemda dapat berperan aktif dalam pemberdayaan UMKM melalui program KUR. Seperti diketahui, program KUR didesain pada awalnya oleh pemerintah pusat (melalui beberapa kementerian) dengan bank pelaksana dan lembaga penjaminan. Kebijakan KUR ini dirasa belum memberikan ruang-gerak yang cukup kepada pemda untuk terlibat secara aktif dalam pelaksanaan program tersebut. Ada dua peran strategis pemda dalam pelaksanaan program KUR. *Pertama*, pemda sebagai lembaga yang berperan mempersiapkan UMKM dari sisi kemampuan bisnis sehingga layak menerima KUR. Hal ini tentu akan membantu bank pelaksana memecahkan masalah informasi (*informational problems*) penyaluran KUR. Artinya, informasi yang valid dari pemda tentang kelayakan dan kemampuan bisnis UMKM akan menurunkan biaya/risiko pengelolaan KUR yang dihadapi bank pelaksana. *Kedua*, pemda

dapat berperan sebagai penyedia subsidi bunga kepada penyaluran KUR, terutama kepada UMKM yang dirasa berisiko tinggi oleh bank pelaksana, misalnya tambahan subsidi bunga kepada UMKM di sektor pertanian dan industri atau penyaluran KUR pada wilayah di pelosok dan tertinggal yang biasanya memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi. Karena biaya operasional yang besar untuk melayani UMKM di wilayah tersebut, pemda dapat memberikan subsidi, terutama kepada lembaga *channeling* (LKM) dari program KUR.

Kegiatan ekonomi skala kecil biasanya dicirikan oleh kuatnya pengaruh faktor nonekonomi, seperti norma kekerabatan, resiprositas, dan kerja sama sosial. Artinya, transaksi bisnis yang dilakukan UMK tidak sekadar untuk memaksimalkan profitabilitas, tetapi juga membangun kekerabatan, pertemanan (*friendships*), dan kerja sama sosial. Bab kedelapan dan kesembilan pada buku ini berupaya menganalisis keterkaitan KUR dengan proses akumulasi modal sosial di masyarakat. Proses bekerjanya akumulasi modal sosial ini akan termanifestasikan dalam kegiatan sosial dan bisnis yang terwadahi oleh kelembagaan komunitas, seperti asosiasi pengusaha kecil, koperasi, kelompok keswadayaan masyarakat, kelompok arisan, dan kelompok keagamaan. Bab kedelapan berpendapat bahwa kelembagaan komunitas memiliki peran strategis dalam pemberdayaan usaha kecil melalui program KUR ini. Kelembagaan komunitas, seperti koperasi dan lembaga keswadayaan lainnya, berperan dalam menyalurkan (*channeling*) KUR kepada UMKM. Kelembagaan komunitas ini berpotensi melakukan pembinaan dan seleksi awal bagi UMKM yang akan mendapatkan KUR. Dalam konteks ini, kelompok swadaya masyarakat (KSM) yang telah dikembangkan oleh program PNPM Mandiri berpotensi menjadi agen penyalur KUR kepada UMKM binaannya. KSM ini memiliki pemahaman dan pengetahuan yang baik terhadap kualitas bisnis UMKM calon penerima KUR sehingga akan memperkecil risiko kredit macet. Oleh sebab itu, kerja sama yang baik antara bank pelaksana dan

KSM binaan program PNPM Mandiri akan memperkuat sinergi antara program KUR sebagai program pengembangan UMKM dan PNPM Mandiri sebagai program pemberdayaan masyarakat. Sinergi yang baik ini tentu akan memperkuat efisiensi program penanggulangan kemiskinan secara umum.

Struktur industri keuangan mikro di Indonesia secara umum berpola piramida, yang menunjukkan adanya segmentasi industri keuangan mikro. Pada bagian atas piramida tersebut, BRI Unit Desa dan BPR cenderung melayani segmentasi pasar “atas”, yaitu usaha skala mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Pada level kedua, koperasi, BMT dan Badan Kredit Desa (BKD) serta berbagai kredit program, seperti program KKPE dan dana bergulir, melayani nasabah mikro-kecil (UMKM), sedangkan pada bagian paling bawah terdapat berbagai kelembagaan keuangan mikro informal yang pada umumnya melayani nasabah mikro dan kelompok sangat miskin. Meski demikian, kredit program di Indonesia banyak disalurkan melalui perbankan besar. Misalnya, KUR, meskipun secara sumber finansial berasal dari pemerintah, penyalurannya dilakukan melalui BRI Unit. Dalam konteks ini, sering kali sasaran targetnya adalah rumah tangga nonmiskin (non-RTM). Sementara itu, kredit program yang disalurkan melalui PNPM Mandiri, KUB, dan sebagainya lebih menekankan pada sasaran rumah tangga miskin (RTM) produktif.

Dalam konteks program KUR, struktur industri keuangan mikro seperti ini memberikan implikasi bahwa kerja sama operasional antara bank pelaksana dan LKM berpotensi memperkuat kinerja KUR, baik dalam hal efektivitas penyaluran maupun kemampuannya dalam pencapaian sasaran pada RTM dengan usaha mikronya. Terlihat bahwa koperasi, BMT, BKD, serta kredit program, seperti program simpan-pinjam perempuan (SPP) dalam PNPM Mandiri Perdesaan, memiliki klien RTM dan rumah tangga yang tidak cukup miskin. Lembaga keuangan mikro ini akan dapat membantu bank pelaksana menyalurkan KUR pada target sasaran yang diinginkan dan memperkecil tingkat kemacet-

an dengan kemampuan bisnis yang mereka miliki. Sementara itu, manfaat kerja sama operasional dari penyaluran KUR ini berupa peningkatan modal dan kemampuan manajerial yang diberikan oleh bank pelaksana kepada lembaga *linkage*. Seperti dikupas mendalam pada bab kedelapan buku ini, kerja sama dalam penyaluran KUR antara bank pelaksana dan koperasi berpotensi meningkatkan kinerja bisnis industri mereka, sekaligus mempercepat penyaluran KUR oleh bank pelaksana.

## **Kompleksitas Permasalahan**

Pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) melalui penyediaan kredit mikro (seperti program KUR) tidak dapat dipandang hanya sekadar pemberian kredit murah untuk mendorong kinerja UMKM tersebut. Program penyediaan KUR kepada UMKM merupakan sistem yang kompleks karena melibatkan berbagai kelembagaan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Untuk memahami permasalahan KUR tidak cukup hanya dengan pendekatan bisnis semata. Lebih jauh lagi, dalam konteks kemiskinan, pendekatan ekonomi kelembagaan diperlukan untuk memotret efektivitas program anti-kemiskinan dan dampaknya kepada penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu, bab pertama dalam buku ini mempertegas pentingnya pendekatan ekonomi kelembagaan dalam menganalisis kompleksitas permasalahan yang terjadi dalam program KUR. Seperti diungkapkan dalam bab pertama buku ini, strategi bisnis bank pelaksana dalam menyalurkan KUR sangat dipengaruhi oleh faktor kelembagaan yang ada di masyarakat, seperti kebijakan pemerintah dan pemda, dalam kaitan dengan perbankan dan pengembangan UMKM. Keberadaan lembaga keswadayaan masyarakat (KSM) binaan PNPM Mandiri seperti UPK serta kelembagaan keuangan mikro lainnya (seperti koperasi dan kelompok simpan-pinjam) berpotensi mendorong kinerja program KUR melalui kerja sama sebagai lembaga penyalur (*channeling agent*). Dapatlah dipahami bahwa kebijakan

pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta Bank Indonesia terkait dengan program KUR akan berpengaruh terhadap perilaku bank pelaksana dalam penyaluran program tersebut. Sementara itu, kelembagaan sosial di masyarakat, seperti kelompok swadaya masyarakat (asosiasi petani, arisan, kelompok binaan PNPM, dan sebagainya) serta peran tokoh masyarakat akan berpengaruh pada proses penyaluran ataupun tingkat pengembalian KUR. Sayangnya, sinergi antara bank pelaksana dan LKM serta kelembagaan sosial kemasyarakatan belum banyak diintervensi dalam program KUR selama ini (bab kedelapan).

Dari sisi penerima manfaat, bila UMKM yang telah memanfaatkan KUR memiliki performa bisnis (pertumbuhan *output*, penjualan, dan penyerapan tenaga kerja) yang relatif baik, ada harapan KUR akan berdampak positif dalam mendukung perkembangan UMKM di Indonesia. Penelitian oleh tim peneliti dari P2E LIPI pada 2012 dan 2013 di Jawa Timur, Jawa Tengah, Bengkulu, Yogyakarta, dan NTB menunjukkan bahwa dilihat dari jangkauan pelayanan, hanya sebagian kecil KUR yang terdistribusi ke wilayah IBT serta alokasi KUR pada sektor pertanian masih rendah. Seperti diketahui, problema kemiskinan di Indonesia berada di wilayah IBT tersebut, sedangkan secara sektoral, proporsi penduduk miskin juga cenderung berada di perdesaan yang bekerja di sektor pertanian. Dengan kata lain, ketidakmampuan program KUR menjangkau wilayah perdesaan di IBT dan sektor pertanian akan menghambat program tersebut dalam mengatasi masalah kemiskinan. Permasalahan lainnya adalah kemampuan KUR untuk memberi pelayanan jasa keuangan kepada RTM dan *unbankable* masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari masih rendahnya kelompok perempuan dalam mengakses KUR dan besarnya rata-rata kredit yang diberikan tiap debitur. Seperti diketahui, hanya KUR mikro BRI yang mampu memberikan pelayanan kredit mikro kepada UMKM. Sementara bank pelaksana lain masih sulit diharapkan karena kendala pengalaman, jangkauan operasional, dan besarnya rata-rata kredit yang diberikan tiap debiturnya. Ketiga

faktor ini menjadi penghambat kemampuan mereka untuk melayani RTM. Oleh karena itu, cukup beralasan jika kemampuan KUR dalam membantu mengentaskan kemiskinan secara langsung masih sulit diharapkan (lihat bab kesembilan).

Kompleksitas permasalahan program KUR juga berkaitan dengan dualisme antara tujuan profitabilitas dan pemberdayaan UMKM. Adapun bank pelaksana, dalam memberikan penyaluran KUR, menghadapi dualisme antara tujuan meningkatkan akses kelompok miskin dan prinsip kehati-hatian. Di satu sisi bank pelaksana melalui program KUR ini dituntut meningkatkan aksesibilitas UMKM pada kredit, tetapi di sisi lain mereka juga diharuskan untuk tetap menjaga prinsip kehati-hatian (*prudent*) sehingga penyaluran KUR memiliki tingkat kemacetan yang rendah. Hal ini cukup beralasan karena pemerintah hanya menjamin 70–80% dari KUR yang macet, sementara sekitar 20–30% dari KUR yang macet ditanggung sendiri oleh bank pelaksana. Dalam konteks ini, bank pelaksana cenderung menyalurkan KUR kepada UMKM yang prospektif dan umumnya dimiliki oleh rumah tangga nonmiskin. Penyaluran KUR mikro ini juga cenderung mengharuskan UMK menyediakan agunan. Keharusan menyediakan agunan ini membatasi kemampuan KUR untuk melayani RTM sehingga program ini kurang berdampak langsung pada penanggulangan kemiskinan (lihat bab kesembilan).

Dari sisi proses penjaminan kredit, masalah keterlambatan pembayaran klaim masih menjadi kendala implementasi program KUR. Keterlambatan pembayaran klaim ini disebabkan oleh beberapa faktor. Bab ketujuh menunjukkan bahwa permasalahan mengenai skema penjaminan program KUR. Dari sisi nasabah, permasalahan data dan informasi yang diberikan sering kali tidak valid sehingga menghambat atau bahkan menyebabkan penjaminan gugur (klaim tidak dapat dibayar), seperti KTP yang telah kedaluwarsa, data usaha fiktif, dan masalah *double account* dalam Sistem Informasi Debitur (SID) di Bank Indonesia. KTP yang kedaluwarsa mungkin terjadi karena terdapat *time lag* yang cukup

panjang. Artinya, pada saat pengajuan kredit KTP masih berlaku. Sementara pada saat terjadi kredit macet, masa berlaku KTP sudah habis. Implikasinya adalah bank pelaksana harus beberapa kali melakukan perbaikan data untuk pemenuhan persyaratan yang diminta oleh lembaga penjaminan sehingga berpotensi batas waktu penjaminan menjadi kedaluwarsa. Hal ini juga terkait dengan proses pengajuan dokumen yang harus menempuh waktu yang lama, seperti yang terjadi di Bengkulu, dengan kantor lembaga penjaminan berada di Provinsi Lampung. Sementara dari sisi penjaminan, keterbatasan jangkauan pelayanan, sumber dana, dan SDM juga masih menjadi faktor penghambat.

Dalam konteks kelembagaan, pelaksanaan program KUR belum didukung oleh aspek kelembagaan yang kuat dan solid. Meskipun program KUR telah dilengkapi dengan *institutional framework* yang mengatur ruang lingkup dan hubungan kerja di antara institusi yang terlibat, hal ini belum menjadi acuan bagi institusi yang terlibat ketika mereka menjalankan fungsinya sebagai pelaksana teknis KUR. Lemahnya kelembagaan ini terkait dengan lemahnya peran koordinasi yang dilakukan oleh Kedeputusan Menko Perekonomian Bidang Koordinasi Makro dan Keuangan selaku Ketua Tim Pelaksana Komite Kebijakan KUR. Akibatnya, koordinasi antara satu kementerian dan kementerian lainnya berjalan kurang harmonis. Pada gilirannya, lemahnya koordinasi ini membuat kementerian teknis belum memiliki program yang konkret untuk mempersiapkan UMKM agar secara bisnis layak mendapatkan KUR. Tiap-tiap lembaga juga cenderung memiliki pemahaman yang berbeda mengenai program KUR, misalnya pemerintah memiliki pemahaman yang berbeda dengan bank pemberi kredit mengenai kategori UMKM yang *feasible*. Pemerintah dan bank pelaksana KUR juga memiliki pemahaman yang berbeda mengenai agunan (*collateral*).

Masalah kelembagaan juga terkait dengan belum terjadinya sinergi yang baik antara program KUR dan program-program pemberdayaan lainnya, seperti PNPB Mandiri dan program

pemda lainnya. Bab keenam menjelaskan, dalam kaitannya dengan program PNPB Mandiri, bank pelaksana belum memanfaatkan program pembinaan UMK oleh PNPB Mandiri. PNPB Mandiri memiliki program penyaluran kredit mikro kepada UMK melalui UPK dengan skim pola simpan-pinjam perempuan (SPP) hingga wilayah kecamatan di Indonesia. Sayangnya, program KUR belum memanfaatkan UPK ini sebagai *channeling agent* dalam penyaluran KUR. Permasalahannya karena UPK bukanlah lembaga yang memiliki landasan hukum formal. Menurut fasilitator PNPB Mandiri di lokasi penelitian, kerja sama antara program KUR dan UPK sangat mungkin dilakukan. Salah satu rekomendasi yang dikemukakan oleh penulis dalam bab keenam menyebutkan bahwa kerja sama ini harus dituangkan ke dalam perjanjian yang jelas mengenai bentuk dan pola kerja sama, aturan main, serta hak dan kewajibannya masing-masing. Dalam hal ini, UPK dapat berperan dalam proses penagihan dan penyaluran KUR, mengingat hingga saat ini masih ada kesenjangan antara perbankan dan UMK binaan UPK-PNPB Mandiri. Hal ini juga terkait dengan lokasi bank yang relatif jauh yang menyebabkan keengganan mereka untuk berhubungan dengan bank. Lebih jauh lagi, UPK juga dapat berfungsi sebagai pendamping, penyedia informasi mengenai calon-calon nasabah potensial yang dibutuhkan bagi bank pelaksana ataupun informasi mengenai KUR bagi masyarakat. Dalam hal ini, pemda dapat bersinergi melalui bantuan pembiayaan kepada fasilitator UPK yang mengurus KUR.

Secara struktural, pemerintah daerah belum begitu banyak berperan dalam implementasi program KUR. Keterlibatan pemda dalam program KUR lebih banyak berperan sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat. Masalahnya, tidak melibatkan pemerintah daerah dalam penyusunan program penguatan pelaksanaan KUR dan menempatkan mereka hanya sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat menunjukkan tingginya kemungkinan program-program itu mengabaikan potensi dan karakter lokal. Beberapa narasumber dari berbagai dinas di lokasi penelitian

memang menyebutkan bahwa program penguatan pelaksanaan KUR sering tidak sesuai dengan potensi, karakter, dan kapasitas pemerintah daerah. Akibatnya, program penguatan pelaksanaan KUR, seperti program-program yang ditujukan untuk mempersiapkan UMKM agar lebih *feasible* di mata bank pemberi kredit, yang didesain pemerintah pusat sering tidak terimplementasi dengan baik di daerah. Artinya, program pemberdayaan pemda tidak cukup membantu bank pelaksana dalam memecahkan permasalahan informasi (*informational problems*) dalam penyaluran KUR kepada UMK. Konsekuensinya, untuk menurunkan risiko kredit macet, bank pelaksana mengharuskan adanya agunan kredit meskipun risiko kredit macet KUR telah dijamin oleh lembaga penjamin sebesar 70–80%.

## Daftar Pustaka

- Bowles, S., Gintis, H., & Wright, E.O. (1998). *Recasting egalitarianism: New rules for communities, states and markets*. New York: Verso.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2010). *Kredit usaha rakyat*. Dokumen dalam acara Forwakep. Jakarta.
- Komite KUR. (2011). *Dokumen penyusunan rencana tindak perluasan KUR oleh pemerintah daerah*. Jakarta.
- Komite KUR. (2014). *Sebaran penyaluran kredit usaha rakyat (KUR)*. Diunduh dari <http://komite-kur.com/article-103-sebaran-penyaluran-kredit-usaha-rakyat-periode-november-2007-november-2014.asp> pada 15 Juni 2015.
- OECD. (2013). *OECD economic outlook*. Volume 2013, Issue 1. Paris: OECD Publishing.



# Komersialisasi Kredit Program untuk Pengembangan UMKM dan Penanggulangan Kemiskinan: Kasus Kredit Usaha Rakyat

Oleh: Agus Eko Nugroho

Penyediaan kredit program kepada usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) serta masyarakat (miskin) berpendapatan rendah bukanlah hal yang baru di Indonesia. Program Bimbingan Massa (Bimas) telah dilaksanakan oleh pemerintah pada awal berkuasanya rezim Orde Baru pada 1970/1971. Dalam program Bimas, skema kredit skala kecil bersubsidi disalurkan kepada petani kecil untuk meningkatkan produksi beras nasional guna mencapai swasembada pangan. Ketika itu, kredit ini disalurkan melalui BRI Unit Desa bekerja sama dengan Koperasi Unit Desa (KUD). Sayangnya, program kredit murah tersebut menghadapi permasalahan kredit macet yang besar. Robinson (2002) mengestimasi tingkat pengembalian kredit dalam program Bimas hanya sekitar 57%

selama 1976–1984. Konsekuensinya, pada awal 1980-an, program ini dihentikan karena rendahnya tingkat pengembalian kredit.

Berakhirnya program Bimas, pemerintah mengeluarkan program Kredit Usaha Tani (KUT). Sama halnya dengan Bimas, program KUT juga menghadapi permasalahan tingginya kredit macet. Di wilayah perkotaan, kredit murah juga diberikan melalui program Kredit Usaha Kecil (KUK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) sejak awal 1990-an (Nugroho, 2011). Sama halnya dengan KUT, program KUK dan KMKP juga menghadapi tingginya kredit macet. Sejak krisis moneter 1997/1998, program KUT dihentikan dan kemudian pemerintah mengeluarkan skema kredit program yang baru, yaitu program Kredit Ketahanan Pangan (KKP)<sup>1</sup> sejak 2000. Namun, realisasi penyaluran KKP ini relatif lamban. Misalnya, pada 2001, realisasi penyaluran KKP hanya sekitar 1,5% dari target yang ditetapkan (SMERU, 2002). Meski demikian, penyaluran KKP meningkat pesat sejak 2007 hingga mencapai Rp10 triliun pada 2010 (Direktorat Jenderal Pembiayaan Kementerian Pertanian, 2011).

Berbeda dengan kredit program lainnya, program Kredit Usaha Rakyat (KUR) disalurkan tidak berbasis pada subsidi bunga. Penyaluran KUR sepenuhnya bersumber dari dana pihak ketiga (DPK) perbankan, sementara pemerintah menjamin sebagian besar risiko kredit (70–80%) melalui perusahaan penjaminan milik pemerintah (Perum Jamkrindo dan PT Askrindo). Karena sumber dana dari perbankan sendiri, mekanisme dan ketentuan penyaluran KUR ditentukan oleh bank pelaksana itu sendiri dengan prinsip penyaluran kredit secara komersial. Pemerintah hanya menentukan persyaratan umum, misalnya nilai kredit per nasabah

---

<sup>1</sup> Sejak 2007, KKP ini berubah nama menjadi Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE). Tujuan utama dari program KKPE adalah meningkatkan ketahanan pangan dan energi dan peningkatan pendapatan petani, peternak, nelayan melalui penyediaan kredit investasi dan/atau modal kerja dengan tingkat bunga yang terjangkau. Untuk mencapai tingkat bunga yang terjangkau ini, pemerintah memberikan subsidi bunga kepada kelompok tani/peternak (SMERU, 2002).

untuk KUR mikro adalah sampai dengan Rp20 juta per debitur, dan Rp20–500 juta untuk KUR retail. Dengan ketentuan seperti ini, realisasi penyaluran KUR meningkat secara signifikan dari tahun ke tahun. Penyaluran KUR telah mencapai sekitar Rp178 triliun selama 2007–2014 dengan rata-rata kredit macet (NPL) kurang dari 5%.

Namun, salah satu kritik utama terhadap program KUR adalah program ini belum berkontribusi secara signifikan terhadap percepatan pengentasan kemiskinan. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) (2014) mengemukakan bahwa program KUR bersifat pasif dan secara konseptual tidak mengarah ke sasaran rumah tangga miskin (RTM) sebagai penerima KUR (*targeted recipient*). Konsekuensinya, hanya sebagian kecil dari kelompok sangat miskin (*the poorest of the poor*) yang menerima KUR (Nazara, 2014). Penelitian oleh Pusat Penelitian (P2) Ekonomi LIPI (2011 dan 2012) menunjukkan kesimpulan yang sama, yakni kurang dari 15% penerima KUR memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan. Kritik ini sangat beralasan karena program KUR ini bertujuan meningkatkan kesempatan kerja melalui pengembangan UMKM dalam rangka pengentasan kemiskinan<sup>2</sup>. Artinya, indikator keberhasilan program KUR tidak hanya ditunjukkan oleh besarnya penyaluran KUR kepada UMKM dan rendahnya kredit macet, tetapi juga seberapa besar kontribusinya dalam mempercepat pengentasan kemiskinan.

Bab ini bertujuan menganalisis peran dan kendala program KUR dalam meningkatkan akses UMKM terhadap kredit skala kecil dan seberapa besar kontribusinya dalam percepatan penanggulangan/pengentasan kemiskinan. Bab ini diawali dengan mengkaji dinamika perkembangan dan permasalahan UMKM di Indonesia. Kemudian, mengurai permasalahan kemiskinan di

---

<sup>2</sup> Seperti ditunjukkan dalam kebijakan program KUR, yakni tujuan dari program ini adalah meningkatkan akses UMKM yang layak tetapi belum *bankable* terhadap kredit skala kecil untuk pengentasan kemiskinan (Komite Kebijakan KUR, 2010).

Indonesia serta seberapa besar peran UMKM dan program KUR dalam membantu mengatasi permasalahan tersebut. Bab ini juga mengupas karakteristik pasar kredit mikro dari sisi pelaku usaha (lembaga keuangan mikro). Pada akhir bab ini, ada kesimpulan dan rekomendasi untuk perbaikan program KUR.

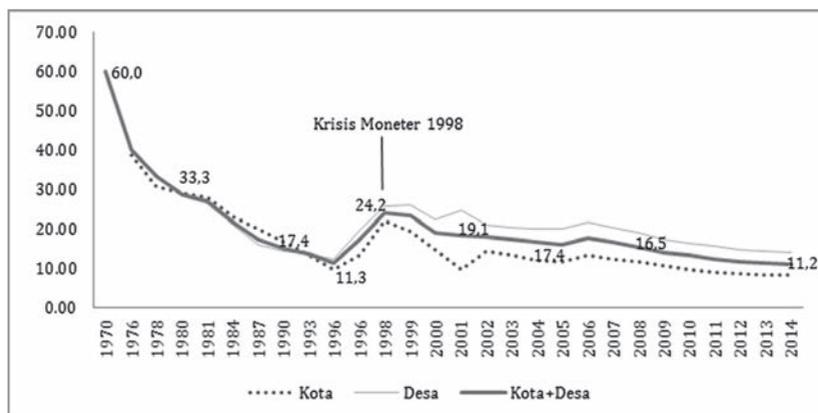
## **Program Kredit Mikro-Kecil dalam Penanggulangan Kemiskinan**

### **Masalah Kemiskinan di Indonesia**

Selama empat dekade, pembangunan nasional telah menurunkan tingkat kemiskinan secara signifikan di Indonesia. Data statistik menunjukkan bahwa pada 1970 sekitar 60% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan. Persentase ini secara konsisten menurun hingga mencapai 17,4% pada 1990. Selama periode pertumbuhan ekonomi yang tinggi pada awal 1990-an, persentase penduduk miskin terus menurun hingga sebesar 11,3% pada 1996. Sayangnya, krisis moneter pada 1997/1998, yang mengontraksi pertumbuhan ekonomi sebesar -13%, menyebabkan peningkatan jumlah penduduk miskin. Tingginya angka pengangguran akibat pemutusan hubungan kerja (PHK) dan inflasi yang melambung tinggi selama krisis menyebabkan persentase penduduk miskin meningkat hingga mencapai sekitar 24%. Gambar 2.1 memperlihatkan bahwa diperlukan lebih dari satu dekade (2000–2014) untuk mengembalikan tingkat kemiskinan seperti sebelum krisis 1997/1998.

Dalam konteks kemiskinan perdesaan dan perkotaan, Gambar 2.1 menunjukkan dua fenomena yang menarik. *Pertama*, periode krisis moneter 1997/1998 memperlihatkan bahwa proses penurunan tingkat kemiskinan cenderung lambat dibanding dengan periode sebelum krisis (1970–1996). Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi selama periode 2000–2013 tampaknya diikuti dengan penurunan kemiskinan yang relatif lamban (lihat Tabel

2.1). Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi selama periode ini cenderung tidak elastis terhadap penurunan tingkat kemiskinan (Adam, 2010). Siregar (tanpa tahun) mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi secara statistik dapat menurunkan tingkat kemiskinan, tetapi dampaknya tidak terlalu besar. Menurut penulis, peningkatan PDB Rp1 triliun hanya akan mengurangi sekitar 9.000 penduduk miskin. Artinya, peningkatan 1% pertumbuhan ekonomi hanya akan mengurangi sekitar 198.000 penduduk miskin (0,7% penduduk miskin pada 2014). Tidak elastisnya pertumbuhan ekonomi terhadap pengurangan kemiskinan ini, antara lain, terkait dengan karakteristik pertumbuhan ekonomi yang lebih didorong oleh sektor jasa, sementara sektor pertanian dan industri relatif stagnan (Adam, 2010). Pertumbuhan ekonomi yang dibarengi volatilitas inflasi yang tinggi juga kurang mampu mempercepat penurunan tingkat kemiskinan akibat menurunnya daya beli atau pendapatan riil kelompok masyarakat tersebut.



Sumber: BPS, 2014

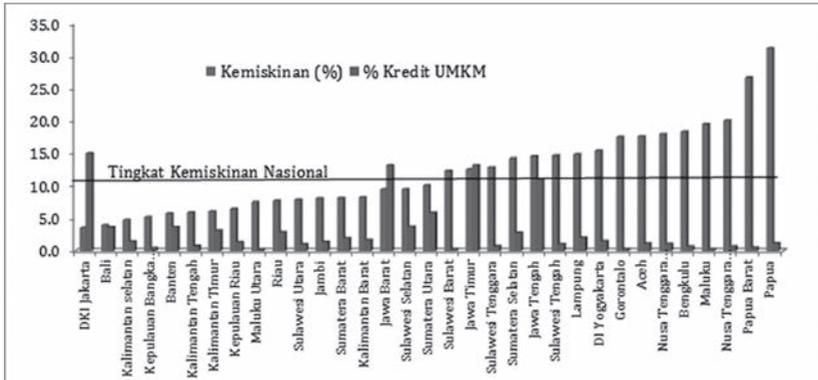
**Gambar 2.1** Tingkat Kemiskinan di Indonesia Tahun 1970–2014 (%)

**Tabel 2.1** Pertumbuhan Ekonomi dan Penurunan Angka Kemiskinan, 1970–2014

Periode	Pertumbuhan Ekonomi (%)	Penurunan Angka Kemiskinan (%)
1970–1980	7,4	-10,1
1980–1990	5,8	-3,7
1980–1996	6,2	-3,0
1990–2000	2,9	1,5
2000–2014	6,5	-0,6

Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia BPS, 2015

*Kedua*, adanya gap antara tingkat kemiskinan perdesaan dan perkotaan yang cenderung melebar. Pada saat tren penurunan tingkat kemiskinan di perkotaan mencapai rata-rata 4,4%, penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan sekitar 3,4% per tahun. Hal ini berbeda sekali dibanding dengan periode sebelum krisis, ketika tren penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan dan perkotaan relatif sama. Hal ini ditunjukkan oleh grafik tingkat kemiskinan perdesaan dan perkotaan yang berimpitan. Orientasi kebijakan pembangunan pada sektor pertanian pada 1970/1980-an tampaknya berpengaruh signifikan terhadap penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan. Kebijakan untuk mewujudkan swasembada pangan, melalui program intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian dan berbagai pembangunan infrastruktur pertanian pada masa tersebut, berkontribusi terhadap peningkatan produktivitas pertanian dan pendapatan petani pada umumnya. Sebaliknya, pergeseran orientasi pembangunan pada industrialisasi di perkotaan sejak 1990-an hanya memberikan manfaat lebih besar kepada penduduk perkotaan. Kebijakan industrialisasi yang menekankan pada upah buruh murah dan dilakukan dengan mengendalikan harga pangan yang rendah menyebabkan adanya transfer nilai tambah dari petani di perdesaan kepada buruh di perkotaan. Oleh karena itu, cukup beralasan bahwa pembangunan sektor industri

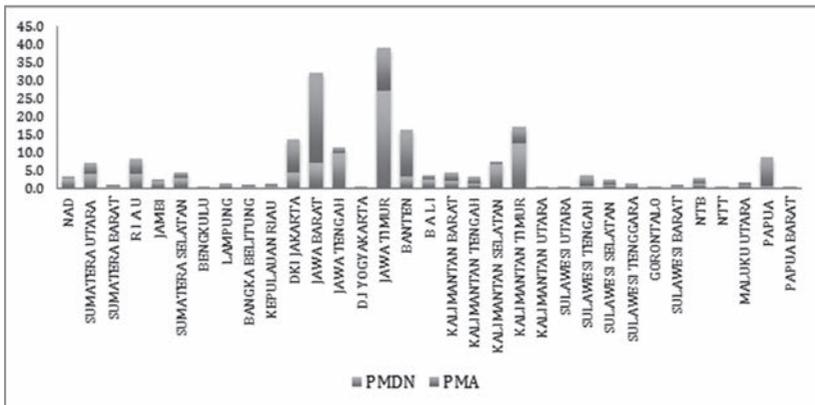


Sumber: BPS, 2014

**Gambar 2.2** Tingkat Kemiskinan Antarprovinsi di Indonesia, 2014

di perkotaan sejak 1990-an menyebabkan proses pemiskinan di perdesaan.

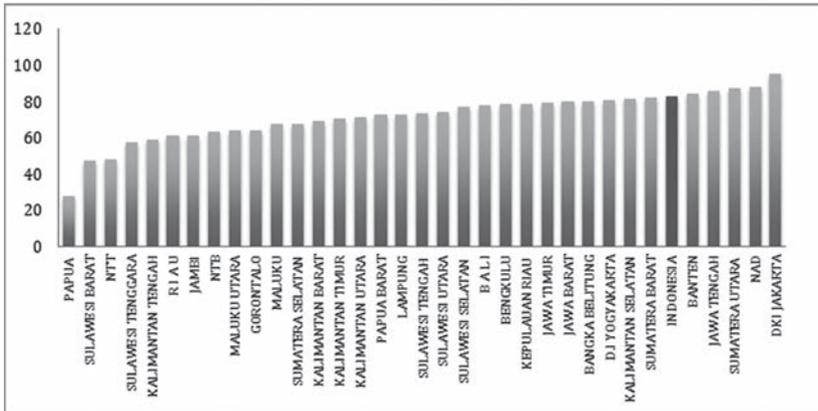
Dalam konteks wilayah, Gambar 2.2 memberikan gambaran bahwa insiden kemiskinan cenderung berada di wilayah Indonesia bagian timur (IBT). Tingkat kemiskinan di Provinsi Papua, Papua Barat, NTT, NTB, dan Maluku berada jauh di atas tingkat kemiskinan nasional. Sementara sebagian besar provinsi di wilayah Indonesia bagian barat (IBB) memiliki tingkat kemiskinan di bawah persentase nasional, seperti DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Bali, Riau, Kepri, Sumatera Barat, Bangka-Belitung, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, dan Banten. Keterbelakangan pembangunan ekonomi di wilayah IBT memberikan kontribusi terhadap tingginya tingkat kemiskinan di wilayah tersebut. Dalam konteks aksesibilitas terhadap finansial, tingginya angka kemiskinan di wilayah IBT juga tecermin dari rendahnya kredit skala kecil yang tersedia untuk mendukung kegiatan usaha kelompok masyarakat miskin dan berpendapatan rendah. Seperti terungkap dalam Gambar 1.2, proporsi kredit UMKM yang dimobilisasi di wilayah IBT relatif jauh di bawah proporsi kredit tersebut di wilayah IBB. Proporsi kredit UMKM yang dimobilisasi di Provinsi Papua, Papua Barat, Maluku, NTB, dan NTT, misalnya, kurang dari 10% dari total kredit UMKM.



Sumber: BKPM, 2014

**Gambar 2.3** Persentase PMA dan PMDN Menurut Provinsi, 2013

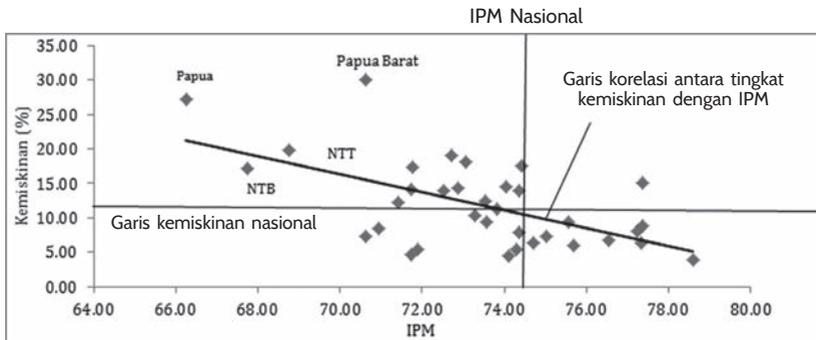
Rendahnya investasi (PMA dan PMDN) juga menjadi salah satu penyebab ketertinggalan pembangunan ekonomi wilayah IBT dibanding dengan wilayah IBB. Gambar 2.3 menunjukkan bahwa mayoritas investasi selama 2013 terjadi di wilayah IBB. Rendahnya kualitas SDM dan infrastruktur menjadi faktor penyebab rendahnya arus investasi ke wilayah IBT. Gambar 2.4 memberikan gambaran rendahnya elektrifikasi di sebagian besar wilayah IBT dibandingkan IBB. Misalnya, tingkat elektrifikasi di Provinsi Papua hanya sekitar 27,9%, di Papua Barat sekitar 47,2%, di NTT 48,3%, dan di NTB 63,4%. Tingkat elektrifikasi ini jauh di bawah tingkat elektrifikasi nasional, yang telah mencapai sekitar 82,9%. Konsekuensinya adalah lambatnya pembangunan ekonomi yang selanjutnya memberikan dampak umpan balik (*feedback effect*) terhadap rendahnya investasi masyarakat untuk meningkatkan kualitas SDM dan perbaikan infrastruktur di IBT. Dalam kondisi seperti ini, percepatan pengurangan kemiskinan di wilayah IBT akan sulit diharapkan. Sebaliknya, efek kausalitas yang terjadi adalah keterbelakangan pembangunan ekonomi yang menyebabkan terjadinya fenomena lingkaran/jebakan kemiskinan (*poverty trap*) di wilayah IBT.



Sumber: PLN, 2014

**Gambar 2.4** Tingkat Elektrifikasi Menurut Provinsi, 2013

Gambar 2.5 memberikan gambaran umum bahwa tingginya tingkat kemiskinan di wilayah IBT juga terkait dengan rendahnya indeks pembangunan manusia (IPM). Tingginya tingkat kemiskinan di Papua, Papua Barat, NTT, dan NTB terkait dengan rendahnya IPM di provinsi-provinsi tersebut. Menurut Myrdal (1978), rendahnya produktivitas akibat minimnya kualitas SDM menyebabkan perilaku sosial-ekonomi yang tidak produktif dan cenderung subsisten. Pola ekonomi subsisten menyebabkan rendahnya tabungan dan investasi oleh masyarakat miskin sehingga mereka gagal mengakselerasi kegiatan ekonomi produktif. Proses degresif ini terjadi secara sirkular, terus-menerus, dan bersifat kumulatif (*circular cumulative causation/CCC*) sehingga membuat masyarakat miskin terperangkap dalam jebakan lingkaran kemiskinan (*vicious circle*). Menurut Myrdal (1978), lingkaran kemiskinan ini terjadi tidak hanya karena (1) ketimpangan pendapatan dan sumber daya ekonomi (tanah, teknologi, kapital), tetapi juga terkait dengan (2) hambatan dalam mobilitas sosial akibat ketimpangan dalam kesempatan pendidikan dan (3) partisipasi politik, atau terjadinya diskriminasi sosial-politik. Dalam hal ini, kemiskinan yang terjadi di IBT merupakan permasalahan yang multidimensional dan kompleks, yakni satu faktor terkait dengan faktor-faktor lainnya yang bersifat sirkuler, kumulatif, dan kausalitas.



Sumber: BPS, 2014; BI,2014

**Gambar 2.5** Tingkat Kemiskinan dan IPM Menurut Provinsi, 2013

Permasalahan multidimensional dari kemiskinan ini dipertegas oleh studi dari IPSK-LIPI (2015) bahwa pendekatan natur-kultur-struktur/NKS (*nature, culture, structure*) diperlukan dalam memahami fenomena kemiskinan di Indonesia. Dalam pendekatan ini, kemiskinan tidak hanya disebabkan oleh struktur tata-kelola ekonomi (*governance systems*) di masyarakat, tetapi juga terkait dengan budaya/kultur subsisten<sup>3</sup> serta kondisi alam, seperti intensitas bencana alam dan kelangkaan/krisis air bersih. Dalam sistem yang kompleks, Myrdal menyebutkan bahwa,

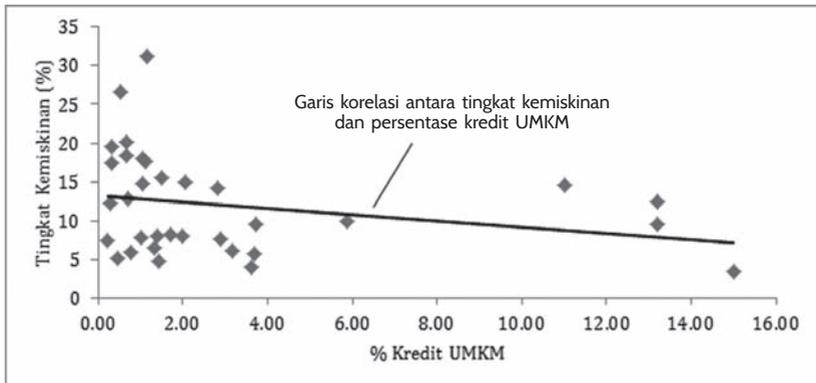
*“The dynamics of the ... systems are determined by the fact that among all the endogenous conditions there are circular causations, implying that, if there is a change in one condition, other will change in response. [...] There is no basic factor; everything causes everything else. This implies interdependence within the whole ... process.”* (Myrdal, 1978, 774).

<sup>3</sup> Dalam konteks kultur/budaya, masyarakat miskin (*mboten gadah*) di Jawa tergolong ke dalam tiga kategori: *mlarat*, *sengsoro*, dan *kesrakat*. *Mlarat* merujuk pada kemiskinan kronis yang menggantungkan hidup pada jaminan sosial. *Sengsoro* adalah mereka yang bersedia bekerja apa saja untuk hidup, sedangkan *kesrakat* adalah mereka yang dan tidak berdaya, seperti orang jompo yang tidak berkeluarga dan sebagainya (IPSK LIPI, 2015, 21).

Sebagai hasil dari bekerjanya sistem sosial-ekonomi masyarakat, permasalahan kemiskinan muncul disebabkan dan menyebabkan berbagai faktor yang saling terkait (*interconnecting factors*) dan terus-menerus. Seperti dikemukakan oleh Kapp,

*“By viewing human actions as taking places within, and with repercussions on a physical and social environment with specific structures and regularities, it becomes clear that the various spheres of man’s environment which are affected by his actions are interdependent [...] causal analysis cannot be carried on in terms of one or other of the compartmentalized social, physical and biological disciplines [...] in many (if not in most) instances it is a process of circular causation which has a tendency of becoming cumulative unless some deliberate actions is taken to arrest or redirect it”* (Kapp, 1983, 44).

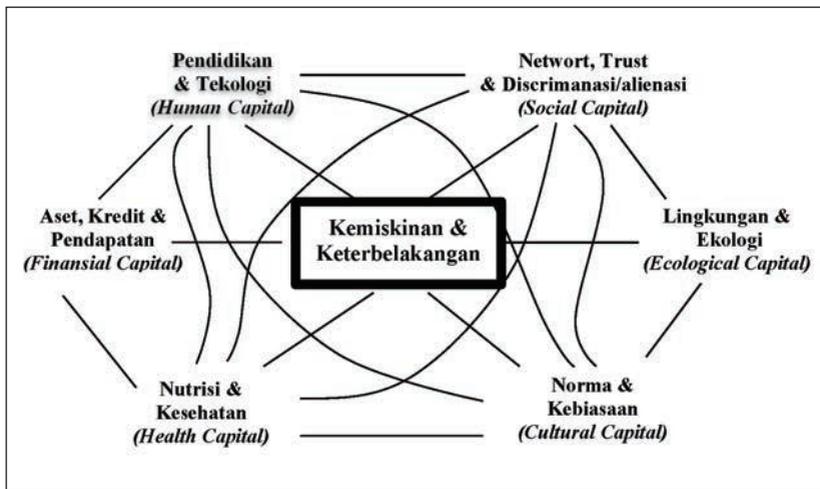
Gambar 2.6 memperjelas gambaran bahwa tingkat kemiskinan di suatu wilayah memiliki korelasi negatif dengan mobilitas kredit UMKM yang ada di wilayah tersebut. Artinya, makin rendah persentase kredit UMKM, ada tendensi semakin tingginya tingkat kemiskinan yang terjadi. Dalam perspektif keuangan mikro, rendahnya akses finansial ini akan membatasi kemampuan UMKM dalam melakukan ekspansi usaha dan memperkuat daya tahannya terhadap berbagai gejolak sosial-ekonomi (*socio-economic shocks*) yang terjadi, seperti gejolak inflasi, kematian, sakit, bencana alam, dan gagal panen. Rendahnya akses terhadap kredit skala kecil ini selanjutnya akan menurunkan kemampuan UMKM dalam membantu memecahkan permasalahan kemiskinan. Hal ini cukup beralasan karena sebagian besar rumah tangga miskin (RTM) menggantungkan sumber pendapatan dan kesempatan kerja pada UMKM.



Sumber: BPS, 2014; BI, 2014

**Gambar 2.6** Tingkat Kemiskinan dan Proporsi Kredit UMKM Menurut Provinsi 2014

Dalam hipotesis sirkuler-kumulatif-kausalitas (*CCC hypothesis*) (lihat misalnya Kaldor, 1970; 1978), rendahnya akses kredit menyebabkan rendahnya produktivitas UMKM dalam merespons permintaan pasar. Konsekuensinya tingkat penjualan dan profitabilitas juga akan rendah sehingga menyebabkan ketidakmampuan UMKM dalam mengakumulasi kapital untuk meningkatkan kualitas SDM dan teknologi produksinya. Proses kausalitas ini terjadi secara *endogenous*, sirkuler, kumulatif, dan terus-menerus, yang berdampak rendahnya tingkat produktivitas dan profitabilitas UMKM. Kondisi ini selanjutnya menyebabkan UMKM menghadapi pembatasan kredit dari perbankan (*credit rationing*). Bank enggan memberikan kredit kepada UMKM karena mencermati rendahnya produktivitas sehingga menyebabkan tingginya biaya dan risiko pengelolaan kredit UMKM. Oleh karena itu, cukup beralasan jika studi ini menggunakan pendekatan sirkuler-kumulatif-kausalitas (*CCC approach*) dalam upaya menguraikan problema kemiskinan dan keterbelakangan terjadi, misalnya, di wilayah IBT.



Sumber: Diadaptasi dari O'Hara, 2009

**Gambar 2.7** Bagan Kompleksitas Keterkaitan di Antara Berbagai Faktor Sosial-Ekonomi Penyebab Kemiskinan dan Keterbelakangan

Gambar 2.7 menunjukkan kompleksitas faktor sosial-ekonomi yang terkait dengan problema kemiskinan dan keterbelakangan (*underdevelopment*) di masyarakat. Dalam hal ini, problema kemiskinan dan keterbelakangan yang terjadi terkait dengan beberapa aspek, misalnya kualitas SDM, seperti pendidikan dan teknologi (*human capital channels*), kesehatan dan nutrisi (*health capital channels*), perilaku kultural dan sosial (*cultural/social capital channels*), lingkungan ekologi (*ecological capital channels*) dan aset serta pendapatan dan kredit (*financial capital channels*) (O'Hara, 2009). Yang menarik untuk dikemukakan adalah bahwa faktor sosial-ekonomi ini secara berkaitan dan kompleks memengaruhi munculnya problema kemiskinan dan keterbelakangan.

Menurut Myrdal (1970), keterkaitan ini terjadi secara terus-menerus, kumulatif, dan kausalitas, yakni faktor yang satu memengaruhi dan dipengaruhi oleh faktor-faktor lainnya. Rendahnya kualitas SDM, misalnya, dipengaruhi oleh rendahnya pendidikan dan teknologi yang terkait dengan kualitas nutrisi dan kesehatan

an. Hal ini berpengaruh secara timbal balik pada proses (re) produksi finansial (akumulasi aset dan pendapatan). Rendahnya kualitas SDM, nutrisi, dan kesehatan masyarakat menyebabkan ketidakmampuannya dalam mengakses kredit karena bank dan lembaga keuangan lainnya menilai hal itu sebagai suatu ketidaklayakan kredit. Artinya, bank tidak percaya (*lack of trust*) terhadap kemampuan UMKM untuk mengembalikan kredit yang akan diberikan. Hal ini juga menyebabkan ketidakmampuan mereka mengembangkan jejaring bisnis (*business networks*) untuk memperluas pemasaran dan produksi. Konsekuensinya adalah adanya diskriminasi dan teralienasi dari jalur produksi (*production chain*), baik pada tataran regional, nasional, maupun internasional. Keterbelakangan dan kemiskinan ini juga berkaitan dengan perilaku sosial yang kurang produktif dan cenderung subsisten akibat rendahnya kualitas SDM, baik dari sisi pendidikan maupun keterampilan yang dimiliki masyarakat miskin. Dalam konteks lingkungan, kemudahan memenuhi kebutuhan langsung dari alam menyebabkan perilaku ekonomi masyarakat kurang produktif dan cenderung subsisten.

Mencermati kompleksitas permasalahan kemiskinan, implementasi program KUR untuk pengembangan UMKM akan kesulitan memecahkan permasalahan tersebut. Program kredit UMKM harus bersinergi dengan berbagai program pemberdayaan sosial-ekonomi lainnya terhadap masyarakat miskin, seperti program peningkatan pendidikan dan keterampilan, kesehatan, kewirausahaan, dan pemberdayaan kelembagaan sosial. Berbagai studi mengemukakan bahwa program kredit murah berpotensi meningkatkan kegiatan bisnis dan pendapatan RTM, pendidikan anak, status kesehatan serta memperluas jejaring sosial dan bisnis (modal sosial) (Nugroho, 2011; Holvoet, 2004; Rankin, 2006; Dercon, 2004; Meyer & Nagarajan, 1999). Sebaliknya, banyak studi juga mengemukakan bahwa RTM memiliki keterbatasan dalam mengakses program-program kredit murah. Banyak faktor yang menyebabkan RTM tidak mampu mengakses berbagai

program kredit murah yang ada, seperti ketidaktepatan sasaran program, minimnya tingkat partisipasi RTM dibandingkan non-RTM, pola penggunaan kredit yang kurang produktif, dan *ekslusion* karena anggapan bahwa RTM memiliki tingkat kemacetan yang tinggi dan sebagainya (Armendariz & Morduch, 2005; Morduch, 2006; Zeller dkk., 2002).

Ketidaktepatan sasaran program KUR, antara lain, terkait dengan desain program tersebut, yang tidak secara spesifik ditujukan kepada rumah tangga miskin (RTM). Akibatnya, rumah tangga nonmiskin (non-RTM) yang lebih banyak mengakses program KUR dibandingkan RTM. Lembaga keuangan penyalur (bank pelaksana) enggan menyalurkan KUR kepada RTM karena mereka dianggap memiliki tingkat risiko kemacetan (*default rate*) yang tinggi. Sementara dari sisi penerima, penggunaan KUR yang tidak produktif oleh RTM terjadi karena mereka cenderung menggunakan kredit tersebut untuk tujuan konsumsi dibandingkan untuk tujuan investasi dan pengembangan usaha.

## Program Kredit Usaha Rakyat dan Penanggulangan Kemiskinan

Mengacu pada pendekatan CCC, yakni kemiskinan dan keterbelakangan sebagai masalah yang kompleks dan multidimensional, program KUR tentunya bukanlah *panacea* dalam pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Program KUR hanyalah bagian kecil dari upaya pemberian kemudahan bagi masyarakat (UMKM) untuk mengakses sumber daya finansial (*financial capital*). Aksesibilitas finansial ini tidak akan berdampak signifikan pada penanggulangan kemiskinan bila faktor-faktor terkait lainnya (sosial, budaya, dan lingkungan hidup) tetap menjadi kendala bagi masyarakat untuk meningkatkan produktivitas usahanya. Secara khusus, program KUR ini memiliki berbagai kontradiksi akibat adanya *trade-off* di antara tujuan dari program. Misalnya, kontradiksi tujuan perbankan untuk mengakumulasi profit dengan

upaya pemberantasan kemiskinan. Pada saat sumber pembiayaan program KUR berasal dari dana perbankan sendiri, bank pelaksana akan cenderung menyalurkannya kepada kelompok nonmiskin karena mereka menganggap bahwa penyaluran KUR kepada rumah tangga miskin adalah sangat berisiko. Konsekuensinya, bank akan cenderung tidak melayani kelompok miskin karena tingginya probabilitas kredit macet yang akan dihadapi. Akibatnya, program KUR ini akan cenderung pasif dalam melayani kelompok miskin (Nazara, 2014).

Dari sisi masyarakat miskin, kontradiksi muncul terkait masih kuatnya anggapan bahwa KUR bukanlah kredit, melainkan bantuan pemerintah untuk kelompok masyarakat miskin. Konsekuensinya, penerima KUR ini cenderung memiliki iktikad untuk tidak mengembalikan kredit yang telah diberikan. *Moral hazard* ini sangat mungkin muncul karena mereka mengetahui bahwa KUR adalah kredit yang dijamin oleh pemerintah. Secara teoretis, adanya jaminan kredit oleh pemerintah (*credit guarantee*) dan agunan yang tidak memadai (*insufficient collateral*) menyebabkan munculnya insentif untuk tidak mengembalikan kredit (*strategic default*) (Armendariz & Morduch, 2005). Konsekuensinya, bank akan cenderung berperilaku selektif, yakni KUR hanya disalurkan kepada masyarakat bukan miskin yang memiliki usaha layak dan agunan yang memadai.

Ketepatan sasaran dan impak program KUR terhadap rumah tangga miskin (RTM) masih diragukan karena beberapa aspek. *Pertama*, desain kelembagaan yang bias kepada bank pelaksana dan lembaga penjamin menyebabkan program KUR lebih mengutamakan prinsip komersial. Konsekuensinya, pemenuhan prinsip kesejahteraan (*welfare*) dari pelaksanaan program KUR relatif terabaikan. Berbeda dengan dunia usaha, program KUR sebagai kebijakan publik semestinya juga mengutamakan prinsip kesejahteraan. Program tersebut harus memberikan dampak positif kepada peningkatan kegiatan sosial ekonomi masyarakat miskin. Hal ini sangat sulit dilakukan oleh KUR karena penetapan sasaran

program tidak spesifik pada penyaluran kredit kepada RTM atau UMK milik RTM. Tampaknya, *outreach* program KUR hanya didasari oleh jumlah alokasi KUR kepada UMKM. Pada saat prinsip komersial menjadi pertimbangan utama, sulit diharapkan bahwa KUR akan dapat menysasar RTM atau UMK milik RTM yang biasanya tidak memiliki agunan dan tingkat risiko tinggi. Hasil studi menunjukkan bahwa sebagian besar rumah tangga penerima KUR bukanlah kelompok miskin dilihat dari pendapatan.

*Kedua*, desain kelembagaan program yang kurang mendukung adanya keterkaitan KUR dengan kelembagaan yang dibangun oleh program kemiskinan lainnya. Dari hasil studi di semua lokasi penelitian, program KUR tidak terkait secara baik dengan program pemda, PNPB Mandiri, Program Keluarga Harapan (PKH), PUA, dan program lainnya. Artinya, kelembagaan yang dibentuk oleh berbagai program penanggulangan kemiskinan tidak terkait dengan program KUR. Dari sisi bank pelaksana, petugas bank penyalur KUR tidak memiliki pengetahuan yang cukup tentang berbagai program kemiskinan di daerah. Sementara kelembagaan dari berbagai program anti-kemiskinan memiliki keengganan untuk membangun sinergi dengan program KUR.

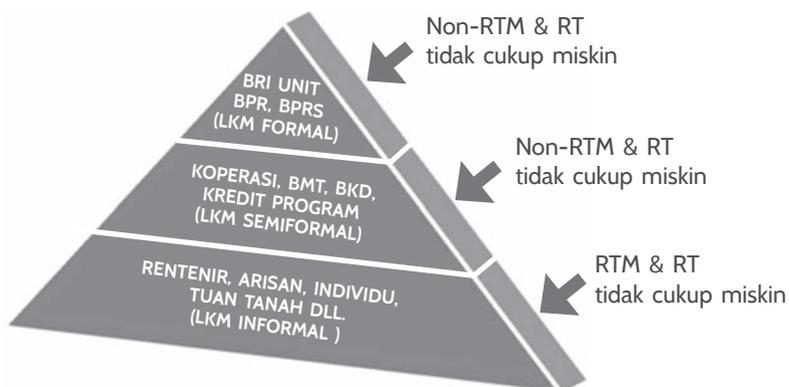
*Ketiga*, implikasi dari kedua faktor di atas menyebabkan program KUR berpotensi tidak menyentuh sasaran kelompok masyarakat miskin. Alokasi KUR hanya akan menysasar UMKM produktif yang dimiliki oleh kelompok masyarakat bukan miskin. Konsekuensinya, besarnya alokasi KUR tidak memiliki korelasi yang kuat terhadap pengentasan kemiskinan. Pada saat penyaluran KUR hanya mengena pada kelompok UMKM yang sebenarnya sudah *bankable*, dampak yang dihasilkan hanya akan mendorong kinerja bisnis UMKM tersebut. Keberhasilan KUR dapat terjadi jika penyaluran KUR menysasar kelompok UMKM yang belum *bankable* milik RTM yang kemudian berkembang menjadi UMKM dengan skala yang lebih besar. Keberhasilan dalam peningkatan skala usaha UMKM tersebut kemudian akan dapat mengentaskan pemiliknya dari perangkap kemiskinan.

## Karakteristik Pasar Kredit Mikro

Mengapa program kredit mikro-kecil, seperti program KUR, kurang mampu mengatasi kemiskinan dapat dilihat dari karakteristik pasar kredit mikro di Indonesia. Sejalan dengan pendekatan sirkuler-kumulatif-kausalitas (*CCC approach*), struktur industri keuangan mikro di Indonesia sangatlah kompleks dan beragam serta dapat dibedakan menjadi lembaga keuangan mikro (LKM) formal, LKM semiformal, dan LKM informal. LKM formal antara lain mencakup perbankan besar dengan unit mikronya, BRI unit, BPR, dan BPRS. Sementara LKM semiformal mencakup BKK, BKD, koperasi, BMT, Pegadaian, modal ventura, dan sebagainya. Adapun LKM informal, antara lain, meliputi rentenir, arisan, kelompok simpan-pinjam, dan sebagainya.

Secara umum, struktur industri keuangan mikro di Indonesia ditunjukkan oleh Gambar 2.8. Bagan ini menjelaskan adanya segmentasi industri keuangan mikro di Indonesia. Misalnya, pada bagian atas piramida, LKM formal (BRI Unit Desa dan BPR), cenderung melayani segmentasi pasar “atas”. Jasa keuangan LKM ini biasanya lebih cocok untuk unit usaha kecil dan menengah. Pada level kedua, LKM semiformal, seperti koperasi, BMT, dan Badan Kredit Desa (BKD) serta berbagai kredit program, seperti KUR, melayani nasabah mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Sementara pada bagian paling bawah terdapat berbagai LKM informal yang umumnya melayani nasabah mikro dan kelompok sangat miskin. Namun, kredit program di Indonesia dapat digolongkan ke dalam LKM formal dan LKM informal. Misalnya, KUR, meskipun secara sumber finansial berasal dari pemerintah, pelaksanaannya dilakukan melalui LKM formal, seperti BRI Unit Desa atau Mandiri. Dalam konteks ini, sering kali targetnya adalah rumah tangga nonmiskin (non-RTM). Sementara itu, kredit program yang disalurkan melalui PNPM Mandiri, PKH, dan sebagainya lebih menekankan pada sasaran rumah tangga miskin (RTM) produktif.

Dalam struktur piramida industri keuangan mikro ini, program KUR pada dasarnya adalah program kredit skala kecil yang dilakukan oleh bank skala besar. Secara empiris dan teoretis, dengan berbagai kendala yang ada, perbankan skala besar ini cenderung berfokus pada pelayanan kepada kelompok nonmiskin. Perbankan memiliki keterbatasan operasional, seperti ketentuan adanya agunan, perjanjian kredit yang formal, dan keterbatasan SDM untuk melayani kelompok miskin. Sementara LKM semi-formal, seperti koperasi dan berbagai program anti-kemiskinan (PNPM Mandiri)—yang sebenarnya memiliki orientasi bisnis pada pemberdayaan usaha RTM—tidak terkait langsung dengan program KUR.



Sumber: Nugroho, 2011

**Gambar 2.8** Bagan Struktur Piramida Industri Keuangan Mikro di Indonesia

Program KUR sebenarnya memberikan peluang untuk menyalurkan KUR melalui skema *linkage* dengan LKM, baik yang menggunakan pola *channeling* maupun *executing*. Sayangnya, skema *linkage* program KUR ini kurang berjalan seperti yang diharapkan. Penelitian yang telah dilakukan oleh tim peneliti KUR dalam P2 Ekonomi LIPI pada 2012 dan 2013 menunjukkan bahwa bank enggan menyalurkan KUR melalui skema *linkage*

karena kesulitan menilai kelayakan lembaga keuangan mikro dan kelemahan struktural yang dihadapi koperasi sebagai lembaga *linkage*. Bank mensinyalir bahwa pemberian kredit kepada koperasi simpan-pinjam (KSP) sangat rawan terhadap kredit macet hanya karena pergantian pengurus koperasi. Di sisi lain, masih banyak koperasi yang tidak memiliki agunan yang memadai untuk menjamin KUR yang akan diberikan. Sementara penyaluran KUR juga kurang dapat bersinergi dengan program PNPM Mandiri karena kurangnya sosialisasi KUR pada PNPM Mandiri. Tidak adanya badan hukum yang jelas dari Unit Pelaksana Kegiatan Simpan-Pinjam (UPK SPP) binaan program PNPM Mandiri Perdesaan juga menghambat bank pelaksana untuk menjadikannya sebagai lembaga *linkage* dalam penyaluran KUR kepada kelompok usaha binaan PNPM Mandiri. Implikasinya, kerja sama operasional antara bank pelaksana dan lembaga keuangan mikro yang ada berpotensi memperkuat kinerja KUR, baik dalam hal efektivitas penyaluran maupun kemampuannya dalam pencapaian sasaran pada RTM dengan usaha mikronya. Terlihat bahwa koperasi, BMT, Badan Kredit Desa (BKD) serta kredit program, seperti UPK SPP dalam PNPM Mandiri Perdesaan, memiliki klien RTM dan rumah tangga tidak cukup miskin.

Lebih jauh lagi, program *linkage* KUR sebaiknya dipandang sebagai langkah strategis pengembangan LKM. Program KUR dapat mendorong pengembangan lembaga keuangan mikro melalui tiga pilar: (1) Penguatan kapasitas keuangan untuk melakukan pembiayaan operasional secara mandiri (*self-financing sustainability*). Artinya, program *linkage* KUR diharapkan mampu mendorong operasional lembaga keuangan mikro untuk dapat meningkatkan skala bisnis dan menghasilkan profit yang memadai. Lembaga keuangan mikro, seperti KSP, semestinya harus mampu memobilisasi tabungan, terutama RTM, untuk membiayai penyaluran kredit yang dilakukannya. (2) Penyaluran KUR melalui skema *linkage* dengan koperasi atau BMT harus diarahkan untuk meningkatkan kemampuannya dalam melayani kelompok miskin.

Hal ini disadari oleh tujuan utama dari lembaga keuangan mikro, yakni bagaimana LKM mampu melayani kelompok marginal yang tidak mampu mengakses layanan keuangan dari perbankan. Pilar ini dikenal sebagai kemampuan melayani si miskin (*depth of outreach*). (3) Strategi pengembangan lembaga keuangan mikro, seperti KSP dan BMT, harus diarahkan pada bagaimana jasa pelayanan keuangan mampu memberikan dampak positif bagi kegiatan ekonomi dan kesejahteraan kelompok miskin. Dalam konteks ini, penyaluran KUR melalui skema *linkage* dengan lembaga keuangan mikro dan PNPM Mandiri harus memenuhi kedua kriteria tersebut, yaitu melayani keluarga miskin dengan usaha mikro-kecilnya dan mampu memberikan dampak sosial ekonomi terhadap penerima (RTM). Dampak sosial-ekonomi program KUR bukan hanya yang secara langsung terkait dengan peningkatan kapasitas bisnis UMKM penerima, melainkan juga secara tidak langsung meningkatkan kesempatan kerja RTM dan perilaku sosial yang produktif.

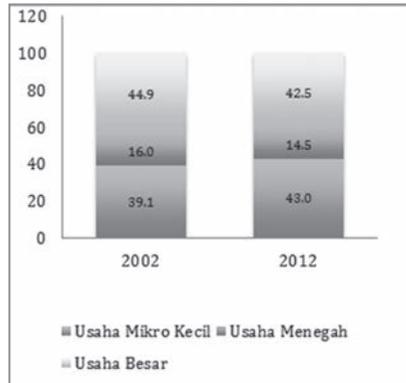
## **Dinamika dan Permasalahan UMKM di Indonesia**

Sebagai negara berkembang, struktur perekonomian Indonesia masih didominasi oleh besarnya peran usaha skala mikro, kecil, dan menengah (UMKM) dalam pembentukan PDB. Selama 10 tahun terakhir (2002–2012), nilai PDB dari kegiatan ekonomi skala mikro dan kecil meningkat cukup signifikan, dari sekitar Rp588,6 triliun pada 2002 menjadi Rp1.085 triliun pada 2012. Sementara nilai pembentukan PDB dari kegiatan ekonomi skala menengah meningkat dari Rp241,0 triliun menjadi Rp346 triliun. Peningkatan akumulasi kapital kegiatan ekonomi UMKM ini lebih tinggi dibandingkan kegiatan ekonomi kelompok usaha besar, yang meningkat dari sekitar Rp675 triliun menjadi Rp1.073,8 triliun (Gambar 2.9A).

A. Nilai PDB (Rp triliun)



B. Persentase PDB (%)



Sumber: Kementerian KUKM, 2014

**Gambar 2.9** PDB Menurut Kelompok Skala Usaha Tahun 2002 dan 2012

Namun, kontribusi kegiatan ekonomi skala besar ini dalam pembentukan PDB nasional cenderung menurun. Misalnya, selama 2002–2012, kontribusi kelompok usaha besar menurun dari sekitar 44,9% menjadi 42,5%, sedangkan kontribusi usaha menengah menurun dari 16% menjadi 14,5%. Sebaliknya, kontribusi usaha mikro dan kecil (UMK) meningkat dari 39,1% menjadi sekitar 43%. Krisis ekonomi global sejak 2009 tampaknya menjadi faktor penting dalam pelambatan kegiatan ekonomi usaha skala menengah dan besar dalam beberapa tahun terakhir. Hal ini terlihat dari besarnya peran ekspor dalam mendukung kegiatan ekonomi skala menengah dan besar dibanding dengan UMK. Kontribusi ekspor kegiatan ekonomi skala besar dan menengah mencapai sekitar Rp1.137,6 triliun (95% dari total ekspor nasional) pada 2012, sebaliknya ekspor UMK hanya sekitar Rp47,7 triliun (4% dari total ekspor nasional). Orientasi kegiatan produksi untuk memenuhi pasar domestik memberikan manfaat terhadap peningkatan produksi UMK di tengah krisis ekonomi global yang terjadi sejak 2009. Kementerian KUKM (2014) menunjukkan

bahwa nilai PDB dari kegiatan usaha kecil masih mampu tumbuh sekitar 12% selama 2011–2012. Sebaliknya, pembentukan PDB dari kegiatan usaha besar dan menengah hanya tumbuh masing-masing sekitar 4,1% dan 5,2% pada tahun yang sama.

Pentingnya peranan UMK dalam struktur perekonomian nasional dapat dilihat dari besarnya jumlah unit usaha dan penyerapan tenaga kerja. Jumlah unit usaha UMK ini mencapai sekitar 56,5 juta (99,8% dari total unit usaha) dibanding dengan jumlah unit usaha skala menengah dan besar yang hanya sekitar 53,9 ribu (0,2%) pada 2012. Sementara penyerapan tenaga kerja oleh UMK ini mencapai sekitar 104 juta pekerja atau sekitar 94,2% dari total penyerapan tenaga pada 2012. Penyerapan tenaga kerja oleh UMK ini juga cenderung meningkat selama 2002–2012.

Sebaliknya, penyerapan tenaga kerja oleh usaha skala menengah dan besar hanya sekitar 6,4 juta pekerja pada 2012. Penyerapan tenaga kerja oleh usaha skala menengah dan besar (UMB) menurun selama 2006–2012. Menurunnya penyerapan tenaga kerja ini terkait dengan proses produksi yang cenderung stagnan akibat krisis dunia sejak 2009. Hal ini terlihat dari menurunnya jumlah unit UMB secara signifikan dari sekitar 113,9 ribu unit pada 2000 menjadi sekitar 53,9 ribu unit pada 2012.

Kegiatan bisnis skala mikro dan kecil (UMK) memiliki peran penting dalam mendukung kehidupan ekonomi RTM. UMK berpotensi menurunkan tingkat kemiskinan karena kegiatan bisnis UMK mampu meningkatkan nilai tambah yang diterima oleh RTM, baik dalam bentuk upah maupun profitabilitas. Reinvestasi nilai tambah ini selanjutnya berpotensi memperkuat kemampuan RTM untuk dapat keluar dari jebakan kemiskinan. Reinvestasi ini, antara lain, melalui perbaikan tingkat pendidikan, kualitas kesehatan, dan kapabilitas teknologi dalam proses produksi UMK. Meski demikian, upaya mengakselerasi proses (re)produksi kapital oleh UMK menghadapi berbagai kendala sosial dan ekonomi. Dalam konteks ekonomi, misalnya, berbagai studi mengemukakan bahwa UMK masih menghadapi keterbatasan akses terhadap

sumber-sumber pembiayaan, seperti kredit perbankan dan sumber investasi lainnya. Tabel 2.2 menunjukkan bahwa investasi yang diarahkan pada pengembangan UMK hanya sekitar Rp149,4 triliun atau sekitar 25% dari total investasi pada 2012.

**Tabel 2.2** Dinamika Perkembangan UMKM di Indonesia Tahun 2000–2012

Indikator	2000		2006		2012	
	Nilai/ unit	(%)	Nilai/ unit	(%)	Nilai/ unit	(%)
<u>Jumlah (Ribuan unit):</u>						
Mikro & Kecil (UMK)	39.705,2	(99,8)	48.822,9	(99,8)	56.485,6	(99,8)
Menengah & Besar (UMB)	84,5	(0,2)	113,9	(0,2)	53,9	(0,1)
<u>Tenaga Kerja: (juta)</u>						
Mikro & Kecil (UMK)	68,8	(91,3)	80,9	(91,1)	104,4	(94,2)
Menengah & Besar (UMB)	6,6	(8,7)	7,9	(8,9)	6,4	(5,8)
<u>Investasi: (Rp triliun)</u>						
Mikro & Kecil (UMK)	51,5	(21,5)	85,6	(21,2)	149,4	(25,6)
Menengah & Besar (UMB)	188,5	(78,5)	318,9	(78,8)	433,9	(74,4)
<u>Ekspor: (Rp triliun)</u>						
Mikro & Kecil (UMK)	21,1	(4,3)	30,3	(4,7)	47,7	(4,1)
Menengah & Besar (UMB)	465,4	(95,7)	607,5	(95,3)	1.137,6	(95,9)

Sumber: Kementerian KUKM, 2014

Sebaliknya, investasi pada usaha skala menengah dan besar telah mencapai sekitar Rp433,9 triliun (74%) pada tahun yang sama. Sementara itu, UMK kurang dapat mengambil manfaat dari meningkatnya perdagangan global karena proporsi pemasaran produk untuk tujuan ekspor rendah. Pada 2012, misalnya, produk ekspor UMK hanya sekitar Rp47,7 triliun, jauh di bawah ekspor usaha menengah dan besar, yang mampu mencapai sekitar Rp1.137,6 triliun (lihat Tabel 2.2). Artinya, produk UMK kurang

memiliki daya saing di pasar ekspor. Di sisi lain, maraknya impor produk manufaktur dalam beberapa tahun terakhir mengindikasikan bahwa produk UMK juga menghadapi masalah rendahnya daya saing di pasar domestik.

Salah satu permasalahan klasik yang dihadapi oleh UMK adalah keterbatasan akses pada kredit perbankan. Perbankan besar enggan menyalurkan kredit skala kecil kepada UMK karena beberapa faktor. *Pertama*, tingginya biaya dan risiko kredit macet yang dihadapi oleh bank dalam penyaluran kredit skala kecil. Misalnya, kredit sebesar Rp1 miliar kepada satu UMK memiliki biaya rata-rata yang jauh lebih kecil dibandingkan bila kredit tersebut disalurkan kepada 100 UMK dengan nilai kredit masing-masing sebesar Rp10 juta. Singkatnya, tingginya biaya rata-rata pengelolaan per unit dari kredit skala kecil ini menyebabkan perbankan enggan menyalurkan kredit kepada UMK. *Kedua*, tingginya risiko kemacetan (*risk of loan default*) dari kredit skala kecil lantaran UMK tidak memiliki sistem akuntansi yang baik sehingga menyulitkan perbankan dalam menilai kelayakan usaha UMK. UMK, dengan jumlah yang sangat banyak dan karakteristik yang beragam, baik dari sisi jenis usaha (*heterogeneous*), skala usaha, pengalaman bisnis, maupun kemampuan manajerial dan teknologi produksi, membuat bank menghadapi kesulitan dalam menilai kelayakan usaha dan prospek bisnis UMK. Masalah informasi ini menyebabkan bank enggan memberikan pelayanan kepada UMK.

*Ketiga*, ketiadaan sistem penjaminan kredit skala kecil. Pada saat sistem jaminan tidak berkembang, bank akan menilai kelayakan kredit UMK hanya dari sisi kemampuannya dalam menyediakan agunan kredit yang memadai. Konsekuensinya, ketidakmampuan UMK menyediakan agunan kredit menyebabkan bank enggan menyalurkan kredit kepada UMK. Hal ini terjadi dikarenakan bank tidak memiliki kekuatan (*enforcement tool*) untuk mendorong UMK mengembalikan kredit yang telah disalurkan. Bank akan cenderung selektif dan membatasi kredit yang akan diberikan kepada UMK. Bank hanya akan menyalurkan kredit

kepada UMK yang layak dan prospektif serta cenderung mengabaikan UMK yang dinilai tidak prospektif. *Keempat*, bank memiliki keterbatasan operasional dalam melayani kredit skala kecil kepada UMK karena mereka harus tunduk kepada ketentuan-ketentuan otoritas perbankan. Misalnya, ketentuan tentang keharusan adanya agunan menyebabkan bank hanya akan melayani UMK yang memiliki agunan.

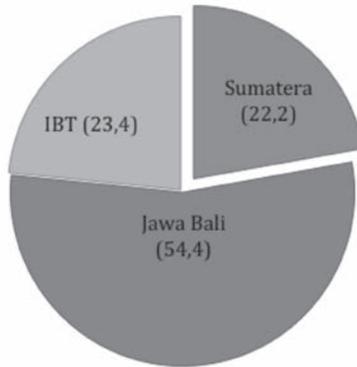
### **Peran Kredit Usaha Rakyat dalam Pembiayaan UMKM**

Sejak program KUR digulirkan pada November 2007, sekitar 9,2 juta UMKM telah memanfaatkan KUR untuk memperkuat struktur permodalan mereka. Lebih dari itu, UMKM, yang telah memanfaatkan KUR, menunjukkan kinerja usaha (pertumbuhan *output*, penjualan, dan penyerapan tenaga kerja) yang relatif lebih baik dibandingkan UMK, yang belum memanfaatkan skema kredit ini. Tabel 2.3 menunjukkan alokasi KUR melalui bank-bank pelaksana. BRI, melalui program kredit KUR mikro dan kredit retail, merupakan penyalur terbesar dana hingga mencapai Rp24 triliun atau sekitar 47% dari total *outstanding* KUR pada 2014. Sementara sekitar 53% lainnya tersalurkan melalui bank-bank lainnya, seperti BNI, Mandiri, BTN, Bukopin, BSM, dan bank daerah. Secara umum, NPL masih di bawah 5%, yaitu sekitar 3,9% pada 2014. Namun, beberapa bank menunjukkan NPL yang cukup tinggi, yaitu BTN sebesar 12,9%, BSM sebesar 17,2%, dan BPD secara rata-rata sebesar 9,5%. NPL, yang mendekati angka 10%, dianggap cukup mengkhawatirkan karena pada batas NPL sekitar 5% dianggap tingkat pengembalian yang masih cukup baik oleh Bank Indonesia.

**Tabel 2.3** Perkembangan Penyaluran KUR Tahun 2010–2014

BANK	Outstanding (Rp Triliun)				Debitur (Ribu)				Rata-rata Kredit (Rp juta/debitur)				NPL (%)		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
BNI	0,81	3,87	3,24	11,8	88,0	217,1	133,4	79,8	71,3	5,35	1,48	3,3			
BRI Retail	2,46	4,73	7,82	28,8	66,4	117,3	120,9	151,1	175,7	6,62	3,24	2,9			
BRI Mikro	2,77	10,91	24,04	2.489,4	5.553,0	11.326	4,1	5,8	8,4	5,76	2,47	1,8			
Mandiri	0,82	4,60	6,61	37,0	151,6	385,9	41,9	46,9	45,3	1,87	1,27	3,4			
BTN	0,25	1,29	1,61	2,9	12,0	25,3	224,6	172,6	181,7	12,3	5,10	12,9			
Bukopin	0,37	0,42	0,49	3,3	7,7	12,1	207,8	141,6	149,4	9,84	9,45	5,5			
BSM	0,32	1,02	1,15	4,3	17,9	59,9	95,9	88,0	65,1	4,38	3,99	17,2			
BPD	0,002	4,36	5,69	0,024	78,7	200,8	81,2	79,2	79,6	NA	3,63	9,5			
<b>TOTAL</b>	<b>7,81</b>	<b>31,24</b>	<b>46,24</b>	<b>2.577,7</b>	<b>5.975,5</b>	<b>12.346,2</b>	<b>7,2</b>	<b>11,2</b>	<b>12,3</b>	<b>5,9</b>	<b>2,70</b>	<b>3,9</b>			

Sumber: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2014).



Sumber: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2014

**Gambar 2.10** Distribusi KUR Menurut Provinsi 2014 (%)

Secara umum, Gambar 2.10 dan Tabel 2.4 menunjukkan, sejak digulirkan pada 2007, distribusi KUR masih bias, baik secara geografis maupun sektoral. Secara geografis, KUR masih sangat terkonsentrasi di Jawa. Sampai Desember 2014, dari total penyaluran KUR, sekitar 54% disalurkan hanya kepada UMKM di enam provinsi di Pulau Jawa. Sementara Sumatera, dengan 10 provinsi, memperoleh alokasi KUR sekitar 22,2% atau sekitar Rp28 triliun, dan sisanya 29,6% diterima UMKM di wilayah Indonesia bagian timur mencakup 16 provinsi.

Terlepas dari fakta bahwa secara agregat UMKM di Jawa dan Bali relatif lebih banyak dibandingkan UMKM di luar Jawa, ada dua faktor lain yang membuat KUR tidak terdistribusi secara proporsional ke UMKM di seluruh pelosok Nusantara. *Pertama*, bank pelaksana KUR di beberapa provinsi luar Jawa belum memiliki unit atau cabang yang bisa melayani penyaluran kredit. *Kedua*, perusahaan asuransi yang berperan sebagai penjamin penyaluran KUR (PT Asuransi Kredit Indonesia/Askrindo dan Sarana Pengembangan Usaha/SPU) juga tidak memiliki cabang pelayanan di beberapa provinsi. Pada gilirannya, ketiadaan bank pelaksana dan perusahaan penjamin KUR membuat UMKM di

beberapa provinsi luar Jawa, seperti NTT dan Sulawesi Tenggara, kesulitan mengakses KUR. Kenyataan ini patut disayangkan karena UMKM di provinsi luar Jawa cenderung memproduksi barang dengan memanfaatkan sumber daya dan karakter lokal yang lebih kental dibanding dengan UMKM di Jawa. Penggunaan sumber daya dan karakter lokal ini menjamin keuntungan dari proses nilai tambah bisa secara optimal dinikmati oleh bangsa ini.

**Tabel 2.4** Persentase Penyaluran KUR Menurut Sektor Ekonomi Tahun 2014

No	Sektor Ekonomi	Outstanding (%)	Debitur (%)
1	Pertanian	17,8	16,5
2	Perikanan	0,5	0,1
3	Pertambangan	0,1	0,0
4	Industri pengolahan	2,8	2,2
5	Listrik, gas dan air	0,1	0,0
6	Konstruksi	1,2	0,1
7	Perdagangan	56,6	65,4
8	Penyediaan akomodasi	0,7	0,4
9	Transportasi	1,3	0,5
10	Perantara keuangan	0,7	0,1
11	Usaha persewaan	5,0	3,9
12	Adm. Pemerintahan	0,0	0,0
13	Jasa pendidikan	0,1	0,0
14	Jasa kesehatan	0,2	0,0
15	Jasa kemasyarakatan	2,7	0,9
16	Jasa perorangan	0,1	0,0
17	Badan internasional	0,0	0,0
18	Lainnya	10,1	9,7
	Total	100	100

Sumber: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2014).

Secara sektoral, KUR masih didominasi oleh sektor perdagangan. Sampai dengan 2014, proporsi KUR yang tersalur ke sektor perdagangan mencapai angka 56,6% (pertanian dan perikanan 18,3%, industri pengolahan 2,8% serta jasa 10%). Terkonsentrasinya KUR ke sektor perdagangan terjadi karena perbankan menilai bahwa sektor ini relatif kurang berisiko dibanding dengan sektor-sektor lainnya. Dalam kaitan ini, ada baiknya perusahaan asuransi penjamin penyaluran KUR (Askrindo dan Jamkrindo) memiliki skema penjaminan yang berbeda berdasarkan pada tinggi-rendahnya risiko dari tiap-tiap sektor. Adanya perbedaan skema jaminan per sektor diharapkan akan memotivasi bank pelaksana menyalurkan lebih banyak KUR-nya ke sektor-sektor yang selama ini dipandang memiliki risiko tinggi (Kemenko Perekonomian, 2010).

## Kesimpulan

Kemiskinan dan keterbelakangan pembangunan masih menjadi permasalahan utama dalam perekonomian Indonesia jangka panjang. Permasalahan ini bersifat kompleks. Artinya, penyebab permasalahan ini adalah faktor multidimensional, yakni satu faktor akan terkait dengan faktor lainnya, secara sirkuler, kumulatif, dan kausalitas. Problema kemiskinan dan keterbelakangan pembangunan di banyak wilayah di Indonesia bagian timur (IBT) sangat terkait dengan ketimpangan pendapatan dan sumber daya, hambatan mobilitas sosial terkait dengan rendahnya kualitas SDM, dan lain-lain. Kompleksitas permasalahan kemiskinan memberikan pesan bahwa pelaksanaan suatu program kredit saja, seperti program KUR, akan sulit memberikan dampak signifikan terhadap penanggulangan kemiskinan dan keterbelakangan dalam pembangunan. Berbagai pemberdayaan sosial-ekonomi, seperti kewirausahaan, pendidikan keluarga, kesehatan, dan keterampilan, sangat diperlukan sebagai komplemen dalam program kredit mikro kepada rumah tangga miskin.

Beberapa permasalahan desain kebijakan program KUR juga menjadi penghambat dalam upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan, seperti sasaran program yang diarahkan bukan ke rumah tangga miskin (RTM) atau sektor-sektor yang terkait dengan masalah kemiskinan, dan lain-lain. Meski begitu, harus diakui bahwa keberadaan program KUR dan program-program kredit murah lainnya sangat penting guna meningkatkan akses RTM terhadap sumber dana perbankan untuk mendukung kegiatan ekonomi (UMK) yang mereka miliki. Program KUR ini sangat diperlukan karena, pada umumnya, RTM menghadapi pembatasan kredit (*credit constraint*) oleh perbankan karena tingginya biaya dan risiko dalam menyalurkan kredit kepada mereka. Aksesibilitas RTM terhadap KUR akan memberikan kesempatan kepada mereka untuk mereproduksi dan mengakumulasi kapital serta memperbaiki kualitas SDM dan kesehatan yang sangat penting untuk mendukung mobilitas sosial yang mereka lakukan. Dalam konteks inilah lingkaran kemiskinan yang dihadapi masyarakat miskin dapat dihindarkan.

## Daftar Pustaka

- Adam, L. (2010). The role of SMIE in the Indonesia industrialization. *Economic and Finance in Indonesia*, 45(1), 15–30.
- Armendariz, B., & Morduch, J. (2005). *The economics of microfinance*. Cambridge: The MIT Press.
- Charitonenko, S., & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance: Indonesia*. Manila: ADB.
- Charitonenko, S., Champion, A., & Fernando, N. A. (2004). *Commercialization of microfinance: perspectives from South and Southeast Asia*. Manila: ADB.
- Coleman, B. E. (2002). Microfinance in Northeast Thailand: Who benefit and how much. *ERD Working Paper*, 9. Manila: Asian Development Bank..

- Datta, D. (2004). Microcredit in rural Bangladesh: Is it reaching the poorest? *Journal of Microfinance*, 6(1), 55–81.
- Fernando, J. L. (Eds.). (2006). *Microfinance perils and prospects*. London and New York: Routledge.
- Holvoet, N. (2004). Impact of microfinance programs on children's education. *Journal of Microfinance*, 6(2), 27–49.
- Islam, T. (2007). *Microcredit and poverty alleviation*. Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited.
- Kaldor, N. (1970). The case for regional policies. *Scottish Journal of Political Economy*, 17, 337–348.
- \_\_\_\_\_. (1972). Irrelevant of equilibrium economics. *Economic Journal*, 82, 1.237–1.255.
- Kapp, K.W. (1983). The implementation of environmental policies: Development and environment. Dalam J. E. Ullmann (Ed.), *Social cost, economic development and environmental disruption*. Lanham, MD: University Press of America.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2015). *Perkembangan kredit UMKM dan pelaksanaan kredit usaha rakyat (KUR)*. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Perkembangan KUR tahun 2014*. Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2010). *Kredit usaha rakyat*. Dokumen dalam acara Forwakop, Jakarta.
- Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat. (2010). *Program pengembangan keuangan mikro di Indonesia*. Jakarta.
- Komite KUR. (2011). *Dokumen penyusunan rencana tindak perluasan KUR oleh pemerintah daerah*. Jakarta.
- Ledgerwood, J., Earne, J., & Nelson, C. (Eds.). (2013). *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspectives*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Morduch, J. (2006). Smart subsidy. *Economic Self-Reliance (ESR) Review*, 8(1), 10–17.

- Myrdal, G. (1976). Remark upon receipt of the veblen-commons award. *Journal of Economics Issues*, 10(2), 215–216.
- \_\_\_\_\_. (1970). *The challenge of world poverty: A world anti-poverty program in outline*. New York: Pantheon Books.
- \_\_\_\_\_. (1968). *Asian drama: An inquiry into the poverty of nation, Volume 3*. Harmonds-worth: Penguin Books.
- Nugroho, A. E. (Ed). (2014). *Laporan penelitian: Kredit usaha rakyat di era otonomi daerah: Membangun sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah daerah, dan komunitas dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM*. Jakarta: P2E-LIPI.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Program PNPM mandiri perdesaan dan reproduksi modal sosial*. Jakarta: LIPI Press.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Microfinance development in Indonesia: Market segmentation, sosial capital and welfare-outreach to the poor in rural Java*. Saarbrucken, Germany: Lambert Academic Publishing.
- O'Hara, P. A. (2009). The principle of circular and cumulative causation, Myrdal, Kaldor and contemporary heterodox political economy. Dalam S. Berger (Ed.), *The foundation of non-equilibrium economics*. London and New York: Routledge.
- Robinson, M. S. (2002). *Microfinance revolution: Lesson from Indonesia, Volume 2*. Washington, D.C.: The World Bank.
- SMERU. (2005). Keuangan mikro di Indonesia. Dalam *Fokus kajian SMERU No. 13 tahun 2005*. Jakarta: SMERU.
- TNP2K. *Program penanggulangan kemiskinan*. Diunduh pada 23 Oktober 2013 dari <http://tnp2k.go.id/program/program/dprogram-program-nasional-pemberdayaan-masyarakat-mandiri/>
- \_\_\_\_\_. *Program kredit usaha rakyat (KUR)*. Diunduh pada 6 November 2013 dari <http://www.tnp2k.go.id/tanya-jawab/klaster-iii/progam-kredit-usaha-rakyat-kur/>
- Zeller, M., & Meyer, R. L. (Eds.). (2002). *The triangle of microfinance: Financial sustainability, outreach and impact*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.



# *Mapping* Permasalahan Desain Kebijakan dan Implementasi Program Kredit Usaha Rakyat

Oleh: Agus Eko Nugroho

Seperti program kredit lainnya, program KUR pada intinya bertujuan meningkatkan akses rumah tangga miskin (RTM) terhadap pembiayaan (kredit perbankan). Dalam hal ini, keterbatasan finansial diyakini menjadi penyebab ketidakmampuan RTM meningkatkan kegiatan bisnis mereka. Artinya, aksesibilitas pada kredit diharapkan akan mendorong produktivitas dan pendapatan rumah tangga melalui ekspansi usaha skala mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Harapannya adalah akumulasi kapital yang dihasilkan akan mampu menarik RTM keluar dari jebakan kemiskinan melalui reinvestasi keuntungan usaha, perbaikan pendidikan anak, status kesehatan, dan kualitas hidup. Namun, program KUR memiliki banyak keterbatasan yang berpotensi menurunkan kemampuannya dalam memecahkan permasalahan kemiskinan di Indonesia. Faktor penyebab keterbatasan program KUR ini,

antara lain, adalah kontradiksi antara tujuan profitabilitas dan penanggulangan kemiskinan. Ketidaktepatan sasaran program KUR terhadap kelompok masyarakat miskin terjadi karena target sasaran program tidak spesifik serta minimnya *linkage* antara bank pelaksana dan lembaga keuangan mikro (LKM) ataupun lembaga sosial masyarakat lainnya dalam proses penyaluran KUR. Seperti banyak diketahui, kedua lembaga ini memiliki kemampuan menyalurkan kredit skala mikro tanpa agunan kepada RTM. LKM, seperti koperasi atau arisan, dapat menyalurkan kredit tanpa agunan dengan tingkat NPL yang rendah. Hal ini dapat terjadi karena LKM hidup dan berkembang di tengah kehidupan sosial-ekonomi masyarakat miskin (*social networks*). Implikasinya, LKM dapat mengidentifikasi secara baik dan murah untuk informasi tentang kualitas bisnis dan karakter calon debitur.

Bab ini bertujuan menganalisis permasalahan umum yang dihadapi program KUR dalam melayani pembiayaan kepada UMKM. Oleh karena itu, bab ini diawali dengan identifikasi secara teoretis mengapa RTM menghadapi pembatasan kredit oleh perbankan. Dalam hal ini, fokus analisis diarahkan ke alasan perbankan enggan menyalurkan kredit skala kecil kepada UMKM terkait dengan masalah pilihan yang merugikan (*adverse selections*) dan *moral hazard* yang menyebabkan tingginya risiko kredit skala kecil. Selanjutnya, identifikasi permasalahan program KUR yang berkaitan dengan risiko kredit macet dan *moral hazard* dikupas dalam kaitannya dengan relasi antarlembaga, kurangnya dukungan pemda, dan masalah skema penjaminan.

## **Ketidakmampuan UMKM dalam Mengakses Kredit Perbankan**

Secara teoretis, asumsi tingkat pengembalian yang menurun (*law of diminishing return*) berimplikasi bahwa suatu usaha dengan *input* kapital dalam skala kecil akan memiliki tingkat pengembalian

(*return*) lebih besar daripada usaha dengan *input* kapital dalam skala yang lebih besar. Dalam teori ekonomi, kurva kemungkinan produksi (*production possibility*) yang cembung menunjukkan bahwa produktivitas kapital pada usaha skala kecil dan menengah (UMKM) akan lebih besar dibandingkan produktivitas kapital dari usaha skala besar (UB). Dalam konteks pembiayaan, bila asumsi ini benar, lembaga keuangan seperti perbankan akan lebih menguntungkan untuk menyalurkan kredit kepada UMKM karena mereka memiliki tingkat produktivitas kapital yang lebih besar daripada UB. Namun, pada kenyataannya, justru UMKM kesulitan mengakses kredit perbankan dibandingkan usaha besar. Perbankan lebih suka memberikan kredit kepada UB ketimbang UMKM. Salah satu argumen mengapa bank lebih suka menyalurkan kredit kepada usaha besar (UB) daripada UMKM adalah memberikan pinjaman kepada UMKM memiliki tingkat risiko yang lebih tinggi dibandingkan memberikan pinjaman kepada usaha skala besar. Dalam perspektif bisnis keuangan, risiko ini terutama sebagai tingkat kegagalan UMKM untuk mengembalikan pinjaman pada saat jatuh tempo. Ketidakmampuan UMKM mengakses kredit perbankan menjadi alasan utama pemerintah melaksanakan berbagai program kredit mikro untuk pemberdayaan UMKM.

Dalam kenyataannya, UB sering kali memiliki produktivitas kapital yang lebih besar daripada UMKM. Implikasinya, UB cenderung memiliki kemudahan untuk mendapatkan kredit perbankan dibandingkan UMKM. Sementara UMKM menghadapi keterbatasan akses pada kredit perbankan karena berbagai faktor. Fenomena pembatasan kredit (*credit constraint*) bagi UMKM atau masyarakat miskin menjadi tema sentral dalam studi keuangan mikro sejak 1990-an. Menurut Stiglitz & Weis (1981), faktor utama yang menyebabkan terjadinya pembatasan kredit bagi UMKM

atau masyarakat miskin adalah adanya masalah informasi yang tidak simetris (*asymmetric information problems*)<sup>1</sup>.

Kegiatan bisnis UMKM memiliki dua keunikan, yaitu (1) arus pendapatan yang kecil dengan sumber yang tidak stabil; dan (2) ketidakcukupan agunan (*insufficient collateral*), baik secara hukum maupun nilai untuk menjamin kredit (Kono & Takahashi, 2010). Menurut Hulme & Mosley (1996), UMKM menghadapi kesulitan mendapatkan kredit perbankan karena empat faktor. *Pertama*, perbankan tidak berkeinginan atau secara hukum tidak diperkenankan menyalurkan kredit kepada UMKM yang tidak diketahui kapasitas pengembaliannya (*repayment capacity*). Kapasitas pengembalian<sup>2</sup> UMKM yang jumlahnya sangat banyak dan heterogen sulit diidentifikasi oleh perbankan. Operasional perbankan yang secara sosial jauh dari masyarakat miskin menghadapi kesulitan dalam mendapatkan informasi tentang kapasitas pengembalian UMKM. Keterpisahan sosial ini terkait dengan formalitas prosedur pelayanan, minimnya pengetahuan masyarakat miskin terhadap bisnis perbankan serta produk layanan perbankan yang tidak kompatibel dengan kebutuhan UMKM (Nugroho, 2011).

*Kedua*, menurut Hulme & Mosley (1996), UMKM cenderung kurang berani berspekulasi mengembangkan skala bisnisnya melalui pembiayaan kredit perbankan. UMKM cenderung menghindari risiko (*risk averse*) meskipun kinerja bisnisnya memiliki prospek yang baik. Selain itu, keengganan UMKM menggunakan kredit terkait dengan minimnya pengetahuan tentang aturan kredit

---

<sup>1</sup> Masalah informasi tidak simetris ini secara *inherent* muncul dalam bisnis keuangan karena, pada umumnya, debitur.

<sup>2</sup> Dalam praktik bisnis perbankan, masalah informasi ini biasanya dikenal dengan karakter peminjam yang tidak diketahui, baik secara personal maupun finansial. Secara teoretis, bila bank menghadapi masalah informasi (*information problems*), pemberian kredit akan sangat berisiko karena probabilitas kredit macet sangatlah besar. Dalam hal ini, keberadaan jaminan kredit, misalnya aset tanah, akan sangat membantu memecahkan masalah informasi ini. Jaminan kredit dapat digunakan sebagai cara (*enforcement tool*) untuk menekan peminjam melakukan pembayaran kembali (*repayment*) kredit yang telah diberikan.

perbankan, rasa rendah diri (*inferiority*) untuk berhubungan dengan pegawai bank, dan berbagai hambatan sosial lainnya. Dalam konteks inilah masyarakat miskin menghadapi keterbatasan kredit (*financial exclusion*), bukan hanya dari sudut pandang perbankan, melainkan juga dari sisi UMKM itu sendiri akibat keterbelakangan terhadap bisnis finansial (Nugroho, 2011).

