



ANALISIS INDUSTRI ASURANSI KREDIT DAN PENJAMINAN KREDIT UNTUK UMKM

Biro Riset LM FEUI

Usaha penjaminan kredit modern berkembang dari Jepang sejak tahun 1937 saat perusahaan penjamin kredit pertama berdiri di Tokyo. Pemerintah Jepang pada tahun 1948 mendirikan *Small and Medium Enterprise Agency* (SMEA), yang kemudian memprakarsai pendirian perusahaan-perusahaan penjaminan lokal dan mengeluarkan UU *Small Business Credit Insurance Law* 1950. UU ini kemudian direvisi tahun 1958 untuk mengintegrasikan sistem penjaminan kredit dan asuransi kredit, menghilangkan duplikasi di antara kedua sistem tersebut. Hasilnya, kegiatan penjaminan kredit untuk UKM dikoordinasikan oleh perusahaan penjamin kredit, sementara Credit Insurance Corporation (CIC), yang didirikan 1958, mengasuransikan kewajiban penjaminan dari perusahaan penjamin kredit tersebut.

Selama masa resesi ekonomi 1970-an dan 1980-an, sistem ini digunakan pemerintah sebagai stimulan pembangkit sektor UKM. Bahkan pemerintah Jepang meluncurkan program-program penjaminan khusus seperti penjaminan untuk perusahaan yang mengalami kerugian akibat perubahan kurs atau perusahaan yang berdomisili di daerah resesi. Pada masa '90-an, ekonomi Jepang memasuki masa stagnasi, pada era ini penjaminan kredit juga dipakai sebagai bagian program pembangkitan ekonomi. Seperti program penjaminan khusus yang diluncurkan antara Oktober 1998 hingga Maret 2001 di mana program ini memiliki persyaratan yang relatif mudah. Namun, perkembangan penjaminan kredit di Jepang diwarnai berbagai kasus penyalahgunaan.

Sepanjang periode 5 tahun sejak tahun 2000, klaim yang dibayar oleh perusahaan penjamin kredit Jepang mencapai level antara 0.8 triliun hingga 1.2 triliun yen setiap tahun, dan secara keseluruhan perusahaan penjamin kredit di Jepang mengalami defisit (kerugian) per tahun antara 0.2 triliun hingga 0.6 triliun yen. Semuanya ditanggung pemerintah Jepang sehingga banyak pihak mempertanyakan kelangsungan hidup program penjaminan ini. Perbaikan ke depan seperti *risk-sharing* antara perusahaan penjaminan dan institusi finansial (melalui penjaminan parsial) maupun tingkat premi penjaminan yang lebih fleksibel terus diupayakan¹. Karena menurut banyak kritik, praktek saat ini mendistorsi insentif pengawasan dari pihak institusi finansial, terutama penjaminan 100% yang membuat bank tidak memiliki insentif untuk mengawasi debiturnya. Akibatnya banyak perusahaan kelebihan dalam meminjam maupun berinvestasi sehingga kemungkinan bangkrut menjadi meningkat.

¹ The Special Credit Guarantee Program in Japan, Ichiro Uesugi (Research Institute of Economy, Trade and Industry) and Koji Sakai (Graduate School of Economics, Hitotsubashi University)

Jepang implementasi penjaminan kredit diselenggarakan oleh Credit Guarantee System yang diselenggarakan oleh Credit Guarantee Corporation Japan dan Credit Insurance System yang diselenggarakan Small Business Credit Insurance Corporation yang mengasuransikan jaminan tersebut. Credit Guarantee System dibentuk dengan maksud dan tujuan untuk mengusahakan kelancaran permodalan ke perusahaan perdagangan), dan berupaya dalam memberikan kontribusi bagi perkembangan dan pertumbuhan perusahaan yang sehat.

Untuk memperluas jangkauan pelayanan maka Perusahaan Penjamin di Jepang diperbolehkan melakukan ekspansi penjamin (*gearing ratio*) sebesar 50-60 kali, dengan asumsi non performance loan (kredit bermasalah) kurang dari 1%. Di Indonesia *gearing ratio* perusahaan penjamin dapat mencapai 20 kali atau dengan asumsi *non performance loan* maksimal 5%.

Negara Asia kedua yang memperkenalkan skema penjamin kredit adalah Korea Selatan. Pada 1961, mendirikan Credit Guarantee Reserve Fund yang berganti nama menjadi Korea Credit Guarantee Fund (KCGF) pada 1971. Terlihat pada gambar di atas bahwa KCGF cenderung konservatif dengan leverage ratio (*gearing*) hanya sebesar 8 kali pada 2 tahun terakhir.² Pada 2007, jumlah pembayaran hak subrogasi di KCGF mencapai KRW 1,164 milyar, turun KRW 233 milyar dari KRW 1,397 milyar di akhir 2006. Di mana subrogation rate dan the net subrogation rate sebesar 4.1% dan 2.5%, turun 0.8% dan 0.7% dari tahun sebelumnya. Sementara menurut KCGF, rasio default tertinggi diduduki oleh sektor konstruksi yang mencapai 6.3% untuk 2007.

Indonesia dan Malaysia mengikuti membangun sistem penjaminan kredit pada 1971, dengan mendirikan Askrindo sebagai BUMN dan The Credit Guarantee Corporation of Malaysia. Sejak itu, Taiwan (1974), Nepal (1974), Philipina (1981), dan Thailand (1991) membentuk skema penjaminan kredit mereka sendiri. Walaupun pada tahun 2007 Taiwan SMEG memperoleh pendapatan jasa penjaminan sebesar NT\$ 1,595 juta (ditambah lagi dengan recovery sebesar NT\$ 845 juta) namun secara keseluruhan Taiwan SMEG pada 2007 merugi sebesar NT\$ 4,369 juta.

Australia mendirikan Small Business Development Corporation (SBDC) (Koperasi Pengembangan Usaha Kecil). SBDC menjalankan program ini atas nama pemerintah Australia Barat dan dibentuk sebagai respons atas undang-undang jaminan usaha kecil (Small Business Guarantee Act) tahun 1984. SBDC menyelenggarakan program dengan memberikan jaminan pemerintah Australia Barat bagi usaha kecil untuk menutup 90% kekurangan bagi jaminan untuk pendanaan dari bank.

Di Kanada penyelenggaraan penjaminan dilakukan oleh Loans, Guarantee and Crown Corporation Section (seksi Pinjaman, Jaminan dan Korporasi Kerajaan) berdasarkan Undang-Undang pinjaman dan jaminan tahun 1957 serta Peraturan Departemen Keuangan yang mengatur jaminan pinjaman.

² Apalagi dibandingkan dengan *gearing ratio* yang bisa mencapai 50-60 kali di Jepang atau 20 kali di Indonesia

Sementara di Uni Eropa, penyedia penjaminan kredit ialah pemerintah (baik pemerintah pusat, regional, maupun lokal), bank pembangunan (nasional maupun regional), institusi finansial khusus, skema penjaminan bersama (mutual guarantee schemes), hingga lembaga multilateral. Lembaga multilateral seperti European Investment Fund (EIF) menyediakan penjaminan kredit dengan rasio rata-rata 50 % dari nilai kredit. Institusi penjaminan kredit terdapat di semua negara Uni Eropa dengan jumlah yang bervariasi mulai dari 1 lembaga (seperti di Finlandia) hingga lebih dari 500 lembaga (di Italia). Pada tahun 2003 seluruh lembaga tersebut sudah menjamin kredit dengan nilai mencapai € 15 milyar.

Pembagian peran antara institusi finansial (sebagai kreditur) dengan lembaga penjamin kredit di Eropa dapat digolongkan menjadi tiga kelompok: kelompok keterlibatan tinggi (dimana penjamin bersama kreditur melakukan evaluasi, pengawasan, restrukturisasi dan *recovery* kredit), keterlibatan menengah, dan keterlibatan rendah (dimana kreditur yang melakukan semua aktivitas tersebut, bukan lembaga penjamin).³

Di Austria, lembaga penjamin kredit turut melakukan kegiatan evaluasi kredit yang akan dijamin (walaupun tidak sedetail bank) dan aktif terlibat dalam restrukturisasi nasabah yang mengalami kesulitan pembayaran kredit. Sementara kegiatan pengawasan dan *recovery* kredit diserahkan kepada bank sebagai kreditur. Penjaminan kredit yang diimplementasikan di Perancis terbukti sebagai instrumen yang efektif dalam membantu perusahaan baru untuk tumbuh lebih pesat (baik dari aspek tenaga kerja maupun permodalan). Penjaminan kredit juga memungkinkan perusahaan untuk mendapatkan suku bunga pinjaman yang lebih murah. Namun program ini membawa risiko kebangkrutan usaha yang lebih tinggi karena perusahaan yang dijamin cenderung berani menjalankan strategi bisnis yang lebih berisiko.⁴