*Ketiga*, dalam pasar keuangan mikro, pada umumnya tidak ada lembaga penjaminan (*credit guarantee company/CGC*) yang bersedia mengompensasi risiko kredit macet yang disalurkan kepada UMKM. Kepemilikan aset yang secara hukum lemah (misalnya tanah tidak bersertifikat), struktur produksi yang rentan terhadap gejolak alam dan kecilnya arus pendapatan menyebabkan lembaga penjamin menghadapi kesulitan dalam menilai risiko bisnis UMK.<sup>3</sup> Seperti halnya perbankan, lembaga penjaminan juga menghadapi masalah informasi (*information problems*) dalam menilai kelayakan dan keberlanjutan bisnis dan aset yang dimiliki UMK. Dalam teori kontrak, bila masalah informasi ini sangat besar dalam bisnis asuransi, lembaga penjaminan biasanya kurang berkembang atau tidak ada sama sekali. Hal ini terjadi dikarenakan *principal* (lembaga penjamin) tidak dapat memonitor apakah agen akan bertindak sesuai dengan kontrak penjaminan yang disepakati. Di satu sisi, sistem hukuman kurang memadai terhadap setiap tindakan agen yang menyalahi aturan kontrak. Di sisi lain, agen cenderung bertindak menyalahi kesepakatan (*moral hazard problems*) karena hal itu akan memperoleh manfaat finansial (Arrow, 1971, 1965). Dalam konteks inilah, program KUR dilakukan dengan menyalurkan kredit skala kecil oleh perbankan kepada UMKM yang dijamin sebagian (*partially insured*) oleh pemerintah melalui lembaga penjamin kredit (Jamkrindo dan

---

<sup>3</sup> De Soto (2001), dalam bukunya *The Mystery of Capital*, menyebutkan bahwa aset yang dimiliki oleh masyarakat miskin di berbagai belahan dunia dapat dikatakan sebagai aset yang tidak produktif (*dead capital*) yang tidak dapat berkontribusi secara baik dalam membantu mengentaskan mereka dari lingkaran kemiskinan.

Askrindo). Dalam hal ini, 70–80% nilai KUR yang disalurkan dijamin oleh lembaga penjamin, sedangkan 20–30% sisanya ditanggung oleh perbankan sendiri. Penjaminan kredit ini pada dasarnya ditujukan untuk menurunkan risiko kredit macet sehingga bank pelaksana dapat menyalurkan KUR secara ekspansif. Namun, risiko kredit macet dalam penyaluran KUR tidak dapat dihilangkan karena skema penjaminan dapat memunculkan masalah *moral hazard*, baik dari sisi penyalur (petugas bank/AO) maupun penerima KUR (UMKM). Adanya skema penjaminan berpotensi mendorong petugas bank/AO menyalurkan KUR secara kurang hati-hati (*imprudent manner*) karena setiap terjadi kemacetan kredit akan ditanggung oleh lembaga penjaminan. Begitu juga penerima KUR, berpotensi untuk secara sengaja tidak mengembalikan kredit karena pemerintah akan menanggung setiap adanya kredit macet melalui lembaga penjaminan.

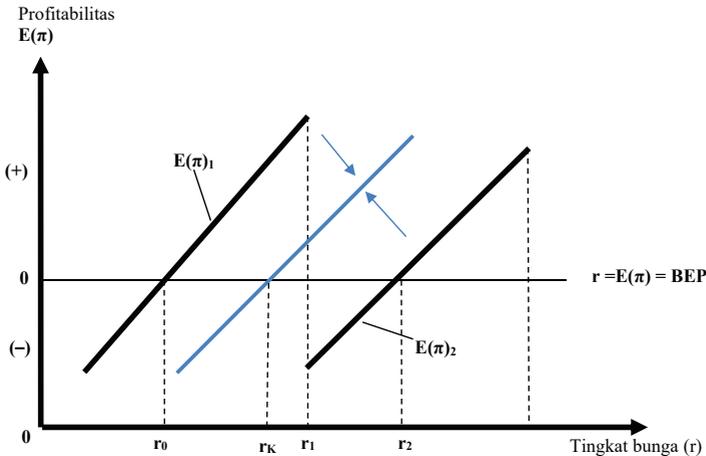
### **Program KUR Berpotensi Memecahkan Masalah *Adverse Selection***

Keberadaan agunan sangatlah penting dalam bisnis finansial karena dapat menurunkan risiko kredit macet. Hoff & Stiglitz (1993 dan 1997) menyatakan bahwa agunan dapat dijadikan alat untuk mendorong pengembalian kredit (*enforcement device*) karena perbankan dapat menyita agunan tersebut bila terjadi kredit macet. Sebaliknya, bila kredit diberikan tanpa agunan yang memadai, perbankan akan menghadapi permasalahan seleksi yang merugikan (*adverse selection problem*), gangguan moral (*moral hazard*), dan kemacetan yang disengaja (*strategic default*). Subbab ini akan menjelaskan secara singkat ketiga permasalahan tersebut.

Dalam bisnis perbankan, masalah pilihan yang merugikan ini muncul karena perbankan tidak memiliki informasi tentang risiko investasi dari peminjam/debitur. Artinya, bank tidak dapat

membedakan mana peminjam berisiko tinggi dengan yang berisiko rendah pada tingkat pengembalian hasil (*return*) yang sama. Akibatnya, bank menetapkan kriteria tingkat bunga yang sama pada semua peminjam, baik yang berisiko maupun yang aman. Pada tingkat bunga yang sama tersebut berimplikasi pada hanya peminjam berisiko (*risky borrower*) yang mengajukan kredit, sementara peminjam yang relatif aman (*safe borrower*) tidak memiliki insentif untuk mengajukan kredit. Konsekuensinya, karena hanya calon peminjam yang berisiko yang mengajukan kredit, bank terpaksa memberikan kredit kepada peminjam tersebut sehingga menghadapi risiko kredit macet yang besar.

Armendariz & Morduch (2005) memberikan gambaran sederhana bagaimana perbankan menghadapi masalah pilihan yang merugikan (*adverse selection*). Misalnya, dalam suatu pasar kredit perdesaan, terdapat pelaku UMKM yang heterogen akan meminjam kredit sebesar nominal tertentu kepada suatu bank. Pelaku UMKM ini dapat digolongkan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok calon peminjam berisiko tinggi (*risky borrowers*) dan kelompok yang tidak berisiko/aman (*safe borrowers*). Misalnya, kelompok peminjam tidak berisiko ( $Ka$ ) mendapatkan tingkat keuntungan ( $Ya$ ) secara pasti. Sementara kelompok peminjam berisiko tinggi ( $Kb$ ) mendapatkan keuntungan ( $Yb$ ) dengan probabilitas ( $p$ ), di mana  $0 < p < 1$ . Kemudian diasumsikan, bila kelompok peminjam berisiko ( $Kb$ ) ini sukses, mereka akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar dibandingkan keuntungan kelompok tidak berisiko atau ( $Ya > Yb$ ). Bila gagal, kelompok peminjam berisiko ( $Kb$ ) mendapatkan keuntungan nol ( $Yb = 0$ ) sehingga menghadapi kredit macet. Atau, bila peminjam berisiko sukses, dia akan mendapatkan ( $Yb > Ya$ ). Namun, bila tingkat risiko diperhitungkan, pendapatan tiap-tiap kelompok tersebut adalah sama ( $p(Yb) = Ya$ ). Selanjutnya, bank sebagai pemberi kredit diasumsikan hanya ingin mencapai *break-even point* (BEP).



Sumber: Diadaptasi dari Armendariz & Morduch, 2005

**Gambar 3.1** Pilihan yang Merugikan dan Pembatasan Kredit

Gambar 3.1 menunjukkan bagaimana bank menetapkan tingkat bunga ( $r$ ) untuk mencapai BEP. Pada tingkat bunga ( $r_0$ ), bank telah mencapai BEP. Namun, karena masalah keterbatasan informasi (*informational constraint*), bank tidak mengetahui seberapa besar proporsi peminjam berisiko. Maka, mereka akan cenderung meningkatkan tingkat bunga sampai pada tingkat semua peminjam aman tidak memiliki insentif untuk meminjam. Pada tingkat bunga ( $r_1$ ), bank memiliki dua pilihan untuk mencapai BEP, yaitu menurunkan tingkat bunga sampai pada ( $r_0$ ), atau meningkatkannya sampai pada tingkat bunga ( $r_2$ ). Dalam hal ini, bank yang berhati-hati akan cenderung menurunkan tingkat bunga dengan harapan bahwa tingkat risiko kredit macet adalah minimum.<sup>4</sup> Namun, pada saat bank menghadapi permasalahan informasi, yaitu tidak dapat membedakan siapa peminjam yang berisiko dan yang aman, mereka akan cenderung meningkatkan

<sup>4</sup> Pada tingkat bunga yang rendah ini, bank menjadi sangat selektif dengan menyalurkan kredit kepada usaha besar dan enggan melakukan ekspansi kredit kepada UMKM atau masyarakat miskin yang dianggap sangat berisiko. Dalam hal ini, UMKM dikatakan menghadapi masalah *credit rationing*.

tingkat bunga yang jauh lebih tinggi, yaitu pada ( $r_2$ ), sehingga hanya peminjam berisiko yang mengajukan permohonan kredit, sementara peminjam yang aman cenderung enggan mengajukan permohonan kredit. Artinya, bank dihadapkan pada permasalahan pilihan yang tidak menguntungkan (*adverse selection problem*). Konsekuensinya, bank cenderung mengharuskan adanya agunan untuk menurunkan risiko gagal bayar. Implikasinya, keharusan adanya agunan menjadi penghambat UMKM atau masyarakat miskin untuk mengakses kredit perbankan. Atau, dengan kata lain, mereka menghadapi pembatasan kredit (*credit constraint*) dari perbankan. Dalam konteks ini, penetapan tingkat bunga ( $r_K$ ) dan sistem penjaminan yang diberikan dalam program KUR akan memungkinkan bank pelaksana mencapai keseimbangan (BEP) tertentu. Artinya, tingkat bunga yang ditetapkan oleh pemerintah memungkinkan bank meningkatkan ekspansi KUR kepada UMKM, sementara risiko gagal bayar ditanggung oleh lembaga penjaminan. Dengan begitu, KUR dapat diartikan sebagai cara menghilangkan problema *credit constraint* yang dihadapi oleh UMKM.

Menurut Hulme & Mosley (1996), tingkat risiko yang tercermin dari probabilitas kredit macet adalah faktor yang sangat penting dalam bisnis keuangan. Tingginya rasio kredit macet akan menurunkan tingkat keuntungan usaha, dan selanjutnya akan menguras kapital. Untuk menganalisis hal tersebut, misalnya suatu bank diasumsikan hanya untuk mencapai BEP pada periode tertentu. Artinya, penerimaan bank harus sama dengan pengeluaran. Secara umum, penerimaan bank diasumsikan hanya bersumber dari portofolio pinjaman dan biaya merupakan total biaya dana, atau secara sederhana adalah  $(\alpha + r)(I - p)X = (\beta + i)X$ ; dengan  $\alpha$  adalah proporsi cicilan pokok yang dibayarkan kepada bank, dan  $\beta$  adalah bagian dari cicilan pokok yang harus dibayar oleh bank kepada deposan. Adapun  $p$  adalah probabilitas kredit macet. Sementara  $r$  adalah tingkat bunga pinjaman, dan  $i$

adalah tingkat bunga deposito. Lalu,  $X$  adalah besarnya portofolio pinjaman yang diasumsikan sama dengan nilai nominal deposito.

Selanjutnya, untuk mendapatkan tingkat bunga dalam mencapai BEP adalah  $r^* = i + \alpha p / (1 - p)$ . Dengan persamaan ini, misalnya tingkat bunga deposito adalah 10%, tingkat kemacetan 20%, maka tingkat bunga kredit untuk mencapai BEP adalah sebesar  $(0,1+0,2)/0,8=0,375$  (37,5% per tahun). Hal ini mengindikasikan bahwa pada tingkat probabilitas kemacetan kredit sebesar 20%, bank harus menetapkan tingkat bunga sekitar 37,5% per tahun untuk mencapai BEP. Selanjutnya, bila probabilitas kredit macet meningkat menjadi 30%, tingkat bunga kredit untuk mencapai BEP adalah  $(0,1+0,3)/0,7= 0,4285$  atau sekitar 42,85% per tahun. *Artinya, bila probabilitas kemacetan kredit (risk of default) tinggi, tingkat bunga kredit harus juga tinggi untuk mencapai BEP.* Karena itu, tantangan utama dalam pengembangan keuangan mikro adalah bagaimana mendesain inovasi produk finansial dan pola kontrak peminjaman yang mampu menurunkan probabilitas kemacetan (Hulme & Mosley, 1996). Dalam konteks inilah pola penjaminan kredit oleh pemerintah dalam program KUR diharapkan bank dapat lebih ekspansif dan tidak mengharuskan agunan dalam menyalurkan KUR kepada UMKM.

### **Masalah Moral Hazard dalam Program KUR**

Dalam bisnis perbankan, penyaluran kredit selalu dihadapkan pada tingginya risiko kredit macet akibat masalah *moral hazard* yang dimiliki oleh peminjam. Masalah *moral hazard* ini seperti kotak hitam (*black box*), karena pada saat kredit disalurkan, bank tidak dapat mengidentifikasi apakah peminjam selalu beriktikad baik untuk membayar kembali kredit yang diterima. Hal ini seperti kotak hitam karena identifikasi masalah *moral hazard* dapat diketahui setelah kredit macet terjadi. Secara teoretis, masalah *moral hazard* merujuk pada situasi ketika pemberi pinjaman (bank) tidak dapat mengidentifikasi upaya dan tindakan yang

akan dilakukan oleh peminjam yang berpengaruh pada kemampuan mereka mengembalikan kredit. Bila tindakan tersembunyi (*hidden action*) dari peminjam tersebut menyebabkan kegagalan untuk mengembalikan pinjamannya, bank menghadapi risiko kredit macet yang semakin besar. Ada dua bentuk *moral hazard* dalam literatur keuangan mikro, yaitu *ex-ante moral hazard* dan *ex-post moral hazard* (Kono & Takahashi, 2010; Armendariz & Morduch, 2005).

*Ex-ante moral hazard* merujuk pada suatu keadaan bahwa tindakan yang tidak teridentifikasi (*unobservable actions*) oleh peminjam dilakukan setelah kredit diberikan, tetapi keuntungan investasi yang dibiayai oleh kredit tersebut belum terealisasi. Dalam hal ini, peminjam, tanpa sepengetahuan bank, termotivasi untuk melakukan tindakan-tindakan yang "ceroboh" (*risky*) dalam penggunaan kreditnya sehingga menyebabkan kredit macet. Sementara itu, kredit macet yang terjadi tidak merugikan peminjam secara finansial dengan melakukan kecerobohan tersebut. Misalnya, seorang peminjam ingin mendapatkan kredit untuk membiayai suatu investasi tertentu. Kalau peminjam tersebut melakukan upaya tertentu, akan menghasilkan penerimaan ( $Y$ ). Sebaliknya, bila tidak melakukan upaya tertentu, akan mendapatkan penerimaan ( $Y$ ) dengan probabilitas ( $p$ ), di mana ( $p < 1$ ). Misalkan, ( $C$ ) adalah total biaya untuk melakukan upaya tersebut. Sementara pembayaran kredit mencakup bunga dan angsuran pokok adalah ( $R$ ), dan ( $K$ ) adalah biaya dana yang ditanggung oleh bank, dengan ( $R > K$ ) agar bank mendapatkan keuntungan.

Dalam menghadapi situasi di atas, ada dua skenario yang akan dilakukan oleh peminjam. *Skenario pertama*, bila peminjam melakukan upaya untuk merealisasi penerimaan, penerimaan investasi adalah  $[(Y - R) - C]$ . *Skenario kedua*, jika peminjam tidak melakukan upaya apa pun untuk merealisasi penerimaan, berarti penerimaannya adalah  $[p(Y - R)]$ , di mana total biaya adalah nol ( $C=0$ ). Dalam skenario kedua ini, keberhasilan mendapatkan penerimaan adalah sebesar probabilitas ( $p$ ) tertentu. Dari kedua

skenario tersebut, peminjam akan melakukan upaya-upaya tertentu jika, dan hanya jika, *penerimaan skenario pertama lebih besar dibandingkan penerimaan skenario kedua* atau  $Y - R - C > p(Y - R)$  atau  $R < Y - [C/(1 - p)]$

Persamaan di atas menunjukkan bahwa peminjam akan melakukan upaya tertentu bila tingkat bunga pinjaman ditetapkan oleh bank lebih kecil daripada penerimaan investasinya [ $Y - C/(1 - p)$ ]. Atau sebaliknya, bila tingkat bunga  $R$  ditetapkan di atas penerimaan investasi, peminjam akan memilih tidak melakukan upaya apa pun. Konsekuensinya, bila peminjam tidak dapat mendapatkan penerimaan sama sekali, bank menghadapi risiko kredit macet. Hal ini tentu dengan asumsi bahwa pinjaman tersebut tidak mengharuskan adanya agunan. Namun, apabila biaya dana ( $K$ ) lebih kecil daripada penerimaan investasi, atau  $[(Y - C) > K]$ , bank akan terdorong untuk menetapkan tingkat bunga yang memungkinkannya mendapatkan keuntungan,  $R > [Y - C/(1 - p)]$ . Konsekuensinya, peminjam akan terdorong untuk tidak melakukan upaya apa pun karena tingkat bunga ditetapkan lebih besar daripada penerimaan investasi (lihat Persamaan 1). Artinya, bila bank menetapkan tingkat bunga ( $R$ ) lebih tinggi untuk menutupi biaya dana ( $K$ ) dan mendapatkan keuntungan tertentu, bank tersebut akan menghadapi risiko kredit macet karena peminjam memilih untuk tidak melakukan upaya apa pun. Hal ini menunjukkan *ex-ante moral hazard* tecermin dari tindakan tersembunyi (*hidden actions*), seperti keputusan melakukan atau tidak melakukan upaya tertentu untuk merealisasi penerimaan investasi. Karena informasi keputusan peminjam ini tidak dapat diketahui oleh bank, bank akan menghadapi masalah informasi (*information problems*). Implikasinya, untuk memecahkan masalah *ex-ante moral hazard* ini, bank akan cenderung mengharuskan adanya agunan untuk mendorong peminjam untuk melakukan upaya-upaya tertentu agar dapat merealisasi penerimaan investasinya.

Bagaimana peran agunan dapat memecahkan masalah *ex-ante moral hazard*? Misalnya, agunan ditetapkan oleh bank sebesar

W, dengan  $W < K$  (agunan lebih kecil dari biaya dana). Jika investasi yang dibiayai kredit tersebut gagal, bank berhak mengambil agunan tersebut untuk menutupi kredit macet. Dalam situasi seperti ini, peminjam akan termotivasi melakukan upaya tertentu agar dapat merealisasi penerimaan investasi yang dibiayai kredit bank, yakni  $(Y - R) - C > p(Y - R) + (1 - p)(-W)$ , atau  $R < Y + W - C/(1 - p)$ . Merujuk pada persamaan ini, jika biaya dana ( $K$ ) lebih kecil daripada nilai agunan ( $W$ ) atau ( $K < W$ ), bank masih memungkinkan menetapkan tingkat bunga di bawah penerimaan investasinya untuk memotivasi peminjam berupaya merealisasi penerimaan investasi yang dibiayai bank. Dengan kata lain, agunan dapat menjadi alat pemaksa (*enforcement device*) kepada peminjam untuk merealisasi penerimaan investasi sehingga menurunkan risiko kredit macet (Hoff & Stiglitz, 1993 dan 1997).

Dalam implementasi program KUR, bank pelaksana mengharuskan adanya *agunan tambahan* senilai 20–30% dari nilai kredit untuk menurunkan risiko kredit macet<sup>5</sup>. Meskipun risiko kredit macet dalam program KUR telah dijamin sebagian besar (70–80%) oleh lembaga penjaminan (Perum Jamkrindo dan PT Askrindo), pengenaan agunan tambahan adalah upaya untuk mengantisipasi adanya *ex-ante moral hazard*. Dari berbagai informasi yang didapat dalam studi lapangan, agunan tambahan ini dikenakan sebagai *tanggung jawab moral bagi debitur KUR untuk mengembalikan kredit yang telah diterima*. Dengan cara ini, bank juga berpotensi memotivasi debitur KUR untuk menggunakan kreditnya secara baik sehingga dapat meningkatkan penerimaan usaha. Namun, bila debitur KUR mengetahui bahwa kredit tersebut dijamin oleh pemerintah dan nilai agunan jauh lebih kecil dibanding dengan kredit yang diterima, mereka masih sangat

---

<sup>5</sup> Bab kesembilan dalam buku ini menyebutkan bahwa mayoritas responden penerima KUR di Bengkulu, Jawa tengah, dan Jawa Timur menggunakan sertifikat kepemilikan kendaraan bermotor (BPKB) dan sertifikat tanah/rumah sebagai agunan tambahan untuk mendapatkan KUR.

rentan terhadap masalah *ex-ante moral hazard* ini. Karena itu, tantangan bagi bank pelaksana dalam penyaluran KUR mikro adalah bagaimana menciptakan agunan pengganti (*collateral substitute*), seperti agunan sosial (*social collateral*), untuk menjadi alat pemaksa bagi peminjam untuk merealisasi investasinya.

Selanjutnya, *ex-post moral hazard* merujuk pada kondisi bahwa risiko kredit macet muncul pada saat peminjam telah melakukan investasi yang dibiayai dari kredit tersebut. Artinya, peminjam sengaja tidak mengembalikan kredit meskipun mereka telah menggunakannya untuk membiayai investasi yang dilakukan. Seperti halnya kasus *ex-ante moral hazard*, masalah ini terjadi pada kredit yang diberikan tanpa agunan. Dalam konteks program KUR, UMKM penerima memahami kredit KUR sebagai hibah/bantuan pemerintah yang tidak perlu dikembalikan. Dalam hal ini, *ex-post moral hazard* juga dapat terjadi dikarenakan bank tidak dapat mengetahui tingkat keuntungan/kerugian UMKM atas investasi yang mereka lakukan. Atau, meskipun mengetahui tingkat keuntungan investasi, bank tidak mampu memaksa peminjam untuk melakukan pembayaran kembali kredit yang diberikan. *Ex-post moral hazard* terjadi ketika, setelah kredit diberikan, peminjam secara sengaja tidak ingin mengembalikan kredit kepada bank. Secara teoretis, hal ini terjadi dikarenakan penerimaan investasi dari tidak melakukan pembayaran kembali lebih besar daripada penerimaan bila melakukan pengembalian kredit. Dalam konteks penyaluran KUR, masalah *ex-post moral hazard* dapat terjadi melalui kemacetan yang disengaja (*strategic default*) karena UMKM merasa manfaat finansial akan lebih tinggi kalau tidak mengembalikan kredit dibandingkan jika mengembalikan kredit. Hal ini terjadi, dikarenakan tingginya tingkat bunga cicilan, sedangkan agunan ditetapkan jauh di bawah nilai kredit yang diberikan. Masalah *moral hazard* ini terimplikasi dari masih tingginya tingkat kemacetan KUR yang dihadapi bank pelaksana. Penyaluran KUR oleh Bank Pembangunan Daerah (BPD), misalnya, mencapai sekitar 8% pada 2014. Sementara kredit macet di BSM, Bank Jatim,

dan Bank BJB masih di atas 10%, jauh di atas batas NPL, yaitu 5%. Masalah tingginya NPL dalam penyaluran KUR dijelaskan lebih detail pada bab kelima.

Bagaimana implikasi dari adanya masalah pilihan yang merugikan (*adverse selection*) dan *moral hazard* yang dihadapi bank dalam penyaluran KUR mikro kepada UMKM? *Pertama*, dalam kondisi arus informasi yang tidak sempurna, UMKM cenderung menghadapi pembatasan kredit (*credit constraint*) oleh perbankan. Pembatasan kredit kepada UMKM ini sangat mungkin terjadi karena bank menganggap ada *increasing return to scale*, yakni produktivitas kapital meningkat sejalan dengan peningkatan skala usaha. Tingginya produktivitas kapital akan memudahkan usaha besar (UB) mendapatkan kredit perbankan untuk mendukung pertumbuhan produksi melalui peningkatan kemampuan teknologi. Perbaikan teknologi selanjutnya akan mendorong produktivitas kapital sebagai faktor penting guna mendapatkan kredit perbankan. Proses produktivitas-kredit-produktivitas ini akan terjadi secara sirkuler, kumulatif, dan kausalitas (*Kaldorian effect*) sehingga merefleksikan adanya proses *increasing return to scale (virtuous circle)*. Sebaliknya, rendahnya produktivitas akan membuat UMKM kesulitan mendapatkan kredit perbankan guna mendorong pertumbuhan usaha. Pada saat pertumbuhan usaha stagnan, keuntungan usaha UMKM juga akan rendah sehingga sulit melakukan perbaikan teknologi dan manajemen melalui reinvestasi keuntungan. Konsekuensinya, produktivitas juga akan rendah sehingga memperkecil kemungkinan untuk mendapatkan kredit perbankan. Proses degresif ini juga akan terjadi secara sirkuler, kumulatif, dan kausalitas sehingga menghasilkan jebakan rendahnya produktivitas UMKM atau masyarakat miskin (*vicious circle*) (*Myrdalian effect*). Guna menghindari jebakan rendahnya produktivitas inilah rasionalitas program KUR diberikan untuk membantu UMKM mendapatkan kredit.

*Kedua*, pemberian kemudahan kredit seperti program KUR ini kepada UMKM menghadapi berbagai kendala dan hambatan. Se-

cara teoretis, program kredit dengan penjaminan pemerintah dan syarat agunan yang kecil akan menimbulkan masalah *moral hazard*. Dari sisi permintaan, debitur UMKM akan termotivasi untuk tidak mengembalikan kredit karena dua faktor. *Pertama, ex-ante moral hazard*, yakni sejak awal motivasi UMKM mendapatkan KUR dan secara sengaja tidak akan mengembalikan kredit tersebut. Hal ini terjadi karena mereka menganggap program KUR adalah bantuan/hibah pemerintah kepada UMKM. *Kedua, ex-post moral hazard*, yakni pada saat KUR telah diterima, UMKM enggan mengembalikannya karena manfaat finansial lebih menguntungkan jika tidak mengembalikan kredit tersebut (*strategic default*). Pada saat bunga dan cicilan pokok dirasa memberatkan dibandingkan penerimaan usaha, UMKM menjadi enggan mengembalikan KUR. Debitur UMKM merasa mendapatkan manfaat finansial yang lebih tinggi bila tidak membayar kembali KUR (kredit macet) dibandingkan bila mengembalikan kredit secara baik. Persepsi ini termotivasi oleh nilai agunan kredit yang jauh lebih rendah daripada nilai KUR yang diterima. Berbagai kendala dan hambatan dalam penyaluran KUR mikro kepada UMKM akan dianalisis secara lebih terperinci pada bagian selanjutnya.

## **KUR sebagai Paradigma Baru Pengelolaan Kredit UMKM**

Pelaksanaan program kredit murah bagi UMKM dan kelompok masyarakat miskin bukanlah hal baru bagi Indonesia. Pada awal pemerintahan Orde Baru, salah satu aspek penting dalam Program Bimbingan Massa pada 1970-an adalah penyediaan kredit murah kepada petani. Secara umum, program Bimas ini memberikan bantuan teknis dan kredit murah kepada petani kecil untuk meningkatkan produktivitas hasil pertanian, terutama padi. Namun, program Bimas ini dihentikan pada awal 1980-an akibat tingginya kredit macet, meskipun produktivitas hasil pertanian dapat ditingkatkan (Robinson, 2002; Martowijoyo, 2007). Selanjutnya, program Kredit Usaha Tani (KUT) digulirkan untuk

mendukung intensifikasi pertanian bukan hanya tanaman pangan, melainkan juga perkebunan. Sementara di sektor non-pertanian dilakukan dengan menyediakan program Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) bagi koperasi dan UMK untuk mendukung perluasan usaha di berbagai sektor kegiatan ekonomi. Seperti halnya program Bimas, penyaluran kredit program tersebut menghadapi tingginya kredit macet sehingga program ini dihentikan pada 2000-an (Nugroho, 2011; Martowijoyo, 2007).

Secara umum, penyaluran kredit program ini memiliki ciri-ciri, antara lain: *Pertama*, kredit yang diberikan seluruhnya bersumber dari anggaran pemerintah (*public fund*), termasuk kelebihan likuiditas Bank Indonesia, hibah, dan utang luar negeri (Martowijoyo, 2007). *Kedua*, proses penyaluran dilakukan dengan menggunakan lembaga keuangan, baik bank maupun koperasi sebagai agen penyalur (*channeling agents*) (Charitonenko & Afwan, 2003; Charitonenko dkk., 2004). Untuk melakukan tugasnya, lembaga keuangan tersebut mendapatkan *fee* tertentu, sementara risiko kredit macet ditanggung oleh pemilik dana (pemerintah). Karena sumber dana dan risiko ditanggung oleh pemerintah, tidak ada insentif bagi lembaga keuangan penyalur untuk menyalurkan kredit tersebut secara hati-hati (*prudent manners*) dan tepat sasaran. *Ketiga*, tingkat bunga kredit ditetapkan oleh pemerintah jauh di bawah tingkat bunga pasar agar petani kecil dan UMKM memiliki kemampuan untuk mengembalikan kredit yang telah diterima. Rendahnya tingkat bunga kredit juga diharapkan dapat menurunkan ketergantungan petani kecil dan UMKM pada rentenir. Artinya, kredit murah ini diharapkan dapat memberikan *crowding-out effect* kepada praktik rentenir yang ada di masyarakat. Meski begitu, berbagai studi menyebutkan bahwa ketidakhati-hatian ini menyebabkan kredit program yang disalurkan kepada petani ataupun UMKM menghadapi masalah kredit macet (NPL) yang tinggi (Nugroho, 2011; Martowijoyo, 2007; Robinson, 2002). Rendahnya tingkat bunga kredit yang ditetapkan tidak berkorelasi dengan semakin tingginya tingkat

pengembalian kredit. Hal ini juga terbukti kurang efektif dalam menghapuskan praktik rentenir yang ada di masyarakat perdesaan.



Sumber: Hasil Analisis

**Gambar 3.2** KUR sebagai Paradigma Baru Pengelolaan Kredit Mikro untuk UMKM

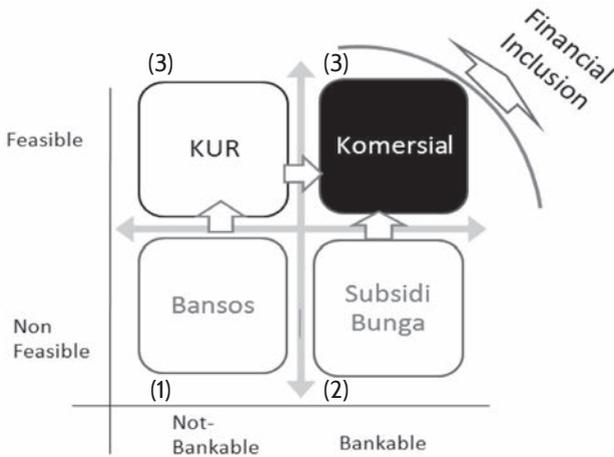
Berbeda dengan paradigma lama, yakni penyaluran kredit program cenderung mendistorsi pasar, pelaksanaan program KUR lebih pada “*pro-pasar*”, dalam arti bahwa program KUR ini bersumber dari dana pihak ketiga (DPK) perbankan (bank pelaksana) dan disalurkan sesuai dengan tingkat bunga pasar. Dana pemerintah, baik dalam bentuk penempatan dana maupun biaya penjaminan (imbal jasa penjaminan/IJP), digunakan untuk menjamin risiko kredit macet melalui lembaga penjaminan (Jamkrindo dan Askrindo). Pelaku bisnis (bank pelaksana dan lembaga penjaminan) dalam KUR diharapkan memperoleh keuntungan,

sementara pemerintah memperoleh manfaat peningkatan akses UMKM pada kredit perbankan, yang diharapkan dapat mempercepat program pengentasan kemiskinan. Aksesibilitas UMKM terhadap kredit perbankan diharapkan akan meningkatkan skala usaha sehingga memperluas kesempatan kerja bagi masyarakat miskin dan berpendapatan rendah. Dalam konteks ini, dapatlah dikatakan bahwa program KUR menekankan pada pendekatan komersial terhadap kredit program. Hal ini cukup beralasan karena pendekatan komersialisasi (*commercial-based approach*) akan memperkuat keberlanjutan program.

Namun, pelaksanaan program KUR tidak berarti bahwa paradigma lama penyaluran kredit program telah ditinggalkan sepenuhnya oleh pemerintah. Selain KUR, masih banyak program kredit murah yang dilakukan dengan penetapan bunga kredit jauh di bawah tingkat bunga pasar, misalnya Kredit Pertanian dan Energi (KKPE)<sup>6</sup>, pengelolaan dana bergulir oleh Badan Layanan Umum Lembaga Pengelola Dana Bergulir (BLU LPDB) Kementerian Koperasi dan UKM, program simpan-pinjam PNPM Mandiri serta berbagai program bantuan sosial dan CSR oleh berbagai BUMN, Program Kredit Cinta Rakyat oleh Pemprov Jawa Barat, Program Dana Bergulir oleh Pemprov Jawa Timur, dan sebagainya. Dalam program-program ini, tingkat bunga ditetapkan jauh di bawah bunga pasar sehingga pemerintah mengharuskan pembayaran subsidi bunga kepada bank penyalur. Sayangnya, sinergi antarprogram KUR dengan berbagai program kredit murah lainnya belum terjadi dengan baik. Bahkan cenderung terjadi tumpang-tindih program sehingga ketepatan sasaran dari tiap-tiap program sulit diidentifikasi. Kementerian Keuangan berusaha membangun sinergi program KUR dengan program kredit murah lainnya, seperti terlihat dari Gambar 3.3 (Sugiarso, 2014).

---

<sup>6</sup> Program KKPE ini sementara waktu dihentikan oleh pemerintah sejak 2015.



Sumber: Sugiarto, 2014

**Gambar 3.3** Identifikasi Penerima Manfaat dari Berbagai Program Kredit

Menurut tingkat kelayakan usaha dan aksesibilitas pada perbankan, penerima manfaat program dapat dibedakan ke dalam dua kelompok, yaitu kelompok UMKM yang tidak memiliki kelayakan usaha (*non-feasible*) dan UMKM yang memiliki kelayakan usaha (*feasible*) serta kelompok UMKM yang belum *bankable* dan UMKM yang sudah *bankable*. Pada kuadran (1), pada kelompok UMKM yang belum *bankable* dan tidak memiliki kelayakan usaha, program kredit murah yang sesuai adalah dalam bentuk bantuan sosial dan pemberdayaan sosial. Program penyaluran kredit murah ini harus dikategorikan sebagai bantuan sosial (*bansos*) dan tidak ada kewajiban penerima untuk mengembalikan bantuan kredit yang diberikan.

Kemudian, di kuadran (2), program kredit murah dengan pola subsidi bunga lebih sesuai untuk diberikan kepada UMKM yang belum memiliki kelayakan usaha, meskipun pernah mendapatkan pelayanan perbankan. Hal ini penting karena ketidaklayakan usaha yang dimiliki UMKM tersebut akan membuatnya kesulitan untuk mendapatkan kredit perbankan dengan tingkat bunga

pasar. Selanjutnya, pada kuadran (3) adalah program KUR, yang sasaran penerimanya adalah UMKM yang telah layak usaha tetapi belum pernah menerima kredit perbankan komersial. Sementara di kuadran (4), UMKM yang memiliki kelayakan usaha dan telah mendapatkan kredit perbankan komersial tidak berhak mendapatkan program bansos, program kredit murah bersubsidi bunga, ataupun program KUR. UMKM dalam kelompok ini hanya dapat dilayani oleh kredit perbankan komersial. Oleh karena itu, sinergi antarprogram harus dibangun untuk memungkinkan adanya mobilitas UMKM, dari hanya penerima bansos dan subsidi bunga, kemudian meningkat menjadi UMKM yang berhak menerima program KUR, dan selanjutnya menjadi penerima kredit perbankan komersial. Proses mobilitas UMKM dalam mengakses kredit perbankan ini sebagai tahapan *memperkuat kebijakan inklusi keuangan*.

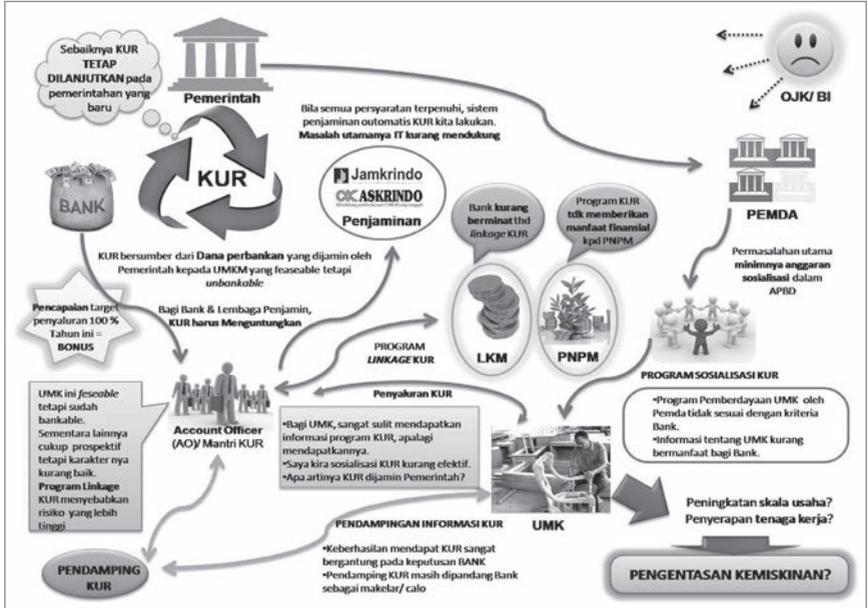
Sayangnya, penetapan kriteria dan persyaratan kelayakan usaha (*feasibility criteria*) serta aksesibilitas keuangan (*bankability criteria*) tidak sepenuhnya jelas untuk tiap-tiap program. Akibatnya, UMKM, yang semestinya hanya diberi kredit perbankan komersial, bisa jadi dapat mengakses KUR. Hal ini terjadi, antara lain, karena indikator eligibilitas pada KUR hanya diukur dari pernah-tidaknya mendapatkan kredit modal kerja atau kredit investasi dari perbankan. Sementara UMKM yang pernah mendapatkan kredit konsumsi dari perbankan, seperti kredit kendaraan bermotor dan KPR, dikategorikan sebagai UMKM yang belum *bankable*. Pemisahan ini sulit dilakukan karena tumpang-tindihnya antara kegiatan produksi dan konsumsi dalam rumah tangga miskin dan berpendapatan rendah. Kredit pembelian kendaraan bermotor dapat berarti kredit modal kerja apabila sepeda motor yang dibeli secara kredit digunakan untuk mendukung kegiatan bisnis mereka. Sebaliknya, kredit modal kerja atau investasi sangat mungkin digunakan oleh UMKM untuk membiayai pendidikan anak, pengobatan, pernikahan, dan pengeluaran sosial lainnya.

## **Mapping Permasalahan Kebijakan dan Implementasi Program KUR**

Gambar 3.4 menunjukkan desain kelembagaan dalam implementasi program KUR di daerah. Pada level pusat, program KUR didesain oleh pemerintah melalui kesepakatan kerja sama (MoU) antara pemerintah dengan bank pelaksana dan lembaga penjaminan. Dalam kesepakatan tersebut, KUR adalah kredit/pembiayaan yang diberikan oleh bank pelaksana kepada UMKM yang layak secara kredit tetapi belum *bankable*. Artinya, UMKM penerima KUR memiliki prospek bisnis yang baik dan memiliki kemampuan untuk mengembalikan. Berbeda dengan kredit program dari pemerintah, sumber dana KUR ini berasal dari dana pihak ketiga bank pelaksana yang disalurkan kepada UMKM dan dijamin oleh lembaga penjaminan, dalam hal ini Perum Jamkrindo, Perum. Askrindo dan PT Jamkrida.

Berbeda dengan kredit komersial perbankan, penyaluran program KUR dijamin oleh pemerintah pusat melalui lembaga penjamin. Dalam program KUR, bank pelaksana memiliki kebebasan (atau terbebas dari intervensi pemerintah secara langsung) dalam penyaluran KUR. Intervensi pemerintah dihilangkan karena, belajar dari pengalaman masa lalu, kredit program bagi UMKM cenderung menghadapi risiko kredit macet yang besar akibat ketidakhati-hatian dalam penyaluran. Nilai penjaminan KUR ditetapkan sebesar 70–80% dari nilai kredit, sementara 20–30% lainnya adalah risiko yang ditanggung oleh perbankan. Penjaminan ini pada dasarnya untuk memitigasi tingginya risiko dalam menyalurkan kredit tanpa agunan kepada UMKM. Penerapan prinsip komersial oleh bank pelaksana dalam penyaluran KUR diharapkan juga akan meminimalkan risiko kredit macet. Dalam konteks desain program, dapatlah diartikan bahwa program KUR adalah kredit komersial perbankan yang dijamin oleh pemerintah. Sebagai kredit komersial, tujuan utama dari bank pelaksana ataupun lembaga penjaminan adalah untuk mendapatkan keun-

tungan, bukan pengentasan kemiskinan. Karena itu, cukup sulit berharap besarnya penyaluran program KUR akan secara langsung berkontribusi pada penanggulangan kemiskinan, meskipun besarnya penyaluran KUR dapat berkontribusi pada peningkatan akses pembiayaan kepada UMKM.



Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2014

**Gambar 3.4.** Mapping Design Program dan Implementasi Program KUR

Dalam konteks bisnis, program KUR memberikan manfaat kepada bank pelaksana dan lembaga penjaminan. Berbagai wawancara dengan narasumber pejabat bank pelaksana di lokasi penelitian menyebutkan bahwa KUR telah meningkatkan keuntungan usaha karena rendahnya risiko kredit macet. Hal ini cukup beresalahan karena keterlambatan pembayaran cicilan pokok dan bunga oleh UMKM akan segera diklaim kepada lembaga penjamin. Sementara itu, dari sisi lembaga penjaminan, relatif rendahnya klaim kredit macet oleh bank pelaksana akan memungkinkan

mereka menekan biaya operasional. Data NPL yang rendah serta meningkatnya penyaluran KUR berpotensi menurunkan biaya operasional dari lembaga penjaminan. Adapun penempatan dana premi penjaminan oleh pemerintah yang semakin besar kepada lembaga penjamin merupakan sumber dana untuk diinvestasikan pada portofolio aset produktif yang menguntungkan. Karena itu, dapat dikatakan bahwa program KUR memberikan manfaat bisnis bagi bank pelaksana dan lembaga penjamin sehingga keberlanjutan program KUR berpotensi dapat dipertahankan dalam jangka panjang. Artinya, dalam konteks tujuan triangular dari program dari aspek keberlanjutan (*sustainability*), program KUR memiliki prospek jangka panjang yang cukup baik.

Peran kementerian teknis dan pemda dalam mendukung program KUR masih belum optimal. Salah satu peran penting bagi kementerian teknis adalah mempersiapkan kapasitas usaha UMKM agar mampu mengakses KUR. Namun, studi ini menemukan belum banyak program yang dilakukan oleh kementerian sektoral dalam mendukung program KUR. Basis data UMKM terbaru di kementerian sektoral juga belum terwujud untuk memberikan informasi kualitas UMKM kepada perbankan. Hanya Kementerian Koperasi dan UKM yang telah melakukan program pendampingan bagi UMKM untuk mengakses KUR. Meskipun belum optimal, di wilayah NTB program pendampingan ini berkontribusi pada kemudahan UMKM mengakses KUR. Kerja sama yang baik antara fasilitator pendamping dan mantri KUR di BRI memberikan kemudahan pada proses penyaluran KUR di NTB, meskipun untuk di Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bengkulu program pendampingan ini belum memberikan hasil yang maksimal. Namun, program pengembangan Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB) dari Bank Indonesia belum berkontribusi secara signifikan dalam melakukan pendampingan UMKM dalam mengakses KUR di wilayah penelitian. Kendala utama yang dihadapi KKMB adalah tidak adanya insentif yang diberikan kepada KKMB untuk melakukan pendampingan. Bank

tidak bersedia memberikan insentif kepada KKMB karena mereka sudah memiliki staf untuk pemasaran program KUR kepada masyarakat. Akibatnya, KKMB mengharap *fee* dari UMK atas jasa pendampingan yang diberikan untuk mendapatkan KUR. Akibat pengenaan *fee* ini, jasa pendampingan KKMB diartikan oleh bank sebagai makelar kredit. Bagi bank, pengenaan *fee* ini diartikan negatif karena merupakan tambahan biaya penyaluran KUR.

Dalam era otonomi daerah, peran pemda diharapkan meningkat dalam memberikan pelayanan publik, termasuk program pendampingan dan pemberdayaan UMKM, sehingga meningkatkan kapasitas/kelayakan usaha untuk mengakses KUR. Sayangnya, di Bengkulu dan NTB, program penguatan kapasitas usaha UMKM justru dihentikan. Namun, di Provinsi Jawa Timur, program pemberdayaan UMKM ini cukup berkembang baik meskipun belum bersinergi dengan program KUR secara baik. Sampai saat ini, peran pemda masih sebatas pada sosialisasi program KUR kepada masyarakat dan UMK. Di Provinsi Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan NTB, forum dialog percepatan penyaluran KUR di daerah telah dibentuk, yang pada intinya bertujuan memantau pemenuhan target penyaluran KUR setiap tahunnya. Faktor penghambat utama dari minimnya peran pemda dalam penyaluran KUR, antara lain, adalah keterbatasan anggaran pemda dan kualitas aparat yang mampu memahami bisnis keuangan mikro secara baik.

Bagaimana dengan pemenuhan tujuan pemerintah dari program KUR? Dari sisi pemerintah, keberhasilan KUR seharusnya tidak dilihat dari manfaat profitabilitas yang diberikan kepada bank pelaksana dan lembaga penjamin. Sebagai imbal jasa penjaminan (IJP) yang bersumber dari dana publik, manfaat KUR harus dilihat dari dampak program kepada kinerja bisnis UMKM yang selanjutnya berdampak pada peningkatan kesempatan kerja kepada masyarakat miskin. Belum ada laporan resmi dari pemerintah atau tim pelaksana yang menunjukkan dampak positif KUR terhadap peningkatan kinerja UMKM penerima. Sebagai program yang

telah berjalan hampir lima tahun, sudah seharusnya pemerintah melakukan kajian komprehensif mengenai dampak KUR terhadap UMKM penerima. Sebagai salah satu pilar penanggulangan kemiskinan, berhasil-tidaknya program KUR ini harus dilihat dari kontribusinya terhadap peningkatan kesempatan kerja dan pengentasan kemiskinan. Sementara itu, ketepatan sasaran (*out-reach*) program KUR tidak hanya dilihat dari besarnya jumlah UMKM yang mendapatkan KUR, tetapi juga berapa jumlah rumah tangga miskin (RTM) pemilik UMKM yang mendapatkan KUR serta jumlah RTM yang bekerja pada UMKM penerima KUR. Ketidakmampuan KUR dalam memenuhi tujuan ketepatan sasaran dan dampak program merupakan langkah awal untuk memperbaiki/merevitalisasi program tersebut.

Meskipun ketentuan umum program KUR adalah seragam antarbank pelaksana, dalam operasinya, penyaluran KUR oleh satu bank berbeda dengan bank lainnya. Tidak semua bank menggunakan *account officer* (AO) yang sepenuhnya bertanggung jawab dalam penyaluran KUR. Hanya BRI yang telah menggunakan mantri KUR dalam proses penyaluran KUR. Sementara di bank pelaksana lainnya, penyaluran KUR dilakukan oleh AO yang bertanggung jawab menyalurkan kredit komersial atau kredit program lainnya kepada UMKM. Tidak semua AO memiliki keterampilan dan pengalaman yang baik dalam penyaluran kredit skala kecil kepada UMKM. Misalnya, AO di bank BPD umumnya memiliki pengalaman yang kurang memadai dalam penyaluran KUR kepada UMKM. Hal ini terjadi karena pengalaman mereka yang hanya berfokus pada penyaluran kredit konsumtif kepada pegawai negeri di daerah. Minimnya kemampuan teknis dari AO ini tercermin dari masih tingginya nilai NPL di beberapa BPD dan bank pelaksana lainnya, seperti MSM dan BTN. Hal ini juga sangat mungkin terjadi lantaran AO menghadapi *moral hazard*, yakni adanya penjaminan mendorong mereka untuk menyalurkan KUR secara kurang hati-hati. Ketidakhati-hatian ini juga dimotivasi un-

tuk mendapatkan bonus dari pemenuhan target penyaluran KUR. Fenomena ini akan diuraikan lebih detail pada bab selanjutnya.

Program *linkage* antara bank pelaksana dengan lembaga keuangan mikro (LKM) dan kelembagaan masyarakat lainnya juga kurang berkembang baik dalam penyaluran KUR. Bagi LKM, keberadaan program *linkage* sebenarnya menjadi kesempatan baik untuk mendapatkan akses pembiayaan dari perbankan. Namun, bank pelaksana enggan menyalurkan KUR melalui program *linkage* terkait dengan dua faktor. *Pertama*, bank pelaksana menghadapi risiko kredit dua tahap dengan melakukan program *linkage*. Risiko pertama muncul karena bank pelaksana menghadapi risiko terkait dengan kesulitan untuk menilai kelayakan kredit dari LKM. Bank tidak memiliki informasi yang cukup tentang kualitas bisnis dan kapasitas pengembalian kredit LKM. Risiko *kedua* adalah pada saat bank menghadapi risiko kemampuan LKM dalam penyaluran kredit yang bersumber dari KUR perbankan kepada UMKM. Pada saat LKM menghadapi tingkat kemacetan yang tinggi dari kredit yang disalurkan, tingkat risiko yang dihadapi oleh perbankan juga meningkat. Keengganan bank menggunakan pola *linkage* dalam penyaluran KUR juga sangat mungkin terkait dengan pandangan bank bahwa LKM adalah pesaing dalam bisnis mikro perbankan. Karena bank telah melakukan investasi yang besar dalam pengembangan unit/divisi bisnis mikronya, mereka cenderung menganggap LKM sebagai pesaing unit mikro perbankan. Akibatnya, bank tidak termotivasi untuk menggunakan LKM sebagai agen penyalur KUR kepada UMKM.

Aksesibilitas UMKM pada KUR memberikan dampak positif bagi peningkatan kegiatan bisnis UMKM, seperti peningkatan skala produksi, kepemilikan aset, dan pengerjaan tenaga kerja. Penelitian ini menunjukkan bahwa peningkatan aset dan tenaga kerja yang UMKM penerima KUR lebih tinggi jika dibanding dengan UMKM non-penerima KUR. Namun, dilihat dari pendapatannya, rumah tangga penerima KUR ini secara rata-rata tidak tergolong ke dalam RTM. Implikasinya adalah bahwa program KUR tidak

memiliki dampak langsung terhadap pengentasan masyarakat dari kemiskinan. UMKM milik RTM memiliki keterbatasan untuk mengakses KUR karena program KUR tidak didesain untuk memberikan akses kredit pada RTM. Seperti ditunjukkan oleh peraturan soal program KUR, yakni sasaran penerima dari program KUR mikro adalah UMKM yang memiliki kelayakan bisnis tetapi belum *bankable*. Bank pelaksana enggan menyalurkan KUR kepada RTM karena kegiatan usaha mereka belum layak memperoleh KUR. Dengan kata lain, penyaluran KUR kepada UMKM milik RTM yang belum layak meningkatkan risiko kredit macet.

## Kesimpulan

Salah satu kontribusi penting dari program KUR adalah penggunaan paradigma komersialisasi dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM. Paradigma komersialisasi ini menyebutkan bahwa sumber utama pembiayaan KUR adalah dana pihak ketiga (DPK) sehingga penyaluran KUR harus dilakukan dengan mengutamakan prinsip komersial dan kehati-hatian (*commercial and prudent lending mechanism*). Prinsip komersial ini ditunjukkan oleh penetapan bunga KUR yang sedikit di bawah tingkat bunga kredit komersial sehingga bank penyalur memperoleh profit yang relevan. Sementara anggaran pemerintah digunakan untuk menjamin risiko kredit macet melalui lembaga penjaminan sehingga penyaluran KUR tidak mengharuskan adanya agunan yang ekuivalen dengan nilai kredit yang disalurkan kepada UMKM. Dalam hal ini, agunan hanya senilai 20–30% dari KUR yang diterima UMKM, sementara 70–80% lainnya ditanggung oleh pemerintah melalui lembaga penjaminan. Pendekatan komersial ini terbukti mampu mendorong akselerasi penyaluran KUR kepada masyarakat. Penyaluran KUR juga dilakukan cukup hati-hati sehingga berdampak relatif rendahnya risiko kredit macet. Konsekuensinya, pada saat NPL dapat ditekan

rendah, profitabilitas bank dari penyaluran KUR akan meningkat. Profitabilitas ini sangat penting bagi upaya memperkuat keberlanjutan program KUR. Misalnya, sejak 2007 hingga 2014, akumulasi penyaluran KUR sebesar Rp178,45 triliun, jauh di atas target pemerintah, yang sebesar Rp100 triliun. Sementara NPL dapat ditekan di bawah 5% sebagai batas ketentuan maksimal NPL oleh BI, yaitu sebesar 3,3%. Secara teoretis, program KUR berpotensi memecahkan problema *adverse selection* yang dihadapi perbankan dalam penyaluran kredit kepada UMKM. Hal ini terjadi, antara lain dikarenakan model penjaminan dalam program KUR dapat menurunkan risiko gagal bayar dan memecahkan masalah keterbatasan UMKM dalam menyediakan agunan kepada bank dalam mengakses KUR. Meski demikian, pola penjaminan dari eksternal (pemerintah) ini berpotensi memunculkan masalah *moral hazard* dalam penyaluran KUR, baik pada tingkat penerima maupun petugas bank (*account officer/AO*). Pada saat petugas bank mengetahui bahwa KUR dijamin oleh pemerintah, mereka akan cenderung mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran KUR. Begitu juga pada saat penerima KUR (UMKM) mengetahui bahwa program KUR ini dijamin oleh pemerintah melalui lembaga penjamin, mereka berpotensi melakukan *strategic default* dengan anggapan setiap kredit macet akan ditanggung oleh lembaga penjamin.

Namun, penyaluran KUR belum banyak melibatkan lembaga keuangan skala mikro-kecil, seperti koperasi dan BMT, ataupun lembaga kemasyarakatan lainnya, seperti PNPM Mandiri. Penyaluran KUR melalui program *linkage* dengan LKM, seperti koperasi, baik melalui pola *executing* maupun *channeling*, masih sangat kecil. Pada saat peran pemda diharapkan meningkat secara signifikan dalam pengembangan UMK di daerah, kontribusi pemda dalam mendukung program KUR masih sangat kecil. Program pemberdayaan UMKM oleh pemda dengan program KUR juga belum bersinergi secara baik dengan program KUR, misalnya tidak ada data yang mengindikasikan bahwa UMKM binaan

dari program pemberdayaan telah mampu mengakses program KUR. Sampai saat ini, peran konkret pemda hanya sebatas pada sosialisasi program KUR kepada masyarakat.

## Daftar Pustaka

- Armendariz, B., & Morduch, J. (2005). *The economics of microfinance*. Cambridge: The MIT Press.
- Arsyad, L. (2005). Institutions do really matter: Important lessons from village credit institutions of Bali. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 7(3), 105–119.
- Charitonenko, S., & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance: Indonesia*. Manila: ADB.
- Charitonenko, S., Campion, A., & Fernando, N. A. (2004). *Commercialization of microfinance: Perspectives from South and Southeast Asia*. Manila: ADB.
- De Soto, H. (2001). *The mystery of capital, why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Great Britain: Black Swan.
- Hoff, K., & Stiglitz, J. E. (1993). Imperfect information and rural credit markets: Puzzles and policy perspectives. Dalam K. Hoff, A. Braverman, & J. E. Stiglitz (Eds.), *The economics of rural organization, theory, practice and policy*. Washington, D.C.: The World Bank and Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (1997). Moneylenders and bankers: Price-increasing subsidies in a monopolistically competitive. *Journal of Development Economics*, 52(2), 429–462.
- Hulme & Mosley (1996). *Finance against poverty*. London: Routledge.
- Ledgerwood, J., Earne, J., & Nelson, C. (2013). *The new microfinance handbook: A financial market system perspectives*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Ledgerwood, J., & White, V. (2006). *Transforming microfinance institutions, providing full financial services to the poor*. Washington, D.C.: The World Bank.

- Kaldor, N. (1970). The case for regional policies. *Scottish Journal of Political Economy*, 17, 337–348.
- Kono, H., & Takahashi, K. (2010). Microfinance revolution: Its effect, innovation and challenges. *The Developing Economy*, 48(1), 15–74.
- Martowijoyo, S. (2007). *Indonesian microfinance at the crossroads, caught between popular and populist policies*. Maryland, USA: CGAP and IRIS Center, the University of Maryland.
- Myrdal, G. (1968). *Asian drama: An inquiry into the poverty of nations*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Nugroho, A. E. (Ed.). (2014). *Kredit usaha rakyat di era otonomi daerah: Membangun sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah daerah dan komunitas dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM*. (Laporan Penelitian). Jakarta: P2E-LIPI.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). (2013). *Keterkaitan antara program KUR dan program PNPM dalam pemberdayaan UMKM*. Makalah dipresentasikan dalam Seminar Nasional Peningkatan Kualitas KUR dalam Rangka Memperluas Akses Pembiayaan UMKM oleh Kementerian Keuangan, Jakarta, 12 Desember, 2013.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Microfinance development in Indonesia: Market segmentation, sosial capital and welfare-outreach to the poor in rural Java*. Saarbrücken, Germany: Lambert Academic Publishing.
- Robinson, M. S. (2002). *Microfinance revolution: Lesson from Indonesia, Volume 2*. Washington, D.C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_. (2006). Mobilizing saving from the public: 10 basic principles. Dalam J. Ledgerwood & V. White (Eds.), *Transforming microfinance institutions, providing full financial services to the poor*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Takahashi, K., Higashikata, T., & Tzukuda, K. (2010). The short-term poverty impact on small scale, collateral-free microcredit in Indonesia: A matching estimator approach. *The Developing Economy*, 48(1), 128–155.



# Evolusi Kebijakan Program Kredit Usaha Rakyat untuk Pemberdayaan UMKM

Oleh: Latif Adam

Pada 2013, usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) berkontribusi 57,6% terhadap PDB, 97% terhadap penciptaan kesempatan kerja, dan 15,7% terhadap penerimaan ekspor (Kementerian Koperasi dan UKM, 2014). Hal ini menjadikan UMKM memiliki peran penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, menciptakan kesempatan kerja, dan memperkuat struktur ekspor. Beberapa literatur (Firdausy, 2005 & P2 Ekonomi LIPI, 2014) mengungkapkan bahwa UMKM juga berperan penting dalam percepatan penanggulangan kemiskinan. UMKM menghasilkan barang dan jasa yang menjadi kebutuhan utama masyarakat kelas ekonomi menengah ke bawah. Sekitar 67% dari tenaga kerja yang terlibat di UMKM merupakan kelas menengah ke bawah (P2 Ekonomi LIPI, 2014). Dengan demikian, UMKM tidak hanya menjadi sumber penciptaan kesempatan kerja dan pendapatan

bagi masyarakat menengah-bawah, tetapi juga menjadi sumber bagi mereka untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Namun, kontribusi UMKM dalam perekonomian Indonesia masih belum optimal dibandingkan potensi besarnya. Hal itu tercermin dari dua indikator. *Pertama*, jumlah UMKM yang terdaftar secara resmi di Indonesia relatif lebih rendah daripada rata-rata jumlah UMKM secara global ataupun bila dibanding dengan beberapa negara ASEAN<sup>1</sup>. Jika dibanding dengan beberapa negara ASEAN lainnya, proporsi usaha menengah dan besar terhadap penduduk jauh lebih rendah. Hal itu mengindikasikan bahwa usaha mikro dan kecil tidak tumbuh dan berkembang menjadi usaha dengan skala lebih besar (World Bank, 2009). *Kedua*, relatif rendah dan semakin melebarinya jurang produktivitas (*productivity gap*) antara UMKM dan usaha besar. Hal tersebut mengindikasikan bahwa, secara umum, UMKM berada pada posisi yang semakin lemah untuk berkompetisi. Beberapa literatur (Yamamoto, 2001; Adam, 2009; Bhasin & Venkataramany, 2010) menunjukkan bahwa terbatasnya kemampuan UMKM untuk memperluas jaringan pemasaran serta terbatasnya akses UMKM terhadap sumber permodalan, informasi, dan teknologi adalah faktor dasar yang menghambat perkembangan dan peningkatan produktivitas UMKM.

Pada 8 Juni 2007, pemerintah meluncurkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 6 Tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM. Salah satu langkah penting dari implementasi inpres ini adalah peluncuran program Kredit Usaha Rakyat (KUR). Tujuannya meningkatkan akses UMKM terhadap sumber permodalan dari lembaga keuangan formal dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan, penciptaan kesempatan kerja, dan peningkatan pendapatan. Per-

---

<sup>1</sup> Jumlah UMKM yang terdaftar di Indonesia masih kurang dari 30% dari total UMKM, sementara di Vietnam dan Filipina masing-masing 87% dan 98% (World Bank Enterprises Survey, 2009)

tanyaannya kemudian apakah program KUR memberikan dampak positif terhadap pemberdayaan UMKM sehingga (UMKM) mampu dijadikan sektor andalan untuk meningkatkan kesempatan kerja, pendapatan, dan menurunkan tingkat kemiskinan?

Tujuan utama dari bab ini adalah menganalisis kinerja penyaluran KUR dalam mendorong pengembangan UMKM selama 2007–2014 dan analisis kritis terhadap kebijakan baru pengelolaan KUR yang diimplementasikan sejak Agustus 2015. Hasil analisis ini pada akhirnya diharapkan dapat memberikan rekomendasi perbaikan desain dan pelaksanaan program KUR agar program ini benar-benar mampu secara optimal menjadi pendorong pengembangan UMKM. Adapun metode analisis yang digunakan adalah metode analisis deskriptif untuk menggambarkan secara sistematis fakta dan karakteristik penyaluran KUR secara tepat dan apa adanya. Penggunaan metode analisis deskriptif juga membuka peluang untuk mengidentifikasi variasi permasalahan, melakukan hubungan antara variabel KUR dan variabel kinerja UMKM (seperti aset bisnis, kesempatan kerja, dan pendapatan), serta menggeneralisasi temuan-temuan yang memiliki validitas universal. Teknik komparasi tidak hanya digunakan untuk membandingkan penyaluran KUR antarwaktu, tetapi juga membandingkan distribusi penyaluran KUR berdasarkan pada bank, sektor ekonomi, dan lokasi geografis. Teknik komparasi juga berguna untuk melihat perubahan kinerja UMKM sebelum dan sesudah mendapatkan KUR. Sementara itu, data dan informasi yang digunakan dalam buku ini sebagian besar merupakan data sekunder, yang diambil dari Komite Kebijakan KUR, Bank Indonesia, serta Kementerian Koperasi dan UKM. Beberapa literatur, khususnya studi terdahulu—baik yang dilakukan secara internal oleh TNP2K maupun oleh institusi lain, seperti P2 Ekonomi LIPI—juga menjadi acuan untuk memperkaya analisis.

## Desain Program KUR

Masalah klasik yang dihadapi UMKM adalah terbatasnya akses terhadap perbankan sebagai salah satu sumber permodalan terpenting. Sampai saat ini, usaha mikro (UM) dan usaha kecil (UK) yang sudah bisa mengakses perbankan masing-masing baru 12% dan 20% (TNP2K, 2016). Perbankan enggan membuka akses kredit kepada UMKM karena beberapa pertimbangan. *Pertama*, tingginya biaya administrasi (*transaction cost*) untuk menyeleksi, menyalurkan, memonitor, dan mengumpulkan pembayaran kredit skala kecil kepada UMKM (Adam, 2010). *Kedua*, tingginya risiko kredit macet (*risk of loan default*) karena UMKM belum memiliki pengalaman mengelola kredit dan belum memiliki sistem pencatatan keuangan yang baik sehingga menyulitkan perbankan dalam menyeleksi dan menilai kelayakan usaha UMKM (Adam, 2010; Nugroho, 2011). *Ketiga*, belum terbangunnya sistem penjaminan kredit skala kecil. Akibatnya, bank akan menilai kelayakan kredit dari sisi kemampuan UMKM menyediakan agunan. *Keempat*, bank memiliki keterbatasan operasional dalam melayani kredit skala kecil kepada UMKM karena mereka terikat dan harus mengikuti ketentuan-ketentuan *micro-prudential* perbankan. Misalnya, ketentuan adanya agunan kredit menyebabkan bank hanya akan melayani UMKM yang memiliki agunan (Nugroho, 2011).

Program KUR merupakan program untuk memperlebar akses UMKM terhadap kredit perbankan melalui skema penjaminan kredit parsial (*partial credit guarantee scheme*) yang diberikan secara otomatis (*automatic guarantee*). Dalam program KUR, peningkatan akses UMKM terhadap kredit perbankan didesain untuk meningkatkan kinerja UMKM sehingga UMKM diharapkan mampu memperluas kesempatan kerja dan sumber pendapatan bagi rumah tangga miskin (RTM). Dalam konteks ini, secara implisit terlihat bahwa program KUR didesain mampu mempercepat penanggulangan kemiskinan secara tidak langsung melalui pemberdayaan dan peningkatan kapasitas UMKM dalam menciptakan kesempatan kerja dan sumber pendapatan bagi RTM.

**Tabel 4.1** Landasan Hukum Program Kebijakan KUR

2007
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inpres No. 6/2007 tentang Kebijakan Percepatan Sektor Riil dan Pemberdayaan UKM.</li><li>• MoU antara pihak pemerintah, bank penyalur, dan perusahaan penjamin.</li></ul>
2008
<ul style="list-style-type: none"><li>• Perpres 2/2008 tentang Lembaga Penjaminan.</li><li>• Addendum I MoU terkait nilai pinjaman KUR maksimal Rp5.000.000 dengan tingkat suku bunga maksimal 24%.</li><li>• PMK No. 135/PMK.05/2008 terkait besaran imbal jasa pinjaman (IJP) sebesar 1,5% dan besar penjaminan sebesar 70%.</li></ul>
2010
<ul style="list-style-type: none"><li>• Addendum II dan Adendum III MoU terkait KUR mikro dengan plafon pinjaman maksimal Rp20.000.000 dengan tingkat suku bunga maksimal 22%, dan KUR retail dengan plafon pinjaman maksimal Rp500.000.000 dengan tingkat suku bunga maksimal 14%, serta penjaminan.</li><li>• KEP-07/M.EKON/01/2010 tentang penambahan bank penyalur KUR (13 BPD<sup>2</sup>).</li><li>• PMK No. 189/PMK.05/2010 terkait penambahan besaran IJP dari 1,5% menjadi 3,25%.</li></ul>
2011
<ul style="list-style-type: none"><li>• PMK No. 99/PMK.010/2011 terkait Perubahan Modal Disetor dari Rp50 miliar menjadi Rp25 miliar untuk perusahaan penjamin kredit daerah.</li></ul>
2012
<ul style="list-style-type: none"><li>• KEP-07/M.EKON/01/2012 terkait penambahan 2 perusahaan penjaminan kredit daerah dalam skema KUR, yaitu Jamkrida Jatim dan Jamkrida Bali Mandara.</li><li>• Kep-08/M.EKON/-1/2012 terkait penambahan bank penyalur KUR (13 BPD<sup>3</sup>).</li></ul>

Sumber: Hasil Analisis Penulis

<sup>2</sup> Bank DKI, Bank Nagari, Bank Jabar Banten, Bank Jateng, BPD DIY, Bank Jatim Bank NTB, Bank Kalbar, BPD Kalsel, Bank Kalteng, Bank Sulut, Bank Maluku, Bank Papua.

<sup>3</sup> BNI Syariah, BPD Kaltim, BPD Bengkulu, BPD Lampung, BPD Riau-Kepri, BPD NTT, BPD Sulsel, BPD Sumsel-Babel, BPD Sulawesi Tengah, BPD Sumut, BPD Aceh, BPD Jambi, BPD Sulawesi Tenggara, BPD Bali.

Program KUR pada intinya merupakan upaya peningkatan akses UMKM terhadap kredit perbankan berbasis tingkat bunga pasar (nonsubsidi bunga)<sup>4</sup>. Dana yang disalurkan dalam program KUR sepenuhnya merupakan dana pihak ketiga (DPK) milik perbankan. Pemerintah hanya memberikan insentif dengan menjamin sebagian risiko kredit (70–80%)<sup>5</sup> melalui lembaga penjaminan. Perusahaan penjaminan milik pemerintah (Perum Jamkrindo, PT Askkrindo, PT Jamkrinda Jatim, dan PT Jamkrinda Bali) berperan sebagai lembaga penjaminan KUR. Karena dana KUR merupakan dana milik perbankan, mekanisme dan ketentuan penyaluran KUR ditentukan oleh bank pelaksana itu sendiri dengan prinsip-prinsip kredit komersial. Pemerintah hanya menentukan persyaratan umum, misalnya nilai kredit per nasabah untuk KUR mikro adalah Rp0–20 juta per debitur dan Rp20 juta–500 juta untuk KUR retail. Persyaratan umum dan landasan hukum dalam pelaksanaan Program KUR dirangkum dalam Tabel 4.1 dan Tabel 4.3.

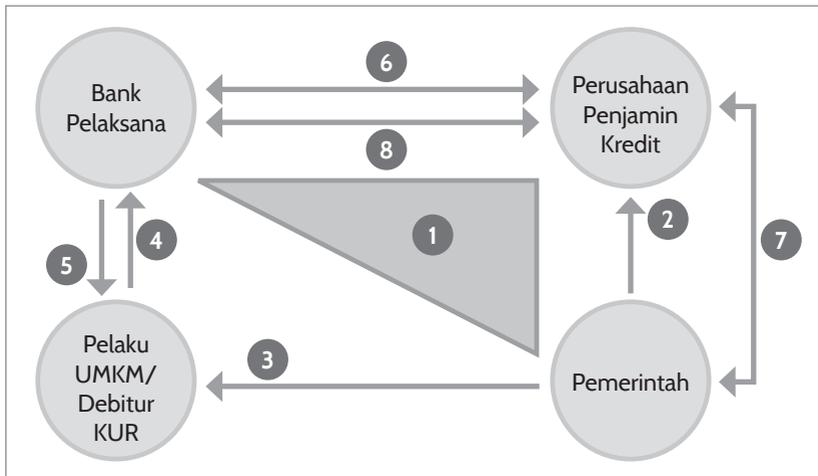
Secara teknis, mekanisme penyaluran KUR seperti telah disepakati dalam prosedur operasi standar (*standard operating procedure/SOP*) program KUR adalah bahwa para pelaku UMKM yang sudah *feasible*, tetapi belum *bankable*<sup>6</sup> mengajukan aplikasi

---

<sup>4</sup> Pelaksanaan program KUR yang berbasis nonsubsidi tidak menghilangkan sama sekali paradigma penyaluran kredit program berbasis subsidi bunga. Selain KUR, masih terdapat beberapa program kredit murah yang dilakukan dengan penetapan tingkat suku bunga jauh di bawah suku bunga pasar, seperti Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE) serta beberapa skema kredit yang dikelola pemerintah daerah. Sayangnya, sinergi antara program KUR dan program kredit murah lainnya belum terbangun secara solid, tetapi justru cenderung berkompetisi dan tumpang-tindih sehingga ketepatan sasaran dari tiap-tiap program kredit menjadi sulit teridentifikasi (P2E LIPI, 2014).

<sup>5</sup> 80% untuk sektor pertanian, kelautan dan perikanan, serta kehutanan dan industri kecil, dan 70% untuk sektor lainnya.

<sup>6</sup> *Feasible* adalah jika usaha calon debitur menguntungkan/memberikan laba sehingga mampu membayar bunga/margin dan mengembalikan seluruh utang/kewajiban pokok kredit/pembiayaan dalam jangka waktu yang telah disepakati antara bank pelaksana dan debitur KUR serta memberikan sisa keuntungan untuk mengembangkan usahanya. Sedangkan *bankable* adalah UMKM yang belum dapat memenuhi persyaratan perkreditan/pembiayaan dari bank pelaksana, antara lain dalam hal penyediaan agunan dan



Sumber: Dimodifikasi dari TNP2K, 2014a

**Gambar 4.1** Mekanisme Penyaluran KUR

Keterangan:

1. Nota kesepahaman bersama (*memorandum of understanding/MoU*) antara pihak pemerintah, perusahaan penjamin kredit, dan bank pelaksana.
2. Penyertaan Modal Negara (PMN) sebesar Rp2 triliun ke PT Askrindo dan Perum Jamkrindo.
3. Pemerintah mempersiapkan UMKM dan koperasi yang melakukan usaha produktif yang bersifat individu, kelompok, kemitraan, dan/atau *cluster* untuk dapat dibiayai dengan kredit/pembiayaan; menetapkan kebijakan dan prioritas bidang usaha yang akan menerima penjaminan kredit; melakukan pembinaan dan pendampingan; serta memfasilitasi hubungan antara UMKM dan koperasi dengan pihak lain, seperti perusahaan inti yang mendukung kelancaran usaha.
4. Pelaku UMKM mengajukan aplikasi KUR ke bank pelaksana, dan apabila disetujui, pelaku UMKM menjadi debitur KUR di bank penyalur dan berkewajiban untuk membayar cicilan kredit/pembiayaan sesuai dengan ketentuan.
5. Bank pelaksana melakukan penilaian kelayakan usaha dan memutuskan pemberian kredit/pembiayaan sesuai dengan ketentuan.
6. Bank pelaksana mengirimkan daftar debitur KUR ke perusahaan penjamin kredit, yang kemudian memberikan persetujuan penjaminan atas kredit/pembiayaan yang diberikan oleh bank penyalur dalam bentuk sertifikat penjaminan.

7. Perusahaan penjamin kredit mengajukan klaim pembayaran Imbal Jasa Peminjam (IJP) ke pemerintah dan pemerintah membayarkan IJP tersebut.
8. Bank penyalur mengajukan klaim untuk kredit/pembiayaan yang mencapai status kolektabilitas 4 dan 5 ke perusahaan penjamin kredit, yang kemudian memverifikasi pengajuan tersebut dan membayarkan tagihan klaim sesuai dengan ketentuan.

pinjaman ke bank-bank penyalur KUR. Bank penyalur kemudian menganalisis aplikasi. Apabila disetujui, bank akan melaporkan data pinjaman tersebut ke perusahaan penjamin kredit yang ditunjuk (Gambar 4.1). Bila terjadi kemacetan, bank dapat mengajukan klaim kepada perusahaan penjamin yang bersangkutan untuk kemudian digantikan sebesar 70–80%, sesuai dengan sektor usaha debitur.

Pada intinya, SOP merupakan butir-butir penting mengenai tata pelaksanaan KUR (*code of practice*) yang disepakati setelah penandatanganan sebuah nota kesepahaman bersama (*memorandum of understanding/MoU*) antara pihak pemerintah<sup>7</sup>, perbankan<sup>8</sup>, dan perusahaan penjamin kredit<sup>9</sup> pada 9 Oktober 2007 tentang penjaminan kredit/pembiayaan kepada UMKM dan koperasi, sebagai tindak lanjut Inpres Nomor 6 Tahun 2007. Selain pemerintah, perbankan, dan perusahaan penjamin kredit, BI/OJK dan BPKP menjadi pemangku kepentingan utama dalam pelaksanaan program KUR dengan peran sebagai pengawas. Ruang lingkup dan hubungan kerja dari institusi yang terkait dalam pelaksanaan KUR dijelaskan di Tabel 4.2.

---

memenuhi persyaratan perkreditan/pembiayaan yang sesuai dengan ketentuan bank pelaksana (Kemenko Perekonomian, 2011).

<sup>7</sup> Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Keuangan, Kementerian Koperasi dan UKM, Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perindustrian.

<sup>8</sup> Bank Rakyat Indonesia, Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia, Bank Tabungan Negara, Bank Bukopin, Bank Syariah Mandiri

<sup>9</sup> Perum Jamkrindo dan PT Askrindo.

**Tabel 4.2** Ruang Lingkup dan Hubungan Kerja Institusi dalam Pelaksanaan KUR

Intuisi	Ruang Lingkup Kerja
<p>Pemerintah</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian</li> <li>• Kementerian Keuangan</li> <li>• Kementerian Koperasi dan UKM</li> <li>• Kementerian Pertanian</li> <li>• Kementerian Kelautan dan Perikanan</li> <li>• Kementerian Perindustrian</li> <li>• Kementerian Kehutanan</li> <li>• Kementerian Perdagangan</li> <li>• Kementerian BUMN</li> <li>• Kementerian Nakertrans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mempersiapkan UMKM dan koperasi yang melakukan usaha produktif yang bersifat individu, kelompok, ke-mitraan, dan/atau <i>cluster</i> untuk dapat dibiayai dengan kredit/pembiayaan.</li> <li>• Menetapkan kebijakan dan prioritas bidang usaha yang akan menerima kredit/pembiayaan.</li> <li>• Melakukan pembinaan dan pendampingan selama masa kredit/pembiayaan.</li> <li>• Memfasilitasi hubungan antara UMKM dan koperasi dengan pihak lainnya seperti perusahaan <i>inti/off taker</i> yang memberikan kontribusi dan dukungan untuk kelancaran usaha.</li> </ul>
<p>Lembaga Penjaminan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perum Jamkrindo</li> <li>• PT Askrindo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberikan persetujuan penjaminan atas kredit/pembiayaan yang diberikan Bank Pemberi Kredit sesuai dengan perjanjian kerja sama yang dibuat antara lembaga penjaminan dan bank pemberi kredit.</li> <li>• Melaporkan secara periodik pelaksanaan penyaluran kredit/pembiayaan, paling lambat pada tanggal 15 bulan berikutnya, kepada Komite Kebijakan c.q. Deputi Menko Perekonomian Koordinasi Makro dan Keuangan selaku Ketua Tim Pelaksana dengan format laporan berisi: (1) pengajuan penjaminan KUR, (2) pengajuan klaim KUR, (3) realisasi pembayaran klaim, (4) klaim yang masih dalam proses, (5) klaim yang ditolak.</li> </ul>

Intuisi	Ruang Lingkup Kerja
Bank Pemberi Kredit <ul style="list-style-type: none"> <li>• BRI</li> <li>• Bank Mandiri</li> <li>• BNI</li> <li>• BTN</li> <li>• Bukopin</li> <li>• Bank Syariah Mandiri</li> <li>• 26 BPD<sup>10</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melakukan penilaian kelayakan usaha dan memutuskan pemberian kredit/ pembiayaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada bank pemberi kredit.</li> <li>• Menatausahakan KUR secara terpisah dengan program kredit lainnya.</li> <li>• Mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk menyediakan dan menyalurkan KUR secara tepat jumlah dan tepat waktu sesuai dengan yang ditetapkan oleh pemerintah serta mematuhi ketentuan penatausahaan yang berlaku.</li> </ul>

Intuisi	Ruang Lingkup Kerja
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyalurkan KUR secara langsung kepada UMKM dan koperasi dan/ atau tidak langsung melalui lembaga <i>linkage</i> dengan pola <i>executing</i> dan/ atau pola <i>channeling</i>.</li> <li>• Menetapkan tingkat bunga untuk KUR sampai dengan Rp20 juta (KUR mikro) sebesar 22% per tahun dan untuk KUR di atas Rp5 juta sampai Rp500 juta (KUR retail) sebesar 14% per tahun.</li> </ul>

<sup>10</sup> Bank DKI, Bank Nagari, Bank Jabar-Banten, Bank Jateng, Bank DIY, Bank Jatim, Bank NTB, Bank Kalbar, Bank Kalsel, Bank Kalteng, Bank Sulut, Bank Maluku, Bank Papua, Bank Aceh, Bank Sumut, Bank Riau-Kepri, Bank Jambi, Bank Sumsel Babel, Bank Bengkulu, Bank Lampung, Bank Bali, Bank NTT, Bank Kaltim, Bank Sulteng, Bank Sultra, Bank Sulselbar

- Melaporkan secara periodik pelaksanaan penyaluran kredit/pembiayaan, paling lambat pada tanggal 15 bulan berikutnya, kepada Komite Kebijakan c.q. Deputi Menko Perekonomian Bidang Koordinasi Makro dan Keuangan selaku Ketua Tim Pelaksana dengan format laporan berisi: (1) realisasi jumlah penyaluran dan baki debit KUR, (2) realisasi penyaluran KUR menurut sektor ekonomi, (3) realisasi penyaluran KUR menurut provinsi, (4) jumlah debitur penerima KUR.

Pengawas:

- BI/OJK
- BPKP

- Mengawasi pelaksanaan program KUR agar sesuai dengan prinsip-prinsip kehati-hatian perbankan.
- Mengawasi penggunaan keuangan negara yang mendukung pelaksanaan program KUR.

Sumber: Diolah dari Komite Kebijakan Penjamin Kredit, 2012

Sejalan dengan hal itu, dibentuk Komite Kebijakan Program KUR dengan Menteri Koordinator Perekonomian sebagai koordinator komite. Landasan hukumnya adalah Keputusan Menteri Koordinator Perekonomian No. KEP-05/M.EKON/01/2008 tentang Komite Kebijakan Penjaminan Kredit/Pembiayaan kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi pada 31 Januari 2008. Tugas utama Komite Kebijakan KUR adalah mengoordinasikan pelaksanaan program di antara para pemangku kepentingan guna memastikan tujuan program KUR dapat diwujudkan bersama-sama sehingga dapat meningkatkan pendapatan, menciptakan lapangan pekerjaan, dan mengurangi tingkat kemiskinan secara keseluruhan di Indonesia.

Komite Kebijakan KUR juga bertanggung jawab untuk: (1) merumuskan dan menetapkan kebijakan, program, dan rencana

kerja, serta langkah-langkah dalam rangka pelaksanaan penjaminan kredit/pembiayaan kepada UMKM dan koperasi; (2) memantau dan mengevaluasi pelaksanaan MoU tentang penjaminan kredit/pembiayaan kepada UMKM dan koperasi; (3) menetapkan langkah-langkah strategis untuk penyelesaian permasalahan dalam pelaksanaan penjaminan kredit/pembiayaan kepada UMKM dan koperasi; serta (4) melakukan tugas terkait lainnya berdasarkan pada arahan Menko Perekonomian. Dalam rangka menjalankan mandatnya, Komite Kebijakan mengeluarkan tiga adendum dari MoU awal, yang menyatakan berbagai perubahan dalam pelaksanaan program KUR, yaitu pada Mei 2008, Januari 2010, dan September 2010 (Tabel 4.3).

**Tabel 4.3** Perubahan dalam Pelaksanaan Program KUR

Keterangan	2007	2010	2012
IJP yang dibayarkan pemerintah:	1,5%	3,25%	Sama dengan 2010
Besar penjaminan	70%	70-80%	Sama dengan 2010
Plafon pinjaman	Rp1-5 juta	Rp5-20 juta	Sama dengan 2010
• KUR Mikro	Rp5-500 juta	Rp20-500 juta <	
• KUR Retail		Rp2 miliar	
• KUR Linkage			
Tingkat suku bunga	24% 16%	22% 14%	Sama dengan 2010
Tenor pinjaman		3 tahun 5 tahun	Sama dengan 2010
• Kredit Modal Kerja			
• Kredit Investasi			

Keterangan	2007	2010	2012
Perpanjangan, suplesi, dan restrukturisasi pinjaman Kredit Modal Kerja Kredit Investasi		6 tahun 10 tahun	Sama dengan 2010
Jumlah bank penyalur	6 bank nasional	+ 13 BPD yang menyalurkan KUR mikro dan KUR retail	+ 1 bank nasional dan 13 BPD yang menyalurkan KUR mikro saja
Perusahaan Penjamin Kredit	2 BUMN (PT Askrindo dan Perum Sarana Pengembang-an Usaha)	2 BUMN (PT Askrindo dan Perum Jamkrindo)	+ 2 BUMD (Jamkrida Jawa Timur dan Bali Mandara)
Syarat penerimaan	Kredit/ pembiayaan baru dan/ atau diberikan kepada debitur baru (debitur belum pernah menerima pinjaman apa pun dari bank)	Kredit/pembiayaan dapat disalurkan kepada UMKM dan koperasi yang tidak sedang menerima kredit/ pembiayaan dari bank (kecuali Kredit Pemilikan Rumah, Kredit Kendaraan Bermotor, Kartu Kredit dan kredit konsumtif lainnya) dan/atau yang tidak sedang menerima kredit program dari pemerintah pada saat kredit/pembiayaan diajukan	Sama dengan 2010

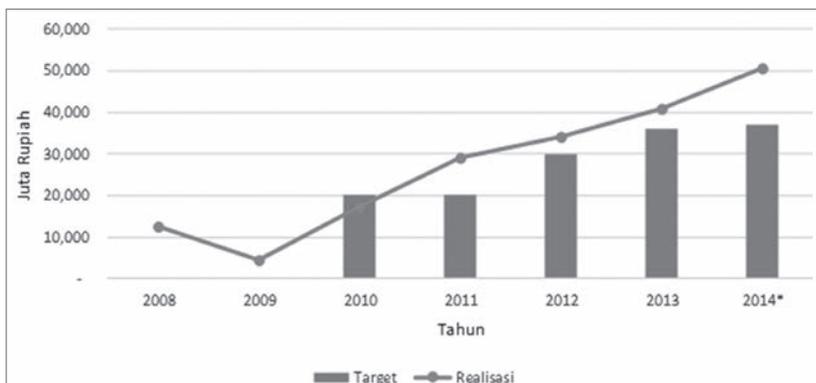
Sumber: Kemenko Perekonomian, 2014

## Kinerja Program KUR

Sejak diluncurkan pada 2007, pelaksanaan program KUR terus menunjukkan peningkatan. Pada periode 2008–November 2014, jumlah bank yang berpartisipasi dalam program ini berkembang dari 6 bank nasional menjadi 33 bank (7 bank nasional dan 26 BPD). Pada periode yang sama, jumlah debitur KUR meningkat lebih dari lima kali lipat, dari 2,3 juta menjadi 12,3 juta orang. Sementara jumlah realisasi kredit yang disalurkan melalui KUR juga meningkat hampir 4,4 kali lipat dari Rp11,5 triliun menjadi Rp50,7 triliun. Dengan demikian, sampai November 2014, secara kumulatif jumlah dana yang berhasil disalurkan melalui program KUR mencapai angka Rp175,2 triliun.

Realisasi penyaluran KUR tumbuh lebih cepat dibandingkan target penyalurannya. Pada periode 2010–November 2014, realisasi penyaluran tumbuh dengan rata-rata 31% per tahun, sedangkan targetnya hanya tumbuh dengan rata-rata 16,6% per tahun. Tidak mengherankan jika realisasi penyaluran KUR, khususnya sejak 2011, selalu melebihi target yang ditetapkan pemerintah. Hal ini merupakan indikasi bahwa permintaan terhadap KUR dari UMKM jauh lebih tinggi daripada yang diasumsikan pemerintah (Gambar 4.2).

Lebih tingginya realisasi penyaluran KUR dibandingkan targetnya membuat pemerintah harus mencari tambahan dana untuk menutupi imbal jasa penjaminan (IJP) kepada perusahaan penjaminan. Di dalam APBN, nominal IJP ditetapkan berdasarkan pada target penyaluran KUR yang diputuskan pemerintah. Dengan demikian, jika realisasi melebihi target, IJP yang harus dibayar pemerintah juga meningkat. Karena itu, menetapkan target dengan presisi yang tinggi untuk meminimalkan deviasi di antara target dengan realisasi menjadi agenda penting untuk meningkatkan tata kelola KUR.



Keterangan: Tahun 2014 baru sampai November.

Sumber: Kemenko Perekonomian, 2014

**Gambar 4.2** Target dan Realisasi Penyaluran KUR, 2008–2014

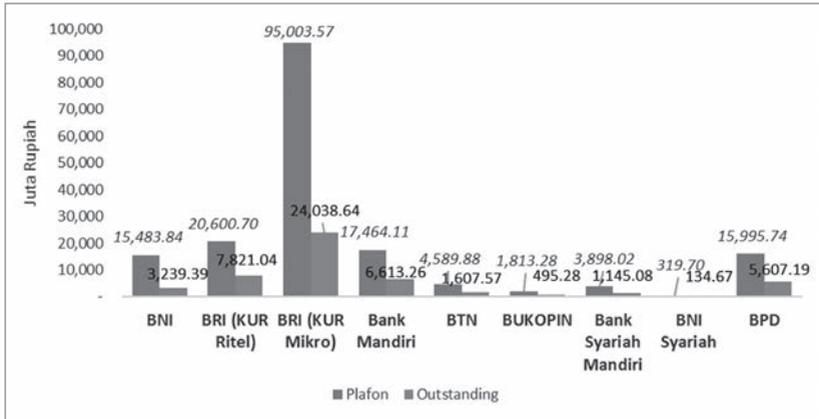
Dirinci menurut bank pelaksana, BRI menjadi bank dengan kemampuan menyalurkan KUR terbesar (*leading bank*) (Gambar 4.3). Sekitar 66% (KUR mikro 54,2% dan KUR retail 11,8%) dari total KUR disalurkan melalui BRI. Kemampuan BRI menjadi *leading bank* dalam penyaluran KUR tidak terlepas dari dukungan keuangan (*financial capacity*), kuatnya pemahaman, dan panjangnya pengalaman sebagai penyalur kredit mikro (*micro credit business capability*) serta terbangunnya kualitas sumber daya manusia (TNP2K, 2014). Dalam kaitan dengan sumber daya manusia, misalnya—berbeda dengan bank lainnya—BRI mengangkat *account officer* khusus, yang disebut Mantri KUR. Mantri KUR adalah ujung tombak penyaluran, pemasaran, dan pencarian nasabah potensial. Struktur manajemen BRI juga lebih siap menyalurkan KUR dengan memiliki BRI unit yang khusus menyalurkan KUR mikro, sementara KUR retail ditangani *account officer/AO* di kantor cabang. Sistem *reward and punishment* dilaksanakan sebagai salah satu instrumen untuk menjaga kualitas *account officer*. Dengan sistem yang terbangun tersebut, tidak mengherankan jika BRI mampu meningkatkan ekspansi kredit (KUR) tanpa mendorong terjadinya peningkatan risiko kredit bermasalah (NPL).

Sebagaimana dilihat di Gambar 4.3, NPL BRI untuk KUR mikro adalah 1,8%, sedangkan untuk KUR retail sebesar 2,9%.

Gambar 4.3 juga memperlihatkan, secara umum, NPL KUR mencapai angka 3,9%, masih berada di bawah batas prudensial yang ditoleransi BI sebesar 5%, tetapi dengan kecenderungan yang semakin meningkat. Terdapat beberapa bank yang NPL-nya memang lebih dari 5%, seperti Bukopin (5,5%), BPDs (9,5%), BTN (12,5%), dan Bank Syariah Mandiri (17,2%). Kasus di beberapa BPD menunjukkan bahwa tingginya NPL merupakan akibat dari kurangnya pengalaman, kemampuan, dan pengetahuan BPD untuk menangani kredit yang sifatnya produktif, seperti KUR.

Secara historis, BPD memang lebih banyak bergerak di penyaluran kredit yang sifatnya konsumtif. Data Bank Indonesia (2013) menunjukkan bahwa 66% dari total kredit BPD tersalur ke sektor konsumtif, sedangkan untuk kredit modal kerja dan kredit investasi masing-masing hanya 23% dan 11%. Yang jadi masalah, penyaluran KUR di BPD ditangani oleh analis kredit yang selama ini hanya berpengalaman menyalurkan kredit konsumtif, yang tentu saja berbeda karakter dan sifatnya dengan kredit konsumtif (TNP2K, 2014). Secara eksplisit, hal ini menunjukkan, lemahnya kemampuan SDM BPD dalam memahami karakter, sifat, dan ketentuan KUR merupakan akar permasalahan dari tingginya NPL KUR di beberapa BPD.

Lemahnya kemampuan SDM memicu munculnya *moral hazard* dan *adverse selection* dalam proses penyaluran KUR yang pada akhirnya mendorong NPL. Dalam kaitan dengan *moral hazard*, persepsi nasabah bahwa KUR adalah kredit yang dibantu pemerintah menyebabkan mereka dengan sengaja melakukan *default* serta tidak mau lagi membayar cicilan pokok dan bunga KUR. Mengenai *adverse selection*, hal ini terindikasi dari ketidakmampuan analis mengidentifikasi nasabah potensial sehingga beberapa nasabahnya mengalami kegagalan usaha karena kalah bersaing dengan usaha sejenisnya.



Sumber: Kemenko Perekonomian, 2014

**Gambar 4.3** Realisasi Penyaluran KUR Menurut Bank Sampai November 2014.

Terlalu pasifnya peran perusahaan penjaminan memiliki kemungkinan berkontribusi terhadap kecenderungan naiknya NPL. Mekanisme *automatic guarantee* cenderung membuat lembaga penjamin hanya bersifat pasif dalam melakukan penilaian, baik terhadap nasabah potensial maupun yang memiliki risiko tinggi. Akhirnya, tidak hanya mendorong naiknya NPL, tetapi juga menjadi sumber perselisihan antara bank pelaksana dan perusahaan penjamin karena perusahaan penjamin tidak memiliki informasi akurat mengenai nasabah penerima KUR.

Perhatian perlu diberikan kepada bank dengan NPL di atas 5%. Hal ini dilakukan karena tingginya NPL tidak hanya akan mengurangi tingkat kesehatan bank, tetapi juga akan berpengaruh terhadap tingkat keuntungan dan biaya operasional. Peningkatan kapasitas kelembagaan bank, seperti telah dilakukan BRI, merupakan kunci untuk meningkatkan ekspansi KUR tanpa menyebabkan risiko terjadinya peningkatan NPL (TNP2K, 2014). Selain itu, mengurangi ekspansi atau menghentikan sama sekali penyaluran KUR baru oleh bank dengan NPL di atas 5% agar bank yang bersangkutan bisa berfokus untuk menurunkan rasio NPL menjadi salah satu langkah strategis yang bisa dilakukan.

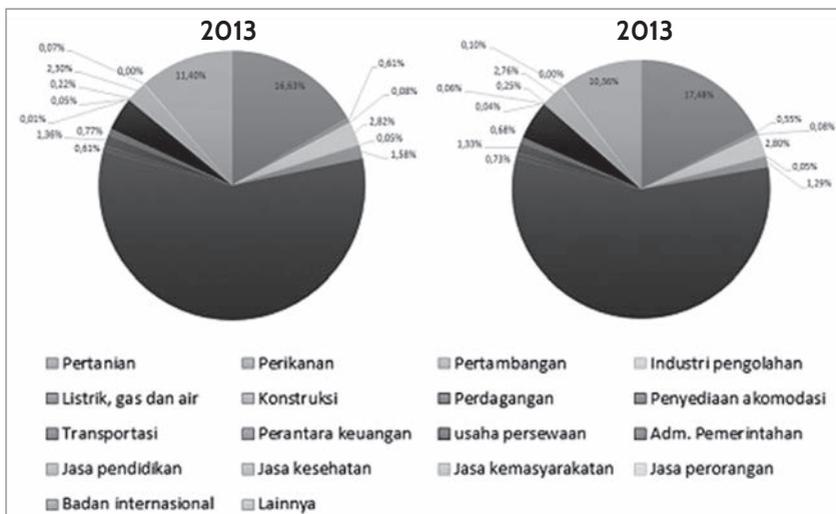
Dalam sektor ekonomi, mayoritas pinjaman KUR tersalur untuk pembiayaan sektor perdagangan (Gambar 4.5). Persepsi perbankan bahwa sektor perdagangan memiliki risiko yang relatif lebih rendah dibanding dengan sektor-sektor ekonomi lainnya menjadi penyebab mengapa KUR cenderung bias terhadap sektor ini. Bagi perbankan, pendapatan harian yang relatif stabil di sektor perdagangan diartikan bahwa mereka memiliki kemampuan mengembalikan pinjaman KUR tepat waktu dan tepat jumlah.

Namun, beberapa studi menunjukkan bahwa perkembangan sektor industri, pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan dan pembangunan ekonomi karena beberapa alasan. *Pertama*, sektor-sektor itu memiliki kemampuan untuk menciptakan kesempatan kerja yang sangat luas. *Kedua*, *backward* dan *forward linkage* sektor-sektor tersebut terhadap sektor ekonomi lainnya sangat tinggi. *Ketiga*, khusus untuk sektor industri, berkembangnya sektor ini memungkinkan Indonesia menikmati proses nilai tambah di dalam negeri secara optimal. Dalam konteks percepatan pengurangan kemiskinan, berkembangnya sektor-sektor di atas juga menjadi sangat krusial. Sektor pertanian—termasuk perkebunan, perikanan, dan peternakan—menjadi kantong dari konsentrasi orang miskin. Lebih dari itu, studi yang dilakukan Adam (2010) menunjukkan bahwa pertumbuhan sektor pertanian dan industri memiliki kemampuan menekan angka kemiskinan masing-masing 4 dan 6,5 kali lebih kuat dibanding dengan sektor *non-tradable*, termasuk perdagangan.

Karena strategisnya posisi sektor industri, pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan, muncul keinginan kuat dari Komite Kebijakan KUR untuk memperbesar porsi KUR bagi sektor-sektor tersebut. Maka, sejak 2010, besarnya penjaminan untuk sektor itu dinaikkan menjadi 80%. Sayangnya, sebagaimana tampak pada Gambar 4.3, proporsi KUR untuk sektor-sektor tersebut tidak mengalami perubahan signifikan.

Studi dari TNP2K (2013) menemukan beberapa faktor yang menyebabkan bank tetap tidak tertarik menyalurkan KUR ke sektor industri, pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan walaupun besarnya jaminan untuk sektor-sektor itu mengalami peningkatan. *Pertama*, risiko gagal bayar—khususnya sektor pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan—relatif cukup tinggi. Tidak hanya karena masalah pada saat budi daya (gagal panen), tetapi juga pada saat pemasaran (penurunan harga). *Kedua*, cara pembayaran bulanan model perbankan kurang sesuai dengan pendapatan pelaku usaha di sektor-sektor itu, yang cenderung bersifat musiman. *Ketiga*, persaingan antara KUR dan kredit program yang lain. Artinya, untuk beberapa sektor tertentu, seperti sektor pertanian, bank memiliki preferensi memberikan pinjaman ke pelaku usaha di sektor ini menggunakan skema kredit program yang lain, misalnya Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE). *Keempat*, pengalaman dan trauma bank menghadapi kenyataan kredit bermasalah sewaktu pengucuran kredit program (seperti Bimas, KUT, dan KMKP) yang diluncurkan sebelum KUR. Penjaminan yang hanya *partial* (80%) dan tidak *full coverage* (100%) dipersiapkan bank tetap membuka peluang terjadinya risiko kredit bermasalah yang akan membebani perbankan.

*Kelima*, meskipun mendapatkan penjaminan dari pemerintah, hampir semua bank peserta KUR mensyaratkan jaminan tambahan. Permasalahannya adalah status lahan yang dimiliki pelaku usaha di sektor-sektor itu belum tersertifikasi sehingga tidak bisa dijadikan sebagai agunan. Berdasarkan pada permasalahan di atas, perbaikan desain dan pelaksanaan program KUR menjadi penting untuk dilakukan. Misalnya, bank yang ikut serta dalam program ini harus melalui seleksi yang ketat berdasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Demikian halnya aturan administrasi, dari pengajuan, proses seleksi, sampai pembayaran cicilan. Tidak harus seragam dan berlaku bagi semua sektor, tetapi perlu mempertimbangkan sifat, karakter, dan kebutuhan khusus tiap-tiap sektor.

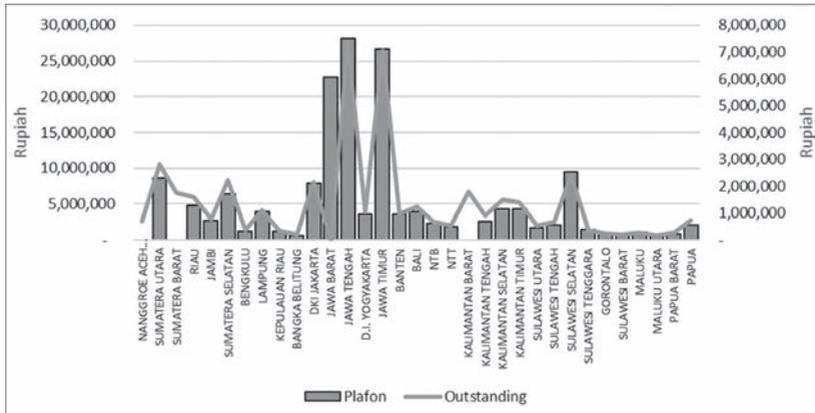


Sumber: Kemenko Perekonomian, 2014

**Gambar 4.4** Realisasi Penyaluran KUR Menurut Sektor Ekonomi Tahun 2013 dan 2014

Dilihat dari sebaran geografisnya, KUR masih sangat terkonsentrasi di Pulau Jawa. Sampai dengan November 2014, dari total plafon penyaluran KUR sebesar Rp175,2 triliun atau 52,9%-nya tersalur hanya ke UMKM di enam provinsi di Pulau Jawa. Dari total debitur 12,3 juta orang, 61,8% bertempat tinggal di Pulau Jawa (Gambar 4.5)

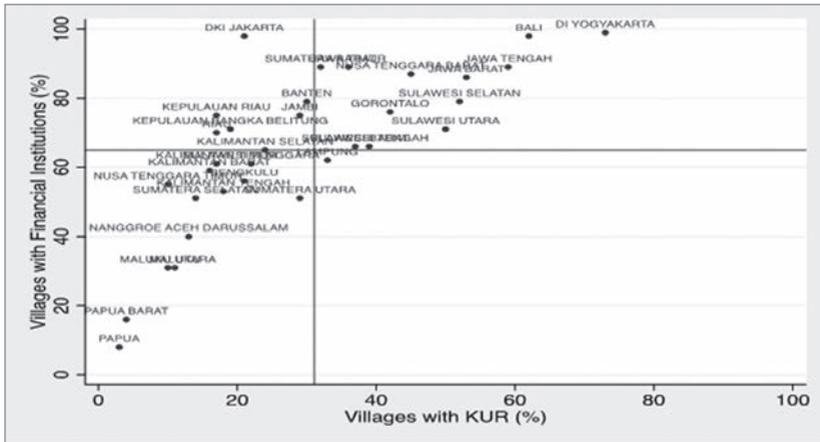
Studi TNP2K (2012) juga menemukan bahwa ketersediaan lembaga keuangan di suatu daerah (desa) berkorelasi tinggi dengan akses terhadap KUR di daerah (desa) yang bersangkutan. Semua provinsi di Pulau Jawa memiliki ketersediaan lembaga keuangan (bank) yang memadai. Sebaliknya, banyak provinsi di luar Pulau Jawa, contohnya Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat, yang ketersediaan lembaga keuangannya masih terbatas (Gambar 4.6). Mengacu pada studi Kartika (2014)—terlepas dari fakta bahwa



Sumber: Kemenko Perekonomian, 2014

**Gambar 4.5** Realisasi Penyaluran KUR Menurut Provinsi pada Tahun 2015

secara agregat UMKM di Pulau Jawa relatif lebih banyak dibandingkan UMKM di luar Jawa—terbatasnya lembaga keuangan, seperti unit dan cabang bank pelaksana di beberapa provinsi luar Pulau Jawa ada kemungkinan juga berkontribusi terhadap tidak terdistribusinya KUR secara proporsional ke seluruh provinsi. Misalnya, dari 10 kabupaten/kota di Maluku Utara, BRI hanya memiliki cabang di Ternate dan Soa-Sio. Terbatasnya unit dan cabang bank pelaksana ini membuat UMKM di beberapa provinsi, seperti di Maluku Utara, NTT, dan Sulawesi Tenggara, kesulitan mengakses KUR. Kenyataan ini perlu menjadi bahan pertimbangan karena UMKM di luar Jawa cenderung memproduksi barang dengan memanfaatkan sumber daya dan karakter lokal yang lebih kental dibanding dengan UMKM di Jawa (Adam, 2009). Penggunaan sumber daya dan karakter lokal ini menjamin keuntungan dari proses nilai tambah bisa secara optimal dinikmati bangsa ini.



Sumber: TNP2K, 2013

**Gambar 4.6** Provinsi Menurut Desa yang Memiliki Lembaga Keuangan dan Desa yang Mengakses KUR

## Tantangan dan Peluang Perbaikan Program KUR

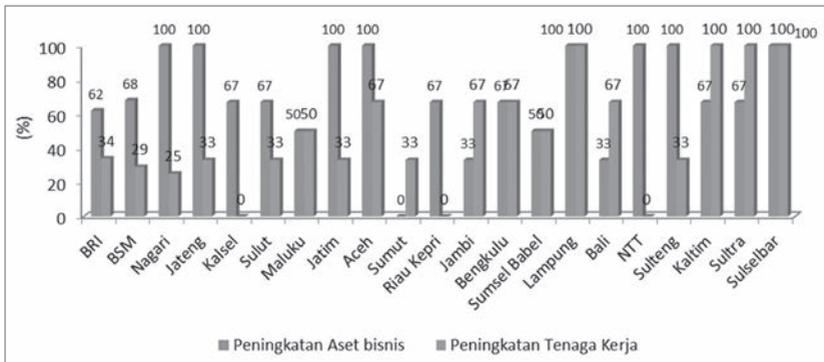
Dengan asumsi jumlah kategori UMKM yang *feasible* tetapi belum *bankable* sebanyak 17,4 juta (Kemenko Perekonomian, 2014), rasio jumlah debitur KUR terhadap jumlah UMKM kategori itu baru mencapai angka 70%. Rasio tersebut menunjukkan bahwa tantangan sekaligus peluang program KUR di masa mendatang adalah meningkatkan jangkauannya untuk melayani UMKM yang sudah *feasible*, tetapi belum mendapatkan akses ke program ini. Tantangan dan peluang peningkatan jangkauan juga terbuka lebar karena sebagian usaha mikro dari total jumlah 40 juta boleh jadi akan naik peringkat dari kategori belum *feasible* dan belum *bankable* menjadi kategori *feasible* tetapi belum *bankable*.

Namun, peningkatan jangkauan akan lebih bermakna jika program KUR mampu mencapai tujuan utamanya, yaitu memberikan dampak positif terhadap pemberdayaan UMKM sehingga UMKM mampu dijadikan kendaraan untuk meningkatkan kesempatan kerja, pendapatan, dan menurunkan tingkat kemiskinan.

Dalam kaitan ini, beberapa hasil penelitian (P2 Ekonomi LIPI, 2012; TNP2K, 2014) menyimpulkan bahwa KUR memang berdampak positif terhadap pemberdayaan UMKM. Misalnya, dengan membandingkan kinerja UMKM penerima dengan yang bukan penerima KUR, P2 Ekonomi LIPI (2012) menunjukkan bahwa kinerja UMKM penerima KUR relatif lebih baik daripada kinerja UMKM bukan penerima jika dilihat dari tingkat keuntungan, pendapatan, dan kepemilikan aset. Dari sisi pendapatan, untuk kelompok tingkat pendapatan 25% terendah, UMKM penerima KUR memiliki pendapatan sekitar 9,65% lebih tinggi dibandingkan UMKM bukan penerima KUR. Dari sisi akumulasi aset, untuk kelompok dengan kepemilikan aset 25% terendah, aset UMKM penerima KUR meningkat sekitar 30% lebih tinggi dibandingkan UMKM bukan penerima KUR.

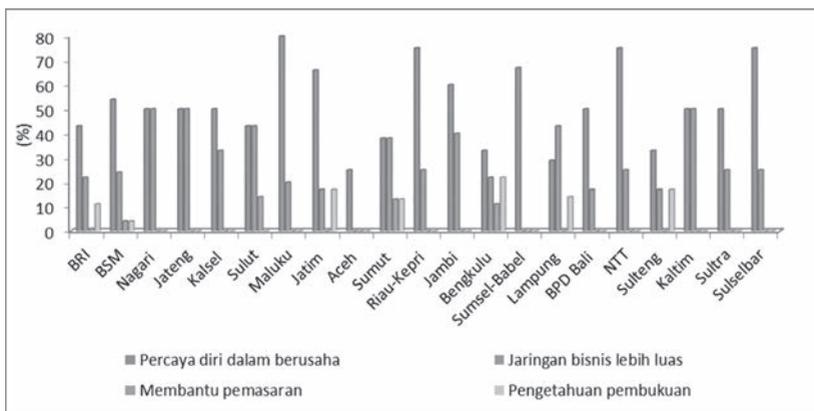
Sejalan dengan hal itu, penelitian TNP2K (2014) melihat kinerja UMKM setelah menerima KUR dari kemampuan menciptakan kesempatan kerja dan kepemilikan aset bisnis. Kinerja UMKM diasumsikan meningkat jika mereka memiliki persepsi bahwa kesempatan kerja yang tercipta dan aset bisnis yang dimiliki setelah menerima KUR lebih tinggi dibanding dengan sebelum mendapat KUR. Sebagaimana tampak dalam Gambar 4.7, dari 232 UMKM penerima KUR di 19 provinsi, sebagian besar UMKM penerima yang disalurkan lewat BRI, BSM, dan 19 BPD memiliki persepsi bahwa setelah menerima KUR mereka mampu meningkatkan penciptaan kesempatan kerja dan kepemilikan aset bisnis. Secara implisit, hal ini menunjukkan bahwa KUR memiliki peran penting dalam proses pemberdayaan UMKM.

Studi TNP2K (2014b) juga mengungkap beberapa manfaat tambahan dari keberhasilan UMKM mengakses KUR, misalnya peningkatan rasa percaya diri untuk melakukan ekspansi usaha, memperluas jaringan usaha, mendapatkan bantuan dari staf bank untuk memperluas jaringan pemasaran dan meningkatkan pengetahuan dasar mengenai sistem pencatatan pembukuan keuangan (akuntansi) (Gambar 4.8). Beragam manfaat itu mengindikasikan



Sumber: TNP2K, 2014b

**Gambar 4.7** Proporsi Nasabah KUR dengan Persepsi Mengalami Kenaikan Performa dalam Menciptakan Kesempatan Kerja dan Kepemilikan Aset Bisnis



Sumber: TNP2K, 2014b

**Gambar 4.8** Proporsi Nasabah KUR dengan Persepsi Mendapatkan Manfaat Tambahan 2014

bahwa bank pelaksana program KUR menawarkan insentif bagi UMKM penerima untuk meningkatkan kinerja usahanya. Misalnya, perluasan jaringan bisnis terjadi karena beberapa bank, seperti BRI, juga berperan sebagai pusat informasi mengenai beragam karakter bisnis nasabahnya. Dengan demikian, UMKM penerima

KUR memiliki kesempatan untuk mendapatkan informasi melalui bank mengenai pembeli produk dan pemasok bahan baku potensial. Dari perspektif bank, bantuan-bantuan yang sifatnya non-finansial menjadi penting karena meningkatnya kinerja UMKM setelah mendapatkan KUR merupakan modal dan jaminan bahwa mereka bisa meningkatkan kapabilitasnya untuk mengembalikan pinjaman KUR.

Sayangnya, keberhasilan KUR memberdayakan UMKM penerima belum berjalan linier dengan kemampuannya mempercepat penanggulangan kemiskinan. Penyebabnya, secara konseptual KUR dikategorikan sebagai program penanggulangan kemiskinan yang bersifat pasif (*passive poverty reduction program*). Artinya, desain program KUR tidak menjadikan rumah tangga miskin (RTM) sebagai sasaran utama penerima KUR (*targeted recipient*). Selain itu, dalam menjalankan program KUR, bank pelaksana tetap terikat dan harus mengikuti aturan-aturan *microprudential* perbankan, seperti NPL, LDR, CAR, dan GWM. Dalam kondisi yang demikian, cukup beralasan jika bank pelaksana lebih suka menyalurkan KUR kepada UMKM yang prospektif dan dipandang mampu mengembalikan pinjaman—yang pada umumnya dimiliki rumah tangga tidak miskin (P2E-LIPI, 2012). Sebaliknya, menyalurkan KUR ke UMKM milik rumah tangga miskin dipandang akan meningkatkan risiko bank melanggar prinsip-prinsip *microprudential*, seperti naiknya NPL.

Besaran penjaminan pemerintah sebesar 70–80% juga diterjemahkan perbankan bahwa mereka harus menanggung sendiri kemungkinan terjadinya kredit macet (NPL) sekitar 20–30%. Untuk meminimalkan kenaikan NPL, muncul kecenderungan dari bank pelaksana untuk tetap mensyaratkan agunan kepada UMKM yang mengajukan KUR. Masalahnya, RTM sering kali tidak memiliki sesuatu (yang menurut bank) bisa dijadikan agunan (P2 Ekonomi LIPI, 2012).

Pada tataran implementasi, hanya sebagian kecil KUR yang terdistribusi ke wilayah Indonesia bagian timur (IBT) dan ma-

sih rendahnya alokasi KUR pada sektor pertanian. Masalahnya, kemiskinan di Indonesia cenderung terkonsentrasi di wilayah IBT tersebut. Secara sektoral, proporsi penduduk miskin juga cenderung berada di perdesaan dan bekerja di sektor pertanian. Dengan demikian, ketidakmampuan program KUR menjangkau wilayah perdesaan di IBT dan sektor pertanian akan mengurangi kemampuan program ini untuk secara langsung terlibat dalam penanggulangan kemiskinan. Permasalahan pada tataran konsep dan implementasi ini membuat RTM pemilik UMKM yang bisa mengakses program KUR masih sangat terbatas. Misalnya, P2 Ekonomi LIPI (2012) menyimpulkan, hanya 15% dari 150 responden penerima KUR yang disurvei memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan. Penelitian Kartika (2012) menunjukkan kesimpulan yang kurang-lebih sama, yakni penerima KUR terkonsentrasi pada Desil 3 dan Desil 7. Kebanyakan RTM boleh jadi ada pada Desil 1 dan Desil 2. Sayangnya, proporsi KUR yang tersalur ke Desil 1 dan 2 hanya kurang dari 12% dari total penerima KUR (Gambar 4.9).

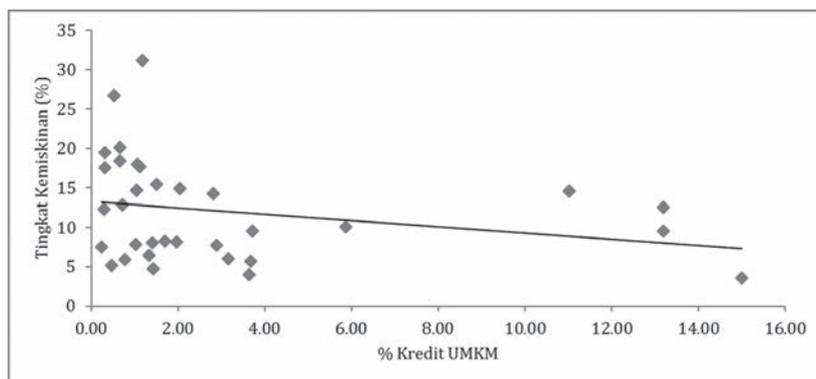


Sumber: TNP2K, 2012

**Gambar 4.9** Distribusi Penyaluran KUR Menurut Kelompok Desil Pengeluaran

Mengandalkan kredit UMKM, seperti KUR, untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan sebenarnya tidak sepenuhnya salah karena memiliki basis empiris yang cukup kuat. Studi P2 Ekonomi LIPI (2014) menunjukkan terdapat korelasi yang kuat antara tinggi-rendahnya kredit UMKM dan tinggi rendahnya tingkat kemiskinan di satu provinsi. Semakin rendah proporsi kredit UMKM, seperti di Provinsi Papua, Papua Barat, Maluku, NTB, dan NTT, semakin tinggi tingkat kemiskinan yang terjadi, atau sebaliknya (Gambar 4.10).

Dalam teori keuangan mikro, tingginya kredit UMKM akan meningkatkan akses finansial yang kemudian akan mendorong kemampuan UMKM melakukan ekspansi usaha dan memperkuat daya tahannya terhadap berbagai gejolak social-ekonomi (*socio-economic shocks*) yang terjadi, seperti gejolak inflasi, kematian, sakit, dan gagal panen. Tingginya akses terhadap kredit skala kecil ini selanjutnya akan meningkatkan kemampuan UMKM dalam menciptakan sumber pendapatan dan kesempatan kerja bagi RTM. Dalam konteks hubungan tidak langsung seperti inilah sebenarnya kredit UMKM, seperti KUR, memiliki peran strategis dalam membantu mengatasi permasalahan kemiskinan.



Sumber: P2 Ekonomi LIPI, 2014

**Gambar 4.10** Hubungan Antara Proporsi Kredit UMKM dan Tingkat Kemiskinan

## Catatan Kritis terhadap Skema Baru Program KUR 2015–2016

Setelah terhenti selama delapan bulan, sejak Agustus 2015 program KUR kembali diimplementasikan dengan beberapa perubahan yang cukup fundamental (Tabel 4.4). Misalnya, meskipun program KUR tetap dipertahankan sebagai instrumen pemberdayaan UMKM, fokusnya mengalami perubahan yang cukup substansial. KUR periode 2007–2014 menjadi bagian dari program percepatan penanggulangan kemiskinan. Sementara KUR 2015–2016 lebih diarahkan sebagai stimulus untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang saat ini sedang melambat. Selain itu, pemerintah tidak lagi menyediakan subsidi penjaminan seperti yang selama ini dilakukan dan menjadi karakter utama KUR periode 2007–2014. Sebagai penggantinya, pemerintah menyediakan subsidi suku bunga. Penjaminan, meskipun tetap diberlakukan, prosesnya ditentukan melalui mekanisme *business to business* antara bank pelaksana dan perusahaan penjaminan.

Dengan menggunakan subsidi bunga, pemerintah kemudian menekan suku bunga KUR mikro dan KUR retail masing-masing dari 22% dan 14% menjadi 12% pada 2015, kemudian menjadi 9% pada 2016 dan 7% pada 2017. Negosiasi yang dilakukan pemerintah dengan pihak perbankan menyepakati bahwa tingkat suku bunga pasar untuk KUR mikro adalah 19%, sedangkan untuk KUR retail 15%<sup>11</sup>. Dengan demikian, untuk KUR mikro, subsidi bunga yang ditanggung pemerintah adalah 7% pada 2015 dan 10% pada 2016. Sementara itu, tanggungan subsidi pemerintah untuk KUR retail adalah 3% pada 2015 dan 5,5% pada 2016.

Implementasi KUR periode 2015–2016 juga ditandai dengan pemberlakuan SIKP (Sistem Informasi Kredit Program). SIKP merupakan pangkalan data calon debitur KUR yang secara konsep

---

<sup>11</sup> Pada 2016, suku bunga pasar untuk KUR retail ditetapkan menurun dari 15% menjadi 14,5%.

bisa di-*entry* tidak hanya oleh bank pelaksana, tetapi juga oleh kementerian teknis, pemerintah daerah, dan perusahaan penjaminan. Setiap identitas debitur KUR harus tercatat sebagai calon debitur di SIKP. Jika tidak tercatat, pemerintah memiliki hak untuk tidak membayar subsidi bunga terhadap debitur KUR itu.

**Tabel 4.4** Perbedaan dan Persamaan KUR Periode 2007–2014 dengan KUR Periode 2015–2016

Indikator	KUR 2007–2014	KUR 2015	KUR 2016
Skema dan Tarif	Penjaminan: IJP 3,25%	Subsidi bunga: 7% (Mikro), 3% (Retail), 12% (TKI)	Subsidi bunga: 10% (Mikro), 5,5% (Retail), 12% (TKI)
Tingkat Bunga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KUR mikro maksimum 22%/pa efektif</li> <li>• KUR retail maksimum 13%/pa efektif</li> </ul>	KUR mikro dan KUR retail maksimum 12%/pa efektif	KUR mikro dan retail maksimum 9%/pa efektif
Plafon dan Tenor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plafon tidak di atur</li> <li>• Tenor: Kredit Investasi (KI) 5 tahun dan Kredit Modal Kerja (KMKP) 3 tahun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sulpesi untuk KUR mikro maksimum Rp75 juta</li> <li>• Tenor: KI 4 tahun dan KMKP 2 tahun</li> </ul>	
Agunan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agunan pokok: kegiatan usaha</li> <li>• Agunan tambahan tidak ada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agunan pokok: kegiatan usaha</li> <li>• Agunan tambahan: sesuai dengan penilaian bank, tanpa perikatan</li> </ul>	
Target group	Usaha produktif, layak, tetapi belum <i>bankable</i>	Usaha mikro produktif, layak, dan belum memenuhi persyaratan agunan	

Indikator	KUR 2007–2014	KUR 2015	KUR 2016
Cakupan Penjaminan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sektor prioritas (pertanian, perikanan, industri kecil dan TKI) mendapat jaminan hingga 80%.</li> <li>• Sektor non-prioritas mendapat jaminan sampai dengan 70%.</li> </ul>	Kesepakatan antara bank pelaksana dan perusahaan penjaminan	
Sektor	Mikro seluruh sektor	Mikro di sektor pertanian, perikanan, industri pengolahan dan perdagangan terkait	
Basis data dan sistem online	Basis data dan <i>online system</i> belum terbangun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengembangan SIKP secara bertahap dengan <i>server</i> di Kemenkeu</li> <li>• Bank wajib membangun <i>online system</i></li> </ul>	
Pengecekan SID	KUR mikro tidak perlu cek SID	KUR mikro perlu cek SID	

Sumber: Kemenko Perekonomian, 2016

Bank pelaksana juga dibatasi hanya mencakup segelintir bank, seperti BRI, Mandiri, BNI, dan dua BPD (NTT dan Kalimantan Barat)<sup>12</sup>, dengan target penyaluran pada 2015 sebesar Rp30 triliun<sup>13</sup>. Pada 2016, seiring dengan peningkatan target penyaluran menjadi sebesar Rp100–120 triliun, pemerintah menambah lagi pelaksana tidak hanya sebatas bank, khususnya BPD (Bank Nagari, Bank Jateng, Bank Kalsel, Bank

<sup>12</sup> Pada saat pelaksanaan KUR periode 2015, pemerintah juga mengangkat Bank Sinarmas sebagai pelaksana yang fokus pada penyaluran KUR TKI.

<sup>13</sup> Distribusi target penyaluran adalah BRI Rp21,4 triliun (KUR mikro Rp17 triliun, KUR retail Rp4 triliun, KUR TKI Rp0,4 triliun); Mandiri Rp3,2 triliun (KUR mikro Rp1 triliun, KUR retail Rp2 triliun, KUR TKI Rp0,2 triliun); BNI Rp3,2 triliun (KUR mikro Rp1 triliun, KUR retail Rp2 triliun, KUR TKI Rp0,2 triliun); BPD Rp2,2 triliun (KUR mikro Rp1 triliun, KUR retail Rp 1 triliun, KUR TKI Rp0,2 triliun).

Aceh, Bank Kalteng, BPD Bali, Bank Sumsel Babel, Bank Riau Kepri, Bank Jambi, Bank NTB, dan BPD DIY), tetetapi juga lembaga keuangan nonbank/LKNB (seperti BCA Finance, Adira Finance, Federal International Finance, Mega Central Finance) (Tabel 4.5).

**Tabel 4.5** Target Penyaluran KUR Menurut Bank Pelaksana, 2016

Penyaluran	KUR Mikro (Rp Miliar)	KUR Retail (Rp Millar)	KUR Penempatan (Rp Miliar)	Total (Rp Miliar)
BRI	61.000	6.000	500	67.500
Bank Mandiri	1.000	11.000	1.000	13.000
BNI	500	10.000	1.000	11.500
Bank Umum Lainnya	1.500	1.000	1.500	4.000
BPD	1.500	1.000	-	2.500
LKNB	500	1.000	-	1.500
<b>TOTAL</b>	<b>66.000</b>	<b>30.000</b>	<b>4.000</b>	<b>100.000</b>

Sumber: Kemenko Perekonomian, 2016

Catatan statistik menunjukkan bahwa realisasi penyaluran KUR 2015 tidak setinggi seperti yang sebelumnya ditargetkan pemerintah (Tabel 4.6). Lebih dari itu, pada 2015, akselerasi penyaluran KUR mikro dan KUR retail memiliki pola pencapaian yang berbeda. Di satu sisi, penyaluran KUR mikro jauh di bawah target dan hanya berada di level 74,2% dari target yang ditetapkan. Di sisi yang lain, penyaluran KUR retail justru melebihi target, mencapai angka 108% dari target yang ditetapkan. Namun, terlepas dari periode waktu penyaluran yang relatif singkat, pola pencapaian dua tipe KUR yang berbeda mengindikasikan bahwa menyalurkan KUR mikro relatif lebih sulit dibandingkan menyalurkan KUR retail. Masalah ini penting menjadi perhatian karena, pada 2016, penyaluran KUR Mikro naik 3,3 kali lipat, dari Rp20 triliun menjadi Rp66 triliun.

**Tabel 4.6** Penyaluran KUR Periode 14 Agustus–31 Desember 2015

Bank	KUR Mikro		KUR Retail		KUR TKI	
	Capaian (Rp Juta)	Proporsi dari Target (%)	Capaian (Rp Juta)	Proporsi dari Target (%)	Capaian (Rp Juta)	Proporsi dari Target (%)
BRI	13,404,510	78,90	2,799,395	70	595	0,15
Mandiri	675,480	67,5	2,830,260	142	638	0,32
BNI	15,805	1,58	3,026,878	151	1,580	0,79
Sinarmas	0	0	0	0	1,910	0,96
TOTAL	14,095,795	74,2	8,656,533	108	4,723	0,47

Sumber: Diolah dari Kemenko Perekonomian, 2016

Meskipun tidak mencapai target, dilihat dari beberapa indikator, seperti rata-rata jumlah nasabah per bulan dan rata-rata pinjaman per nasabah, KUR 2015 sebenarnya lebih ekspansif dibandingkan KUR 2007–2014. Secara rata-rata, KUR 2015 mampu menyalurkan kredit untuk 230.752 orang per bulan, lebih tinggi dibandingkan KUR 2007–2014, yang hanya mampu menyalurkan KUR untuk 212.841 orang per bulan. Rata-rata kredit per nasabah pada KUR 2015 juga lebih tinggi dibanding dengan rata-rata kredit per nasabah pada KUR 2007–2014 (Tabel 4.7).

Dalam kaitan dengan kenaikan rata-rata jumlah nasabah per bulan, penyebabnya ada kemungkinan adalah suku bunga (*cost of fund*) yang lebih rendah menekan risiko pinjaman ke bawah sehingga menarik minat nasabah baru untuk mengakses KUR. Sementara itu, dalam kaitan dengan kenaikan rata-rata kredit per nasabah, faktor penyebabnya ada kemungkinan adalah, *pertama*, bank pelaksana memberikan suplesi terhadap nasabah KUR (*existing borrowers*) mereka. *Kedua*, penurunan suku bunga menekan *cost of fund* menjadi rendah sehingga nasabah terstimulasi mengajukan pinjaman dengan nominal yang lebih besar.

**Tabel 4.7** Pinjaman KUR per Nasabah dan Debitur per Bulan, 2015

Keterangan	KUR 2007–2014	KUR 2015
Rata-rata Kredit per nasabah:		
• KUR Mikro (juta)	8,4	14,9
• KUR Retail (juta)	79,1	146,1
Rata-rata jumlah debitur per bulan m (orang)	212.841	230.752

Sumber: Diolah dari Kemenko Perekonomian, 2016

Terdapat beberapa catatan penting dari implementasi KUR 2015–2016. *Pertama*, di satu sisi, perubahan model subsidi dari penjaminan melalui imbal jasa penjaminan (IJP) sebesar 3,25% menjadi subsidi suku bunga dengan tingkat yang semakin meningkat (pada 2015–2016, subsidi bunga KUR mikro meningkat dari 7% menjadi 10%, sedangkan KUR retail naik dari 3% menjadi 5,5%) menambah beban subsidi yang menjadi tanggungan keuangan negara. Di sisi lain, penerimaan bunga KUR (*interest based income*) perbankan juga menurun. Misalnya, untuk KUR mikro, penerimaan bunga perbankan menurun dari 22% menjadi 19%. Hal ini berarti peningkatan beban keuangan negara dan penurunan penerimaan perbankan harus benar-benar mendorong KUR menjadi instrumen yang efektif dalam proses pemberdayaan UMKM.

*Kedua*, Pada 2015, jumlah UMKM dalam kategori *feasible-unbankable* adalah 17,42 juta UMKM, terdiri atas 261.700 usaha kecil dan 17,16 juta usaha mikro (Menko Perekonomian, 2015). Pada tahun yang sama, akumulasi nasabah KUR sejak 2007 telah mencapai angka 13.479.299 orang. Jika target indikatif pemerintah untuk penyaluran KUR 2016 tercapai (nasabah baru tercipta sebanyak 6 juta orang), pada akhir 2016 akumulasi nasabah KUR akan mencapai 19.479.299 orang. Dengan demikian, pada akhir 2016, jumlah nasabah KUR akan jauh lebih banyak dibandingkan jumlah UMKM dalam kategori *feasible-unbankable*, dengan rasio mencapai angka 111,8%.

Dari perspektif kebijakan, tingginya rasio nasabah KUR terhadap UMKM dalam kategori *feasible-unbankable* memberikan tantangan tersendiri. Pemerintah dituntut untuk membenahi program-program pemberdayaan UMKM yang sifatnya non-keuangan sehingga program-program itu benar-benar mampu mendorong peningkatan status UMKM yang saat ini masuk kategori *not feasible-unbankable* dengan jumlah sekitar 40 juta (Menko Perekonomian, 2015) agar naik kelas ke kategori *feasible-unbankable*. Jika pemerintah gagal mendorong peningkatan peringkat UMKM dalam kategori *not-feasible-unbankable*, KUR akan berputar-putar di nasabah yang itu-itu juga.

*Ketiga*, penurunan suku bunga KUR bisa menimbulkan dua akibat. Di satu sisi, mendorong iklim kompetisi yang lebih *fair* di pasar kredit UMKM. Perbankan yang tidak mau melakukan inovasi akan kalah dan tersisih dalam persaingan di pasar kredit UMKM. Hal ini tentu saja akan berdampak secara positif terhadap UMKM untuk mendapatkan pinjaman dengan suku bunga yang lebih murah. Di sisi lain, penurunan suku bunga juga bisa menimbulkan *crowding effect* terhadap kredit-kredit UMKM yang sifatnya lebih komersial. Perbankan akan berlomba-lomba menjadi pelaksana penyaluran KUR dan tidak tertarik mengembangkan skema kredit UMKM non-KUR yang lebih inovatif.

*Keempat*, berbeda dengan skema subsidi penjaminan pada KUR periode 2007–2014, skema subsidi bunga pada KUR periode 2015–2016 bersifat *one size fits all*. Artinya, tidak ada skema khusus, misalnya dengan memberikan subsidi bunga yang lebih tinggi, terhadap sektor-sektor yang dipandang berisiko, seperti sektor pertanian dan industri pengolahan. Implikasinya, perbankan boleh jadi akan menghindari sektor-sektor yang dianggap berisiko sehingga sektor-sektor dalam kategori berisiko ini akan tetap kesulitan mengakses KUR. *Kelima*, kapasitas institusi dan birokrasi di beberapa kementerian teknis dan pemerintah daerah untuk berpartisipasi dalam proses *entry* calon nasabah potensial ke dalam SIKP masih menjadi tanda tanya besar. Karena itu, kemungkinan

besar SIKP akan memuat calon nasabah yang berasal dari *entry* yang dilakukan perbankan.

## **Kesimpulan dan Rekomendasi Perbaikan**

Bab ini telah menganalisis desain kebijakan, kinerja program KUR selama 2007–2014 dan implementasi kebijakan baru program KUR sejak 2015. Beberapa kesimpulan dapat dikemukakan dalam bab ini. *Pertama*, terdapat catatan positif dan negatif (*mix outcomes*) dari pelaksanaan program KUR selama ini. Dari sisi positif, ada indikasi bahwa program KUR mampu memberdayakan UMKM yang telah bisa mengakses program ini. Beberapa studi empiris memang menunjukkan bahwa kinerja UMKM penerima KUR relatif lebih baik dibandingkan kinerja UMKM bukan penerima dilihat dari tingkat keuntungan, pendapatan, dan kepemilikan aset. Kinerja sebelum dan setelah menerima program KUR, kemampuan menciptakan kesempatan kerja, dan kepemilikan aset bisnis UMKM penerima KUR pun meningkat cukup signifikan. *Kedua*, soal kemampuan program KUR untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan masih menimbulkan tanda tanya. Proporsi RTM yang secara langsung bisa menikmati program ini relatif masih sangat kecil. Penyebabnya, di satu sisi, desain program KUR tidak menjadikan RTM sebagai sasaran. Di sisi yang lain, bank pelaksana terikat dan harus mematuhi aturan-aturan *microprudential* perbankan. Bank memiliki persepsi bahwa menyalurkan KUR ke UKM milik RTM akan meningkatkan risiko terjadinya kredit bermasalah.

Dalam tataran pelaksanaan, penyaluran program KUR yang bias terhadap sektor perdagangan dan terkonsentrasi di Indonesia bagian barat (IBB), khususnya Pulau Jawa, mengurangi kemampuan program ini mempercepat penanggulangan kemiskinan. Argumentasinya, secara kewilayahan, problem kemiskinan di Indonesia cenderung terkonsentrasi di wilayah IBT, sementara secara sektoral, proporsi penduduk miskin cenderung berada di perdesaan dan bekerja di sektor pertanian. Maka, ketidakmampuan

program KUR menjangkau wilayah perdesaan di IBT dan sektor pertanian akan mengurangi kemampuan program ini untuk secara langsung terlibat dalam pengentasan kemiskinan.

*Ketiga*, program KUR periode 2015–2016 memang lebih ekspansif dibandingkan KUR periode 2007–2014. Namun, beberapa kelemahan dalam desain KUR 2015–2016 akan berimplikasi terhadap munculnya fenomena *crowding out* di pasar kredit UMKM. Tidak adanya skema khusus yang bisa menjadi insentif bagi perbankan untuk menyalurkan KUR ke sektor-sektor yang berisiko, seperti sektor pertanian dan industri pengolahan, akan membuat sektor-sektor yang berisiko itu termarginalkan dari program KUR. Selain itu, efektivitas penyaluran KUR 2015–2016 akan optimal jika pemerintah mampu mendorong kenaikan peringkat UMKM dalam kategori *not feasible-unbankable* menjadi *feasible-unbankable*. Dalam kaitan ini, program pemberdayaan UMKM melalui KUR perlu mendapatkan dukungan dari program-program pemberdayaan nonfinansial, seperti aspek pemasaran dan akses terhadap teknologi serta informasi.

Perbaikan desain dan penguatan pelaksanaan program KUR penting untuk dilakukan jika program ini diharapkan lebih aktif menjadi bagian dari upaya untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan. Beberapa rekomendasi untuk memperbaiki desain dan pelaksanaan program KUR bisa dilihat di Tabel 4.8. Sebagai catatan penting, beberapa rekomendasi harus dilakukan secara sinergis, terintegrasi, dan pada waktu yang bersamaan ataupun dengan *sequence* yang jelas. Ini terjadi karena satu rekomendasi mendukung dan terkait dengan rekomendasi yang lainnya. Misalnya, melibatkan LKM dan koperasi sebagai pelaksana KUR harus dilakukan setelah LKM dan koperasi mendapatkan *rating* dari Lembaga Rating independen yang menilai kelayakan dan kemampuan LKM dan koperasi yang bersangkutan. Demikian pula mendesain skema KUR dengan basis kelompok, perlu dilakukan secara bersamaan dengan penguatan peran fasilitator untuk mendampingi dan memberi bimbingan terhadap penerima

KUR kelompok agar KUR benar-benar digunakan untuk kegiatan produktif.

Secara institusional, pelaksanaan rekomendasi juga membutuhkan penguatan pada tataran koordinasi (lihat Tabel 4.8). Penanggung jawab dan pelaksana rekomendasi kemungkinan akan tersebar di beberapa institusi. Karena itu, kesamaan pandangan dari tiap-tiap penanggung jawab dan pelaksana menjadi penentu efektivitas rekomendasi ini dapat diimplementasikan secara baik. Selanjutnya, penguatan peran dan kedudukan Komite Kebijakan KUR menjadi strategi untuk memperkuat koordinasi antara satu institusi dan institusi yang lainnya. Oleh karena itu, Komite Kebijakan KUR tidak hanya menjadi forum diskusi untuk membahas isu dan perkembangan pelaksanaan KUR, tetapi setiap keputusan Komite harus mengikat dan wajib dipatuhi seluruh pemangku kepentingan KUR.

**Tabel 4.8** Kerangka Rekomendasi Kebijakan

Masalah/ Tantangan	Rekomendasi
Peningkatan Jangkauan Program	<p>Sektoral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan proporsi KUR di luar sektor perdagangan dengan menggunakan sistem <i>referral</i> dari nasabah lama, tokoh keagamaan, dan tokoh masyarakat/adat.</li> <li>• Menyediakan skema KUR dengan basis kelompok, seperti melalui Gapoktan dan Kelompok Perajin.</li> </ul> <p><u>Geografis:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melibatkan LKM dan Koperasi melalui program <i>linkage</i>. LKM dan Koperasi yang akan dilibatkan harus memenuhi beberapa persyaratan, seperti memiliki kapasitas keuangan, berpengalaman dalam menyalurkan kredit mikro dan memiliki staf khusus (seperti <i>account officer</i>) yang mampu menangani KUR.</li> <li>• Mengimplementasikan <i>branchless banking</i> untuk memperluas penyaluran KUR sampai ke berbagai pelosok Indonesia.</li> </ul>

Masalah/ Tantangan	Rekomendasi
Kelembagaan dan Regulasi	<p><u>Microprudential:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaksasi (pelonggaran) aturan-aturan <i>microprudential</i> untuk program KUR, seperti NPL.</li> <li>• Sistem <i>monitoring</i> dan evaluasi dilakukan lebih ketat untuk mengantisipasi terjadinya <i>moral hazard</i> dari relaksasi aturan <i>microprudential</i>.</li> </ul> <p><u>Perusahaan Penjamin:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan kapasitas perusahaan penjaminan agar lebih berperan aktif dalam menilai calon nasabah potensial ataupun yang memiliki risiko tinggi.</li> </ul>
	<p><u>Lembaga Rating:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyediakan <i>rating</i> LKM dan Koperasi untuk memudahkan bank menyeleksi LKM yang akan dijadikan partner dalam program <i>linkage</i>.</li> <li>• Memperkuat perangkat hukum (<i>legal frameworks</i>) untuk mengantisipasi terjadinya perselisihan bisnis (<i>commercial disputes</i>) antara bank dengan LKM dan koperasi partnersnya.</li> </ul>
Pemberdayaan dan Sinergi	<p><u>Fasilitator:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penambahan dan penguatan peran fasilitator untuk mendampingi dan memberi bimbingan terhadap penerima KUR agar KUR benar-benar digunakan untuk kegiatan produktif.</li> <li>• Fasilitator memiliki tanggung jawab untuk mengembangkan <i>supply chain</i> dari usaha penerima KUR.</li> </ul> <p><u>Sinergi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan sinergi antara program KUR dan berbagai program pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat miskin, seperti program peningkatan pendidikan dan keterampilan, kesehatan, kewirausahaan serta pemberdayaan kelembagaan sosial.</li> </ul>

## Daftar Pustaka

- Adam, L. (2010). The role of SMEs in the Indonesia industrialization. *Economic and Finance in Indonesia*, 45(1), 15–30.
- \_\_\_\_\_. (2009). *The economic role of inter-firm networks in the development of SMEs*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.
- Bhasin, B. B., & Venkataramany, S. (2011). Globalization of entrepreneurship: Policy consideration for SME development in Indonesia. *International Business and Economic Research Journal*, 9(4), 95–103.
- Firdausy, C. M. (2005). Roles, problems and policies of the Indonesian small and medium enterprises in globalization. Dalam C. Tisdell (Ed.), *Globalization and world economic policies: Effect and policies responses of nations and their grouping*, 249–272. New Delhi: Serial Publication.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2014). *Kendala dan tantangan penyaluran kredit usaha rakyat*. Makalah dipresentasikan dalam Nasional Workshop Mengenai KUR, Jakarta, 25 November.
- Nugroho, A. E. (2011). *Microfinance development in indonesia market segmentation, social capital and welfare outreach to the poor in rural Java*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.
- P2 Ekonomi LIPI. (2012). *KUR di era otonomi daerah: Membangun sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah daerah, dan komunitas dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM*. (Laporan Penelitian). Jakarta: P2E-LIPI.
- TNP2K. (2014a). *An analysis on the impact of the increasing number of participating banks that provide the KUR likro loans*. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. (2014b). *An analysis on the impact of the increasing number of participating banks that provide the KUR mikro loans*. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Kredit usaha rakyat untuk sektor prioritas*. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. (2011). *TNP2K internal report on profile of micro, small and medium enterprises based on BPS-statistics Indonesia data*. Jakarta.
- Yamamoto, I. (2001). The dynamism of small and medium enterprise and inter-firm linkage in Indonesia. *Nippon*, 5(1), 1–23.



# Peran Pemerintah Daerah dalam Mendukung Program Kredit Usaha Rakyat

Oleh: Bahtiar Rifai

Pelaksanaan otonomi daerah sejak 2001 memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah (pemda) untuk mengelola perekonomian dan keuangan daerah. Kewenangan ini diharapkan mengurangi ketergantungan sumber pembiayaan pembangunan pemda kepada pemerintah pusat. Realitasnya, belum banyak pemda yang mampu mengembangkan potensi ekonomi yang dimiliki daerah. Banyak persoalan yang dihadapi oleh pemda dalam membangun perekonomiannya, dari persoalan keterbatasan PAD, pelayanan publik yang rendah, hingga pengelolaan sumber daya manusia yang belum optimal. Sementara itu, pembiayaan APBD terserap sebagian besar untuk belanja rutin, seperti gaji pegawai dan penyelenggaraan pemerintahan. Sebaliknya, porsi pelayanan publik, pembiayaan infrastruktur dasar, dan pengembangan ekonomi, terutama usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), relatif terbatas. Hal tersebut tecermin dari terbatas-

nya program pengembangan sektor produktif masyarakat, seperti rendahnya anggaran untuk pemberdayaan, pendampingan serta penguatan kapasitas dan produktivitas UMKM.

Keberadaan UMKM sangat penting dalam mendukung perekonomian daerah karena memiliki basis produksi sumber daya lokal, penciptaan nilai tambah, dan penyerapan tenaga kerja. Sayangnya, sebagian besar UMKM masih menghadapi persoalan produktivitas, rendahnya kemampuan kewirausahaan, teknologi dan pemasaran serta keterbatasan akses pembiayaan dari perbankan. Mencermati permasalahan ini, berbagai program pemberdayaan UMKM telah dilakukan oleh pemerintah, seperti program-program kewirausahaan di berbagai kementerian dan lembaga, program Kelompok Usaha Bersama (KUB), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, Dana Bergulir dan Kredit Usaha Rakyat (KUR) serta Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE). Dalam konteks pembiayaan, program KUR difokuskan untuk meningkatkan akses UMKM yang belum *bankable* pada sumber pembiayaan perbankan. Melalui skema KUR mikro, program ini diharapkan dapat meningkatkan akses UMK terhadap sumber pembiayaan dengan bunga yang terjangkau dan persyaratan/prosedur yang lebih sederhana dibandingkan kredit komersial perbankan. Harapannya adalah akses pada program KUR akan meningkatkan kemampuan dan skala produksi UMK sehingga akan memperkuat keberlanjutan usaha mereka.

Bab ini bertujuan menganalisis peran pemda dalam mendukung pelaksanaan program KUR. Beberapa permasalahan akan dianalisis dalam bab ini, seperti performa dan permasalahan yang dihadapi oleh pemda, kendala/hambatan yang dihadapi pemda dalam mendukung KUR, serta kebutuhan dan harapan pengembangan kebijakan yang mendukung pelaksanaan KUR di daerah. Selanjutnya, ditutup dengan kesimpulan. Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Sementara itu, data dan informasi yang dianalisis bersumber dari data primer yang diperoleh melalui wawancara mendalam dan *focus group discussion/FGD* di Jawa Timur, Bengkulu, NTB, Yogyakarta.

## Kerangka Teori Peran Pemerintah dan Sinergi Kelembagaan dalam Pengentasan Kemiskinan dan Pembiayaan UMK

Meskipun KUR merupakan program nasional melalui sindikasi tiga pihak (pemerintah pusat, bank pelaksana, dan lembaga penjaminan), peranan pemda mutlak diperlukan. Peran strategis pemda dalam mendukung program KUR sangat diperlukan karena program ini menjadi salah satu prioritas pembangunan nasional (Inpres Nomor 1 Tahun 2010 dan Inpres Nomor 3 Tahun 2010). Lebih jauh, ditegaskan bahwa KUR tidak hanya instrumen ekonomi, tetapi juga instrumen sosial politik karena fungsinya sangat besar bagi pengembangan UMK dan penanggulangan kemiskinan. Karena itu, cukup beralasan jika keberhasilan pelaksanaan KUR menjadi salah satu bagian dari tanggung jawab pemda. Rapat Kerja Nasional di Denpasar pada 20 April 2011, yang melibatkan 13 pemda, bank dan lembaga penjaminan, Bank Indonesia (BI), dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) bertujuan menyusun rencana tindak perluasan KUR oleh pemda (Komite KUR, 2011). Bagian ini berusaha untuk menunjukkan kerangka teoretis pentingnya peran kelembagaan, terutama pemda, dalam mendukung program KUR.

Peran pemda dalam mendukung program KUR sangat dibutuhkan karena beberapa pertimbangan: *Pertama*, proporsi terbesar debitur dan calon debitur KUR berada di daerah dibandingkan di pusat, misalnya sektor-sektor primer yang sering kali belum tersentuh oleh pembiayaan formal yang terjangkau. *Kedua*, pemda memahami betul data dan karakteristik masyarakat setempat ataupun UMKM sehingga akan lebih mudah dalam melakukan sosialisasi, *monitoring*, ataupun evaluasi KUR. Pemerintah lokal juga sangat strategis dalam mengidentifikasi kebutuhan pengembangan lokal, memfasilitasi dalam jejaring, dan koordinasi pemberdayaan UMKM (Waterhouse dkk., 2006, 4). *Ketiga*, pengembangan UMKM merupakan bagian tanggung jawab pemda sehingga

identifikasi kebutuhan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan akan lebih responsif dan tepat sasaran, khususnya dalam aspek keterjangkauan. Realitasnya, peran pemda dalam mendukung pelaksanaan KUR di daerah masih belum seperti yang diharapkan.

## Pentingnya Sinergi Kelembagaan dalam Program Pengentasan Kemiskinan

Kemiskinan masih menjadi isu sentral dalam pembangunan di banyak negara. Menurut World Bank (2005), kemiskinan merupakan masalah sosial dari proses pembangunan yang harus diatasi secara bersama oleh pemangku kepentingan. Dalam konteks ini, partisipasi kelembagaan memiliki makna integrasi dan pengikatan partisipasi semua *stakeholder* dalam upaya penanggulangan kemiskinan. World Bank (2002, 237) menjelaskan bahwa partisipasi merupakan proses yang dilakukan pemangku kepentingan dalam memengaruhi dan mengontrol pengelolaan prioritas, pembuatan kebijakan, alokasi sumber daya, ataupun implementasi program. Terdapat empat elemen penting untuk menerjemahkan partisipasi kelembagaan (Eberlei, 2007, 3). *Pertama*, berbasiskan perlindungan hak. Partisipasi berkelanjutan membutuhkan beberapa fundamental hukum dan jaminan perlindungan sebagaimana hak warga negara dalam berpartisipasi dalam kehidupan berpolitik. Namun, realitasnya, dukungan kerangka peraturan/hukum masih sangat terbatas untuk mendorong partisipasi berbagai pemangku kepentingan dalam sebuah interaksi program pengentasan kemiskinan.

*Kedua*, berbasiskan aturan/kelembagaan; dalam hal ini skema pengentasan kemiskinan harus mampu diintegrasikan ke dalam struktur politik negara sehingga partisipasi antar-pemangku kepentingan didefinisikan secara jelas melalui dialog di tingkat pusat dan daerah. *Ketiga*, kemampuan merepresentasikan pemangku kepentingan yang kapabel melalui partisipasi aktif, dan *keempat*, diperlukan legitimasi atas skema pengentasan kemiskinan yang diakui oleh kelembagaan formal, seperti negara, sehingga tidak

berbenturan secara hukum ataupun kebijakan. Tanpa empat elemen tersebut, proses partisipasi akan berjalan dengan risiko seperti tidak lebih dari sebuah kebijakan *ad hoc*, kegiatan yang tidak berkelanjutan, serta bersifat tentatif dan rentan (Eberlei, 2007, 3).

Berbeda dengan Bank Dunia, pemerintah Kanada menempatkan peran pemda sebagai elemen strategis dalam pengentasan kemiskinan. Pemda tidak lagi hanya berfokus pada penyediaan infrastruktur, tetapi juga mulai membangun infrastruktur sosial yang mendukung pembangunan manusia, komunitas, dan masyarakatan. Dalam hal ini, pemda menyusun kebijakannya melalui penyusunan peraturan daerah atau terlibat langsung dalam pengembangan komunitas lokal sehingga dapat berkontribusi dalam jaring pengaman sosial yang berbasis inisiasi lokal (Melnychuk, 2013, 1). Lebih jauh, Melnychuk (2013) mempertegas tiga aspek penting yang sebaiknya dilakukan pemda dalam kerangka pengentasan kemiskinan. *Pertama*, penguatan pemahaman mengenai konsep pengurangan kemiskinan dan peranannya di antara pemerintah kabupaten, kota, dan provinsi. Dalam hal ini, pemda harus memahami betul tugas, tanggung jawab, dan posisinya dalam ranah interaksi antarlevel pemerintahan yang ada. *Kedua*, adanya tantangan yang dihadapi oleh pemda terkait dengan keterbatasan kapasitas keuangan daerah yang berbasis dari pajak. *Ketiga*, dengan demikian, strategi lain yang dapat ditempuh adalah mendorong pelibatan yang lebih besar dari pemerintah daerah di dalam komunitas yang ada, dan didukung dengan anggaran dari pemerintah pusat untuk menciptakan infrastruktur yang dibutuhkan dalam mendukung program tersebut.

Merujuk pada beberapa literatur di atas, menjadi sangat penting bagi pemda untuk memiliki skema penanggulangan kemiskinan daerah dengan mengacu kebijakan nasional. Skema pengentasan kemiskinan ini tecermin dalam visi-misi kepala daerah, renstra pembangunan daerah, ataupun diwujudkan ke dalam masterplan pembangunan daerah. Konsep/skema pengentasan kemiskinan selanjutnya dioperasikan ke dalam beberapa tahapan,

yaitu: (1) Mengintegrasikan dan menyinergikan berbagai program dan kegiatan pengentasan kemiskinan di antara satuan kerja pelaksana daerah (SKPD) ataupun pemangku kepentingan yang lain, seperti akademisi dan swasta, termasuk berbagai data dan target kegiatan sehingga mampu mengurangi tumpang-tindih kebijakan; (2) Menetapkan skala prioritas dalam pengentasan kemiskinan yang terintegrasi dalam program pembangunan daerah; (3) Mengintegrasikan ke dalam penganggaran daerah (APBD) sehingga memastikan ketersediaan pembiayaan atas program dan kegiatan pengentasan kemiskinan yang akan dilakukan; (4) Menyusun mekanisme dan prosedur kerja sama di antara pemangku kepentingan dalam mengimplementasikan program dan kegiatan tersebut, yang dikuatkan melalui surat keputusan kepala daerah ataupun peraturan daerah setempat; (5) Menyusun tim *monitoring* dan evaluasi/monev (representasi dari berbagai pemangku kepentingan) untuk memudahkan dalam memonitor dan mengukur kinerja atas implementasi program dan kegiatan pengentasan kemiskinan. Tim tersebut sekaligus mengintegrasikan hubungan pusat-daerah sebagai upaya sinergi antara kebijakan pusat dan daerah. (6) Menindaklanjuti hasil evaluasi atas kinerja melalui reformulasi dan perbaikan kebijakan ke depannya. Diharapkan melalui pendekatan tersebut, kebijakan pengentasan kemiskinan di tingkat daerah dapat terintegrasi dengan kebijakan pusat, berkelanjutan, dan sinergi antar-pemangku kepentingan yang ada. Mekanisme tersebut berpeluang memberikan partisipasi dan kewenangan yang lebih luas kepada pemda sehingga inovasi-inovasi atas model-model pengentasan kemiskinan dapat tumbuh dan berkembang.

Dalam konteks ini, KUR, sebagai salah satu komponen penting dalam kerangka kebijakan pengentasan kemiskinan, mengharuskan sinergi yang baik antara pemerintah daerah dan kelembagaan kunci (bank pelaksana, lembaga penjaminan, dan pemerintah pusat) dalam pelaksanaan program tersebut. Proses sinergi ini dapat dilakukan pada tataran sosialisasi program KUR

yang melibatkan pemda, penyediaan informasi, dan *database* UMK kepada bank pelaksana, sinergi program pemberdayaan UMK oleh pemda dengan program KUR, dan sebagainya.

## Peran Keuangan Mikro dalam Pengurangan Kemiskinan

Selain melalui paket-paket kebijakan secara langsung (subsidi, bantuan dan hibah, asuransi serta pembangunan infrastruktur), pengentasan kemiskinan juga dapat dilakukan dengan meningkatkan akses pembiayaan kepada masyarakat miskin (Bashir dkk., 2012). Hal ini dikarenakan di negara berkembang, kemampuan perbankan serta lembaga keuangan formal dan informal (rentenir) dalam melayani populasinya hanya mencapai 5–20% (Hubka & Zaidi, 2005, 4). Pembiayaan mikro dipandang cukup efektif dalam meningkatkan kapasitas keuangan masyarakat miskin karena fleksibilitas, jangka waktu yang pendek, agunan yang fleksibel (seperti sosial kolateral), serta ditujukan untuk usaha-usaha mikro. Model *joint liability* dalam pembiayaan kredit mikro berkelompok mampu menciptakan insentif yang dinamis, meningkatkan kapasitas pembiayaan, sistem cicilan yang teratur, serta alternatif agunan. Konsep ini mampu mengurangi risiko kredit macet akibat asimetris informasi, *moral hazard*, mendorong inisiasi audit dan pengawasan, serta mendorong untuk membayar cicilan (*repayment*) akibat penerapan sanksi sosial (Hubka & Zaidi, 2005, 4).

Pembiayaan mikro dipandang berpotensi meningkatkan kesejahteraan debitur miskin dan berpendapatan rendah meskipun beberapa penelitian masih ragu akan mekanismenya. Di Indonesia, misalnya, Lembaga Keuangan Mikro (LKM) mampu membantu meningkatkan pembiayaan kesehatan untuk mengurangi kerentanan. Sementara di Thailand Utara, penyaluran kredit mikro oleh Organisasi Non-Pemerintah (ONP) berpotensi mendorong kesejahteraan rumah tangga miskin. Lebih jauh, Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) menyimpulkan bahwa pembiayaan mikro berperan efektif mengurangi kemiskinan melalui pening-

katan pendapatan rumah tangga, kemampuan tabungan, dan meningkatkan konsumsi rumah tangga. Dari sisi sosial, mampu meningkatkan kualitas kesehatan (nutrisi, kualitas kehidupan, dan imunisasi), partisipasi pendidikan serta kesetaraan gender (Hubka & Zaidi, 2005, 5–6).

Tantangan terbesar dalam keuangan mikro adalah bagaimana menciptakan keberlanjutan melalui *scaling-up* pelayanan sehingga meningkatkan jangkauan yang lebih luas (jumlah individu yang terlayani), dampaknya terhadap peningkatan kesejahteraan debitur, dan kedalaman (kemampuan pelayanan) kepada masyarakat termiskin (*chronic poverty*). Oleh karena itu, tujuan keuangan mikro tidak hanya untuk menjangkau masyarakat miskin pada tahap moderat (yang umumnya ditetapkan sebagai target), tetapi juga masyarakat termiskin. Konsekuensinya adalah dibutuhkan mobilisasi pendanaan yang cukup besar untuk mewujudkan hal tersebut. Pemerintah menghadapi kendala dalam pembiayaan program keuangan mikro akibat keterbatasan kapasitas anggaran yang dimiliki. Hal ini kemudian mengarahkan pada penguatan peran lembaga keuangan formal (seperti bank-bank komersial) yang memiliki kapasitas finansial yang lebih besar untuk memberikan pelayanan kredit mikro (Hubka & Zaidi 2005, 10). Dalam praktiknya, pembiayaan tersebut dapat dilakukan secara langsung (operasionalisasi perbankan) dengan membentuk unit khusus ataupun *channeling*. Namun, dalam pelayanan perbankan formal, ketepatan sasaran menjadi sangat penting untuk dilakukan, khususnya terhadap kelompok masyarakat miskin berpendapatan rendah dengan UMKM yang dimilikinya (Mbogo & Ashika 2011, 18). Aksesibilitas pembiayaan mikro yang dilakukan oleh unit khusus mikro diharapkan dapat mewujudkan ketepatan sasaran sehingga mampu mengatasi permasalahan keuangan keluarga atau peningkatan kesejahteraan penerima kredit mikro tersebut (Bashir dkk., 2012, 3).

Di sisi lain, pelaksanaan program kredit mikro oleh pemerintah sering kali dihadapkan pada dilema antara tujuan mengurangi

kemiskinan dan upaya untuk mewujudkan keberlanjutan kredit program ataupun LKM. Apabila kredit mikro difokuskan pada pengurangan kemiskinan (sasaran masyarakat miskin dan hampir miskin), terdapat risiko terjadinya kredit macet (*non-performing loan/NPL*) akibat keterbatasan debitur UMKM untuk membayar cicilan. Implikasinya, pada saat NPL tinggi, program kredit mikro tidak dapat berkembang secara berkelanjutan. Sebaliknya, pelayanan kredit mikro dapat terus berkembang apabila berfokus pada debitur-debitur yang memiliki kapasitas pengembalian kredit yang baik, yaitu masyarakat bukan miskin. Artinya, program kredit mikro dapat berkelanjutan bila memfokuskan pelayanan kepada debitur nonmiskin sehingga berpotensi mengesampingkan sasaran program untuk pengurangan kemiskinan.

Meskipun demikian, tidak sedikit negara yang menempatkan kredit mikro untuk penanggulangan kemiskinan dengan dua pertimbangan. *Pertama*, terdapat sektor-sektor yang masih berpotensi memiliki *repayment capacity* yang lebih baik dan dilakukan sebagian oleh masyarakat (misalnya sektor perdagangan, industri, dan jasa). *Kedua*, program kredit mikro sering kali digunakan sebagai instrumen politik untuk meningkatkan popularitas di masyarakat (Sane & Thomas, 2011, 8). Misalnya, yang terjadi di Zimbabwe, intervensi pemerintah hanya bersifat retorika, dan realitasnya sulit diakses oleh para pelaku usaha. Hal ini justru sering digunakan sebagai bagian dari kebijakan politik untuk menarik simpati di masyarakat dengan publikasi besar-besaran. Mayoritas kebijakan dan ketentuan yang berkaitan dengan UKM dilakukan untuk mendukung kebutuhan politik (khususnya pada saat pemilihan umum) (Maunganidze, 2013, 1). Lebih jauh, pada saat program kredit mikro digunakan sebagai bagian dari alat politik, intervensi yang dilakukan dalam operasionalisasi penyaluran pembiayaan mikro justru mengurangi kapasitas pengembalian kredit sehingga berisiko terhadap keberlanjutan program (Hubka & Zaidi, 2005).

Realitasnya, intervensi politik dalam mengimplementasikan program kredit mikro sulit dihindari karena sebagian besar pro-

gram tersebut merupakan inisiasi dari pemerintah. Akan tetapi, beberapa hal perlu diperhatikan oleh pemerintah pada saat melakukan intervensi agar kredit mikro dapat berkembang sebagaimana tujuan awal, yaitu: (1) Penetapan fokus sasaran yang jelas dari kebijakan tersebut, apakah untuk pengentasan kemiskinan, keberlangsungan program, atau bagian dari pembangunan untuk mendukung program pemerintah yang lain; (2) Penetapan siapa target penerima manfaat dari kebijakan tersebut, apakah masyarakat miskin, hampir miskin, atau berfokus pada kelompok yang memiliki kapasitas untuk mengembalikan/mencicil; (3) Penetapan yang jelas siapa yang bertanggung jawab dan pelaksana dari kebijakan tersebut, apakah diserahkan kepada mekanisme pasar atau melalui instrumen pemerintah (seperti kementerian teknis, pemda, dan dinas terkait), LSM, atau kolaborasi antar-pemangku kepentingan. (4) Penggunaan dasar hukum yang jelas dari kebijakan tersebut, apakah termasuk kewenangan di tingkat pusat atau di tingkat daerah; serta (5) Adanya ketersediaan ruang untuk merevisi kebijakan guna mengakomodasi perubahan yang berkembang di masa mendatang sehingga lebih dinamis dan responsif terhadap kebutuhan yang ada (Sane & Thomas, 2011, 11).

Dalam perkembangannya, pemerintah menyadari keterbatasan yang dimiliki sehingga membutuhkan mitra-mitra/*stakeholder* lain dalam mengimplementasikan program kredit mikro. Hal ini terjadi karena *core business* pemerintah lebih pada penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Untuk mengurangi dilema pelaksanaan program kredit mikro, pemerintah dapat mendorong pihak-pihak yang lebih berkompeten dan memiliki kapasitas bisnis untuk terlibat aktif dalam skema kredit mikro. Hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemda adalah menerapkan peraturan dan perundangan yang mendorong kemudahan masuk ke pasar dan kompetisi dalam pasar keuangan mikro sehingga membuka kesempatan perbankan dan lembaga keuangan mikro berkontribusi dalam pasar kredit mikro. Dalam melaksanakan hal tersebut, menteri keuangan, bank sentral, dan lembaga pe-

merintah yang lain sebaiknya mengenali *microfinance* sebagai aktivitas keuangan yang sah dan masuk ke sistem keuangan dengan menempuh beberapa kebijakan berikut ini (Dufflos & Imboden, 2004; Hubka & Zaidi, 2005).

*Pertama*, penyusunan kerangka peraturan perundangan terkait yang bertujuan menjaga kehati-hatian dan integritas sistem pembiayaan, meningkatkan kapasitas dan kapabilitas pembiayaan mikro, mengintegrasikan dengan sektor keuangan formal, serta menciptakan iklim bisnis yang kondusif. *Kedua*, upaya konsisten untuk meningkatkan iklim bisnis yang kondusif, seperti menjaga stabilitas makroekonomi melalui kebijakan moneter dan fiskal yang sesuai, memperkuat sistem perbankan, membangun infrastruktur khususnya di perdesaan, mendorong pengembangan sistem dan mekanisme penilaian kredit serta mengintegrasikan sistem registrasi dan pelaporan mengenai aset yang dimiliki rumah tangga miskin. Pada era 1990-an, di India terjadi gejala inflasi mencapai 3 digit sehingga berdampak pada fluktuasi suku bunga yang mengganggu institusi keuangan mikro (*microfinance institutions* atau MFIs) dan membingungkan para debitur.

*Ketiga*, mengurangi persaingan tidak sehat dari lembaga-lembaga pembiayaan umum dengan cara memastikan transparansi serta mendorong mekanisme pasar melalui penyediaan laporan keuangan dan laporan tahunan untuk kredit mikro program pemerintah. *Keempat*, kemampuan pemerintah untuk dapat melibatkan sektor swasta dalam memformulasikan strategi pengurangan kemiskinan, khususnya keunggulan peranannya dalam pembangunan sektor keuangan, termasuk *microfinance*. Peran aktif sektor swasta sebaiknya membantu melekatkan *microfinance* secara kuat dalam sistem keuangan dengan aktor non-pemerintah dan swasta berperan memimpinya.

*Kelima*, jika memungkinkan dan dibutuhkan, pemerintah dapat merestrukturisasi kerangka peraturan perundangan untuk memberikan izin institusi keuangan menawarkan pelayanan keuangan kepada masyarakat miskin. Regulasi yang prematur atau

membatasi dapat menghambat inovasi. *Keenam*, pemerintah sebaiknya menginvestasikan kapasitas pengawasannya dalam sistem keuangan mikro. Di beberapa negara berkembang, bank memiliki keterbatasan dalam pengawasan. Sementara itu, tidak ada lembaga penjaminan yang telah terlisensi yang dapat diawasi secara efektif.

Dari perspektif keuangan mikro, program kredit mikro diharapkan mampu memberikan keseimbangan antara peran pemerintah dan swasta, khususnya memberikan kepastian bagi dunia usaha dalam menjalankan pembiayaan mikro. Selain melalui kebijakan makroekonomi serta meletakkan tatanan dan rambu-rambu penyelenggaraan kredit mikro, pemerintah dapat turut serta mendorong pengembangan infrastruktur pembangunan untuk mengakselerasi kapasitas masyarakat miskin melalui skema non-pembiayaan mikro. Sementara perbankan dapat fokus dalam pelayanan kredit mikro kepada masyarakat miskin yang memiliki kecukupan *repayment capacity*. Hal tersebut sangat penting ketika pembiayaan mikro ditujukan untuk mengurangi kemiskinan tetapi tetap menjaga keberlangsungan program. Dengan kata lain, pemerintah tetap mendorong swasta untuk dapat melayani masyarakat miskin melalui mekanisme aturan main yang ditetapkan bersama antara pemerintah dan swasta, yaitu menyusun skema sesuai dengan karakter dan kebutuhan masyarakat miskin tetapi tetap menjaga prinsip kehati-hatian perbankan dengan memenuhi aturan perbankan yang berlaku guna mengendalikan besaran NPL. Meskipun kredit mikro tidak dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat miskin, setidaknya agenda pengurangan kemiskinan tetap dapat dijalankan dengan tetap memperhatikan keberlanjutan program.

Namun, sinergi tersebut tetap memperhatikan beberapa faktor mendasar untuk mengurangi tumpang tindih kewenangan dan kebijakan sehingga mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kredit mikro. Menurut Dulfos & Imboden (2004), beberapa faktor tersebut adalah, *pertama*, fleksibilitas penetapan suku bunga kredit. Penetapan suku bunga kredit mikro sebaiknya memperhatikan

dua sisi, yaitu kemampuan pembayaran oleh debitur mikro (masyarakat miskin) dan operasionalisasi program tersebut dari sisi perbankan. Apabila suku bunga berdasarkan mekanisme pasar, masyarakat miskin justru tidak dapat mengakses program kredit dan ada kecenderungan risiko kredit macet yang besar. Tingginya kredit macet bermuara pada kesehatan perbankan/LKM itu sendiri. Sementara jika suku bunga yang ditetapkan terlalu rendah, lembaga keuangan pelaksana kredit mikro akan menghadapi kesulitan dalam menutup biaya operasionalnya sehingga mereka sulit untuk dapat berkelanjutan. Implikasinya adalah LKM akan cenderung menarik diri dari pasar, tumbuh melambat, kurang transparan mengenai total biaya pinjaman, dan/atau membatasi wilayah operasional mereka di perdesaan/pedalaman. Pembatasan wilayah ini berpotensi semakin memperkecil akses masyarakat miskin terhadap pembiayaan mikro. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah dapat menetapkan aturan mengenai rentang suku bunga yang relevan bagi daya beli masyarakat miskin ataupun kebutuhan LKM dalam menjalankan operasional pelayanan kredit mikro.

*Kedua*, pentingnya menghindari dominasi pemerintah dalam menyusun detail operasional program kredit mikro. Kembali ke kapasitas pemerintah sebagai penyedia layanan publik, sebaiknya pemerintah tidak terlibat secara langsung dalam penyaluran kredit. Hal ini dikarenakan kementerian dan unit pengelolaan program keuangan mikro umumnya memiliki keterbatasan dalam kapasitas teknis dan independensi politik yang dibutuhkan dalam mengelola program kredit mikro. Dominasi pemerintah yang berlebihan dalam operasionalisasi kredit mikro (khususnya relasi terhadap debitur) dikhawatirkan justru kontraproduktif terhadap prinsip prudensial. Hal ini terjadi disebabkan LKM atau perbankan yang sebenarnya lebih memahami pengelolaan kredit dan hubungannya dengan debitur, bukan pemerintah. Pemerintah dapat memberikan rambu-rambu umum mengenai pelaksanaan kredit, sementara operasionalisasi teknis diserahkan ke tiap-tiap lembaga keuangan pelaksana program kredit mikro.

*Ketiga*, pentingnya mempertimbangkan pemberian subsidi kepada kredit program. Dalam beberapa kasus, pemberian subsidi pada kredit program justru berpeluang menciptakan kredit macet. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, seperti rawan penyaluran kredit (berpotensi terhadap ketidaktepatan sasaran), munculnya *rent-seeking* oleh beberapa pihak yang justru berperan sebagai makelar dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat miskin dengan bunga yang lebih besar, memicu terjadinya masalah *moral hazard* akibat lemahnya tanggung jawab sebagai implikasi kredit yang murah. Hal tersebut terjadi di India, ketika pada 1980-an pemerintah meluncurkan kredit bersubsidi yang terintegrasi dengan Program Pembangunan Perdesaan yang menunjukkan kredit macet mencapai 55% dan justru diterima bagi masyarakat nonmiskin (ketidaktepatan sasaran). Pengalaman serupa pernah terjadi di Indonesia melalui skema dana bergulir dengan bunga yang relatif rendah dan keterbatasan pengawasan sehingga menyebabkan kredit macet yang sangat tinggi. Sementara dari sisi suplai, kredit murah melalui subsidi dari pemerintah memicu distorsi pasar akibat kesenjangan yang terlalu besar antara tingkat bunga pasar dan bunga kredit program berbasis subsidi.

*Keempat*, keharusan menjauhkan tata kelola kredit mikro dari intervensi politik. Intervensi pemerintah dalam pengelolaan atau tata kelola pada institusi swasta sebagai pengelola kredit mikro/kredit program justru mengancam keberlanjutan program. Intervensi tersebut seperti memaksa manajer perbankan menyalurkan kredit kepada klien-klien yang tidak layak secara analisis perbankan (mengacu pada prinsip kehati-hatian) atau suku bunga rendah, pada akhirnya justru menurunkan jumlah masyarakat miskin yang terlayani pembiayaan mikro tersebut. Kondisi ini umumnya dilakukan oleh para elite politik menjelang pemilihan umum, ketika program-program penanggulangan kemiskinan sering kali dijadikan kendaraan untuk mendapatkan popularitas dan suara dalam pemilihan umum.

Lebih lanjut, pemerintah melalui peraturan perundangan yang berlaku bertanggung jawab dalam memastikan hak konsumen kredit mikro (khususnya distribusi pelayanan keuangan); memonitor dan mengawasi hingga level pengungkapan transparansi LKM dalam risiko portofolio kredit mikro; mendorong inovasi produk, pelayanan, dan lembaga sehingga mampu melayani kelompok masyarakat yang belum terjangkau oleh sistem keuangan formal; serta mendorong akumulasi modal dari sumber-sumber alternatif sebagai pembiayaan kredit mikro (Sane & Thomas, 2011, 19).

Dengan demikian, dalam pelaksanaan kredit mikro untuk kelompok masyarakat miskin, sebaiknya pemerintah bersinergi dengan lembaga keuangan formal yang memiliki kapasitas dan kapabilitas dalam pengelolaan dan penyaluran kredit mikro kepada UMKM. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa pemerintah menghadapi keterbatasan finansial untuk memobilisasi anggaran yang dimiliki untuk menyediakan pembiayaan kredit mikro. Di sisi lain, alokasi anggaran pemerintah yang terlalu besar untuk pembiayaan kredit mikro berisiko terhadap kesehatan fiskal negara akibat penyaluran kredit mikro akan serta-merta berhadapan dengan NPL. Lembaga pemerintah sering kali kesulitan bertindak sebagai entitas bisnis layaknya LKM ataupun perbankan untuk memastikan keberlanjutan program dan pelaksanaan prinsip kehati-hatian. Oleh sebab itu, cukup beralasan jika pemerintah bersinergi dengan LKM ataupun perbankan untuk pelaksanaan kredit mikro. Meskipun pengoperasian kredit mikro dilakukan oleh LKM atau perbankan, pemerintah harus memiliki desain program yang baik agar dapat memberikan rambu-rambu yang baik kepada lembaga pelaksana program kredit tersebut. Rambu-rambu tersebut pada intinya berfungsi untuk mengurangi dominasi mekanisme pasar yang sering kali membatasi akses masyarakat miskin pada sumber keuangan formal. Idealnya, peraturan tersebut merupakan hasil komunikasi bersama antara pelaksana kredit mikro dan pemerintah sehingga mampu mengurangi *trade off* dalam pelaksanaan kredit.

Selain dari sisi aturan, pengawasan, dan evaluasi, pemerintah juga dapat berperan menyiapkan program-program penguatan yang mendukung pelaksanaan kredit mikro di luar aspek pembiayaan langsung, seperti pengembangan infrastruktur dan jaringan produksi serta pengembangan program pendampingan kepada masyarakat miskin (aspek teknologi, manajemen usaha, pemasaran, penumbuhan inovasi, pengelolaan investasi, dan meleak hukum) sehingga mampu menjadi suplemen untuk meningkatkan kapasitas masyarakat miskin.

### **Sinergi Kelembagaan untuk Penguatan Pelayanan Keuangan Mikro**

Sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan swasta dapat berfungsi sebagai katalis bagi pembangunan, karena pemerintah dipandang sesuai untuk mendistribusikan beberapa barang dan jasa publik. Sementara swasta akan efisien dalam mendistribusikan berbagai *input* komplemen sehingga, apabila dikombinasikan, akan memberikan manfaat yang lebih besar dan hasil yang lebih baik (Evans, 1996, 1.119–1.120). Salah satu bentuk sinergi tersebut adalah dalam penyelenggaraan kerja sama pemerintah dengan swasta, seperti transportasi publik, dengan swasta berperan sebagai operator dan pemerintah sebagai penyedia infrastruktur. Misalnya yang dilakukan pada moda kereta api (Inggris), jalan tol (Brasil), serta penyediaan air minum (Filipina).

Selain hal tersebut, untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik, sinergi kelembagaan menjadi penting dalam fungsi koordinasi, komunikasi, dan kerja sama di antara berbagai kepentingan sehingga kondusif dalam mewujudkan tujuan bersama. Sinergi yang dimaksudkan adalah interaksi di antara dua pihak atau lebih (memengaruhi dan dipengaruhi) serta menjalin hubungan yang bersifat dinamis guna mencapai tujuan bersama (Aditya dkk., 2013, 410). Dari perspektif keuangan mikro, sinergi tersebut dapat diwujudkan pemerintah melalui beberapa cara

sebagai berikut: (1) Pendataan secara rutin dan penyediaan data yang akurat mengenai potensi UMKM yang dapat dilayani atau yang berpotensi menjadi debitur bagi program kredit. (2) Promosi dan sosialisasi bersama antara lembaga keuangan dan pemerintah mengenai program kredit mikro secara intensif juga sangat penting untuk meningkatkan pengetahuan dan informasi terkait program kredit mikro kepada UMKM. (3) Sinergi juga penting untuk dibangun antara lembaga pemerintah dan LSM atau universitas untuk menyiapkan UMKM agar dapat mengakses kredit mikro sesuai dengan ketentuan resmi lembaga keuangan. Hal ini dapat dilakukan dengan pola pendampingan dan pelatihan bisnis dan kewirausahaan kepada UMKM. Pendamping-pendamping resmi bagi UMKM yang telah terlisensi/diketahui oleh lembaga keuangan penyalur kredit program. (4) Revitalisasi peran *business development service* (BDS), sebagai bagian dari pusat informasi dan konsultasi bagi UMKM mengenai kredit program, bersama dengan lembaga keuangan penyalur kredit program menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pendampingan aspek keuangan, seperti investasi; pengelolaan keuangan bisnis; manajemen pinjaman; serta pengembangan program pendampingan di luar pembiayaan mikro, seperti alih teknologi, penumbuhan inovasi lokal, dan pemasaran.

Salah satu alternatif model sinergi antara pemerintah, peneliti-akademis, petani, dan organisasi lingkungan adalah membangun jejaring kerja sama berbasis partisipatif. Dalam jejaring tersebut, dikembangkan dialog, pembelajaran, serta *stewardship* sebagai alternatif instrumen pemerintah (biasanya dalam bentuk instruksi kebijakan dan fungsi kontrol). Diskusi interaktif dan keterbukaan diharapkan mampu mengatasi konflik yang berkembang, seperti negosiasi, pemetaan peran dari tiap-tiap pihak, dan kapasitas yang dimiliki. Tiap-tiap pihak selanjutnya diminta mengidentifikasi permasalahan dan menemukan solusi secara bersama (Metze & Tamara, 2011, 1). Idealnya, pengelola kerja sama antarpemangku kepentingan adalah pihak yang memiliki kapasitas untuk mengakomodasi ketidakpastian dan kepentingan yang ambigu. Artinya,

pihak yang mengkoordinasi tersebut mampu menunjukkan tanggung jawab, kreativitas, dan fleksibilitas dalam pengelolaan tujuan bersama. Meskipun komitmen bersama merupakan sumber kekuatan dari sinergi, ketertarikan dari tiap-tiap individu tetap dibutuhkan untuk menjaga inovasi dan kreativitas (Waterhouse dkk., 2006, 4). Sementara itu, upaya membangun sinergi yang kuat dapat dilakukan melalui forum antarsektor yang dikuatkan melalui ketetapan/keputusan bersama. Forum tersebut bersifat terbuka sehingga memungkinkan untuk industri ataupun komunitas bergabung dan menyampaikan kebutuhannya serta mengidentifikasi peluang yang ada (Waterhouse dkk., 2006, 5).

Realitasnya, forum koordinasi ataupun forum komunikasi yang dibentuk justru tidak dapat berkembang sebagaimana fungsi forum dan justru berkembang sebagai formalitas kegiatan. Beberapa penyebabnya adalah: *Pertama*, proses pembentukan forum sering kali berbasis pada penunjukan ataupun permintaan dari salah satu pihak dibandingkan kesadaran untuk berpartisipasi. *Kedua*, pelaksanaan forum kemudian diikat dalam kelembagaan formal, misalnya melalui surat keputusan (SK) ataupun peraturan yang mengunci posisi keanggotaan (personal) di dalam forum, sementara dalam realitasnya rotasi sumber daya manusia (SDM) berjalan sangat dinamis sehingga berpeluang terjadinya *missing link* antara individu yang terlibat pada awal dan yang menggantikannya. *Ketiga*, struktur yang cenderung formal dan kaku, misalnya ketua, sekretaris, dan bendahara, sehingga mengakibatkan tanggung jawab atas operasionalisasi forum hanya berada di struktur pengurus dan berpeluang mengurangi partisipasi dari anggota. *Keempat*, desain forum yang belum matang mengenai visi, misi, program dan kegiatan, serta *time table* dari pelaksanaan kegiatan menyebabkan pertemuan dan diskusi menjadi kurang terstruktur. Hal ini terkait dengan keterbatasan dialog/komunikasi antara pemda dan bank pelaksana KUR, yang tidak dilakukan secara rutin, tetapi hanya 1–2 kali dalam setahun. *Kelima*, keterbatasan pembiayaan dalam penyelenggaraan forum. Kondisi di atas juga

terjadi dalam forum KUR daerah yang telah dikembangkan di beberapa daerah. Fungsi forum belum mampu optimal akibat beberapa hal tersebut di atas dan bahkan adanya ego sektoral terkadang menghambat komunikasi di antara pemangku kepentingan yang terlibat dalam forum. Oleh sebab itu, dibutuhkan panduan operasional bagaimana seharusnya forum tersebut dibentuk, dioperasikan dalam berbagai kegiatan di dalam forum, dan bagaimana mengevaluasi efektivitas dari forum tersebut.

Dalam konteks yang lebih luas, forum KUR daerah dapat disinergikan dengan program pengentasan kemiskinan daerah. Hal ini dapat mengurangi banyaknya forum dalam bentuk kelompok kerja (pokja), sekretariat bersama, ataupun tim program khusus yang ada di daerah, sehingga keberadaan forum KUR daerah justru dapat efektif dan terintegrasi dengan program pembangunan daerah. Selain itu, akan sangat memungkinkan bahwa melalui forum dapat memperluas cakupan pelayanan KUR ke berbagai sektor produktif lainnya yang dapat membuka akses pembiayaan kepada sektor tersebut yang sebelumnya belum tersentuh oleh lembaga keuangan formal. Hal ini sangat mungkin terjadi akibat keterbatasan informasi ataupun penjaminan mengenai kelayakan usaha atas sektor tersebut sehingga meningkatkan risiko pembiayaan kepada sektor tersebut. Dengan adanya pembinaan langsung oleh dinas terkait dan dinas tersebut tergabung aktif dalam forum KUR daerah, risiko asimetris informasi mengenai calon debitur dapat tereduksi, dan perbankan bersama dinas dapat melakukan pembinaan yang lebih intensif kepada calon debitur KUR. Pola ini akan memudahkan forum dalam memonitor sekaligus mengevaluasi dari program KUR terhadap kinerja usaha UMK ataupun dalam pelaksanaan KUR. Harapannya adalah penyesuaian dan perbaikan program akan dapat dilakukan lebih cepat ketika ditemukan kendala ataupun permasalahan program KUR.

## Peranan Pemda dalam Membangun Sinergi Kelembagaan KUR

Secara umum, beberapa pemda memiliki langkah yang hampir serupa dalam mendukung program KUR. Sosialisasi bersama merupakan hal yang paling jamak dilakukan oleh pemda dengan bekerja sama dengan bank pelaksana ataupun lembaga penjaminan sebagai upaya untuk membangun sinergi kelembagaan. Sosialisasi tersebut umumnya bertujuan memberikan informasi dasar mengenai KUR, syarat, dan prosedur dalam mendapatkan kredit tersebut kepada UMKM. Menariknya, di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), beberapa bank pelaksana membuka layanan aplikasi KUR di tempat pada saat sosialisasi. UMKM melihat cara tersebut sebagai langkah konkret dan efektif membantu mereka secara langsung sehingga tidak perlu mencari bank ataupun petugas karena telah mengenal beberapa petugas bank yang hadir pada acara tersebut. Sementara bagi bank pelaksana, cara ini dirasa cukup efektif dalam menjaring calon nasabah potensial sekaligus memberikan informasi program KUR secara lebih detail dan akurat.

Akan tetapi, sinergi dalam sosialisasi ini belum efektif memberikan pemahaman yang baik mengenai program KUR kepada masyarakat ataupun pelaku UMK. Beberapa kelemahan sinergi sosialisasi adalah sebagai berikut: *Pertama*, sosialisasi dengan sumber pembiayaan APBD sangatlah terbatas. Hal ini terlihat dari frekuensi sosialisasi yang dilakukan dalam satu tahun hanya dua kali dengan melibatkan 40–80 orang UMK. Hal ini terjadi di Provinsi DIY dan NTB. Sementara di Jawa Timur dan Bengkulu, sosialisasi dilakukan hingga empat kali dalam setahun. *Kedua*, jangkauan sosialisasi relatif terbatas pada UMK tertentu dibandingkan total jumlah UMK yang membutuhkan informasi tersebut. *Ketiga*, umumnya sosialisasi lebih banyak bersifat seremonial dibandingkan substantif dari program KUR (khususnya mengenai prosedur dan syarat pinjaman) sehingga masih relatif

sedikit UMK yang kembali ke bank untuk mengajukan pinjaman KUR. Beberapa UMK mengaku terdapat beberapa informasi yang berbeda antara yang disampaikan dalam sosialisasi dan implementasi pada saat mengajukan aplikasi pinjaman, khususnya masalah agunan, yang ternyata tetap diminta meskipun pada saat sosialisasi hal tersebut tidak diperlukan.

**Tabel 5.1** Performa Pemda dalam Mendukung Sinergi Kelembagaan KUR

Kegiatan	Daerah Penelitian			
	DIY	Jatim	NTB	Bengkulu
Program Sosialisasi	√	√	√	√
APBD untuk program sosialisasi KUR	√	√	√	√
Rekrutmen Tenaga Pendamping KUR	√	-	√	-
Forum KUR Daerah	√	√	√	-
Monitoring & Evaluasi ke UMK	√	-	-	-
Sinergi bersama Bank Pelaksana, Penjamin & BI/OJK, UMK	√	-	-	-
Pengembangan database UMK penerima KUR*	√	-	-	-

Catatan: \*) Dimulai tahun 2015.

Sumber: Hasil Analisis Wawancara & FGD, 2014

Selanjutnya, di beberapa wilayah, seperti DIY dan Nusa Tenggara Barat (NTB), pemda telah membentuk tenaga pendamping KUR yang berasal dari pengurus koperasi di wilayah tersebut. Kegiatan ini bersumber dari APBN melalui dana dekonsentrasi kepada Dinas KUKM setempat. Dinas KUKM membantu melakukan seleksi dan *monitoring* pelaksanaan kegiatan, seperti evaluasi pencapaian kinerja pendamping KUR dalam mendampingi UMKM mendapatkan KUR. Dalam satu tahun, tiap-tiap pendamping

KUR diberi alokasi dana sebesar Rp 22 juta per tahun untuk mendampingi sekitar 20 UMKM agar dapat mengakses KUR. Program ini relatif efektif, karena selain memberikan informasi mengenai KUR, beberapa pendamping juga membantu UMKM dalam menyediakan persyaratan KUR, seperti laporan keuangan usaha. Artinya, pendamping KUR berkontribusi dalam mengedukasi UMK terhadap prosedur dan persyaratan pinjaman KUR. Hal ini mendukung upaya meningkatkan angka literasi keuangan masyarakat terhadap layanan perbankan sehingga masyarakat tidak lagi ragu-ragu untuk mengajukan aplikasi pinjaman KUR.

Tidak semua daerah telah melibatkan tenaga pendamping KUR kepada UMKM. Hal ini terjadi karena beberapa pemda belum mengalokasikan dana (APBD) untuk pendukung program tersebut. Contoh kegiatan pendukung berbasis APBD adalah rekrutmen tenaga pendamping dan *monitoring*-evaluasi (*mon-eval*), misalnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), yang telah menganggarkan APBD-nya dalam beberapa kegiatan, seperti rekrutmen pendamping KUR dan program *training* bagi pendamping KUR hingga evaluasi terhadap debitur penerima KUR. Hampir serupa dengan di DIY, di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Bengkulu telah berpartisipasi dalam pembiayaan rekrutmen tenaga pendamping KUR yang dilakukan setiap tahun. Dalam diskusi terhadap aparat pemda, pembentukan tenaga pendamping KUR diwajibkan untuk dapat menyertakan pembiayaan yang bersumber dari APBD, khususnya dalam seleksi dan pembinaan terhadap para pendamping KUR yang bersumber dari koperasi setempat. Namun perlu dicermati bahwa APBN hanya mampu membiayai honor tenaga pendamping (selama 10 bulan) dan biaya pelatihan pendamping sehingga pemda diharapkan ikut berkontribusi dalam kegiatan pendukung tersebut. Sering kali permasalahannya bukan karena ketiadaan dalam pos APBD, melainkan terbatasnya inisiatif dinas teknis terkait untuk mengajukan alokasi dana untuk kegiatan tersebut.

Lebih jauh, pemda DIY, Jatim, dan NTB telah membentuk Forum KUR Daerah dengan tujuan mengakselerasi jumlah UMK yang dapat mengakses KUR. Provinsi DIY telah membentuk forum ini sejak 2012, yang terdiri atas unsur bank-bank pelaksana, penjamin, BI/OJK, dinas-dinas (SKPD), serta UMK. Dengan pertemuan rutin (satu bulan sekali), beberapa hal penting dibahas dalam forum ini, seperti target dan pencapaian jumlah UMK yang telah mengakses KUR ataupun permasalahan yang muncul terkait dengan implementasi KUR, dari proses KUR yang terkadang masih lebih dari tujuh hari kerja, perubahan pengawasan dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan (OJK), pengenaan agunan, hingga suku bunga yang dirasa masih tinggi.

Beberapa hal mendasar bisa diselesaikan secara bersama melalui forum tersebut, seperti UMK tidak lagi dikenai agunan tambahan yang berfungsi sebagai ikatan moral antara UMK dan pihak bank. Hal tersebut terwujud pada saat terjadi sinergi antara pendamping KUR dan perbankan, ketika UMK calon penerima KUR telah bergabung dalam koperasi daerah tenaga pendamping tersebut berasal. Konsep ini telah mengadopsi sosial kolateral (melalui koperasi) sehingga mampu mengurangi asimetris informasi yang dihadapi oleh perbankan. Namun, terdapat persoalan lain, yakni KUR belum dapat diselesaikan dalam forum tersebut karena di luar kewenangan kantor yang berada di daerah (bersifat kebijakan nasional melalui MoU tiga pihak di tingkat pusat), misalnya suku bunga dan kriteria kelayakan usaha sebagai penerima KUR.

Dalam tahapan selanjutnya, melalui forum tersebut, pemda DIY juga memonitor dan mengevaluasi UMK penerima KUR. Langkah ini dilakukan dengan menggandeng SKPD terkait (misalnya Dinas Koperasi dan UKM) serta pendamping KUR. Evaluasi dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu dengan mengundang UMK dalam pertemuan rutin bersama dengan Forum Komunikasi dan Percepatan Penyaluran KUR Daerah ataupun aparat pemda turun langsung ke pelaku usaha bersama para pendamping KUR. Pada 2015, Pemerintah DIY berencana mengembangkan *database*

UMKM penerima KUR dan studi mengenai dampak KUR terhadap pengembangan UMKM.

Di beberapa wilayah di Provinsi DIY (Kabupaten Kulon Progo, Bantul, dan Sleman), pemerintah kabupaten (pemkab) telah bersinergi dengan bank pelaksana (BRI dan BSM) ataupun BI, yaitu membentuk klaster-klaster usaha, seperti Komunitas Gula Semut (Gula Aren), kerajinan anyaman dan kulit serta pengembangan desa wisata. Tujuan utama kegiatan ini adalah membentuk embrio-embrio usaha mikro dan kecil yang selanjutnya dapat dikaitkan dengan akses terhadap KUR.

Di sisi lain, efektivitas forum ini sangat ditentukan oleh inisiatif pemda dalam mengelola keberadaan forum. Di Mataram ataupun Jawa Timur, misalnya, forum belum bergerak dari ranah formalitas dengan berusaha menyelesaikan persoalan mendasar pelaksanaan KUR. Dilihat dari frekuensi pertemuan yang masih sangat terbatas (3–6 bulan sekali) ataupun materi yang dibahas, forum ini belum serta-merta merespons kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh UMKM ataupun pihak perbankan. Idealnya, forum ini dapat menjembatani pihak bank pelaksana, pemda, dengan UMKM sehingga terjadi sinergi dan kerja sama di antara pihak tersebut.

Apabila dicermati lebih jauh, forum KUR daerah berpeluang besar dalam menciptakan sinergi dan kerja sama antara pemda, bank pelaksana, lembaga penjaminan, komunitas, dan UMKM. Sebagaimana di DIY, dengan pendekatan yang tepat (kekeluargaan) dan frekuensi pertemuan yang memadai, forum ini dapat menghasilkan beberapa kegiatan produktif dan mendukung pelaksanaan KUR di daerah. Tahapan pengembangan persepsi dan tujuan bersama mengenai KUR perlu diinisiasi sejak awal. Demikian pula kepemimpinan forum tersebut, bagaimana *leadership* mampu mendorong bekerjanya *voluntary activities* di antara anggota forum. Dengan kata lain, forum ini dapat menjadi saluran untuk mewujudkan sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah, dan komunitas.