Biaya jasa penjaminan (*guarantee fee*) di Uni Eropa juga bervariasi, ada yang tarifnya sudah ditentukan (tidak memandang tipe nasabah atau proyek yang akan dijamin), ada pula yang fleksibel (ditentukan melihat tipe nasabah dan proyek). Rata-rata jasa penjaminan di Uni Eropa berkisar antara 0,5 % hingga 3,5 % per tahun. Hanya terdapat beberapa institusi penjaminan yang meminta pula biaya pemrosesan/administrasi (*processing fee*), rata-rata besarnya 0,5 %. Dengan tingkat gagal bayar/kerugian (*guarantee loss rate*) yang rata-rata berkisar antara 1 % hingga 5 % (dari total nilai penjaminan *outstanding*). Pendapatan jasa penjaminan (*guarantee fee*) yang sebesar 0,5 % sampai 3,5 % hanya mampu meng-cover sebagian kerugian yang muncul. Walaupun dalam beberapa institusi mengenakan juga biaya pemrosesan (*processing fees*) kenyataannya tidak ada satupun penjamin kredit di Uni Eropa yang dapat menghasilkan pendapatan operasional (*operational income*) yang mampu

³ Practices and Policies in Credit Guarantee Programs in the EU, Helmut Dorn, Member of the Board of Directors of AECM (European Association of Guarantee Institutions)

⁴ "Entrepreneurship & Credit Constraints: Evidence from a French loan Guarantee Program", Claire Ielarge, French Ministry of Industry; David Sraer, INSEE; David Thesmar, HEC Paris,

menutupi seluruh biaya operasi sehingga pemerintah sering turun tangan untuk menutupi kerugian yang terjadi.⁵

Karakteristik Institusi Asuransi dan Penjaminan Kredit

Jepang memiliki sistem penjaminan kredit yang unik. Di negara tersebut terdapat 52 perusahaan penjamin kredit independen di setiap prefektur dan kota besar. Namun pemerintah memberikan jaminan atas jaminan-jaminan kredit yang diberikan perusahaan-perusahaan tersebut melalui institusi JASME (Japan Finance Corporation for Small & Medium Enterprise). Korea memiliki dua institusi penjaminan kredit KCGF (Korea Credit Guarantee Fund) dan KOTEC (Korea Technology Credit Guarantee Fund) yang keduanya bersifat non-profit. Indonesia memiliki juga 2 institusi penjamin kredit, Askrindo dan Perum Sarana yang keduanya merupakan institusi milik pemerintah. Demikian pula institusi penjaminan kredit di Malaysia (CGCMB), Taiwan (SMEG) dan Thailand (SICGC) semuanya merupakan milik pemerintah.

Tabel 1
Karakteristik Berbagai Institusi Penjamin Kredit

	Institusi	Coverage ratio	Guarantee fee	Maximum (actual) leverage ratio
Jepang	JASME	70 - 80%	0.87%	Tdk Terbatas (19.1, Maret 2005)
	CGCs	100%	1.25 - 1.35%	35 - 60 (18.6, Maret 2005)
Korea	KCGF	70 - 90% (biasanya 85%)	0.5 - 2%	20 (9.8, Des 2005)
	KOTEC	70 - 90% (biasanya 85%)	0.5 - 2%	20 (14.4, Des 2005)
Indonesia	Perum Sarana	Max 75%	0.5 - 1.5%	20 (22.2, Des 2004)
	Askrindo	50 - 70%	0.8 - 2%	20 (6.9, Des 2004)
Malaysia	CGC	30 - 100%	0.5 - 2%	Tdk Terbatas (4.3, Des 2005)
Taiwan	SMEG	70 - 100% (biasanya 80%)	0.75 - 1.5%	20 (20.6, Des 2005)
Thailand	SICGC	Max 50%	1.75%	5 (4.6, Des 2005)

Sumber: Ilhyock Shim, BIS 2006, ACSIC

⁵ Practices and Policies in Credit Guarantee Programs in the EU, Helmut Dorn, Member of the Board of Directors of AECM (European Association of Guarantee Institutions)

Umumnya di kebanyakan negara Asia, rasio pembayaran klaim (setelah dikurangi recoveries) dibandingkan dengan pendapatan premi (jasa penjaminan) menunjukkan angka diatas 100% yang berarti institusi-institusi tersebut mengalami underwriting losses. Namun dari segi profitabilitas (setelah memperhitungkan juga pendapatan investasi, pendapatan lain dan seluruh biaya operasional) umumnya semua institusi itu merugi. Bahkan penelitian Ilhyock Shim yang dimuat di BIS Quarterly Review edisi Desember 2006 mengemukakan adanya kecenderungan hubungan terbalik antara besarnya coverage penjaminan dengan profitabilitas. Semakin tinggi coverage penjaminan yang diberikan, semakin kecil profitabilitas institusi penjaminan tersebut.