Namun, terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam mengembangkan forum KUR daerah. *Pertama*, tidak semua daerah memiliki inisiatif untuk mengembangkan forum KUR daerah lantaran visi dan misi pemimpin daerah belum semuanya menyadari akan perlunya keterlibatan aktif daerah dalam mendukung KUR. *Kedua*, forum tersebut sangat erat kaitannya dengan anggaran yang bersumber dari APBD tentang evaluasi kegiatan pembangunan daerah ataupun pembiayaan untuk operasionalisasi kegiatan. Di DIY, misalnya, forum untuk tahun pertama bersifat sukarela sehingga pertemuan masih relatif terbatas akibat belum dimasukkan dalam pembiayaan APBD.

*Ketiga*, keterbatasan saluran komunikasi dan dialog dengan pemangku kepentingan sehingga pertemuan belum dapat dilakukan secara rutin dan terfokus hanya melalui rapat bersama. Implikasinya adalah forum tidak dapat merespons secara cepat terhadap kebutuhan mengatasi permasalahan yang mungkin timbul dalam realisasi KUR. *Keempat*, ada kecenderungan forum bersifat *top-down* sehingga belum mampu menggali partisipasi aktif dari pemangku kepentingan yang ada. Sebagai contoh, pada saat diminta melaporkan berapa debitur yang telah mengakses KUR, bank pelaksana relatif lambat memberikan kepada forum sehingga menyulitkan dalam evaluasi realisasi target pelayanan KUR. Permasalahan yang lain terkait dengan pembahasan materi yang di luar kewenangan pelaksana daerah, seperti bank pelaksana, misalnya mengenai besarnya suku bunga yang masih relatif tinggi bagi UMKM dibandingkan skema pembiayaan yang lain (Dana Bergulir, PKBL, ataupun CSR dari perusahaan).

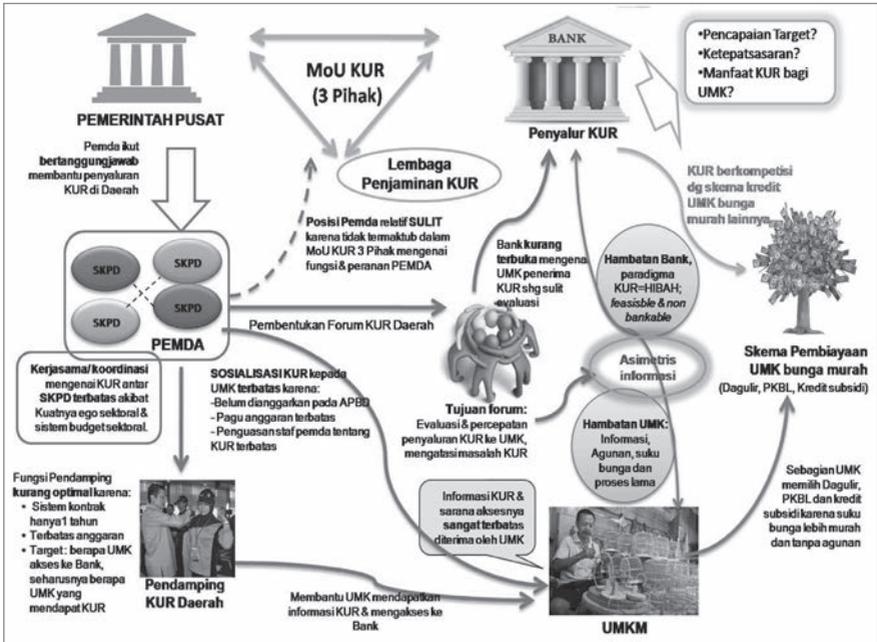
Permasalahan serupa terjadi pada saat agunan tambahan dikenakan sebagai bentuk ikatan moral. Bank pelaksana juga sulit mengharapkan akurasi data yang diperoleh dari dinas terkait mengenai profil calon nasabah. Dinas terkait pun menghadapi keterbatasan kapasitas dalam mendata dan membina UMKM sehingga data yang dimiliki kurang baru. Sebenarnya hal ini dapat diatasi dengan memberdayakan pendamping KUR yang

telah dibentuk selama ini untuk terlibat aktif dalam forum KUR daerah. Pendamping KUR cenderung memiliki profil dan informasi yang lebih lengkap mengenai calon debitur yang selanjutnya dapat disampaikan kepada bank pelaksana (sebagai *screening* dan seleksi) ataupun dinas terkait (sebagai *updating data*). Hal ini dapat mengurangi asimetris informasi yang selama ini berkembang dalam realisasi KUR.

## **Kendala Pengembangan Sinergi Kelembagaan KUR di Daerah**

Selain aspek dukungan pemda dalam implementasi KUR, terdapat permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh pemda ataupun UMK terkait dengan KUR. Gambar 5.1 menunjukkan bahwa pemda dihadapkan pada kompleksitas kelembagaan penyaluran KUR. Kompleksitas ini berhubungan dengan berbagai kelembagaan yang terkait dengan tujuan dan kepentingan yang berbeda-beda. Dalam konteks ini, beberapa kendala utama dihadapi pemda dalam mendukung penyaluran program KUR. *Pertama*, ketidakjelasan posisi pemda dalam sinergi kelembagaan KUR. Meskipun pemerintah pusat telah menetapkan tanggung jawab pemda dalam mendukung program KUR di daerah, hal tersebut tidak serta-merta mendorong partisipasi pemda secara optimal dalam mendukung program tersebut. Persoalan mendasar adalah posisi pemda yang sulit di antara pelaksana KUR yang telah ada, misalnya bank pelaksana ataupun lembaga penjaminan telah diatur dan diikat dalam MoU KUR secara jelas dalam tugas, beban tanggung jawab, manfaat, ataupun risikonya. MoU tersebut dapat menjadi panduan bagi pelaksana KUR. Sementara itu, hal ini tidak mudah bagi pemda untuk menentukan langkah kebijakan daerahnya, mengingat ketentuan tugas dan tanggung jawab pemda di dalam KUR tidak diatur dalam peraturan perundangan. Hal ini berakibat pada partisipasi pemda dalam pelaksanaan KUR, seperti terbatas pada kegiatan sosialisasi dan *monitoring* (berapa UMKM penerima

KUR) yang berbasis pada kompilasi dari data bank pelaksana. Konsekuensi lain adalah pemda kesulitan mengalokasikan dana secara khusus untuk membiayai kegiatan-kegiatan pendukung program KUR karena tidak memiliki dasar hukum yang jelas di masing-masing SKPD pada tahap perencanaan kegiatan.



Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2014

**Gambar 5.1** Mapping Peran Pemda dalam Implementasi Program KUR

*Kedua*, terbatasnya kapasitas pemda dalam mendukung KUR. Selain menghadapi kendala dalam menentukan dasar kebijakan daerah dalam mendukung KUR, pemda menghadapi keterbatasan kapasitas keuangan dan sumber daya manusia. Dalam konteks APBD, KUR belum termasuk dalam anggaran prioritas di tiap-tiap dinas terkait sehingga alokasi pembiayaan kegiatan pendukung KUR relatif kecil. Contohnya, kegiatan sosialisasi KUR hanya dapat dilakukan 2–4 kali setahun, sementara potensi jumlah UMK

calon penerima KUR relatif besar dan tidak dapat diakomodasi bila berbasiskan APBD. Hal ini sangat berbeda dengan program PNPM Mandiri, yang telah teralokasi secara khusus dengan nilai yang lebih besar di dalam APBD. Pemda dapat mengalokasikan khusus untuk PNPM karena berbasis instruksi dari pusat mengenai kewajiban pembiayaan APBD untuk kegiatan PNPM.

Terkait dengan SDM, jumlah aparat pemerintah daerah yang memahami konsep dan prosedur KUR masih sangat terbatas. Contohnya di Dinas Koperasi dan UKM, cukup sulit menemukan staf yang mengerti KUR sehingga mampu menjelaskan apa dan bagaimana mengakses KUR. Umumnya aparat pemda hanya mengetahui ketentuan program KUR secara umum sebagai program pemerintah. Apabila staf pemda (khususnya di dinas teknis terkait) memahami dan mengerti betul konsep KUR, mereka berpeluang menjadi sarana untuk sosialisasi program KUR ke masyarakat. Hal ini secara langsung dapat mengurangi biaya sosialisasi yang umumnya dilakukan di hotel ataupun gedung pertemuan dengan mengundang pihak bank pelaksana dan lembaga penjaminan. Artinya, sosialisasi berpotensi dilakukan secara efisien dan melibatkan pihak yang lebih luas seandainya aparat pemda menguasai konsep KUR. Staf pemda ataupun pemkab dapat melakukan asistensi kepada staf di tingkat kecamatan dan kelurahan sehingga sosialisasi bisa dilakukan secara simultan oleh para aparat kecamatan dan kelurahan. Jika dibutuhkan, kecamatan ataupun kelurahan dapat mengundang bank pelaksana untuk membantu sosialisasi sekaligus membuka akses pelayanan aplikasi KUR di tempat. Konsep ini akan menguntungkan bagi beberapa pihak. Bagi UMKM, mereka tidak perlu pergi ke kantor bank dan mencari tahu prosedur dari awal. Bagi bank pelaksana, metode ini cukup efisien dalam menjemput calon debitur KUR. Sementara bagi pemda, hal ini membantu dalam pencapaian target UMKM yang mampu mengakses KUR.

*Ketiga*, terbatasnya koordinasi dan kerja sama antardinas. Tidak mudah menjalankan fungsi koordinasi dan kerja sama

antardinas terkait dalam mendukung program KUR. Misalnya, dokumentasi berapa total UMKM yang penerima KUR berbasis sektoral di suatu wilayah sulit untuk ditemukan. Sementara tiap-tiap dinas memiliki UMKM binaan sehingga seharusnya lebih mudah untuk melakukan pendataan. Implikasi ketiadaan data daerah adalah cukup sulit menetapkan target dan monev bagi penerimaan KUR. Bila evaluasi sulit dilakukan, bagaimana dengan upaya untuk menentukan kebijakan yang dapat berbasis-kan kebutuhan percepatan pelaksanaan KUR di daerah tersebut? Tampaknya inovasi kebijakan untuk mewujudkan hal tersebut pun masih sulit dilakukan karena sebagian pemda lebih banyak melakukan praktik bisnis sehari-hari, seperti sosialisasi yang bersifat tahunan dan formal.

Jika sinergi antar-SKPD dapat terwujud, mengembangkan kegiatan-kegiatan pendukung KUR ataupun memajukan UMKM pun akan menjadi relatif mudah. Selain kegiatan sosialisasi yang bersifat serempak, pemda dapat mengembangkan promosi UMKM ataupun kegiatan KUR dalam kegiatan besar, seperti ekspo dan festival. Di ranah yang lebih luas, pemda dapat menggandeng bank pelaksana ataupun lembaga penjaminan untuk melakukan sosialisasi yang bersifat intensif di tingkat desa ataupun kecamatan. Tidak tertutup kemungkinan pemda bersama bank pelaksana dapat mengembangkan klaster-klaster UMKM sekaligus menyiapkan mereka untuk dapat mengakses program KUR, sebagaimana yang dilakukan di Provinsi DIY.

*Keempat*, belum berkembangnya sinergi antara pemda dan bank pelaksana. Masih belum berkembangnya sinergi ini dilatar-belakangi oleh perbedaan pandangan mengenai KUR. Pemda masih belum melihat manfaat yang lebih luas jika UMKM dapat maju dan berkembang setelah mengakses KUR. Demikian pula pemda, masih melihat KUR sebagai bisnis perbankan sehingga hal tersebut merupakan tugas dan tanggung jawab bank pelaksana, dan berpikir mengapa pemda harus ikut membantu pihak swasta? Akibatnya, partisipasi pemda di dalam pelaksanaan KUR di dae-

rah terbatas. Demikian pula bank, melihat sesuatu yang berbeda, mengapa harus bank yang melakukan inisiasi kerja sama sehingga bank pun cenderung menunggu undangan dari pemda dibandingkan memulai terlebih dahulu. Bank pelaksana pun cenderung berhati-hati memberikan data debitur penerima KUR kepada pemda, untuk menjaga prinsip kerahasiaan dan kehati-hatian.

Kondisi ini dapat dijumpai melalui forum bersama antara pemda dan bank penyalur KUR maupun lembaga penjaminan bersama dengan BI/OJK. Dalam forum tersebut, dapat dikembangkan perspektif yang sama mengenai pelaksanaan program KUR sehingga dapat bermanfaat bagi semua pihak. Sayangnya, forum KUR daerah belum banyak berfungsi dalam mempercepat penyaluran KUR kepada UMKM akibat konsep forum yang masih bersifat seremonial.

*Kelima*, terbatasnya sosialisasi program KUR kepada UMKM dan masalah asimetris informasi. Masalah asimetris informasi antara bank penyalur KUR dan UMKM masih menjadi kendala utama dalam penyaluran KUR. Ketidakseimbangan informasi ini bermula pada terbatasnya UMKM yang mengakses KUR ataupun dikenakannya agunan tambahan untuk mengurangi risiko *non-performing loan* (NPL) yang dihadapi perbankan. Realitasnya, sebagian UMKM penerima KUR berasal dari upaya “jemput bola” pihak perbankan kepada UMKM. Pada umumnya UMKM masih enggan dan khawatir untuk secara aktif datang ke bank untuk mencari informasi mengenai persyaratan program KUR. Di sisi lain, paradigma mengenai KUR adalah hibah selayaknya program kredit masa lalu masih cukup kuat terjadi di masyarakat. Apalagi, materi sosialisasi yang kurang tepat melalui media elektronik, yang menunjukkan seakan-akan mendapatkan KUR bisa dengan cara mudah, semakin menguatkan pemahaman ini di masyarakat. Cukup disayangkan jika sosialisasi untuk meluruskan informasi tersebut masih minim dilakukan. Konsep sosialisasi yang terlalu formal terkadang menyebabkan kurang efisien dalam aspek pembiayaan, keterjangkauan, dan waktu. Sebagian besar sosialisasi yang

dilakukan pemda masih berbasis pada APBD sehingga besar-kecilnya ditentukan berdasarkan pada prioritas alokasi untuk kegiatan pendukung KUR. Sementara pemda masih belum melihat peluang sosialisasi yang dapat melibatkan partisipasi komunitas, perbankan, aparat desa dan kecamatan, ataupun akademisi yang dapat membantu mewujudkan hal tersebut. Diprediksi bahwa sinergi antara pemda dan komunitas (seperti PNPM ataupun koperasi) masih relatif lemah dan belum berkembang. Mendudukkan pemahaman mengenai konsep program KUR dan manfaat program ini melalui pendekatan kekeluargaan berpeluang untuk membangun sinergi antar pihak tersebut.

*Keenam*, belum berkembangnya KKMB dalam membantu UMKM mengakses KUR. Terkait dengan masalah asimetris informasi, BI telah membentuk Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB) yang bertujuan menjembatani UMKM dengan pihak perbankan. Namun, disayangkan, banyak KKMB tidak berfungsi kembali akibat pembiayaan untuk honorarium mereka. KKMB tidak lagi dapat dibayar dari *fee* yang diperoleh dari UMKM ataupun bank penyalur karena menyebabkan kredit yang berbiaya tinggi. Harapan BI, pemda dapat berkontribusi untuk mengalokasikan APBD guna membiayai honor KKMB karena BI telah membentuk dan mengembangkan KKMB. Tampaknya hal ini sulit dilakukan karena pemda kesulitan secara besaran nilai anggaran ataupun dalam memasukkan di pos pembiayaan. Menentukan dasar hukum sebagai kebijakan daerah masih belum ditemukan oleh sebagian besar pemda.

Sebenarnya, peran pendamping KUR cukup efektif mendekatkan UMKM kepada bank pelaksana dalam mendapatkan informasi dan akses pinjaman KUR. Namun, peran pendamping masih terhambat oleh sistem kontrak yang hanya satu tahun, sementara partisipasi mereka dalam membantu UMKM terus berjalan meskipun masa kontrak telah selesai. Hal ini terjadi karena para pendamping KUR telah dikenal masyarakat untuk membantu UMKM mengakses program KUR sehingga status tersebut terus

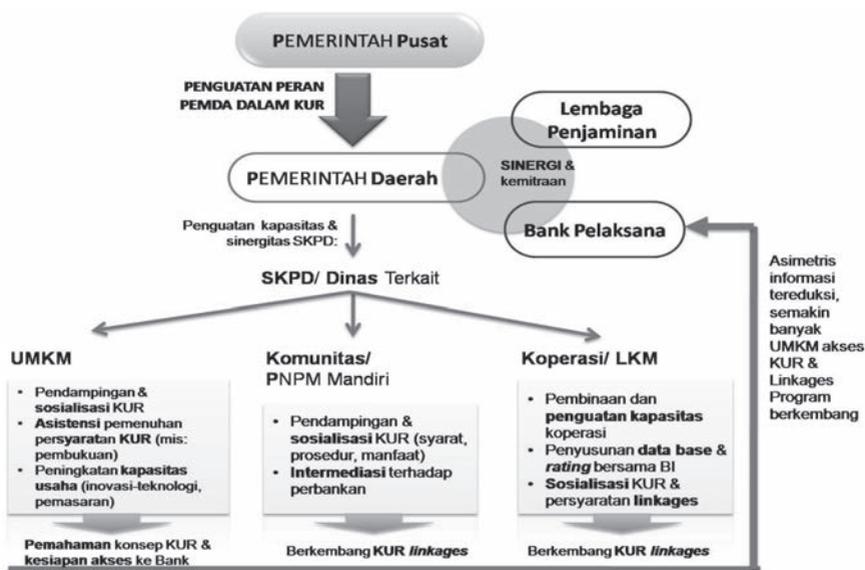
melekat meskipun tidak lagi menjadi pendamping KUR. Hal ini sebenarnya dapat diatasi dengan perpanjangan kontrak berbasis kinerja yang telah dicapai oleh para pendamping dibandingkan merekrut pendamping KUR yang baru dengan kinerja yang belum teruji. Aspek lain adalah target kinerja pendamping KUR tidak hanya berapa UMKM yang menerima sosialisasi KUR, tetapi lebih pada berapa banyak UMKM yang berhasil mendapatkan KUR. Jika konsep ini dapat diperbaiki, target UMKM penerima KUR akan terus meningkat.

*Ketujuh*, kompetisi antara program KUR dan program kredit mikro bersubsidi daerah. Apabila dibanding dengan kredit komersial lainnya, program KUR ini telah didesain sedemikian rupa untuk mengakomodasi kebutuhan UMKM, seperti besaran nilai kredit, suku bunga, jangka waktu, ataupun persyaratan kreditnya. Akan tetapi, program KUR masih belum mampu bersaing dalam hal suku bunga dengan kredit-kredit bersubsidi yang lain, seperti dana bergulir (6% per tahun) di Jawa Timur, PKBL BUMN (6% per tahun), dan CSR perusahaan. Meskipun dikenai agunan dengan nilai yang serupa dengan besaran kredit, beberapa UMK yang memiliki agunan (bernilai seperti sertifikat tanah dan BPKB mobil) masih cenderung memilih kredit dengan suku bunga yang lebih ringan, karena cukup signifikan bilamana dengan jangka waktu tertentu.

## **Peran Pemda dalam Mendukung Sinergi Kelembagaan KUR**

Beberapa permasalahan dan kendala pelaksanaan program KUR di daerah dapat direduksi secara gradual dengan mendorong partisipasi pemda di dalamnya. Aspek penguatan kelembagaan di pemda menjadi penting untuk dilakukan. Beberapa hal dibutuhkan untuk peningkatan kapasitas dan partisipasi pemda dalam mendukung agar program KUR dapat dilakukan. *Pertama*, pemerintah pusat melakukan asistensi kepada pemda melalui reposisi peran pemda

di dalam penyaluran KUR sehingga akan semakin nyata tugas dan tanggung jawab pemda. Hal ini dapat dituangkan dalam Instruksi Presiden (Inpres) sehingga dapat menjadi pedoman dan dasar bagi pemda menyusun kebijakan daerah. Ditambahkan, pusat sebaiknya mengalokasikan APBN melalui dana dekonsentrasi untuk membiayai kegiatan pendukung program KUR di daerah, selain dana pendamping KUR yang telah berjalan beberapa tahun terakhir. Selanjutnya, asistensi kepada aparat pemda dari aspek SDM, peningkatan kapasitas dan pemahaman mengenai program KUR, serta menciptakan mekanisme agar mereka dapat menjadi agen sosialisasi di tingkat pemerintahan yang lebih rendah (misalnya kecamatan). Model asistensi berpotensi mengurangi kesenjangan kapasitas antara pemda dan bank pelaksana mengenai KUR.



Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2014

**Gambar 5.2** Konseptualisasi Peran Pemda dalam Mendukung KUR

*Kedua*, membentuk sinergi antara pemda, bank pelaksana, lembaga penjaminan dan komunitas. Sebagaimana disampaikan di

bagian sebelumnya, keberadaan forum KUR daerah dapat menjadi sarana yang cukup efektif menjembatani kerja sama berbagai pihak. Jika forum ini telah berkembang dan bekerja secara efektif, akan lebih mudah untuk menyusun dan mengadakan berbagai kegiatan pendukung KUR, sebagaimana yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DIY. Revitalisasi fungsi forum dan kepemimpinan di dalam forum mutlak dilakukan apabila forum tersebut belum berfungsi optimal mendukung KUR.

*Ketiga*, penguatan kapasitas staf SKPD dan sinergi yang baik antar-SKPD teknis di daerah. Selain melalui forum KUR daerah, pemda melalui sekretaris daerah tentu memiliki forum komunikasi antar-dinas teknis yang bersifat koordinasi internal. Terkadang pertemuan masih terbatas dilakukan secara rutin dan terstruktur. Forum ini tidak harus dibentuk secara khusus untuk membahas KUR, tetapi dapat memanfaatkan forum yang ada dan mengalokasikan waktu yang ada untuk membahas mengenai fungsi koordinasi dan kerja sama dalam melaksanakan KUR. Selain itu, sudah saatnya aparat di dinas teknis mendapatkan penguatan mengenai pemahaman konsep KUR sehingga mereka dapat melakukan asistensi kepada pihak kecamatan, kelurahan maupun kepada UMK secara langsung.

*Keempat*, melakukan pendampingan dan penguatan kapasitas di tingkat UMK. Hal ini dapat dilakukan baik secara langsung maupun bekerja sama dengan pendamping KUR ataupun komunitas yang ada. Tujuannya adalah UMK lebih memahami mengenai KUR sebagai program pemerintah yang dananya berasal dari bank sehingga UMK menjadi lebih siap dalam memenuhi persyaratan perbankan. Selanjutnya, untuk mengelevasi kapasitas UMK, pemda dapat mengembangkan kegiatan pendukung selain KUR, seperti asistensi penguasaan teknologi-inovasi, pemasaran, dan akses terhadap bahan baku.

*Kelima*, meningkatkan kedekatan dan membentuk sinergi bersama komunitas. PNPM Mandiri merupakan salah satu program yang sebagian tanggung jawabnya berada di pemda. Hal ini akan

lebih memudahkan pemda untuk menjalin kerja sama dengan PNPM tersebut. Penyiapan kelembagaan PNPM Mandiri agar responsif terhadap persyaratan perbankan bertujuan mengembangkan *linkages* program yang masih terbatas dilakukan. Sering kali usaha mikro kesulitan akses KUR karena keterbatasan pengetahuan mengenai prosedur KUR, sementara hal ini terkadang sulit diketahui oleh pihak perbankan. Dengan adanya *linkages* program, maka akan semakin banyak UMK yang berpeluang mengakses KUR.

*Keenam*, penguatan kapasitas koperasi dan lembaga keuangan mikro (LKM). Hal ini dapat diwujudkan dengan melakukan pembinaan kelembagaan, seperti aspek *good corporate governance*, pembukuan, pendirian institusi, ataupun dalam pengelolaan koperasi. Selanjutnya, pemda bersama dengan pihak lain (akademisi ataupun BI) dapat melakukan pendataan mengenai koperasi sekaligus penilaian kinerja. Penetapan *rating* memberikan manfaat untuk dasar pengembangan *linkages* program dengan bank maupun memacu pengurus untuk berkinerja lebih baik. Sebagaimana kerja sama dengan komunitas, keberadaan *linkages* akan membantu para anggotanya untuk mengakses pembiayaan dalam jumlah lebih besar sehingga dapat membantu pengembangan usaha produktifnya.

Berbagai langkah tersebut diharapkan akan mengurangi asimetris informasi yang selama ini menjadi persoalan dominan antara bank pelaksana program KUR dan calon debitur UMKM. Keterbukaan informasi akan mengurangi risiko kredit macet yang dihadapi oleh bank sehingga pengenaan agunan tambahan dapat ditekan sedemikian rupa yang meringankan bagi UMKM. Di sisi lain, kemudahan persyaratan program KUR akan mendorong semakin lebarnya akses UMKM terhadap program KUR; hal ini didukung dengan berkembangnya KUR *linkages* bersama dengan komunitas, koperasi, ataupun LKM. Semakin banyak UMKM yang berhasil mendapatkan KUR, diprediksi akan membuat semakin banyak UMKM yang berkembang dan berkontribusi nyata dalam perekonomian daerah dan nasional.

## Kesimpulan

Bab ini telah menguraikan peran pemda dalam mendukung penyaluran KUR di daerah. Tiga kesimpulan dapat diambil dari analisis yang telah dilakukan. *Pertama*, keberhasilan pelaksanaan KUR secara nasional sangat ditentukan oleh implementasi program KUR di daerah, mengingat sebagian besar UMKM berada di daerah dan menjadi potensi pasar terbesar bagi penyaluran KUR. Realitasnya, implementasi program KUR masih didominasi peran bank pelaksana dan minimnya keterbatasan peran pemda. Keterbatasan kapasitas pemda masih menjadi isu sentral terkait dengan lemahnya partisipasi mereka dalam penyaluran KUR. Kontribusi pemda masih sebatas proses sosialisasi program KUR kepada UMKM, dan pelaporan ke pemerintah pusat mengenai perkembangan jumlah UMKM penerima KUR. *Kedua*, keterbatasan alokasi APBD untuk mendukung pelaksanaan program KUR. Hal ini, antara lain, terkait dengan ketiadaan dasar hukum keterlibatan peran pemda dalam sinergi pelaksanaan program KUR, keterbatasan kemampuan aparat dalam hal pemahaman berbagai ketentuan yang ada dalam program KUR serta kendala koordinasi antar-instansi sehingga menjadi penghambat sinergi antara pemda dan bank pelaksana program KUR.

*Ketiga*, kebergantungan pemda kepada pemerintah pusat dirasakan masih cukup tinggi, terlebih dalam pembiayaan kegiatan untuk mendukung program KUR. Hal bermuara pada keterbatasan kreativitas dan inovasi pemda dalam mendukung upaya perluasan program KUR, seperti terbatasnya inovasi dalam sosialisasi dan promosi. Hal ini tersebut diperlemah dengan ketiadaan program pendukung pengembangan UMKM, seperti berbagai pelatihan terkait dengan karakteristik bisnis keuangan dan untuk penguatan kapasitas bisnis UMKM. Sebagian besar pemda masih bergantung program pemerintah pusat pada dana dekonsentrasi untuk mendukung pelaksanaan program KUR di daerah.

## Daftar Pustaka

- Aditya, B. R., Sarwono, & Rozikin, M. (2013). Sinergitas stakeholders untuk administrasi publik yang demokratis dalam perspektif teori governance: Studi pada tempat pengelolaan sampah terpadu Mulyoagung Bersatu, Kecamatan Dau, Kabupaten Malang. *Jurnal Administrasi Publik*, 2(3), 407–413.
- Bashir M. S., Machali M., Muslichah, & Mwinyi, M. A. (2012). The effect of service-quality and government role in customer satisfaction: Empirical evidence of microfinance in Kenya. *International Journal of Business and Social Sciences*, 3(14), 312–319.
- Duflos, E., & Imboden, K. (2004). *The role of government in micro-finance*. (Donor Brief, CGAP, No. 19, Juni 2004). Washington D.C.: World Bank.
- Eberlei, Walter. (2007). *Accountability in poverty reduction strategies: The role of empowerment and participation*. (Social Development Papers: Participation and Civic Engagement, No. 104, Mei 2007). Washington D.C.: World Bank
- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *Journal of World Development*, 24(6), 1119–1132. Amsterdam: Elsevier Science.
- Hubka, A., & Zaidi, R. (2005). *Impact of government regulation on microfinance*. (World Development Report 2005). Washington D.C.: World Bank
- Komite KUR. (2011). *Penyusunan rencana tindak perluasan kredit usaha rakyat oleh pemerintah daerah*.
- Maunganidze, F. (2013). The role of government in the establishment and development SMEs in Zimbabwe: Virtues and vices. *Journal of Business Administration and Education*, 4(1), 1–16.
- Mbogo, M., & Ashika, C. (2011). Factors influencing product innovation in microfinance institution in Kenya: A case study of MFIs registered with the association of microfinance institutions. Dalam *ICSB World Conference Proceedings: 1-19*. Washington D.C.: ICSB

- Melnychuk, J. (2013). *The role of municipal government in a provincial poverty reduction strategy*.
- Metze, A., & Tamara, P. (2011). Deliberative governance in synergy with government: A case study of credible environmental improvements in the Dairy Gateway, USA. *International Review of Administrative Sciences* March 2011, 77(1), 31–49.
- Page, I. B., & Simmons, R. J. (2000). *What government can do: Dealing with poverty and inequality*. Chicago: The University of Chicago Press
- Sane, R., & Thomas, S. (2011). *The role of the government in india's microfinance industry*. [Slide Powerpoint]. Tidak dipublikasikan, IGIDR Finance Research Group.
- Waterhouse, P., Virgona, C., & Brown, R. (2006). *Creating synergies: Local government facilitating learning and development through partnership*. Australia: NCVER.
- World Bank. (2002). *A sourcebook for poverty reduction strategies*. (Chapter Participation). Washington, D.C: World Bank.

# Peran dan Kendala Bank Pelaksana dalam Penyaluran KUR kepada UMKM

Oleh: Rita Pawestri dan Agus Eko Nugroho

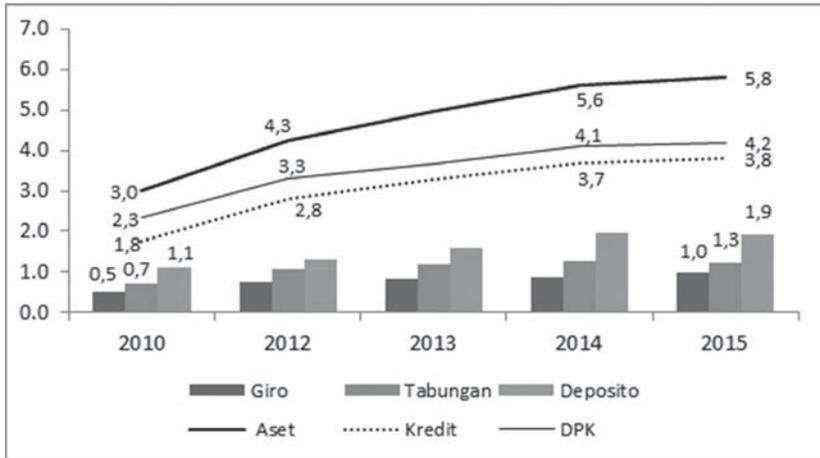
Sejak digulirkan pada 2007, pelaksanaan program Kredit Usaha Rakyat (KUR) dinilai berhasil oleh banyak kalangan. Hal ini dilihat dari ekspansi yang cepat dalam penyaluran KUR, pertumbuhan jumlah debitur, dan relatif rendahnya tingkat NPL KUR. Akumulasi penyaluran hingga Desember 2014 telah mencapai sekitar Rp175 triliun dan menjangkau sekitar 12 juta debitur UMKM. Sementara itu, tingkat NPL KUR secara rata-rata dapat dipertahankan sekitar 3,4%. Tingkat NPL KUR ini di bawah standar prudensial yang ditetapkan BI, yakni sebesar 5%. Dengan pengalaman yang panjang dalam melayani segmen UMKM dan luasnya jangkauan pelayanan, BRI merupakan bank pelaksana yang terdepan dalam menyalurkan KUR mikro. Pada Desember 2014, penyaluran KUR mikro BRI telah mencapai sekitar Rp 95 triliun dengan tingkat NPL hanya sekitar 1,8%. Namun, pelaksanaan program oleh beberapa bank pelaksana lainnya masih menghadapi banyak persoalan, terutama tingginya NPL dan ketepatan

sasaran program. NPL KUR BPD mencapai 9%, sementara NPL KUR di BSM dan BTN masing-masing mencapai 16% dan 17% pada tahun yang sama. Artinya, beberapa bank pelaksana dapat dikatakan kurang memiliki kapasitas bisnis dalam penyaluran KUR mikro. Banyak faktor yang menjadi penyebab tingginya NPL KUR di beberapa bank pelaksana, seperti minimnya kemampuan dalam memahami karakteristik UMKM, keterbatasan kualitas SDM, dan masalah *moral hazard*, baik dari sisi debitur maupun petugas bank itu sendiri dalam penyaluran KUR.

Bab ini bertujuan menganalisis kinerja penyaluran KUR oleh sektor perbankan dan persoalan-persoalan apa saja yang dihadapi bank pelaksana dalam penyaluran KUR. Metode analisis yang digunakan adalah metode deskriptif analisis untuk melakukan *mapping* terhadap kinerja dan permasalahan yang dihadapi perbankan dalam penyaluran KUR. Penelitian dilakukan di lima lokasi, yaitu di Jawa Timur, Jawa Tengah, Yogyakarta, Bengkulu, dan NTB. Bab ini diawali dengan menjelaskan peran dan fungsi bank dalam penyaluran kredit UMKM. Kemudian dilanjutkan dengan *mapping* kendala bisnis yang dihadapi perbankan dalam penyaluran KUR. Bagian selanjutnya menjelaskan soal model konseptual yang dibangun untuk mengatasi persoalan-persoalan di atas, dan kemudian diakhiri dengan penutup.

## **Peran Perbankan dalam Penyaluran Kredit UMKM**

Perekonomian Indonesia memiliki sistem keuangan yang berbasis sektor perbankan. Pada 2014, total aset setor perbankan nasional mencapai sekitar Rp5.615 triliun atau sekitar 53% dari PDB Indonesia. Sementara pada tahun yang sama, total aset sektor keuangan nonbank hanya mencapai Rp1.530 triliun atau sekitar 14,5% dari GDP. Total aset sektor perbankan itu sendiri mendominasi sekitar 78,6% dari total aset industri keuangan pada 2014 (OJK, 2015). Implikasinya, industri perbankan memiliki peran kunci dalam menjaga stabilitas ekonomi makro ataupun sebagai

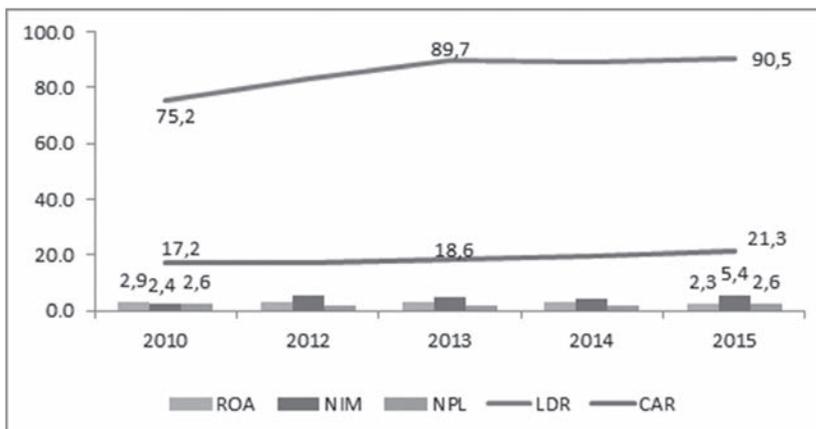


Sumber: OJK Statistik Perbankan, 2015

**Gambar 6.1** Perkembangan Nilai Aset, DPK, dan Kredit Sektor Perbankan 2010–2015 (dalam ribuan triliun rupiah)

sumber pembiayaan kegiatan ekonomi, dari usaha skala mikro dan kecil hingga skala besar. Sebagai lembaga intermediasi keuangan, dinamika kegiatan ekonomi, baik pada tataran produksi, distribusi, maupun pertukaran (*production-distribution-exchange*), akan sangat ditentukan oleh kemampuan sektor perbankan dalam menyediakan sumber pembiayaan yang diperlukan.

Gambar 6.1 menunjukkan bahwa dalam lima tahun terakhir, total aset perbankan terus menunjukkan peningkatan meskipun terjadi pelambatan. Kepemilikan aset perbankan meningkat dari sekitar Rp3.000 triliun pada 2010 menjadi sekitar Rp5.800 triliun pada 2015 atau meningkat rata-rata sekitar 15,9% per tahun selama periode 2010–2015. Sementara mobilitas dana pihak ketiga (DPK) mampu tumbuh sekitar 13,9% per tahun. Deposito masih merupakan instrumen utama dalam meningkatkan mobilitas DPK selama periode tersebut meskipun kontribusi instrumen giro semakin meningkat. Adapun mobilitas kredit meningkat dari sekitar Rp1.800 triliun pada 2010 menjadi Rp3.800 triliun pada 2015 atau tumbuh rata-rata sekitar 18% per tahun.

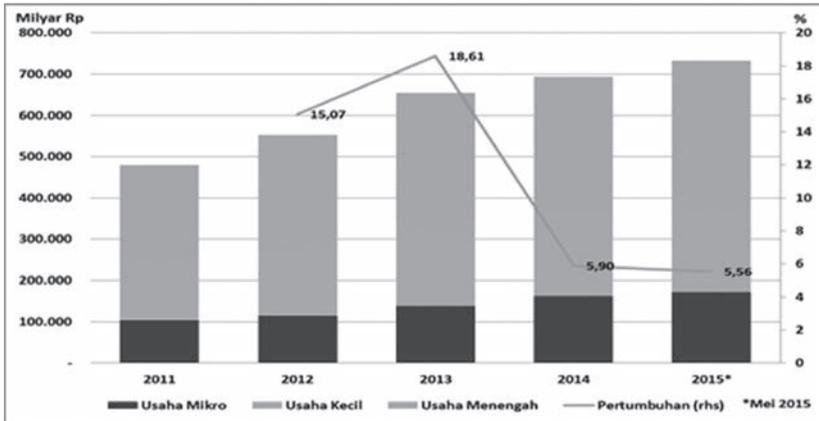


Sumber: OJK Statistik Perbankan Indonesia, 2015

**Gambar 6.2** Kinerja Bisnis Sektor Perbankan 2010–2015

Pertumbuhan kredit, yang lebih besar dibandingkan deposito, menyebabkan rasio kredit terhadap tabungan (LDR) meningkat dari sekitar 75,2% pada 2010 menjadi sekitar 90,5% pada 2015. Kemampuan perbankan dalam memobilisasi kredit yang cukup ekspansif dan mempertahankan NPL sekitar 2,6% menyebabkan peningkatan pendapatan bunga (*interest income*) yang signifikan. Data pendapatan bunga bersih (*nett interest margin/NIM*) oleh sektor perbankan meningkat dari sekitar 2,4% pada 2010 menjadi sekitar 5,4% pada 2015 (lihat Gambar 6.2).

Penyaluran kredit UMKM juga menunjukkan peningkatan yang signifikan dari sekitar Rp458,2 triliun pada 2011 menjadi sekitar Rp739,8 triliun pada 2015. Namun, penyaluran kredit UMKM oleh sektor perbankan ini masih di bawah target yang diharapkan oleh otoritas moneter, yaitu sekitar 20% dari total kredit perbankan (PBI No. 14/22/PBI/2012). Pada 2014, misalnya, alokasi kredit UMKM oleh sektor perbankan hanya mencapai 18,3% dari total kredit perbankan. Proporsi ini menurun dari data 2013, yang sebesar 18,5%. Pada 2014, sebagian besar alokasi kredit UMKM disalurkan ke sektor perdagangan, yaitu sekitar 52,88%, sementara untuk sektor pertanian dan sektor



Sumber: OJK Statistik Perbankan Indonesia (berbagai Penerbitan).

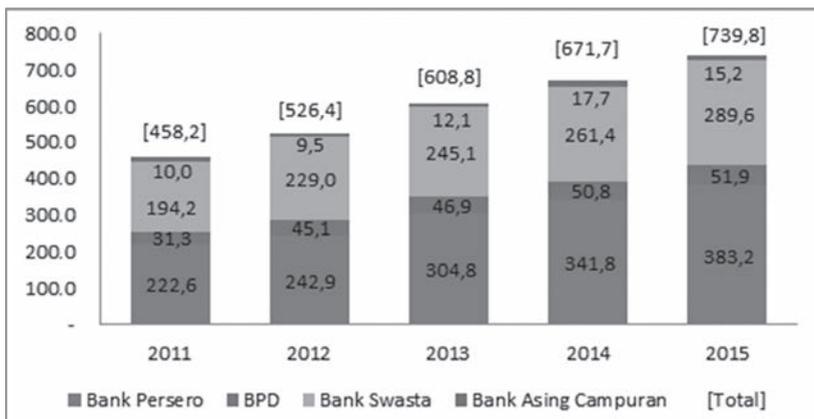
### Gambar 6.3 Perkembangan Penyaluran Kredit UMKM oleh Perbankan 2011–2015

manufaktur masing-masing sekitar 8,11% dan 10,06% (OJK 2015). Perbankan lebih tertarik menyalurkan kredit UMKM ke sektor perdagangan karena arus penerimaan sektor ini relatif cepat dibandingkan sektor pertanian dan sektor manufaktur.

Sementara itu, rendahnya penyaluran kredit di sektor pertanian dan manufaktur ini menunjukkan tingginya risiko kredit macet dalam penyaluran kredit skala kecil kepada kedua sektor tersebut. Ketidakpastian sumber penerimaan akibat perubahan iklim, bencana alam, dan nilai tukar produk pertanian yang cenderung menurun menjadi salah satu penyebab tingginya risiko kredit macet yang dihadapi oleh sektor pertanian. Adapun melambatnya permintaan domestik dan ekspor akibat krisis ekonomi yang terjadi dan fluktuasi harga *input*, seperti sumber energi dan bahan bakar sebagai komponen penting dalam proses produksi sektor manufaktur, menjadi penyebab masih tingginya risiko kredit macet yang dihadapi oleh sektor ini.

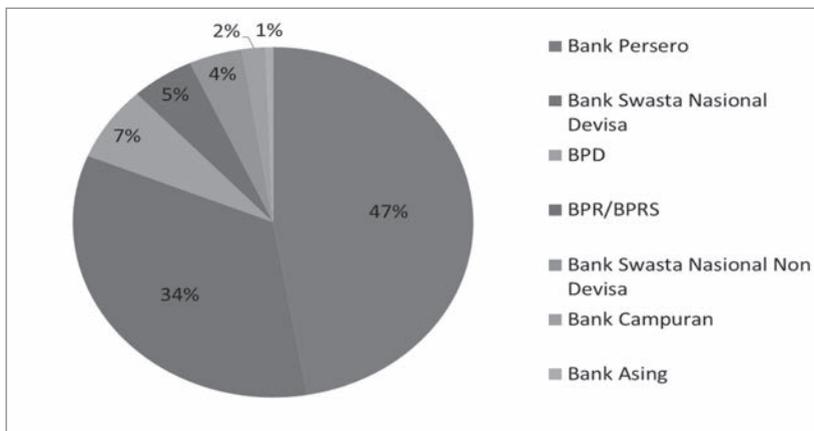
Gambar 6.3 menunjukkan perlambatan yang signifikan dari pertumbuhan kredit UMKM selama 2013–2015, yaitu dari sekitar 18,6% pada 2013 menjadi hanya sekitar 5,9% pada 2014 dan 5,56% pada 2015. Sementara itu, alokasi kredit perbankan untuk

usaha skala menengah tampaknya lebih besar dibandingkan untuk usaha skala mikro dan kecil (UMK). Kecilnya proporsi kredit skala mikro-kecil dibanding dengan kredit untuk usaha skala menengah menunjukkan tingginya biaya operasional dan risiko dalam pengelolaan kredit skala mikro-kecil ini. Tingginya biaya rata-rata pengelolaan kredit skala mikro merupakan hal yang wajar karena bank harus melayani jumlah debitur mikro yang besar. Penyaluran kredit mikro sangatlah berisiko karena pada umumnya UMK tidak memiliki agunan dan sistem pelaporan keuangan yang kurang memadai (Adam, 2014; Nugroho, 2011). Konsekuensinya, perbankan menghadapi risiko kredit macet yang tinggi akibat permasalahan informasi asimetris dan *moral hazard*. Hal ini terjadi karena penyaluran kredit tanpa didukung oleh agunan yang memadai menyebabkan bank tidak memiliki kekuatan (*enforcement tool*) untuk mendorong debitur UMK membayar kembali kredit yang telah diterima. Dari sisi UMK, kredit tanpa agunan yang memadai akan memberi insentif bagi debitur UMK untuk tidak mengembalikan kreditnya karena hal ini akan menguntungkan (*strategic default*).



Sumber: OJK, Statistik Perbankan Indonesia, 2015

**Gambar 6.4** Kredit UMKM Menurut Jenis Perbankan 2011–2015 (dalam triliun rupiah)



Sumber: OJK Statistik Perbankan Indonesia, 2015

**Gambar 6.5** Persentase Penyaluran Kredit UMKM menurut Perbankan 2015

Lebih jauh lagi, bank persero memiliki kontribusi yang paling besar dalam penyaluran kredit UMKM dibandingkan bank swasta, BPD serta bank asing dan campuran. Penyaluran kredit oleh bank persero, seperti BRI, Mandiri, BNI, dan BSM, memiliki kontribusi sekitar 47% dari total kredit UMKM, sedangkan BPD sekitar 7% dan BPR/BPRS sekitar 5%. Sementara itu, kontribusi kredit UMKM oleh perbankan swasta nasional adalah sekitar 34%, jauh di atas bank asing dan campuran, yaitu sekitar 3% (lihat Gambar 6.4 dan 6.5). Artinya, perbankan pelat merah, seperti BRI, Mandiri, BNI, BSM, dan BPD, merupakan pemain utama (54%) dalam penyaluran kredit UMKM di Indonesia. Jaringan unit bisnis mikro yang luas yang dimiliki oleh BRI, Bank Mandiri, dan BPD merupakan faktor utama dalam penyaluran kredit UMKM ini. Pada 2014, misalnya, BRI telah memiliki 10.396 jaringan unit perbankan mikro-kecil yang mencakup 8.360 jaringan mikro, termasuk Teras BRI dan Teras BRI Keliling, 971 Kantor Kas, 584 KCP, serta 461 Kantor Cabang yang telah terhubung secara *real*

*time online* (BRI, 2015). Sementara Bank Mandiri telah memiliki sekitar 1.831 unit mikro untuk melayani hampir semua provinsi yang ada di Indonesia (Bank Mandiri, 2015).

Ketertarikan bank skala besar untuk melakukan penetrasi pasar keuangan mikro-kecil terutama dimotivasi oleh keberhasilan BRI yang mampu bertahan dari krisis perbankan tahun 1998. Bahkan ekspansi BRI dalam melakukan spesialisasi perbankan skala kecil menunjukkan profitabilitas yang tinggi sejalan dengan pemulihan (*recovery*) ekonomi Indonesia sejak 2005. Keberhasilan BRI inilah yang kemudian banyak diikuti oleh perbankan lainnya, seperti Bank Mandiri, Bank Danamon, dan Bank BTPN.

Secara teoretis, perbankan melakukan penetrasi bisnis skala mikro kecil karena dua alasan, yaitu ekspansi pasar dan tugas mandatori yang diharuskan oleh pemerintah (Baydas, G., & Valenzuela, 2005). Perkembangan bisnis perbankan skala mikro-kecil oleh perbankan nasional adalah lebih didorong oleh potensi pasar yang besar di Indonesia, meskipun secara historis pengembangan BRI sebagai perbankan milik pemerintah sejak awal difokuskan untuk melayani jasa perbankan skala mikro-kecil melalui jaringan BRI Unit Desa. Profesionalisme dan fokus bisnis yang konsisten pada pelayanan jasa perbankan skala mikro-kecil oleh BRI unit telah menjadikan BRI sebagai salah satu bank komersial terbesar di dunia yang fokus bisnisnya pada pelayanan keuangan kepada UMKM (Robinson, 2002; Ledgerwood dkk., 2013).

Pada umumnya, ada dua cara yang dapat ditempuh oleh perbankan skala besar dalam melakukan penetrasi pasar keuangan skala mikro-kecil, yaitu secara langsung mengembangkan divisi mikro/retail serta dengan cara bekerja sama dengan pelaku lembaga keuangan mikro atau perbankan skala kecil yang sudah ada. BRI adalah salah satu contoh perbankan yang melakukan pendekatan secara langsung dengan mengembangkan unit-unit kecil yang populer dengan nama BRI Unit Desa dan Teras BRI. Sementara Bank Mandiri, selain mengembangkan unit perbankan skala kecil/retail, secara aktif melakukan pinjaman kepada BPR

untuk melakukan penetrasi pasar mikro kecil. Bank Bukopin juga melakukan kerja sama dengan berbagai koperasi dengan membentuk Swamitra. Dari Swamitra ini, Bank Bukopin menyediakan infrastruktur dan sistem yang diadopsi oleh koperasi untuk melakukan penetrasi pasar keuangan mikro-kecil (Nugroho, 2009; Glenardi, 2003). Seperti halnya Bank Mandiri, BNI menempuh cara yang hampir sama, yaitu dengan mengembangkan unit layanan mikro (ULM). Melalui jaringan ULM ini, BNI melakukan penetrasi secara langsung pasar keuangan mikro-kecil dan layanan kemitraan dengan LKM lainnya. Jaringan kantor cabang BNI juga secara aktif melakukan layanan keuangan kepada BPR, koperasi, dan LKM lainnya untuk mengembangkan bisnis perbankan skala mikro-kecil (Widayati, 2003; Bank BNI, 2015).

Namun, beberapa catatan yang perlu diperhatikan adalah pengembangan unit bisnis skala mikro-kecil perbankan memerlukan berbagai aspek penting (Baydas, G., & Valenzuela, 2005). *Pertama*, keberhasilan dalam pengembangan bisnis jasa perbankan skala mikro-kecil memerlukan komitmen yang kuat dari jajaran manajemen dan pemilik saham. Salah satu contohnya adalah keberhasilan BRI dalam pengembangan jaringan BRI unit karena di sana jajaran manajemen memiliki fokus dan komitmen yang kuat untuk pengembangan bisnis jasa perbankan skala mikro. Bancosol di Bolivia, Aceda Bank di Kamboja, Mibanco di Peru, dan K-Rep Bank di Kenya adalah contoh kesuksesan pengembangan bisnis perbankan skala mikro-kecil di dunia (Baydas, G., & Valenzuela, 2005).

*Kedua*, upaya terus-menerus untuk meningkatkan pengetahuan praktik perbankan yang terbaik (*best practice*) dalam perbankan mikro-kecil sehingga mampu memahami dan melayani secara baik karakteristik UMKM dan masyarakat kecil-menengah dalam menggunakan jasa layanan keuangan. *Ketiga*, secara konsisten mengembangkan produk-produk jasa keuangan (baik layanan kredit maupun tabungan skala kecil) yang fleksibel terhadap kebutuhan masyarakat kecil dan UMKM. Investasi yang signifikan

dalam pengembangan jaringan unit pelayanan skala kecil dan retail, termasuk di dalamnya pengembangan sistem informasi *online* serta prosedur dan infrastruktur yang memadai yang disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan konsumen skala mikro-kecil.

*Keempat* adalah investasi pengembangan sumber daya manusia melalui berbagai *training*, insentif, dan jalur karier yang baik bagi staf yang berfokus pada pengembangan bisnis perbankan mikro-kecil. Sekali lagi, pengembangan bisnis perbankan skala mikro-kecil oleh BRI adalah *best practice* yang sering kali menjadi acuan dunia. BRI telah berhasil mengembangkan unit training mandiri, sistem insentif dan prosedur karir yang baik bagi pengembangan SDM sebagai spesialis keuangan mikro-kecil, terutama pada tingkat BRI-unit (Nugroho, 2011; Baydas, G., & Valenzuela, 2005).

## **Kinerja Perbankan dalam Penyaluran KUR**

Keterlibatan sektor perbankan dalam penyaluran kredit program bukanlah hal baru di Indonesia. Perbankan milik pemerintah, seperti BRI, BNI, dan BPD, secara aktif telah membantu pemerintah dalam penyaluran kredit dari berbagai program, seperti program Bimas, KUT, KMKP, dan KKPE. Namun, penyaluran program kredit mikro kepada UMKM selama ini cenderung hanya menempatkan bank sebagai lembaga penyalur (*channeling agent*). Sumber dana dari program tersebut disediakan oleh pemerintah melalui otoritas moneter (Bank Indonesia). Dalam program-program kredit mikro, seperti Bimas (1970-an) dan KUT (1980-an), sumber dana dari program tersebut adalah kelebihan likuiditas Bank Indonesia, sementara bank hanya berperan sebagai lembaga penyalur. Karena perbankan hanya berperan sebagai lembaga penyalur, mereka mendapatkan *fee* dari pemerintah, sementara risiko kredit macet sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah. Dua karakteristik utama dalam penyaluran kredit melalui pola ini adalah, *pertama*, penetapan tingkat suku bunga kredit dilakukan

sepenuhnya oleh pemerintah dan ditetapkan jauh di bawah tingkat bunga pasar. Hal ini mendistorsi pasar karena disparitas/gap yang besar antara tingkat bunga kredit program dan suku bunga pasar. Bahkan tingkat bunga kredit program dapat mencapai 100% di bawah bunga kredit komersial dari BPR atau koperasi. Distorsi pasar ini bermuara pada munculnya masalah *moral hazard* bagi debitur UMKM untuk tidak mengembalikan kredit program yang telah diterimanya. Sementara bagi petugas penyalur (*account officer/AO*), disparitas tingkat bunga ini menyebabkan proses penyaluran kredit program yang kurang memperhatikan prinsip kehati-hatian (*prudent principles*). Dalam konteks ini, staf AO berpotensi mengabaikan prinsip 5C (*collateral, capacity, capital, character, dan credit*) karena kredit macet sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah (Nugroho, 2009).

*Kedua*, penyaluran kredit program ditujukan bukan untuk meningkatkan profesionalisme dan keterampilan dari perbankan dalam penyaluran kredit mikro/kecil, melainkan lebih pada tujuan untuk meningkatkan modal kerja UMK. Misalnya, keterlibatan Bank Pembangunan Daerah (BPD) dalam penyaluran program kredit mikro yang cukup lama belum mampu mendorong profesionalisme bank tersebut dalam bisnis keuangan mikro. Hal ini terutama terkait dengan risiko kredit macet dari program tersebut, yang sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah, sementara bank hanya menerima *fee* penyaluran. Akibatnya, bank tidak memiliki dorongan yang kuat untuk meningkatkan keterampilan dari petugas penyalur kredit (*account officer/AO*) dan kemampuan bisnis (*business capacity*) dalam pengelolaan kredit skala mikro dan kecil (P2 Ekonomi LIPI, 2014). Pengelolaan UMKM memiliki keunikan tersendiri dibandingkan pengelolaan kredit skala besar untuk korporasi. Keunikan ini terkait dengan tingginya risiko kredit macet akibat tingginya biaya pengelolaan, kesulitan dalam mengidentifikasi kelayakan usaha, rendahnya kualitas agunan, keragaman UMKM dilihat dari jenis dan skala usaha, pengalaman berbisnis, kemampuan menyediakan laporan keuangan yang

baik, serta kerentanan bisnis UMKM terhadap berbagai gangguan eksternal, dan lain sebagainya (P2 Ekonomi LIPI, 2014).

Kedua faktor di atas berimplikasi pada rendahnya kinerja program kredit mikro dilihat dari tiga aspek. *Pertama*, tingginya kredit macet yang dimiliki oleh program kredit mikro. Hal ini dapat dilihat dari pengalaman program Bimas dan program KUT. Kedua program ini ditutup karena masalah tingginya kredit macet. *Kedua*, penyaluran kredit program memiliki kecenderungan salah sasaran, yaitu disalurkan bukan kepada UMKM yang layak sebagai penerima program (*targeted recipient*). Hal ini juga terlihat dari pengalaman penyaluran program kredit dalam Bimas dan KUT; kredit program tersebut disalurkan bukan kepada sasaran penerima (*targeted recipient*). Hal ini terjadi karena mudahnya kredit mendorong UMKM yang seharusnya tidak layak menjadi penerima berusaha untuk mendapatkan kredit program tersebut. Sementara petugas penyalur kurang berhati-hati dalam menyalurkan kredit program karena seberapa pun risiko kredit macet ditanggung oleh pemerintah. *Ketiga*, kegagalan program kredit mikro untuk memberikan pembelajaran kepada perbankan penyalur dalam pengelolaan bisnis kredit mikro dan pengelolaan keuangan kepada UMKM. Hal ini disebabkan bank penyalur tidak menghadapi risiko kredit macet sehingga tidak terdorong (*lack of incentive*) untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan mereka dalam mengelola kredit kepada UMKM. Sementara itu, debitur enggan belajar bagaimana mengelola kredit program yang diterima karena menganggap program kredit tersebut merupakan bantuan (*gift*) pemerintah yang tidak harus dikembalikan (Martowidjoyo, 2007).

Inisiasi program KUR sejak 2007 memasuki era baru perbankan dalam penyaluran kredit program kepada UMKM. Berbeda dengan program kredit mikro selama ini, program KUR memiliki keunikan, yaitu: (1) Sumber dana program KUR adalah dana komersial perbankan dan bukan dana pemerintah seperti yang selama ini dilakukan. Oleh karena itu, penilaian kelayakan kre-

dit sepenuhnya dilakukan oleh perbankan dengan menggunakan prinsip-prinsip komersial. (2) Dana pemerintah hanya digunakan untuk menurunkan risiko, melalui penjaminan kredit yang diberikan oleh perusahaan penjaminan (*guarantee credit companies*) milik pemerintah, yakni Perum Jamkrindo dan PT Askrindo. Proses penjaminan program KUR diawali dengan penempatan modal negara (PMN) kepada kedua lembaga penjaminan tersebut, dan kemudian imbal jasa penjaminan (IJP) dibayarkan oleh pemerintah setiap tahunnya kepada kedua perusahaan tersebut. Total PMN yang ditempatkan pada kedua perusahaan penjaminan tersebut sekitar Rp 11,7 triliun, sementara akumulasi pembayaran IJP untuk penjaminan KUR telah mencapai Rp 5 triliun. (3) Risiko kredit sepenuhnya ditanggung oleh perbankan dan perusahaan penjaminan dengan proporsi 20–30% risiko oleh perbankan dan 70–80% risiko ditanggung perusahaan penjaminan. Perbankan kemudian mengantisipasi risiko ini dengan cara mengharuskan debitur UMKM menyediakan agunan tambahan senilai 20–30% dari nilai kredit. (4) Tingkat bunga KUR ditentukan oleh pemerintah yang ditetapkan tidak jauh berbeda dengan kredit komersial perbankan. Artinya, distorsi pasar oleh program KUR dilakukan seminimal mungkin. Ketentuan penerima program KUR mikro adalah usaha skala mikro dan kecil yang sudah layak tetapi belum *bankable*. Ketentuan ini dalam praktiknya dilakukan melalui usaha yang telah beroperasi minimal selama satu tahun, tidak memiliki agunan yang memadai dan belum pernah menerima kredit modal kerja maupun kredit investasi dari perbankan.

Seperti diketahui, sejak program KUR diluncurkan pada 2007, akumulasi penyaluran KUR sampai 2014 telah mencapai Rp 175,2 triliun kepada sekitar 12 juta debitur UMKM dengan tingkat kemacetan (*non-performing loans/NPL*) sekitar 3,9%, sementara NPL untuk KUR mikro sekitar 1,8% per tahun (lihat Tabel 6.1). Tingkat kemacetan kredit ini jauh di bawah program Bimas atau KUT, yang mencapai sekitar 30% per tahun (Robinson, 2002). Dalam kinerja yang seperti ini, program

**Tabel 6.1 Kinerja Penyaluran KUR 2010–2014**

Bank Pelaksana	Plafon (Rp triliun)		Outstanding (Rp triliun)		Debitur (juta)		Rata-rata Kredit (Rp juta)		NPL (%)	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
BRI KUR Retail	6,5	20,6	4,6	7,8	0,06	0,12	148,7	175,7	2,4	2,9
BRI KUR Mikro	22,7	95,0	9,8	24,0	3,66	11,33	5,6	8,4	1,8	1,8
BNI	3,2	15,5	1,6	3,2	0,03	0,22	84,4	71,3	1,4	3,3
Bank Mandiri	3,6	17,5	2,1	6,6	0,07	0,39	46,3	45,3	1,0	3,4
BTN	0,9	4,6	0,7	1,6	0,005	0,03	172,9	181,7	3,2	12,9
Bukopin	0,9	1,8	0,2	0,5	0,006	0,01	142,5	149,4	9,5	5,5
BSM	0,8	3,9	0,5	1,1	0,007	0,06	89,0	65,1	3,5	17,2
BNI Syariah	-	0,3	-	0,1	-	0,001	-	224,5	-	4,6
BPD	2,2	15,9	2,2	5,6	0,026	0,2	79,0	79,6	2,9	9,5
Total	34,4	175,2	17,2	50,7	3,8	12,34	11,1	14,2	2,1	3,9

Sumber: Komite KUR, 2015

KUR disinyalir memberikan keuntungan yang signifikan kepada bank pelaksana ataupun perusahaan penjaminan. Proses bisnis penyaluran program KUR yang memberikan kontribusi terhadap keuntungan bagi pelaku berpotensi menjaga keberlanjutan program ini. Sementara UMKM mendapatkan akses pada kredit perbankan dengan tingkat bunga yang wajar.

Namun, tidak semua bank pelaksana memiliki kinerja yang baik dalam penyaluran KUR dilihat dari tingkat kemacetan kredit (NPL). Tabel 6.1 menunjukkan bahwa program KUR yang disalurkan melalui Bank BTN, BSM, Bukopin, dan Bank Pembangunan Daerah (BPD) menghadapi tingkat kemacetan di atas 5% selama 2011–2014. Misalnya, NPL KUR yang dimiliki oleh BTN selama 2011–2014 meningkat dari sekitar 3,8% menjadi 12,9%. Sementara itu, penyaluran KUR oleh BSM memiliki NPL sekitar 17,2% pada 2014. Tingkat NPL KUR rata-rata di BPD mencapai 9% pada 2014. Bahkan, di beberapa BPD, tingkat NPL KUR hingga mencapai di atas 10%<sup>1</sup>. Buruknya kinerja beberapa perbankan ini menyebabkan penyaluran KUR melalui BSM, BTN, dan BPD dihentikan sementara oleh pemerintah sejak 2015<sup>2</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa tingginya tingkat kemacetan berkontribusi pada ketidakberlanjutan program kredit kepada UMKM (Nugroho et al., 2014).

Selain permasalahan kredit macet, permasalahan lain yang dihadapi oleh perbankan dalam penyaluran program kredit mikro/kecil kepada UMK adalah ketidaktepatan pada sasaran program. Ketidakmampuan program tersebut mencapai sasaran yang diinginkan berpotensi kecilnya dampak program kredit mikro pada peningkatan kinerja UMK. Oleh sebab itu, wajar jika berbagai kritik muncul bahwa program kredit mikro melalui perbankan sulit diharapkan untuk dapat mengatasi masalah kemiskinan. Logikanya

---

<sup>1</sup> Analisis terhadap kinerja BPD dalam penyaluran KUR dapat dilihat pada bab selanjutnya.

<sup>2</sup> Sejak 2015, bank pelaksana dalam program KUR adalah BRI, Mandiri, BNI serta dua BPD, yaitu Bank NTT dan Bank Kalbar.

adalah pada saat bank terfokus pada upaya meminimalkan risiko tingkat kemacetan kredit, mereka akan cenderung menyalurkan kredit program tersebut kepada usaha mikro kecil milik rumah tangga nonmiskin (non-RTM). Konsekuensinya adalah program kredit tersebut tidak mampu meningkatkan akses pada usaha mikro/kecil milik rumah tangga miskin (RTM) karena bank pelaksana menilai RTM memiliki tingkat pengembalian kredit (kelayakan kredit atau *creditworthiness*) yang rendah (Nugroho dkk., 2013). Dalam konteks KUR, misalnya, hasil studi P2 Ekonomi LIPI menyebutkan bahwa sebagian besar penerima KUR adalah non-RTM atau rumah tangga yang memiliki pendapatan rata-rata di atas garis kemiskinan. Studi ini juga menyebutkan bahwa dampak KUR terhadap kinerja UMK penerima belum dapat diidentifikasi secara jelas (*robust*) meskipun hasil penelitian yang dilakukan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian melalui Komite KUR menyebutkan bahwa program KUR berdampak pada peningkatan tingkat konsumsi rumah tangga miskin penerima KUR. Kenyataan ini menunjukkan bahwa penyaluran program kredit mikro melalui perbankan cenderung menghadapi kendala ketepatan sasaran dan dampaknya pada peningkatan kinerja UMK dan percepatan pengentasan kemiskinan.

## **Kendala Perbankan dalam Penyaluran KUR**

Dalam rangka pemberdayaan UMK, penciptaan lapangan kerja, dan penanggulangan kemiskinan, pemerintah membuat program yang berisi paket kebijakan untuk sektor riil dan memberdayakan UMK, yang salah satu programnya adalah peningkatan akses pada sumber pembiayaan melalui program KUR. Program KUR ini pada intinya memberikan permodalan berupa kredit yang dijamin kepada UMK di sektor produktif yang *feasible* tetapi belum *bankable*. Artinya, usaha tersebut memiliki prospek bisnis yang baik dan memiliki kemampuan untuk mengembalikan tetetapi belum pernah mendapatkan akses kredit dari perbankan. Untuk

menurunkan risiko yang dihadapi perbankan, pemerintah memberikan fasilitas penjaminan melalui PT Askrindo dan Perum Jamkrindo. Adapun bank pelaksana yang menyalurkan KUR ini adalah Bank BRI, Bank Mandiri, Bank BNI, Bank BTN, Bank Syariah Mandiri, Bank Bukopin, BNI Syariah, dan 26 bank BPD yang tersebar di seluruh Indonesia. KUR ini dapat diakses melalui kantor cabang atau kantor cabang pembantu bank pelaksana.

Ada dua jenis KUR yang disalurkan bank pelaksana, yaitu KUR mikro dan KUR retail. KUR mikro memberikan kredit hingga maksimal Rp20 juta dengan tingkat bunga 22% efektif per tahun, sedangkan KUR retail memberikan kredit Rp20 juta ke atas hingga maksimal Rp500 juta dengan tingkat suku bunga 13% efektif per tahun. Untuk persyaratannya, setiap bank pelaksana meminta prasyarat yang sama, yakni untuk mengakses KUR, nasabah harus terbebas dari pinjaman kredit investasi atau kredit modal kerja yang dibuktikan dari data Sistem Informasi Debitur (SID) BI. Artinya, UMKM yang sedang tidak menerima kedua jenis kredit di atas diperbolehkan mengajukan KUR. Selain itu, UMKM penerima KUR diwajibkan untuk menyediakan agunan tambahan. Agunan tambahan ini sebesar 20–30% dari nilai kredit, sementara agunan pokok sebesar 70–80% dijamin oleh pemerintah melalui lembaga penjaminan.

### **Persepsi yang Salah Mengenai Program KUR**

Berdasarkan pada hasil penelitian di lapangan, masih ditemukan adanya salah persepsi masyarakat terhadap KUR. Masyarakat menganggap KUR adalah dana pemerintah/dana hibah yang tidak perlu dikembalikan. Hal ini ditemui, baik di Bengkulu, Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, maupun NTB. Persepsi ini terutama datang dari masyarakat di perdesaan. Bahkan ada masyarakat di daerah NTB yang secara komunal atau bersama-sama bersepakat untuk tidak membayar pinjaman KUR (hasil wawancara pendamping KUR NTB, 2014). Jika ada salah satu

anggota komunitas yang membayar cicilan KUR, mereka akan dijauhi atau dikucilkan oleh anggota komunitas lain. Masalah *moral hazard* ini dapat dikatakan sebagai *strategic default*; di sini debitur dengan sengaja tidak akan mengembalikan KUR karena menganggap kredit ini merupakan bantuan pemerintah kepada masyarakat miskin. *Moral hazard* kolektif ini dapat diidentifikasi sebagai *anti social capital*<sup>3</sup> dalam penyaluran program kredit. Akibatnya, kredit macet muncul bukan disebabkan oleh gangguan dalam bisnis nasabah atau kesalahan penggunaan kredit oleh nasabah, melainkan lebih disebabkan oleh kesengajaan. Hal itulah yang kemudian menyebabkan *account officer* (AO) bank pelaksana membuat “zona merah” pada daerah tersebut sehingga sedapat mungkin dihindari oleh petugas AO dalam penyaluran KUR. Secara teoretis, hal ini menunjukkan bahwa jaminan kredit oleh pemerintah (*credit guarantee*) cenderung menyebabkan munculnya dorongan untuk tidak mengembalikan KUR (*strategic default*) (Armendariz & Morduch, 2005).

Persepsi yang keliru ini menunjukkan bahwa sebagian masyarakat di Indonesia masih memiliki cara pandang lama dari sebuah kredit program. Tidak bisa dimungkiri bahwa persepsi yang salah ini tidak lepas dari dua hal: *Pertama*, pengalaman masa lalu mengenai kredit program. Banyak kredit murah yang diberikan kepada masyarakat, tetapi program-program tersebut kemudian gagal karena tingkat kemacetan yang tinggi. Salah satu faktor penyebab-

---

<sup>3</sup> Secara teori, *social trust* adalah sebuah kepercayaan yang digunakan oleh masyarakat miskin untuk melakukan pinjaman kepada lembaga-lembaga keuangan nonbank. Dalam studi empiris, lembaga informal, seperti pinjam kepada kerabat, teman, arisan, ataupun rentenir, menjadi sumber keuangan yang penting (Nugroho, 2011). Salah satu keuntungan meminjam dari lembaga keuangan nonformal adalah tidak diperlukan agunan/jaminan, tingkat bunga nol persen atau rendah. Dalam hal ini, faktor kepercayaan (*trust*) menjadi penting. Jika terjadi mangkir, hilanglah *trust* yang akan berdampak pada pinjaman berikutnya. Selain itu, hukuman sosial, seperti dijauhi oleh tetangga/kerabat/teman serta digosipkan, menjadi sanksi sosial yang dapat memengaruhi reputasi peminjam. Dengan demikian, norma pertemanan dan kepercayaan sosial menjadi faktor determinan seseorang dalam memberi pinjaman keuangan kepada seseorang (Nugroho, 2011).

nya adalah tidak adanya jaminan dari pemerintah ataupun sanksi, seperti eksekusi jaminan yang dikenakan kepada debitur. Yang ada justru pemutihan bagi debitur yang menunggak. Pengalaman ini sudah dibuktikan pada penyaluran kredit program dalam Bimas dan Kredit Usaha Tani (KUT) yang dijalankan pada masa Orde Baru (Orba).

*Kedua*, kesalahan persepsi ini juga berkaitan dengan proses sosialisasi/promosi yang sudah dilakukan pemerintah daerah/dinas dengan mengundang bank pelaksana. Frekuensi sosialisasi masih rendah dan belum mampu memberikan informasi yang tepat mengenai program KUR kepada masyarakat, di samping kurang intensif dilaksanakan. Sebagai contoh, di Bengkulu, Dinas UMK hanya melaksanakan empat kali sosialisasi selama setahun dengan target 120 UMK (FGD di Bengkulu, 2014). Keterbatasan sosialisasi ini juga terjadi karena bank pelaksana memiliki kekurangan SDM sehingga informasi KUR tidak dapat menjangkau masyarakat perdesaan. Karena informasi tidak lengkap, masyarakat menganggap KUR adalah bantuan dari pemerintah yang tidak perlu dikembalikan. Konsekuensinya adalah masih banyak debitur KUR yang tidak menyelesaikan tanggung jawab membayar kredit secara benar. Implikasinya tentu berdampak pada kinerja bank pelaksana karena NPL yang tinggi. Di antara bank-bank pelaksana KUR di daerah penelitian, NPL tertinggi dialami oleh Bank BPD, yakni 10%. Padahal, batas aman NPL yang ditetapkan oleh BI adalah 5%. Jika hal ini tidak diantisipasi, performa bank ke depannya dipastikan akan tetap buruk. Informasi yang salah juga terkait dengan adanya “makelar kredit” di beberapa tempat. Makelar kredit ini memberikan informasi bahwa KUR ini adalah dana pemerintah dan tidak perlu dikembalikan.<sup>4</sup>

Untuk mengantisipasi masalah ini, beberapa AO bank telah sangat berhati-hati dalam memasarkan KUR. Ada beberapa inovasi pelayanan yang telah dilakukan oleh bank pelaksana. *Pertama*,

---

<sup>4</sup> Hasil wawancara dengan petugas bank penyalur di Jawa Timur (2013).

strategi petugas AO dalam pemasaran KUR tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa KUR adalah program pemerintah. Kepada UMK yang belum paham adanya KUR, AO akan menyebutkan bahwa KUR merupakan program kredit berbunga ringan. Sementara kepada UMK yang sudah mengetahui adanya KUR, AO langsung akan menjelaskan prasyarat pengajuan dan sebagainya (wawancara pejabat bank di Jawa Timur dan DIY, 2014). Strategi ini mungkin baik bagi bank untuk menghindari *moral hazard* nasabah. Namun, di sisi lain, hal ini tidak memberikan pendidikan kepada masyarakat tentang KUR. *Kedua*, petugas AO melakukan pendekatan personal dan *door to door*<sup>5</sup>, *grebeg* pasar, atau getok tular. Hal ini dilakukan untuk mempermudah akses informasi yang benar kepada masyarakat terhadap program KUR. Keuntungannya, informasi tentang KUR dapat dilakukan secara intensif sehingga mengurangi kesalahan persepsi masyarakat terhadap program KUR. Dengan begitu, risiko *moral hazard* dapat diminimalkan. Namun, cara pemasaran seperti ini memerlukan lebih banyak SDM untuk dapat secara intensif menyosialisasi KUR pada calon debitur potensial.

### Keterbatasan SDM Bank Pelaksana

Keterbatasan jumlah SDM yang berkualitas yang dimiliki bank pelaksana masih menjadi kendala dalam penyaluran KUR. Dari delapan bank pelaksana, hanya BRI yang memiliki petugas AO yang secara khusus menangani penyaluran KUR. Sementara beberapa bank lainnya masih menggunakan staf AO yang memiliki tanggung jawab tidak hanya melayani penyaluran KUR, tetapi juga produk kredit mikro lainnya, baik komersial maupun program kredit mikro lainnya. Implikasinya ada dua, yaitu (1) timbul semacam “dualisme” dalam penyaluran kredit mikro kepada nasabah. Meskipun masing-masing produk memiliki “target nasabah”

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan pejabat bank BRI di Jawa Tengah (2012) dan di NTB (2013).

yang berbeda, dualisme ini menyebabkan AO tidak optimal dalam penyaluran KUR. Misalnya, dalam satu unit, seorang petugas AO diberi target melayani hingga 250 nasabah per bulan dengan nilai penyaluran KUR dan kredit komersial sebesar Rp250 juta atau Rp3 miliar setahun. Penetapan target yang tinggi ini kadang kala membuat staf bank bekerja sama dengan “pihak ketiga” atau makelar dalam rangka memenuhi target. Akibatnya, petugas AO tersebut kurang hati-hati dalam menyeleksi calon nasabah sehingga berimplikasi pada kredit macet tingginya NP. Selain itu, di beberapa bank pelaksana, proses aplikasi, dari pengajuan hingga realisasi KUR, masih memerlukan waktu yang cukup lama. Hal ini mengindikasikan kurangnya jumlah SDM dari bank pelaksana dalam menangani program KUR.

Selain kurang dalam hal jumlah, tidak semua petugas AO memiliki keterampilan dan pengalaman yang baik dalam menyalurkan KUR. Misalnya, petugas AO di bank BPD umumnya kurang berpengalaman dalam penyaluran kredit mikro kepada UMK. Hal ini terjadi karena fokus layanan lebih banyak pada penyaluran kredit konsumtif kepada PNS di daerah (P2 Ekonomi LIPI, 2013 & 2014). Mekanisme pembayaran kredit pun sederhana, yaitu melalui potong gaji, sehingga kemampuan dalam menyalurkan kredit produktif kurang memadai. Begitu pula ketidakmampuan mereka dalam melakukan penagihan ketika terjadi kredit macet. Problematika SDM ini pada akhirnya terlihat dari tingginya NPL di banyak BPD dan bank pelaksana lainnya, seperti BSM dan BTN. Sementara itu, adanya penjaminan juga membuat petugas AO menghadapi masalah *moral hazard* dalam menyalurkan KUR. Mereka cenderung kurang memperhatikan prinsip kehati-hatian karena kredit macet yang dihadapi KUR akan dibayar oleh lembaga penjamin. Sementara 20–30% risiko kredit macet ditanggung oleh debitur dengan agunan tambahan yang diberikan. Namun, bank pelaksana masih harus melakukan penagihan kepada nasabah (*subrogasi*) (P2 Ekonomi LIPI, 2013 & 2014).

Ketidakhati-hatian ini sangat mungkin dimotivasi oleh insentif bonus bila target penyaluran KUR terpenuhi. Misalnya, BSM menerapkan insentif untuk kredit mikro utama Rp75 ribu, madya Rp40 ribu, dan tunas Rp15 ribu. Perbedaan insentif itu terletak pada besar-kecilnya nilai kredit yang disalurkan (wawancara dengan petugas bank di Jawa Timur, 2014). Untuk KUR yang tersalurkan, besar-kecilnya disesuaikan dengan nilai kredit mikro. Misalnya, untuk KUR di bawah Rp10 juta digolongkan ke dalam tunas, di atas Rp10 juta sampai Rp20 juta disamakan dengan insentif kredit madya<sup>6</sup>. Sementara BRI menetapkan insentif berdasarkan pada target selama satu bulan. Dengan demikian, semakin banyak kredit tersalurkan, semakin banyak insentif yang diperoleh petugas AO. Pola insentif ini sangat mungkin mendorong ketidakhati-hatian petugas AO dalam penyaluran KUR karena mereka mengetahui bahwa kredit macet akan ditanggung oleh perusahaan penjaminan.

Lebih jauh lagi, keberadaan petugas AO memiliki peran strategis dalam memberikan advokasi bisnis kepada debitur KUR, seperti teknik pemasaran dan penggunaan kredit yang baik, sehingga menurunkan risiko kredit macet. Misalnya, untuk usaha konveksi, omzet akan bagus pada bulan-bulan Rajab, Syakban, Ramadan, dan Syawal. Setelah itu, omzet akan menurun sampai 80% sehingga para pengusaha konveksi harus merencanakan keuangannya. Untuk nelayan, bulan ke-1 sampai ke-4 dan ke-12, omzetnya akan turun sehingga para istri nelayan disarankan agar membuka usaha pada bulan-bulan tersebut. Untuk sektor pertanian, para nasabah harus memperhatikan iklim ketika mulai berusaha. Edukasi semacam ini sangat penting, mengingat nasabah UMK umumnya kurang pengetahuan kewirausahaan. Dengan melihat permasalahan di atas, bank pelaksana memerlukan investasi penambahan SDM khusus pengelola KUR. Penambahan kuantitas SDM berarti mere-

---

<sup>6</sup> Hasil wawancara dengan petugas bank di Jawa Timur, 2014.

krut petugas AO dan administrasi baru. Sementara peningkatan kualitas SDM pengelola KUR dibutuhkan pelatihan rutin kepada staf bank dan penerapan sistem insentif kepada staf khusus KUR untuk meningkatkan kinerja SDM.

### Terbatasnya Jangkauan Unit Pelayanan

Jangkauan pelayanan bank pelaksana masih terbatas, terutama untuk wilayah perdesaan di luar Pulau Jawa. Di sisi lain, keterbatasan jangkauan pelayanan KUR oleh sebagian bank pelaksana karena mereka belum memiliki unit khusus yang melayani KUR. Umumnya, bank pelaksana menyatukan pelayanan KUR dengan pelayanan kredit mikro bank. Bahkan, mereka menggunakan tenaga pemasaran, pencairan, dan penagihan yang berbeda. Hal ini menyebabkan petugas AO tiap-tiap divisi/unit tidak begitu mengenal karakter nasabah sehingga, ketika terjadi kredit macet, pendekatan yang dilakukan oleh divisi penagihan kurang memperhatikan karakter nasabah<sup>7</sup>. Dengan tidak adanya unit khusus yang melayani KUR ini, implikasinya adalah bahwa cakupan wilayah pemasaran tidak dapat menjangkau wilayah terpencil, terutama perdesaan (*remote area*). Akibatnya, program KUR ini masih sulit diakses oleh RTM, terutama di wilayah perdesaan di luar Pulau Jawa.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa di wilayah-wilayah tertentu di luar Jawa, seperti Bengkulu dan NTB, hanya ada satu unit untuk menjangkau satu kecamatan yang luas. Sementara kantor unit pelayanan masih terpusat di ibu kota provinsi atau kabupaten. Terbatasnya jumlah unit layanan ini membuat masyarakat kesulitan mendapatkan informasi yang utuh tentang program KUR serta enggan mengakses ke bank karena besarnya biaya untuk mendatangi kantor pusat atau cabang di ibu kota

---

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan petugas bank di Jawa Timur tahun 2014.

provinsi atau kabupaten. Dari sisi UMK, keengganan mengakses program KUR disebabkan oleh persepsi umum, yang menganggap urusan di bank “ribet”, berbelit-belit, dan tidak pasti. Oleh karena itu, untuk meningkatkan jangkauan layanan program KUR, bank pelaksana sangat penting untuk mengembangkan unit mikro di setiap kantor cabang/cabang pembantu/kantor kas daerah. Jangkauan layanan ini juga penting untuk menyediakan unit layanan khusus, seperti unit pos di perdesaan dan kantor layanan bergerak (*mobile banking services*) untuk menjangkau wilayah pedalaman dan perdesaan.

Masalah lain yang terkait dengan jangkauan pelayanan yang dihadapi oleh bank pelaksana adalah masalah *lending operation*. Dalam melayani kredit mikro, bank harus memiliki standar pelayanan keuangan yang baik kepada UMK. Sebagai lembaga *profit*, tujuan utama bank menyalurkan KUR adalah mendapatkan keuntungan. Oleh sebab itu, pengelolaan finansial secara baik dapat menurunkan risiko bank sehingga NPL dapat ditekan pada tingkat yang rendah. Dalam konteks program KUR, kewajiban penyertaan agunan tambahan merupakan satu cara untuk menurunkan risiko. Namun, permasalahannya adalah tidak semua calon nasabah UMKM memiliki agunan yang memadai.

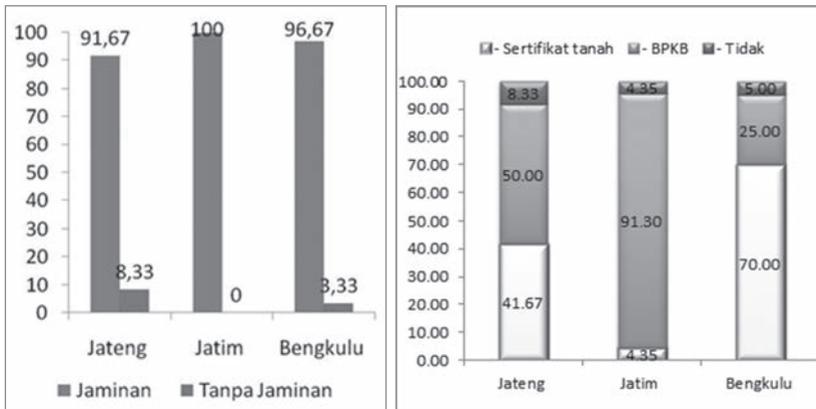
Bagi bank, keberadaan agunan tambahan dalam penyaluran KUR dapat digunakan sebagai informasi mengenai kapasitas kemampuan membayar (*repayment capacity*) calon debitur. Hal ini terjadi karena, bila debitur tidak dapat mengembalikan kredit, agunan tersebut dapat dieksekusi oleh bank pelaksana. Seperti ditegaskan oleh Armendariz & Morduch (2005), agunan yang tidak memadai menyebabkan munculnya insentif untuk tidak mengembalikan kredit sehingga bank akan cenderung selektif dalam menyalurkan KUR. Misalnya, nilai KUR yang diterima adalah Rp20 juta, sementara debitur hanya diwajibkan menyediakan agunan tambahan senilai 20% atau sekitar Rp4 juta. Maka, akan muncul *moral hazard* karena tidak mengembalikan kredit akan menguntungkan bagi debitur tersebut. Dalam konteks inilah, selain

kewajiban penyediaan agunan tambahan, aspek karakter dan kinerja usaha debitur sangat penting dalam proses penyaluran KUR.

Konsekuensinya, pada saat bank pelaksana tidak mampu menilai karakter dan kinerja usaha calon debitur, KUR akan cenderung disalurkan kepada UMK yang layak, yang pada umumnya dimiliki oleh rumah tangga bukan miskin (non-RTM). Artinya, dalam program KUR, masyarakat miskin sering kali menghadapi pembatasan kredit (*credit rationing*) untuk mengakses program KUR. Selain itu, prosedur peminjaman KUR yang masih berbelit-belit, tidak pasti, dan memerlukan biaya besar turut menghambat RTM untuk mengakses program tersebut. Alasan lain adalah, meskipun bank pelaksana meminta agunan tambahan, mereka dituntut menagih kredit macet untuk diberikan kepada perusahaan penjaminan sebagai hak subrogasi sebesar 70–80% dari kredit macet.

Gambar 6.6 menunjukkan bahwa di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Bengkulu, hampir 100% nasabah diminta agunan tambahan baik berupa BPKB ataupun sertifikat tanah. Sementara BCA, bank syariah, dan BRI menggunakan *cash collateral* sebesar 10%. Hanya BRI yang berani memberikan agunan berupa surat rekomendasi dari tokoh masyarakat, tetapi ini terjadi untuk kasus *linkage* dan untuk KUR mikro (wawancara dengan petugas BRI Bantul, 2013). Meski dalam survei oleh AO tampak beberapa bank lebih memprioritaskan usaha yang perkembangannya bagus dibandingkan ketersediaan jaminan, sebagian besar meminta agunan sebagai pengikat moral, yang nilainya 30–50% dari nilai kredit. Faktanya, UMK yang dapat memenuhi agunan ini adalah non-RTM. Artinya, RTM cenderung termarginalkan dari KUR. Akibatnya, program KUR ini akan cenderung pasif dalam melayani kelompok miskin (Nazara, 2014). Untuk mengatasi masalah ini, bank pelaksana dituntut untuk mampu berinovasi dengan kolateral pengganti (*collateral substitute*) akibat rendahnya kemampuan UMKM untuk menyediakan agunan yang sesuai. Sinergi kegiatan dengan lembaga keuangan mikro lainnya sangat

penting dilakukan untuk pendistribusian risiko penyaluran KUR kepada LKM sebagai lembaga *linkage*.



Sumber: P2 Ekonomi LIP, 2014

**Gambar 6.6** Ketentuan Penyediaan Agunan Tambahan dalam Penyaluran KUR

## Kontradiksi Antara Program KUR dan Kredit Komersial Perbankan

Dari perspektif bisnis keuangan mikro, program KUR memberikan manfaat kepada bank pelaksana karena adanya sistem jaminan yang diberikan oleh pemerintah. Namun, keuntungan yang diperoleh bank pelaksana dari program ini hanya jika kredit macet dapat ditekan pada tingkat yang paling rendah (di bawah 5%). Hal ini beralasan karena rendahnya NPL akan memungkinkan bank pelaksana mendapatkan keuntungan bila biaya operasional dapat ditekan seminimal mungkin. Dalam konteks KUR, risiko kredit macet dapat dibilang rendah karena bank pelaksana dapat mengajukan klaim 70–80% dari kredit macet kepada perusahaan penjaminan.

Biaya operasional KUR oleh bank pelaksana cukup rendah karena iuran pembayaran penjaminan (iuran jasa penjaminan/IJP) ditanggung pemerintah. Meski demikian, fakta menunjukkan

bahwa proporsi KUR yang tersalurkan relatif lebih kecil dibandingkan kredit mikro komersial masing-masing bank pelaksana. Hal ini mengindikasikan adanya potensi persaingan penyaluran antara KUR dan kredit mikro komersial perbankan. Dalam konteks persaingan bisnis, program mUR Mikro memiliki potensi pangsa pasar yang cukup besar dengan nilai margin keuntungan yang cukup besar yang berpotensi menjadi pesaing kredit komersial perbankan. Namun, bank pelaksana juga dituntut untuk menyalurkan kredit mikro kepada UMKM guna meningkatkan profitabilitas usaha. Artinya, program KUR berpotensi menyebabkan persaingan internal dalam bank pelaksana untuk memberikan prioritas penyaluran KUR atau produk kredit mikro komersial bank itu sendiri.

Meski demikian, di beberapa tempat, program KUR bisa dibilang kurang diprioritaskan karena potensi keuntungan yang rendah dan memiliki tingkat kemacetan yang tinggi. Konsekuensinya, Bank pelaksana akan relatif lebih terdorong untuk suka menyalurkan kredit mikro komersial sendiri. Berdasarkan pada wawancara dengan pegawai bank di DIY dan Jawa Tengah (2014), bank lebih suka menyalurkan kredit komersialnya sendiri karena dirasa lebih aman dan mudah dalam pemasarannya. Namun, karena program KUR mensyaratkan tingkat bunga yang lebih rendah dengan syarat agunan yang lebih ringan, banyak debitur yang mengajukan KUR dibandingkan kredit mikro komersial. Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa tingkat bunga KUR lebih rendah daripada tingkat bunga kredit mikro komersial perbankan. Hal ini menunjukkan kontradiksi internal bagi petugas AO apakah akan memprioritaskan penyaluran KUR atau kredit mikro komersial bank itu sendiri.

Namun, tingginya permintaan KUR dan adanya penjaminan kredit oleh pemerintah menyebabkan munculnya masalah *moral hazard* bagi petugas AO. Konsekuensinya, penyaluran KUR oleh petugas AO cenderung kurang hati-hati sehingga menyebabkan tingginya risiko kredit macet. Sementara itu, dari sisi debitur, pem-

berian jaminan kredit menimbulkan *moral hazard* dalam penggunaan kredit yang kurang hati-hati ataupun dengan kesengajaan karena KUR ini dianggap bantuan dari pemerintah. Berdasarkan pada wawancara dengan OJK di DIY (2014), *moral hazard* nasabah KUR retail lebih tinggi dibandingkan nasabah KUR mikro. Secara umum, hal itu terlihat dari tingginya kredit macet untuk penyaluran KUR retail dibanding dengan KUR mikro. Hal ini cukup beralasan karena dalam program kredit yang dijamin oleh pemerintah, masalah *moral hazard* akan lebih banyak muncul akibat besarnya nilai kredit. Pada saat debitur UMKM mengetahui bahwa KUR dijamin oleh pemerintah melalui lembaga penjaminan, mereka akan terdorong untuk tidak membayar kembali kredit yang diterima karena hal itu akan menguntungkan. Insentif untuk tidak membayar cicilan dan pokok KUR ini muncul karena nilai kredit yang diterima lebih besar dibandingkan agunan tambahan yang harus dijamin kepada bank.

Untuk mengatasi masalah *moral hazard* ini, beberapa strategi dilakukan oleh petugas AO: (1) Bila nasabah tidak mengetahui adanya program KUR, AO akan menawarkan produk mikro komersial. Hal ini dilakukan dengan memberikan *interest back* dari setiap nilai yang diangsur oleh debitur yang diakumulasikan setiap tiga bulan hingga satu tahun sekali kepada debitur. (2) Bank memberikan kemudahan batas maksimum (plafon) yang lebih besar untuk pengajuan kedua dan selanjutnya serta memonitor perkembangan usaha dengan layanan konsultasi di rumah. Harapannya, hal ini akan menjaga pangsa pasar produk mikro komersial perbankan terhadap pangsa pasar KUR. Tingginya persaingan ini juga sangat memungkinkan terjadinya perpindahan dari nasabah mikro komersial menjadi nasabah KUR mikro. Belum lagi persaingan dengan kredit mikro dari bank lain yang memberikan kelonggaran persyaratan ataupun plafon yang lebih

besar sehingga berpotensi terjadinya perpindahan dari debitur suatu bank ke bank yang lain<sup>8</sup>.

### Kontradiksi Antara Pemenuhan Target dan Prinsip Kehati-hatian

Setiap tahun, bank pelaksana menetapkan target penyaluran KUR. Target ini ditetapkan berdasarkan pemenuhan target tahun sebelumnya dan dibagi-bagi secara proporsional di tingkat wilayah, cabang, ataupun unit. Dengan demikian, di tingkat wilayah, cabang, dan unit masing-masing memiliki target tertentu yang harus dicapai dalam satu tahun. Tercapainya target penyaluran oleh bank menjadi kinerja yang baik bagi bank. Sebaliknya, jika target penyaluran tidak tercapai, hal ini akan memengaruhi kinerja bank meskipun kinerja tersebut diakumulasikan bersama dengan target yang lain (seperti penyaluran kredit komersial, kredit retail, tabungan, dan tingkat kredit macet). Sementara itu, dalam upaya mencapai target, bank pelaksana harus memperluas target pemasaran program KUR dengan tingkat kemacetan kredit yang rendah. Untuk setiap penyaluran KUR, diperlukan prinsip kehati-hatian (*prudent*). Bila prinsip ini terabaikan, bank akan menghadapi kredit macet (NPL). Meskipun pada dasarnya setiap kemacetan yang sesuai SOP akan di-*cover* oleh lembaga penjaminan, bank masih harus menanggung 20–30% risiko dari kredit yang disalurkan. Artinya, bank memiliki ketidakpastian dan risiko kredit dari tiga sumber, yaitu petugas AO, nasabah, dan lembaga penjamin. Kedua faktor ini berimplikasi pada kinerja penyaluran KUR oleh bank pelaksana.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa adanya target yang harus dicapai petugas AO berpotensi menyebabkan konflik, yaitu berupa prinsip prudensial dan kinerja pencapaian target penya-

---

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan petugas KUR di Kantor Unit Bank Pelaksana di Jawa Tengah pada 2012.

luran KUR. Keterbatasan keterampilan dan beban kerja petugas AO yang cukup besar menyebabkan penyaluran KUR dilakukan dengan mengabaikan prinsip kehati-hatian. Dalam sebuah kantor unit biasanya diisi 1–2 petugas AO yang harus memasarkan, baik produk KUR maupun produk mikro komersial bank. Dualisme pekerjaan ini tidak dapat dihindarkan karena ada target yang harus dicapai dan ada kontradiksi prioritas pemasaran antara program KUR dan program kredit mikro komersial dari bank<sup>9</sup>. Dengan demikian, hal yang menjadi tantangan bagi bank dalam penyaluran KUR adalah terabaikannya prinsip kehati-hatian dalam penyaluran KUR dihadapkan pada pemenuhan target penyaluran KUR yang terus meningkat dengan NPL yang relatif rendah.

Tekanan untuk mencapai target penyaluran KUR berdampak terabaikannya prinsip kehati-hatian. Hal ini terlihat dari temuan lapangan di beberapa daerah, seperti NTB dan Jawa Timur. Di daerah tersebut, petugas AO memanfaatkan pihak ketiga/makelar kredit dalam rangka memenuhi target. Makelar ini biasanya berasal dari mantan pegawai bank atau individu yang berprofesi sebagai perantara kredit<sup>10</sup>. Dalam bisnis perbankan, mungkin adanya perantara (makelar) kredit merupakan hal biasa dan bank tidak dirugikan karena mereka tidak perlu mengeluarkan biaya untuk proses ini. Perantara kredit tersebut biasanya mendapatkan persentase keuntungan dari nasabah berupa *fee* yang dipotong dari kredit yang telah dicairkan, yang besarnya 10–25% dari kredit yang diterima debitur. Sebaliknya, bank mendapat keuntungan karena petugas AO, dengan upaya yang tidak terlalu besar, mendapatkan calon nasabah baru. Permasalahannya, ketika pemilihan calon nasabah itu dilakukan dengan mengabaikan prinsip kehati-hatian, bank harus menanggung kredit macet di kemudian hari yang berakibat tingginya NPL. Sebagai contoh, di NTB, make-

---

<sup>9</sup> Hasil wawancara dengan petugas bank di Jawa Tengah, Jawa Timur dan Bengkulu pada 2013.

<sup>10</sup> Hasil wawancara dengan petugas bank di Jawa Timur pada 2014.

lar KUR mengajukan Rp100 juta per UMKM. Namun, ketika disurvei, rata-rata UMKM hanya memerlukan maksimal Rp20 juta per UMKM<sup>11</sup>.

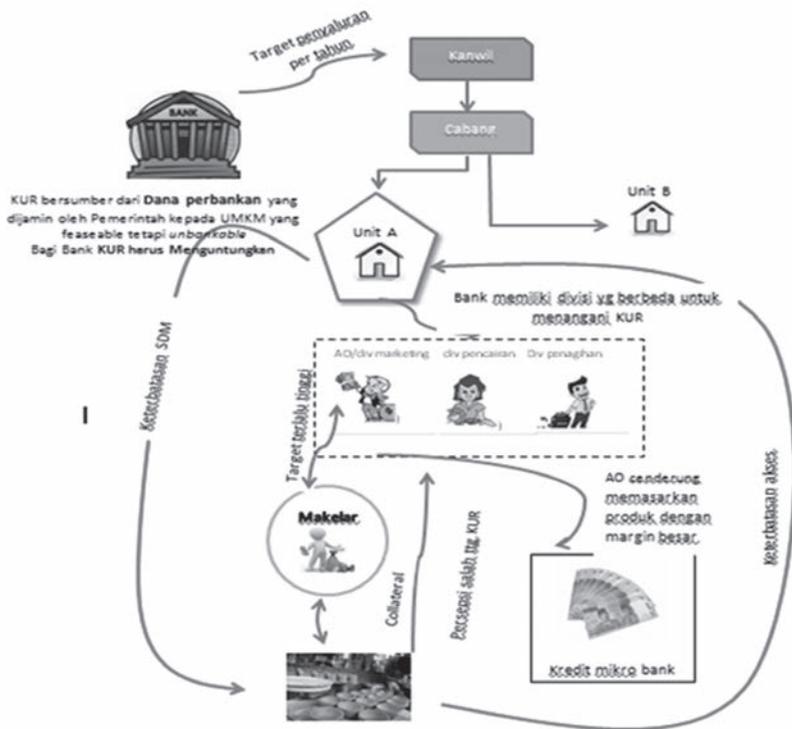
Untuk mengatasi persoalan di atas, dapatlah direkomendasikan bahwa bank melakukan kerja sama *linkage* dengan koperasi atau LKM. Dalam hal ini, pembuatan *rating* tidak hanya berlaku bagi UMKM, tetapi juga untuk koperasi dan LKM. Prinsip *prudent* tetap harus dipegang oleh petugas AO. Bila perlu, petugas AO memiliki keterampilan khusus dalam menilai dan mengeksekusi kelayakan usaha calon nasabah KUR. Dalam konteks inilah kualitas petugas AO harus memiliki kualifikasi sebagai spesialis dalam bisnis perbankan mikro, baik melalui pendidikan formal maupun pengalaman yang panjang. Namun, proses ini juga harus dibarengi oleh *cross checking* yang berlapis guna menghindari kesalahan pilih nasabah. Jika hal ini dapat dilakukan, selain dapat menurunkan biaya operasional, bank juga dapat mencapai target seperti yang direncanakan.

Permasalahan perbankan dalam penyaluran KUR secara singkat dapat digambarkan dalam Gambar 6.7. Terlihat bahwa program KUR bersumber dari dana perbankan yang dijamin oleh pemerintah melalui perusahaan penjaminan (Perum Jamkrindo dan PT Askrindo). Penyaluran KUR ditetapkan melalui target serta ketentuan yang diatur oleh perjanjian antara pemerintah, bank pelaksana, dan lembaga penjaminan. Namun, masih banyak masalah yang dihadapi perbankan dalam proses penyaluran program KUR kepada masyarakat, yaitu (1) kontradiksi antara tujuan pencapaian profitabilitas usaha dan penyaluran KUR pada kelompok masyarakat miskin; (2) kontradiksi antara pemasaran KUR dan kredit mikro komersial dari bank itu sendiri; (3) masalah masih rendahnya kualitas SDM dan unit bisnis mikro yang dimiliki oleh beberapa bank pelaksana; dan (4) masalah *moral hazard* yang muncul dari kesalahan persepsi debitur/masyarakat

---

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan BSM NTB pada 2014.

terhadap KUR, pencapaian target, dan adanya jaminan kredit dari pemerintah mendorong petugas AO untuk mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran KUR. Konsekuensinya adalah permasalahan ini menyebabkan beberapa bank pelaksana menghadapi masalah tingginya kredit macet (NPL).



**Gambar 6.7** Mapping Permasalahan Bank Pelaksana dalam Penyaluran KUR

## Tantangan Bank Pelaksana dalam Penyaluran KUR

Pada dasarnya, ada tiga aspek utama yang harus diperhatikan oleh bank pelaksana agar dapat meningkatkan pelayanan KUR kepada nasabah dengan tingkat NPL yang rendah. *Pertama*, penyalur-

an KUR harus mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudent lending operation*). *Kedua*, pencapaian ekspansi penyaluran KUR secara hati-hati dapat terpenuhi bila didukung oleh SDM bank pelaksana yang cukup dan berkualitas. *Ketiga*, ketersediaan unit khusus yang menangani KUR diperlukan untuk pengelolaan yang baik dan peningkatan jangkauan pelayanan pada wilayah-wilayah perdesaan. Jika ketiganya dapat dipenuhi, bank pelaksana akan dapat meningkatkan pelayanan KUR dan menjaga tingkat NPL pada posisi yang rendah. Harapan selanjutnya adalah KUR dapat memberikan dampak berupa ketepatan sasaran terhadap penerima, jangkauan yang luas, serta terjadi peningkatan skala usaha ataupun penyerapan tenaga kerja.

Pada aspek *pertama*, yakni penyaluran KUR dengan mengedepankan prinsip komersial dan kehati-hatian, berarti kredit program tersebut, meskipun didukung oleh dana pemerintah, mengharuskan adanya kemampuan pelayanan bank yang baik dan memadai. Program KUR harus mengedepankan prinsip komersial karena tujuan utama bisnis perbankan adalah mencari keuntungan. Dalam hal ini, pengelolaan KUR memerlukan system pengelolaan finansial profesional sehingga menurunkan risiko kredit macet atau NPL yang rendah. Kewajiban penyertaan agunan merupakan satu cara untuk menurunkan risiko tersebut meskipun penilaian karakter dan kemampuan bisnis debitur juga sangat penting untuk menurunkan risiko kredit macet. Dalam konteks ini, biaya operasional dapat diturunkan bila didukung profesionalisme petugas AO, petugas administrasi yang andal, dan sistem informasi yang baik sehingga profitabilitas operasional dapat dicapai. Profitabilitas ini sangat penting untuk menjaga keberlanjutan program KUR itu sendiri. Implikasinya, manfaat profitabilitas dari program KUR bagi bank pelaksana dan lembaga penjamin (*economic mission*) harus dipandang sama pentingnya dengan tujuan program ini, yaitu untuk meningkatkan akses UMKM pada permodalan (*social mission*). Namun, harus diakui bahwa kontradiksi muncul antara tujuan profitabilitas serta tujuan peningkatan akses kredit

kepada UMK yang dimiliki oleh rumah tangga miskin dan berpendapatan rendah.

*Kedua*, keberadaan SDM yang memadai dan berkualitas merupakan syarat utama dalam mendukung keberhasilan program KUR. Agar dapat meningkatkan pelayanan KUR, bank pelaksana harus didukung oleh petugas AO khusus dengan tugas dan fungsi khusus untuk menyalurkan KUR, mencakup pemasaran, analisis kelayakan debitur, melakukan *monitoring* dan evaluasi kinerja usaha debitur, penagihan, serta melakukan pembayaran kembali bila terjadi kredit macet/subrogasi. Dalam hal ini, petugas AO harus didukung oleh staf administrasi yang khusus mengerjakan sistem informasi KUR yang baik. Selain bertugas menjaga angsuran kredit agar terus berlangsung, para AO memberikan edukasi finansial/bisnis kepada debitur, misalnya cara pembukuan usaha nasabah serta membaca peluang pasar. Jika kondisi demikian bisa dilakukan, pelayanan petugas AO terhadap debitur KUR berpotensi memperkecil risiko kredit macet. Interaksi yang berkelanjutan petugas AO dengan debitur dapat memahami karakter personal dan bisnis dari debitur secara lebih baik. Komunikasi yang terjalin di antara keduanya juga dapat lebih intensif sehingga hal ini menjadi bekal AO bila di kemudian hari terjadi kredit macet.

*Ketiga*, ketersediaan unit khusus yang melayani KUR. Idealnya, bank pelaksana memiliki unit mikro tersendiri di setiap kantor cabang/cabang pembantu/kantor kas daerah, dan menyediakan unit layanan khusus hingga ke daerah, seperti *mobile banking*/unit pos, sehingga dapat mencapai masyarakat di daerah yang lebih pelosok. Dengan demikian, program KUR dapat memberikan jangkauan pelayanan kredit secara luas kepada UMKM.

## **Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

Beberapa kesimpulan dapat dikemukakan dari bab ini. *Pertama*, penyaluran KUR sampai dengan saat ini memberikan manfaat keuntungan bagi bank pelaksana. Namun, beberapa permasalahan

masih dihadapi bank pelaksana dalam mendukung keberlanjutan program tersebut. Beberapa kendala yang dihadapi bank pelaksana dalam penyaluran KUR, antara lain, adalah persepsi yang salah mengenai KUR, keterbatasan SDM yang khusus mengelola KUR, keterbatasan unit khusus yang menangani KUR, adanya persaingan internal antara KUR dan kredit mikro perbankan, serta dualisme antara pemenuhan prinsip kehati-hatian dan percepatan penyaluran KUR kepada masyarakat luas.

Dari beberapa permasalahan dan kendala yang telah diuraikan di atas, berbagai kebijakan dapat dilakukan oleh pemerintah untuk perbaikan program KUR dari sisi bank pelaksana. Misalnya, perbaikan efektivitas sosialisasi dan promosi yang gencar kepada UMKM potensial sangat diperlukan untuk meningkatkan percepatan penyaluran KUR. Hal ini dapat dilakukan dengan bekerja sama dengan pemda, asosiasi pengusaha, dan pendamping KUR di daerah. Untuk mengidentifikasi UMKM yang potensial, diperlukan adanya sistem *rating* yang memadai bagi UMKM sehingga dapat mengatasi masalah *asymmetric information* pada bank pelaksana dan perusahaan penjaminan. Dalam hal ini, pemerintah dapat menunjukkan lembaga *rating* yang telah ada untuk melakukan sistem pemeringkatan/penilaian terhadap fisibilitas kinerja bisnis UMKM.

*Kedua*, pentingnya bank pelaksana melakukan investasi untuk penguatan SDM khusus KUR dengan cara menambah petugas AO, baik dalam kuantitas maupun kualitas. *Ketiga*, bank pelaksana semestinya didorong untuk melakukan investasi pengembangan unit mikro di setiap kantor cabang/cabang pembantu/kantor kas daerah untuk menyediakan unit layanan khusus untuk pengelolaan KUR termasuk melalui pengembangan *mobile banking/unit post*. *Keempat*, untuk meminimalkan risiko kredit macet, bank pelaksana perlu bekerja sama dengan koperasi dan LKM serta BPR/S untuk menjadi lembaga *linkage* dalam penyaluran KUR.

## Daftar Pustaka

- Armendariz, B., & Morduch, J. (2005). *The economics of microfinance*. Cambridge: The MIT Press.
- Baydas, G., & Valenzuela. (2005). *Commercial banks in microfinance: New actors in the microfinance world*. Washington D.C.: CGAP, World Bank.
- Bank Mandiri. (2015). *Laporan tahunan Bank Mandiri 2015*. Jakarta.
- BRI (2015). *Laporan tahunan 2015*. Jakarta.
- Charitonenko, S., & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance: Indonesia*. Manila: ADB.
- Charitonenko, S., Champion, A., & Fernando, N. (2004). *Commercialization of microfinance: Perspectives from South and Southeast Asia*. Manila: ADB.
- Glenardi, G. (2003). Peran perbankan dalam pengembangan keuangan mikro: Bank Bukopin. Dalam B. Ismawan, *Kemiskinan dan keuangan mikro*. Jakarta: Gema PKM.
- Ledgerwood, J., Earne, J., & Nelson, C. (Eds.). (2013). *The new microfinance handbook: A financial market system perspectives*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Nugroho, A. E. (2009). The role of social capital in microfinance: Evidence from rural Java Indonesia. Dalam D. M. Nault (2009), *Development in Asia: Interdisciplinary, Post Neoliberal, and Transnational Perspectives*. Florida: Brown Walker Press.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Microfinance development in Indonesia: Market segmentation, sosial capital and welfare-outreach to the poor in rural Java*. Saarbrucken: Lambert Academic Publishing.
- P2 Ekonomi LIPI. (2012; 2013; 2014). *KUR di era otonomi daerah: Membangun sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah daerah dan komunitas dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM*. (Laporan Penelitian). Jakarta: P2E-LIPI.

- \_\_\_\_\_. (2014). *An analysis on the impact of the increasing number of participating banks that provide the KUR mikro loans*. (Laporan Penelitian untuk TNK2K). Jakarta: P2E-LIPI.
- Robinson, M. S. (2002). *Microfinance revolution: Lesson from Indonesia, Volume 2*. Washington, D.C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_. (2006). Mobilizing savings from the public. Dalam J. Ledgerwood & V. White (Eds.). *Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Rudjito. (2003). Peran lembaga keuangan mikro dalam menggerakkan ekonomi rakyat dan penanggulangan kemiskinan. Dalam B. Ismawan, *Kemiskinan dan Keuangan Mikro*. Jakarta: Gema PKM
- Widayati, T. (2003). Peran perbankan dalam pengembangan keuangan mikro: BN. Dalam B. Ismawan, *Kemiskinan dan Keuangan Mikro*. Jakarta: Gema PKM



# Kinerja Bank Pembangunan Daerah dalam Penyaluran KUR<sup>1</sup>

Oleh: Agus Eko Nugroho, Yeni Septia, dan  
Chitra Indah Yuliana

Keterlibatan Bank Pembangunan Daerah (BPD) dalam program KUR dihentikan untuk sementara oleh pemerintah mulai 2015. Artinya, kepesertaan BPD dalam program ini hanya berlangsung empat tahun, yakni pada 2010–2014. Hal ini memberikan gambaran bahwa penentuan BPD dalam program KUR tidak didasari oleh kemampuan dan kapasitas bisnis mereka dalam penyaluran kredit mikro kepada UMKM. Portofolio kredit oleh sebagian besar BPD ditujukan untuk pembiayaan program-program pemerintah daerah (pemda) dan kredit konsumtif pegawai negeri di daerah yang relatif tidak berisiko. Implikasinya, minimnya

---

<sup>1</sup>Tulisan ini merupakan ringkasan dari penelitian: *An Analysis of the Impact of Increasing the Number of Participating Banks that Provide KUR Micro Loans* yang disponsori oleh TNP2K tahun 2014. Penulis mengucapkan terima kasih kepada TNP2K dan berbagai pihak yang telah mendukung penelitian ini.

pengalaman dan kompetensi BPD dalam mengelola kredit mikro untuk UMKM berkaitan dengan tingginya kredit macet (NPL) dari KUR yang telah disalurkan. Misalnya, Bank Jatim, sebagai salah satu BPD dengan aset terbesar, memiliki kredit macet dalam penyaluran KUR mencapai 16,2% pada 2014. Bank Jabar-Banten (BJB) memiliki tingkat NPL KUR sebesar 14,3%. NPL KUR ini bahkan lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu sebesar 9,6% pada 2013. Sementara itu, Bank Nagari, meskipun mampu mempertahankan NPL KUR di bawah 5%, yaitu sekitar 3,3% pada 2014, hanya mampu menyalurkan KUR 50% dari target yang ditetapkan (Komite KUR, 2014). Kenyataan ini menunjukkan bahwa perluasan bank pelaksana KUR dengan melibatkan BPD justru memperburuk implementasi prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit.

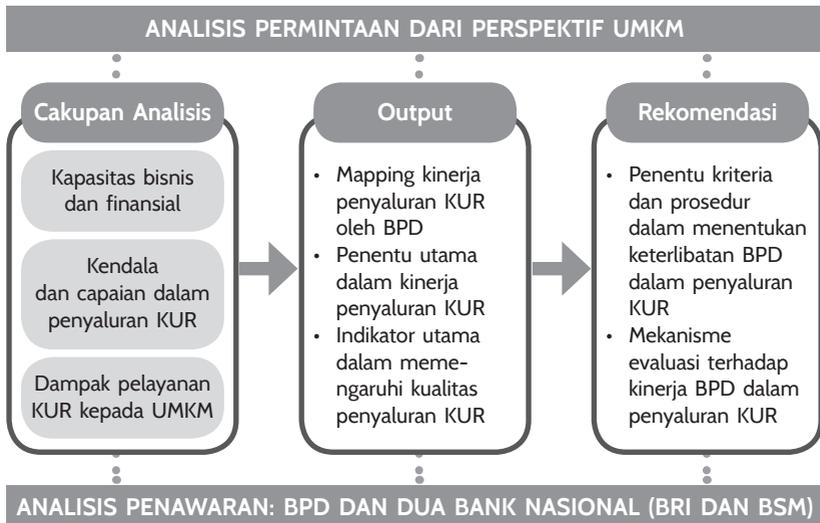
Bab ini bertujuan menganalisis kemampuan bisnis BPD dalam penyaluran KUR dan implikasinya terhadap tingginya tingkat kredit macet (NPL) dalam program tersebut. Bab ini juga akan menganalisis capaian dan kendala yang telah dihadapi oleh BPD sebagai pelajaran berharga (*lesson learned*) dalam menilai keterlibatannya dalam program KUR. Selanjutnya, bab ini mencakup kerangka analisis, kemudian dilanjutkan dengan analisis kinerja bisnis BPD dalam kaitannya dengan kinerja penyaluran KUR. Bagian berikutnya, menganalisis kinerja penyaluran KUR dibandingkan Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan Bank Syariah Mandiri (BSM) dalam konteks NPL, cakupan pelayanan, dan dampaknya pada UMKM penerima. Bagian terakhir dari bab ini memuat kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

## **Kerangka Analisis**

Metode analisis dalam bab ini adalah pendekatan komprehensif yang berusaha menggabungkan analisis sisi permintaan dengan penawaran. Teknik analisis yang digunakan adalah deskriptif komparasi antara kemampuan bisnis BPD dan BRI serta BSM

sebagai kerangka acuan (lihat Gambar 7.1). Analisis *gap* (*metode ServQual*) juga dilakukan antara harapan dan yang dirasakan oleh UMKM dalam merespons pelayanan KUR oleh BPD. Dalam hal ini, dimensi kualitas pelayanan mencakup *assurance, compliance, tangibility, responsibility, responsiveness, and empathy*. Selanjutnya, analisis yang dilakukan dapat mengidentifikasi indikator kriteria dan prosedur dalam menyeleksi keterlibatan bank dalam program KUR. Penelitian dilakukan di 19 provinsi, dengan tiap-tiap BPD yang beroperasi mencakup Bank Aceh, Bank Sumut, Bank Riau-Kepri, Bank Jambi, Bank Sumsel-Babel, Bank Bengkulu, Bank Lampung, Bank Bali, Bank NTT, Bank Kaltim, Bank Sulteng, Bank Sultra dan Bank Sulselbar, Bank Jatim, Bank Jateng, Bank Nagari, Bank Kalsel, Bank Sulut serta Bank Maluku. Di tiap-tiap lokasi penelitian, analisis terhadap kinerja BRI dan BSM juga dilakukan sebagai *benchmark*.

Unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah individual bank dalam penyaluran KUR dan kaitannya dengan kemampuan bisnis, kinerja kredit (NPL), dan pelayanan KUR. Data yang digunakan mencakup data sekunder, yaitu laporan tahunan tiap-tiap bank serta data primer yang diperoleh dengan wawancara mendalam dan *focus group discussions* (FGD) dengan beberapa narasumber kunci dari BPD, BRI, BSM, pemda, dan UMKM penerima KUR. Responden di setiap lokasi penelitian ditentukan sebanyak tujuh informan kunci yang berasal dari Bank BPD, BSM, BRI, perusahaan penjaminan, dan aparat pemda yang terkait dengan pemberdayaan UMKM sehingga total responden di semua lokasi penelitian adalah 133 informan kunci ditambah 232 pelaku UMKM. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh selama Juni–Juli 2014 di 19 provinsi.



**Gambar 7.1** Kerangka Analisis

## Kinerja Bisnis Bank Pembangunan Daerah

Sistem keuangan Indonesia didominasi oleh besarnya peran sektor perbankan dalam pembiayaan pembangunan. Sektor perbankan menguasai sekitar dua pertiga dari total aset dari lembaga keuangan nasional, sementara sepertiga lainnya dikuasai oleh asuransi, lembaga pensiun, perusahaan sekuritas, modal ventura, koperasi, dan lain sebagainya (Prakarsa, 2013). Menurut Bank Indonesia, saat ini terdapat sekitar 121 bank, dengan 14 bank berskala besar menguasai sekitar 70% total aset perbankan nasional. Sementara itu, kepemilikan aset BPD berkontribusi hanya sekitar 5% dari total aset perbankan. Artinya, BPD ini secara keseluruhan memiliki peran yang tidak cukup signifikan dalam pembiayaan nasional. Namun, beberapa BPD telah cukup berperan dalam pembiayaan di wilayah operasionalnya, seperti Bank Jatim di Provinsi Jawa Timur, Bank Jateng di Provinsi Jawa Tengah, serta Bank Jabar-Banten (BJB) di Provinsi Jawa Barat dan Banten. Namun, karakteristik utama dari operasional BPD adalah alokasi

kegiatan terutama ditujukan untuk pembiayaan proyek-proyek pembangunan wilayah oleh pemda, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dan kredit konsumtif yang disalurkan kepada aparat daerah, pegawai BUMD serta karyawan swasta dan PNS di daerah. Alokasi kredit yang relatif kurang berisiko ini menyebabkan kemampuan bisnis BPD cenderung tertinggal dibanding dengan perbankan umum lainnya, baik bank swasta, bank asing, maupun bank-bank milik negara, seperti BRI, Mandiri, dan BNI.

**Tabel 7.1** Bank Terbesar Menurut Kepemilikan Aset, 2008–2013 (Rp triliun)

Nama Bank	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Pertumbuhan 2008–2013 (%)
Mandiri	338,4	373,5	408,7	494,3	561,2	616,3	12,6
BRI	246,1	314,7	395,4	456,4	547,6	495,9	15,7
BCA	244,7	280,8	323,3	378,6	436,7	487,1	14,1
BPDs	183,8	198,2	237,5	304,0	363,7	419,6	17,7
BNI	200,4	226,1	241,4	289,4	324,8	346,4	11,4

Sumber: Asosiasi Bank Daerah/Asbanda, 2014

Sistem perbankan nasional ditandai dengan sedikitnya jumlah bank yang menguasai sebagian besar aset perbankan nasional. Misalnya, empat bank skala besar, yaitu Bank Mandiri, BRI, BCA, dan BNI, menguasai sekitar 50% total aset perbankan. Namun, BPD secara keseluruhan menempati posisi kelima terbesar di antara perbankan skala besar. Tabel 7.1 menunjukkan, pada 2013, Bank Mandiri sebagai bank terbesar memiliki aset sekitar Rp616,3 triliun, diikuti oleh BRI (Rp495,9 triliun), BCA (Rp487,1 triliun), dan kemudian BPD dengan total aset keseluruhan sekitar Rp419 triliun. Dengan jumlah total aset BPD secara keseluruhan lebih besar daripada aset BNI (sebesar Rp346 triliun), kerja sama yang solid di antara bank-bank BPD secara keseluruhan dapat menciptakan kekuatan pasar dari BPD dalam struktur perbankan nasio-

nal. Dengan wilayah operasional di semua provinsi, BPD secara keseluruhan akan memiliki daya saing yang dapat diperhitungkan dalam persaingan bisnis perbankan nasional.

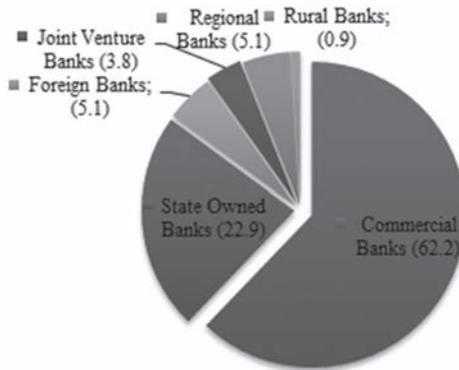
Selama 2008–2013, kondisi finansial BPD mengalami peningkatan yang dinamis dilihat dari mobilitas kredit, tabungan dan kepemilikan aset. Tabel 7.2 menunjukkan mobilitas kredit meningkat dari Rp96,4 triliun pada 2008 menjadi Rp249,0 triliun pada 2013, atau tumbuh sekitar 19,5% per tahun. Sementara mobilisasi tabungan meningkat dari Rp143,3 triliun menjadi Rp320,7 triliun selama periode yang sama, meningkat sekitar 17,7% per tahun. Pertumbuhan deposito ini sejalan dengan pertumbuhan aset BPD. Secara rata-rata, rasio kredit terhadap tabungan (*loan to deposit ratio/LDR*) dapat dipertahankan pada tingkat 75% selama periode 2008–2013. Artinya, dengan laju pertumbuhan deposito tersebut, BPD masih memungkinkan untuk melakukan ekspansi kredit. Hal ini juga sangat memungkinkan karena kepemilikan ekuitas BPD masih dapat tumbuh sekitar 14,7% dalam periode yang sama. Meskipun yang perlu menjadi catatan adalah rasio ekuitas terhadap aset (*equity-to-asset ratio*) BPD cenderung menurun rata-rata sekitar 3,5% per tahun. Sementara nilai profit cenderung meningkat pada 2008–2013, profitabilitas usaha BPD cenderung menurun secara signifikan, yaitu sekitar 6,8% per tahun. Setidaknya ada dua faktor yang menjadi penyebab penurunan ini, yaitu, *pertama*, adanya penurunan dalam efisiensi operasional akibat penurunan produktivitas usaha dan masih kuatnya pengaruh sistem birokratik dalam operasional BPD. *Kedua*, beberapa BPD memiliki tingkat kemacetan kredit (*non-performing loan/NPL*) yang cukup besar. Artinya, besarnya NPL akan mengharuskan BPD untuk menempatkan bagian dari dana pihak ketiga (DPK), termasuk deposito sebagai cadangan sehingga menurunkan profitabilitas dana, di samping besarnya NPL ini juga akan menurunkan pendapatan bunga dari operasional yang dilakukan.

**Tabel 7.2** Indikator Finansial BPD secara Keseluruhan, 2008–2013

Indikator	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Pertumbuhan 2008–2013 (%)
Kredit (Rp triliun)	96,4	117,8	140,4	171,0	219,7	249,0	19,5
Deposito (Rp triliun)	143,3	150,0	181,2	232,6	284,0	320,7	17,7
Aset (Rp triliun)	183,8	198,2	237,5	307,8	371,8	419,6	17,9
Profit (Rp triliun)	4,3	5,1	6,2	6,4	9,8	6,9	12,6
Ekuitas (Rp triliun)	11,0	13,1	14,9	19,8	21,4	21,7	14,7
LDR (%)	67,3	78,5	77,5	73,5	77,4	77,6	1,7
Profitabili- tas (%)	4,4	4,4	4,4	3,7	4,5	2,8	-6,8
Rasio Equitas- Aset (%)	6,0	6,6	6,3	6,4	5,7	5,2	-3,5

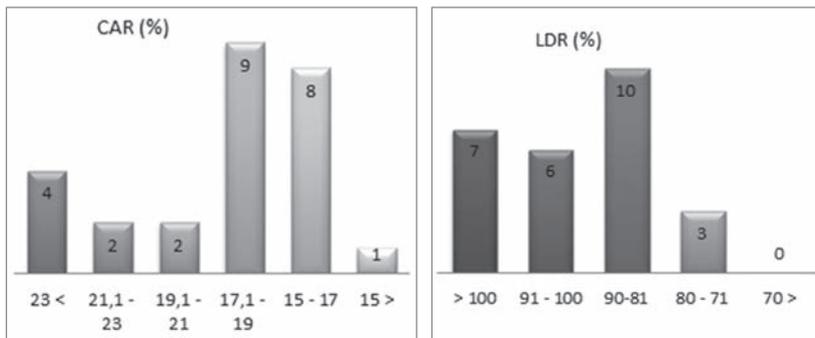
Sumber: Asbanda, 2014

Dalam statistik perbankan Indonesia tahun 2015, kepemilikan aset BPD masih relatif kecil dibanding dengan perbankan umum lainnya. Gambar 7.2 menunjukkan bahwa aset BPD pada 2015 hanya sekitar 5,08% dari total aset perbankan nasional. Artinya, kapasitas pasar dari BPD ini masih jauh di bawah perbankan swasta nasional ataupun bank umum milik negara, seperti Mandiri, BRI, dan BNI. Namun, beberapa BPD berskala besar telah memiliki kapasitas pasar yang cukup besar di wilayah operasionalnya, seperti Bank Jatim di Jawa Timur, BJB di Jawa Barat, Bank Jateng di Jawa Tengah, dan Bank Bali di Provinsi Bali. Meski demikian, proporsi aset BPD masih sama dengan bank asing, tetetapi sedikit di atas bank campuran (*joint venture*) dan BPR (lihat juga Gambar 7.2).



Sumber: Bank Indonesia, 2013

**Gambar 7.2** Kepemilikan Aset BPD Dibandingkan Perbankan Lainnya, 2015 (%)



Sumber: Asbanda, 2014

**Gambar 7.3** Jumlah BPD Menurut Nilai CAR dan LDR 2013 (%)

Kecukupan ekuitas/modal adalah vital dalam bisnis perbankan. Kepemilikan ekuitas yang besar akan meningkatkan kepercayaan konsumen untuk menempatkan depositonya pada bank tersebut. Hal ini penting karena operasional perbankan sangat rentan terhadap risiko sistemik sehingga memperkuat kepercayaan konsumen sangat penting untuk menjaga keberlanjutan bisnis perbankan. Artinya, besarnya modal sangat penting bagi bank

untuk secara cepat dapat mengatasi masalah likuiditas dan kegagalan operasional (*operational default*). Gambar 7.3 menunjukkan mayoritas (9) BPD memiliki rasio kecukupan modal, yakni 17,1–19%, sementara delapan BPD lainnya memiliki rasio kecukupan modal 15–17%. Adapun empat BPD memiliki rasio kecukupan modal di atas 23%, serta dua BPD masing-masing memiliki rasio kecukupan modal 19,1–21% dan 21,1–23%. Hanya satu BPD yang memiliki rasio kecukupan modal di bawah 15%. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa BPD secara keseluruhan telah mampu mempertahankan tingkat kecukupan modal yang telah memadai. Mayoritas BPD juga telah mampu mempertahankan *loan to deposit ratio*/LDR atau rasio pinjaman dengan tabungan (dana pihak ketiga/DPK) pada tingkat antara 81% dan 90% dari total DPK. Namun, terdapat tiga BPD yang memiliki rasio LDR 71–80%, sementara tujuh BPD memiliki LDR di atas 100%. Artinya, alokasi kredit telah mencapai *outstanding deposito* yang mereka miliki. Enam BPD juga telah memiliki ekspansi kredit yang relatif besar sehingga posisi LDR mencapai 91–100% (lihat Grafik 6.2). Ekspansi kredit berpotensi meningkatkan profit jika bank tersebut mampu mempertahankan tingkat kredit macet atau NPL yang rendah. Bila ekspansi kredit tersebut dibarengi dengan meningkatkannya NPL, hal ini menandakan ketidakhati-hatian BPD dalam melakukan operasional bisnis (*imprudent banking practices*) yang dapat menurunkan tingkat profitabilitas dan kerentanannya terhadap kegagalan kredit (*credit default*).

Gambar 7.4 menunjukkan alokasi kredit oleh BPD menurut tujuan pembiayaannya. Terlihat bahwa mayoritas (66%) kredit BPD dialokasikan untuk tujuan pembiayaan yang bersifat konsumtif. Sementara itu, alokasi kredit untuk pembiayaan modal kerja dan investasi masing-masing hanya sekitar 23% dan 11% dari total kredit BPD. Besarnya alokasi kredit konsumtif ini merefleksikan bahwa banyak BPD tidak memiliki kapasitas bisnis dan pengalaman dalam pembiayaan kredit kepada sector riil atau produktif. Alokasi kredit oleh BPD disalurkan kepada lingkungan

### BPD CREDIT ALLOCATION



Sumber: Bank Indonesia, 2013

**Gambar 7.4** Alokasi Kredit BPD Menurut Tujuan Pembiayaan, 2013 (%)

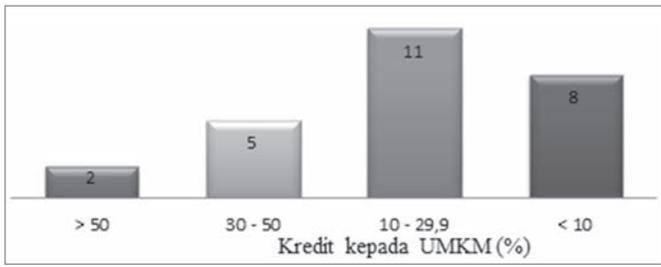
bisnis yang tidak berisiko, yakni kredit diberikan kepada pegawai negeri dan pekerja BUMD dengan arus pendapatan yang stabil. Dalam penelitian lapangan yang kita lakukan, penyaluran kredit untuk tujuan konsumtif ini menunjukkan bahwa BPD memiliki ketidakcukupan kemampuan dalam pembiayaan UMKM. Konsekuensinya adalah penyaluran KUR oleh BPD menghadapi tingginya kredit macet. Misalnya, pada saat NPL KUR oleh perbankan nasional (seperti BRI, Mandiri, dan BNI) berada di bawah 5%, NPL program KUR oleh BPD rata-rata sekitar 8,2%.

Namun, proporsi alokasi kredit oleh BPD kepada UMKM tidak jauh berbeda dengan perbankan umum lainnya. Data statistik perbankan pada 2013 menunjukkan rasio kredit BPD untuk UMKM mencapai sekitar 17,7%, sementara proporsi kredit untuk UMKM oleh bank umum mencapai sekitar 18,8% pada tahun yang sama. Meski demikian, alokasi kredit BPD kepada UMKM jauh di bawah perbankan milik negara, seperti BRI, Mandiri, dan BSM, yang telah mencapai sekitar 26,5% dari total kredit. Jaringan BRI unit menjadi ujung tombak dalam pengelolaan kredit skala kecil oleh Bank BRI kepada UMKM. Kemampuan BRI dalam merespons krisis perbankan 1998 tampak ketika perbankan nasional mulai mengembangkan unit bisnis mikro yang mereka miliki secara lebih intensif. Bank Mandiri, BSM, BNI Bank Da-

namon, dan Bank Bukopin telah mengembangkan divisi mikro mereka untuk melayani pembiayaan UMKM. BSM, misalnya, mengembangkan Warung Mikro sebagai unit yang secara khusus didesain untuk melayani UMKM. Bank Mandiri juga secara konsisten mengembangkan Mandiri Kredit Usaha Mikro, yang berusaha memperkuat keterkaitan operasional (*operational linkage program*) dengan BPR. Program Kemitraan dan Bina Lingkungan/PKBL oleh program CSR Bank mandiri juga menjadi bagian dari upaya Bank Mandiri mengembangkan layanan keuangan mikro untuk UMKM.

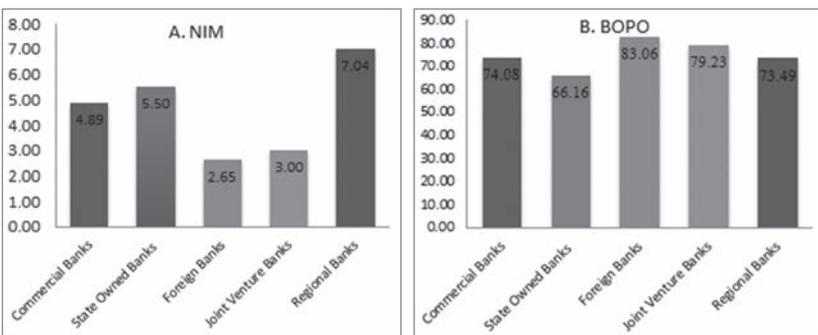
Gambar 7.5 menunjukkan jumlah BPD menurut proporsi kredit skala kecil untuk UMKM. Terlihat hanya dua BPD, yaitu Bank Maluku dan Bank Nagari, yang memiliki fokus bisnis pada pembiayaan UMKM. Alokasi kredit oleh kedua bank ini mencapai sekitar 50% dari total kredit yang disalurkan, sedangkan lima BPD, yaitu Bank Sumut, Bank DIY, Bank Kalsel, Bank NTB, dan Bank Bali, memiliki proporsi kredit UMKM antara 30 dan 50% dari total kredit 2013. Namun, BPD tersebut dapat dikategorikan sebagai bank swasta skala kecil dengan kepemilikan aset di bawah Rp10 triliun. Sementara mayoritas BPD, yaitu 11 bank, memiliki alokasi kredit skala kecil kepada UMKM sebesar 10–29,9% dari total kredit 2013. BPD terbesar, seperti Bank Jatim, Bank Jabar-Banten (BJB), dan Bank Jateng, memiliki proporsi kredit UMKM dalam rentang ini, sedangkan delapan BPD lainnya memiliki proporsi kredit skala kecil kurang dari 10% dari total kredit yang disalurkan dalam tahun yang sama.

Rasio *net interest margin* (*NIM*) sebagai indikator profitabilitas menunjukkan bahwa BPD memiliki tingkat profitabilitas yang paling tinggi dibandingkan bank milik negara dan bank umum swasta lainnya. Profitabilitas BPD mencapai sekitar 7,04%, sementara bank umum milik negara sekitar 5,5%, bank asing sekitar 2,6%, dan bank campuran sekitar 3%. Namun, profitabilitas yang diukur dari rasio NIM ini tidak mengindikasikan bahwa BPD memiliki kemampuan bisnis dan manajerial yang



Sumber: Asbanda, 2014

**Gambar 7.5** Jumlah BPD Menurut Proporsi Kredit Skala Kecil kepada UMKM, 2013



Sumber: Bank Indonesia, 2013

**Gambar 7.6** Profitabilitas (NIM) dan Efisiensi Operasional (BOPO) dari BPD Dibandingkan Perbankan Umum Lainnya, 2013

lebih baik daripada bank umum lainnya. Hal ini disebabkan oleh tingginya rasio NIM lantaran BPD memiliki monopoli pasar. Hal tersebut terjadi karena pemda, sebagai pemilik saham, lebih suka memberikan pelayanan pengelolaan proyek-proyek pemerintah daerah kepada BPD. Dalam konteks inilah BPD mendapatkan keuntungan yang besar sementara risiko kredit pada proyek-proyek tersebut adalah rendah.

Namun, efisiensi operasional dilihat dari rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional (BOPO) menunjukkan bahwa efisiensi BPD masih jauh di bawah bank umum pemerintah. Pada 2013, rasio BOPO dari BPD sekitar 73,49%, semen-

tara rasio BOPO bank milik negara 66,16%. Tingginya rasio BOPO menunjukkan ketidakefisienan operasional suatu bank. Artinya, rasio BOPO di BPD, yang sebesar 73,49%, menunjukkan bahwa dua pertiga pendapatan operasional BPD digunakan untuk menutupi biaya operasional selama 2013. Data dari Bank Indonesia juga menunjukkan bahwa NPL BPD juga relatif lebih besar dibandingkan bank umum lainnya. Rasio NPL BPD secara keseluruhan pada 2013 rata-rata sekitar 2,81%, sementara bank umum memiliki rasio NPL rata-rata di bawah 2%. Misalnya, bank umum swasta nasional memiliki rasio NPL sekitar 1,76% dari total kredit yang disalurkan, sementara bank umum milik negara memiliki rasio NPL sekitar 1,9%. Meskipun mayoritas BPD memiliki NPL di bawah 3%, dua BPD masih memiliki rasio NPL di atas 5%, sementara dua BPD lainnya memiliki NPL 3,2–5% (Asbanda, 2013).

### **Kendala dalam Penyaluran KUR oleh BPD**

Pada subbab sebelumnya, kita telah menganalisis bagaimana kinerja keuangan BPD yang relatif lebih rendah dibandingkan bank umum lainnya. Pertanyaannya adalah apakah kinerja tersebut berpengaruh pada pencapaian program KUR oleh BPD yang lebih rendah? Tabel 7.3 menunjukkan perkembangan penyaluran KUR oleh BPD dibanding dengan bank pelaksana KUR lainnya. Pada 2014, penyaluran KUR oleh BPD mencapai Rp5,8 triliun atau sekitar 12% dari total penyaluran kredit 2014. Secara umum, penyaluran KUR oleh BPD secara keseluruhan lebih besar daripada BTN, BSM, Bukopin, dan BNI Syariah, serta sedikit di bawah Bank Mandiri, yang telah mencapai Rp6,5 triliun. BRI merupakan penyalur KUR terbesar di antara bank pelaksana lainnya. Dilihat dari jumlah debiturnya, BPD juga merupakan penyalur terbesar ketiga. Namun, berbeda dengan BRI, fokus utama BPD adalah menyalurkan KUR retail. Tidak jauh berbeda dengan bank pelaksana lainnya, besarnya rata-rata KUR yang disalurkan oleh

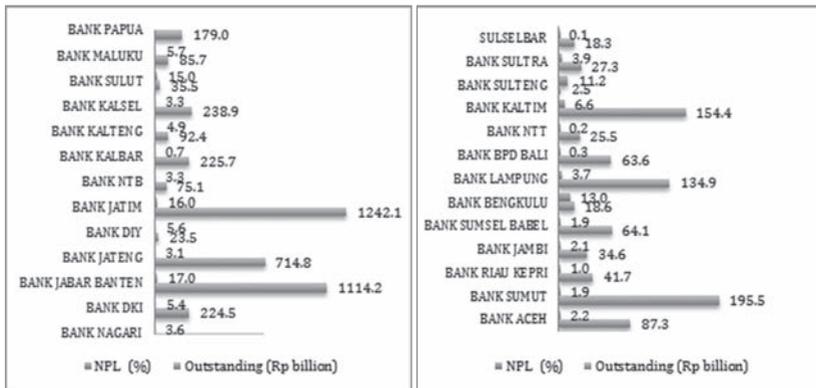
BPD lebih dari Rp20 juta per debitur, sebagai batas maksimum nilai kredit untuk skim KUR mikro. Namun, tidak jauh berbeda dengan BTN dan BSM, tingkat kemacetan (NPL) dari KUR yang disalurkan oleh BPD adalah sekitar 8,8%, atau lebih besar daripada standar maksimum kehati-hatian (*prudential standard*) yang ditetapkan oleh Bank Indonesia sebesar 5% dari total kredit yang disalurkan.

**Tabel 7.3** Penyaluran KUR Menurut Bank Pelaksana, April 2014

Nama Bank Pelaksana	Out-standing (Rp miliar)	(%)	Jumlah Debitur	(%)	Besarnya Kredit Rata-rata (Rp juta)	NPL (%)
1. BNI	3.900,32	(8,0)	207.834	(1,9)	69,9	4,1
2. BRI Retail	7.195,19	(14,8)	105.918	(1,0)	174,1	3,3
-Mikro	21.057,41	(43,4)	9.886.910	(91,7)	7,9	2,0
3. Mandiri	6.525,55	(13,5)	315.432	(2,9)	47,4	4,2
4. BTN	1.893,32	(3,9)	24.405	(0,2)	180,3	8,3
5. Bukopin	594,56	(1,2)	12.021	(0,1)	149,6	4,9
6. BSM	1.387,26	(2,9)	52.019	(0,5)	70,3	11,0
7. BNI Syariah	109,90	(0,2)	1.256	(0,0)	195,7	3,5
8. BPD	5.828,57	(12,0)	179.049	(1,7)	79,1	8,8
<b>TOTAL</b>	<b>48.492,07</b>	<b>(100)</b>	<b>10.784.840</b>	<b>(100)</b>	<b>13,9</b>	<b>4,0</b>

Sumber: Komite KUR, 2014

Secara lebih detail, Gambar 7.7 menunjukkan penyaluran KUR menurut tiap-tiap BPD. Grafik tersebut menunjukkan bahwa empat BPD terbesar (Bank Jabar-Banten, Bank Jatim, Bank Jateng, dan Bank Nagari) merupakan penyalur KUR terbesar. Keempat BPD ini berkontribusi sekitar 40,5% dari total penyaluran KUR oleh BPD, yang melayani sekitar 140.816 debitur atau sekitar 78.6% dari total debitur KUR BPD. Namun, perlu menjadi catatan bahwa penyaluran KUR oleh mayoritas BPD



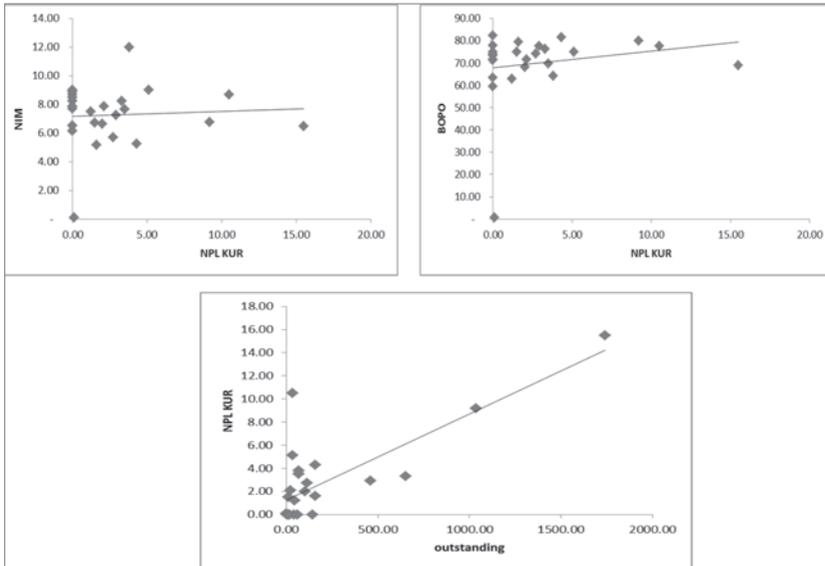
Sumber: Komite KUR, 2014

**Gambar 7.7** Penyaluran KUR oleh Tiap-tiap BPD, April 2014

ini memiliki tingkat NPL di atas 5%, secara rata NPL KUR BPD adalah sekitar 8,8%. Hal ini memberikan indikasi masih rendahnya kemampuan bisnis BPD dalam menyalurkan kredit skala kecil kepada UMKM.

Tingginya NPL KUR ini terjadi, terutama, akibat terlalu terfokusnya pelayanan BPD pada konsumen dengan arus pendapatan stabil, seperti PNS di daerah dan pekerja swasta serta BUMD. Hal ini yang kemudian menyebabkan tidak ada insentif bagi BPD untuk mengembangkan bisnis pelayanan kredit mikro-kecil kepada UMKM. Implikasinya, mayoritas BPD tidak memiliki cukupan keterampilan bisnis dalam menilai kelayakan usaha UMKM dalam proses penyaluran KUR. Untuk itulah keterlibatan dalam program KUR semestinya secara konsisten terus mendorong BPD untuk mengembangkan unit bisnis pelayanan kredit mikro-kecil kepada UMKM.

Gambar 7.8 memperjelas korelasi antara tingkat NPL KUR dan variabel NIM, BOPO, serta *outstanding* penyaluran KUR oleh tiap-tiap BPD. Beberapa kesimpulan yang dapat diambil adalah, *pertama*, tingkat NPL KUR relatif tidak berkorelasi terhadap profitabilitas yang tecermin dari tinggi-rendahnya NIM. Hal ini terkait dengan masih rendahnya proporsi penyaluran KUR oleh



Sumber: Bank Indonesia, 2013; Komite KUR, 2014

**Gambar 7.8** Korelasi Antara Rasio NIM, BOPO, dan *Outstanding* Penyaluran KUR dengan Tingkat NPL KUR oleh BPD, 2013

tiap-tiap BPD terhadap total kredit yang disalurkan. Survei oleh tim peneliti P2 Ekonomi LIPI pada 2014 menemukan alokasi KUR oleh tiap-tiap BPD adalah kurang dari 10% dari total penyaluran kredit BPD. Oleh sebab itu, penyaluran KUR tidak berkontribusi secara signifikan pada profitabilitas BPD.

*Kedua*, tingkat efisiensi operasional BPD dilihat dari rasio BOPO berkorelasi positif dengan tingkat NPL KUR. Hal ini menunjukkan bahwa tingginya tingkat NPL menyebabkan semakin besarnya biaya operasional secara keseluruhan oleh BPD. Artinya, BPD memerlukan pengeluaran operasional yang lebih besar untuk mendorong debitur KUR dalam mengembalikan kredit yang telah diterima. Ketiga, besarnya penyaluran KUR berkorelasi positif dengan tingkat NPL KUR BPD. Hal ini mencerminkan ketidakcukupan kemampuan bisnis BPD dalam menilai kelayakan UMKM untuk mendapatkan KUR. Minimnya pengalaman tiap

BPOD dalam penyaluran kredit skala kecil kepada UMKM membuat penetapan target penyaluran KUR yang besar berkontribusi pada tingginya NPL KUR.

### **Perbandingan Kemampuan Bisnis dalam Menyalurkan KUR Antara BPD, BRI, dan BSM**

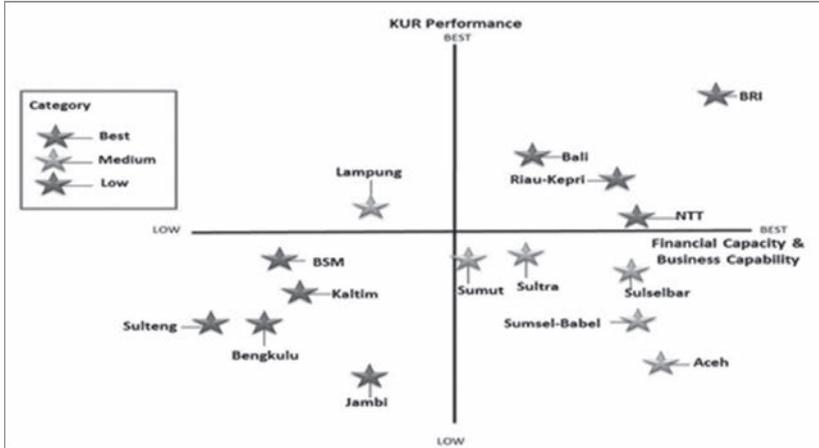
Program KUR yang disalurkan oleh BRI mengindikasikan kinerja yang baik, terutama dalam hal rendahnya tingkat NPL KUR di lokasi penelitian yang sebagian besar di bawah 2,5%. Hanya BRI di Provinsi Riau yang memiliki NPL KUR yang lebih tinggi, yakni sekitar 4,02%. Menurut pegawai BRI, NPL KUR di Riau ini relatif tinggi karena permasalahan *moral hazard*, yakni terkait dengan kecenderungan nasabah usaha mikro kecil (UMK) dalam memandang KUR sebagai hibah dari pemerintah dan bukan sebagai pinjaman. Akibatnya, mereka tidak termotivasi untuk mengembalikan pinjamannya, yang kemudian menyebabkan kredit macet. Berbeda halnya dengan BSM yang memiliki NPL KUR rata-rata 7,5%, yang lebih besar daripada standar kehati-hatian yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, yakni sebesar 5% dari total penyaluran kredit. Dalam hal jangkauan (*outreach*), program KUR BRI pun jauh lebih baik daripada BSM, yakni berdasarkan pada jumlah debitur tiap cabang kantor, pertumbuhan tahunan *outstanding* KUR, dan persepsi nasabah terhadap kualitas layanan yang disediakan. Dalam hal cakupan operasional KUR, BRI memiliki kemampuan untuk melayani rata-rata sekitar 1.277 debitur per cabang, sedangkan BSM hanya melayani rata-rata empat debitur per cabang. Dengan kata lain, banyak cabang BSM yang belum optimal dalam menyelenggarakan program KUR.

Nasabah KUR juga menganggap kualitas pelayanan BRI dalam menyalurkan KUR lebih baik dibandingkan BSM. Jaringan kantor BRI yang lebih luas dengan pendekatan yang proaktif dari staf penyalur KUR telah mampu memberikan dorongan kepada para nasabah KUR dalam mengembalikan pinjamannya. Di sam-

ping itu, BRI memiliki skor yang lebih tinggi daripada BSM dalam hal dampak dari program KUR. Berdasarkan pada survei di semua lokasi penelitian, mayoritas debitur KUR BRI menggunakan 85% dari pinjaman mereka untuk kepentingan yang bersifat produktif, sementara debitur KUR BSM hanya menggunakan 77% dari pinjaman yang bertujuan produktif. Sama halnya dengan BRI, penerima KUR dari BSM juga menghendaki untuk mengajukan pinjaman yang lebih besar setelah memenuhi pelunasan pinjaman KUR mereka. Artinya, adanya akses UMK terhadap KUR dapat mendorong UMK mengambil risiko yang lebih besar, yakni dengan mengajukan pinjaman yang lebih tinggi. Akses terhadap KUR dapat pula meningkatkan aset dan jumlah tenaga kerja bagi pelaku UMK yang menjadi penerima KUR tersebut.

Dengan mempertimbangkan kapasitas finansial dan kapabilitas bisnis dalam kaitannya dengan kinerja KUR, analisis ini menggunakan metode *scoring* untuk mengidentifikasi tiga kelompok bank menurut perbedaan kinerja capaian KUR, kapasitas finansial, dan kapabilitas bisnis dalam menjalankan program KUR mikro. Pembagian ketiga kelompok bank ini ditunjukkan oleh Gambar 7.9. *Pertama*, bank-bank yang memiliki kinerja KUR tertinggi (*best performance*) dengan kapasitas finansial dan kapabilitas bisnis yang memadai adalah BRI, Bank NTT, Bank Riau-Kepri, dan Bank Bali. *Kedua*, bank-bank dengan kinerja KUR di tingkatan menengah (*medium performance*) dengan kapasitas finansial dan kapabilitas bisnis yang cukup memadai meliputi Bank Lampung, Bank Sumut, Bank Sultra, Bank Sulselbar, Bank Sumsel-Babel, dan Bank Aceh. *Ketiga*, bank-bank yang memiliki kinerja KUR paling rendah (*low performance*) dengan kapasitas finansial dan kapabilitas bisnis yang kurang memadai meliputi BSM, Bank Kaltim, Bank Sulteng, Bank Bengkulu, dan Bank Jambi.

Seperti ditunjukkan oleh Gambar 7.9, kinerja finansial program KUR pada Bank Bali, NTT, dan Bank Riau-Kepri mengindikasikan kinerja yang sangat baik pula. Sebagai contoh, NPL KUR dari bank-bank tersebut telah mencapai kurang dari 3%



Sumber: P2E-LIPI, 2014

**Gambar 7.9** Pemetaan Bank Berdasarkan Kinerja KUR serta Kapasitas Finansial dan Kapabilitas Bisnis

pada 2014. Pada kasus Bank NTT, rendahnya NPL KUR terkait erat dengan ketersediaan divisi bisnis mikro. Divisi bisnis mikro Bank NTT telah mengadakan pelatihan yang intensif untuk setiap staf di bidang kredit mikro. Selain itu, divisi tersebut telah menerapkan prosedur operasi standar (*standard operating procedures/SOP*) untuk operasional bisnis mikro. Para staf Bank NTT yang memiliki kemampuan dalam mikro kredit telah pula berhasil dalam menerapkan metode pinjaman yang berhubungan dengan lembaga-lembaga keagamaan.

Kinerja jangkauan dari BPD tersebut juga termasuk tinggi dalam arti peningkatan pertumbuhan tahunan dari *outstanding* KUR. Kualitas pelayanan keempat bank tersebut dalam menyalurkan KUR dapat terlihat dari kemampuan mereka memenuhi ekspektasi pelanggan. Hal ini terindikasi dari rendahnya kesenjangan antara harapan dan realitas yang dirasakan oleh pelanggan terhadap kualitas pelayanannya. Namun, hanya KUR yang disalurkan oleh Bank Aceh yang berdampak potensial terbesar bagi nasabah UMK,

yakni melalui kemampuan mereka dalam mendorong penggunaan KUR untuk tujuan produktif, dan mendorong debitur KUR untuk mengambil pinjaman yang lebih besar setelah pelunasan pinjaman sebelumnya. Sementara itu, Bank Sumsel-Babel, Bank Riau-Kepri, dan Bank NTT memiliki dampak yang rendah dari KUR yang disalurkan untuk debitur UMK. Hal ini mungkin terjadi karena bank-bank tersebut tidak dapat mendorong penggunaan yang produktif akibat kurangnya pengawasan terhadap penggunaan pinjaman tersebut. Salah satunya berkaitan dengan keterbatasan staf, yang menyebabkan pengawasan terhadap debitur KUR tidak dapat rutin dilakukan.

Rendahnya kinerja (*low performance*) program KUR ditunjukkan oleh Bank Kaltim, Bank Jambi, Bank Bengkulu, Bank Sulteng, dan BSM. Sedangkan Bank Sumsel-Babel, Bank Aceh, Bank Sulselbar, Bank Sultra, dan Bank Sumut mengindikasikan kinerja di level menengah (*medium performance*). Hal ini, salah satunya, terkait dengan kinerja pinjaman yang ditunjukkan dengan NPL KUR kurang dari 5%. Bahkan, Bank Sulselbar dapat mencapai NPL KUR kurang dari 1%. Pengalaman dan kemampuan yang dimiliki para staf Bank Bali dapat mendukung penyaluran KUR yang memenuhi prinsip kehati-hatian, melalui pengembangan program *linkage* dengan lembaga keuangan lainnya dan lembaga keagamaan untuk mendorong tingkat pengembalian.

Dalam konteks komunitas masyarakat Bali, lembaga-lembaga keagamaan, seperti Banjar, dapat mendorong pengembalian dengan cara mengekspos profil debitur yang menunggang. Sanksi moral semacam ini dapat berperan penting dalam mengurangi kredit macet. Di samping itu, bank-bank yang terindikasi berkinerja menengah tersebut juga mencapai pertumbuhan *outstanding* KUR per tahun di atas 20%. Dalam hal dampak, kelima BPD ini dapat mendorong debitur KUR mereka untuk menggunakan pinjaman dengan tujuan yang bersifat produktif dan mengajukan pinjaman setelah melunasi pinjamannya. Sebaliknya, kinerja KUR yang rendah dari Bank Kaltim, Bank Sulteng, Bank Bengkulu,

dan Bank Jambi, khususnya terkait dengan tingginya NPL. Dalam hal jangkauan, jumlah debitur per cabang dan pertumbuhan *outstanding* kredit juga cukup rendah.

Kapasitas finansial BRI cukup tinggi dan memadai untuk mendukung program KUR. Hal ini termasuk dalam hal LDR, yang menunjukkan bahwa kapasitas finansial BRI telah sedikit melampaui maksimum LDR yang dipersyaratkan oleh Bank Indonesia, yakni mencapai 92,01% pada 2014. Lain halnya dengan LDR dari BSM sebesar 89,37%, yang masih dalam standar Bank Indonesia, yakni 78–92%. Dengan kata lain, ekspansi pinjaman BRI telah melampaui kapasitasnya. Oleh karena itu, BRI harus mampu meningkatkan mobilisasi untuk memperluas pinjaman KUR mikro lebih lanjut. Sementara itu, BSM memiliki potensi untuk ekspansi kredit melalui penyaluran KUR. Dalam hal kredit skala kecil, proporsi kredit untuk UMKM di BRI sebesar 41,71% dari total kredit. Sebagai perbandingan pula, NPL BRI hanya 1,5%, dan ini jauh lebih rendah daripada NPL BSM, yang mencapai sekitar 4,32%. Hal ini tidak mengherankan karena BRI merupakan bank nasional dengan spesialisasi dalam penyaluran kredit skala kecil.

BRI juga memiliki kualitas sumber daya manusia (SDM) yang lebih baik dibandingkan BSM dan BPD yang diteliti. Dalam melaksanakan program KUR, BRI telah menunjuk staf tertentu, yang disebut dengan mantri KUR, untuk mengelola program KUR ini. Berbeda halnya dengan BSM, yang menjalankan program KUR secara paralel dengan skema kredit lainnya dan tidak memiliki staf khusus yang bertugas sepenuhnya untuk mengelola program KUR. Selain itu, rasio staf terhadap debitur skala kecil di BRI jauh lebih tinggi daripada BSM, meskipun jumlah pinjaman KUR yang dikelola oleh tiap-tiap staf BRI dan BSM relatif sebanding.

Dalam rangka meningkatkan produktivitas, BRI telah mengembangkan jalur karier untuk para staf KUR, termasuk status pegawai dan pemberian bonus. Sebaliknya, BSM masih kurang

dalam menyediakan jalur karier yang baik untuk para staf KUR karena mereka merupakan staf nonpermanen, meskipun terdapat bonus insentif yang diberikan bagi staf yang berprestasi. Lebih lanjut, mantri KUR di BRI sangat berperan penting dalam pemasaran, analisis, dan pengelolaan pinjaman KUR mikro. BRI juga membangun jalur karier dan memberikan insentif yang memadai bagi mantri KUR. Adanya jalur karier dan insentif tersebut dirancang untuk membangun loyalitas, tanggung jawab, dan motivasi untuk mantri KUR dalam meningkatkan produktivitasnya. Jalur karier mantri KUR bermula dari pegawai nonpermanen selama satu tahun. Kemudian, jika mantri KUR tersebut menunjukkan kinerja yang baik dalam hal pemenuhan target kerja, mereka akan diangkat sebagai pegawai permanen. Jika dapat memenuhi kriteria capaian, selanjutnya mereka akan dipromosikan menjadi asisten manajer pada divisi bisnis mikro. Mantri KUR juga akan memperoleh bonus dalam bentuk tambahan pada gaji yang diberikan setiap tiga atau enam bulan, bergantung pada target yang tercapai.

Dalam hal cakupan operasional, BRI dan BSM telah memanfaatkan unit perbankan mikro mereka, dan menyediakan kantor yang *mobile* untuk penyaluran pinjaman KUR. Jaringan nasional dari BRI unit telah memainkan peran penting dalam memperluas program KUR Mikro BRI secara lebih cepat dibandingkan BSM. Kantor-kantor yang *mobile* telah digunakan untuk melayani pinjaman KUR mikro di lokasi-lokasi yang tidak terdapat BRI unit. Di sisi lain, BSM memanfaatkan Warung Mikro untuk melayani program KUR mikro, terutama dikelola melalui cabang-cabang BSM. Sayangnya, tidak semua cabang BSM memiliki Warung Mikro sehingga mengurangi kapabilitas mereka untuk memperluas cakupan operasional. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika BRI memiliki cakupan operasional yang jauh lebih luas dibandingkan BSM di semua lokasi penelitian. Di samping itu, BRI menentukan hanya UMKM yang telah menjalankan usahanya selama minimal enam bulan yang dapat memperoleh pinjaman KUR, sedangkan syarat dari BSM adalah minimal dua tahun.

Persyaratan pendirian usaha minimal dua tahun bagi UMK tersebut telah menjadi faktor penghambat bagi staf kredit BSM untuk memperluas pinjaman KUR mikro.

Pelaksanaan program KUR mikro di BRI dan BSM juga sedikit berbeda. Di beberapa BRI unit, mantri KUR sering mensyaratkan agunan tambahan sebagai upaya menumbuhkan kewajiban moral bagi mereka untuk mengembalikan pinjamannya. Agunan tambahan tersebut diharapkan dapat memperkuat rasa tanggung jawab dari debitur KUR untuk mengembalikan kredit mereka. Namun, beberapa kantor BRI unit tidak mensyaratkan agunan tambahan. Hal ini sering terjadi ketika bank telah memiliki informasi yang memadai tentang kelayakan kredit dari debitur potensial. Beberapa UMK yang dekat dengan kantor-kantor BRI unit sering kali memperoleh pengecualian dari persyaratan agunan tambahan karena staf perbankan tahu persis karakter dan kinerja bisnis pelaku UMK yang bersangkutan. Sebaliknya, BSM selalu mensyaratkan debitur KUR mikro untuk menyediakan agunan tambahan guna menjamin pengembalian pinjaman. Adanya persyaratan agunan yang diberlakukan kepada setiap debitur KUR mikro ini terkait dengan pengalaman BSM di masa lalu, yang pernah memberikan pinjaman tanpa agunan yang sangat berisiko yang kemudian menyebabkan tingginya tingkat kredit macet.

Dalam kasus BPD, Bank Bali, Bank Riau-Kepri, Bank NTT, Bank Sultra, Bank Sumut, Bank Sulselbar, dan Bank Sumsel-Babel telah menunjukkan kinerja yang relatif baik dalam hal kapasitas finansial dan kapabilitas SDM. Misalnya, dalam hal kapasitas finansial, rata-rata LDR delapan BPD tersebut mencapai 77,6% pada September 2013, sedikit di bawah LDR minimal 78% yang dipersyaratkan Bank Indonesia. Hal ini berarti BPD tersebut memiliki kapasitas finansial untuk memperluas kredit mereka dengan berpartisipasi dalam program KUR. Maksimum LDR yang dipersyaratkan Bank Indonesia adalah 92%. Dalam hal profitabilitas, sebagian besar BPD tersebut memiliki tingkat profitabilitas di atas 7%, sedangkan NPL mereka kurang dari 5%. Dengan kata

lain, delapan BPD ini telah menerapkan praktik pinjaman yang sehat. Sementara itu, BPD yang memiliki tingkat NPL paling rendah adalah Bank Lampung, Bank Bali, Bank Bengkulu, Bank NTT, dan Bank Jambi (P2 Ekonomi LIPI, 2014).

Sementara itu, proporsi rata-rata kredit UMKM terhadap total kredit mencapai hingga 15,8% dari total kredit pada 2013, tidak jauh dari proporsi minimal 20% yang ditargetkan Bank Indonesia. Namun, terdapat beberapa BPD dengan proporsi kredit UMKM yang sangat kecil, seperti Bank Sulteng, Bank Bengkulu, dan Bank Jambi, dengan proporsi kredit UMKM kurang dari 5%. Hal ini mengindikasikan bahwa tiga BPD tersebut memiliki pengalaman dan kemampuan yang kurang memadai dalam menyalurkan kredit mikro bagi UMKM. Mereka perlu meningkatkan kapabilitas bisnis mereka agar dapat berhasil untuk berpartisipasi dalam program KUR mikro.

Di lain pihak, terdapat BPD dengan proporsi kredit UMKM yang telah jauh melampaui di atas target BI, seperti Bank Bali yang menyalurkan kredit UMKM lebih dari 30% dan Bank Sumut dengan proporsi lebih dari 40% dari total kredit. Bank-bank regional semacam ini telah memiliki pengalaman jangka panjang dalam menghadapi kredit UMKM. Sebagai contoh, Bank Bali telah memiliki *linkage* yang kuat dengan lembaga keuangan lainnya, seperti koperasi, lembaga kredit perdesaan, dan BPR, dalam menyalurkan kredit mikro bagi UMKM. Mereka juga telah sering memanfaatkan jaringan sosial dan lembaga untuk meminimalkan kredit macet. Bank Bali juga telah memperoleh dukungan dari pemerintah daerah untuk menyalurkan program kredit mikro kepada pelaku UMK dan koperasi. Bank Sumut, pada khususnya, memiliki pangsa kredit UMKM yang besar dengan pertumbuhan yang luar biasa sejak skema kredit konsumtif untuk pegawai pemerintah dialihkan hanya untuk keperluan yang produktif, seperti pinjaman bagi pegawai pemerintah yang memiliki UMKM. Dalam lima tahun terakhir, Bank Sumut juga menganggap kredit

UMKM sebagai bisnis inti mereka, dengan membentuk staf khusus (*account officer/AO*) untuk memasarkan Kredit Mikro Sumut Sejahtera (KMSS).

Dalam hal kualitas SDM, tersedianya staf perbankan yang memiliki kemampuan memadai untuk menghadapi UMKM merupakan faktor penting dalam menjalankan program KUR dengan baik. Hal ini termasuk kemampuan dan pengetahuan untuk mengidentifikasi karakter dari pelaku UMKM. Kegagalan dalam membedakan potensi debitur antara yang baik dan yang buruk akan berakibat lebih besar kemungkinan terjadinya kredit macet, terutama dalam penyaluran pinjaman tanpa agunan bagi pelaku UMK. Sementara itu, kapabilitas SDM dari BPD secara umum tampak masih sangat rendah untuk terlibat dalam program KUR, jika dibanding dengan BRI. Bank-bank daerah tidak memiliki staf khusus yang bertugas mengelola KUR mikro. Seorang AO atau analis kredit sering kali menangani berbagai skema kredit mikro dan mengelola bukan hanya kredit produktif, melainkan juga kredit konsumtif.

Banyak BPD yang juga tidak memiliki standar untuk rasio jumlah staf kredit terhadap jumlah nasabah UMKM dan pinjaman KUR. Selain itu, target penyaluran pinjaman KUR sering kali digabungkan dengan skema kredit UMKM lainnya. Akibatnya, ketika kredit UMKM lainnya menyediakan insentif yang lebih besar, staf AO menjadi kurang giat memasarkan program KUR. Keterbatasan jumlah staf AO yang kompeten dalam menangani pinjaman KUR juga menjadi masalah penting. Hal ini dapat terjadi karena staf AO atau analis kredit di BPD cenderung hanya memiliki pengalaman panjang dalam menangani kredit konsumtif. Pengelolaan kredit konsumtif ini umumnya kurang membutuhkan kemampuan dalam menangani masalah pinjaman karena sebagian besar disalurkan kepada pegawai pemerintah dengan penghasilan yang stabil.

Beberapa BPD dengan kapabilitas SDM yang lebih baik untuk menyalurkan pinjaman KUR, antara lain Bank NTT,

Bank Bali, Bank Riau-Kepri, Bank Sumut, dan Bank Lampung. Bank-bank ini telah mampu menetapkan standar untuk rasio staf terhadap pinjaman KUR, menyediakan status permanen untuk staf yang menangani KUR, dan bonus yang memadai bagi yang berprestasi secara produktif. Dengan status pegawai permanen, para staf yang menangani penyaluran pinjaman KUR memperoleh insentif besar untuk mencapai target pinjaman mereka dengan sekaligus menerapkan prinsip kehati-hatian. Hal ini dilakukan karena kredit macet dapat menghambat kesempatan mereka dalam memperoleh promosi kerja dan bonus.

Selain itu, kriteria pinjaman KUR yang diterapkan oleh BPD sebagian besar mensyaratkan agunan tambahan untuk menjamin pengembalian pinjaman, tetapi dengan nilai minimal agunan yang bervariasi antar-BPD. Bank Sumut, Bank Jambi, dan Bank Sulteng, contohnya, mensyaratkan agunan minimal 50% dari total pinjaman KUR. Persyaratan agunan ini lebih rendah dibanding dengan nilai pinjaman karena pihak bank dapat mengetahui persis kelayakan debitur potensial dalam hal prospek usaha dan kemampuan pengembalian pinjaman mereka. Persyaratan lain adalah pada umumnya pihak BPD menetapkan pendirian usaha minimal satu tahun untuk dapat memperoleh pinjaman KUR. Setelah memenuhi seluruh persyaratan dan memperoleh persetujuan dari analis kredit/AO, calon debitur UMKM dapat menerima pencairan KUR dalam waktu kurang dari satu minggu. Akan tetapi, Bank Aceh biasanya membutuhkan waktu maksimal 14 hari untuk mencairkan kredit karena kurangnya staf yang mengelola KUR. Pejabat Bank Aceh, misalnya, mengungkapkan bahwa perselisihan politik dalam Pemerintah Provinsi Aceh telah menyebabkan penundaan jangka panjang dalam perekrutan staf operasional.

Meskipun BPD memiliki potensi pasar yang besar untuk penyaluran KUR, pada umumnya mereka tampak tidak mampu menguasai pasar secara optimal. Mayoritas BPD memiliki kapasi-

tas pasar dan kapabilitas operasional yang rendah. Hal ini terkait dengan kesulitan BPD untuk mengidentifikasi pelaku UMKM yang layak menjadi calon debitur KUR. Bank Sumsel-Babel, Bank Kaltim, dan Bank Bengkulu mengakui bahwa masalah ini berhubungan dengan keterbatasan jumlah SDM. Penetrasi pasar yang rendah dari BPD juga terkait dengan keterbatasan jumlah kantor cabang, yang sering kali tidak dapat menjangkau seluruh area kecamatan. Sebagai contoh, pejabat Bank Aceh dan Bank Lampung mengungkapkan bahwa mereka tidak memiliki jumlah cabang yang memadai untuk melayani semua kecamatan dalam provinsinya. Namun, beberapa bank BPD, seperti Bank Sumut dan Bank Sultra, mengonfirmasikan bahwa mereka telah memiliki jaringan kantor yang cukup untuk melayani program KUR untuk hampir semua kecamatan.

Lebih lanjut, Bank Riau-Kepri, Bank Lampung, Bank Kaltim, Bank NTT, dan Bank Sumut menunjukkan cakupan operasional yang lebih baik daripada BPD lainnya. Hal ini terjadi karena mereka telah mengembangkan unit kredit mikro, misalnya yang disebut dengan Kedai Mikro pada Bank Riau-Kepri, dengan kantor yang *mobile* dan pos layanan bergerak untuk menyalurkan pinjaman KUR. Hal ini penting bagi BPD untuk dapat memperluas cakupan/jangkauan pelayanan kepada nasabah di wilayah perdesaan. Pelayanan yang *mobile* dan pos penting ini juga untuk menjangkau pelaku UMK yang memiliki operasional bisnis di area-area terpencil. Pelayanan semacam ini dapat mengurangi biaya transportasi bagi penerima KUR ketika mereka ingin membayar cicilan pinjaman. Kapasitas pasar dari bank-bank daerah tersebut relatif sebanding. BPD pada umumnya memiliki potensi pasar yang sama dalam hal total pinjaman KUR terhadap total kredit UMK di setiap provinsi. Banyak BPD yang juga telah menerapkan sosialisasi yang intensif mengenai program KUR kepada masyarakat.

## Kendala dan Capaian dalam Penyaluran KUR oleh BRI, BSM, dan BPD

Bab ini memaparkan kinerja capaian dan kendala yang dihadapi program KUR oleh BRI, BSM, dan enam bank anggota BPD. Dalam hal kinerja keuangan, BRI merupakan bank terbaik di banyak aspek. Di antaranya, BRI mampu mempertahankan rasio NPL KUR 2,1%, sedangkan NPL KUR retail BRI berada di 3,6% pada 2014. Di sisi lain, NPL KUR Bank Syariah Mandiri (BSM) sebesar 12,5% dan NPL KUR BPD mencapai 10,1% pada 2014. Namun, di antara keenam BPD, terdapat tiga BPD yang memiliki rasio NPL KUR rendah, seperti Bank Jateng (3,5%), Bank Nagari/Sumatera Barat (3,8%), dan Bank Kalsel (4,3%). Meskipun memiliki plafon terbesar dalam penyaluran KUR mikro (Rp80,5 triliun) dengan nilai *outstanding* pinjaman Rp21,59 triliun, BRI tetap berhati-hati dalam penyaluran KUR. Sementara BPD (Bank Jatim, Sulut, dan Maluku) serta BSM memiliki plafon dan *outstanding* penyaluran KUR lebih kecil, tetapi mereka menghadapi rasio NPL KUR yang lebih tinggi. Tingginya NPL KUR masih menjadi kendala utama bagi bank-bank tersebut, terutama terkait dengan pemilihan debitur yang layak dengan karakter yang baik.

Selain itu, dalam hal pencapaian target, hanya BRI dan Bank Nagari yang mampu memenuhi target penyaluran KUR. Sementara BSM, Bank Jatim, Bank Jateng, Bank Kalsel, Bank Sulut, dan Bank Maluku gagal dalam memenuhi target mereka. Hal itu disebabkan oleh beberapa faktor penghambat yang dihadapi oleh bank-bank tersebut, di antaranya jangkauan yang terbatas, kualitas sumber daya manusia yang tidak memadai, dan faktor eksternal lainnya. Ada tiga bank yang memiliki pangsa KUR hingga 15% lebih dari total kredit mereka. Misalnya, pangsa kredit KUR pada BRI mencapai 21,3% dari total kredit, sedangkan BSM dan Bank Jatim masing-masing mencapai 16,9% dan 17,4%. Hal ini berarti pinjaman KUR secara signifikan berkontribusi pada kegiatan usaha

bank tersebut. Jika bisa berhati-hati dalam mengelola pinjaman KUR, bank dapat menghasilkan keuntungan yang signifikan.

Kecuali BRI, minimnya kualitas SDM yang dimiliki BPD masih menjadi kendala utama bagi beberapa bank yang berpartisipasi dalam memberikan KUR mikro kepada UMKM. Hal ini berkaitan dengan penyaluran kredit kepada UMKM memerlukan *monitoring* secara rutin dan intensif dari pihak perbankan. Ketidakmampuan staf perbankan untuk memonitor secara berkala akan menyebabkan tingginya probabilitas terjadinya kredit macet. Sebaliknya, pemantauan secara teratur dengan cara tatap muka langsung kepada debitur UMKM dapat mendorong mereka untuk membayar pinjaman tepat waktu. Namun, dalam rangka melakukan pemantauan secara berkala, bank harus memiliki jumlah staf yang memadai dan berkualitas untuk menganalisis karakter, penggunaan kredit, dan kualitas usaha debitur. Hasil survei menunjukkan bahwa keterbatasan jumlah staf yang berkualitas dapat menimbulkan masalah kehati-hatian (*imprudent issues*) dalam penyaluran KUR. Seperti yang terjadi pada Bank Jateng, Bank Jatim, Bank Kalsel, Bank Sulut, dan Bank Manado, mereka menghadapi tingginya NPL karena mereka tidak memiliki staf khusus yang bertugas mengelola pinjaman KUR. Terbatasnya jumlah staf yang berkualitas membuat bank-bank tersebut menggunakan staf kredit mereka untuk mengelola tidak hanya KUR, tetapi juga skema kredit lainnya.

Belajar dari BRI, BPD perlu memiliki staf khusus yang sepenuhnya mengelola KUR. Mantri KUR di BRI merupakan staf yang secara khusus direkrut dan bertanggung jawab penuh untuk mengelola KUR. Sebelum bekerja sebagai mantri KUR, mereka diberi pelatihan yang memadai di beberapa bidang terkait dengan pengelolaan kredit mikro komersial, seperti pemasaran, penilaian pinjaman kredit mikro, keterampilan administrasi, dan pengetahuan lainnya yang berkaitan dengan aturan KUR. Untuk

meningkatkan produktivitas, seorang mantri KUR juga telah diberi gambaran yang jelas mengenai keunikan pekerjaan terkait dengan UMKM, target penyaluran kredit yang spesifik dan pemberian bonus bagi staf yang memenuhi target. Lebih penting lagi, BRI telah menetapkan mantri KUR sebagai pegawai tetap dan memberi mereka kesempatan jenjang karier yang jelas untuk berspesialisasi dalam perbankan mikro pada BRI-unit.

Dalam kebanyakan kasus, mantri KUR relatif masih muda dengan tingkat pendidikan sarjana, yang direkrut dari masyarakat tempat BRI unit beroperasi. Mantri KUR yang tinggal di masyarakat setempat akan memiliki pengetahuan yang cukup tentang karakter pribadi dan kinerja usaha calon debitur yang potensial. Beberapa literatur keuangan mikro menunjukkan bahwa informasi mengenai karakteristik dan kedekatan dengan UMK dianggap penting bagi lembaga keuangan mikro guna menyeleksi para calon debitur yang baik sehingga keputusan penyaluran kredit dapat dilakukan secara hati-hati (Robinson, 2002 & 2006; Galak dkk., 2011; Nugroho, 2011).

Selain itu, kendala pengetahuan dan pengalaman yang minim serta keterampilan yang kurang memadai menyebabkan analisis kredit pada BPD tidak mampu memberikan pinjaman KUR secara hati-hati. BPD yang awalnya didirikan untuk melayani pemerintah daerah dalam mendanai proyek-proyek mereka, seperti pembangunan infrastruktur dan sistem penggajian pegawai pemerintah daerah, telah menyebabkan rendahnya keterampilan dan kurangnya pengalaman staf analisis kredit BPD dalam memberikan pinjaman kepada UMKM. Adanya praktik jangka panjang dalam memberikan kredit konsumtif kepada pegawai pemerintah daerah telah membatasi staf analisis kredit untuk mengembangkan kemampuan dan keterampilan mereka dalam menyalurkan pinjaman pada sektor riil, seperti melayani kredit kepada UMKM. Akibatnya, banyak BPD tidak memiliki kemampuan yang memadai dalam melaksanakan *standard operating procedure* (SOP) secara hati-hati dalam melayani UMKM dengan skema kredit produktif.

**Tabel 7.4** Kapasitas dan Kemampuan SDM BRI, BSM, dan Beberapa BPD dari Perspektif Pelaku UMKM

Nama Bank	Jumlah Staf Memadai	Staff Khusus untuk KUR		Keterampilan dan Pengalaman yang Cukup untuk Menganalisis Kredit Produktif UMKM
		Marketing	Analisis Kredit	
BRI	Ya	Ya	Ya	Ya
BSM	Tidak	Tidak	Tidak	Ya
Jatim	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Jateng	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Nagari	Ya	Ya	Ya	Ya
Kalsel	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Sulut	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Maluku	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak

Sumber: Analisis Data Primer, 2014

Kurangnya pelatihan terutama dalam hal metode penyaluran pinjaman kredit kepada UMKM pada beberapa BPD juga menimbulkan gagalnya analisis kredit atau *account officer* dalam menganalisis kredit secara hati-hati. Dalam banyak kasus, analisis kredit, dan *account officer* pada BPD cenderung hanya fokus pada pemenuhan target mereka, serta mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam prosedur penyaluran pinjaman kredit. Ada indikasi bahwa analisis kredit dari BPD menggunakan metode yang serupa untuk menilai kredit konsumtif ataupun kredit produktif, yang kemungkinan besar mengarah terjadinya kegagalan kredit pada program KUR. Di antara enam BPD yang disurvei, hanya Bank Nagari yang memiliki jumlah SDM yang cukup memadai untuk menyalurkan KUR mikro dengan cara yang lebih baik. Hal ini terjadi karena Bank Nagari telah merekrut staf khusus yang menyalurkan pinjaman KUR dengan status sebagai pegawai tetap.

Sebelum menjadi karyawan tetap, mereka menerima pelatihan bidang pemasaran dan praktik bisnis keuangan mikro. Kinerja para staf KUR juga dipantau secara teratur oleh kepala divisi mikro. Staf *marketing* dan analis kredit pada Bank Nagari memiliki kapasitas, pengalaman, dan keterampilan yang cukup memadai dalam menyalurkan pinjaman KUR mikro bagi UMKM sehingga bank tersebut mampu mencapai target penyaluran KUR dengan NPL yang rendah.

BRI juga telah menyiapkan program pengembangan SDM yang dirancang dengan baik dalam menyalurkan KUR. Sebagai contoh, BRI memiliki tiga jenis *account officer* (AO), yaitu mantri KUR dan mantri Kupedes, dengan setiap mantri dikhususkan dan bertanggung jawab hanya untuk mengelola satu skema kredit. Mantri KUR, misalnya, harus ikut serta dalam beberapa pelatihan sebagai bagian dari program pengembangan SDM sebelum mereka mulai mengucurkan pinjaman kredit. Program pengembangan SDM di BRI, yang meliputi materi pelatihan dan SOP skema penyaluran kredit, telah dikembangkan dan dibakukan dalam upaya merespons dinamika pasar. Program pelatihan ini diharapkan dapat menciptakan analis kredit (AO) yang andal serta memiliki kualifikasi yang baik dalam menganalisis karakter, kapasitas usaha, dan pengembalian kredit dari calon debitur. Selain itu, sebagian mantri KUR direkrut dari masyarakat setempat dengan maksud agar memiliki pemahaman dan informasi yang cukup tentang karakteristik dan prospek bisnis dari pelaku UMKM setempat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa program KUR di BRI dan Bank Nagari telah memberikan manfaat untuk pengembangan kemampuan dan keterampilan staf perbankan dalam mengelola kredit mikro.

Dalam hal kualitas pelayanan, sebagian besar bank belum memiliki program khusus yang memfasilitasi UMKM untuk mengakses KUR. Hanya 28,4% responden yang menerima infor-

masi tentang KUR, penjelasan tentang prosedur, serta bantuan untuk memenuhi persyaratan KUR (bentuk aplikasi kredit dan laporan keuangan). Secara individu, hanya debitur BRI (39,6%) dan Bank Nagari (25%) yang telah menerima bantuan dari staf bank untuk mengakses KUR. Alasannya, karena BRI dan Bank Nagari memiliki jumlah staf khusus yang memadai dalam memasarkan KUR. Di samping itu, masih minimnya program pemberdayaan oleh bank kepada UMKM debitur KUR. Rata-rata hanya 12,6% responden yang menerima program pemberdayaan dari bank, misalnya dalam bentuk (1) manajemen bisnis; (2) bantuan pelatihan pembukuan; dan (3) bantuan dalam memasarkan produk UMKM. Hal ini mengindikasikan bahwa bank lebih terfokus pada penyaluran KUR dan menjaga kelancaran proses pelunasan kredit daripada meningkatkan kapasitas bisnis UMKM. Selain masalah keterbatasan modal, kendala utama UMKM dalam meningkatkan kapasitas bisnis adalah keterampilan yang terbatas, kurangnya akses pada pasar, bahan baku, serta teknologi dan inovasi produk. Sayangnya, masalah ini belum ditangani secara baik oleh pihak bank dalam proses penyaluran KUR.

Sementara itu, Tabel 7.6 juga menunjukkan bahwa 34% dari responden merasa tidak puas atas besarnya nilai pinjaman KUR mikro. Dengan mempertimbangkan operasional bisnis, debitur KUR mikro dari Bank Jatim (66,7%), Sulut (66,7%), dan Nagari (50%) beranggapan bahwa besarnya nilai pinjaman KUR dianggap terlalu kecil dibanding dengan yang dibutuhkan para pelaku UMKM. Mereka tidak dapat memperoleh nilai pinjaman yang lebih besar baik melalui skema KUR retail atau skema kredit komersial lainnya karena gagal memenuhi persyaratan kredit.

**Tabel 7.6** Kualitas Layanan BRI, BSM, dan Enam BPD

Nama Bank	Ketersediaan Program Pendukung bagi UMK dalam KUR				Kesesuaian KUR dengan Kebutuhan Kredit oleh UMK					
	Bantuan Mengakses KUR		Program Pemberdayaan		Tingkat Suku Bunga		Nilai Pinjaman		Jatuh Tempo	
	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak
BRI	39,6	60,4	6,3	93,8	85,1	14,9	62,5	37,5	72,9	27,1
BSM	17,2	82,8	20,0	80,0	93,3	6,7	71,0	29,0	87,1	12,9
Jatim	0	100	33,3	66,7	100	0	33,3	66,7	66,7	33,3
Jateng	0	100	0	100	100	0	100	0	100	0
Nagari	25,0	75,0	0	100	100	0	50,0	50,0	75,0	25,0
Kalsel	0	100	0	100	100	0	100	0,0	100	0
Sulut	0	100	33,3	66,7	100	0	33,3	66,7	100	0
Maluku	50,0	50,0	25,0	75,0	100	0	100	0	100	0
Rata-rata	28,4	71,6	12,6	87,4	90,7	9,3	66,0	34,0	80,4	19,6

Catatan: Jumlah responden 97 debitur pinjaman KUR mikro.

Sumber: Analisis Data Primer, 2014

Di beberapa kasus, kegagalan ini akibat UMKM kebanyakan tidak mampu memberikan jaminan kredit yang memadai, seperti sertifikat hak milik tanah untuk meng-cover pinjaman yang lebih besar. Tidak seperti usaha skala besar, aset dari bisnis UMKM, seperti mesin dan peralatan, tidak dapat digunakan sebagai agunan karena nilainya lebih rendah dari pinjaman. Alasan lain mengapa UMKM tidak bisa mengakses kredit komersial adalah ketidakmampuannya dalam memberikan laporan keuangan yang baik serta izin usaha dan persyaratan administrasi lainnya, seperti SIUP, HO, dan TDP. Sebaliknya, 66% dari responden merasa senang dengan jumlah nilai pinjaman KUR karena sudah merasa sesuai antara kebutuhan pinjaman dan kemampuan membayar mereka. Selanjutnya, sebagian besar responden (80,4%) menyatakan jangka waktu pinjaman tersebut sudah sesuai dengan kemampuan

mereka. Jangka waktu pengembalian pinjaman selama 1–3 tahun dapat memberikan kesempatan bagi UMK untuk memanfaatkan pinjaman dengan cara yang lebih fleksibel, seperti merenovasi bengkel, investasi di bidang teknologi, peralatan, atau penyediaan bahan baku.

Sebagai bagian dari pelayanan bank, proses monitoring dan evaluasi program KUR sangat diperlukan guna menjangkau dan memastikan pemanfaatan KUR, baik untuk tujuan produktif maupun konsumtif. Dalam kenyataannya, KUR telah banyak digunakan oleh debitur untuk tujuan produktif (88,6%) daripada konsumtif (11,4%). Ada dua dampak dari pemanfaatan pinjaman, yaitu (1) Rasio pinjaman untuk tujuan konsumtif yang lebih besar daripada tujuan produktif akan menghasilkan risiko NPL yang lebih tinggi; serta (2) Sebaliknya, jika rasio untuk tujuan produktif lebih besar daripada tujuan konsumtif, kapasitas UMKM akan meningkat. Peningkatan kapasitas UMKM biasanya diikuti dengan pengajuan pinjaman dengan nilai yang lebih besar (71,4%). Selain itu, KUR memberikan beberapa manfaat bagi UMKM dalam hal meningkatkan rasa percaya diri (*self confident*) dalam menjalankan bisnis, membantu mengatasi kekurangan modal serta memperluas jejaring bisnis dan pemasaran.

Namun, sistem penjaminan masih menjadi kendala bagi bank pelaksana dalam menyalurkan KUR. Bagi bank pelaksana, tidak tersedianya standar peraturan yang memungkinkan bank untuk mengeksekusi agunan membuat target subrogasi sulit dijangkau. Dalam program KUR, keberadaan agunan hanya berfungsi sebagai “alat pendorong” yang secara psikologis agar proses pelunasan kredit dapat berjalan lancar. Masalah lain juga terkait dengan perbedaan metode atau cara menghitung nilai klaim. Biasanya, bank pelaksana memasukkan biaya penalti di dalam nilai klaim, sementara perusahaan penjaminan kredit, seperti Jamkrindo atau Askrindo, hanya mengakui bahwa nilai kegagalan kredit yang dapat diklaim hanya sebesar sisa plafon kredit yang dikalikan dengan 70–80% (plafon jaminan). Metode perhitungan yang

**Tabel 7.7** Persentase Responden Menurut Pengetahuan Terkait Program KUR dan Indikator *Moral Hazard* (%)

Nama Bank	Pengetahuan tentang Program KUR			Tidak ingin menunggak bayar meskipun nilai agunan kecil	Tidak ingin mengikuti debitur lain yang gagal bayar	Per-syaratan agunan
	Prosedur Pinjam-an	Sumber Dana KUR	Jaminan Pemerin-tah			
BRI	27,1	71,4	38,3	91,1	97,9	68,8
BSM	32,3	85,7	45,2	66,7	100	93,5
Jatim	50,0	33,3	0,0	100	66,7	100
Jateng	66,7	100,0	66,7	100	100	66,7
Nagari	50,0	20,0	50,0	100	100	0,0
Kalsel	33,3	66,7	100,0	100	100	100
Sulut	0,0	50,0	33,3	100	100	0,0
Maluku	25,0	42,9	25,0	100	100	25,0
Rata-rata	29,6	69,9	41,8	92,2	98,0	72,2

Catatan: Jumlah responden 97 debitur KUR

Sumber: Analisis Data Primer, 2014

berbeda ini sering kali menyebabkan adanya perbedaan jumlah kegagalan kredit yang bisa diklaim antara bank pelaksana dengan lembaga penjaminan.

Di samping itu, kendala lainnya adalah tidak adanya kepastian dari perusahaan penjaminan kredit (Perum Jamkrindo dan PT Askrindo), baik mengenai jumlah uang maupun realisasi waktu pembayaran klaim. Proses administrasi dan interpretasi yang berbeda dalam memahami aturan program KUR antara bank dan lembaga penjamin masih menjadi kendala utama dalam merealisasi klaim. Hadirnya makelar atau yang disebut dengan konsultan bank yang mencoba untuk membantu UMKM dalam mengakses kredit (Jawa Timur dan Maluku) juga masih menjadi kendala dalam proses penyaluran KUR. Biasanya, para pelaku UMKM

yang telah berhasil dibantu mengakses pinjaman KUR akan dikenai biaya oleh makelar dengan jumlah uang tertentu yang pada akhirnya akan mengurangi jumlah pinjaman KUR yang harus diterima oleh para pelaku UMKM. Sementara praktik seperti itu dapat mengganggu proses penilaian kredit karena makelar akan bertindak atas nama UMKM untuk bernegosiasi dengan bank. Akibatnya, bank akan kesulitan menganalisis kelayakan kredit dari UMKM karena proses penilaian akan dipengaruhi oleh makelar. Misalnya, makelar akan memfasilitasi UMKM dalam memberikan persyaratan yang diperlukan bank, seperti kartu tanda penduduk (KTP), formulir aplikasi, izin usaha, dan kinerja usaha, yang kadang-kadang dimodifikasi untuk memenuhi persyaratan KUR.

## **Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

Program KUR merupakan langkah strategis pemerintah untuk mengembangkan UMKM di Indonesia berbasis komersial. Melalui pendekatan komersial, bank memainkan peran kunci dalam menyeleksi dan menentukan penerima KUR. Sementara pemerintah memberikan skim penjaminan kredit melalui perusahaan penjaminan (Perum Jamkrindo dan Askrindo) untuk memitigasi tingginya risiko kredit macet. Bank pelaksana akan termotivasi untuk menerapkan prinsip kehati-hatian karena penyaluran KUR bersumber dari dana bank itu sendiri. Program KUR juga secara signifikan berbeda dengan program kredit bersubsidi; dalam program tersebut bank cenderung mengabaikan prinsip kehati-hatian karena peran mereka hanya sebagai agen penyalur (*channeling agents*).

Analisis terhadap kinerja KUR di 19 Bank Pembangunan Daerah (BPD) ini menemukan empat permasalahan pokok dalam penyaluran KUR kepada UMKM. *Pertama*, penetapan target penyaluran KUR yang didasari oleh besar-kecilnya aset perlu dicermati lebih dalam lagi. BPD berskala besar (misalnya, Bank Jatim dan Bank Jabar-Banten) justru menghadapi tingginya NPL KUR.

Sebaliknya, BPD berskala kecil, seperti Bank Nagari, Bank Bali, dan Bank NTT, memiliki NPL KUR jauh di bawah 5%. Oleh karena itu, pemerintah sebaiknya mengembangkan kriteria-kriteria tertentu untuk menentukan BPD mana yang layak untuk dapat berpartisipasi dalam program KUR dan seberapa besar target penyaluran KUR dapat diberikan kepada tiap-tiap BPD.

*Kedua*, orientasi penyaluran kredit BPD untuk tujuan konsumtif mencerminkan minimnya pengalaman dan kemampuan bisnis BPD dalam membiayai sektor riil. Hal ini menjadi salah satu penyebab kredit bermasalah (*non-performing loan/NPL*) dari program KUR mereka. *Ketiga*, kurang memadainya kapasitas bisnis dan kualitas sumber daya manusia (SDM) menyebabkan ketidakmampuan BPD dalam mengembangkan inovasi managerial, seperti agunan sosial (*social collateral*) sebagai pengganti ketidakmampuan UMKM menyediakan agunan fisik. Agunan sosial ini, antara lain, berupa kuatnya relasi sosial antara bank dengan debitur UMKM dan kemampuan memanfaatkan kelembagaan sosial/masyarakat (*social institutions*) sebagai instrumen penting dalam mendorong kelancaran pengembalian KUR. *Keempat*, kualitas SDM BPD yang kurang memadai juga terkait dengan keterbatasan jumlah staf (*account officer/AO*) yang berkualitas untuk mengelola program KUR. Ketidacukupan pengalaman yang dimiliki analis kredit di beberapa BPD berakibat pada ketidakhati-hatian (*imprudent*) dalam penyaluran KUR.

Beberapa rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan kinerja BPD dalam menyalurkan KUR adalah: *pertama*, pentingnya mengembangkan kriteria-kriteria tertentu untuk menentukan BPD mana yang dapat berpartisipasi dalam program KUR, terutama penyaluran KUR mikro, seperti kriteria kemampuan finansial dan bisnis, kriteria kualitas SDM, kriteria kecukupan skala operasional, serta kriteria kapasitas pasar. *Kedua*, pemerintah sebaiknya bekerja sama dengan Asosiasi Bank Daerah (Asbanda) untuk mendukung pengembangan SDM dengan memberikan berbagai pelatihan kepada staf KUR, terutama terkait dengan praktik perbankan mikro.

Ketiga, pemerintah sangat penting melakukan kerja sama dengan BI dan OJK untuk mengembangkan *database* yang memuat informasi pemeringkatan (*rating information*) kualitas bisnis koperasi dan UMKM. Hal ini diperlukan untuk dapat menurunkan biaya transaksi dalam memberikan pinjaman KUR. *Ketiga*, pemerintah pusat dan daerah harus mengalokasikan anggaran yang memadai untuk melakukan dalam promosi dan sosialisasi yang lebih intensif terhadap program KUR.

## Daftar Pustaka

- Angraini, D., & Nasution, S. H. (2013). Peranan kredit usaha rakyat bagi pengembangan UMKM di Kota Medan. *Jurnal Ekonomi Pembangunan USU*, 1(3), 105–116.
- Armendariz de Aghion, B., & Morduch, J. (2005). *The economics of microfinance*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Arsyad, L. (2005). Institutions do really matter: Important lessons from village credit institutions of Bali. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 7(3), 105–119.
- Asbanda. (2014). *Perkembangan Bank Pembangunan Daerah 2008–2013*. Jakarta: Asosiasi Bank Pembangunan Daerah (Asbanda).
- Bank Indonesia. (2013). *Statistik perbankan nasional tahun 2013*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Budastra, I Ketut. (2007). *Indonesia: A regional development bank linked with village-based non-bank financial institutions*. Indonesia: Bank BPD Bali.
- Charitonenko, S., & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance: Indonesia*. Manila: ADB.
- Charitonenko, S., Champion, A., & Fernando, N. A. (2004). *Commercialization of microfinance: Perspectives from South and Southeast Asia*. Manila: ADB.

- Christen, Robert P. (2001). *Commercialization and mission drift: The transformation of microfinance in Latin America*. (Occasional Paper, 5). Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP),
- Dehejia, R., Montgomery, H., & Morduch, J. (2012). Do interest rates matter? Credit demand in the Dhaka slums. *Journal of Development Economics*, 97, 437–499.
- Daniel, C. N., & Berinyuy, L. P. (2010). *Using the SERVQUAL model to assess service quality and customer satisfaction: An empirical study of grocery stores in Umea* (Master tesis). Umea School of Business, Umea University, Swedia.
- Galak, J., Small, D., & Stephen, A. N. (2011). Microfinance decision making: A field study of pro-social lending. *Journal of Marketing Research*, XLVIII (Special Issue 2011), S130–S137.
- Hasan, A., Anuar, K., & Isa, Z. (2010). Pengaruh sensitivity to market risk, kualitas aset dan likuiditas terhadap kinerja keuangan (Pada BPD di Indonesia sebelum dan setelah otonomi daerah). *Pekbis Jurnal*, 2(2), 261–274.
- Hill, Hal. (2001). Small and medium enterprises in Indonesia. *Asian Survey*, 41(2), 248–270.
- Hoff, K., & Stiglitz, J. E. (1993). imperfect information and rural credit markets: Puzzles and policy perspectives. Dalam K. Hoff, A. Braverman, & J. E. Stiglitz (Eds.), *The economics of rural organization, theory, practice and policy*. Washington, D.C.: The World Bank and Oxford University Press.
- Hoff, K., & Stiglitz, J. E. (1997). Moneylenders and bankers: Price-increasing subsidies in a monopolistically competitive. *Journal of Development Economics*, 52(2), 429–462.
- Kementerian Koperasi dan UMKM. (2013). *Data UMKM 2012*. Jakarta.
- Komite KUR. (2014). *Sebaran penyaluran kredit usaha rakyat periode November 2007 – Januari 2014*. Diunduh dari <http://komite-kur.com/category-5-realisasi-kur.asp>.

- Kuswara, G. N. (2013). Pengaruh pelaksanaan kebijakan kredit usaha rakyat dan pembinaan usaha mikro kecil dan menengah terhadap manajemen bisnis untuk peningkatan produktivitas usaha. *Jurnal Ilmu Sosial, Journal of Social Science*, 1(1), 36–39.
- Ledgerwood, J., & White, V. (2006). *Transforming microfinance institutions, providing full financial services to the poor*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Martowijoyo, S. (2007). *Indonesian microfinance at the crossroads, caught between popular and populist policies*. Maryland, USA: CGAP and IRIS Center, the University of Maryland.
- Nugroho, A. E. (Ed.). (2011). *Program PNPM mandiri perdesaan dan reproduksi modal sosial*. Jakarta: LIPI Press.
- \_\_\_\_\_. (2012, 2013). *KUR di era otonomi daerah: Membangun sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah daerah dan komunitas dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM*. Jakarta: P2E-LIPI.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Keterkaitan antara KUR dan PNPM mandiri dalam pembiayaan UMKM*. Makalah dipresentasikan dalam Seminar Peningkatan Kualitas KUR dalam Rangka Memperluas Akses Pembiayaan UMKM di Kementerian Keuangan Jakarta pada 12 Desember 2013.
- Parathon, A. A. (2013). Analisis rasio keuangan perbankan sebagai alat ukur kinerja keuangan bank (Studi kasus PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur, Tbk Surabaya periode 2009–2013). *Jurnal Administrasi Bisnis/Journal of the Business Administration*, 3(2), 1–11.
- Rachmawati, I. K. (2012). Faktor penentu keberhasilan program kredit usaha rakyat terhadap peningkatan akses permodalan di Provinsi Jawa Timur. *Jurnal Keuangan dan Perbankan*, 16(1), 157–166.
- Robinson, M. S. (2001). *Microfinance revolution: Lesson from Indonesia, Volume 2*. Washington, D.C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_. (2006). Mobilizing saving from the public: 10 basic principles. Dalam J. Ledgerwood & V. White, *Transforming microfinance in-*

*stitutions, providing full financial services to the poor.* Washington, D.C.: The World Bank.

Shahin, A. *SERVQUAL and model of service quality gaps: A framework for determining and prioritizing critical factors in delivering quality services.* Diunduh 27 Oktober 2016 dari <http://itsm.ucdavis.edu>.

Simanjuntak, S., & Kurnia, M. P. (2013). Analisis yuridis terhadap perubahan status badan hukum Bank Pembangunan Daerah Kaltim (BPD Kaltim) dari perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas. *Jurnal Beraja Niti*, 2(10).

# Kinerja Lembaga Penjaminan dalam Penyaluran KUR

Oleh: Tuti Ermawati dan Agus Eko Nugroho

Perbedaan mendasar antara program Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan program-program kredit mikro lainnya adalah program ini berbasiskan alokasi dana publik untuk penjaminan KUR yang telah disalurkan oleh bank pelaksana kepada debitur (UMKM). Sementara tingkat bunga KUR ditetapkan sedikit di bawah tingkat bunga kredit komersial perbankan. Program KUR yang berbasiskan penjaminan ini berbeda dengan program-program kredit lainnya yang cenderung berbasiskan subsidi bunga. Artinya, alokasi dana publik digunakan untuk memberikan subsidi bunga sehingga tingkat bunga kredit program yang ditetapkan kepada debitur sangat rendah, seperti program Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), program kredit Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), program Kredit Cinta Rakyat (KCR) oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dan program Dagulir oleh Pemprov Jawa Timur. Dalam program KUR, penjaminan kredit diberikan oleh pemerintah melalui pembayaran imbal jasa

penjaminan (IJP) yang dibayarkan kepada lembaga penjaminan (*credit guarantee companies/CGC*), yaitu Perum Jamkrindo dan PT Askrindo. Dengan adanya bantuan penjaminan dari pemerintah ini, risiko kredit macet yang dihadapi bank pelaksana ketika menyalurkan kredit program dapat dikurangi sehingga perbankan dapat mengakselerasi ekspansi penyaluran KUR kepada UMKM.

Pada dasarnya penjaminan kredit (*credit guarantee*) adalah jasa pelayanan keuangan untuk mendistribusikan risiko kredit (sebagai sumber potensi kerugian) yang dihadapi oleh perbankan karena debitur tidak mampu mengembalikan kredit (LPEM, 2011; Deelen & Molenaar, 2004). Dalam perjanjian penjaminan kredit, lembaga penjaminan akan menanggung sebagian atau seluruh risiko kredit macet yang dihadapi perbankan. Implikasinya adalah lembaga penjamin akan membayar semua atau sebagian kredit macet kepada pihak perbankan. Berdasarkan pada ketentuan SOP KUR 2007, besarnya risiko penjaminan yang ditanggung oleh lembaga penjamin adalah 70%, dan perbankan menanggung 30% dari plafon KUR atau kredit yang disalurkan kepada debitur. Untuk sektor khusus, penjaminan kredit mencapai 80% dari nilai kredit, dan 20% sisanya ditanggung oleh perbankan. Sektor khusus ini mencakup penyaluran KUR kepada sektor pertanian, kelautan dan perikanan, kehutanan, industri kecil, dan kredit kepada tenaga kerja Indonesia (TKI).

Pengalaman menunjukkan bahwa skim penjaminan ini mampu mendorong ekspansi penyaluran KUR sangat cepat dibandingkan program-program kredit mikro yang berbasis subsidi bunga, seperti Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE) serta Kredit FLPP. Hal tersebut dapat dilihat dari data Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2015), yakni penyaluran KUR pada 2007–2014 telah mencapai Rp178,85 triliun atau rata-rata Rp25,55 triliun per tahun. Sementara penyaluran KKPE selama 2009–2014 hanya mencapai Rp14,19 triliun atau sekitar Rp2,83 triliun per tahun. Artinya, penyaluran KUR yang berbasis penjaminan kredit memiliki nilai sekitar 11 kali lebih besar dibanding

dengan penyaluran KKPE. Cepatnya akselerasi penyaluran KUR ini salah satunya karena risiko kredit macet yang dihadapi oleh perbankan terdistribusi kepada lembaga penjaminan. Bab ini bertujuan menganalisis peran penjaminan kredit terhadap akselerasi penyaluran KUR kepada UMKM.

## **Kerangka Teori Pentingnya Penjaminan dalam Program Kredit Mikro**

### **Peran Penjaminan Kredit dalam Menurunkan Gap Finansial UMKM**

Skim penjaminan kredit (*credit guarantee scheme*) pada prinsipnya adalah jasa penjaminan terhadap pinjaman/kredit kepada peminjam melalui distribusi risiko dari kemungkinan adanya kredit macet (*loan default*). Deelen dan Molenaar (2004) menjelaskan bahwa penjaminan kredit adalah produk finansial yang dapat digunakan UMKM untuk menyubstitusikan agunan, karena pada saat adanya kredit macet, lembaga penjamin akan membayar semua atau sebagian dari nilai kredit yang macet kepada bank. Singkatnya, bila terjadi kredit macet, bank sebagai pemberi pinjaman dapat meminta klaim dari nilai penjaminan yang ada. Proses penjaminan ini biasanya diberikan melalui pembayaran *fee* dalam bentuk pembayaran iuran jasa penjaminan (IJP) yang dibayarkan oleh peminjam atau pemberi pinjaman (bank), atau oleh pihak lain, seperti pemerintah. Setelah proses pembayaran klaim dari kredit macet telah dilakukan, biasanya pemberi pinjaman (bank) tetap berkewajiban untuk melanjutkan proses penarikan kembali kredit macet (*collection*) dan selanjutnya memberikannya kepada pemberi penjaminan (*subrogation process*). Dalam konteks ini, penjaminan kredit adalah suatu alat/cara pendistribusian risiko kredit untuk meningkatkan mobilitas kredit kepada UMKM (Zander dkk., 2013).

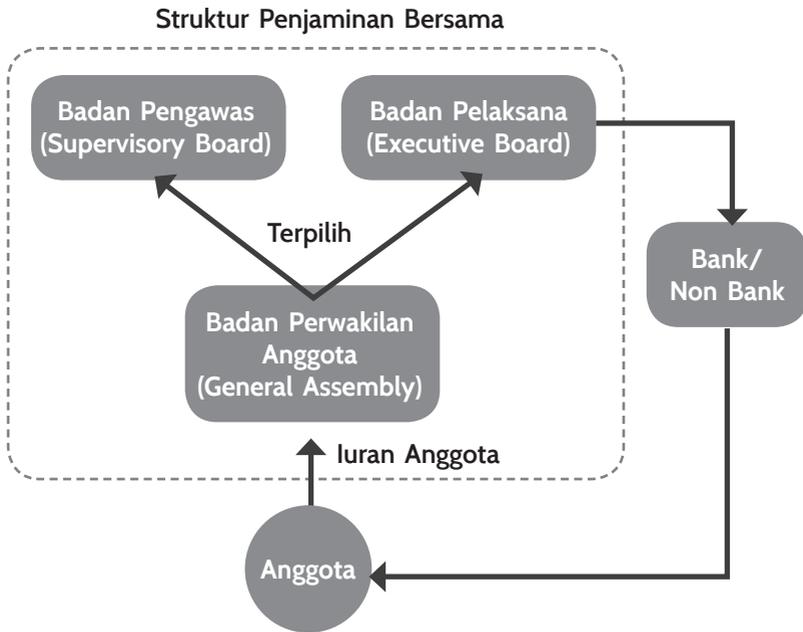
Lembaga penyedia skim penjaminan kredit dikenal sebagai lembaga penjaminan kredit (*credit guarantee company/institutions*). Lembaga pemberi penjaminan ini dapat dilakukan oleh lembaga swasta murni (perusahaan)<sup>1</sup>, pemerintah, atau lembaga donor (Viena Initiative, 2014). Di negara maju dengan sistem keuangan yang telah berkembang baik, lembaga penjaminan ini umumnya dimiliki oleh swasta murni dalam bentuk asosiasi penjaminan bersama (*mutual guarantee associations/MGAs*), seperti Confidi di Italia dan Fundo de Contragarantia Mutuo (FCGM) di Portugal. Sementara itu, di banyak negara berkembang, skim penjaminan ini biasanya dilakukan oleh lembaga donor dan pemerintah. Misalnya, USAID melalui *Development Credit Authority* (DCA) di kantor pusat USAID, Washington, D.C., memberikan bantuan pinjaman kepada banyak negara berkembang untuk membentuk lembaga penjaminan kredit untuk UMKM.

Mekanisme penjaminan melalui lembaga penjaminan bersama dapat dilihat di Gambar 8.1. Terlihat bahwa struktur utama dalam penjaminan bersama (*mutual credit guarantee scheme/MCGS*) mencakup komisi perwakilan anggota kemudian membentuk badan pengawas dan badan pelaksana dan anggota. Badan pelaksana ini melakukan kontrak penjaminan dengan bank untuk memberikan kredit kepada anggota. Pembayaran iuran jasa penjaminan (IJP) biasanya dilakukan oleh badan pelaksana, sementara anggota membayar iuran penjaminan kepada lembaga penjaminan bersama yang dibentuk. Kontrak penjaminan dalam skim penjaminan bersama biasanya dilakukan terhadap portofolio kredit yang disepakati kepada UMKM, bukan penjaminan kredit secara individual.

Lembaga penjaminan yang dibiayai oleh lembaga donor, termasuk RAFAD oleh UK dan Irlandia ODA, European Investment Fund, serta Alliance for Green revolution di Afrika (AGRA),

---

<sup>1</sup> Skim penjaminan kredit oleh swasta telah berkembang baik di negara maju yang pada umumnya berbentuk skim penjaminan bersama (*mutual credit guarantee scheme*) yang berbasiskan asosiasi pengusaha; di sini anggota asosiasi secara bersama mengiur sejumlah uang tertentu untuk pembayaran penjaminan kredit kepada lembaga penjaminan (Viena Initiative, 2014).



Sumber: OECD, 2014

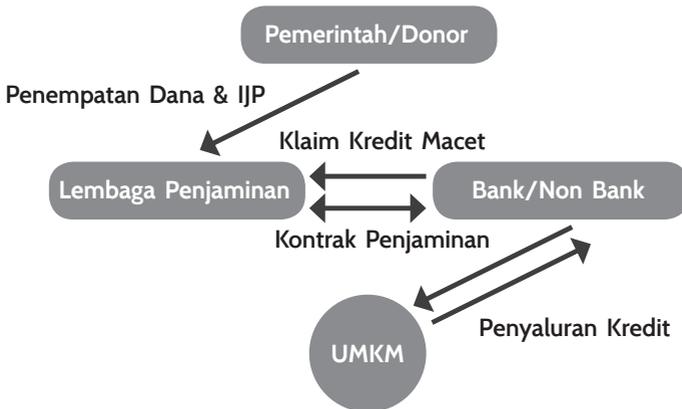
**Gambar 8.1** Mekanisme Penjaminan melalui Lembaga Penjaminan Bersama

juga mempromosikan skim penjaminan kredit kepada UMKM di Afrika. AGRA ini disponsori oleh kerja sama antara Rockefeller Foundation dan Bill & Melinda Gates Foundation dan sebagainya. Sementara itu, lembaga penjaminan di banyak negara berkembang juga dibentuk oleh pemerintah sebagai implikasi dari kebijakan nasional di tiap-tiap negara untuk meningkatkan akses UMKM kepada kredit perbankan<sup>2</sup>. Lembaga penjaminan yang diinisiasi oleh pemerintah, antara lain, adalah skim penjaminan KUR oleh PT Askrindo dan Perum Jamkrindo di Indonesia, Kotek di Korea Selatan, Indian Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation (DICGC) di India, Credit Guarantee Corporation

<sup>2</sup> Di banyak negara berkembang, inisiasi lembaga penjaminan kredit kepada UMKM pada umumnya mendapatkan *support* dari lembaga donor, baik lembaga donor yang bersifat bilateral maupun multilateral, seperti Bank Dunia, ADB, dan UNDP.

Malaysia, di Malaysia, Kafalat di Libanon, FOGAPE di Cile, dan Brazilian Development Bank melalui skim Fundo Garantidor para Investimentos di Brasil (Zander dkk., 2013).

Mekanisme penjaminan yang melibatkan dana pemerintah atau donor dapat dilihat dalam Gambar 8.2. Bagan ini menunjukkan bahwa proses penjaminan diawali dengan penempatan dana kepada lembaga penjaminan untuk menjamin setiap kredit kepada tiap-tiap UMKM. Dalam skim penjaminan KUR, misalnya, pemerintah menempatkan dana publik (penempatan modal negara/PMN) kepada PT Askrindo dan Perum Jamkrindo untuk menjamin penyaluran KUR kepada UMKM. Pemerintah juga akan membayarkan iuran jasa penjaminan KUR kepada lembaga penjaminan tersebut. Proses penjaminan ini didasari oleh perjanjian penjaminan antara pemerintah, lembaga penjaminan, dan bank pelaksana. Implikasi dari perjanjian ini adalah setiap KUR yang disalurkan dijamin oleh lembaga penjaminan sebesar 70% dari nilai KUR. Artinya, dalam setiap kemacetan KUR oleh debitur UMKM, 70% dari nilai KUR akan dibayarkan oleh lembaga penjaminan kepada bank pelaksana.



**Gambar 8.2** Mekanisme Penjaminan Kredit oleh Pemerintah/Donor

Pada umumnya, penjaminan kredit yang berbasis dana publik merupakan implementasi kebijakan/program peningkatan akses UMKM kepada kredit perbankan. Perbankan enggan menyalurkan kredit kepada UMKM meskipun dengan tingkat bunga yang tinggi, karena besarnya biaya untuk mendapatkan informasi (*informational constraint*) terkait dengan kemampuan UMKM untuk mengembalikan kredit (*creditworthiness*). Sementara mayoritas UMKM tidak memiliki agunan atau aset yang memadai dan sistem akuntansi yang baik untuk menunjukkan kinerja bisnis mereka. Konsekuensinya, meskipun UMKM memiliki kinerja bisnis atau proyek yang sangat potensial (*high return*), mereka tidak mampu mengakses kredit perbankan dalam tingkat bunga yang wajar. Dalam konteks inilah UMKM dikatakan menghadapi *SME financing gap*, yaitu kesenjangan antara besarnya kebutuhan finansial dari UMKM yang dihadapkan pada minimnya suplai kredit yang tersedia dari sistem perbankan (Armendariz & Mor-duch, 2005; OECD, 2006; Viena Initiatives, 2014).

Dalam literatur keuangan mikro, gap finansial ini dikenal sebagai hipotesis pembatasan kredit (*credit rationing*) yang dihadapi oleh UMKM. Hipotesis pembatasan kredit ini pertama kali ditunjukkan oleh Rusell dan Jafee (1976), kemudian oleh Stiglitz dan Weiss (1981). Menurut mereka, pembatasan kredit kepada UMKM oleh perbankan bersumber dari masalah informasi yang asimetris antara perbankan, sebagai pemberi kredit, dan UMKM sebagai peminjam. Perbankan, di satu sisi, menghadapi kesulitan untuk mendapatkan informasi dari dokumen permohonan kredit (*credit application*) UMKM terkait dengan kelayakan kredit dan profitabilitas bisnis mereka. Akibatnya, proses evaluasi, *screening* dan seleksi, serta *monitoring* kelayakan kredit UMKM memerlukan biaya yang besar. Di sisi lain, banyak UMKM tidak memiliki aset yang memadai untuk digunakan sebagai agunan kredit. Di samping itu, UMKM cenderung menghadapi hambatan sosial (*social constraint*) untuk mengakses kredit perbankan karena keterbatasan pendidikan dan pengetahuan tentang tata cara pengajuan

kredit, rasa rendah diri untuk memasuki kantor bank, perilaku yang menghindari risiko (*risk averse*) meskipun memiliki prospek bisnis yang baik, dan sebagainya (Nugroho, 2011; Ledgerwood dkk., 2013).

Konsekuensi dari adanya masalah informasi yang asimetris ini adalah, pada tingkat bunga tertentu, perbankan dihadapkan pada pilihan yang tidak menguntungkan (*adverse selection*). Hal ini terjadi karena mayoritas UMKM dengan kinerja bisnis berisiko (*high risk borrower*) yang cenderung mengajukan kredit, sementara UMKM yang prospektif dan kurang berisiko cenderung tidak bersedia mengajukan aplikasi kredit. Artinya, bank dalam menyeleksi aplikasi kredit hanya dihadapkan pada UMKM dengan kinerja bisnis yang berisiko tinggi.

Dalam kondisi adanya masalah informasi asimetris, ketika penyaluran kredit tanpa didukung oleh agunan yang memadai dari UMKM, akan muncul permasalahan adanya masalah *moral hazard* bagi UMKM. Implikasinya, debitur UMKM yang mendapatkan kredit terdorong untuk tidak melakukan upaya sesuai dengan ketentuan dalam perjanjian kredit karena akan lebih menguntungkan. Hal ini terjadi karena kemacetan kredit (*repayment default*) tidak memberikan konsekuensi finansial kepada debitur lantaran kredit tersebut tidak dijamin oleh agunan yang sesuai (Armendariz & Morduch, 2005). Konsekuensinya, bank cenderung tidak bersedia menaikkan tingkat bunga kredit untuk meningkatkan suplai kredit karena: (1) naiknya tingkat bunga akan menyebabkan hanya UMKM berisiko tinggi yang mengajukan aplikasi kredit dan mendorong UMKM yang tidak berisiko ke luar (*crowding out effect*). Singkatnya, bank menghindari masalah *adverse selection*. (2) Bank enggan meningkatkan tingkat bunga kredit karena hal ini akan menggeser aktivitas bisnis debitur UMKM, dari yang semula tidak berisiko menjadi lebih berisiko.

Masalah pembatasan kredit ini lebih banyak dihadapi oleh UMKM dibandingkan usaha besar karena mereka mampu menyediakan agunan yang memadai, norma korporasi, sistem akuntansi

yang baik, dan berbagai ketentuan formal yang terstandar dan mengikat bagi usaha besar (UB). Sementara dalam UMKM dengan heterogenitas skala dan jenis usaha, kepemilikan aset yang tidak memadai, dan kelemahan peraturan UMKM yang tidak terstandar menyebabkan mereka secara alamiah menghadapi pembatasan kredit dari perbankan. Salah satu solusi untuk mengatasi pembatasan kredit bagi UMKM ini adalah adanya agunan kredit dan penjaminan kredit eksternal dan/atau kombinasi keduanya. Mencermati berbagai keterbatasan perbankan, cara termudah untuk mengatasi masalah pembatasan kredit ini adalah menetapkan ketentuan adanya agunan kredit kepada UMKM. Menurut Hoff dan Stiglitz (1983), ketentuan agunan ini dapat berperan sebagai instrumen langsung (*direct enforcement tool*) yang memaksa debitur UMKM mengembalikan kredit. Debitur UMKM juga terdorong untuk menghindari *moral hazard* karena kemacetan kredit akan menyebabkan adanya penyitaan agunan kredit oleh bank. Namun, ketentuan adanya agunan ini sulit diterapkan kepada UMKM karena tiga alasan. (1) Pada umumnya UMKM tidak memiliki aset yang dapat digunakan sebagai agunan kredit, baik dari sisi besarnya nilai maupun kualitasnya. (2) Sangat mungkin aset yang dimiliki UMKM lebih berguna bagi bisnis mereka dibandingkan sebagai agunan kredit bagi perbankan. Misalnya, kendaraan bermotor dilihat dari nilainya jauh berguna bagi kelancaran bisnis UMKM dibandingkan sebagai agunan kredit yang diberikan pada perbankan. (3) Bagi UMKM, penenaan ketentuan aset sebagai agunan kredit menyebabkan semakin mahalnya kredit karena upaya pemenuhan ketentuan ini memerlukan biaya dan prosedur hukum yang sangat membebani UMKM (Viena Initiatives, 2014).

Skim penjaminan yang didesain secara baik berpotensi menurunkan gap finansial yang dihadapi UMKM. Menurut Viena Initiative (2014), keberadaan skim penjaminan kredit bagi UMKM dapat menyubstitusikan ketidakmampuan UMKM menyediakan agunan yang memadai (*collateral substitute*). Artinya, sebagian risiko kredit macet yang dihadapi oleh perbankan akan

terdistribusi kepada lembaga penjaminan. Namun, ada beberapa kendala operasional yang menyebabkan skim penjaminan ini kurang dapat mendorong perbankan untuk meningkatkan penyaluran kredit kepada UMKM. *Pertama*, saat skim penjaminan ini dilakukan dengan menetapkan proporsi penjaminan dan tingkat iuran yang terlalu rendah, hal itu sangat mungkin menyebabkan perbankan masih enggan menyalurkan kredit kepada UMKM. Dalam konteks ini, adanya skim penjaminan belum dapat memecahkan permasalahan gap finansial yang dihadapi oleh UMKM. *Kedua*, keberadaan skim penjaminan berpotensi menyebabkan perilaku berisiko (*risk-taking behavior*) dari perbankan ataupun debitur UMKM karena sebagian risiko kredit macet telah didistribusikan kepada lembaga penjaminan. Perilaku berisiko perbankan ini, antara lain, dapat ditunjukkan dari proses seleksi penyaluran kredit yang mengabaikan prinsip kehati-hatian (*imprudent lending assessments*). Sementara dari sisi UMKM, pada saat mereka mengetahui bahwa kredit telah dijamin oleh lembaga penjaminan, penggunaan kredit dapat dilakukan secara tidak baik (*improper uses of loan*), seperti penggunaan kredit untuk tujuan konsumtif.

*Ketiga*, skim penjaminan kurang memotivasi perbankan untuk terus mengupayakan kolektivitas dari kredit macet yang telah dibayarkan oleh lembaga penjaminan. Artinya, aturan main penjaminan yang tidak mendorong upaya penagihan kembali oleh bank terhadap kredit macet. Kelemahan seperti ini sangat berpotensi terjadi dalam suatu skim penjaminan, ketika pembayaran *fee* penjaminan dilakukan oleh dana publik, seperti KUR. Studi P2E-LIPI (2012) menunjukkan bahwa skim penjaminan KUR berpotensi mendorong staf bank pelaksana (*account officer/ AO*) untuk melakukan penilaian kelayakan debitur secara kurang hati-hati. Sementara pada saat UMKM mengetahui bahwa KUR yang telah diterima dijamin oleh pemerintah melalui lembaga penjaminan, mereka cenderung ceroboh dalam memanfaatkan kredit.

## Peran Pemerintah dalam Skim Penjaminan Kredit untuk UMKM

Skim penjaminan yang diinisiasi sepenuhnya oleh institusi swasta, seperti skim penjaminan bersama (*mutual guarantee scheme*) oleh asosiasi pengusaha (*trade association*), berpotensi menghasilkan mekanisme penjaminan yang efisien dan optimal. Artinya, distribusi risiko antara perbankan, debitur, dan lembaga penjaminan berbasis pada minimalisasi biaya dan risiko. Sementara skim penjaminan yang dilakukan oleh pemerintah berpotensi menghadapi masalah *moral hazard*, baik pada sisi perbankan maupun debitur. Sayangnya, dalam praktiknya, kegagalan koordinasi (*coordinating failure*) terjadi di antara pelaku swasta dalam menghimpun sumber daya finansial untuk melakukan skim penjaminan. Dalam konteks inilah peran pemerintah diperlukan untuk menginisiasi adanya program penjaminan kredit untuk menurunkan gap finansial yang dihadapi oleh UMKM. Namun, pelaksanaan program penjaminan itu sendiri tidak dapat memecahkan masalah gap finansial UMKM akibat beragamnya faktor penyebab munculnya gap finansial tersebut. Oleh sebab itu, kebijakan skim penjaminan juga masih harus dibarengi dengan berbagai program pemberdayaan untuk meningkatkan kesejahteraan, seperti peningkatan kapasitas bisnis UMKM melalui bantuan teknis produksi, pemasaran, dan *start-up* permodalan. Dalam konteks inilah berbagai subsidi masih diperlukan tidak hanya untuk pengembangan skim penjaminan, tetapi juga untuk berbagai program pemberdayaan UMKM (Viena Initiative, 2014).

Terlepas dari berbagai kelemahan yang ada dalam skim penjaminan, keterlibatan pemerintah sangat diperlukan untuk pengembangan skim ini karena biasanya perbankan kurang berani mengambil risiko (*risk averse*) untuk menyalurkan kredit perbankan (Anginer dkk., 2014). Pada saat perbankan cenderung menghindari risiko, program penjaminan yang berbasiskan pembiayaan oleh sektor swasta sepenuhnya sangat sulit diharapkan. Peran swasta dalam pelaksanaan skim penjaminan UMKM juga biasanya sulit

diharapkan dalam sistem keuangan yang belum berkembang sehingga diperlukan campur tangan pemerintah. Namun, beberapa aspek harus diperhatikan untuk mencapai efisiensi operasional dari skim penjaminan yang dilakukan oleh pemerintah. (1) Pemerintah harus mampu mendorong perbankan untuk dapat menerapkan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit dan terus memonitor penggunaan kredit terus-menerus. (2) Pemerintah melalui perbankan harus mampu menghindari perilaku berisiko dari UMKM dalam penggunaan kredit. (3) Pelaksanaan skim penjaminan juga harus mampu menetapkan *fee* penjaminan (IJP) yang baik sehingga mampu mendistribusikan risiko secara berimbang antara perbankan, debitur, dan lembaga penjaminan kredit.

Menurut Arping dkk. (2008), pelaksanaan skim penjaminan yang berbasis dana pemerintah merupakan alternatif yang lebih baik dibandingkan subsidi kredit secara langsung (kredit murah berbasis subsidi bunga), terutama dalam kondisi ketika banyak UMKM yang menghadapi keterbatasan kredit. Seperti dikemukakan oleh Beck dkk. (2008), program kredit bersubsidi yang bertujuan meningkatkan akses UMKM terhadap kredit perbankan sering kali gagal karena masalah salah sasaran, perilaku *rent seeking*, dan keterbatasan anggaran pemerintah. Selanjutnya, Arping dkk. (2008) mempertegas dua manfaat dari pelaksanaan skim penjaminan, yaitu, *pertama*, skim penjaminan ini tetap menekankan bahwa keputusan pemberian kredit tetap berada pada perbankan yang berbasis pasar. Bank sebagai institusi keuangan yang profesional dalam menilai risiko kredit tentu akan menghasilkan keputusan pemberian kredit yang lebih baik dibandingkan lembaga pemerintah yang ditunjuk untuk menyalurkan kredit bersubsidi secara langsung. *Kedua*, pelaksanaan skim penjaminan cenderung memiliki biaya dana awal yang lebih rendah dibandingkan program kredit murah bersubsidi. Skim penjaminan juga memiliki efek pengganda (*leverage*) yang besar terutama bila ketentuan ini didasarkan pada *gearing ratio* tertentu. Misalnya, dalam konteks program KUR, *gearing/leverage ratio* adalah 10 kali dari nilai

penempatan dana yang ada di lembaga penjaminan. *Ketiga*, secara umum, pelaksanaan skim penjaminan lebih baik dibandingkan program kredit bersubsidi dalam kondisi keterbatasan anggaran pemerintah yang ada. Namun, Honohan (2010) menunjukkan kelemahan utama dari skim penjaminan yang berbasiskan dana pemerintah ini adalah, dalam jangka panjang, akselerasi penyaluran kredit yang cepat dapat meningkatkan kebutuhan dana untuk penjaminan dalam jangka panjang secara signifikan. Oleh karena itu, pada saat akumulasi biaya penjaminan yang besar dalam jangka panjang, risiko kegagalan dalam penjaminan dapat terjadi, terutama pada portofolio penjaminan secara keseluruhan. Seperti halnya dalam program KUR, biaya inisial yang relatif kecil dibandingkan dari akselerasi akumulasi penyaluran kredit telah menyebabkan meningkatnya secara signifikan biaya iuran jasa penjaminan (IJP) yang harus dibayar oleh pemerintah kepada lembaga penjaminan. Besarnya alokasi penjaminan kredit ini juga dikhawatirkan dapat mendesak (*crowd-out*) sistem penjaminan swasta keluar dari pasar finansial.

Dalam praktiknya, pelaksanaan skim penjaminan memiliki berbagai tujuan khusus, meskipun pada umumnya skim ini berupaya memecahkan masalah gap finansial yang dihadapi oleh UMKM. Kekhususan dari skim penjaminan biasanya dapat dilihat dari sasaran kelompok (*targeted clients*) pada sektor tertentu, seperti skim penjaminan kredit untuk sektor pertanian, produsen UMKM pemula (*start-up SMEs*). Struktur organisasi dari lembaga penjaminan juga beragam, dari perusahaan swasta murni sampai perusahaan penjaminan milik pemerintah, seperti Perum Jamkrindo dan PT Askkrindo di Indonesia. Sementara lembaga penjaminan Confidi di Italia adalah perusahaan yang dimiliki oleh asosiasi produsen tertentu yang pada intinya skim penjaminan ini diberikan kepada anggotanya untuk mendapatkan akses pada kredit perbankan (Viena Initiative, 2014).

Karakteristik utama dari skim penjaminan adalah rasio penjaminan maksimum (*maximum coverage ratio*), yaitu persentase

tertentu dari nilai kredit yang dijamin oleh lembaga penjaminan bila terjadi kredit macet. Misalnya, dalam skim penjaminan KUR adalah 70% dari nilai kredit yang disalurkan kepada UMKM, sementara 30% sisanya ditanggung oleh bank pelaksana, yang dijamin oleh agunan tambahan yang disediakan oleh UMKM. Selanjutnya, jasa penjaminan ini dapat diberikan secara individu, seperti dalam penjaminan KUR atau penjaminan terhadap portofolio kredit. Dalam skim penjaminan KUR, misalnya, skim penjaminan diberikan kepada tiap-tiap UMKM secara individual.

Ketentuan pembayaran jasa penjaminan dan pembagian risiko antara bank, lembaga penjaminan dan debitur sangatlah penting dalam meminimalkan potensi masalah *moral hazard*. Dalam konteks skim penjaminan KUR, kredit yang disalurkan kepada UMKM tidak dijamin sepenuhnya, tetapi hanya sekitar 70% dari nilai kredit, sementara 30% nilai kredit masih harus ditanggung oleh bank pelaksana bila terjadi kredit macet. Melalui ketentuan ini, tentu diharapkan bank akan menerapkan prinsip kehati-hatian. Meskipun iuran jasa penjaminan dibayarkan oleh pemerintah, dan bukan oleh individu UMKM, mereka masih harus memberikan agunan tambahan senilai 30% dari kredit. Ketentuan agunan tambahan ini diharapkan dapat memberikan insentif kepada UMKM untuk mengembalikan KUR yang sudah diterima. Tampak UMKM masih berpotensi menghadapi masalah *moral hazard*, misalnya kesengajaan untuk macet (*strategic default*) karena kemacetan hanya akan memberikan konsekuensi pada hilangnya agunan tambahan senilai 30% dari kredit yang diterima, sementara iuran jasa penjaminan ditanggung oleh pemerintah kepada lembaga penjaminan.

### Indikator Kinerja Skema Penjaminan Kredit untuk UMKM

Meyer dan Nagarajan (1996) menjelaskan bahwa skim pinjaman yang baik setidaknya harus memenuhi beberapa kriteria: *Pertama*, risiko harus terdistribusi secara berimbang antara tiga komponen

utama dalam skim ini, yaitu peminjam, bank, dan lembaga penjaminan. Hal ini dilakukan karena penyebaran yang terlalu rendah kepada bank atau peminjam dapat menyebabkan adanya *moral hazard* sehingga menimbulkan kredit macet. *Kedua*, *fee* penjaminan harus ditetapkan cukup wajar untuk mendorong bank melakukan analisis kredit secara sangat hati-hati. Namun, bank tetap harus menetapkan sistem penilaian kredit yang hati-hati dan prosedur penagihan kredit macet yang baik untuk meminimalkan kredit macet. Bagi lembaga penjamin, besar *fee* dan penerimaan investasi harus cukup besar untuk menutupi biaya operasional dan kredit macet dan profitabilitas yang wajar. *Ketiga*, kredibilitas lembaga harus tidak diragukan, yakni pembayaran klaim dari setiap kredit macet yang diagunkan harus cepat dan sesuai dengan perjanjian penjaminan.

Freeman (2004) menjelaskan empat kriteria keberhasilan dari adanya skim penjaminan kredit kepada UMKM. *Pertama*, pelaksanaan skim kredit harus menciptakan efisiensi dalam penyaluran kredit kepada UMKM. Misalnya, skim penjaminan kredit ini diharuskan tidak meningkatkan biaya dana dan prosedur administrasi tambahan secara berlebihan kepada UMKM untuk mendapatkan kredit dari perbankan. *Kedua*, pelaksanaan skim penjaminan kredit harus menciptakan adanya peningkatan penyaluran kredit kepada UMKM dibanding dengan sebelum adanya skim tersebut, atau dikenal dengan efek penambahan kredit (*additionality* atau *incrementality effects*). *Ketiga*, meskipun pelaksanaan skim penjaminan ini dapat dibiayai oleh dana pemerintah, skim penjaminan harus memberikan profitabilitas bagi lembaga penjaminan. Dalam konteks inilah skim penjaminan kredit tersebut akan berpotensi berkelanjutan. *Keempat*, skim penjaminan harus didesign secara baik, dalam arti mampu mendorong perbankan dalam penyaluran kredit secara hati-hati dan mampu mencegah debitur UMKM untuk menggunakan kredit secara baik atau memberi insentif kepada debitur untuk mengembalikan kredit. Artinya, meskipun skim penjaminan sebagai salah satu alternatif pengganti agunan,

skim penjaminan ini tetap harus mampu menciptakan tingkat kredit macet yang rendah.

Pengembangan skim penjaminan kredit berpotensi meningkatkan sistem informasi teknologi dalam bentuk institusi *rating* terhadap kelayakan bisnis dan karakter UMKM (*rating agency for SMEs*). Keberadaan lembaga *rating* sangat diperlukan untuk membantu memecahkan permasalahan informasi asimetris yang dihadapi oleh perbankan dalam menyalurkan kredit kepada UMKM. Selain itu, indikator keberhasilan skim penjaminan kredit adalah adanya percepatan penyaluran kredit kepada UMKM. Peningkatan akses kredit ini kemudian berpotensi mendorong peningkatan skala usaha, perbaikan pendapatan, dan peningkatan penyerapan tenaga kerja oleh UMKM penerima. Namun, dalam jangka panjang, skim penjaminan kredit ini juga diharapkan akan meningkatkan kapasitas bisnis lembaga penjaminan dan perbankan dalam menyediakan kredit skala kecil kepada UMKM. Oleh karena itu, indikator ketepatan sasaran adalah sangat penting untuk menilai indikator dampak dari adanya skim penjaminan kredit mikro ini. Dalam hal ini, indikator/kriteria yang jelas, seperti jumlah tenaga kerja, nilai penjualan, dan kepemilikan aset atau agunan, sangat penting untuk memudahkan identifikasi target UMKM penerima. Misalnya, Craig et al. (2007) menyebutkan bahwa lokasi di Amerika Serikat yang memiliki skim jaminan yang lebih besar cenderung memiliki penyerapan tenaga kerja lebih besar dibandingkan wilayah yang memiliki lebih sedikit skim penjaminan. Menurut Honohan (2008), peningkatan penyerapan tenaga kerja ini dapat terjadi karena efek pengungkit (*spillover effect*) dari adanya skim penjaminan kredit.

Studi oleh Zecchini & Venture (2007) menunjukkan bahwa pelaksanaan skim penjaminan kredit memberikan pengaruh positif terhadap peningkatan akses UMKM kepada kredit perbankan di Italia. Skim penjaminan juga berpotensi menurunkan biaya yang dihadapi oleh UMKM dalam mengakses kredit perbankan. Studi dari penulis ini mempertegas studi sebelumnya, seperti yang

dilakukan Holden (1997), Levitsky (1997), Boocock & Shariff (2005), dan Riding dkk.. (2007), yang menyimpulkan bahwa pelaksanaan skim penjaminan kredit dapat meningkatkan akses UMKM kepada kredit perbankan. Misalnya, Riding et al. (2007) menyebutkan mayoritas skim penjaminan kredit mampu meningkatkan tambahan kredit (*credit additionality*) kepada UMKM.

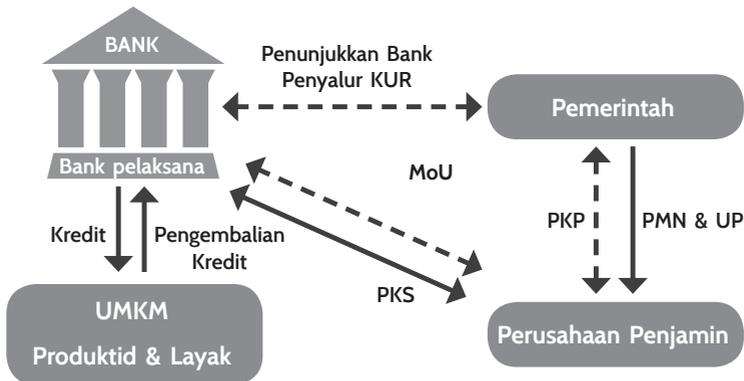
Indikator keberhasilan dari skim penjaminan juga mencakup bagaimana desain operasional dari skim tersebut sehingga mengantisipasi munculnya *moral hazard*, baik pada tingkat bank (pemberi pinjaman) maupun debitur UMKM (peminjam). Artinya, skim penjaminan harus mampu menurunkan kemacetan kredit (*non-performing loan/NPL*) dari kredit UMKM pada tingkat yang hati-hati (*prudent rate*), yaitu di bawah 5%. Secara praktis, pembagian risiko yang baik antara bank dan lembaga penjaminan sangat penting untuk mengantisipasi adanya *moral hazard* bagi bank. Dalam konteks ini, Green (2003) menyebutkan proporsi yang baik dari penjaminan kredit adalah sekitar 20% atau 30–40% risiko harus ditanggung oleh bank, sementara lembaga penjaminan menanggung risiko 70–80%. Tingkat risiko ini akan memberi insentif yang signifikan kepada perbankan untuk melakukan penilaian kelayakan kredit kepada UMKM secara hati-hati (*prudent credit assessment*). Menurut Honohan (2010), skim penjaminan yang menanggung risiko kredit di bawah 50% dari nilai kredit cenderung kurang menarik bank untuk berpartisipasi dalam penjaminan. Sementara batas maksimum risiko yang ditanggung oleh lembaga penjaminan adalah sekitar 85%.

Mencermati hal ini, ketentuan skim penjaminan KUR telah berusaha mengadopsi *best practice* yang telah dilakukan di negara lain. Menurut ketentuan penjaminan KUR, 70–80% risiko ditanggung oleh lembaga penjaminan, sementara sekitar 20–30% risiko kredit ditanggung oleh bank pelaksana. Namun, bank pelaksana masih mengharuskan adanya agunan tambahan yang ditanggung oleh debitur UMKM senilai 20–30% dari nilai KUR yang diterima. Uraian lebih detail mengenai skim penjaminan dijelaskan pada subbab berikutnya.

## Kebijakan Penjaminan KUR

Dalam rangka mempercepat pengembangan sektor riil melalui pemberdayaan UMKM serta penguatan kapasitas bisnis lembaga penjamin di Indonesia, pemerintah pada 1 Juni 2007 mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 6 Tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM. Berdasarkan pada inpres tersebut, kemudian pemerintah bersama kementerian teknis, bank pelaksana, serta lembaga penjamin membuat nota kesepahaman (MoU) pada 9 Oktober 2007 untuk meluncurkan program KUR. Dalam perjalanannya, MoU tersebut mengalami banyak perubahan melalui beberapa kali adendum, misalnya Adendum I tanggal 14 Mei 2008, Adendum II (12 Januari 2010), Adendum III (16 September 2010), dan Adendum IV (10 Januari 2012) serta terakhir Adendum KUR tahun 2015.

Dalam skema penjaminan KUR, pemerintah melakukan perjanjian kerja sama penjaminan (PKP) dengan lembaga/perusahaan penjaminan, yaitu Perum Jamkrindo dan PT Askrindo untuk menjamin penyaluran KUR kepada UMKM. Dengan adanya PKP, pemerintah melakukan dua hal pokok, yaitu penambahan Penyertaan Modal Negara (PMN) kepada Perum Jamkrindo dan PT Askrindo serta pembayaran IJP kepada setiap penyaluran KUR kepada UMKM. Bank pelaksana KUR yang ditunjuk kemudian melakukan kerja sama (PKS) dengan perusahaan penjamin yang telah melakukan PKP dengan pemerintah. Untuk setiap calon nasabah yang mengajukan kredit dan dinyatakan layak dibiayai, setelah menyalurkan kredit kepada nasabah UMKM, bank akan mengajukan permintaan penjaminan kepada perusahaan penjamin. Selanjutnya, perusahaan penjamin akan menerbitkan sertifikat penjaminan (SP) bagi nasabah UMKM yang bersangkutan (lihat Gambar 8.3). Penerbitan SP ini dilakukan oleh perusahaan penjamin maksimal 15 hari sejak tanggal diterimanya pengajuan penjaminan secara lengkap dari bank pelaksana. Penjaminan KUR periode 2007–2014 bersifat *conditional automatic cover* dengan bank pelaksana dapat langsung menyalurkan KUR kepada UMKM tanpa harus menunggu persetujuan lembaga penjamin.



**Gambar 8.3.** Skema Penjaminan KUR Tahun 2007–2014

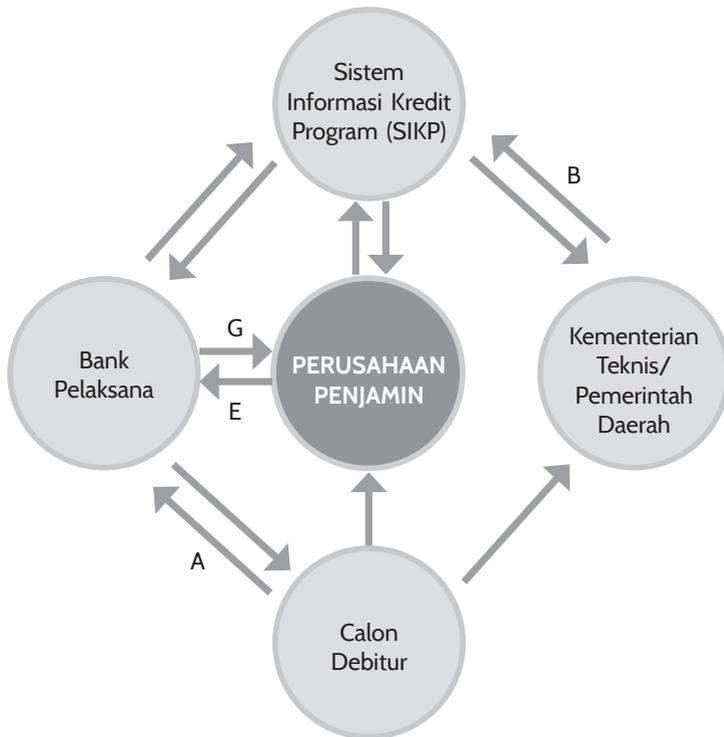
Mengenai penguatan lembaga penjaminan dalam penyaluran KUR, pemerintah mengeluarkan Perpres No. 2 Tahun 2008 tentang lembaga penjaminan serta PMK No. 135/PMK.05/2008 tentang Fasilitas Penjaminan KUR. Dalam PMK tersebut ditetapkan persentase jumlah pembiayaan/kredit yang dijamin oleh lembaga penjaminan, yaitu 70% dari nilai KUR yang disalurkan oleh bank pelaksana kepada UMKM, sementara 30% risiko kredit lainnya ditanggung oleh bank pelaksana. Besarnya imbal jasa penjaminan (IJP) yang dibayarkan kepada perusahaan penjaminan adalah sebesar 1,5% per tahun dan dihitung dari nilai KUR yang dijamin (70%).

Dengan persentase kredit yang dijamin sebesar 70%, IJP yang diterima oleh lembaga penjamin sebesar 1,5% dikalikan 70% pembiayaan yang dijamin atau 1,05% dari total pembiayaan yang disalurkan oleh bank pelaksana. Besarnya IJP tersebut, menurut perusahaan penjamin, dinilai sangat kecil sehingga, ketika NPL KUR pada 2007–2009 di atas 5%, lembaga penjamin, khususnya PT Askrido, mengalami kerugian yang cukup signifikan karena IJP yang diterima oleh PT Askrido pada 2009 sebesar Rp280,63 miliar, tetapi harus membayar klaim sebesar Rp119,55 miliar. Dalam revisi PMK No. 135/PMK.05/2008, yaitu PMK No. 135/PMK.05/2009 dan PMK No. 10/PMK.05/2009, IJP

yang ditetapkan masih 1,5%. Namun, kemudian pada 2009, pemerintah melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 189/PMK.05/2010 mengubah persentase IJP dari 1,5% menjadi 3,25% dari total pembiayaan yang dijaminan atau 2,275% dari total pembiayaan KUR. Terkait dengan masa penjaminan, Peraturan Menteri Keuangan No. 189/PMK.05/2010 direvisi melalui penetapan PMK No. 159/PMK.05/2011. Implikasinya, masa penjaminan KUR sesuai dengan PMK tahun 2011 menjadi paling lama 6 tahun untuk kredit modal kerja dan 10 tahun untuk kredit investasi, termasuk perpanjangan, suplesi, dan restrukturisasi. Dalam PMK tahun 2010, pembayaran IJP KUR dilakukan paling lama tiga tahun untuk kredit modal kerja dan lima tahun untuk kredit investasi.

Untuk meningkatkan akselerasi penyaluran KUR, pemerintah menambah jumlah bank pelaksana dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Koordinator Perekonomian KEP-07/M.EKON/01/2010 dan KEP-08/M.EKON/1/2012 tentang penambahan jumlah bank penyalur Bank Pembangunan Daerah (BPD). Pada 2012, ada 26 BPD yang terlibat dalam menyalurkan KUR sehingga jumlah bank pelaksana menjadi 33 bank. Semakin banyak jumlah bank pelaksana, terutama di daerah, telah membuka peluang bagi lembaga penjaminan daerah untuk terlibat dalam penjaminan KUR. Namun, syarat modal yang harus disetor, yakni sebesar Rp50 miliar untuk menjadi perusahaan penjamin KUR, menjadi salah satu kendala dalam pembentukan lembaga penjamin daerah. Untuk mengatasi kendala permodalan, pemerintah mengeluarkan PMK No. 99/PMK.010/2011; dalam peraturan tersebut, syarat permodalan yang harus dimiliki lembaga penjaminan daerah diturunkan dari Rp50 miliar menjadi Rp25 miliar. Kebijakan pelonggaran syarat permodalan ini memberikan jalan bagi pendirian dua lembaga penjamin daerah pada 2012 menjadi penjaminan KUR, yaitu Jamkrida Jatim dan Jamkrida Bali Mandar (lihat Keputusan Menteri Koordinator Perekonomian KEP-07/M.EKON/01/2012).

Dalam penyaluran KUR, skim penjaminan bersifat *conditional automatic cover*; di sini lembaga penjamin tidak terlibat langsung dalam proses seleksi, *screening*, dan penentuan nasabah KUR. Pola penjaminan otomatis ini memiliki kelebihan dan kelemahan dilihat dari penguatan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran KUR. Salah satu kelebihan utama dari pola penjaminan otomatis ini adalah kecepatan penyaluran KUR kepada UMKM. Namun, kelemahan utamanya adalah lembaga penjaminan, sebagai pihak yang menanggung risiko lebih besar (70%) dibandingkan bank pelaksana (30%), tidak berperan aktif dalam proses penentuan kredit. Hal ini dikhawatirkan akan memunculkan masalah *moral hazard* pada tataran bank pelaksana yang akan tercermin dari penyaluran KUR yang kurang hati-hati (*imprudent lending*). Kegagalan BPD dalam penyaluran KUR dengan tingkat kemacetan yang tinggi tampaknya menjadi pelajaran berharga bahwa dalam pelaksanaan program KUR yang berbasis subsidi penjaminan oleh pemerintah, masalah *moral hazard* dapat muncul tidak hanya pada tataran penerima kredit (UMKM), tetapi juga pada tataran bank pelaksana (P2E-LIPI, 2014). Secara teoretis, pada saat nasabah KUR mengetahui bahwa KUR dijamin oleh pemerintah (melalui lembaga penjaminan) dan agunan kredit yang diberikan oleh debitur jauh di bawah nilai kredit yang diterima, mereka akan cenderung ceroboh dalam menggunakan kredit. Debitur penerima KUR juga akan terdorong untuk secara sengaja tidak mengembalikan KUR yang diterima karena hal tersebut lebih menguntungkan (*strategic default*). Oleh karena itu, sebagai hasil dari *workshop* evaluasi dan rapat kerja komite kebijakan KUR pada 15 Desember 2014, pemerintah memutuskan mengikutsertakan lembaga penjamin dalam proses basis data sistem informasi kredit program (SIKP) sehingga dapat mengusulkan calon nasabah yang dianggap layak untuk mendapatkan pembiayaan KUR. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Koordinator Perekonomian No. 4 Tahun 2015 tentang pedoman pelaksanaan KUR Mikro.



Sumber: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2015

**Gambar 8.4** Skema Penjaminan KUR Berdasarkan Peraturan Menteri Koordinator Perekonomian Nomor 4 Tahun 2015

Dalam Peraturan Menteri Koordinator Perekonomian No. 4 Tahun 2015, mekanisme hubungan di antara *stakeholder* dalam penyaluran KUR mengalami perubahan. Gambar 8.4 menunjukkan, sejak 2015, calon nasabah KUR dapat mengajukan permohonan kredit tidak hanya ke bank pelaksana, tetapi juga dapat melalui perusahaan penjamin atau kementerian teknis/pemerintah daerah (a). Kemudian, bank pelaksana, perusahaan penjamin, dan kementerian/pemerintah daerah akan mengunggah data calon nasabah tersebut ke sistem informasi kredit program/SIKP (b). Berdasarkan pada data yang diunggah pada SIKP, bank pelaksana akan melakukan proses seleksi, baik secara administrasi maupun

kelayakan usaha terhadap calon nasabah (d). Hasil verifikasi dan seleksi dari bank pelaksana kemudian diberikan kepada perusahaan penjamin untuk dianalisis dalam hal kelayakan penjaminan calon nasabah (e). Setelah dinyatakan layak, perusahaan penjamin akan memberikan izin prinsip kepada bank pelaksana (g). Setelah itu, baru dilakukan penandatanganan perjanjian pembiayaan antara nasabah KUR dan bank pelaksana. Selanjutnya, lembaga penjamin akan mengeluarkan sertifikat penjaminan maksimal lima hari setelah permohonan penerbitan penjaminan bagi debitur yang memenuhi persyaratan penjaminan. Data debitur yang telah memiliki sertifikat penjaminan selanjutnya akan diunggah ke SIKP oleh lembaga penjamin (h) sehingga semua *stakeholder* memiliki informasi yang valid tentang debitur KUR. Hal ini penting untuk menghindari *double* pembiayaan KUR (lihat Gambar 8.4).

Dengan sistem yang baru ini, diharapkan kementerian teknis/pemerintah daerah dapat secara langsung memantau data calon debitur dan debitur KUR di setiap sektor dan/atau wilayah (c). Selain itu, dengan adanya *double selection* di perbankan dan perusahaan penjamin, debitur penerima KUR diharapkan adalah UMKM yang sangat *feasible* sehingga risiko gagal bayar dapat diminimalkan. Selain pelibatan dalam SIKP, evaluasi KUR 2015 juga memutuskan tarif IJP diserahkan kepada mekanisme bisnis antara bank pelaksana dan perusahaan penjamin dengan mempertimbangkan tingkat risiko kredit. Secara umum, penetapan tarif IJP relatif kurang berpengaruh terhadap penguatan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran KUR. Hal ini terjadi karena IJP dibayarkan oleh pemerintah kepada lembaga penjaminan yang tidak berpengaruh langsung terhadap penguatan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran KUR kepada UMKM. Sementara lembaga penjaminan memiliki keterbatasan sumber daya manusia dan jangkauan pelayanan untuk dapat menilai kelayakan usaha calon debitur KUR. Oleh sebab itu, efektivitas dari kebijakan KUR tahun 2015 ini akan sangat bergantung pada peran lembaga rating UMKM yang sampai saat ini belum ada dalam pasar kredit

UMKM. Secara teoretis, penguatan prinsip kehati-hatian dalam KUR akan sangat ditentukan oleh pendistribusian risiko yang harus ditanggung antara bank pelaksana dan lembaga penjaminan. Secara umum, proporsi ini tidak berubah secara signifikan, yaitu sekitar 70–80% ditanggung oleh lembaga penjaminan dan 20–30% lainnya oleh bank pelaksana. Oleh karena itu, perubahan yang hendak dicapai dari Adendum tahun 2015 ini sulit diharapkan memberikan dampak yang signifikan terhadap penguatan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran KUR kepada UMKM. Selanjutnya, dalam Adendum KUR 2015, pemerintah juga mengeluarkan Keputusan Menko Perekonomian No. 170 Tahun 2015 tentang Bank Pelaksana dan Perusahaan Penjamin KUR tanggal 11 Agustus 2015. Konsekuensi dari Keputusan Menko Perekonomian 2015 ini adalah BPD tidak lagi terlibat dalam penyaluran KUR mulai 2015. Hanya bank BRI, Bank Mandiri, dan BNI yang menjadi bank pelaksana KUR, sedangkan lembaga penjamin KUR adalah Perum Jamkrindo dan PT Askkrindo.

Proses pengajuan penjaminan dan klaim KUR diatur dalam Keputusan Menteri Koordinator Perekonomian Nomor KEP.01/D.I.M.EKON/01/2010 tentang Standar Operasional dan Prosedur Pelaksanaan Kredit Usaha, yang kemudian direvisi oleh Peraturan Menteri Koordinator Perekonomian Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman pelaksanaan KUR Mikro.

Setiap nasabah yang sudah menandatangani akad KUR, akan diajukan oleh bank pelaksana kepada perusahaan penjamin untuk penerbitan sertifikat penjaminannya (SP). Dalam SOP 2010, penerbitan SP dilakukan oleh perusahaan penjamin maksimal 15 hari sejak tanggal diterimanya pengajuan penjaminan secara lengkap dari bank. Sementara dalam SOP tahun 2015, sertifikat penjaminan dikeluarkan pada hari kerja dan ditandatangani paling lambat 10 hari sejak akad pembiayaan ditandatangani. Cakupan penjaminan meliputi 80% untuk sektor pertanian, kelautan, jasa perikanan, dan industri kecil yang masuk kategori usaha mikro

dengan kode LBU 150000 sampai dengan 372000. Sementara untuk cakupan penjaminan 70% adalah untuk sektor lainnya.

Klaim baru dapat diajukan oleh bank pelaksana kepada perusahaan penjamin setelah nasabah tidak bisa membayar angsuran kreditnya dengan tingkat kolektabilitas 4 atau diragukan sesuai dengan ketentuan yang diatur oleh OJK atau ketika nasabah dinyatakan pailit oleh pengadilan, dilikuidasi, atau diletakkan dibawah pengampunan oleh pihak yang berwenang. Adapun prosedurnya, menurut wawancara mendalam dengan narasumber dari BRI (2013), ketika nasabah mengalami gagal bayar, bank pelaksana melalui *account officer/customer service* KUR akan membuat pengajuan klaim KUR. Jika nasabah yang gagal bayar ada di BRI unit, berkas pengajuan klaim tersebut akan dibawa ke BRI cabang untuk diajukan ke perusahaan penjaminan karena yang berhak mengajukan klaim adalah bank setingkat cabang. Adapun dokumen yang dilampirkan dalam proses pengajuan klaim tersebut, antara lain:

- 1) Permohonan pengajuan klaim atas nama debitur ditandatangani pimpinan cabang
- 2) Surat pengajuan klaim penjaminan KUR ditandatangani oleh kepala unit
- 3) Fotokopi identitas debitur (KTP)
- 4) Fotokopi Form K5
- 5) Fotokopi Surat Keterangan Usaha
- 6) Fotokopi Laporan Kunjungan Nasabah (Model 152)
- 7) Hasil BI Checking
- 8) Surat keterangan dari pejabat berwenang yang menyatakan debitur melarikan diri, pindah tempat, atau meninggal,
- 9) Fotokopi Kartu Keluarga (KK)
- 10) Fotokopi sertifikat penjaminan atas nama debitur
- 11) Rekening koran asli dan Loan Pay Off
- 12) Berita acara klaim

Setelah berkas nasabah dinyatakan lengkap dan memenuhi syarat oleh perusahaan penjamin, surat persetujuan klaim penjaminan akan dikirimkan oleh perusahaan penjamin kepada bank pelaksana. Surat persetujuan penjaminan tersebut mencantumkan jumlah klaim yang diajukan, jumlah klaim yang akan dibayar oleh perusahaan penjamin, serta kewajiban yang ditanggung oleh bank pelaksana. Rata-rata dibutuhkan waktu 1–2 bulan sejak pengajuan klaim dari bank pelaksana ke perusahaan penjamin sampai keluarnya surat persetujuan/penolakan penjaminan.

Apabila klaim pengajuan penjaminan ditolak, pihak penjaminan akan menyampaikan surat penolakan klaim kepada bank tersebut dengan menyebutkan alasan penolakan<sup>3</sup>. Hak klaim penjaminan biasanya menjadi batal apabila penyaluran pembiayaan tidak sesuai dengan perjanjian dan ketentuan KUR, ada perubahan penggunaan kredit tetapi tidak disampaikan kepada lembaga penjamin secara tertulis dalam waktu maksimal tiga bulan sejak terjadinya perubahan, pengajuan klaim penjaminan melewati tiga bulan sejak munculnya hak klaim penjaminan, serta agunan tambahan dicairkan oleh bank pelaksana tanpa persetujuan lembaga penjamin (Surat Edaran No. S.4-DIR/ADK/01/2008 tentang KUR).

Ketika terjadi pembayaran klaim, pihak bank akan memasukkannya dalam *account* sebagai pendapatan klaim, bukan sebagai pinjaman. Pembayaran klaim tidak menghilangkan kewajiban nasabah untuk membayar angsuran atau melunasi utangnya. Angsuran tetap ditagihkan, tetapi hasil tagihan atau penjualan agunannya tidak lagi masuk ke bank, melainkan beralih menjadi hak subrogasi. Subrogasi adalah pengalihan hak tagih dari bank pelaksana kepada perusahaan penjamin setelah bank pelaksana

---

<sup>3</sup> Terhadap penolakan klaim ini, bank pelaksana berhak mengajukan permohonan banding atas penolakan klaim tersebut paling lambat 20 hari sejak diterimanya putusan penolakan klaim tersebut dan lembaga penjaminan wajib menyelesaikan banding dalam 20 hari sejak diterimanya surat banding. Bila lembaga penjamin belum memberikan keputusan atas klaim atau pencairan penjaminan, klaim penjaminan dinyatakan telah disetujui.

menerima pembayaran klaim dari perusahaan penjamin. Jadi, dengan adanya pembayaran klaim, penagihan dan penjualan agunan menjadi tugas bersama perusahaan penjamin dengan bank pelaksana, yang hasilnya dibagi secara proporsional antara bank pelaksana dan perusahaan penjaminan. Di beberapa daerah penelitian, penagihan sebagian besar tetap dilakukan oleh bank pelaksana, dan hasil penagihan tersebut akan dilaporkan kepada perusahaan penjamin sebagai subrogasi untuk dibagi bersama antara bank pelaksana dan perusahaan penjamin berdasarkan pada tingkat risiko yang ditanggung.

Besarnya klaim yang bisa diajukan oleh bank pelaksana kepada perusahaan penjamin, menurut Peraturan Koordinator Perekonomian Nomor 4 Tahun 2015, untuk sektor pertanian, kelautan dan perikanan, serta industri kecil adalah sebesar 80% dari sisa pokok ditambah bunga dan denda. Klaim maksimal yang bisa diajukan untuk ketiga sektor tersebut adalah 80% dari plafon kredit yang direalisasi. Sementara untuk sektor lainnya di luar ketiga sektor tersebut di atas, seperti perdagangan, jasa, dan manufaktur, adalah 70% dari sisa pokok pembiayaan yang gagal bayar ditambah bunga serta dendanya. Setinggi-tingginya adalah 70% dari plafon pembiayaan yang direalisasi.

## **Kinerja Penjaminan KUR**

### **Lembaga Penjamin KUR: Perum Jamkrindo dan PT Askrindo**

Lembaga penjaminan di Indonesia sudah ada sejak 46 tahun yang lalu dengan didirikannya Lembaga Jaminan Kredit Indonesia pada 1970, yang kemudian berubah menjadi Perusahaan Umum Pembangunan Keuangan Koperasi (Perum PKK) pada 1981 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1985. Pada 2000, pemerintah mengeluarkan PP No. 95 Tahun 2000 yang mengubah Perum PKK menjadi Perusahaan Umum Sarana Pengembangan Usaha (Perum Sarana). Seiring pesatnya perkembangan UMKM, usaha Perum Sarana menjadi lebih fokus pada penjaminan kredit

sehingga pada 19 Mei 2008, keluar PP No. 41 Tahun 2008, yang mengubah PT Sarana menjadi Perum Jamkrindo.

Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2008, Perum Jamkrindo mempunyai tujuan utama, yaitu melaksanakan serta menunjang kebijakan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional, dengan melalui kegiatan penjaminan kredit bagi usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah serta koperasi. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Perum Jamkrindo melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut:

- 1) Penjaminan kredit, baik bersifat tunai maupun nontunai, yang diberikan bank atau badan usaha kepada usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah serta koperasi.
- 2) Penjaminan pembiayaan sewa guna usaha, anjak piutang, pembiayaan konsumen, dan pembiayaan pola bagi hasil yang diberikan oleh lembaga pembiayaan kepada usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah serta koperasi.
- 3) Penjaminan pembelian barang secara angsuran yang dilakukan oleh usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah serta koperasi.
- 4) Penjaminan syariah atas pembiayaan, baik bersifat tunai maupun nontunai, yang diberikan bank atau badan usaha syariah kepada usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah serta koperasi.
- 5) Penjaminan atas transaksi kontrak jasa yang dilakukan oleh usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah serta koperasi.
- 6) Kegiatan usaha lainnya, antara lain penjaminan kredit perorangan, jasa konsultasi, dan jasa manajemen kepada usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah serta koperasi yang sesuai dengan maksud dan tujuan perusahaan.

Selain tujuh kegiatan usaha di atas, Perum Jamkrindo diperbolehkan melakukan kegiatan bisnis, antara lain: 1) Kerja sama usaha atau patungan (*joint venture*) dengan badan usaha atau pihak lain, baik dalam negeri maupun luar negeri; 2) Mendirikan

anak perusahaan; 3) Penyertaan modal dalam badan usaha lain; 4) Pinjaman kepada kreditor atau pihak lain, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri; dan 5) Kerja sama di bidang penjaminan kredit (*co-guarantee*) dengan badan usaha atau pihak lain.

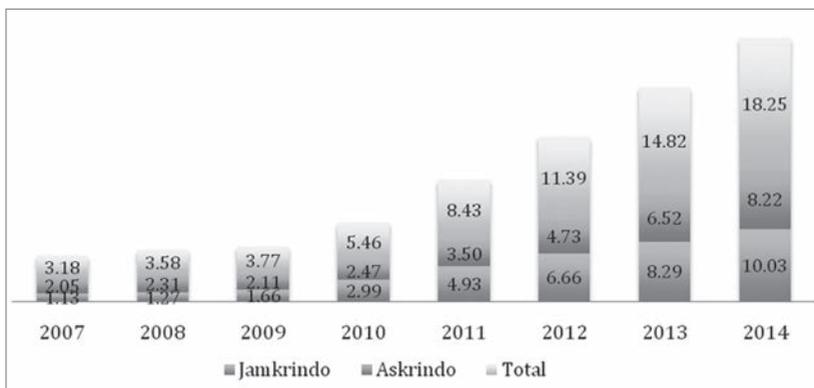
Selain Perum Jamkrindo, BUMN lain yang menjalankan peran sebagai lembaga penjamin atas kredit yang disalurkan oleh perbankan kepada UMKM adalah PT Askrindo. PT Askrindo berdiri sejak 6 April 1971 berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1/1971 tanggal 11 Januari 1971. Pada awalnya, PT Askrindo didirikan untuk mencapai sasaran Pembangunan Lima Tahun (Pelita) I, yaitu pemerataan hasil-hasil pembangunan dalam rangka untuk memberikan kesempatan berusaha dan peningkatan pendapatan masyarakat dan sekaligus merangsang pertumbuhan lapangan kerja. Salah satu langkah yang diambil oleh pemerintah pada waktu itu adalah mengembangkan UMKM, tetapi UMKM sendiri masih minim pengalaman, agunan, dan modal usaha, sehingga perlu didirikan lembaga penjaminan yang berperan sebagai penanggung risiko kredit UMKM.

Dalam pendirian PT Askrindo, pemerintah melalui Menteri Keuangan dan Bank Indonesia memberikan modal awal Rp5 miliar, yang kemudian dituangkan dalam Akta Notaris Prabowo Achmad Kadijono, S.H., No. 2 tanggal 6 April 1971, dan telah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia No. 99 Tambahan No. 555 tanggal 10 Desember 1971. Pada 1982, PT Askrindo mendapat tugas untuk melaksanakan program jaminan kredit ekspor dan asuransi ekspor melalui PP No. 20 Tahun 1983 tentang pendirian BUMN yang melaksanakan kegiatan asuransi ekspor yang bergabung dengan PT Askrindo. Tugas tersebut berakhir dengan keluarnya PP No. 20 Tahun 1983, yang kemudian pemerintah secara resmi mendirikan PT Asuransi Ekspor Indonesia sebagai salah satu BUMN yang bertugas menyelenggarakan asuransi ekspor di Indonesia.

Dalam menjalankan usaha, PT Askrindo pernah mengalami kerugian pada 1983–1987 dan 1992–1993 karena *selling under*

*cost* dan adanya peraturan dari pemerintah yang mewajibkan bank mengasuransikan portofolio kreditnya dan PT Askrindo wajib menutup asuransi kreditnya dengan pembayaran premi yang ditentukan oleh pemerintah. Kondisi tersebut mendorong menteri keuangan mengeluarkan peraturan yang melarang perusahaan asuransi menjalankan dua bidang usaha sekaligus, yaitu asuransi dan reasuransi. Pada 1995, untuk memisahkan kedua usaha tersebut, didirikanlah anak perusahaan PT Askrindo yang diberi nama PT Reasuransi Nasional Indonesia.

Pada 2000, PT Askrindo melakukan reorganisasi dengan fokus untuk kegiatan operasional sebagai penunjang bisnis perusahaan dibagi ke dalam dua unit kerja operasional, yaitu Divisi Penjaminan dan Divisi Asuransi Kredit. Pada 2004, PT Askrindo terlibat dalam program Lembaga Penjaminan Kredit Daerah (LPKD), dan berhasil menarik pemerintah untuk turut memperkuat modal lembaga penjaminan melalui Penyertaan Modal Nasional (PMN) kepada PT Askrindo. Dengan jumlah kantor cabang dan kantor unit pelayanan berjumlah 60 kantor yang tersebar di 30 provinsi di seluruh Indonesia. Saat ini, PT Askrindo lebih berfokus pada empat usaha, yaitu asuransi kredit bank, asuransi kredit perdagangan, *surety bond*, dan *customs bond*.



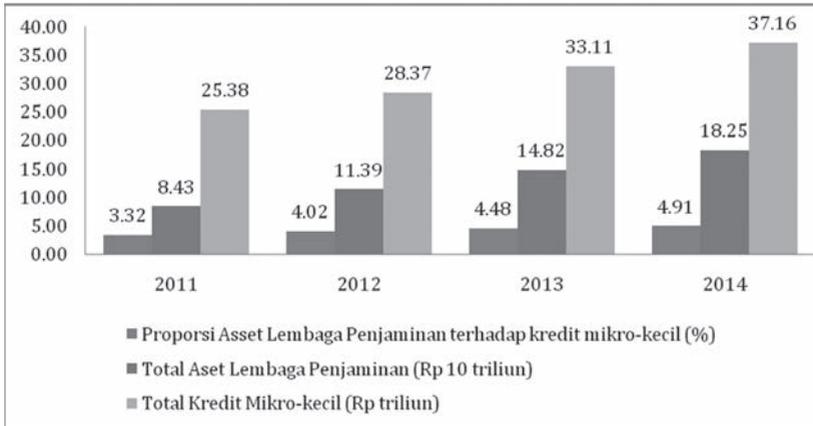
Sumber: PT Askrindo, 2015) dan Perum Jamkrindo, 2015

**Gambar 8.5** Perkembangan Aset Perum Jamkrindo dan PT Askrindo, 2007–2014 (Rp triliun)

Gambar 8.5 menunjukkan bahwa perkembangan aset dari PT Askrindo dan Perum Jamkrindo semakin meningkat selama 2007–2014. Kepemilikan aset Perum Jamkrindo meningkat dari sekitar Rp3,18 triliun pada 2007 menjadi sekitar Rp10,03 triliun pada 2014. Artinya, sejak skema penjaminan KUR diluncurkan pada 2017, aset Perum Jamkrindo meningkat rata-rata sekitar 34,9% per tahun. Sementara itu, aset PT Askrindo mengalami tren peningkatan aset sekitar 21,0% per tahun selama 2007–2014. Tren peningkatan aset yang signifikan ini mendorong kepemilikan aset PT Askrindo dari hanya sekitar Rp2,05 triliun pada 2007 menjadi sekitar Rp8,22 triliun pada 2014. Akumulasi aset kedua lembaga penjaminan ini mencapai sekitar Rp18,25 triliun pada 2014.

Peningkatan aset dari kedua lembaga ini tidak lepas dari Penyertaan Modal Negara (PMN) yang diberikan untuk program KUR dan profitabilitas yang diperoleh dari operasional penjaminan KUR sejak 2008. Pada 2014, aset non-KUR dari PT Askrindo ini mencapai sekitar Rp2,32 triliun sehingga selisih antara total aset dan aset non-KUR mencapai sekitar Rp5,9 triliun. Artinya, kontribusi program KUR dalam pembentukan aset PT Askrindo sangatlah signifikan.

Dengan tingkat NPL yang cukup rendah dari penyaluran KUR, profitabilitas PT Askrindo akan dapat dipertahankan secara signifikan. Hingga Oktober 2015, profitabilitas PT Askrindo mencapai sekitar Rp980 miliar, sementara penerimaan dari modal (ROE) mencapai sekitar 14,0% pada 2015. Adapun profitabilitas Perum Jamkrindo mencapai sekitar Rp664 miliar pada 2015. Sumber profitabilitas Perum Jamkrindo adalah program KUR yang secara akumulasi mencapai sekitar Rp115 triliun pada 2015. Sementara penjaminan kredit non-KUR mencapai sekitar Rp56 triliun atau sekitar 48,7% dari nilai akumulasi KUR. Seperti halnya PT Askrindo, pelaksanaan program KUR berkontribusi secara signifikan terhadap kinerja bisnis Perum Jamkrindo.



Sumber: BI, 2015, Perum Jamkrindo, 2015; PT Askrindo, 2015

**Gambar 8.6** Kredit Mikro Kecil, Aset Lembaga Penjaminan dan Rasio Aset Lembaga Penjaminan terhadap kredit Mikro dan Kecil, 2011–2014.

Dengan asumsi *gearing ratio* sebesar 10 kali dari aset lembaga penjaminan, kapasitas penjaminan kredit yang dimiliki oleh kedua lembaga ini sekitar Rp182,5 triliun pada 2014 atau sekitar 34,58% dari total kredit mikro kecil. Kapasitas penjaminan dari kedua lembaga ini sedikit meningkat dibandingkan pada 2011, yang sekitar 33,2%. Meskipun kapasitas penjaminan kedua lembaga penjaminan ini meningkat signifikan selama 2011–2014, potensi pasar bagi penjaminan masih terbuka luas. Artinya, peningkatan aset menjadi keharusan untuk meningkatkan kemampuan lembaga penjaminan untuk mampu memberikan skim penjaminan kepada pertumbuhan kredit yang ada. Meskipun terlalu sederhana, setidaknya asumsi ini memberikan gambaran bahwa kapasitas penjaminan dari kedua lembaga penjaminan ini meningkat signifikan selama 2011–2014.

## Efektivitas Program Penjaminan KUR

Program KUR merupakan salah satu kredit program yang mendapatkan subsidi anggaran terbesar dibandingkan program kredit

lainnya, seperti Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPENRP), Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS), Subsidi Resi Gudang (SRG), serta Kredit Pemberdayaan Pengusaha NAD dan Nias (KPP NAD-Nias) Korban Bencana Alam Gempa dan Tsunami. Tabel 8.1 menunjukkan, pada 2014, pemerintah mengalokasikan sekitar 77,67% (Rp1.409,78 miliar) dari total anggaran subsidi kredit untuk pembayaran IJP KUR, sementara untuk pembayaran subsidi bunga program KKPE hanya Rp247,94 miliar atau sekitar 13,66% dan KPEN-RP sebesar Rp121,05 miliar atau sekitar 6,67% dari total anggaran subsidi kredit 2014. Tingginya penyerapan IJP untuk penyaluran KUR tersebut sejalan dengan pemenuhan target penyaluran KUR yang selama ini cenderung meningkat setiap tahunnya. Sebagai implikasi dari pola *automatic cover* yang diterapkan dalam skim penjaminan KUR, pembayaran IJP oleh pemerintah kepada lembaga penjaminan akan paralel dengan ekspansi KUR yang terjadi. Dalam konteks inilah peningkatan anggaran pemerintah untuk Penyertaan Modal Negara (PMN) dan besarnya pembayaran IJP kepada lembaga penjaminan untuk ekspansi KUR disinyalir memiliki risiko beban fiskal yang semakin besar.

Namun, risiko beban fiskal dari skema penjaminan program KUR tidak bisa hanya dilihat dari besarnya alokasi dan penyerapan IJP. Efektivitas setiap rupiah anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam mendorong ekspansi penyaluran KUR kepada UMKM adalah indikator yang penting untuk dikemukakan. Hal tersebut dapat diukur dari tingkat elastisitas proporsi anggaran subsidi KUR terhadap realisasi penyaluran KUR kepada UMKM. Tabel 8.2 menunjukkan tingkat elastisitas kinerja penjaminan program KUR selama 2008–2014. Elastisitas penjaminan ini menunjukkan penambahan setiap rupiah yang digunakan untuk penjaminan terhadap realisasi penambahan penyaluran KUR. Dalam konteks manfaat penjaminan, hal ini menunjukkan adanya prinsip *additionality* sebagai indikator kinerja penggunaan dana publik

**Tabel 8.1** Realisasi Penyaluran Dana Subsidi Kredit Program, 2014 (Rp Miliar)

Skema Kredit	Pagu Anggaran	Realisasi Anggaran	Proporsi Realisasi (%)
KKPE	247,94	247,94	13,66
KLBI	4,15	3,59	0,20
KPEN-RP	121,05	121,05	6,67
IJP KUR	1.409,78	1.409,78	77,67
Risk Sharing KKPE	0,31	0,00	0,00
KKP NAD-Nias	1,16	0,10	0,01
KUPS	35,93	31,72	1,75
S SRG	0,85	0,84	0,05
Total	1.821,17	1.815,03	100

Sumber: Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan, 2015

**Tabel 8.2** Efektivitas Anggaran Penjaminan dalam Mendorong Penyaluran KUR, 2008–2014

Tahun	Anggaran Penjaminan KUR (Rp miliar) (P)	Realisasi Penyaluran KUR (Rp miliar) (K)	Ln(P)	Ln(K)	Elastisitas $[\text{Ln}(K)/\text{Ln}(P)]$
2008	61,65	12.624,19	4,12	9,44	2,29
2009	143,17	4.565,13	4,96	8,42	1,69
2010	223,16	17.228,63	5,40	9,75	1,80
2011	624,17	29.003,12	6,43	10,27	1,59
2012	801,13	34.230,02	6,68	10,44	1,56
2013	824,54	40.898,31	6,71	10,61	1,58
2014	2.348,43	40.297,56	7,76	10,60	1,36
Total	5.026,25	178.846,95	6,01	9,93	1,70

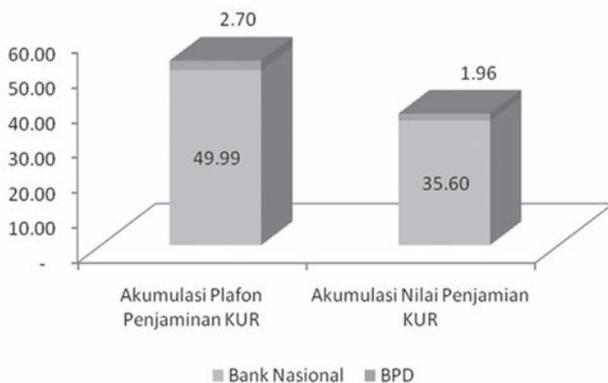
Sumber: Diolah dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan, 2015

untuk subsidi penjaminan. Tabel 8.2 secara umum menunjukkan bahwa elastisitas penjaminan cenderung berfluktuasi meskipun tingkat elastisitas tersebut rata-rata lebih besar dari satu. Artinya, setiap rupiah subsidi penjaminan program KUR sangat elastis terhadap penyaluran program tersebut kepada UMKM selama 2011–2014.

Pada 2009, nilai koefisien elastisitas cenderung menurun dibandingkan pada 2008. Penurunan koefisien elastisitas ini sangat mungkin terkait dengan tingginya NPL pada tahun tersebut yang lebih besar daripada 5%. Pada November 2009, NPL telah mencapai 5,69% (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2009). Dengan tingginya NPL, di satu sisi bank pelaksana tidak melakukan ekspansi yang besar dalam penyaluran KUR sehingga realisasi pembiayaan KUR menurun sekitar 63,84% dari Rp12,62 triliun pada 2008 menjadi Rp4,57 triliun pada 2009, padahal anggaran pemerintah meningkat 132% dari Rp61,65 miliar pada 2008 menjadi Rp143,17 miliar pada 2009. Jadi, anggaran KUR yang dikeluarkan oleh pemerintah dari APBN tidak sebanding dengan realisasi pembiayaan KUR yang disalurkan kepada UMKM. Dengan tingginya NPL tersebut, perusahaan penjamin harus membayar klaim yang cukup besar pada 2009, seperti terjadi pada PT Askrindo, yang mengalami kerugian hingga Rp88,33 miliar (Hukum Online, 2010). Tren penurunan elastisitas penjaminan selama 2008–2014 juga sangat mungkin terkait dengan peningkatan NPL selama 2014 dan besarnya peningkatan anggaran penjaminan pada 2014, yang mencapai sekitar Rp2,24. Sementara itu, realisasi penyaluran KUR pada 2014 relatif lebih kecil dibandingkan pada 2013.

Kinerja penjaminan tidak bisa dilepaskan dari jumlah kredit yang dijamin oleh bank pelaksana kepada perusahaan penjaminan. Pada 2007–2013, penjaminan kredit kepada perusahaan asuransi masih di dominasi oleh bank nasional, seperti BRI, Bank Mandiri, BNI, BTN, Bank Bukopin, dan BSM. Bank pelaksana yang telah menjaminkan pembiayaan KUR sebesar 94,77% atau

Rp35,6 triliun dari total akumulasi penjaminan Rp37,56 triliun. Sementara itu, akumulasi nilai penjaminan KUR dari BPD hanya 5,32% atau Rp1,96 triliun. Nilai penjaminan KUR BPD masih sangat kecil, meskipun ada 26 BPD yang menjadi bank pelaksana (lihat Gambar 8.7). Hal ini terjadi karena BPD baru mulai menyalurkan KUR pada 2010 untuk 13 BPD dan pada 2012 ditambah 13 BPD. Selain itu, banyak BPD yang tidak memiliki pengalaman untuk menyalurkan kredit mikro untuk UMKM sehingga penyaluran KUR nya tidak ekspansif.

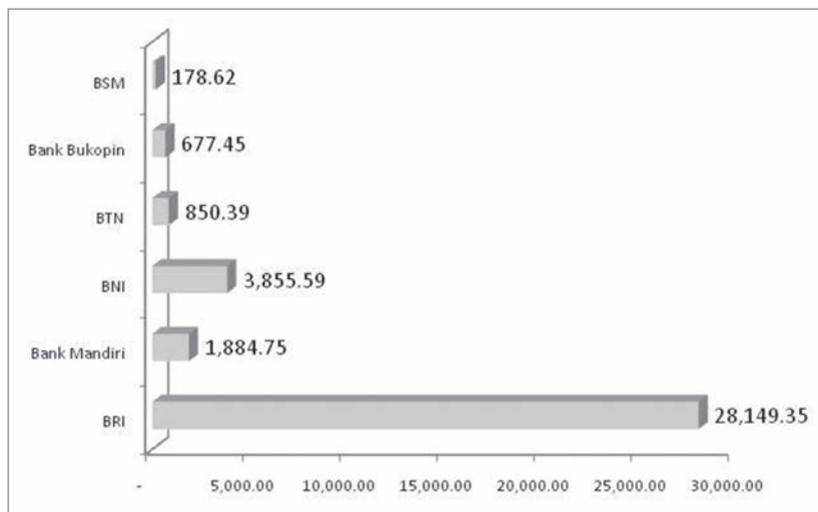


Sumber: PT Askrindo, 2014 (diolah)

**Gambar 8.7** Akumulasi Plafon dan Nilai Penjaminan KUR Bank Pelaksana di PT Askrindo, 2007–2014 (Oktober) (Rp triliun)

Bank nasional yang nilai penjaminan KUR-nya terbesar adalah BRI, yaitu 79,08% atau Rp28,15 triliun pada 2007–2013 dari total akumulasi nilai penjaminan bank nasional, yang sebesar Rp35,59 triliun. Wajar jika BRI memiliki nilai penjamin yang terbesar, karena penyaluran KUR oleh bank ini sangat ekspansif, terutama KUR mikro. Dengan pengalaman yang sangat banyak dan kemampuan SDM memadai dalam menangani kredit mikro, BRI mampu menyalurkan KUR jauh lebih besar dibandingkan bank pelaksana lainnya. Misalnya, BRI memiliki nilai penjaminan KUR jauh di atas BSM dengan nilai penjaminan KUR Rp178,62

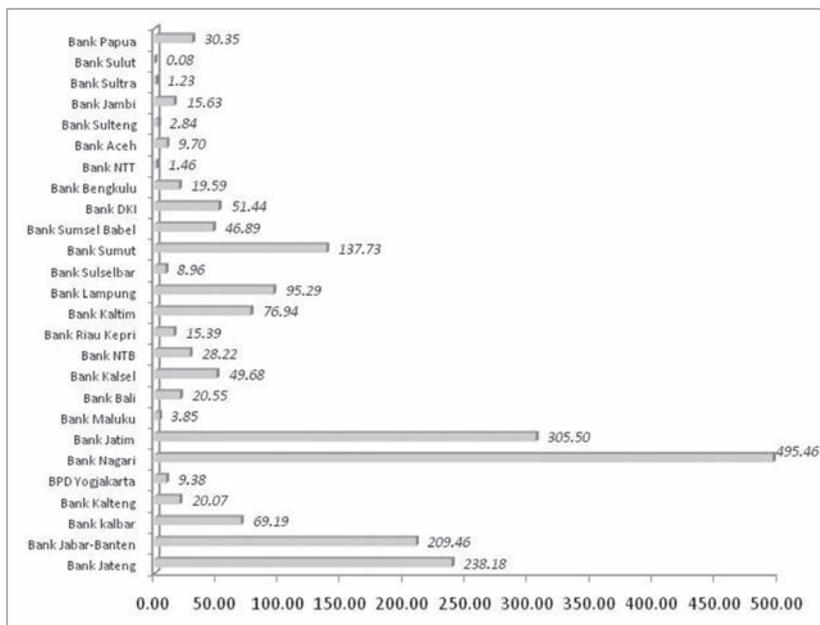
miliar (0,5%). Meskipun BSM memiliki fokus pada pembiayaan mikro dengan *outlet* Warung Mikro yang dimilikinya, kecilnya penyaluran KUR oleh BSM ini terkait dengan kapasitas finansial yang terbatas serta pengalaman dan kemampuan SDM-nya masih di bawah BRI (lihat Gambar 8.8).



Sumber: PT Askrindo, 2014 (diolah)

**Gambar 8.8** Akumulasi Penjaminan KUR oleh PT Askrindo, 2007–2013 (Rp miliar)

Sementara itu, BPD yang memiliki akumulasi nilai penjaminan terbesar adalah Bank Nagari (Rp495,46 miliar), Bank Jateng (Rp305,50 miliar), Bank Jateng (Rp238,18 miliar), serta Bank Jabar-Banten/BJB (Rp209,46 miliar). Keempat BPD tersebut merupakan bank daerah yang memiliki kemampuan finansial yang cukup besar dan cukup berpengalaman dalam menyalurkan kredit mikro kepada UMKM, terutama Bank Nagari dan Bank Jateng. Karena itu, ketika ada kebijakan bahwa BPD dapat menyalurkan KUR pada 2010, keempat bank tersebut mampu menyalurkan KUR cukup ekspansif sehingga akumulasi nilai penjaminannya jauh melebihi BPD lainnya (lihat Gambar 8.9). Kecuali Bank



Sumber: PT Askrindo, 2014 (diolah)

**Gambar 8.9** Akumulasi Penjaminan KUR oleh PT Askrindo kepada BPD, 2007–2013 (Oktober) (Rp miliar)

Nagari dan Bank Jateng, sayangnya, ekspansi penyaluran KUR oleh Bank Jatim dan BJB ini dibarengi dengan tingginya NPL, masing-masing sebesar 16% dan 17% pada 2014. Sementara NPL penyaluran KUR oleh Bank Jateng, yang sebesar 3,1%; dan Bank Nagari sebesar 3,6%, masih di bawah maksimum NPL yang disyaratkan oleh BI sebesar 5%. Sebagian besar bank pelaksana KUR menjaminkan kreditnya ke Perum Jamkrindo dan PT Askrindo. Hanya Bank Jatim dan Bank Bali yang menjaminkan KUR kepada perusahaan penjaminan daerah, yaitu Jamkrida Jatim dan Jamkrida Bali. Pada 2013, nilai kredit yang dijaminkan ke PT Askrindo sekitar Rp12,99 triliun, dengan tuntutan klaim sebesar Rp449,33 miliar sehingga nilai NPG (*non-performing guarantee*) rata-rata sebesar 2,59%. Nilai NPG terbesar yang dihadapi oleh PT Askrindo adalah untuk penjaminan KUR kepada bank BTN, yaitu sebesar

**Tabel 8.3** Nilai Penjaminan, Klaim, *Non-Performing Guarantee* (NPG) dan Klaim KUR Ditolak dan Dibayar pada PT Askrindo, Januari–Oktober 2013 (Rp miliar)

Bank	Nilai Penjaminan (P)	Tuntutan Klaim	Klaim Dibayar (K)	NPG (K/P) (%)	NPL (%)	Klaim Ditolak [%]*
BRI Mikro	9.223,04	335,21	209,31	2,27	2,0	24,85[7,4]
Mandiri	989,09	13,13	12,24	1,24	4,2	0,20[1,5]
BNI	1.064,37	40,11	32,29	3,03	4,1	1,70[4,2]
BTN	274,35	30,02	19,72	7,19	8,3	3,79[12,6]
Bukopin	172,30	3,30	2,75	1,59	4,9	0,37[11,2]
BSM	89,46	0,73	0,51	0,57	11,0	NA
BPD	1.175,66	26,83	25,95	2,21	8,8	0,08[0,3]
Total	12.988,26	449,33	302,76	2,59	4,0	30,99[6,9]

Sumber: PT Askrindo, 2014

Catatan: \*) Persentase terhadap nilai klaim

7,16% (lihat Tabel 8.3). Sementara itu, nilai NPG BPD sekitar 2,21%, sementara nilai NPL dari bank tersebut adalah sekitar 8%. Secara umum, NPL BPD relatif sama dengan BTN, yaitu sekitar 8%. Nilai NPG BSM juga relatif kecil (0,57%), meskipun NPL KUR yang dihadapi oleh bank tersebut tergolong tinggi, yaitu sekitar 11%. Artinya, sangat mungkin bahwa klaim yang dibayarkan kecil terkait dengan beberapa persyaratan penjaminan yang tidak dapat dipenuhi oleh bank tersebut. Hal ini sangat mungkin terjadi pada BPD karena lebih besarnya nilai penjaminan dibandingkan pembayaran klaim akibat NPL KUR yang relatif tinggi.

Tidak semua tuntutan klaim yang diajukan oleh bank pelaksana KUR dibayarkan oleh perusahaan penjamin. Penelitian P2E-LIPI pada 2013–2014 menyebutkan ada beberapa hal yang menyebabkan klaim ditolak oleh lembaga penjaminan KUR, antara lain: *Pertama*, ketidaklengkapan dokumen nasabah ketika proses pengajuan klaim. Hal ini biasanya terjadi karena bank kurang hati-hati ketika melengkapi dokumen nasabah serta data nasabah

yang kurang valid seperti KTP yang sudah kedaluwarsa, data usaha yang tidak dimasukkan, atau *double account* dalam Sistem Informasi Debitur (SID) dalam Bank Indonesia. Jumlah nasabah yang sangat banyak, yakni mencapai ribuan, serta keterbatasan SDM perbankan, membuat bank kadang salah mengajukan kelengkapan dokumen nasabah. Seharusnya, dokumen pengajuan klaim sama dengan pengajuan penjaminan.

*Kedua*, batas waktu pengajuan klaim penjaminan sudah lewat (habis) atau kedaluwarsa. Ketika data administrasi nasabah yang klaimnya akan diajukan kurang lengkap, perusahaan penjamin akan mengembalikan data nasabah kepada pihak bank untuk dilengkapi. Namun, karena jumlah nasabah KUR ribuan, pihak bank kadang kesulitan melengkapi data tersebut. Jangka waktu tiga bulan yang diberikan pihak penjamin setelah pengembalian data kadang tidak bisa dipenuhi oleh bank sehingga jangka waktu pengajuan klaim menjadi kedaluwarsa.

## Tantangan Penjaminan dalam Penyaluran KUR

Program KUR merupakan program nasional yang bersifat masif. Target pemerintah dalam menyalurkan KUR sangat besar sehingga dibutuhkan dukungan penjaminan yang kuat. Ada beberapa tantangan yang dihadapi oleh lembaga penjaminan dalam menyalurkan KUR, antara lain: *Pertama*, Keterbatasan SDM lembaga penjaminan. Dengan jumlah debitur KUR di atas 11 juta pada 2014 dan rata-rata 1 debitur memiliki kelengkapan berkas sekitar 10–15 lembar, total kelengkapan berkas yang mesti dicek oleh lembaga penjamin sangat banyak sehingga menambah beban kerja lembaga penjaminan. Hal tersebut diutarakan oleh narasumber dari perusahaan penjaminan (2013) bahwa adanya program KUR meningkatkan beban kerja hingga 100% dibandingkan sebelum ada KUR. Beberapa hal yang dilakukan oleh lembaga penjamin agar kualitas pelayanan penjaminan, baik pengajuan penjaminan maupun proses klaim/pembayaran tidak terganggu, adalah dengan

merekrut karyawan kontrak untuk divisi kredit, dan juga penambahan lembur di hari kerja maupun di hari libur.

*Kedua*, sistem *online* antara lembaga penjaminan dan bank pelaksana. Program KUR sebelum 2015 dirancang dengan tidak menggunakan sistem informasi kredit program (SIKP) sehingga, dengan pola penjaminan yang bersifat *automatic cover*, lembaga penjaminan sangat bergantung pada data debitur KUR yang dikumpulkan oleh pihak perbankan. Data debitur dari perbankan harus di *reinput* oleh lembaga penjaminan secara manual sehingga perlu waktu dan SDM. Adanya SIKP yang mulai berlaku pada 2015 membawa angin segar bagi para *stakeholder* program KUR, khususnya lembaga penjaminan. Jika SIKP dapat berjalan dengan baik, lembaga penjaminan dari awal dapat memantau data debitur secara langsung dan tidak sangat bergantung pada data yang diberikan oleh pihak perbankan sehingga pelayanan, baik proses penjaminan maupun klaim, diharapkan dapat meningkat.

*Ketiga*, keterbatasan *gearing ratio*. Kapasitas penjaminan atau *gearing ratio* sangat menentukan besarnya jumlah penjaminan yang bisa dilakukan oleh sebuah lembaga penjaminan. Pemerintah melalui Inpres Nomor 6 Tahun 2007 menggunakan *gearing ratio* sebagai dasar pemberian PMN kepada lembaga penjaminan agar jumlah pembiayaan yang disalurkan kepada UMKM menjadi lebih besar. *Gearing ratio* yang ditetapkan adalah 10 kali dari aset lembaga penjaminan. Dalam penyaluran KUR, ketika salah satu perusahaan penjaminan telah mencapai *gearing ratio* maksimum, berarti penjaminan KUR dapat dialihkan ke lembaga penjamin lainnya. Namun, permasalahannya muncul ketika pada 2008–2009 kedua lembaga penjamin, yaitu PT Askrindo dan Perum Jamkrindo, telah mencapai *gearing ratio* maksimum, yaitu 10 kali, sehingga untuk penyaluran KUR, pihak perbankan harus menunggu sampai PT Askrindo dan Perum Jamkrindo dapat menerima penjaminan kembali. Menurut narasumber dari perusahaan penjaminan (P2E-LIPI, 2012), perlu peningkatan *gearing ratio* sebesar 15 kali untuk meningkatkan *coverage* penjaminan KUR.

*Keempat*, dualisme kinerja penjaminan antara target penjaminan dan pembayaran klaim. Di satu sisi, program KUR dikatakan berhasil ketika cakupan penjaminan (nilai penjaminan ataupun jumlah debitur) yang dilakukan oleh lembaga penjamin sangat besar karena menunjukkan besarnya jumlah pembiayaan yang telah disalurkan oleh perbankan kepada UMKM. Dengan besarnya cakupan penjaminan, target penjaminan perusahaan pun dapat tercapai. Namun, di sisi lain, semakin besar cakupan penjaminan akan membuat probabilitas pembayaran klaim semakin tinggi. Padahal, tingginya pembayaran klaim akan meningkatkan *non-performing guarantee* (NPG) perusahaan penjaminan. Kondisi tersebut merupakan sebuah tantangan tersendiri bagi perusahaan penjaminan untuk tetap melakukan prinsip kehati-hatian, baik dalam mengeluarkan sertifikat penjaminan maupun pembayaran klaim, sehingga besarnya cakupan penjaminan tidak berkorelasi positif dengan pembayaran klaim.

## **Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

Lembaga penjaminan memiliki peran yang signifikan dalam penyaluran KUR terhadap UMKM. Adanya premi melalui imbal jasa penjaminan (IJP) yang dibayar pemerintah dalam program KUR membuat distribusi risiko kredit tidak hanya ada pada perbankan, tetapi juga ditanggung oleh lembaga penjaminan, sehingga mampu mendorong akselerasi penyaluran kredit 11 kali lebih besar dibandingkan program kredit lainnya, seperti KKPE yang berbasiskan subsidi bunga. Perbankan lebih tertarik menyalurkan program kredit dengan tingkat risiko yang rendah (adanya *risk sharing*/penjaminan) dibandingkan tingkat bunga yang tinggi (subsidi bunga) karena besarnya biaya untuk mendapatkan informasi (*informational constraint*) terkait dengan kemampuan UMKM untuk mengembalikan kredit (*creditworthiness*).

Dilihat dari efektivitas anggaran yang dikeluarkan pemerintah untuk penjaminan KUR 2008–2014, nilainya sangat elastis, lebih dari 1. Artinya, anggaran penjaminan yang dikeluarkan pemerintah telah mampu mendorong penyaluran KUR, meskipun trennya cenderung menurun karena tingginya tingkat NPL, terutama di BSM, BTN, dan BPD. Hal ini menjadi tantangan tersendiri, terutama bagi lembaga penjaminan, untuk lebih berhati-hati dalam proses pengeluaran sertifikat penjaminan ataupun pembayaran klaim. Tingginya tingkat NPL perbankan akan menyebabkan nilai NPG lembaga penjaminan naik, yang artinya akan semakin besar klaim yang harus dibayar oleh lembaga penjaminan.

Beberapa rekomendasi yang penting untuk dikemukakan dari penelitian ini adalah: *Pertama*, dikeluarkannya Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan KUR Mikro. Dengan peraturan tersebut, pemerintah menerapkan sistem informasi kredit program (SIKP) menjadi peluang yang sangat bagus bagi lembaga penjaminan. *Kedua*, operasionalisasi dari SIKP ini masih harus didukung dengan pendirian lembaga *rating* oleh pemerintah untuk mempermudah proses penyeleksian debitur. Jika SIKP dapat dilaksanakan dengan baik dan didukung oleh lembaga *rating* UMKM, nilai NPG diharapkan akan menurun karena lembaga penjaminan hanya akan menerbitkan sertifikat penjaminan kepada debitur yang dianggap layak. *Ketiga*, lembaga penjaminan masih perlu terus meningkatkan kualitas pelayanan penjaminan. Fokus peningkatan kualitas pelayanan terutama adalah proses penjaminan dan pembayaran klaim yang menggunakan sistem *online*. Sistem *online* sangat mungkin dapat dibangun karena data debitur tidak bergantung lagi pada perbankan, tetapi langsung dapat diunduh dari SIKP.

## Daftar Pustaka

- Anginer, D., de La Torre, A. & Ize, A. (2014). Risk-bearing by State; When is it good public policy. *Journal of Financial Stability*, 10(C), 76–86.
- Armendariz & Morduch. (2005). *Economics of microfinance*. USA: MIT.
- Arping, S. Morrison, A., & Loranth, G. (2008). *Public initiatives to support entrepreneurs: Credit guarantee versus co-funding*. Cambridge MA: University of Cambridge.
- Biro Riset LM FE UI. (2012). *Analisis bisnis penjaminan kredit: Sekilas tinjauan pasar internasional BUMN Jamkrindo*. Jakarta.
- BNI Securities. (2013). *Perum Jamkrindo cetak laba Rp596,10 miliar pada 2013*. Diunduh 27 Oktober 2016 dari <http://bnisecurities.co.id/2014/02/perum-jamkrindo-cetak-laba-rp59610-miliar-pada-2013/>.
- Beck, T., Klapper, J., & Mendoza, J. C. (2008). *The typology of partial credit guarantee funds around the world*. Washington, D.C.: the World Bank Development Research Group.
- Damayanti, M., & Adam, L. (2015). *Program kredit usaha rakyat (KUR) sebagai alat dorong pengembangan UMKM di Indonesia*. (Naskah Kerja TNP2K 27 April 2015). Jakarta: TNP2K.
- Deelen, L., & Molenaar, K. (2004). *Guarantee funds for small enterprises: A manual for guarantee fund managers*. Geneva: International Labour Organization (ILO).
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan. (2015). *Rencana strategis 2015–2019*. Jakarta: Dirjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan.
- Freeman, P. L. (2004). *Designing loan guarantee schemes to spur growth in developing countries*. Washington, D.C.: USAID.
- Hukum Online. (23 Februari 2010). *Terkait KUR, bankir keluhkan penanganan klaim oleh askrindo*. Diunduh 27 Oktober 2016 dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b83baf72cb7a/terkait-kur-bankir-keluhkan-penanganan-klaim-oleh-askrindo>.

- Honohan. (2010). Partial credit guarantee: Principles and practice. *Journal of Financial Stability*, 6(1), 1–9.
- Jafee, D. M., & Russel, T. (1976). Imperfect information, uncertainty and credit rationing. *The Quarterly Journal of Economics*, 90(4), 651–666.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2015). *Pedoman pelaksanaan kredit usaha rakyat mikro*. Jakarta.
- Komite KUR Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2013). *Sebaran penyaluran kredit usaha rakyat periode November-Desember 2013*. Diunduh dari <http://komite-kur.com/article-91-sebaran-peny-aluran-kredit-usaha-rakyat-periode-november-2007-desember-2013.asp>.
- LPEM FE UI (2011). *Analisis bisnis penjaminan kredit: Sekilas tinjauan pasar internasional BUMN Jamkrindo*. Jakarta.
- Meyer, R. L., & Nagarajan, G. (1996). *Credit guarantee schemes for developing countries: Theory, design, and evaluation*. (Report for USAID, Africa Bureau). Washington, D.C.: Barent Group LLC.
- OECD. (2006). The SME financing gap: Theory and evidence. *Financial Market Trends*, November(91), 89–97. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014). *Facilitating access to finance*. (Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes), OECD.
- P2E-LIPI. (2012). *KUR di era otonomi daerah: Membangun sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah daerah dan komunitas dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM*. Jakarta: P2E-LIPI.
- PT Askrindo. (2013). *Laporan tahunan 2013*. Jakarta: Askrindo.
- PT Askrindo. (2014). *Kinerja penjaminan kredit usaha rakyat (KUR) PT Askrindo (Persero) periode: 2007 s.d Oktober 2013*. Jakarta: PT Askrindo.
- Perum Jamkrindo. (2012). *Penjaminan kredit usaha rakyat (KUR): Sosialisasi kredit usaha rakyat (KUR)*. Dipresentasikan dalam Focus Group Discussion di P2E-LIPI pada 24 April 2012.

- Perum Jamkrindo. (2015). *45 tahun Perum Jamkrindo: Semakin kokoh mendukung penyebaran UMKMK*. Diunduh 27 Oktober 2016 dari <http://bumn.go.id/jamkrindo/berita/100/45>.
- Tim Pelaksana Komite Kebijakan Penjaminan Kredit/Pembiayaan Kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi. (2010). *Kumpulan peraturan terbaru kredit usaha rakyat (KUR)*. Jakarta: Erlangga Mantik.
- Stiglitz, J., & Weis, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, 71(3), 393–410.
- Vienna Initiative. (2014). *Credit guarantee schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe*. (A Report for the Vienna Initiative Working Group on Credit Guarantee Schemes).
- Zander, R., Miller, C., & Mhlanga, N. (2013) *Credit guarantee systems for agriculture and rural enterprise development*. Rome: FAO.

# Analisis Kritis terhadap Penyaluran KUR melalui Program Kemitraan

Oleh: Tuti Ermawati

Dalam rangka memperluas jangkauan pelayanan, selain penyaluran KUR secara langsung dari bank pelaksana kepada UMKM, pemerintah membuat skim penyaluran KUR melalui program *linkage*. Program *linkage* ini memungkinkan kerja sama antara bank pelaksana dan kelembagaan keuangan mikro (LKM), terutama koperasi dan BMT. Melalui program *linkage* ini, diharapkan UMKM yang *feasible* dengan kebutuhan modal kecil yang tidak terjangkau oleh bank pelaksana akan dapat mengakses. Ada dua pola *linkage* yang dikembangkan dalam program KUR. *Pertama*, program *linkage* melalui pola *executing*. Dalam pola ini, lembaga *linkage* mengajukan permohonan KUR kepada bank pelaksana. Jika layak, bank pelaksana akan menyetujui dan dilakukan perjanjian kerja sama. Dalam perjanjian ini, lembaga *linkage* bertanggung jawab penuh dalam pengembalian KUR kepada bank pelaksana. Selanjutnya, bank pelaksana akan mengajukan permintaan jaminan kredit kepada perusahaan penjamin atas nama lembaga *linkage*. Kemu-

dian, lembaga *linkage* akan menyalurkan KUR yang diterima dari bank pelaksana kepada debitur UMKM. Adapun untuk kewajiban pembayarannya, debitur UMKM mengembalikan cicilan pokok dan bunganya kepada lembaga *linkage*.

Kedua, program *linkage* KUR melalui pola *channeling*, dimana lembaga *linkage* hanya sebagai penyalur (*channeling agent*) KUR kepada UMKM. Dalam pola ini, UMKM memberi kuasa kepada lembaga *linkage* untuk mengajukan kredit dan menjaminan agunannya kepada bank pelaksana. Jika layak dan disetujui, lembaga *linkage* dengan UMKM atau lembaga *linkage* dengan bank pelaksana menandatangani perjanjian kredit. Selanjutnya, bank pelaksana mengajukan permohonan penjaminan kepada perusahaan penjaminan atas nama UMKM. Lembaga *linkage* akan meneruskan pinjaman KUR dari bank pelaksana kepada debitur UMKM, selanjutnya mereka akan mengembalikan kredit secara langsung kepada bank pelaksana. Manfaat finansial lembaga penyalur akan menerima *fee* tertentu.

Selain mendorong pengembangan pola *linkage* dengan kelembagaan keuangan mikro, pada 2012 pemerintah membuat *pilot project*, program *linkage* antara bank pelaksana dan kelembagaan masyarakat, yakni Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, dalam penyaluran KUR di Provinsi Yogyakarta. Program ini dilatarbelakangi oleh cukup banyaknya kelompok usaha (kelompok swadaya masyarakat/KSM) binaan PNPM Mandiri yang telah berkembang dan memerlukan pembiayaan melebihi batasan maksimal pinjaman PNPM. Dalam hal ini, program sinergi antara program KUR dan PNPM Mandiri akan memfasilitasi sasaran penerima program PNPM Mandiri (Klaster 2) untuk mendapatkan pembiayaan dari program KUR (Klaster 3).

Program *linkage* KUR diharapkan tidak hanya memberikan manfaat kepada UMKM, tetapi juga bagi bank pelaksana dan kelembagaan mikro di sektor keuangan. Melalui program ini, lembaga *linkage* berpotensi meningkatkan sumber pembiayaan kepada UMKM dan memperoleh tambahan penghasilan. Sementara di sisi

lain, bank pelaksana dapat meningkatkan penyaluran KUR dengan mendiversifikasi risiko, terutama ketika KUR disalurkan melalui kelembagaan keuangan mikro yang memiliki kinerja yang baik. Pada umumnya, program *linkage* dengan pola *executing* dilakukan melalui koperasi, BMT, dan BPR dengan mengharuskan adanya agunan yang sesuai dengan besarnya kredit. Sementara pola *channeling* biasanya dilakukan dengan kelembagaan masyarakat, seperti UPK-PNPM, yang tidak mengharuskan adanya dari lembaga *linkage*. Agunan disediakan secara langsung oleh UMKM kepada bank pelaksana.

Bab ini bertujuan menganalisis pelaksanaan program *linkage* dalam penyaluran KUR, baik melalui kelembagaan keuangan mikro maupun kelembagaan masyarakat (PNPM Mandiri). Bab ini diharapkan dapat membangun model konseptual sehingga program *linkage* bisa menjadi andalan dalam penyaluran KUR di masa mendatang. Hal ini sangat penting, karena semenjak program KUR diluncurkan, sampai saat ini tidak ada data resmi yang dirilis oleh pemerintah mengenai seberapa besar jumlah KUR yang disalurkan melalui program *linkage*, baik dengan pola *executing* maupun *channeling*. Keberhasilan program *linkage* ini diharapkan dapat memperkuat pengembangan industri keuangan mikro dalam penyaluran KUR kepada UMKM.

## **Program *Linkage* sebagai Sebuah Strategi Kemitraan**

Program *linkage* antara bank pelaksana dan kelembagaan keuangan mikro ataupun dengan kelembagaan masyarakat lainnya adalah upaya membentuk kemitraan strategis (*strategic alliance*) dalam meningkatkan dan memperluas jangkauan penyaluran KUR. Menurut literatur, kemitraan strategis adalah kontrak atau hubungan sementara di antara dua perusahaan yang independen untuk mengurangi ketidakpastian dari realisasi dari tujuan strategi kemitraan tersebut (Douma, 1997). Dalam hal ini, kemitraan strategis dibangun atas prinsip saling ketergantungan sehingga

koordinasi sumber daya perlu dilakukan (Douma, 1997). Tiap-tiap mitra dapat memberikan pengaruh yang cukup besar kepada manajemen atau kebijakan kemitraan tersebut. Oleh karena itu, para mitra yang terlibat memberikan kontribusi secara finansial serta berbagi biaya, keuntungan, dan risiko yang dihadapi dari kemitraan strategis yang dilakukan.

Sementara menurut Dussauge & Garrette (1995), sebuah kemitraan adalah perjanjian kerja sama atau hubungan di antara dua atau lebih perusahaan yang mandiri, yang akan mengelola satu proyek tertentu, dengan durasi ditentukan untuk meningkatkan kompetensi. Hal ini memungkinkan para mitra untuk menyatukan sumber daya dan mengkoordinasikan upaya-upaya untuk mengoptimalkan pencapaian hasil. Optimalisasi hasil dari kemitraan strategis ini diharapkan akan lebih besar disbanding bila dilakukan sendiri. Parameter kunci dari kemitraan adalah optimisme, kebutuhan, dan kecepatan (Dussauge & Garrette 1995).

Menurut Isoraite (2009), banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kemitraan strategis (Gambar 9.1). Faktor yang sangat penting bagi keberhasilan kemitraan strategis adalah bahwa para mitra yang melakukan kerja sama harus memiliki visi yang jelas dan umum. Dalam konteks program *linkage* KUR, bank pelaksana dengan kelembagaan mikro di sektor keuangan harus memiliki visi yang jelas, yaitu untuk memperluas jangkauan penyaluran KUR sesuai dengan tujuan program *linkage*. Selain itu, harus memiliki tujuan dan kebutuhan bersama dalam hal penyaluran KUR, baik bank pelaksana maupun kelembagaan mikro, serta masyarakat di sektor keuangan masing-masing membutuhkan partner. Bagi bank pelaksana, partner akan lebih mempercepat proses penyaluran KUR sehingga target yang ditetapkan dapat dengan mudah tercapai. Sementara kelembagaan mikro dan masyarakat di sektor keuangan dengan berpartner akan ada tambahan modal sehingga dapat lebih meningkatkan pemberdayaan UKM di masyarakat.



Sumber: Isoraite, 2009

**Gambar 9.1** Faktor-faktor yang Memengaruhi Kesuksesan Strategi Kemitraan

Selanjutnya perlu pengembangan strategi dan manajemen senior. Artinya, antara bank pelaksana dan lembaga *linkage* perlu saling melengkapi dan perlu mengatur strategi. Partner yang lebih senior atau memiliki kemampuan manajemen yang lebih bagus membantu partner yang masih lemah. Misalnya, dalam hal kualitas SDM, kelembagaan mikro di sektor keuangan dan kelembagaan masyarakat masih lemah sehingga bank pelaksana KUR memberi pelatihan yang terkait dengan peningkatan kualitas SDM. Dalam strategi kemitraan, faktor risiko dan reward harus jelas dan tidak ada pihak yang dirugikan. Dalam melaksanakan program *linkage* dengan pola *executing*, bank pelaksana membagi reward-nya kepada lembaga *linkage* melalui *split margin* karena,

dengan pola *executing*, risiko lembaga *linkage* lebih besar. Begitu pula pola *channeling*, harus ada *reward* yang diberikan oleh bank pelaksana kepada lembaga *linkage* karena lembaga *linkage* sangat berperan dalam mencari calon debitur UMKM potensial, meskipun faktor risiko lebih besar ada di bank pelaksana. Dalam upaya mengurangi risiko, ketika membangun kemitraan harus mencari partner yang bertanggung jawab sehingga bisa saling percaya dan memiliki kesesuaian budaya. Bank pelaksana KUR yang menerapkan sistem syariah, misalnya BSM mencari partner kemitraan yang memiliki budaya korporasi yang sama, seperti BMT dan BPRS yang juga menerapkan sistem syariah, hal tersebut akan menguatkan kemitraan karena memiliki kesamaan pandangan dalam operasional bisnisnya dan sebaliknya.

Hal lain yang juga menentukan keberhasilan membangun strategi kemitraan adalah harus ada target yang terukur. Bank pelaksana memiliki target terukur dari pemerintah dalam menyalurkan KUR, begitu pun kelembagaan mikro dan masyarakat di sektor keuangan sebagai lembaga *linkage* memiliki kesepakatan dengan bank pelaksana ihwal berapa target KUR yang harus di-

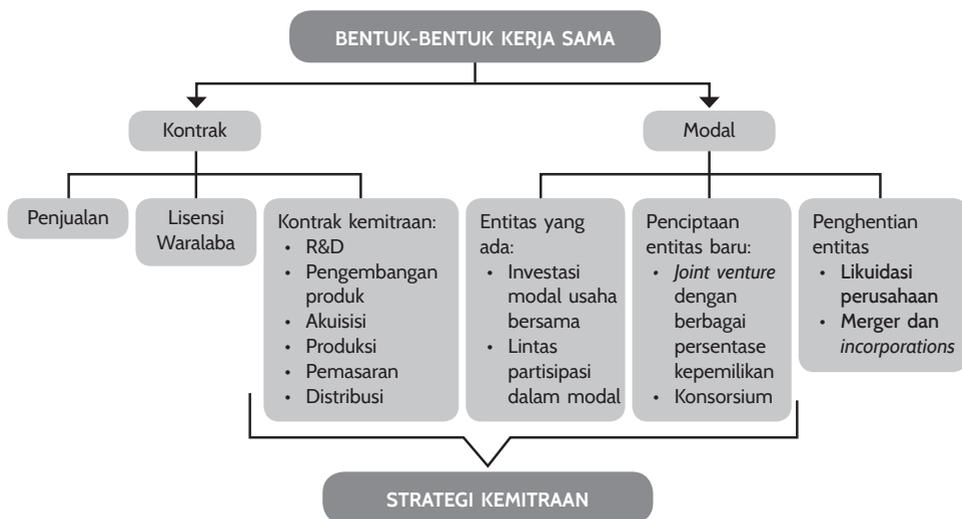
**Tabel 9.1** Manfaat Melakukan Kemitraan

Perbankan Skala Besar	Lembaga Keuangan Mikro
Peningkatan Jangkauan Pasar	Diversifikasi produk dan inovasi
Peningkatan Profitabilitas	Peningkatan layanan pelanggan
Efisiensi dan Penghematan Biaya	Penghematan Biaya
Keunggulan kompetitif <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan daya saing</li> <li>• Kesempatan pemasaran bagi bank</li> </ul>	Keunggulan kompetitif <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperkuat reputasi LKM dan peningkatan pemasaran</li> <li>• Dapat mempertahankan pelanggan</li> <li>• Memperluas jangkauan</li> <li>• Menciptakan pasar baru</li> </ul>

Sumber: USAID, 2009

salurkan. Selain itu, dalam kemitraan diperlukan pengambilan keputusan dan kontrol bersama, pemecahan masalah secara berkelompok, terutama ketika banyak UMKM yang mengalami kesulitan dalam membayar cicilan KUR, karena hal tersebut akan berimbas tingginya NPL bank. Dalam membangun kemitraan juga perlu jangkauan yang tepat. Artinya, penyaluran KUR, baik oleh bank pelaksana maupun kelembagaan mikro sektor keuangan dan kelembagaan masyarakat, harus tepat sasaran sehingga KUR benar-benar disalurkan kepada UMKM yang *feasible* tetapi belum *bankable*. Dengan memperhatikan faktor-faktor tersebut di atas, strategi kemitraan melalui program *linkage* antara bank pelaksana dan LKM serta kelembagaan masyarakat diharapkan berjalan dengan baik sehingga tujuan adanya KUR, yaitu penanggulangan kemiskinan, dapat tercapai.

Ada berbagai macam bentuk kerja sama operasional di antara dua entitas bisnis yang independen. Mockler (1999) membaginya menjadi dua, yakni: pertama, berdasarkan pada kontak yang berupa kerja sama dalam hal penjualan, lisensi, dan waralaba serta

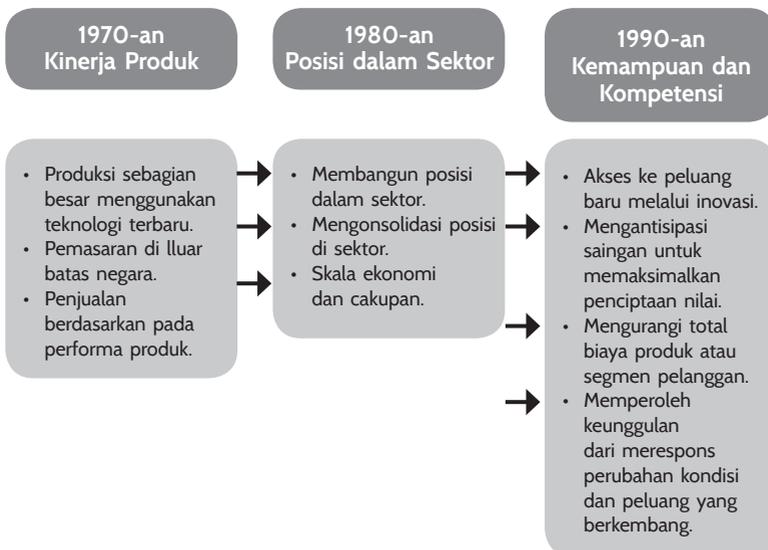


Sumber: Mockler, 1999

**Gambar 9.2** Bentuk-bentuk Kerja Sama

kontrak kemitraan. Kedua, berdasarkan pada kontribusi modal dengan entitas yang sudah ada ataupun pembentukan entitas baru serta penghentian entitas. Artinya, strategi kemitraan adalah kerja sama kontrak kemitraan serta kerja sama dalam hal pembagian modal dari entitas yang sudah ada ataupun penciptaan entitas baru. Menurut Douma (1997), strategi kemitraan memerlukan koordinasi sumber daya yang dimiliki serta saling bergantung antar-entitas (lihat Gambar 9.2). Dalam konteks ini, program *linkage* KUR merupakan salah satu bentuk strategi kemitraan dalam bentuk kontrak kemitraan pemasaran; dalam hal ini bank pelaksana KUR membangun kemitraan dengan lembaga *linkage* (LKM) untuk menyalurkan KUR kepada UMKM.

Faktor-faktor yang mendorong terbangunnya kemitraan tidak bersifat statis, tetapi terus mengalami evolusi dalam perkembangannya. Menurut Pellicelli (2003), pada era 1970-an, kemitraan di antara perusahaan yang terbangun lebih karena mereka ingin



Sumber: Pellicelli, 2003

**Gambar 9.3** Evolusi Faktor Penyebab Munculnya Kemitraan

meningkatkan kinerja dari produk melalui perbaikan teknologi dan memperluas pemasaran produknya ke luar negeri (ekspor). Pada 1980-an, kemitraan lebih didorong oleh tujuan memperkuat posisi produk di dalam pasar melalui konsolidasi dan peningkatan skala ekonomi dan jangkauan pemasaran. Sementara pada 1990-an, perusahaan/lembaga membangun kemitraan karena mereka ingin meningkatkan daya saing dengan melakukan inovasi, mengantisipasi persaingan dengan menciptakan nilai tambah produk, efisiensi biaya, serta kecepatan merespons perubahan dan peluang yang ada (lihat Gambar 9.3). Dari perspektif program KUR, kemitraan melalui skema *linkage* antara bank pelaksana dan LKM bukan merupakan dorongan eksternal dari bank pelaksana, melainkan lebih didorong oleh faktor keinginan pemerintah dalam memperluas jangkauan program KUR.

Dalam membangun strategi kemitraan, banyak risiko yang akan dihadapi. Tiap-tiap perusahaan/lembaga yang bermitra harus dapat memastikan dengan jelas mengenai jenis kontribusi sumber daya yang akan dijadikan sebagai modal dalam menjalin

**Tabel 9.2** Strategi Kemitraan dalam Pembuatan Orientasi

Sumber Daya Kemitraan	Jenis Risiko			
	Risiko Hubungan Tinggi (1)		Risiko Kinerja Tinggi (2)	
1. Keuangan	Tujuan	Pembagian ekuitas	Tujuan	Keluar ketentuan
	Orientasi	Kontrol	Orientasi	Keuntungan
2. Teknologi	(3)		(4)	
	Tujuan	Perlindungan paten	Tujuan	Perizinan
3. Fisik	Orientasi	Keamanan	Orientasi	Kegunaan
	(5)		(6)	
3. Fisik	Tujuan	Keterikatan	Tujuan	Kontrak berulang
	Orientasi	Stabilitas	Orientasi	Stabilitas
4. Manajemen	(7)		(8)	
	Tujuan	Posisi utama	Tujuan	Aliansi manajer
	Orientasi	Otoritas	Orientasi	Efisiensi

Sumber: Das & Teng, 1998

kemitraan tersebut. Orientasi dan target harus dirumuskan secara baik sehingga risiko yang akan dihadapi dapat diminimalisasi. Das & Tang (1998) menggambarkan hubungan kontribusi sumber daya dengan jenis risiko yang akan dihadapi oleh perusahaan/ lembaga serta orientasi yang dilakukan menjadi satu matriks dengan delapan sel (lihat Tabel 9.2). Sel 1 adalah kondisi ketika perusahaan membangun kemitraan dengan memberikan kontribusi keuangan. Untuk meminimalkan risiko, biasanya perusahaan melakukan kontrol yang ketat terhadap mitra, dan hal tersebut memiliki risiko hubungan yang tinggi dengan mitra. Sementara Sel 2 adalah kondisi pada saat perusahaan memberikan kontribusi keuangan kepada mitra, tetapi melihat tingginya risiko kinerja usaha sehingga keuntungan menjadi orientasi perusahaan. Di sini, yang menjadi tujuan perusahaan adalah keluarnya ketentuan (lihat Tabel 9.2). Dalam kasus program *linkage* KUR, bank pelaksana adalah pihak yang memberikan kontribusi sumber daya keuangan, sementara lembaga *linkage* memberikan kontribusi dari sisi manajemen. Masing-masing harus menentukan apa yang menjadi orientasinya dan memahami jenis risiko yang dihadapi sehingga bisa menyelaraskan dengan kepentingan mitranya.

Di industri jasa keuangan sendiri, Dze dan Soldi (2011) mengemukakan bahwa faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kesuksesan strategi kemitraan antara LKM dan perusahaan asuransi adalah kepercayaan, komitmen, komunikasi, kolaborasi, kemampuan memilih partner yang tepat serta faktor kontrol. Untuk memperkuat kemitraan, tiap-tiap partner kemitraan yang terlibat harus memiliki kemampuan dalam mengatasi konflik. USAID (2009) mempertegas bahwa banyak manfaat yang didapat ketika melakukan strategi kemitraan dengan LKM. Kemitraan antara bank dan LKM-FINCA untuk pengembangan kartu prabayar di Meksiko menemukan bahwa manfaat yang didapat, baik oleh bank maupun lembaga keuangan mikro, adalah peningkatan jangkauan

pasar bagi bank dan kualitas layanan bagi partner kemitraan (FIN-CA). Tabel 8.1 menunjukkan bahwa program *linkage* merupakan kesempatan bagi bank pelaksana untuk meningkatkan jangkauan pasar ke daerah, terutama bagi bank yang memiliki keterbatasan kantor unit di daerah. Sementara bagi lembaga *linkage* merupakan kesempatan untuk lebih banyak melayani pelanggan UKM yang selama ini belum mendapat pembiayaan karena keterbatasan modal.

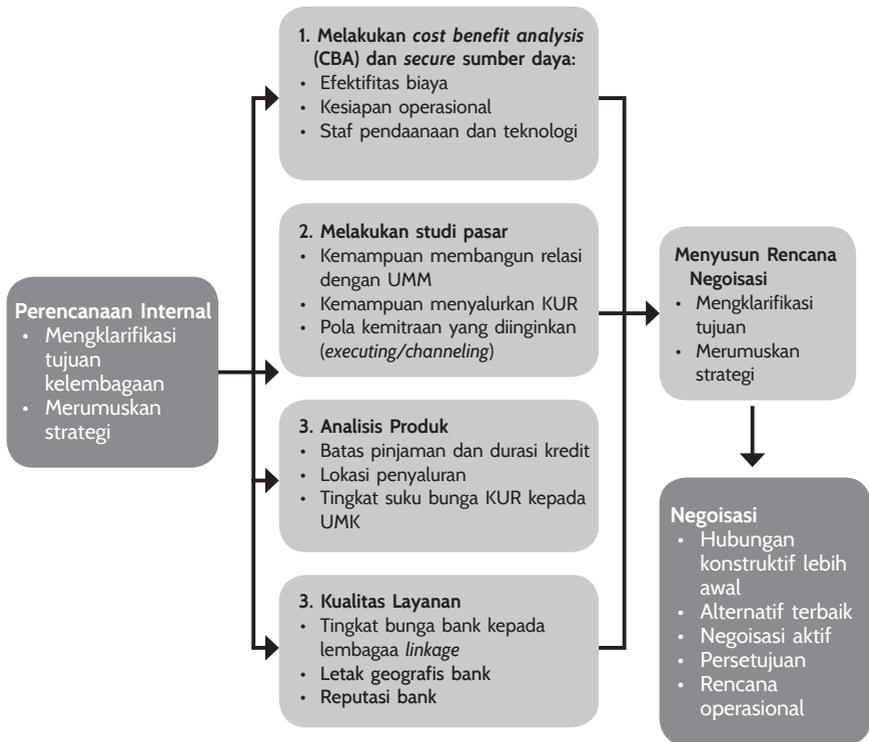
Meskipun banyak manfaat yang didapat, kelembagaan mikro dan masyarakat di sektor keuangan, ketika menjalankan program *linkage* KUR, harus melakukan perencanaan internal dan analisis yang matang agar tidak terjadi kredit macet. Adapun tahapan yang mesti dilakukan, antara lain, *pertama*, melakukan *cost benefit analysis* (CBA) dan memastikan kesiapan dari sumber daya yang dimiliki, hal ini dilakukan untuk mengukur kemampuan internal dari lembaga *linkage* sendiri. *Kedua*, melakukan studi pasar agar tambahan modal dalam bentuk KUR dapat disalurkan secara maksimal ke nasabah UKM. *Ketiga*, menganalisis data produk dan jasa, dalam hal ini lembaga *linkage* harus memahami *standard operating procedure* (SOP) KUR sendiri, misalnya batas maksimum peminjaman, target UKM yang memperoleh KUR atau spesifikasi UKM yang *feasible* tetapi belum *bankable*, wilayah penyaluran, dan durasi waktu pembiayaan KUR.

*Keempat*, menilai layanan bank yang akan dijadikan partner *linkage*, antara lain yang terkait dengan reputasi bank, wilayah kerja, dan tingkat suku bunga yang ditawarkan oleh bank. Lembaga *linkage* sebaiknya memilih bank yang berdomisili di daerah yang sama atau masih dalam satu kabupaten sebagai partner *linkage* agar mempermudah proses administrasi (lihat Gambar 6.4). Keempat tahapan tersebut perlu dilakukan oleh lembaga *linkage* agar proses strategi kemitraan yang dilakukan dengan bank pelaksana dapat berjalan maksimal.

Dari sisi bank pelaksana, penyaluran KUR kepada kelembagaan mikro di sektor keuangan dan kelembagaan masyarakat sebagai partner *linkage* harus lebih berhati-hati. Menurut Delfiner dan Peron (2007), beberapa persyaratan yang harus dimiliki oleh lembaga keuangan mikro (LKM) untuk mendapatkan pinjaman komersial dari bank, antara lain:

- 1) Mudah mendapatkan informasi kinerja keuangan yang dibuat oleh LKM.
- 2) Terbukti memiliki kemampuan untuk menerapkan *micro-finance best practices*.
- 3) Tata kelola dan praktik manajemen yang berfokus pada hasil.
- 4) Portofolio kredit berkualitas tinggi dengan kebijakan pencadangan yang tepat.
- 5) Tren kompromi kuat untuk efisiensi dan profitabilitas.
- 6) Harga produk sudah termasuk biaya pengiriman.
- 7) Sistem informasi yang menghasilkan laporan yang akurat dan tepat waktu.
- 8) Memiliki peringkat bagus yang dinilai oleh penilai profesional.
- 9) Memiliki prospek pertumbuhan yang bagus.

Sementara itu, menurut United Nations Capital Development Fund (2009), ada lima dasar yang bisa dijadikan patokan untuk membiayai LKM, yakni: (1) *outreach*, yaitu seberapa banyak klien yang bisa dilayani oleh LKM; (2) jumlah klien miskin yang terlayani; (3) kinerja LKM dalam menagih/mengumpulkan pinjaman; (4) keberlanjutan dari finansialnya, yang berarti kemampuan LKM dalam mengelola profit dan memperluas layanannya; dan (5) *efisiensi*, yaitu kemampuan LKM dalam mengendalikan biaya administrasinya.



Sumber: Diadaptasi dari USAID, 2009

**Gambar 9.4** Tahapan Perencanaan Lembaga *Linkage*

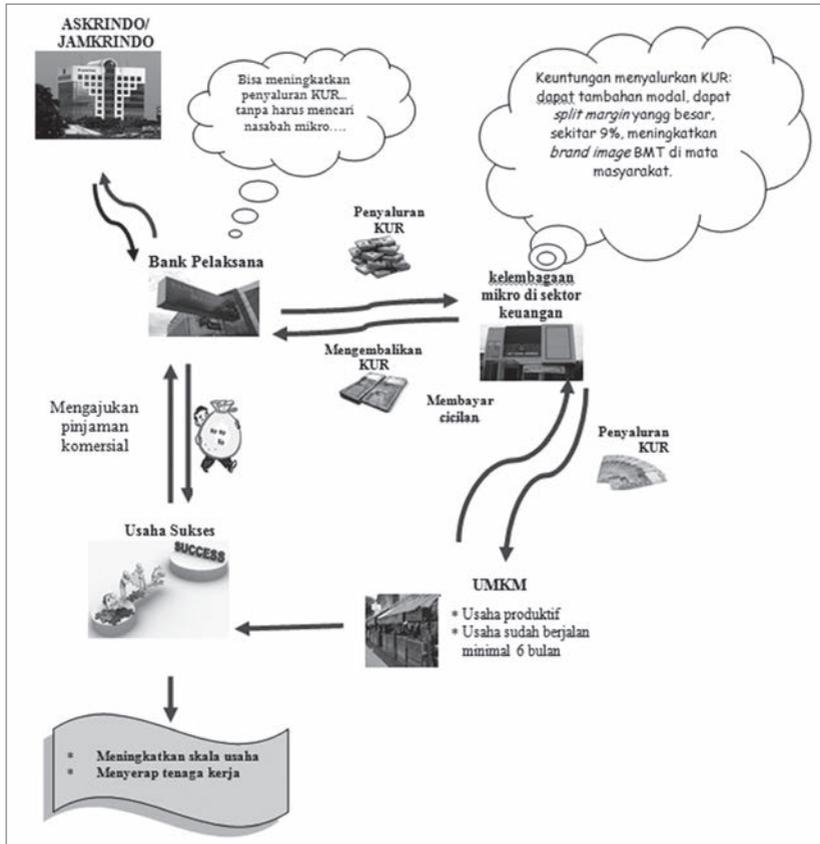
## Program *Linkage* Antara Bank Pelaksana dan LKM dalam Program KUR

Dari hasil temuan penelitian di beberapa daerah penelitian, belum banyak bank pelaksana yang telah melaksanakan program *linkage* (P2 Ekonomi LIPI, 2013 & 2014). Salah satu bank pelaksana yang cukup aktif menyalurkan KUR melalui program *linkage* adalah Bank Syariah Mandiri (BSM) di wilayah DIY dan NTB. Bentuk kemitraan yang dipilih umumnya pola *executing* karena hal ini dipandang cukup menguntungkan kedua belah pihak, yaitu BMT dan BSM. Bagi BSM, pola ini dapat meningkatkan

penyaluran KUR dengan risiko dan *cost* yang relatif kecil. Hal ini terjadi karena BMT mitra *linkage* menyediakan agunan penuh dan bertanggung jawab dalam pengembalian KUR, meskipun di sisi lain BSM harus kehilangan potensi margin yang cukup besar dibandingkan pemberian KUR mikro dan retail langsung kepada UMKM.

Dari sisi BMT, KUR dianggap dapat meningkatkan sumber pembiayaan BMT dan cukup *profitable* serta dapat meningkatkan *corporate image* yang baik kepada nasabah. Hal tersebut diungkapkan oleh salah satu narasumber dari BMT DIY (2013), yakni "... KUR cukup menguntungkan dengan adanya *split margin* sekitar 11%, di mana *rate margin* KUR dari BUS (Bank Umum Syariah) sekitar 13% per tahun, sementara BMT dapat menyalurkan kredit kepada UMK dengan tingkat bunga sekitar 22%...." Selain itu, KUR dapat meningkatkan *image* positif kepada nasabah karena lebih murah dibandingkan tingkat bunga kredit komersial dari BMT sendiri, yang sebesar 24%. Sementara itu, menurut narasumber dari BMT di Provinsi NTB, "...meskipun lebih menguntungkan jualan kredit komersial BMT sendiri dibandingkan jualan KUR, keberadaan KUR mampu meningkatkan jumlah nasabah yang terlayani kredit."

Pola *executing* lebih banyak dipilih oleh LKM karena memberikan keleluasaan yang besar dalam menyalurkan KUR kepada UMKM. Selain itu, penyaluran KUR dengan pola *executing* pada dasarnya merupakan pinjaman langsung kepada institusi sehingga kelembagaan mikro di sektor keuangan dapat mengatur strategi dalam mengoptimalkan keuntungan dengan mempertimbangkan ketentuan-ketentuan penyaluran KUR dan kondisi pasar. Namun, di sini diperlukan kesiapan manajemen dan SDM yang bagus dari kelembagaan mikro di sektor keuangan karena risiko dan tanggung jawab pengembalian KUR berada pada kelembagaan mikro di sektor keuangan. Implikasinya, hanya kelembagaan mikro di sektor keuangan yang memiliki performa bagus yang dapat memperoleh pinjaman KUR melalui pola *executing*.



Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2014

**Gambar 9.5** Mapping Proses Penyaluran KUR melalui Program Linkage dengan LKM

Dalam pelaksanaan di lapangan, BMT, baik di Provinsi DIY maupun di NTB, mensyaratkan adanya agunan fisik dalam pemberian kredit KUR terhadap nasabahnya sebagai proses edukasi bagi masyarakat, kecuali untuk pinjaman di bawah Rp 1 juta untuk nasabah BMT di NTB bisa menjadikan buku tabungannya sebagai agunan. Jadi, dengan *linkage*, dimungkinkan adanya *collateral* substitusi dalam penyaluran KUR. Adanya persyaratan agunan oleh BMT terhadap nasabah UMK dilatarbelakangi oleh

perilaku masyarakat yang kurang sungguh-sungguh mengembalikan pinjaman jika tidak ada agunan. Nilai jaminan yang ditetapkan oleh BMT lebih fleksibel minimal 50% dari jumlah kredit yang diberikan. Adapun nasabah yang berhak mendapatkan KUR adalah nasabah yang memiliki usaha minimal enam bulan sudah berjalan. Lebih jelasnya tentang alur pelaksanaan program KUR *linkage* dengan kelembagaan mikro di sektor keuangan dapat dilihat pada Gambar 9.5.

Meskipun program *linkage* KUR dipandang cukup menguntungkan bagi bank pelaksana (BSM) dan kelembagaan mikro di sektor keuangan (BMT), sebagian besar bank pelaksana, terutama di Bengkulu dan NTB, masih enggan melaksanakannya karena risiko penyaluran KUR kepada kelembagaan mikro di sektor keuangan tergolong tinggi. Selama ini, perbankan kesulitan memperoleh informasi tentang kelembagaan mikro di sektor keuangan dengan kinerja bagus yang dapat dijadikan sebagai lembaga *linkage*.

Dengan tidak adanya informasi yang komprehensif mengenai kemampuan bisnis kelembagaan mikro di sektor keuangan, perbankan menghadapi risiko yang sangat besar, terutama ketika pola *executing* yang dijadikan pilihan. Hal ini terjadi karena pertanggungjawaban melakukan pembayaran kembali sepenuhnya merupakan tanggung jawab kelembagaan mikro di sektor keuangan, bukan lagi di UMKM. Di Bengkulu, menurut salah seorang narasumber dari perbankan, "...kelembagaan mikro di sektor keuangan, terutama koperasi, yang bagus masih jarang dijumpai, kepengurusan koperasi sering berganti sebelum masa kepengurusannya habis sehingga menyulitkan bank untuk meminta pertanggungjawaban dari koperasi jika *linkage* dilakukan."

Hal lain yang menjadi kendala dalam membangun program *linkage* antara bank pelaksana dan kelembagaan mikro di sektor keuangan adalah masalah agunan. Salah satu syarat untuk menjadi lembaga *linkage* adalah kelembagaan mikro di sektor keuangan memiliki kemampuan menyediakan agunan yang nilainya minimal 100% dari jumlah pinjaman KUR, terutama untuk pola *executing*.

Persyaratan agunan penuh ini menyulitkan kelembagaan mikro di sektor keuangan karena sebagian besar kelembagaan mikro di sektor keuangan, khususnya koperasi tidak memiliki *collateral* yang memadai. Artinya, untuk pinjaman KUR sebesar Rp 500 juta, koperasi harus menyediakan agunan fisik biasanya berupa sertifikat tanah senilai besarnya kredit tersebut. Konsekuensinya, akibat ketidakmampuan untuk menyediakan agunan fisik tersebut, aset tanah milik salah satu pengurus koperasi digunakan sebagai jaminan kredit.

Sementara dari sisi lembaga *linkage* (koperasi dan BMT), suku bunga KUR dipandang masih cukup tinggi dibandingkan sumber pembiayaan lain, misalnya Lembaga Penyalur Dana Pemerintah (LPDP), dengan tingkat suku bunga 9%, sedangkan KUR sekitar 13% per tahun sehingga lebih memilih sumber dana lain yang lebih murah sebagai tambahan modal. Namun, beberapa koperasi masih tetap menjalankan KUR melalui program *linkage* untuk menjaga likuiditas usaha dan menjaga hubungan baik dengan pihak perbankan. Kelembagaan mikro di sektor keuangan terdorong untuk terus menjaga likuiditasnya, mengingat tingkat persaingan usaha yang semakin ketat tidak hanya dengan sesama kelembagaan mikro di sektor keuangan, tetapi juga dengan bank yang dengan gencar melakukan penetrasi pasar kredit mikro.

## **Sinergi Antara Program KUR dan PNPM Mandiri**

Sinergi antara bank pelaksana dan PNPM Mandiri dalam pelaksanaan program KUR pertama kali diluncurkan di DIY ditandai dengan adanya MoU antara BRI dan PNPM Perkotaan DIY pada Januari 2012. Dengan MoU tersebut, nasabah PNPM yang membutuhkan modal lebih besar dimungkinkan dapat mengakses KUR dari BRI melalui rekomendasi dari pengurus BKAD/BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) PNPM. Pada 2013, MoU tersebut mulai dijalankan oleh PNPM perkotaan DIY dengan motivasi ingin membantu meningkatkan permodalan UMK binaannya.

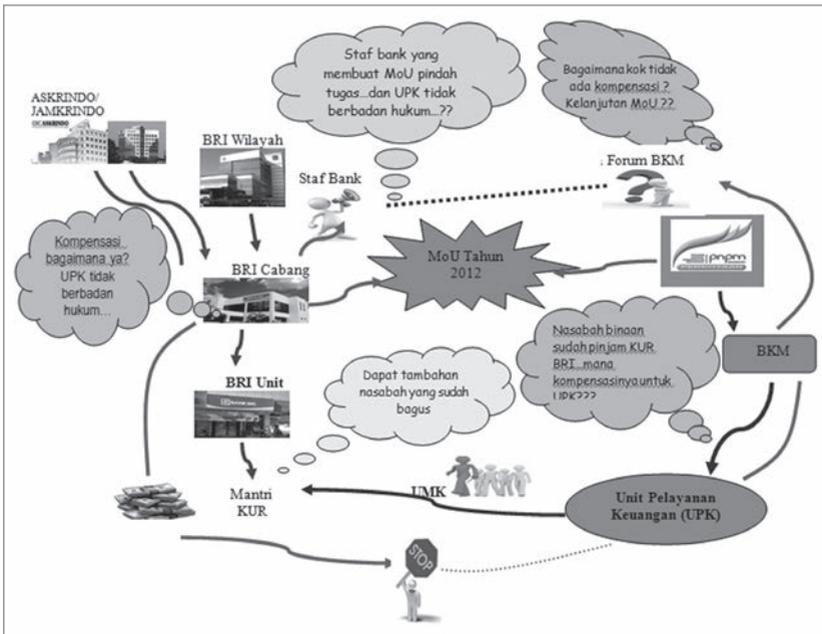
Seiring semakin berkembangnya usaha UMK binaan, jumlah permintaan pinjaman semakin besar, sementara UPK (Unit Pengelola Keuangan) PNPM memiliki keterbatasan dalam penyediaan dan penyaluran dana kepada UMK tersebut. Hal ini terjadi karena peraturan peminjaman di UPK PNPM mensyaratkan UMK binaan hanya dapat meminjam maksimal Rp3 juta selama maksimal empat kali peminjaman dengan catatan pengembalian lancar. Untuk itu, UMK binaan yang sudah berkembang dan mengajukan kredit di atas Rp3 juta akan dihubungkan dengan BRI untuk mendapatkan KUR. Hal lain yang mendorong PNPM Perkotaan di Kabupaten Bantul-DIY untuk membantu menyalurkan KUR kepada UMK binaannya adalah keterbatasan agunan. Banyak UMK binaan PNPM Mandiri yang belum memiliki agunan. Dengan adanya kerja sama antara PNPM perkotaan dan BRI, UMK binaan PNPM tidak memerlukan jaminan, cukup dengan adanya rekomendasi dari BKAD atau BKM PNPM.

Dalam perjalanannya, narasumber dari PNPM perkotaan mengungkapkan bahwa MoU antara BRI dan PNPM Mandiri Perkotaan ini bukan bentuk kerja sama, melainkan lebih tepatnya membantu menyalurkan. Hal ini terjadi karena BKM tidak mendapatkan manfaat finansial dari bank pelaksana dalam proses penyaluran KUR tersebut. Meskipun MoU sudah diimplementasikan, PNPM memandang hanya bank pelaksana yang diuntungkan dengan adanya *linkage* program tersebut karena UMK binaan difasilitasi untuk mendapatkan KUR adalah mereka yang memiliki tingkat pengembalian kredit yang baik. Karena itu, sangat kecil kemungkinan BRI akan menghadapi risiko kredit macet.

Namun, PNPM melihat tidak ada kompensasi balik dari bank pelaksana terhadap PNPM, baik dalam bentuk materi maupun immateri, seperti pelatihan-pelatihan dan pembinaan terhadap UMK binaan PNPM. Padahal selama ini PNPM sudah melakukan pembinaan cukup lama terhadap UMK yang menjadi nasabah tersebut. Narasumber lain dari PNPM perkotaan DIY mengungkapkan:

“...pada awalnya MoU antara BRI dan PNPM perkotaan DIY dalam menyalurkan KUR didasari oleh prinsip saling menguntungkan, yakni BRI memperoleh nasabah KUR yang tertib dalam membayar angsuran dan PNPM dapat membantu binaannya memperoleh KUR tanpa agunan serta dapat mengakses CSR BRI.... Namun, meskipun sudah membantu menyalurkan KUR, CSR yang dijanjikan belum pernah didapat”.

Padahal, sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Biggs dalam Isoraite (2009), salah satu faktor yang menentukan keberhasilan sebuah aliansi kemitraan adalah adanya pembagian risiko dan *reward* yang sesuai. Dalam aliansi kemitraan penyaluran KUR ini, UPK PNPM Mandiri memiliki kewajiban mencari nasabah UMKM binaan yang *feasible* tetapi *unbankable* untuk mendapatkan KUR dari BRI. Lalu, ketika ada UMKM yang mengalami



Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2014

**Gambar 9.6** Mapping Permasalahan Program *Linkage* Antara BRI dan PNPM Mandiri

gagal bayar, PNPM turut menanggung risiko dengan cara berperan aktif membantu BRI menagihkan cicilan nasabah yang tersendat, tetapi tidak mendapatkan *reward* sama sekali dari BRI, bahkan dalam bentuk CSR. Dengan tidak adanya *reward* yang sesuai dari BRI kepada UPK PNPM Mandiri, kemitraan yang sudah berjalan selama satu tahun lebih menjadi terancam karena salah satu pihak tidak merasa diuntungkan.

Sementara itu, jika ada *reward* yang diberikan oleh BRI kepada PNPM Mandiri, narasumber dari PNPM Perdesaan mengungkapkan bahwa "...timbang balik dari bank pelaksana KUR terhadap PNPM sebaiknya dalam bentuk dana, karena dana ini nantinya dapat digunakan untuk *supporting* para peminjam, melakukan pendampingan, dan pengadministrasian di bawah Badan Kerja Sama Antar-Desa (BKAD). Jumlah sumber daya yang dimiliki oleh BKAD saat ini tidak cukup mampu untuk melakukan pembinaan secara lebih intens terhadap nasabah karena jumlah peminjam sangat banyak dan perlu didatangi terus-menerus untuk dibina dan diarahkan."

Ungkapan di atas cukup beralasan karena selama ini pembinaan hanya dilakukan oleh BKAD sebulan sekali. Oleh karena itu, adanya dukungan materi dan immateri dari bank pelaksana sebagai balas jasa penyaluran nasabah KUR akan sangat membantu proses pembinaan. Pembinaan ini sangat penting untuk meningkatkan kualitas bisnis UMK binaan PNPM mandiri sehingga memiliki kelayakan bisnis (*feasible*) untuk menjadi debitur KUR. Harus diakui, pembinaan UMK bukanlah pekerjaan yang mudah, seperti diungkapkan oleh narasumber dari BKM DIY, "...pada awalnya peminjaman UMK dimulai dari Rp 500 ribu, kemudian Rp1 juta jika nasabah bagus, dan kemudian dipinjami maksimal Rp3 juta..." Proses pembinaan ini membutuhkan kesabaran yang luar biasa dari para pengurus UPK PNPM. Alur sinergi program KUR BRI dengan PNPM Mandiri dapat dilihat di Gambar 9.6.

Menurut Isoraite (2009), diperlukan manajemen senior/ke-terlibatan *champion* dalam membangun aliansi kemitraan. Dalam

hal aliansi kemitraan KUR antara BRI dan PNPM Mandiri, yang memiliki manajemen senior dan juga menjadi *champion* adalah BRI. Selama ini yang menjadi keterbatasan PNPM Mandiri dalam membina UMKM adalah SDM yang paham terhadap *microfinance*. Di sini perlu ada peran aktif dari BRI dalam membina PNPM mandiri, khususnya dalam hal pembangunan SDM, baik melalui kegiatan magang maupun pelatihan-pelatihan. Dengan adanya SDM PNPM Mandiri yang bagus, proses pembinaan UMKM diharapkan bisa dilakukan dengan lebih efisien dan masif sehingga akan semakin banyak UMK *feasible* yang bisa mendapatkan KUR dari BRI. Namun, hal tersebut belum dilakukan oleh BRI terhadap PNPM Mandiri sebagai mitra aliansinya dalam menyalurkan KUR.

Dengan permasalahan yang ada, sejak 2014 ada beberapa Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang tidak mau membuka data UMK binaanya kepada bank pelaksana (BRI) untuk mendapatkan pembiayaan dari program KUR. Menurut narasumber dari PNPM Mandiri, "...MoU antara BRI dan PNPM Mandiri perkotaan di Bantul sejak awal terkesan cenderung dipaksakan, dan salah satu pihak merasa berada di atas... padahal dalam sebuah kemitraan seharusnya sejajar dan saling menguntungkan. Selain itu, paparan dalam MoU sifatnya masih sangat umum, tidak tercantum titik kesepakatan riil antara PNPM Perkotaan DIY dan BRI." Adapun salah satu sumber dari BKM di DIY menyatakan, "...ketidakbersediaan beberapa BKM membuka data ada kemungkinan disebabkan, antara lain, kebutuhan modal nasabah BKM belum lebih dari Rp3 juta, kemudian turunan dari MoU belum jelas. Ketidajelasan tersebut membuat beberapa UPK PNPM merasa keberatan melepas nasabahnya karena sudah lama membina kemudian dilepas ke bank tanpa mendapatkan kompensasi apa pun, padahal operasional UPK didapat dari keuntungan meminjamkan dana ke nasabah tersebut."

Upaya pembuatan MoU turunan yang menyertakan adanya hak yang bisa didapat oleh PNPM ketika menyalurkan nasabah

binaannya ke program KUR sebenarnya sudah pernah dibahas dengan pihak BRI. Dalam draf MoU, akan termuat manfaat finansial yang bakal dapat diterima oleh PNPM Mandiri melalui BKM atau UPK. Namun, manfaat tersebut belum pernah terealisasi. Seperti diungkapkan oleh Ketua Forum BKM DIY, "...dari suku bunga KUR sebesar 1,025%, sekitar 0,025% margin tingkat bunga tersebut akan diberikan kepada UPK BKM untuk imbal jasa pembinaan nasabahnya. Namun, sampai Juni 2014, tidak ada tindak lanjutnya karena staf BRI yang terlibat dalam proses pembuatan MoU tidak bertugas lagi di BRI DIY."

Di lain pihak, BRI selama ini tidak bersedia membayar *fee* atau memberikan *split margin* secara resmi ke PNPM Mandiri karena hal ini akan melanggar peraturan yang ada. BRI juga menghadapi kendala untuk menjadikan PNPM Mandiri sebagai lembaga *linkage* secara formal karena UPK-PNPM belum berbadan hukum seperti yang tertuang dalam SOP penyaluran KUR. Berdasarkan pada Peraturan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Nomor KEP-01/D.I.M.EKON/01/2010 tentang standar operasional dan prosedur (SOP) pelaksanaan KUR, lembaga yang dapat dijadikan sebagai lembaga *linkage* program KUR, antara lain, adalah koperasi primer (unit simpan pinjam koperasi, koperasi simpan pinjam), koperasi sekunder, BMT, BPR/BPRS, lembaga keuangan nonbank, dan kelembagaan mikro di sektor keuangan.

Salah satu wacana agar PNPM dapat menjadi lembaga *linkage* program KUR adalah menjadikan salah satu unit/badan yang ada di PNPM sebagai kelembagaan mikro di sektor keuangan. Kelembagaan mikro di sektor keuangan atau lembaga keuangan mikro (LKM) dianggap sebagai lembaga yang paling memungkinkan dibentuk oleh PNPM mandiri karena, selain untuk mencari keuntungan, di dalamnya ada unsur pemberdayaan. Hal ini cukup potensial karena, sesuai dengan tujuan pendirian kelembagaan mikro di sektor keuangan menurut UU Nomor 1 Tahun 2013, lembaga keuangan mikro adalah lembaga yang khusus didirikan

untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat. Ada beberapa syarat yang mesti dipenuhi kelembagaan mikro di sektor keuangan dan UPK-PNPM agar dapat menjadi lembaga keuangan mikro, yaitu berbadan hukum, baik dalam bentuk koperasi maupun PT, memiliki permodalan, dan mendapatkan izin usaha. Dengan menjadi LKM, kelembagaan kemasyarakatan seperti PNPM Mandiri, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UU Nomor 1 Tahun 2013, memiliki kewajiban membuat laporan keuangan setiap empat bulan atau laporan lainnya yang ditetapkan dalam peraturan OJK dan wajib mengumumkannya dalam rangka menerapkan prinsip keterbukaan. Hal tersebut sejalan dengan teori yang dikemukakan Delfiner dan Peron (2007), yakni LKM harus memiliki informasi kinerja keuangan yang mudah didapat serta memiliki laporan yang akurat dan tepat waktu.

Selain itu, badan hukum memiliki arti yang sangat penting untuk sebuah lembaga karena, *Pertama*, dengan memiliki badan hukum, berarti UPK-PNPM memiliki legalitas hak dan kewajiban sebagai subjek hukum. *Kedua*, kredibilitas lembaga tersebut akan lebih terjamin dan eksistensinya diakui secara hukum (tidak fiktif). *Ketiga*, sebagai badan hukum, UPK-PNPM akan dapat meningkatkan kepercayaan, baik dari klien maupun investor, termasuk bank pelaksana akan lebih percaya menyalurkan KUR, transaksi kredit akan memiliki legalitas lebih jelas sehingga meminimalkan risiko. Sampai saat ini, semua UPK-PNPM Mandiri yang ada belum berbadan hukum, hanya sebagai unit pelaksana dari BKAD yang bekerja berlandaskan pada (SOP) yang telah ditentukan.

Lebih jauh, menurut Ketua Forum BKM DIY, "...sebenarnya program *linkage* KUR, baik dalam pola *executing* maupun *channeling*, dimungkinkan untuk dapat dilakukan melalui BKM yang memiliki dasar hukum, seperti akta notaris. Namun, jika dengan UPK secara langsung tidak memungkinkan karena UPK merupakan bentukan BKM yang tidak memiliki dasar hukum." Ada dua pola *linkage* yang bisa dijadikan pilihan ketika UPK menjadi

lembaga *linkage*, yaitu *channeling* dengan risiko yang rendah dan *executing* dengan risiko yang ditanggung oleh bank pelaksana.

Dari sisi UPK-PNPM, pola *channeling* lebih tidak berisiko karena penyaluran langsung dan tanggung jawab pengembalian berada di pihak UMK kepada bank pelaksana. Dalam hal ini, UPK-PNPM hanya akan memperoleh *fee* dari bank pelaksana. Sementara pola *executing* lebih berisiko bagi UPK-PNPM karena mereka harus menanggung risiko kredit macet meskipun memiliki keleluasaan dalam menyalurkan KUR terhadap nasabahnya. UPK PNPM juga memiliki otoritas untuk lebih memprioritaskan penyaluran KUR kepada nasabah binaannya dan memperoleh split margin yang lebih besar.

Hal yang sangat penting untuk dipersiapkan dalam mengembangkan program *linkage* adalah aspek kualitas SDM. Kualitas SDM yang paham tentang bisnis keuangan mikro merupakan faktor kunci keberhasilan penyaluran KUR. Kemampuan bisnis keuangan mikro sangat penting untuk menyeleksi dan menentukan UMK yang layak untuk dibiayai oleh KUR dan bertanggung jawab dalam pengelolaan kredit yang telah disalurkan. Namun, realitas di lapangan, banyak pengurus UPK-PNPM yang kurang memiliki kemampuan dalam mengelola bisnis keuangan mikro. Selain SDM, dana yang dimiliki oleh PNPM terbatas. Padahal, syarat menjadi lembaga keuangan mikro, di antaranya, adalah harus memiliki modal usaha. Jika pengumpulan modal usaha dalam bentuk koperasi tidak memungkinkan bagi PNPM di suatu daerah, alternatifnya adalah dengan berbadan hukum perseroan terbatas (PT); dalam hal ini PNPM mengumpulkan modal dengan menjual saham dan PNPM sebagai salah satu pemegang sahamnya.

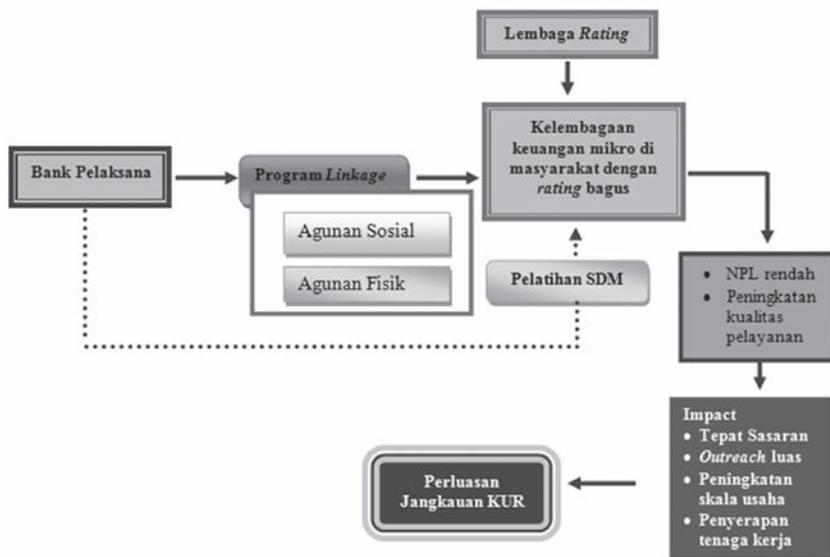
Namun, masih ada beberapa kekhawatiran ketika UPK-PNPM berubah menjadi kelembagaan mikro di sektor keuangan, antara lain akan hilangnya nilai-nilai pemberdayaan dan musyawarah yang ada dalam UPK. Padahal nilai sosial ini merupakan landasan yang telah dibangun cukup lama, sebagaimana yang

diungkapkan oleh narasumber dari PNPM perdesaan DIY, “...jika UPK menjadi lembaga keuangan mikro, kepemilikan aset UPK menjadi dipertanyakan... Hal ini telah mengeluarkan UPK dari relnya, yaitu pemberdayaan dan partisipasi publik. Oleh karena itu, yang sebaiknya menjadi lembaga *linkage* adalah BKAD, yang merupakan mandataris masyarakat kecamatan dan memiliki AD/ART, bukan dengan UPK merupakan bentukan BKAD.”

Namun, terdapat pilihan alternatif lain untuk menjaga nilai-nilai pemberdayaan dan musyawarah dalam PNPM. Dalam hal ini, sebaiknya dibentuk lembaga baru di luar UPK yang khusus menangani KUR, sebagaimana diungkapkan oleh narasumber dari PNPM Perdesaan DIY (2013), “...sebagian surplus yang ada dari hasil PNPM Mandiri dapat dikumpulkan untuk membentuk lembaga keuangan mikro sebagai pengembangan, salah satunya kerja sama dengan KUR dengan tidak mengubah yang sudah ada dari hasil PNPM. Pendirian lembaga keuangan mikro tersebut harus disepakati oleh masyarakat dengan mekanisme dan pendekatan bisnis, berbeda dengan UPK yang pendekatannya pemberdayaan dan musyawarah.”

### **Konseptualisasi Model Penguatan Program *Linkage* KUR**

Gambar 9.7 memformulasikan model konseptual dalam upaya memperkuat program *linkage* KUR. *Pertama*, dalam membangun program *linkage* KUR perlu ada lembaga *rating* yang menilai kinerja dari kelembagaan mikro dan masyarakat di sektor keuangan yang bisa dijadikan acuan oleh bank pelaksana dalam memilih partner lembaga *linkage* KUR. Adanya lembaga *rating* tidak hanya memudahkan dan menghilangkan *asymmetric information* bank pelaksana terhadap lembaga keuangan mikro dalam penyaluran KUR, tetapi juga bisa membantu pemerintah dalam memetakan kelembagaan mikro dan masyarakat di sektor keuangan yang bisa dijadikan partner dalam penyaluran program kredit atau bantuan lainnya. Misalnya, kelembagaan mikro sektor keuangan yang



Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2014

**Gambar 9.7** Model Konseptual Program *Linkage* KUR

memiliki peringkat bagus dengan tingkat efisien dan profitabilitas tinggi bisa dijadikan sebagai partner dalam penyaluran program kredit yang sifatnya komersial, seperti KUR. Sementara kelembagaan mikro yang kinerjanya sedang, tingkat efisiensi tinggi, tetapi kurang bisa menghasilkan profit, bisa dijadikan partner dalam menyalurkan program kredit yang semi-komersial, misalnya LPDP atau CSR dari BUMN.

*Kedua*, dengan adanya program *linkage* dalam penyaluran KUR, selain agunan fisik, dimungkinkan adanya *collateral* substitusi berupa surat rekomendasi dari kelembagaan masyarakat, seperti dari pengurus PNPM Mandiri atau dari pemuka adat/agama sebagai basis untuk menilai karakter nasabah. Dalam kredit, karakter merupakan faktor yang sangat penting untuk menghindari terjadinya *moral hazard* karena ada sebagian masyarakat yang masih menganggap KUR merupakan bantuan yang tidak perlu dikembalikan. Maka, upaya untuk menyeleksi agar NPL

lembaga mikro keuangan dan bank tidak tinggi, salah satunya, adalah dengan adanya *collateral* substitusi atau nonfisik tersebut.

*Ketiga*, sebaiknya bank pelaksana, selain menyalurkan dana, memberikan pelatihan-pelatihan tentang bisnis keuangan mikro dan magang kepada SDM kelembagaan mikro di sektor keuangan, terutama staf yang mengurus kredit mikro dan juga magang. Hal tersebut, selain dapat meningkatkan kemampuan kelembagaan mikro di sektor keuangan dalam mengelola dana KUR, membantu bank meminimalkan risiko karena dananya bisa dikelola secara profesional.

Dengan adanya lembaga *rating*, pelatihan bisnis keuangan mikro terhadap SDM koperasi dan BMT serta adanya *collateral*, baik fisik maupun substitusi, diharapkan akan menurunkan risiko penyaluran KUR dari sisi perbankan ataupun lembaga *linkage*. Pada saat NPL KUR rendah, kelembagaan *linkage* dapat berkonsentrasi meningkatkan kualitas pelayanannya kepada UMK. Dari sisi bank pelaksana, dengan NPL dari program *linkage* yang rendah, bank pelaksana akan lebih terdorong untuk menyalurkan dananya lebih besar melalui *linkage* kepada kelembagaan mikro lainnya. Hal tersebut akan semakin memperluas jangkauan KUR kepada UMK, terutama yang membutuhkan pembiayaan di bawah Rp 5 juta, yang selama ini menjadi target penerima kredit dari kelembagaan mikro di sektor keuangan. Dengan demikian, diharapkan akan terjadi peningkatan skala usaha dari UMK serta adanya penyerapan tenaga kerja. Lalu, dalam jangka panjang, diharapkan terjadi penanggulangan kemiskinan, terutama terhadap UMK.

## **Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

Bab ini telah menganalisis program *linkage* antara bank pelaksana dan kelembagaan keuangan mikro dan PNPM Mandiri atau kelembagaan masyarakat dalam penyaluran KUR kepada UMK. Sebenarnya program *linkage* ini merupakan salah satu cara yang

efektif dalam meningkatkan penyaluran dan memperluas jangkauan KUR kepada UMK dengan kebutuhan pembiayaan skala mikro.

Namun, studi ini menemukan bahwa program *linkage* KUR antara bank pelaksana dan kelembagaan keuangan mikro (koperasi dan BMT) serta PNPM Mandiri (kelembagaan simpan-pinjam) belum banyak terbangun. Ada beberapa hal yang menjadi kendala, antara lain perbankan selama ini mengalami kesulitan memperoleh informasi tentang kelembagaan mikro di sektor keuangan yang memiliki kinerja yang bagus. Dengan tidak adanya informasi yang cukup komprehensif tentang kelembagaan mikro di sektor keuangan, risiko yang dihadapi oleh perbankan cukup besar.

Dari sisi kelembagaan keuangan mikro, kendala utama dalam menjalin kemitraan strategis dengan bank pelaksana dalam penyaluran KUR adalah, *pertama*, banyak koperasi dan BMT tidak memiliki *collateral* yang memadai untuk dijadikan agunan KUR. Padahal, dalam persyaratan penyaluran program *linkage* KUR, terutama dengan pola *executing*, bank pelaksana mensyaratkan adanya *collateral* yang nilai nominalnya minimal sama dengan jumlah KUR yang akan disalurkan. Di beberapa koperasi/BMT yang memang sangat membutuhkan tambahan modal pada akhirnya menjadikan aset milik salah satu pengurus (ketua koperasi) sebagai *collateral*.

*Kedua*, suku bunga KUR dipandang masih tinggi dibandingkan sumber pembiayaan lainnya. Misalnya, penyalur kredit kepada koperasi oleh lembaga pengelola dana bergulir (LPDP) menetapkan tingkat bunga sebesar 9% lebih rendah daripada tingkat bunga KUR, yaitu sekitar 13% per tahun. Kondisi ini mengakibatkan sebagian kelembagaan mikro di sektor keuangan lebih memilih sumber pembiayaan lain yang lebih murah karena tingkat persaingan yang cukup ketat.

Sementara itu, yang menjadi permasalahan PNPM Mandiri sebagai salah satu lembaga kemasyarakatan yang melakukan MoU KUR dengan BRI masih terhambat oleh bentuk dasar hukum

lembaga PNPM Mandiri. Padahal, syarat untuk menjadi lembaga *linkage* adalah memiliki bentuk hukum yang jelas. Kondisi tersebut berimplikasi terhadap tidak adanya *fee* atau *split margin* yang diterima PNPM Mandiri dari BRI ketika menyalurkan binaan UMK-nya untuk mendapatkan KUR karena BRI beralih tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk memberikan *fee* kepada PNPM mandiri. Dengan tidak adanya *fee* atau *split margin* dari BRI, UPK PNPM Mandiri merasa dirugikan karena mereka kehilangan nasabah bagus untuk disalurkan ke KUR, padahal untuk membina UMK memerlukan tenaga dan waktu yang cukup lama. Apabila ada *reward* yang jelas dari BRI, rencananya akan digunakan untuk peningkatan kuantitas dan kualitas SDM dari UPK PNPM Mandiri sehingga pembinaan UMK dapat dilakukan dengan lebih masif dan intensif.

Berdasarkan pada permasalahan *linkage* KUR tersebut di atas, ada beberapa rekomendasi kebijakan yang perlu untuk dilakukan: *Pertama*, perlu adanya *rating* informasi tentang kelembagaan mikro dan masyarakat di sektor keuangan. Hal tersebut, di satu sisi, akan memudahkan perbankan menyeleksi kelembagaan mikro di sektor keuangan yang akan dibiayai, sedangkan di sisi yang lain kelembagaan mikro di sektor keuangan akan terdorong untuk meningkatkan kualitas kinerjanya jika ingin mendapatkan pembiayaan dari perbankan. *Rating information* ini bisa dilakukan oleh OJK ataupun lembaga lain yang ditunjuk oleh pemerintah.

*Kedua*, kemitraan yang dibangun antara bank pelaksana dan kelembagaan mikro atau masyarakat di sektor keuangan tidak hanya dalam hal *financial*, tetapi juga kemitraan dalam peningkatan SDM kelembagaan mikro di sektor keuangan melalui pendidikan dan pelatihan. Dengan SDM kelembagaan mikro dan masyarakat di sektor keuangan yang andal dan memahami *microfinance*, penyaluran KUR akan lebih tepat sasaran dan risiko dapat diminimalkan sehingga NPL rendah. Hal tersebut akan mendorong bank untuk lebih meningkatkan penyaluran KUR melalui lembaga *linkage*. Dengan demikian, akan semakin luas jangkauan KUR

dan semakin banyak UMK yang menerima KUR sehingga terjadi meningkatkan skala usaha dan diharapkan tujuan KUR, yaitu pengentasan masyarakat dari kemiskinan, dapat tercapai.

## Daftar Pustaka

- Delfiner, Miguel, & Peron, Silvana. (2007). *Commercial banks and microfinance*. Diunduh dari <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/invest/bco-scomymicrofi.pdf> pada 12 November 2015.
- Douma, M. U. (1997). *Strategic alliances: Fit or failure*, (Tesis Doktor) University of Twente, Belanda.
- Dussauge, P., & Garrette, B. (1995). Determinants of success in international strategic alliances: Evidence from the global aerospace industry. *Journal of International Business Studies*, 26, 505–530.
- Das, T. K., & Teng, B. S. (1998). Resource and risk management in strategic alliance making process. *Journal of Management*, 24(1), 21–42.
- Guntz, Sarah. (2010). *Sustainability and profitability of microfinance institutions*. Nuremberg: Center for Applied International Finance and Development (CAIFD), University of Nuremberg.
- Issoraite, Margarita. (2009). Importance of strategic alliances in company's activity. *Journal of Intellectual Economics*, 1(5), 39–46.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2010). *Keputusan Menteri No: KEP-01/D.I.M.EKON/01/2010 tentang standar operasional dan prosedur (SOP) pelaksanaan KUR*. Jakarta.
- Mockler R. J. (1999). *Multinational strategic alliances*. New Jersey: Wiley.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2013). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang lembaga keuangan mikro dan pelaksanaannya*. Jakarta.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2014). *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan nomor /Pojk.05/2014 tentang pembinaan dan pengawasan lembaga keuangan mikro*. Jakarta.

- Pellicelli, A. C. (2003). *Strategic alliances*. Makalah dipresentasikan pada EADI Workshop Clusters and Global Value Chains in The North and The Third World, pada 30–31 Oktober 2003.
- PNPM Mandiri. (2014). *Komponen program*. Diunduh dari [http://www.pnpm-mandiri.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=42&Itemid=269](http://www.pnpm-mandiri.org/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=269) pada 12 November 2015.
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). (2014). *Program kredit usaha rakyat (KUR)*. Diunduh 27 Oktober 2016 dari <http://www.tnp2k.go.id/id/tanya-jawab/klaster-iii/program-kredit-usaha-rakyat-kur/>.
- United States Agency for International Development (USAID). (2009). *Case study: Bank-microfinance alliances: FINCA's pilot program for prepaid cards in Mexico*. Diunduh dari <https://www.microlinks.org/sites/microlinks/files/resource/files/FINCA%20Pilot%20Program%20for%20Prepaid%20Cards%20in%20Mexico.pdf> pada 10 November 2015.
- United Nations Capital Development Fund (UNCDF). *Core performance indicator for microfinance*. Diunduh dari <http://www.uncdf.org/sites/default/files/Documents/indicators.pdf> pada 10 November 2015.



# Manfaat Program KUR dari Persepsi Rumah Tangga Penerima: Studi Kasus di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Bengkulu

Oleh: Rita Pawestri, Bahtiar Rifai, dan  
Agus Eko Nugroho

Secara empiris, pengaruh program kredit mikro terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin masih terus menjadi perdebatan. Menurut O'Dell (2010), pengaruh program kredit mikro terhadap peningkatan konsumsi dan kegiatan bisnis masyarakat miskin tidak selalu berkorelasi dengan penurunan tingkat kemiskinan. Johnson & Arnold (2011) mempertegas bahwa keterbatasan dampak positif ini terkait dengan rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam berbagai program kredit mikro akibat berbagai faktor, termasuk aspek sosial, ekonomi, budaya, dan lingkungan bisnis.

Menurut Morduch (2006), dalam skala global, hanya sekitar 30% masyarakat miskin yang mampu mengakses kredit program. Rendahnya kepemilikan aset dan pengetahuan kelompok masyarakat ini menjadi penghambat kemampuan mereka untuk berpartisipasi dalam berbagai program kredit mikro (Data, 2004; Coleman, 2002; Nugroho, 2011). Dalam konteks Indonesia, Nugroho dkk. (2011) menyebutkan bahwa kelompok miskin kesulitan untuk mengakses skim kredit mikro dari program PNPM Mandiri karena desain program cenderung membatasi kelompok miskin tersebut.

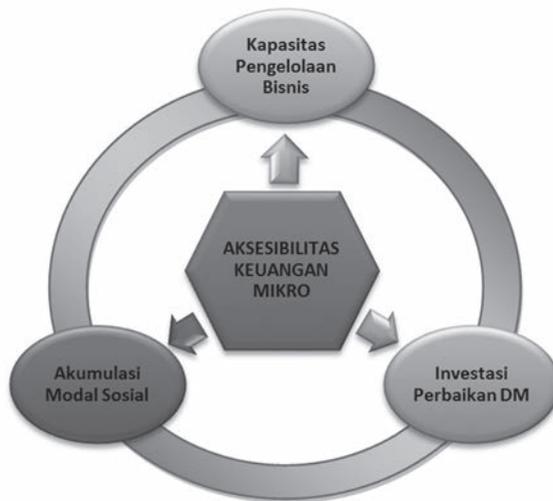
Di sisi lain, program kredit mikro memberikan dampak positif terhadap masyarakat miskin melalui akselerasi aset dan mempertahankan tingkat konsumsi rumah tangga sebagai respons terhadap gangguan eksternal (*external shocks*). Begitu juga hasil studi tentang program KUR oleh Kementerian Koperasi dan UMKM di Kalimantan Selatan, Jawa Barat, Jawa Timur, Sulawesi Utara, dan Sumatera Utara, menyebutkan bahwa program KUR berdampak positif terhadap UMKM ditinjau dari kegiatan usaha, pemanfaatan tenaga kerja, perkembangan aset, dan peningkatan omzet (Kementerian Koperasi dan UMKM, 2009, 94–96).

Mencermati pro-kontra terhadap dampak kredit program bagi masyarakat, terutama kelompok miskin dan berpendapatan rendah, bab ini bertujuan menganalisis bagaimana dampak KUR terhadap kinerja UMKM, khususnya pada peningkatan skala usaha, profitabilitas, akses pemasaran, dan bahan baku. Berbeda dengan kajian yang dilakukan oleh Kementerian Koperasi dan UKM (2009), studi ini menggunakan metode analisis komparasi antara penerima dan non-penerima program KUR. Data yang dianalisis diperoleh melalui penyebaran kuesioner di wilayah Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Bengkulu. Kuesioner tersebut disebarkan ke 120 responden dengan membagi proporsi yang sama antara responden penerima KUR dan non-penerima KUR. Selanjutnya, pembahasan dalam bab ini adalah menyajikan pendahuluan, mengupas kerangka teori, selanjutnya mengupas hasil analisis, dan bagian akhir dari bab ini menyajikan kesimpulan dan saran.

## **Manfaat Aksesibilitas Kredit terhadap Masyarakat Miskin**

Tujuan terpenting pengembangan keuangan mikro adalah bagaimana aksesibilitas masyarakat miskin dan berpendapatan rendah pada jasa keuangan (*financial services*) mampu meningkatkan kapasitas mereka dalam mengelola UMKM serta mendukung kualitas sumber daya manusia (pendidikan anak) dan akumulasi modal sosial, seperti memperkuat jejaring sosial dan bisnis (Ledgerwood dkk., 2013). Singkatnya, kemampuan mengakses keuangan mikro akan meningkatkan kualitas hidup (*livelihood*), baik dari sisi ekonomi maupun sosial masyarakat miskin dan berpendapatan rendah. Gambar 10.1 menunjukkan bagaimana aksesibilitas pada keuangan mikro akan memberikan kesempatan yang lebih besar bagi masyarakat miskin dan berpendapatan rendah dalam mengembangkan UMKM yang mereka miliki. Keberhasilan dalam pengembangan UMKM tersebut akan mengamankan arus pendapatan rumah tangga sebagai aspek penting dalam kesejahteraan mereka. Bila peningkatan pendapatan tidak dibarengi dengan perilaku konsumtif, akumulasi tabungan dapat dilakukan. Akumulasi tabungan ini selanjutnya akan memperkuat ketahanan keuangan rumah tangga terhadap kemungkinan gangguan eksternal, seperti sakit, kematian, dan gagal panen.

Kemampuan mengakses keuangan mikro juga akan memperkuat kemampuan rumah tangga miskin dan berpendapatan rendah untuk meningkatkan kualitas SDM melalui investasi pendidikan anak. Holvoet (2004) menyebutkan bahwa aksesibilitas terhadap keuangan mikro mendorong keinginan keluarga miskin untuk meningkatkan pendidikan anak di India. Sementara itu, aksesibilitas terhadap keuangan mikro berpotensi meningkatkan akumulasi modal sosial melalui peningkatan jejaring social dan bisnis. Nugroho (2011) menunjukkan bahwa aksesibilitas pada keuangan mikro mendorong rumah tangga untuk terlibat aktif dalam organisasi bisnis ataupun frekuensi berinteraksi dengan kerabat. Perlu dikemukakan bahwa ketiga manfaat ini saling terkait satu sama lain, yakni peningkatan kapasitas pengelolaan bisnis akan



**Gambar 10.1** Tiga Manfaat Aksesibilitas Masyarakat Miskin terhadap Keuangan Mikro

memperkuat arus pendapatan yang penting untuk mendukung kualitas SDM. Seperti banyak diketahui, peningkatan kualitas pendidikan, selain sebagai faktor penting dalam pengelolaan bisnis, juga memiliki implikasi positif terhadap akumulasi modal sosial melalui jejaring bisnis dan sosial. Akumulasi modal sosial melalui jejaring bisnis akan membantu pengelolaan bisnis melalui perluasan jaringan pemasaran.

Oleh karena itu, sangat beralasan mengapa pemerintah di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, sangat mendukung pengembangan keuangan mikro. Beberapa pertimbangan mengapa pembiayaan mikro dibentuk untuk masyarakat miskin adalah: *pertama*, kebanyakan lembaga keuangan mikro memiliki produk pelayanan keuangan dengan skala kecil dengan sasaran rumah tangga miskin dan berpendapatan rendah. Target yang ingin dicapai oleh LKM adalah memberikan pelayanan jasa keuangan kepada kelompok masyarakat tersebut. Kemampuan LKM melayani rumah tangga miskin dan berpendapatan rendah

dapat dilihat dari banyaknya jumlah nasabah kecil yang dilayani dan kemampuannya menjangkau nasabah rumah tangga termiskin.

*Kedua*, secara luas telah diakui bahwa masyarakat miskin adalah kelompok yang terdiri atas kelompok dengan keberagaman dan memiliki dampak pembiayaan mikro yang bervariasi di antara kelompok masyarakat miskin yang berbeda. Keragaman karakteristik masyarakat miskin memiliki motif yang bervariasi dalam menggunakan jasa keuangan mikro, seperti untuk investasi, konsumsi, atau untuk membiayai pengeluaran tak terduga akibat sakit, kematian, atau kegagalan panen. Keragaman motivasi ini yang hanya mampu dilayani oleh LKM karena fleksibilitas bisnis yang mereka miliki.

*Ketiga*, pembiayaan mikro juga dapat mengurangi kerentanan rumah tangga, khususnya terhadap tekanan eksternal, sehingga dapat meningkatkan stabilitas konsumsi rumah tangga. Peningkatan pendapat dapat mengurangi hambatan dalam hubungan sosial (seperti rasa rendah diri, pengucilan, dan penggolongan dalam klas pendapatan yang berbeda). Hal ini dapat terjadi bila peningkatan pendapatan berlanjut ke akumulasi tabungan, peningkatan investasi (dalam teknologi ataupun usaha), hingga kelancaran dalam memenuhi kebutuhan rumah tangga (ADB, 2000).

Lebih jauh lagi, fasilitas asuransi mikro bagi masyarakat miskin dapat menjadi jejaring pengamanan sosial, khususnya apabila terjadi ketidakpastian ataupun dalam kegagalan usaha mereka, sehingga mereka masih dapat hidup dan berusaha kembali. Konsep ini menjadi sebuah bentuk mitigasi terhadap risiko tekanan eksternal yang barangkali sulit diakomodasi bagi UMK yang memiliki kapasitas ekonomi terbatas (ADB, 2000). Namun, pembiayaan mikro dibutuhkan model pembayaran yang fleksibel. Hal ini terjadi karena UMK merupakan kegiatan usaha yang memiliki keterbatasan pada akses produktif ataupun pemasaran sehingga dibutuhkan fleksibilitas pelayanan dan proses administrasi yang ringkas dan sederhana (*streamline procedure*). Pelayanan yang fleksibel berarti lembaga keuangan harus mampu memberikan pelayanan jasa

finansial yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik usaha mikro kecil dan menengah (UMKM). Dalam hal ini, produk jasa keuangan yang diberikan harus disesuaikan dengan karakteristik produksi UMKM, seperti kebutuhan pelayanan kredit kecil dengan fleksibilitas pembayaran bunga dan pokok. Fleksibilitas pembayaran ini dapat dilakukan secara harian, mingguan, atau bulanan. Dalam UMKM sektor pertanian, misalnya, pembayaran dapat dilakukan secara musiman sesuai dengan masa panen tanaman yang dihasilkan oleh petani.

**Tabel 10.1** Hubungan Antara Pembiayaan Mikro dan Pengurangan Kemiskinan

Jenis Layanan LKM	Manfaat pada Ekonomi Rumah Tangga	Dampak Pada Pengan-tasan Kemiskinan
1. Fasilitas Tabungan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapasitas untuk berinvestasi pada pendidikan anak yang lebih baik.</li> <li>• Proteksi konsumsi rumah tangga dari gangguan eksternal.</li> <li>• Penurunan ketergantungan untuk meminjam uang pada rentenir.</li> <li>• Memungkinkan akumulasi aset produktif.</li> <li>• Peningkatan kemampuan alokasi sumber daya produktif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendorong peningkatan pendapatan rumah tangga.</li> <li>• Mengurangi kerentanan rumah tangga terhadap risiko/tekanan eksternal.</li> <li>• Berkurangnya ketidakstabilan konsumsi rumah tangga.</li> <li>• Mengurangi pengucilan sosial.</li> </ul>

Jenis Layanan LKM	Manfaat pada Ekonomi Rumah Tangga	Dampak Pada Penge-tasan Kemiskinan
2. Fasilitas Kredit Mikro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memungkinkan ekspansi usaha mikro.</li> <li>• Diversifikasi aktivitas ekonomi.</li> <li>• Mempromosikan keberanian pengambilan risiko.</li> <li>• Mengurangi ketergantungan pada sumber keuangan informal.</li> <li>• Meningkatkan keuntungan dari investasi.</li> <li>• Mengurangi tekanan dalam menjual aset.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendapatan yang lebih tinggi.</li> <li>• Semakin bervariasinya sumber pendapatan.</li> <li>• Berkurangnya ketidakstabilan konsumsi rumah tangga.</li> <li>• Meningkatkan konsumsi rumah tangga.</li> <li>• Pendidikan anak yang lebih baik.</li> <li>• Berkurangnya kemiskinan melalui peningkatan kapasitas usaha.</li> <li>• Mengurangi pengucilan sosial.</li> </ul>
3. Layanan asuransi Mikro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengurangi risiko dan potensi kerugian.</li> <li>• Mengurangi tekanan menjual aset.</li> <li>• Mengurangi dampak tekanan eksternal.</li> <li>• Meningkatkan investasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendapatan yang lebih besar.</li> <li>• Berkurangnya ketidakstabilan konsumsi.</li> <li>• Semakin kuatnya keamanan.</li> </ul>
4. Layanan transfer uang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memfasilitasi perdagangan dan investasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendapatan yang lebih besar.</li> <li>• Konsumsi yang lebih besar.</li> </ul>

Sumber: Asian Development Bank, 2000

Namun, studi Morduch (2006) tidak memberikan hasil yang meyakinkan bahwa program kredit mikro akan lebih efisien apabila nasabahnya didominasi oleh perempuan. Sementara itu, penelitian Sebstad & Cohen (2003) terhadap pengelolaan risiko dan kemiskinan di beberapa negara (Bangladesh, Bolivia, Filipina, dan Uganda) menemukan bahwa dampak lembaga keuangan mikro (LKM) sangat efektif dalam menurunkan tingkat kemiskinan. Di sini para nasabah LKM menjadi target untuk memenuhi kualifikasi sebagai masyarakat miskin secara ekonomi ataupun yang sangat rentan tetapi tidak miskin.

### **Keuangan Mikro dan Pengurangan Kemiskinan**

Kemiskinan dapat diterjemahkan pada saat seseorang ataupun kelompok mengalami kesulitan secara ekonomi untuk memenuhi kebutuhan barang dan jasa. Dapat pula dipahami sebagai tidak tercapainya kesempatan ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan nutrisi akibat terbatasnya kapasitas dan penjaminan. Kemiskinan diterjemahkan ke dalam dua hal utama, yaitu absolut dan relatif. Kemiskinan absolut telah dikonseptualkan sebagai ketidakmampuan seseorang atau rumah tangga atau grup untuk mendapatkan kebutuhan dasar dan beberapa persyaratan mendasar manusia untuk bertahan hidup dalam aspek makanan, pakaian, tempat tinggal, kesehatan, dan transportasi. Faktor lainnya mencakup pendidikan, hiburan, dan keinginan untuk berpartisipasi dalam keputusan pemerintahan yang berpengaruh terhadap seseorang, keluarga, ataupun kelompok, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara monetaris, kemiskinan absolut seseorang ataupun keluarga dinyatakan apabila ia mampu menghasilkan uang lebih dari sekian (sesuai dengan mata uang yang berlaku) per hari.

Sementara itu, masalah kemiskinan relatif dipahami sebagai kondisi ketika seseorang, keluarga, ataupun kelompok menghasilkan pendapatan per kapita lebih kecil dibandingkan sepertiga dari rata-rata pendapatan per kapita suatu negara. Model ini diukur

dengan dasar ekonomi komparatif yang berbeda dengan pendekatan absolut ataupun holistik seperti kategori pertama.

Kemiskinan keuangan terkait dengan ketidakcukupan akses atas aset ataupun penguasaan kesejahteraan, ketika seseorang ataupun rumah tangga tidak dapat menghasilkan kapital yang cukup untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga. Bagaimana rumah tangga miskin mampu memenuhi pengeluaran hidup sangat dipengaruhi oleh kendala likuiditas finansial yang mereka miliki. Setiap ada tambahan aliran dana dari luar, baik dari lembaga keuangan mikro (LKM), bank, maupun individu, tentu akan mengurangi intensitas kendala ini. Pemberian akses kredit murah kepada UMKM akan memperkuat skala usaha sehingga mereka tidak mudah jatuh miskin apabila terjadi gejala eksternal, seperti kematian, sakit, gagal panen, atau bahkan krisis ekonomi. Oleh karena itu, akses kredit murah akan memungkinkan rumah tangga untuk memperluas portofolio campuran, yang pada gilirannya bakal berdampak positif pada hasil akhir di tingkat rumah tangga. Khalily (2004) membagi hasil akhir (*outcome*) menjadi dua kategori, yaitu *outcome* menengah dan *outcome* akhir. *Outcome* menengah meliputi pendapatan, pengeluaran konsumsi, akumulasi aset, tabungan, pendidikan anak, asupan gizi, dan pekerjaan. Sementara *outcome* akhir adalah penanggulangan kemiskinan. Gangguan pada *outcome* menengah ini akan memperparah *outcome* akhir.

Pada tingkat kegiatan usaha, dampak keuangan mikro berpotensi meningkat pendapatan, laba, aset, dan kesempatan kerja (Khalily, 2004, 334). Pada tingkat individu, dampak ditemukan dalam pemberdayaan perempuan dan peningkatan tabungan pribadi. Selain itu, akan selalu ada dampak *spillover*, seperti peningkatan upah dan investasi. Keuangan mikro akan memiliki dampak positif pada tingkat rumah tangga atau individu ketika layanan keuangan mikro tersebut lebih terstruktur dan ditargetkan dengan *monitoring* dan pemantauan yang ketat.

Namun, mengenai sejauh mana *outcome* dihasilkan dari keuangan mikro, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan. *Per-*

*tama*, sumber daya keuangan harus dialokasikan secara efisien sehingga dapat memberikan keuntungan bersih yang berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dan berpendapatan rendah. *Kedua*, dampak program keuangan mikro dapat divalidasi untuk melakukan intervensi yang berkelanjutan. *Ketiga*, efektivitas keuangan mikro dapat dibandingkan tingkat pengembalian penggunaan alternatif, yang pada gilirannya akan memberikan kontribusi dengan alokasi sumber daya yang efisien. *Keempat*, meningkatnya pemahaman yang lebih baik dalam intervensi keuangan mikro agar menguntungkan rumah tangga miskin melalui *spillover* yang terjadi di tingkat komunitas dan desa.

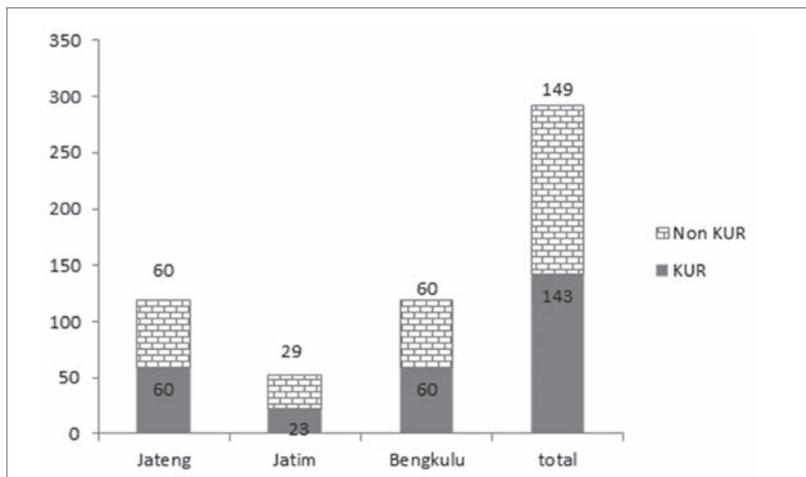
Dampak program kredit mikro di Bangladesh, misalnya, menunjukkan hasil yang cukup konsisten. Pada tingkat rumah tangga, dampak positif ditemukan dalam pengentasan kemiskinan, perubahan pendapatan, pengeluaran konsumsi, kekayaan bersih, akumulasi aset, anak-anak sekolah di tingkat rumah tangga, dan pemberdayaan perempuan di individu tingkat. Sekitar 5% rumah tangga yang berpartisipasi garis kemiskinan meningkat setiap tahunnya. Perempuan lebih berdaya daripada sebelumnya karena meningkatnya sumber keuangan mereka, partisipasi dalam investasi, pendidikan anak, kontrasepsi yang digunakan, meningkatkan mobilitas dan harga diri (Khalily, 2004, 349).

## **Karakteristik Sosial-Ekonomi Rumah Tangga Penerima KUR**

Secara keseluruhan di tiga provinsi, studi ini telah mewawancarai 292 responden, dengan 143 orang (49%) di antaranya merupakan nasabah penerima KUR dan 149 orang (51%) merupakan nasabah non-penerima KUR (Gambar 10.2). Responden penerima KUR ini merupakan nasabah KUR Bank BRI. Sementara itu, jika dilihat berdasarkan pada wilayah, total responden di Provinsi Jawa Tengah masing-masing berjumlah 60 orang untuk penerima KUR dan 60 responden non-penerima KUR. Sebagian besar penerima

KUR (53%) berusia 41–51 tahun dengan rata-rata usia 43 tahun, sedangkan 34% non-penerima KUR berusia 31–51%, diikuti usia 31–41 tahun dan 51–61 tahun dengan proporsi yang sama, yakni masing-masing 24%. Adapun usia rata-rata adalah 42 tahun. Artinya, masing-masing responden penerima dan non-penerima KUR berusia produktif. Sementara dilihat dari jenis kelamin, mayoritas responden, baik penerima KUR maupun non-penerima KUR, adalah laki-laki (72% dan 68%) dan lebih dari 90% berstatus menikah.

Adapun lebih dari separuh responden KUR (65%) ataupun non-penerima KUR (55%) merupakan lulusan SMA. Proporsi terbesar jumlah anggota keluarga yang tinggal serumah bagi responden penerima KUR adalah tiga (42%) hingga empat orang (35%), sedangkan responden non-penerima KUR masing-masing mencapai 27% dan 25%. Pedagang adalah pekerjaan utama dari responden untuk kedua golongan (37% dan 50%). Mereka umumnya tidak memiliki usaha sampingan lainnya.



Sumber: Hasil Analisis, 2014

**Gambar 10.2** Jumlah Responden di Tiga Provinsi

Di Provinsi Jawa Timur, total responden berjumlah 23 orang penerima KUR dan 29 orang non-penerima KUR. Untuk yang penerima KUR, sebagian besar (57%) berusia 21–30 tahun dengan usia rata-rata 42 tahun, sedangkan 34% non-penerima KUR berusia 31–51 tahun, diikuti oleh usia 31–41 tahun dan 51–61 tahun, dengan proporsi masing-masing sebesar 24% dan usia rata-rata 46 tahun. Mayoritas responden, baik penerima KUR maupun non-penerima KUR, adalah laki-laki (74% dan 52%) dan lebih dari 90% berstatus menikah. Sementara lebih dari separuh responden KUR (65%) maupun non-penerima KUR (55%) merupakan lulusan SMA. Proporsi terbesar (39% dan 45%) jumlah anggota keluarga yang tinggal serumah ada empat orang. Pedagang adalah pekerjaan utama dari responden untuk kedua golongan, masing-masing 83% bagi penerima KUR dan 66% bagi non-penerima KUR. Mereka umumnya tidak memiliki usaha sampingan lainnya.

**Tabel 10.2** Karakteristik Responden di Tiga Wilayah (%)

Indikator	Penerima KUR			Non-Penerima KUR			
	Jateng	Jatim	Bengkulu	Jateng	Jatim	Bengkulu	
Umur:	21–30 tahun	3	56	10	20	7	17
	31–40 tahun	53	26	48	30	24	32
	41–50 tahun	40	13	27	27	34	33
	51–60 tahun	32	0	12	18	24	15
	61–70 tahun	0	0	3	5	10	2
Jenis Kelamin:	Laki-laki	72	74	72	68	52	68
	Perempuan	28	22	28	32	48	32
Status:	Menikah	95	91	95	92	90	85
	Tidak menikah	3	0	2	7	0	13
	Bercerai	2	4	3	0	0	2

Pendi- dikan:	Baca-tulis	0	0	2	0	3	0
	SD	12	0	13	13	7	12
	SMP	27	26	18	18	24	10
	SMA	58	65	60	50	55	68
	PT	3	4	7	18	10	5
Anggota keluarga:	< 2 orang	2	0	2	15	14	15
	3 orang	42	9	42	27	17	27
	4 orang	35	39	35	25	45	25
	5 orang	17	17	17	13	10	13
	6 orang	2	26	2	2	7	2
	> 7 orang	2	9	2	9	0	11
Peker- jaan utama:	Petani	23	9	2	3	3	2
	Pedagang	37	83	78	50	66	85
	Industry	17	0	8	22	3	3
	Pekerja	3	0	3	8	21	7
	Lainnya	17	9	7	17	7	3

Sumber: Hasil Analisis, 2014

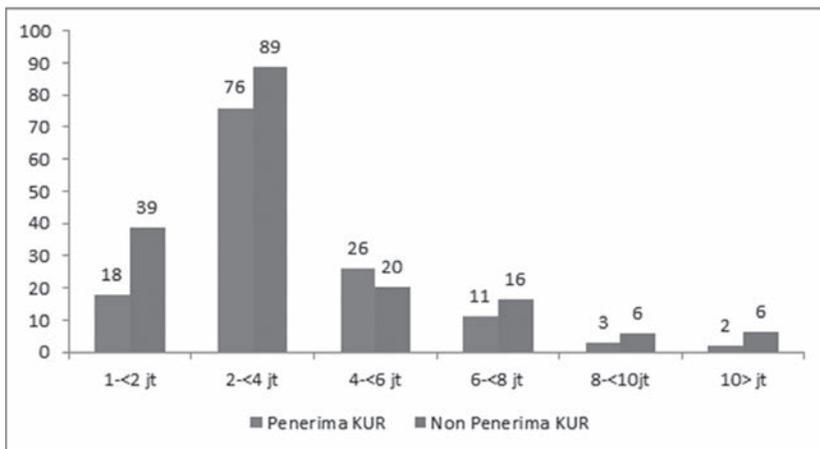
Di Bengkulu, ada 60 orang responden, baik penerima KUR maupun non-penerima KUR. Sebagian besar responden penerima KUR berusia 31–40 tahun (48%) dengan usia rata-rata 41 tahun, sedangkan non-penerima KUR berusia 31–40 tahun (32%) dan 41–50 tahun (33%) dengan usia rata-rata 40 tahun. Umumnya mereka adalah laki-laki (72% dan 68%) dengan status menikah (95% dan 85%). Penerima maupun non-penerima KUR mayoritas merupakan lulusan SMA (60% dan 68%). Jumlah anggota keluarga responden penerima KUR adalah tiga (42%) hingga empat orang (35%). Begitu pula non-penerima KUR, memiliki jumlah anggota keluarga tiga (27%) hingga empat orang (25%).

Responden penerima dan non-penerima KUR mayoritas bekerja sebagai pedagang, masing-masing 78% dan 85%, tanpa ada pekerjaan sampingan.

Gambar 10.3 menunjukkan bahwa sebagian besar rumah tangga penerima KUR maupun non-penerima KUR di tiga daerah penelitian memiliki pendapatan Rp2–4 juta per bulan. Di Jawa Tengah, misalnya, 51% penerima KUR memiliki penghasilan sekitar di Jawa Timur (48%) dan di Bengkulu (57%). Sementara kelompok berpenghasilan kurang dari Rp2 juta per bulan hanya mencapai 18% untuk penerima KUR dan 39% untuk non-penerima KUR. Selebihnya berpenghasilan Rp4 juta ke atas. Pola ini juga berlaku di tiap-tiap wilayah penelitian.

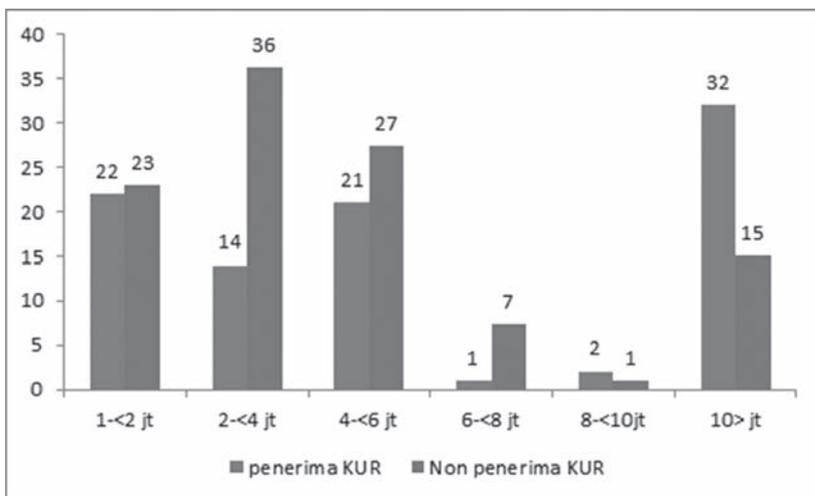
Namun, di Jawa Timur, tidak ada rumah tangga penerima KUR dengan pendapatan kurang dari Rp2 juta per bulan. Dilihat dari garis kemiskinan dengan pendapatan rumah tangga Rp1,5 juta per bulan, dapat disimpulkan bahwa rumah tangga penerima KUR mayoritas bukan rumah tangga miskin (RTM). Artinya, sasaran KUR, yakni pengurangan kemiskinan, sulit dicapai karena penerima KUR tidak tergolong miskin. Kelompok berpendapatan Rp2–4 juta merupakan penerima KUR di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Bengkulu.

Tingkat bankabilitas penerima KUR juga tecermin dari kepemilikan tabungan pada lembaga keuangan formal (perbankan). Gambar 10.4 menunjukkan bahwa sebagian besar responden penerima dan non-penerima KUR telah memiliki tabungan di bank. Bahkan, 30% rumah tangga penerima KUR di tiga lokasi penelitian memiliki tabungan di atas Rp10 juta, meskipun sebagian lainnya hanya memiliki tabungan kurang dari Rp2 juta dan sekitar Rp4–6 juta. Sebagian besar rumah tangga non-penerima KUR sudah berkemampuan menabung, meskipun sebagian besar dari mereka memiliki tabungan dengan nilai Rp2–4 juta dan Rp4–6 juta. Sementara di Jawa Tengah dan Bengkulu, alasan responden penerima KUR menabung di bank terutama adalah untuk keamanan. Adapun 21% dari penerima KUR di Jawa Timur menabung di



Sumber: Data Primer diolah, 2014

**Gambar 10.3** Persentase Responden di Tiga Wilayah Menurut Tingkat Pendapatan (%)



Sumber: Hasil Analisis, 2014

**Gambar 10.4** Persentase Responden Menurut Nilai Tabungan (%)

bank untuk keperluan pendidikan anak. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar penerima KUR dapat menabung di bank dengan alasan keamanan, tetapi sebagian yang lain menggunakan tabungannya untuk keperluan pendidikan anak di masa depan. Kemampuan menabung ini juga mengindikasikan bahwa penerima KUR adalah rumah tangga non-miskin dilihat dari kemampuan menabung yang dimilikinya.

### **Persepsi Masyarakat terhadap Proses Penyaluran KUR**

Dari hasil survei, sebagian besar responden penerima KUR di tiga lokasi penelitian (Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Bengkulu) mengetahui program KUR sejak 2010. Lebih dari 60% responden menyatakan memperoleh informasi tentang KUR dari pegawai pemerintah daerah dan bank pelaksana. Artinya, kelembagaan pemda dan perbankan berperan sebagai sumber informasi yang penting bagi masyarakat dalam mendapatkan KUR. Dengan demikian, kerja sama antara pemda dan bank pelaksana dalam melakukan sosialisasi sangat penting untuk memperluas informasi mengenai program KUR kepada masyarakat. Sebaliknya, penggunaan media massa, seperti radio dan televisi, ternyata kurang berperan menyebarkan informasi yang berkaitan dengan program KUR kepada masyarakat. Temuan ini berbeda dengan hasil studi Kementerian Koperasi dan UMKM (2009, 76), yang menyatakan bahwa media televisi menjadi media sosialisasi yang cukup efektif dalam menginformasikan program KUR, khususnya di lima daerah (Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Sumatra Utara, dan Sulawesi Utara).

Menurut persepsi penerima KUR, sebagian besar responden berpendapat bahwa prosedur untuk mendapatkan KUR dirasa sangat mudah dan tidak berbelit-belit. Pendapat seperti ini dikemukakan oleh 86% responden penerima KUR di Jawa Tengah di Jawa Timur (69%) dan di Bengkulu (93%). Hal ini terjadi karena prosedur mendapatkan KUR dirasa jelas dengan persyaratan yang

mudah dipenuhi. Beberapa responden juga menyebutkan bahwa bimbingan dari petugas bank dan ketentuan jaminan yang ringan menjadi alasan kemudahan prosedur mendapatkan KUR di ketiga lokasi penelitian. Menurut responden, mereka dapat memperoleh KUR dalam waktu kurang dari 1 minggu atau paling tidak 1–2 minggu, sejak penyerahan aplikasi KUR kepada bank pelaksana. Persepsi kemudahan ini terutama dilihat dari biaya administrasi yang dikeluarkan oleh debitur KUR. Baik di Jawa Tengah, Jawa Timur, maupun Bengkulu, sebagian besar responden penerima KUR menyatakan hanya mengeluarkan biaya administrasi Rp50–100 ribu.

Namun, terdapat sebagian kecil responden (8%) yang menyatakan diharuskan membayar biaya sebesar Rp500 ribu hingga lebih dari Rp1 juta, khususnya di Jawa Timur. Berdasarkan pada pendalaman, biaya mendapatkan KUR ini cukup tinggi karena terkait dengan adanya percaloan atau makelar KUR. Meskipun secara tegas petugas bank mengatakan hanya menerima langsung semua persyaratan yang diajukan oleh calon debitur KUR, praktik percaloan ini sulit dihindarkan. Praktik percaloan ini terjadi terutama dengan modus pengurusan secara kolektif untuk mendapatkan KUR.

Menurut sebagian besar responden, kemampuan menyediakan agunan kredit dirasakan sebagai faktor utama untuk mendapatkan KUR. Secara umum, sebagian besar penerima KUR menyatakan tidak ada kesulitan berarti dalam menyediakan jaminan karena sebagian besar merupakan milik pribadi. Responden di Jawa Tengah menyertakan jaminan yang mereka sediakan berupa BKKB kendaraan (50%) atau sertifikat tanah (42%). Sementara di Jawa Timur dan Bengkulu, masing-masing 91% responden dan 72% responden penerima KUR menyediakan BPKB sebagai agunan. Dalam program KUR agunan ini diperlakukan sebagai agunan tambahan karena 70–80% risiko kredit dijamin oleh pemerintah melalui perusahaan penjaminan kredit, yaitu Perum Jamkrindo dan PT Askrindo. Menurut petugas bank pelaksana, agunan

tambahan ini penting karena ikatan moral yang diharapkan dapat mendorong debitur untuk membayar kembali KUR yang telah diterima.

Di Jawa Tengah, sebagian besar (81%) mendapatkan bantuan orang lain dalam mendapatkan KUR, yaitu dari teman, tetangga, saudara, ataupun pejabat bank. Sementara di Jawa Timur dan Bengkulu, sebagian besar respondennya menyatakan tidak ada bantuan dari pihak lain dalam mengurus mendapatkan KUR. Lebih jauh lagi, banyak responden menyatakan, sebelum mendapatkan KUR, mereka tidak mengenal petugas bank. Hanya sedikit responden yang menyatakan telah mengenal petugas bank sebelumnya. Menurut pandangan debitur, faktor ini mereka anggap penting dalam memperoleh KUR. Hal ini sesuai dengan penelitian sebelumnya (Nugroho, 2010), yang menunjukkan bahwa mengenal pejabat bank dapat membantu mempermudah mendapatkan KUR karena adanya faktor kepercayaan antara pegawai bank dan nasabah.

Sebagian besar KUR digunakan responden di Jawa Tengah, di Jawa Timur, dan Bengkulu untuk membeli bahan baku, termasuk kulakan dan menambah aset. Lebih dari separuh responden di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Bengkulu mendapatkan KUR semata-mata untuk mendukung usaha utama supaya usaha berkembang dan cicilan lancar. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sebagian besar responden menggunakan KUR untuk mendukung usaha utamanya. Hal ini penting karena tujuan utama KUR adalah mengembangkan usaha peserta. Namun, jika ada kepentingan lain, responden di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Bengkulu cenderung menggunakannya untuk keperluan membayar biaya sekolah anak atau renovasi rumah. Lebih jauh lagi, sebagian besar responden di Jawa Tengah dan Bengkulu membayar cicilan KUR dengan pendapatan usaha mereka. Namun, di Jawa Timur, sebagian membayar dengan gaji/upah yang mereka terima. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian responden di Jawa Timur adalah pegawai/karyawan. Namun, sejauh ini sebagian besar responden di

kedua wilayah tersebut tidak pernah menunggak. Artinya, sumber pendapatan yang beragam memiliki pengaruh positif terhadap kemampuan debitur dalam mengembalikan cicilan pokok dan bunga dari KUR.

## **Manfaat Ekonomi Program KUR bagi Rumah Tangga Penerima**

Untuk mengetahui dampak KUR terhadap perubahan kapasitas ekonomi, analisis dilakukan dengan membagi klasifikasi responden menjadi beberapa kelompok yang berbasis kepada skala nilai variabel, yaitu responden berpendapatan rendah, yakni 25% kelompok pendapatan terendah, 50% kelompok pendapatan tengah, dan 25% kelompok pendapatan tertinggi. Salah satu tujuan kategorisasi tersebut adalah: 1) lebih menggambarkan realibilitas dari kondisi responden dan pengaruhnya terhadap responden; 2) mengidentifikasi relasi antara skala usaha dan dampak KUR. Selanjutnya, analisis manfaat ekonomi akan dikhususkan pada variabel pendapatan, pengeluaran, tabungan, aset, nilai produksi, dan keuntungan. Hal ini dimaksudkan untuk mengukur perubahan dalam kemampuan ekonomi rumah tangga. Kondisi ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa kredit sama seperti uang, yaitu alat transaksi *interchangeable*. Sebagai aset yang *interchangeable*, penggunaan kredit dapat dialokasikan untuk keperluan rumah tangga (konsumsi) ataupun kebutuhan usaha. Oleh karena itu, manfaat tersebut dapat terjadi, baik pada penggunaan di skala rumah tangga maupun dalam pengembangan usaha. Analisis dilakukan dengan pendekatan perbandingan antara kelompok penerima KUR dan kelompok responden non-penerima KUR, sebagai *counterfactual* atau sebagai variabel kontrol.

Salah satu tujuan utama dibentuknya kredit mikro adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan tersebut dapat diukur dengan adanya perubahan tingkat pendapatan atau pengeluaran. Dalam tahapan selanjutnya, peningkatan kapasitas

**Tabel 10.3** Manfaat KUR dalam Peningkatan Pendapatan dan Akumulasi Tabungan Rumah Tangga Penerima (Rp juta)

Kelompok Responden	Pendapatan Per Bulan		Akumulasi Tabungan	
	Penerima KUR	Non-penerima KUR	Penerima KUR	Non-penerima KUR
25% Terendah (K-1)	2,06	1,88	2,03	2,45
50% Tengah (K-2)	5,03	9,75	22,50	19,75
25% Tertinggi (K3)	11,50	19,50	45,00	32,00

Sumber: Hasil Analisis Data, 2013

secara ekonomi memungkinkan masyarakat dapat menciptakan tabungan dari selisih antara peningkatan pendapatan dan pengeluaran (konsumsi) mereka. Tabel 10.3 menunjukkan bahwa aksesibilitas terhadap KUR memiliki pengaruh terhadap peningkatan pendapatan terhadap kelompok responden 25% terendah atau K-1, yaitu sebesar 9,65%. Hal ini menunjukkan bahwa setiap rupiah dari KUR yang diterima berpotensi meningkatkan pendapatan sebesar 9,65% dari pendapatan awal (sebelum memperoleh KUR). Nilai tersebut cukup besar, mengingat nilai KUR yang diterima rata-rata berada pada angka Rp5–10 juta sehingga rasio peningkatan pendapatan relatif besar. Sementara itu, pada kelompok 50% tengah (K-2) dan 25% terbesar (K-3) menunjukkan bahwa KUR tidak signifikan terhadap peningkatan pendapatan responden. Kondisi ini terjadi diproyeksikan akibat nilai KUR yang diterima relatif terbatas dibandingkan tingkat pendapatan mereka rata-rata setiap bulannya sehingga nilai KUR yang diterima kurang signifikan dalam meningkatkan pendapatan.

Temuan empiris bahwa peningkatan pendapatan responden dalam kelompok 25% terendah menarik untuk dicermati. Temuan empiris ini konsisten dengan studi Gash (2012), yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat miskin dalam program kredit mikro

berpotensi meningkatkan kapasitas ekonomi, yang mencakup peningkatan pendapatan, akumulasi aset, dan peningkatan konsumsi rumah tangga. Seperti dipertegas oleh Ledgerwood dkk. (2013) yakni dampak positif dari program kredit mikro terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin melalui penerimaan bersih usaha karena adanya ekspansi bisnis, perbaikan tingkat pendidikan, kesehatan, dan sebagainya.

Lebih jauh lagi, program KUR berpotensi mendorong terjadinya akumulasi tabungan oleh penerima program. Pada saat penggunaan KUR dilakukan untuk tujuan produktif dan mendorong akumulasi pendapatan, selisih pendapatan dengan pengeluaran akan berpotensi menjadi akumulasi tabungan rumah tangga. Akumulasi tabungan ini sangat penting untuk membiayai pengeluaran *lifecycle*, seperti pernikahan anak, pendidikan anak, dan pengeluaran untuk kegiatan sosial. Tabungan sangat penting untuk menghindari tekanan finansial (*financial distress*) rumah tangga akibat pengeluaran tak terduga, seperti gagal panen, kematian, dan sakit (Holvoet, 2004; Armendariz & Morduch, 2005; Robinson, 2006; Nugroho, 2011; Ledgerwood, 2013).

Tabel 10.3 juga menunjukkan bahwa kelompok responden 25% berpendapatan tertinggi (K-3) dan 50% kelompok pendapatan tengah memiliki kemampuan pembentukan tabungan yang paling besar dibandingkan kelompok yang sama yang merupakan non-penerima KUR. Namun, kelompok penerima KUR dengan tingkat pendapatan terendah tidak mampu meningkatkan pembentukan tabungan mereka. Artinya, perubahan pendapatan yang terjadi hanya digunakan untuk tujuan konsumtif sehingga akumulasi tabungan masih di bawah kelompok rumah tangga yang sama yang non-penerima KUR. Temuan studi ini konsisten dengan penelitian Islam (2006), yang menyatakan bahwa keterlibatan kelompok sangat miskin dalam Grameen Bank tidak memberikan efek positif yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan mereka.

Rendahnya kemampuan menabung bagi masyarakat miskin dan berpendapatan rendah terjadi karena beberapa faktor. Per-

*tama*, sering kali pada saat arus pendapatan kecil dan tak menentu, rumah tangga miskin kesulitan menabung karena mereka menghadapi banyak keterbatasan untuk mengakses kredit. Artinya, fenomena keterbatasan kredit (*credit constraint*) sering kali dibarengi dengan keterbatasan dalam mengakumulasi tabungan (*savings constraints*) (Meza & Webb, 2001, dalam Armendariz & Morduch, 2005). *Kedua*, menurut Deaton (1992), kelompok rumah tangga berpendapatan rendah sering kali lebih suka mengonsumsi saat ini daripada harus menunda konsumsi untuk masa mendatang melalui akumulasi tabungan. Perilaku ketidaksabaran (*impatient*) ini sering kali menghambat masyarakat miskin berpendapatan rendah untuk memiliki keterbatasan dalam mengakumulasi tabungan (Armendariz & Morduch, 2005).

Rendahnya pendapatan bunga riil (*net interest income*) dari tabungan yang ada juga mendorong keengganan masyarakat miskin dan berpendapatan rendah untuk mengakumulasi tabungan. Ketiga, adanya substitusi efek dari peningkatan pendapatan lebih banyak digunakan untuk mendukung pengeluaran investasi jangka panjang, seperti pengeluaran untuk pendidikan anak dan perbaikan kualitas kesehatan keluarga daripada akumulasi tabungan dalam jangka pendek. Dalam situasi pada saat inflasi cenderung meningkat secara signifikan, masyarakat miskin akan terdorong segera membelanjakan peningkatan pendapatan yang diterima daripada melakukan akumulasi tabungan. Armendariz & Morduch (2005) menjelaskan, di banyak negara berkembang, ketidakstabilan inflasi menyebabkan pendapatan bunga riil dari tabungan sering kali negatif karena tingkat bunga efektif sangatlah kecil. Di Indonesia, misalnya, tingkat bunga nominal dari tabungan sangatlah kecil karena tingkat inflasi yang cukup tinggi.

## **Manfaat KUR bagi Kegiatan Usaha**

Salah satu kendala utama bagi UMKM dalam melakukan ekspansi usaha adalah keterbatasan akses pada perbankan. Oleh karena

itu, aksesibilitas UMKM kepada KUR berpotensi meningkatkan kinerja usaha melalui ekspansi produksi untuk merespons peningkatan permintaan pasar. Namun, bagaimana aksesibilitas UMKM terhadap KUR dapat meningkatkan kinerja usaha jika penggunaan KUR tersebut adalah untuk tujuan produktif. Artinya, penggunaan untuk tujuan produktif akan mendorong ekspansi produksi sehingga berpotensi meningkatkan pendapatan usaha. Peningkatan pendapatan inilah yang kemudian dapat mendorong terjadinya akumulasi aset oleh UMKM penerima KUR.

Selanjutnya, studi ini mengidentifikasi manfaat KUR bagi perkembangan usaha UMKM melalui beberapa indikator, seperti perubahan nilai aset, nilai produksi, dan keuntungan. Dalam mengukur perubahan kinerja usaha UMKM, digunakan rentang waktu sebelum menerima KUR (sebelum 2007) dan sesudah menerima KUR (2012–2013). Hal ini dimaksudkan untuk melihat perubahan yang diakibatkan KUR, apakah terjadi peningkatan ataupun sebaliknya. Secara teoretis, adanya penambahan kapital, baik yang bersumber dari reinvestasi, penyertaan, maupun pinjaman, ada kemungkinan dapat meningkatkan akumulasi aset (baik yang bersifat bergerak maupun tidak bergerak), bahan baku produksi ataupun dalam rantai pemasaran untuk meningkatkan kapasitas produksi dan penjualan.

Namun, kondisi ini diprediksi terjadi pada skala usaha tertentu yang telah memiliki pengelolaan usaha yang baik, misalnya rencana bisnis, arus pengeluaran dan pemasukan (*cash-flow*), siklus produksi, pemetaan pangsa pasar, dan dalam pengelolaan sumber daya manusia (*labour division*). Kondisi ini cukup realistis, mengingat suatu kegiatan usaha membutuhkan adanya kepastian agar segala sesuatunya harus terukur dan terstruktur dengan baik sehingga memudahkan dalam mengevaluasi ataupun pengambilan suatu keputusan bisnis. Kondisi tersebut tampaknya bertolak belakang dengan kemampuan responden KUR dalam melakukan akumulasi kapital. Tabel 10.4 menunjukkan bahwa kelompok pendapatan 25% terendah (K-1) memiliki perbaikan aset saat ini

dibandingkan aset sebelum menerima KUR secara positif 30,95%. Nilai tersebut cukup signifikan mengingat pada kelompok ini nilai aset awal maksimal hanyalah Rp25,0 juta dengan rata-rata nilai aset sebesar Rp5,5 juta. Setelah menerima KUR, akumulasi aset yang terbentuk meningkat rata-rata menjadi Rp15,7 juta atau terdapat perubahan lebih dari Rp10 juta.

**Tabel 10.4** Perubahan Aset Usaha (Rp juta)

Kelompok Responden	Nilai Aset Rata-rata		Nilai Rata-rata Produksi	
	Penerima KUR	Non-penerima KUR	Penerima KUR	Non-penerima KUR
25% Terendah (K-1)	10,18	7,77	21,50	10,53
50% Tengah (K-2)	28,10	56,25	78,06	54,02
25% Tertinggi (K-3)	15,00	76,00	233,75	239,76

Sumber: Hasil Analisis Data, 2013

Kondisi di atas tampaknya tidak terjadi pada kelompok dengan 50% tingkat pendapatan tengah (K-2) ataupun kelompok dengan 25% pendapatan tertinggi (K-3), di mana aksesibilitas pada KUR belum mampu mengelevasi perubahan nilai aset usaha. Hal ini cukup beralasan karena UMKM dalam kelompok ini memiliki skala usaha yang relatif cukup besar sehingga tambahan KUR dengan nilai Rp5–10 juta kurang berpengaruh terhadap kegiatan bisnis yang dilakukan. Nilai kepemilikan aset yang dimiliki kelompok ini sudah sangat besar, yaitu mencapai Rp67,50 juta (K-2) dan sekitar Rp115 juta untuk kelompok pendapatan tertinggi (K-3) (lihat Tabel 10.4).

Selanjutnya, perubahan nilai aset berpotensi meningkatkan kapasitas produksi sehingga nilai produksi dapat berkembang seiring pertambahan kapasitas yang dimiliki. Hal ini tampaknya signifikan terjadi pada K-1, yang memiliki perubahan nilai produksi lebih dari 100% atau Rp21,5 juta. Hal tersebut dapat diamati dengan nilai rata-rata produksi sebelum KUR hanyalah Rp14,5

juta menjadi Rp36 juta sesudah menerima KUR. Sementara pada K-2 memiliki pengaruh positif terhadap perubahan nilai produksi hingga 44,51% (lihat Tabel 10.4).

Selanjutnya, pada K-3 justru tidak mengalami perubahan. Meski demikian, perubahan nilai produksi tampaknya tidak serta-merta dapat meningkatkan keuntungan usaha. Dalam Tabel 10.5, pada kelompok responden berpendapatan 25% terbawah (K-1) dan 50% pendapatan tengah (K-2), penerima KUR memiliki peningkatan keuntungan yang lebih rendah dibanding dengan kelompok yang sama untuk non-penerima KUR. Artinya, akses terhadap KUR kurang mampu mendorong peningkatan keuntungan. Menariknya, perubahan keuntungan justru terjadi secara signifikan pada kelompok berpendapatan tinggi (K-3) dengan akumulasi keuntungan penerima KUR lebih tinggi dibandingkan kelompok yang sama bukan penerima KUR.

**Tabel 10.5** Keuntungan Usaha (Rp juta)

Kelompok Responden	Penerima KUR	Non Penerima KUR
25% Terendah (K-1)	4,66	6,31
50% Tengah (K-2)	19,01	21,04
25% Tertinggi (K-3)	24,00	21,36

Sumber: Hasil Analisis Data, 2013

## Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Aksesibilitas terhadap KUR memiliki manfaat bagi peningkatan kapasitas ekonomi rumah tangga ataupun terhadap peningkatan skala usaha penerima program. Namun, manfaat ini tidak sama menurut perbedaan tingkat pendapatan. Misalnya, peningkatan pendapatan terjadi pada kelompok 25% berpendapatan terendah (K-1). Sementara dalam pembentukan tabungan, KUR berimplikasi signifikan pada kelompok rumah tangga berpendapatan menengah (K-2) dan pendapatan tertinggi (K-3). Terdapat indikasi

bahwa pola konsumsi dan menabung, pengelolaan keuangan rumah tangga dan gaya hidup berpengaruh terhadap perbedaan ini. Selanjutnya, dalam peningkatan kapasitas usaha, terdapat implikasi positif KUR terhadap peningkatan pembentukan aset dan nilai produksi, terutama bagi kelompok pendapatan terendah (K-1). Sementara itu, aksesibilitas pada KUR memberikan manfaat signifikan pada peningkatan keuntungan bagi kelompok pendapatan tertinggi (K-3).

Namun, terdapat beberapa kelemahan dalam studi ini untuk menganalisis manfaat KUR pada kondisi ekonomi penerima. *Pertama*, adanya hambatan dalam mendapatkan karakteristik yang serupa dan proporsional antara kelompok penerima KUR (*group treatment*) dan kelompok responden non-penerima KUR (*group control*). *Kedua*, terdapat peluang perbedaan persepsi dalam pengumpulan data dengan responden, khususnya dalam satuan waktu, satuan nilai, serta pemahaman mengenai variabel dalam kuesioner.

Rekomendasi kebijakan yang dapat diambil dari studi ini adalah: *Pertama*, program KUR perlu memperkuat kinerja penyaluran kepada masyarakat miskin dan berpendapatan rendah. Sangat disayangkan apabila pemenuhan target nilai penyaluran dan rendahnya NPL justru menjauhkan program ini dari masyarakat miskin untuk mendapatkan pembiayaan mikro. Program KUR harus direvitalisasi agar skema pembiayaannya sesuai dengan karakteristik dan perilaku sosial-ekonomi masyarakat miskin dan berpendapatan rendah. Hal ini penting agar program KUR ini dapat secara mudah diterima, diakses, dan dimanfaatkan oleh mereka tanpa kekhawatiran mengenai risiko NPL.

*Kedua*, pola pendampingan intensif kepada penerima KUR sangat diperlukan untuk memperkuat manfaat ekonomi dari program ini. Pertimbangannya adalah terdapat kekhawatiran mengenai kesalahan alokasi dari kredit yang diterima, yakni digunakan bukan untuk usaha, melainkan cenderung untuk konsumsi rumah tangga. Hal yang lain adalah pendampingan dalam hal kewirausahaan dapat mengurangi risiko alokasi modal yang

kurang penting, misalnya untuk pembelian kendaraan baru, sementara distribusi masih dapat dilakukan dengan kendaraan lama dan kendaraan baru tidak berpeluang meningkatkan penjualan. *Ketiga*, perlu ada langkah yang lebih proaktif dari pemerintah bersama aparat perbankan untuk menyosialisasikan KUR secara benar, baik dalam hal muatan informasi, keterjangkauan pelayanan informasi kepada masyarakat, maupun ketepatan atas informasi dengan realisasi di kemudian hari.

## Daftar Pustaka

- Armendariz, B., & Morduch, J. (2005). *The economics of microfinance*. Cambridge: MIT Press.
- Asian Development Bank. (2000). *Micro finance in Asia*. Manila: ADB.
- Coleman, B. (2002). *Microfinance in Northeast Thailand: Who benefit and how much?*. (Working paper, 9). Manila: Asian Development Bank.
- \_\_\_\_\_. (1999). The impact of group lending in Northeast Thailand. *Journal of Development Economics*, 6, 105–142.
- Deaton, A. (1992). *Understanding consumption*. Oxford: Clarendon Press.
- Green, C. J., Kirpatrick, C. H., & Murinde, V. (2006). Policy arena: Finance for small enterprise growth and poverty reduction in developing countries. *Journal of International Development*, 18, 1017–1030.
- Holvoet, N. (2004). Impact of microfinance programs on children's education. *Journal of Microfinance*, 6(2), 27–49.
- Islam, T. (2007). *Microcredit and poverty alleviation*. Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited.
- Khalily, M. A. B. (2004). Quantitative approach to impact analysis of microfinance programmes in Bangladesh: What have we learned? *Journal of International Development*, 16, 331–353.

- Ledgerwood, J., Earne, J., & Nelson, C. (Eds.). (2013). *The new microfinance handbook: A financial market system perspectives*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Nugroho, A. E. (Ed.). (2013). *Kredit usaha rakyat di era otonomi daerah: Membangun sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah daerah dan komunitas dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM*. (Laporan penelitian). Jakarta: P2E-LIPI.
- Nugroho, A. E. (2010). Pemberdayaan masyarakat miskin melalui PNPB mandiri perdesaan. Dalam D. S. Suhodo (Ed.), *Analisa dampak conditional cash transfer untuk pengentasan kemiskinan: Studi kasus pada PNPB mandiri*. Jakarta: LIPI.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Microfinance development in Indonesia: Market segmentation, sosial capital and welfare-outreach to the poor in rural Java*. Saarbrucken: Lambert Academic Publishing.
- Robinson, M. (2006). Mobilizing savings from the public. Dalam J. Ledgerwood & V. White (Eds.), *Transforming microfinance institutions: Providing full financial services to the poor*. Washington, D.C.: The World Bank.
- SMECDA. (2009). *Kajian dampak kredit usaha rakyat*. Jakarta: Kementerian Koperasi dan UMKM.
- Zeller, M., & Meyer, R. L. (Ed.). (2002). *The triangle of microfinance: Financial sustainability, outreach and impact*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

### Epilog: Revitalisasi Program KUR untuk Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil

Oleh: Agus Eko Nugroho,  
Tuti Ermawati, dan Rita Pawestri

Sejak diimplementasikan pada 2007, program KUR telah meningkatkan mobilitas kredit perbankan kepada UMKM secara signifikan. Data menunjukkan bahwa *outstanding* penyaluran KUR meningkat dari hanya Rp11,5 triliun pada 2008 menjadi sekitar Rp50,4 triliun pada 2014. Sementara itu, UMKM yang dapat dilayani oleh program KUR meningkat dari sekitar 1,7 juta debitur menjadi sekitar 11,9 juta debitur. Adapun jumlah bank pelaksana bertambah dari semula 6 bank menjadi 33 bank. Sejak 2013, program KUR juga telah mendorong beberapa pemerintah daerah (pemda) untuk mendirikan perusahaan penjaminan kredit daerah (Jamkrida). Saat ini Jamkrida Jawa Timur dan Jamkrida Bali telah berpartisipasi dalam proses penjaminan KUR.

Artinya, program ini memiliki dampak positif (*crowding-in effect*) dalam mendukung industri keuangan mikro di daerah. Peningkatan alokasi dana APBN untuk penjaminan (Imbal Jasa

Penjaminan/IJP) dari Rp143 miliar pada 2008 menjadi Rp824,5 miliar pada 2013 harus diakui memiliki efek pengungkit yang signifikan dalam mendukung mobilitas dana perbankan kepada UMKM. Penyaluran KUR pada 2014 telah mencapai sekitar 19,2% dari total kredit UMKM di perbankan swasta nasional.

Namun, implementasi program KUR masih menghadapi beberapa kendala, antara lain: (1) Perbedaan persepsi di antara kelembagaan terkait, yakni pemerintahan, bank pelaksana, dan lembaga penjaminan, soal berbagai peraturan KUR berdampak tersendatnya pembayaran klaim atas kredit macet dan IJP. (2) Program KUR cenderung berorientasi komersial (*commercial-oriented approach*) sehingga tidak berkorelasi secara langsung terhadap penanggulangan kemiskinan. (3) Persyaratan adanya agunan fisik untuk KUR mikro dan tingginya tingkat bunga yang ditetapkan menurunkan visi pemberdayaan usaha mikro kecil, yang umumnya memiliki keterbatasan aset dan lemahnya kemampuan bisnis. (4) Peran pemda yang masih minim dan cenderung hanya sebatas pada sosialisasi program KUR kepada masyarakat. (5) Keterpisahan antara program pemberdayaan UMKM oleh pemda, kementerian teknis, dan program-program penanggulangan kemiskinan lainnya dengan program KUR. Terakhir, (6) penyaluran KUR juga belum memiliki keterkaitan operasional yang kuat dengan lembaga keuangan mikro (BPR, BPRS, koperasi, dan BMT) serta kelembagaan sosial-kemasyarakatan lainnya (UPK-PNPM Mandiri). Keterpisahan operasional ini membuat program KUR dianggap menjadi penyebab persaingan yang tidak sehat antara perbankan besar dan LKM ataupun lembaga sosial kemasyarakatan lainnya yang juga memiliki program kredit skala kecil kepada UMK binaan.

Mencermati permasalahan tersebut di atas, epilog dari buku ini berupaya membangun model revitalisasi program KUR untuk meningkatkan kinerja program dan memperkuat sinergi antara kelembagaan pemerintah (termasuk pemda), perbankan, dan LKM serta lembaga sosial-kemasyarakatan lainnya. Sinergi yang

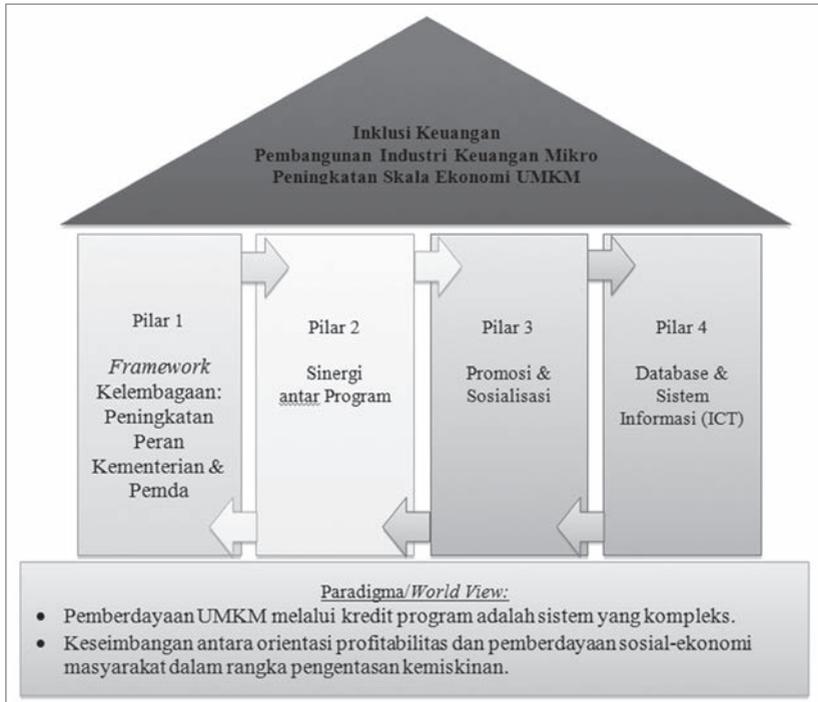
baik diharapkan akan memperkuat peran KUR dalam mendukung pengembangan UMKM dan secara bersamaan mampu mendukung percepatan pengentasan kemiskinan.

## Paradigma Revitalisasi Program KUR

Gambar 11.1 menunjukkan model revitalisasi program KUR untuk mendukung pemberdayaan UMKM. Mencermati berbagai permasalahan yang dihadapi, model revitalisasi program KUR mencakup tiga aspek penting, yaitu (1) paradigma yang menjadi landasan konseptual model; (2) empat pilar utama; dan (3) sasaran/tujuan yang akan dicapai oleh program KUR di masa mendatang. Paradigma yang menjadi landasan konseptual model sangat penting untuk membangun kesamaan persepsi di antara berbagai kelembagaan kunci yang terlibat terhadap manfaat dan tujuan program KUR. Harus diakui bahwa berbagai kelembagaan yang terlibat dalam program KUR memiliki misi dan orientasi yang berbeda-beda. Misalnya, bank pelaksana, lembaga penjaminan, dan LKM, sebagai entitas bisnis, memiliki misi dan tujuan keterlibatan dalam program KUR, yaitu meningkatkan profitabilitas usaha (misi bisnis). Sementara itu, pemerintah (termasuk pemda) memiliki misi dan tujuan melaksanakan program KUR, yakni untuk pemberdayaan UMKM serta perluasan kesempatan kerja bagi masyarakat miskin dan berpendapatan rendah, yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menurunkan tingkat kemiskinan (misi sosial). Sebagai lembaga publik, setiap dana publik yang dialokasikan oleh pemerintah harus memberikan manfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat secara optimal (*social benefit*) atau meminimalkan biaya sosial (*social cost*). Bagi pemerintah, program KUR sebagai salah satu program anti-kemiskinan akan menjadi problematis bila hanya memberikan manfaat kepada bank pelaksana dan lembaga penjaminan, tetapi gagal meningkatkan akses masyarakat miskin/UMK terhadap permodalan.

Untuk membangun model revitalisasi program KUR, ada dua paradigma penting yang menjadi landasan konseptual dari model yang dibangun. Paradigma pertama adalah pemberdayaan UMKM melalui kredit program, termasuk program KUR, adalah sistem yang kompleks. Sebagai suatu sistem yang kompleks, pemberdayaan UMKM tidak akan memberikan hasil yang optimal, seperti peningkatan skala usaha, kapasitas bisnis, dan kemampuan teknologi produksi, hanya dengan pemberian akses kredit melalui program KUR. Selain aksesibilitas kredit, banyak faktor yang saling berpengaruh terhadap keberhasilan pemberdayaan UMKM. Dari sisi internal, hal ini mencakup program pemberian pelatihan keterampilan kewirausahaan, pola pendampingan, penyediaan *startup fund*, teknik pemasaran, keterampilan akuntansi dasar (*basic accounting*), termasuk juga motivasi kerja dan lain sebagainya (ILO, 2013). Dari sisi eksternal, keberhasilan pemberdayaan UMKM juga dipengaruhi oleh faktor seperti tingkat persaingan usaha, stabilitas ekonomi, serta gangguan alam, termasuk perubahan iklim, bencana alam, dan gejolak ekonomi yang memengaruhi proses produksi dan keberlanjutan kegiatan usaha UMKM. Artinya, program pemberian kredit bukanlah *panacea* bagi keberhasilan pengembangan UMKM. Oleh karena itu, kredit program, seperti halnya program KUR, harus bersinergi dengan program-program pemberdayaan lainnya, termasuk juga program jaminan kesehatan, program pemberdayaan sosial, kewirausahaan, dan sebagainya.

Dalam konteks program KUR, bank sebagai entitas bisnis sangat sulit diharapkan untuk dapat melakukan program-program pemberdayaan lainnya sebagai pendukung program KUR yang dilakukan. Bagi bank, tujuan utama adalah bagaimana mendapatkan profitabilitas yang optimal dari penyaluran KUR, bukan sejauh mana program KUR mampu meningkatkan kemampuan usaha UMKM. Implikasinya, untuk mencapai hasil yang optimal, bank pelaksana memerlukan dukungan dari lembaga-lembaga lain untuk melakukan penguatan bisnis UMKM penerima KUR.



Sumber: Hasil Analisis, 2014

**Gambar 11.1** Empat Pilar Utama dalam Revitalisasi Program KUR

Paradigma kedua adalah keseimbangan antara orientasi/tujuan profitabilitas dan pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat miskin/UMKM. Bagi bank, upaya untuk mencapai tujuan mendapatkan keuntungan yang optimal sering kali berlawanan (*trade-off*) dengan tujuan pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat miskin. Dalam konteks KUR, untuk mencapai profitabilitas, bank pelaksana harus meminimalkan risiko kredit macet. Konsekuensinya, meskipun program KUR telah dijamin oleh pemerintah melalui Jamkrindo dan Askkrindo, bank pelaksana masih mengharuskan adanya agunan tambahan dalam penyaluran KUR kepada UMKM. Mencermati tingginya risiko kredit macet, bank juga cenderung hanya akan menyalurkan KUR kepada UMKM yang

prospektif serta memiliki kelayakan usaha (*feasible*) dan karakter yang baik (*creditworthy borrowers*). Persyaratan penyaluran KUR ini menjadi problematika bagi masyarakat miskin karena kegiatan usaha yang mereka miliki biasanya tidak memiliki aset yang memadai untuk dijadikan agunan serta kelayakan usaha yang kurang memadai. Masyarakat miskin juga cenderung dianggap tidak cukup *creditworthy* akibat rendahnya pendapatan dan rentan terhadap berbagai gejolak eksternal seperti, gagal panen, kematian, sakit dan lain sebagainya. Konsekuensinya, orientasi bank pelaksana untuk mencapai profitabilitas yang optimal ada tendensi untuk enggan menyalurkan KUR kepada masyarakat miskin. Dari sinilah program KUR dinilai tidak tepat sasaran meskipun memiliki dampak positif terhadap kinerja UMKM penerima KUR.

Namun, paradigma ini mengimplikasikan bahwa bank pelaksana tidak dapat diwajibkan secara peraturan untuk menyalurkan KUR kepada masyarakat miskin karena program KUR bersumber dari dana perbankan itu sendiri, yang dimobilisasi dari simpanan masyarakat. Oleh karena itu, bank harus meminimalkan risiko kredit macet (NPL) untuk tetap menjaga kredibilitas operasionalnya di mata deposan dan otoritas perbankan. Untuk menjaga keseimbangan antara orientasi profitabilitas dan pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat miskin, bank pelaksana harus mendapat dukungan dari kelembagaan lain agar dapat menyalurkan KUR kepada masyarakat miskin yang memiliki UMKM yang layak (*feasible*) dan memiliki karakter yang baik (*creditworthy*). Misalnya, membangun pola sinergi di antara program pemberdayaan usaha mikro-kecil dan menengah (UMKM) oleh program-program anti-kemiskinan (PNPM Mandiri, program PKH dengan Kelompok Usaha Bersama/Kube), serta keterkaitan KUR dengan kegiatan bisnis LKM yang berfokus pada pelayanan kredit bagi masyarakat miskin, dan sebagainya. Keterkaitan bisnis ini dapat dilakukan dengan memperbesar skala penyaluran KUR dengan pola *linkage*, baik dengan skem *channeling* maupun *executing*.

## Empat Pilar Utama Revitalisasi Program KUR

Merujuk pada Gambar 11.1, revitalisasi program KUR sebaiknya diarahkan pada empat pilar utama yang saling terkait. Pilar 1 adalah *framework* kelembagaan yang berfokus pada penguatan peran pemda dan kementerian teknis untuk membantu mempersiapkan masyarakat miskin/UMK sehingga layak mendapatkan KUR. Selama ini *framework* kelembagaan dari program KUR terpusat pada bank pelaksana, lembaga penjaminan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian serta Kementerian Koperasi dan UMKM. Pemerintah daerah hanya berperan sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. Akibatnya, peran pemda masih sangat minimal dalam mendukung program KUR. Dalam konteks otonomi daerah, peran pemda semestinya lebih diperkuat dalam program KUR karena perbedaan karakteristik antara daerah dan pengetahuan terhadap sumber daya ekonomi lokal yang lebih baik. Oleh karena itu, peran pemda secara eksplisit sebaiknya tertuang ke dalam amendemen MoU program KUR ataupun SOP pelaksanaan program. Sebenarnya peranan kementerian teknis adalah mempersiapkan UMK di tiap-tiap sektor sehingga layak menerima KUR. Namun, peranan ini belum optimal karena program-program pemberdayaan UMK yang telah dilakukan oleh tiap-tiap kementerian belum diarahkan pada upaya untuk dapat mengakses program KUR. Dalam *framework* kelembagaan ini, aspek yang juga sangat penting adalah bagaimana mewujudkan persamaan persepsi antara pemerintah, bank pelaksana, lembaga penjaminan, OJK/BI, dan BPKP tentang berbagai peraturan KUR.

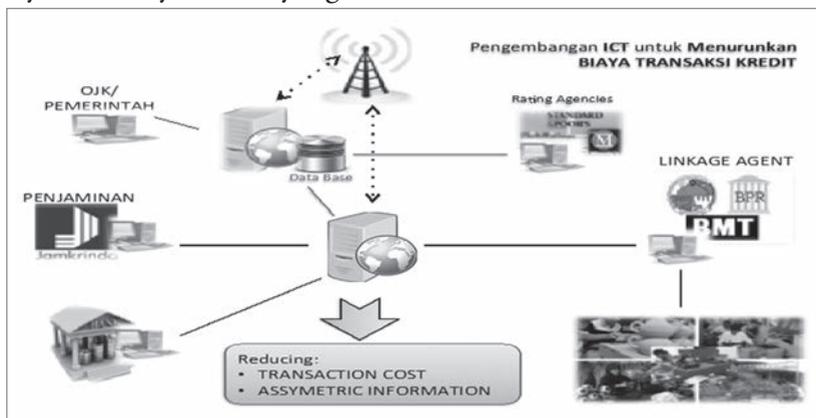
Pilar 2 adalah sinergi antar-program. Dalam kompleksitas sistem pemberdayaan UMKM, sinergi antar-program sangat diperlukan karena keberhasilan KUR tidak dapat hanya diukur dari besarnya penyaluran kredit kepada UMKM. Sinergi antar-program sangat penting untuk memfasilitasi mobilitas UMK, dari yang semula hanya layak mendapatkan bantuan kredit bersubsidi atau bantuan sosial, dengan pembinaan yang dilakukan menjadi mampu mengakses program KUR. Atau, UMKM yang semula

hanya mampu mengakses program KUR, dengan perkembangan skala usaha mampu mendapatkan kredit komersial dari perbankan. Dalam tahap awal, *mapping* program pemberdayaan UMKM dan pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat miskin di tiap-tiap kementerian teknis ditujukan agar dapat mengakses program KUR. Misalnya, program pemberdayaan UMK melalui kredit program bersubsidi (KKPE, Kube) serta berbagai program PNPM perdesaan, PUAP, PNPM KKP, PNPM Perkotaan, dan PNPM Pariwisata semestinya diberikan pendampingan teknis untuk dapat mengakses program KUR. Sementara program pemberdayaan UMKM penerima KUR juga mendapatkan pendampingan teknis agar mempercepat kemampuan mereka untuk mendapat pembiayaan dari kredit komersial perbankan. Program-program tersebut tidak harus merekrut fasilitator baru, tetapi dapat melakukan kerja sama dengan bank Indonesia yang telah mengembangkan Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB).

Sementara Pilar 3 adalah memperkuat promosi/sosialisasi program KUR kepada masyarakat luas. Sampai saat ini, kegiatan promosi/sosialisasi program KUR telah dilakukan oleh pemda bekerja sama dengan bank pelaksana. Promosi dan sosialisasi program KUR diperlukan untuk memperluas potensi pasar baru bagi program KUR. Namun, promosi/sosialisasi ini sering kali hanya dilakukan dengan pola seminar yang dilakukan 1–2 kali dalam setahun dengan jumlah peserta yang sangat terbatas. Promosi yang melibatkan asosiasi bisnis skala kecil, seperti kelompok petani dan nelayan, pedagang kecil, asosiasi produsen/industri, Kadin, Iwapi, Hipmi, serta kelembagaan sosial kemasyarakatan lainnya, akan memperluas jangkauan sosialisasi program KUR. Namun, hal yang sangat penting untuk digarisbawahi adalah informasi bahwa penyaluran KUR dijamin oleh pemerintah perlu diinformasikan lebih hati-hati karena hal ini dapat memunculkan *moral hazard* bagi UMK.

Adapun Pilar 4 adalah pengembangan *database* serta sistem informasi UMKM dan LKM. *Database* ini sangat penting untuk membantu bank pelaksana dalam mengevaluasi kelayakan bisnis

UMKM sehingga meminimalkan risiko kredit. *Database* UMKM juga sangat penting untuk memilah UMKM mana yang layak mendapatkan program Bansos, program kredit bersubsidi, program KUR, atau program kredit komersial perbankan. Ketiadaan *database* yang baik menyebabkan tumpang-tindih penerima sehingga proses mobilitas vertikal tidak dapat terdeteksi. Sudah saatnya indikator keberhasilan program pemberdayaan UMKM bukan dilihat dari jumlah usaha yang dibina, melainkan seberapa besar UMKM binaan mampu meningkatkan skala usaha sehingga mampu mengakses kredit yang lebih besar. Sementara pengembangan *database* LKM sangat penting untuk membantu bank pelaksana dalam mengembangkan program *linkage* KUR, baik melalui pola *channeling* maupun *executing*. Sampai saat ini penyaluran KUR melalui lembaga *linkage* (LKM) masih sangat minim. Hal ini dapat dipahami karena bank menghadapi keterbatasan informasi tentang kualitas finansial dari LKM. Oleh karena itu, pengembangan system informasi dapat diarahkan untuk dapat menyajikan informasi pemeringkatan (*rating information*) dari setiap LKM yang ada. Sebenarnya, Kementerian Koperasi dan UMKM telah mengklasifikasikan koperasi menurut skala usaha. Namun, klasifikasi ini belum banyak digunakan oleh bank dalam menentukan layak-tidaknya kredit yang akan diberikan.



Sumber: Hasil Analisis, 2014

**Gambar 11.2** Sistem Informasi dan Data UMK

## Perbaikan Kerangka Kelembagaan

Dari sudut pandang bisnis finansial, proses bisnis program KUR tidaklah jauh berbeda dengan penyaluran kredit komersial perbankan. Penerapan prinsip kehati-hatian (*prudent operation*), efisiensi, dan profitabilitas adalah aspek penting dalam penyaluran KUR. Sementara penerapan prinsip kehati-hatian ditujukan untuk meminimalisasi kredit macet, efisiensi operasional diharapkan dapat menurunkan biaya pengelolaan kredit sehingga optimalisasi keuntungan (*operational profitability*) dapat dicapai. Namun, sebagai suatu kredit program, penggunaan dana publik<sup>1</sup> menyebabkan proses bisnis dalam program KUR menjadi lebih kompleks dibandingkan kredit komersial perbankan. Misalnya, perbedaan pemahaman terhadap ketentuan penyaluran KUR antara bank pelaksana, lembaga penjaminan, pemerintah, dan BPK RI menyebabkan ketidaklancaran pembayaran klaim atas kredit macet ataupun imbal jasa penjaminan (IJP) oleh Kementerian Keuangan. Oleh sebab itu, untuk perbaikan kelembagaan program KUR diperlukan penguatan peran Badan Pengawas Keuangan (BPK), Bank Indonesia, dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam penyusunan prosedur operasi standar (SOP) dalam proses penyaluran dan penjaminan dalam program KUR. Keterlibatan BPK sangat penting karena program KUR menggunakan dana publik, seperti dalam proses penjaminan. Sementara itu, keterlibatan BI dan OJK sangat diperlukan terutama untuk memperkuat prinsip prudensial dalam penyaluran KUR.

Penguatan peran kementerian teknis dan pemerintah daerah (pemda) sangat diperlukan untuk memperkuat sinergi antara program KUR dan berbagai program penguatan UMKM yang dilakukan oleh kementerian teknis dan pemda. Dalam konteks ini, kementerian teknis dan pemda memiliki kewajiban memberikan

---

<sup>1</sup> Dalam program KUR, anggaran pemerintah (APBN) digunakan untuk melakukan penjaminan kredit melalui lembaga penjaminan (Perum Jamkrindo dan PT Askrindo) dalam bentuk pembayaran imbal jasa penjaminan (IJP) (Permen Keuangan No 105/PMK.05/2015).

data UMKM yang berpotensi mendapatkan KUR kepada bank pelaksana. Data UMKM yang mencakup bidang usaha, kinerja usaha dan keuangan serta fokus pemasaran yang tertuang dalam *database* sistem informasi UMKM berpotensi menurunkan biaya dan risiko penyaluran KUR kepada UMKM. Dalam konteks pemda, untuk memperkuat peran pemda dalam program KUR diperlukan pembentukan Tim Teknis Percepatan Pelaksanaan Program KUR di tingkat provinsi. Tim Teknis ini berfungsi, antara lain, untuk membantu sosialisasi Program KUR kepada UMKM di daerah.

### **Membangun Sinergi Antarprogram**

Dalam membangun sinergi antarprogram, ada beberapa hal yang mesti dilakukan oleh pemerintah. *Pertama*, sinkronisasi peraturan berbagai program pemberdayaan UMKM di kementerian dengan program KUR. Selama ini, setiap kementerian teknis sebenarnya sudah memiliki program pemberdayaan UMKM sesuai dengan sektor yang menjadi tanggung jawabnya, namun program-program pemberdayaan tersebut tidak terkait dengan program KUR sehingga diperlukan *blueprint* sinergi program pemberdayaan UMKM dan program KUR. Hal tersebut dapat dilakukan oleh Kementerian Koordinator Perekonomian selaku kementerian yang bertugas mengoordinasikan setiap program di kementerian teknis serta komite kebijakan KUR yang bertanggung jawab terhadap kemajuan program KUR.

*Kedua*, perlu ada kerja sama antara BI dan kementerian teknis untuk merevitalisasi program KKMB menjadi pendamping UMK dalam mengakses KUR. Permintaan terhadap KUR semakin meningkat, banyak UMK yang *feasible* dan *unbankable* ingin mengakses KUR, tetapi memiliki kemampuan terbatas dalam hal mengadministrasikan usaha sehingga mereka memerlukan pendamping KUR. Namun, jumlah pendamping KUR yang disediakan oleh Kementerian KUMK terbatas, tidak sebanding de-

ngan jumlah permintaan terhadap KUR. Di sisi lain, BI memiliki program KKMB, yang salah satu tugasnya adalah mendampingi UMK dalam mengakses kredit. Dengan demikian, perlu ada MoU antara BI dan kementerian untuk revitalisasi program KKMB untuk pendampingan KUR, dan hal tersebut merupakan tanggung jawab Kemenko, Komite Kebijakan KUR dan BI.

*Ketiga*, kerja sama antara program PNPM Mandiri dan program KUR. Salah satu bentuk program PNPM Mandiri di bidang ekonomi adalah simpan pinjam perempuan (SPP). Banyak UMK perempuan yang usahanya menjadi *feasible* setelah dibina dan mendapatkan pembiayaan dari PNPM Mandiri. Namun, PNPM Mandiri tidak bisa memberikan jumlah pembiayaan yang besar dan terus-menerus kepada UMK perempuan karena terbentur SOP dari SPP. Padahal, UMK memerlukan modal yang besar supaya bisa berkembang usahanya. Kondisi ini merupakan peluang bagi bank pelaksana untuk memperluas jangkauan KUR dengan melakukan kerja sama dengan PNPM Mandiri. *Pilot project* pertama kerja sama tersebut dilakukan oleh BRI di DI Yogyakarta. Banyak UMK binaan PNPM yang akhirnya memperoleh pembiayaan dari KUR BRI sehingga dapat meningkatkan skala usahanya. Namun, kerja sama tersebut berhenti hanya di DI Yogyakarta, tidak diikuti oleh wilayah-wilayah lain, sehingga perlu dorongan dan kerja sama dari Kemenko Perekonomian, Kemenko Kesra, dan BRI untuk perluasan *pilot project* kerja sama program PNPM Mandiri dengan BRI.

*Keempat*, perlu dilakukan penguatan penyaluran KUR melalui pola *linkage* dengan LKM. Penyaluran KUR dengan pola *linkage* merupakan salah satu cara yang efektif dalam meningkatkan penyaluran dan memperluas jangkauan KUR, terutama kepada UMK, dengan kebutuhan pembiayaan skala mikro. Di satu sisi, membantu bank untuk dapat menyalurkan KUR dalam jumlah yang besar tanpa perlu repot untuk mencari nasabah satu per satu, dan sisi yang lain membantu LKM sebagai lembaga *linkage* memperoleh tambahan modal baru. LKM yang menjadi

lembaga *linkage* KUR pada umumnya berbadan hukum koperasi sehingga perlu ada program penguatan koperasi untuk menjadi lembaga *linkage* KUR. Hal ini dapat dilakukan oleh Kemeko Perekonomian, Kemen Koperasi UMKM, dan bank pelaksana.

## **Pengembangan Database dan Sistem Informasi**

Arlina (2011) mempertegas bahwa pengelolaan informasi berperan sangat penting dalam mendukung kemajuan dan keberlanjutan setiap organisasi, baik yang berorientasi profit maupun nonprofit. Suatu organisasi profit, seperti perusahaan, memerlukan informasi tidak hanya untuk mendukung proses produksi, tetapi juga merealisasi penjualan dan profitabilitas yang diinginkan. Berbagai informasi yang dibutuhkan oleh perusahaan ini dapat diperoleh dari sisi internal dan eksternal perusahaan lain. Informasi internal ini mencakup kebutuhan dan kualitas *input* produksi, informasi terkait dengan proses produksi, dan berbagai, sementara informasi yang dihasilkan perusahaan dapat digunakan untuk kepentingan perusahaan itu sendiri atau dimanfaatkan oleh perusahaan lain. Artinya, sistem informasi bermanfaat untuk berbagai macam dan bentuk kegiatan perusahaan.

Sebuah sistem informasi yang dirancang dan dilaksanakan dengan baik dapat mendatangkan banyak manfaat bagi perusahaan untuk mempermudah manajemen sehingga dapat membantu menunjang proses pengambilan keputusan. Artinya, keberadaan sistem informasi akan sangat penting sebagai bahan masukan (*input*) untuk pengambilan keputusan. Sistem informasi yang akurat akan bermanfaat sebagai bahan pengambilan keputusan di masa yang akan datang. Jika keputusan yang diambil tidak berdasarkan pada informasi yang tepat, keputusan di masa mendatang akan fatal, yang akan berakibat tidak tercapainya tujuan.

Sistem informasi ini menjadi aset yang sangat berharga bagi organisasi karena dapat meningkatkan efisiensi operasional dan menciptakan tata kelola yang efektif. Dalam konteks perbaikan

program KUR, kebijakan untuk perbaikan sistem informasi adalah: *Pertama*, pentingnya pengembangan *database* dan sistem informasi UMKM dan LKM agar pemrosesan, pengelolaan, dan pemindahan informasi di antara bank pelaksana, lembaga penjamin, dan pemerintah dapat dipermudah dengan memperkecil kesalahan. Oleh karena itu, investasi pengembangan *database* sebaiknya dilakukan secara bersama-sama oleh pemerintah, dalam hal ini Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, serta Kementerian Koperasi dan UMKM, OJK, dan Perbankan. Hasilnya, sistem informasi *database* ini tidak hanya dapat dimanfaatkan oleh ketiga instansi tersebut, tetapi juga oleh lembaga penjaminan ataupun lembaga *linkage*.

Tujuan pengembangan *database* UMKM ini adalah membantu bank pelaksana dalam mengevaluasi kelayakan bisnis UMKM sehingga meminimalkan risiko kredit. Pembuatan *database* UMKM dan LKM secara bersama-sama tentu akan dapat memangkas banyak biaya. Selain itu, *database* yang dihasilkannya akan beragam sehingga dapat diakses semua instansi dengan persepsi yang sama. Bank pelaksana dapat menggunakannya untuk menganalisis calon debitur yang layak mendapat KUR. Sementara Kementerian Koperasi dan UMKM juga dapat memanfaatkannya untuk mengevaluasi fungsinya sebagai pembina koperasi dan UMKM agar semakin banyak UMKM yang naik kelas. Bahkan lembaga penjamin ataupun OJK juga mendapat manfaat dari program ini.

*Kedua*, pembuatan sistem *database* pemerinkatan UMKM dapat menunjukkan mana yang layak mendapatkan program kredit bersubsidi, program KUR, atau program kredit komersial perbankan. Dengan adanya *database* ini, tidak akan terjadi tumpang-tindih antar-penerima KUR sehingga proses mobilitas vertikal dapat terdeteksi. Sebagai contoh, berdasarkan pada wawancara dengan narasumber perbankan, selama ini banyak UMKM yang tergolong ke dalam kategori *feasible* tetapi sudah *bankable* sehingga mereka tidak tergolong dalam kriteria yang dipersyaratkan untuk mendapat KUR. Sementara UMKM yang belum *bankable* pada

umumnya adalah UMKM yang belum *feasible* sehingga mereka ini lebih pantas mendapatkan bantuan sosial. Melalui *database* ini, UMKM yang terdaftar dapat diketahui berbagai jenis statusnya. Contoh lain adalah SPP, yang telah menerima bantuan kredit dari PNPM Mandiri, statusnya sudah naik kelas sehingga dapat disalurkan untuk mendapatkan KUR. Sementara UMKM penerima KUR yang telah berkembang baik dapat disalurkan untuk mendapatkan kredit komersial perbankan.

Melalui penjelasan di atas, pembuatan *database* ini sangat dibutuhkan bank pelaksana untuk menilai kelayakan UMKM secara cepat dan efisien sehingga dapat dihasilkan keputusan yang tepat pula. Selanjutnya, informasi dari perbankan dapat dimanfaatkan oleh instansi lain, seperti Kementerian Koperasi dan UMKM untuk pemberdayaan ataupun Jamkrindo untuk mendukung proses penjaminan. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pun dapat memanfaatkan *database* ini untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap bank pelaksana secara teratur, transparan, dan akuntabel.

Sementara itu, pengembangan *database* LKM sangat penting untuk membantu bank pelaksana dalam mengembangkan program *linkage* KUR, baik melalui pola *channeling* maupun *executing*. Sampai saat ini penyaluran KUR melalui lembaga *linkage* (LKM) masih sangat sedikit. Hal ini dapat dipahami karena bank menghadapi keterbatasan informasi tentang kualitas finansial dari LKM. Oleh karena itu, pengembangan sistem informasi dapat diarahkan untuk dapat menyajikan informasi pemeringkatan (*rating information*) dari setiap LKM yang ada. Sebenarnya, Kementerian Koperasi dan UMKM telah mengklasifikasikan koperasi menurut skala usaha. Namun, klasifikasi ini belum banyak digunakan oleh bank dalam menentukan layak-tidaknya kredit yang akan diberikan. Pembuatan *rating agency* dapat dilakukan oleh lembaga independen. Selanjutnya, hasil *rating* dimasukkan ke *database*, dan hasil olahannya dapat diakses oleh lembaga-lembaga lain. Melalui pemeringkatan LKM, bank dapat mengetahui LKM-LKM mana yang layak dan mana yang kurang layak dalam mengembangkan

program *linkage* KUR. Hal ini tentu akan mengurangi biaya transaksi karena bank mendapat informasi lebih akurat, cepat, dan tepercaya. Melalui pengembangan *rating agency* ini, setidaknya telah tersaring LKM-LKM yang berkualitas.

## Langkah ke Depan

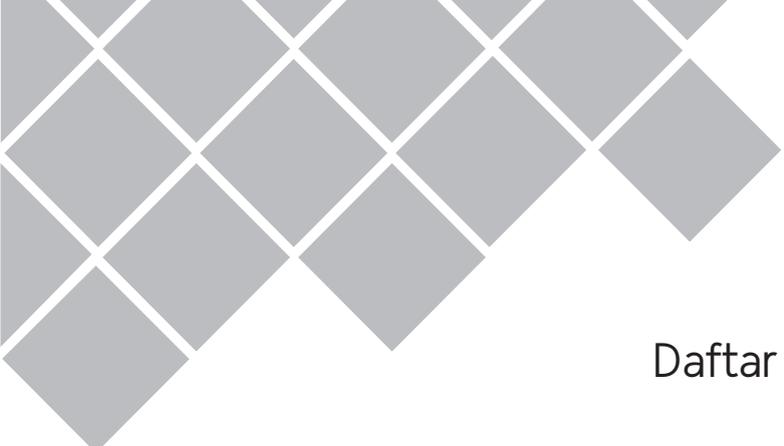
Ada tiga aspek penting untuk diperhatikan dalam upaya merevitalisasi program KUR. *Pertama*, paradigma yang menjadi landasan konseptual model revitalisasi program KUR adalah pemberdayaan UMKM melalui kredit program adalah sistem yang kompleks. Oleh karena itu, keseimbangan antara orientasi profitabilitas dan pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat sangat diperlukan untuk penguatan bisnis UMKIM. Paradigma yang menjadi landasan konseptual model ini sangat penting untuk membangun kesamaan persepsi antara berbagai kelembagaan kunci yang terlibat terhadap manfaat dan tujuan program KUR.

*Kedua*, ada empat pilar utama yang harus dikembangkan dalam upaya mencapai tujuan dan sasaran program KUR, yaitu pilar penguatan kerangka kelembagaan yang berfokus pada penguatan peran pemda dan kementerian teknis untuk membantu mempersiapkan UMK sehingga layak mendapatkan KUR. Lalu, pilar penguatan sinergi antarprogram, dengan kompleksitas sistem pemberdayaan UMKM, serta sinergi antara program KUR dan program-program lain sangat diperlukan. Selanjutnya pilar promosi/sosialisasi program KUR; dalam hal ini sosialisasi program KUR diperlukan untuk memperluas potensi pasar baru bagi program KUR. Promosi yang melibatkan asosiasi bisnis skala kecil, seperti kelompok petani dan nelayan, pedagang kecil, asosiasi produsen/industri, Kadin, Iwapi, Hipmi, dan kelembagaan sosial kemasyarakatan lainnya, akan memperluas jangkauan sosialisasi program KUR. Terakhir, pilar pengembangan *database* dan sistem informasi UMKM dan LKM. Pengembangan *database* ini sangat penting untuk membantu bank pelaksana dalam mengevaluasi kelayakan bisnis UMKM sehingga meminimalkan risiko kredit.

## Daftar Pustaka

- Charitonenko, S., & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance: Indonesia*. Manila: ADB.
- Christen, R. P. (2001). *Commercialization and mission drift: The transformation of microfinance in Latin America*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), *Occasional Paper 5*.
- Fernando, J. L. (Ed.). (2006). *Microfinance perils and prospects*. London and New York: Routledge.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2011). *Perkembangan KUR tahun 2010*. Jakarta.
- Kementerian Koordinasi Kesejahteraan Rakyat. (2010). *Program pengembangan keuangan mikro di Indonesia*. Jakarta.
- Martowijoyo, S. (2007). Indonesian microfinance at the crossroads, caught between popular and populist policies. Maryland, USA: CGAP and IRIS Center, the University of Maryland.
- Nugroho, A. E. (Ed.). (2011). *Program PNPM mandiri perdesaan dan reproduksi modal sosial*. Jakarta: LIPI Press.
- Nugroho, A. E. (2011) *Microfinance development in Indonesia: Market segmentation, sosial capital and welfare-outreach to the poor in rural Java*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.
- Robinson, M. S. (2002). *Microfinance revolution: Lesson from Indonesia, Volume 2*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Zeller, M., & Meyer, R. L. (Eds.). (2002). *The triangle of microfinance: Financial sustainability, outreach and impact*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

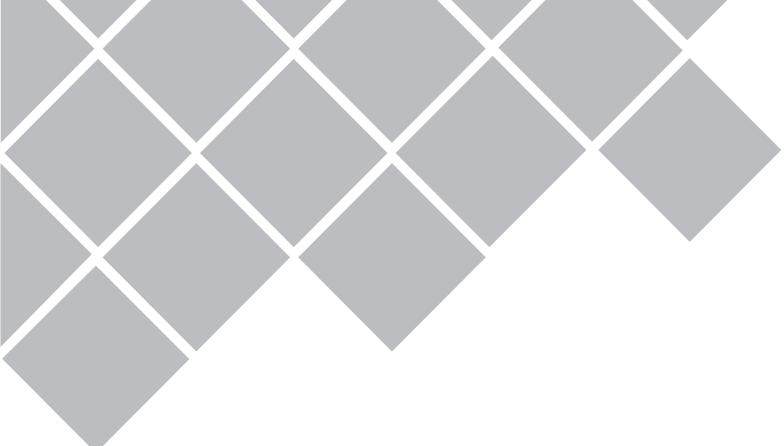




## Daftar Singkatan

Askrindo	: Asuransi Kredit Indonesia
BI	: Bank Indonesia
Bimas	: Bimbingan Masyarakat
BNI	: Bank Negara Indonesia
BPKP	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPD	: Bank Pembangunan Daerah
BRI	: Bank Rakyat Indonesia
BSM	: Bank Syariah Mandiri
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
KUR	: Kredit Usaha Rakyat
IJP	: Imbal Jasa Penjaminan
Jamkrindo	: Jaminan Kredit Indonesia
KUT	: Kredit Usaha Tani
KMKP	: Kredit Modal Kerja Permanen
KKPE	: Kredit Ketahanan Pangan dan Energi
LIPI	: Lembaga Ilmu pengetahuan Indonesia
NPG	: Non-Performing Guarantee
NPL	: Non-Performing Loan
OJK	: Otoritas Jasa Keuangan
PMK	: Peraturan Menteri Keuangan
PMN	: Penanaman Modal Negara
RTM	: Rumah Tangga Miskin
TNP2K	: Tim Nasional percepatan penanggulangan kemiskinan
UMK	: Usaha Mikro-Kecil
UMKM	: Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah





# Indeks

- Agunan, xi, 5, 12, 13, 15, 32, 33, 35, 36, 41, 42, 52, 54, 56, 59, 60, 62, 63, 64, 66, 72, 78, 79, 86, 88, 101, 107, 111, 129, 143, 145, 147, 152, 154, 157, 166, 171, 173, 177, 178, 181, 184, 185, 187, 188, 193, 221, 223, 224, 232, 233, 234, 236, 243, 247, 248, 249, 254, 255, 256, 257, 261, 266, 267, 269, 289, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 312, 314, 335, 348, 351, 352
- Anggaran, xi, 2, 67, 75, 78, 124, 127, 130, 137, 149, 153, 237, 252, 253, 272, 273, 275, 283, 356
- Angsuran, 61, 194, 265, 266, 268, 305
- Aset, 29, 30, 54, 55, 74, 77, 85, 105, 117, 133, 162, 163, 199, 202, 203, 204, 205, 209, 216, 232, 235, 238, 247, 249, 256, 271, 272, 281, 303, 311, 314, 320, 324, 325, 327, 328, 336, 337, 339, 341, 342, 344, 348, 352, 359
- Bankable, vii, ix, 1, 19, 33, 70, 71, 72, 78, 88, 104, 111, 124, 173, 176, 293, 297, 360
- Bank Pelaksana, vii, xii, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 31, 32, 33, 36, 42, 44, 46, 52, 56, 59, 63, 64, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 88, 89, 90, 97, 99, 103, 106, 107, 110, 111, 112, 114, 117, 125, 128, 129, 140, 142, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 155, 157, 158, 161, 162, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 200, 211, 233, 234, 241, 242, 246, 250, 254, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 275, 276, 278, 279, 281, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 302, 303, 304, 306, 307, 309, 310, 311, 313, 314, 315, 334, 335, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362
- Biaya Penjaminan, 68, 253
- BOPO, 210, 211, 213, 214, 367

- Channeling, x, 6, 8, 10, 14, 35, 67,  
79, 92, 130, 170, 235, 288,  
289, 292, 299, 309, 310, 352,  
355, 361
- Circular Cumulative Causation, 367
- Coverage Penjaminan, 281
- Dana Pihak Ketiga, xi, 3, 18, 68, 72,  
78, 88, 163, 204, 207
- Daya Beli, 21, 135
- Debitur, x, xi, 2, 11, 19, 43, 52, 54,  
56, 63, 66, 88, 89, 90, 93, 95,  
96, 102, 104, 110, 111, 115,  
125, 129, 130, 131, 133, 135,  
139, 141, 144, 147, 148, 150,  
152, 157, 161, 162, 166, 171,  
172, 173, 178, 179, 180, 181,  
182, 184, 185, 187, 188, 189,  
190, 191, 193, 194, 212, 214,  
215, 216, 218, 219, 221, 223,  
224, 225, 226, 227, 228, 230,  
231, 232, 233, 234, 236, 241,  
242, 246, 248, 249, 250, 251,  
252, 254, 255, 257, 261, 263,  
265, 280, 281, 282, 283, 288,  
292, 306, 335, 336, 337, 347,  
360
- Ekonomi Produktif, 25
- Elastisitas, 3, 273, 275
- Executing, 6, 35, 79, 92, 287, 289,  
291, 292, 299, 300, 302, 309,  
310, 314, 352, 355, 361
- Feasible, vii, ix, 1, 13, 15, 70, 88,  
104, 115, 116, 118, 176, 263,  
287, 293, 297, 305, 306, 307,  
352, 357, 358, 360, 361
- Finansial, 9, 23, 27, 30, 31, 34, 51,  
54, 55, 56, 60, 61, 64, 66, 109,  
130, 137, 184, 193, 194, 202,  
204, 216, 219, 221, 236, 243,  
247, 248, 249, 250, 251, 253,  
277, 288, 290, 304, 308, 324,  
327, 339, 355, 356, 361
- Garis Kemiskinan, 19, 20, 108, 176,  
328, 332
- Harga Pangan, 22
- Imbal Jasa Penjaminan, 68, 75, 96,  
115, 173, 241, 259, 282, 356
- Indeks Pembangunan Manusia, 25
- Inflasi, 20, 21, 27, 109, 133, 340
- Infrastruktur, 22, 24, 123, 127, 129,  
133, 134, 138, 169, 170, 228,  
383
- Investasi, 18, 24, 25, 31, 40, 56, 61,  
62, 63, 64, 71, 77, 98, 138,  
139, 170, 173, 177, 182, 195,  
207, 233, 255, 260, 321, 323,  
325, 327, 328, 340, 360
- Jalur Produksi, 30
- Jaminan, xi, 26, 32, 41, 46, 54, 101,  
107, 112, 126, 178, 179, 185,  
186, 188, 192, 232, 233, 256,  
269, 287, 302, 303, 304, 335,  
350
- Jangka Waktu, 88, 129, 154, 232,  
280
- Klaim, 12, 73, 90, 91, 186, 233, 234,  
243, 255, 259, 264, 265, 266,  
267, 275, 278, 279, 280, 281,  
282, 283, 285, 348, 356
- Koperasi, vii, xii, 17, 35, 69, 74, 83,  
85, 90, 91, 93, 119, 120, 145,  
150, 238, 267, 286, 320, 334,  
346, 353, 355, 359, 360, 361,  
367

- Kredit Investasi, 18, 71, 98, 173, 177, 260
- Kredit Macet, x, xi, 6, 7, 8, 13, 15, 17, 18, 19, 32, 36, 41, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 72, 73, 78, 79, 86, 107, 129, 131, 135, 136, 157, 165, 166, 170, 171, 172, 175, 178, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 199, 200, 207, 208, 215, 218, 221, 222, 223, 224, 227, 235, 242, 243, 249, 250, 254, 255, 256, 297, 304, 310, 348, 351, 352, 356
- Kredit Modal Kerja, x, 18, 67, 94, 95, 111, 365, 367
- KUR Mikro, 2, 11, 12, 19, 42, 64, 65, 66, 78, 87, 88, 92, 95, 97, 98, 110, 111, 112, 113, 115, 122, 124, 161, 162, 173, 177, 185, 188, 197, 212, 216, 219, 220, 221, 222, 223, 226, 227, 229, 230, 231, 232, 236, 276, 300, 348
- KUR Retail, 19, 87, 88, 92, 95, 97, 98, 110, 111, 112, 113, 115, 177, 188, 211, 226, 231
- Lembaga Keuangan Mikro, 20, 34, 36, 37, 52, 77, 132, 157, 168, 185, 197, 228, 296, 298, 308, 309, 310, 311, 317, 322, 326, 327, 348
- Lembaga Penjaminan, vii, x, xi, 1, 2, 7, 13, 55, 56, 59, 63, 68, 72, 73, 74, 78, 88, 91, 125, 128, 134, 142, 146, 148, 150, 151, 152, 155, 173, 177, 188, 189, 191, 234, 242, 243, 244, 245, 246, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 259, 260, 261, 263, 264, 266, 269, 270, 271, 272, 273, 279, 280, 281, 282, 283, 348, 349, 353, 356, 360
- Linkage, 6, 10, 35, 36, 37, 52, 77, 79, 92, 100, 119, 120, 122, 185, 186, 191, 195, 209, 218, 222, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 352, 355, 358, 359, 360, 361, 362
- Mobilitas Sosial, 25, 46, 47
- Modal, x, 18, 67, 87, 89, 94, 95, 111, 258, 270, 271, 273, 293, 365, 367
- Nilai Penjaminan, 243, 276, 277, 279, 282
- Non-Performing Guarantee, 278, 282
- Non-Performing Loan, x, 131, 152, 204, 236, 257
- Outstanding, 43, 45, 174, 212, 214, 367
- Penjaminan, vii, x, xi, 1, 2, 3, 7, 12, 13, 18, 41, 46, 52, 55, 56, 59, 60, 63, 66, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 96, 99, 100, 101, 107, 110, 111, 112, 115, 116, 120, 125, 128, 134, 141, 142, 146, 148, 150, 151, 152, 155, 173, 175, 177, 181, 182, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 195, 201, 233, 234, 235, 241, 242, 243,

- 244, 245, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 288, 326, 335, 347, 348, 349, 353, 356, 360, 361
- Plafon Kredit, 233, 267
- Produktif, vii, 9, 25, 30, 31, 33, 34, 37, 55, 74, 89, 91, 98, 111, 119, 120, 124, 141, 146, 176, 181, 207, 216, 218, 222, 223, 224, 228, 229, 233, 323, 324, 329, 339, 341
- Produktivitas, ix, 22, 25, 28, 31, 51, 53, 65, 66, 84, 124, 204, 220, 228, 239
- Profitabilitas, 2, 7, 8, 12, 28, 39, 52, 75, 79, 168, 187, 191, 193, 204, 207, 209, 213, 214, 222, 247, 255, 271, 298, 312, 320, 349, 350, 351, 352, 356, 359, 362
- Restrukturisasi, 95, 260
- Rumah Tangga Miskin, xii, 1, 7, 9, 19, 27, 31, 32, 34, 46, 47, 51, 71, 76, 86, 107, 129, 133, 176, 194, 321, 322, 327, 328, 332, 340
- SIKP, 110, 111, 112, 116, 117, 261, 262, 263, 281, 283, 368
- Sistem Informasi Debitur, 12, 177, 280, 367
- Sistem Informasi Kredit, 261, 262, 281, 283
- Subrogasi, 181, 185, 194, 233, 266, 267
- Subsidi Bunga, x, xi, 2, 8, 18, 69, 70, 71, 88, 110, 111, 115, 116, 241, 242, 252, 273, 282
- Suku Bunga, 87, 88, 94, 110, 114, 115, 116, 133, 134, 135, 136, 145, 147, 154, 170, 171, 177, 297, 299, 303, 308, 314
- Sumber Daya Manusia, 97, 123, 140, 149, 170, 219, 226, 236, 263, 321, 341
- Tabungan, 25, 36, 130, 164, 169, 189, 204, 207, 321, 323, 327, 332, 337, 338, 339, 340, 343
- Teknologi, 25, 28, 29, 39, 41, 65, 84, 118, 124, 138, 139, 156, 231, 233, 256, 294, 295, 299, 323, 350
- UMKM, iv, v, vii, ix, x, xi, xii, 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 23, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 37, 40, 42, 44, 45, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 115, 116, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 130, 131, 137, 139, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 157, 158, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 177, 184, 185, 187, 188, 191, 193, 194, 195, 197, 199,

200, 201, 202, 208, 209, 210,  
213, 215, 219, 221, 222, 223,  
224, 225, 227, 228, 229, 230,  
231, 232, 233, 234, 235, 236,  
237, 238, 239, 241, 242, 243,  
244, 245, 246, 247, 248, 249,  
250, 251, 252, 253, 254, 255,  
256, 257, 258, 259, 261, 263,  
264, 267, 269, 273, 275, 276,  
277, 281, 282, 283, 284, 286,  
287, 288, 289, 292, 293, 294,  
300, 302, 305, 307, 320, 321,  
324, 327, 334, 340, 341, 342,  
346, 347, 348, 349, 350, 351,  
352, 353, 354, 355, 356, 357,  
359, 360, 361, 362, 365, 368,  
381, 382

Upah, 22, 39, 327, 336

Usaha Mikro, vii, ix, 10, 17, 37, 38,  
83, 84, 86, 104, 115, 123, 129,  
146, 157, 176, 215, 239, 264,  
268, 324, 325, 348, 352, 382,  
383



## Biodata Penulis



### **Agus Eko Nugroho**

Kepala Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) untuk periode 2015–2019. Menjadi peneliti di P2E-LIPI sejak 1995. Menyelesaikan pendidikan Ph.D. dari School of Economics and Finance, Curtin University, Australia; Master of Applied Economics dari Massey University, New Zealand; dan Sarjana Ekonomi dari Universitas Sebelas Maret. Aktif melakukan penelitian dan publikasi ilmiah di bidang keuangan mikro, UMKM, perbankan, dan kemiskinan.



### **Latief Adam**

Lahir di Sumedang, 13 Mei 1968. Merupakan peneliti di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Menyelesaikan pendidikan S-1 bidang ilmu ekonomi dan pembangunan di Fakultas Ekonomi Universitas Bengkulu dan S-2 (Master of Economic Studies) serta S-3 (Ph.D. in Economics) di School of Economics, the University of Queensland, Australia. Banyak melakukan penelitian di bidang ekonomi industri, ekonomi moneter, dan ekonomi publik, serta aktif mengikuti

seminar pada tingkat nasional dan internasional. Menerbitkan beberapa buku, seperti *the Economic Role of Network in the Development of SMEs* (Lambert Academic Publishing) dan *Handbook of Entrepreneurship* (Edward Elgar). Aktif menulis di beberapa jurnal terkemuka, seperti *Bulletin of ASEAN Economic Studies*, *Economic and Finance in Indonesia*, dan *Masyarakat Indonesia*.



### **Tuti Ermawati**

Peneliti Madya pada Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Menyelesaikan pendidikan Sarjana Ekonomi di Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta dan Master Sains Ekonomi di Universitas Indonesia (UI). Telah banyak melakukan kajian dan penelitian di bidang ekonomi publik, kemiskinan, keuangan mikro, ketahanan pangan, dan energi.



### **Bahtiar Rifai**

Peneliti Muda pada Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Menyelesaikan Sarjana Ekonomi pada Universitas Diponegoro (Undip) dan Master Teknik dari Institut Teknologi Bandung (ITB). Beberapa kajian telah dilakukan pada bidang usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM); keuangan mikro; kemiskinan; CSR; *public private partnership* (PPP), serta perencanaan dan pembangunan daerah.



### **Rita Pawestri**

Peneliti Muda pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (P2SDR). Menyelesaikan pendidikan master pada International Master's Program in Asia-Pacific Studies, National Chengchi University (NCCU) Taiwan dan Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi UGM. Telah banyak melakukan kajian di bidang ekonomi terapan, termasuk *microfinance*, tenaga kerja migran, dan *ageing society*.



### **Yeni Saptia**

Peneliti Madya di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Menyelesaikan pendidikan S-1 dalam bidang ilmu ekonomi dan pembangunan di Fakultas Ekonomi Manajemen IPB dan Pasacasarjana (S-2) di Pusat Studi Kajian Timur Tengah Indonesia Universitas Indonesia. Telah banyak melakukan kajian dan penelitian bidang ekonomi Islam, keuangan perbankan, kemiskinan, dan ekonomi publik.



### **Chitra Indah Yuliana**

Peneliti Pertama di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Menyelesaikan pendidikan sarjana ekonomi di Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan di Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto; dan Master of Development Economics di School of Economics, the University of Queensland, Australia. Beberapa kajian telah dilakukan pada bidang perbankan; keuangan mikro; usaha mikro, kecil, dan menengah; industri produk halal; serta infrastruktur energi.

# KOMERSIALISME KREDIT USAHA RAKYAT UNTUK PEMBERDAYAAN UMKM DI INDONESIA

Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan program pemerintah yang telah dilaksanakan sejak tahun 2007. Tujuannya yaitu untuk meningkatkan akses usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang secara operasional layak (*feasible*), tetapi belum *bankable* terhadap kredit perbankan. Selain itu, program tersebut juga bertujuan memperluas kesempatan kerja dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

Dalam perjalanannya, penyaluran kredit program KUR kepada UMKM tidaklah mudah. Salah satunya adanya kekhawatiran pihak perbankan bahwa UMKM tidak dapat melunasi kredit. Lalu bagaimana langkah pemerintah sebagai otoritas pembuat kebijakan dalam menyikapi permasalahan itu? Tentunya ini berkaitan dengan pihak perbankan sebagai penyalur program tersebut.

Meski demikian, Program KUR ini merupakan wujud nyata upaya Pemerintah Indonesia dalam mendorong pengembangan UMKM melalui aksesibilitas terhadap kredit skala kecil.

Untuk mengetahui lebih jelas mengenai pelaksanaan program KUR, Anda dapat menemukannya di dalam bunga rampai ini.



**Distributor:**  
Yayasan Obor Indonesia  
Jln. Plaju No.10 Jakarta 10230  
Telp. (021) 319 26978, 3920114  
Faks. (021) 319 24488  
*E-mail:* [yayasan\\_obor@cbn.net.id](mailto:yayasan_obor@cbn.net.id)

LIPI Press

ISBN 978-979-799-868-4