Untuk menunjang keberhasilan sebuah program penjaminan kredit, perlu adanya struktur insentif yang sesuai bagi semua pihak yang terlibat serta arus informasi yang lebih baik dalam sistem penjaminan kredit. Masalah *moral hazard* yang hampir selalu muncul di semua program penjaminan kredit harus dapat dihilangkan. Intinya program penjaminan harus mampu mendorong perusahaan yang memperolehnya untuk berkembang dan dapat mengambil pendanaan komersial (yang tidak lagi butuh penjaminan). Untuk itu pengembangan sistem rating kredit dan standar akuntansi yang konsisten perlu menjadi pertimbangan.

Ke depan, teknik sekuritisasi kredit dapat pula digunakan sebagai alat untuk mengembangkan program penjaminan kredit lebih jauh. Namun inipun harus disikapi secara hati-hati mengingat banyaknya level default dari berbagai sekuritas berbasis baik asset maupun kredit yang terjadi 1 tahun terakhir ini. Bagi perusahaan penjamin kredit, tingkat kapitalisasi yang tinggi serta praktek manajemen risiko yang baik merupakan kunci meraih sukses.

Prospek Industri Asuransi dan Penjaminan Kredit

LM FEUI menganalisis prospek industri asuransi dapat dilihat dari beberapa faktor, yaitu kondisi makroekonomi, pertumbuhan kredit perbankan, dan persepsi terhadap 5 faktor persaingan (*5 Forces model*). Perkembangan ekonomi Indonesia selama lima tahun, 2003 hingga 2007, menunjukkan trend yang meningkat, dengan inflasi yang terkendali. Kecuali pada 2005, kenaikan harga BBM mendorong inflasi di atas 10 %. Kondisi makroekonomi yang stabil selama lima tahun kemudian berubah dengan fluktuasi harga yang terjadi pada semester kedua 2007 dan semester pertama 2008. Pertumbuhan konsumsi stabil pada kisaran 3 hingga 5 %, tetapi komponen pengeluaran lainnya, termasuk investasi menunjukkan pertumbuhan yang fluktuatif. Sedangkan pada komponen PDB Lapangan Usaha, seluruh sektor menunjukkan pertumbuhan yang stabil, kecuali pertambangan dan penggalian.

Berdasarkan analisis yang dilakukan LMFEUI selama 3 periode kondisi Indonesia, sektor properti merupakan sektor yang paling sensitif terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi.

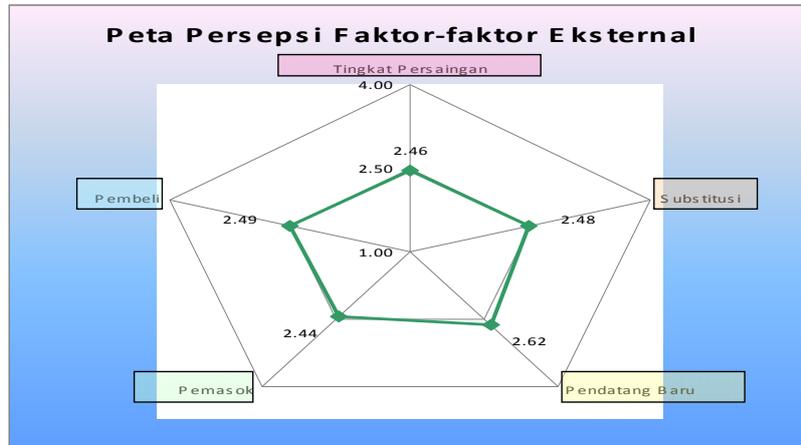
Pertumbuhan sektor tersebut sangat kuat atau sangat elastis dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi. Sementara sektor manufaktur dan pertambangan cenderung lebih stabil, walaupun sama-sama bergerak sesuai pertumbuhan ekonomi, namun penyusutan yang terjadi saat krisis terbilang tidak separah properti. Sektor pertanian adalah yang paling stabil di segala kondisi perekonomian, atau tidak elastis terhadap pertumbuhan ekonomi. Sementara sektor perdagangan dan transportasi cenderung memiliki karakter yang sama seperti properti, sangat sensitif terhadap kondisi perekonomian. Sementara sektor utilitas memiliki karakter yang sama seperti manufaktur, cenderung lebih stabil.

Perkembangan kredit bank, porsi kredit terhadap sektor industri pengolahan masih yang terbesar (20 %) jika digabungkan atas kredit rupiah dan valuta asing. Namun, jika hanya dalam denominasi rupiah, sektor perdagangan masih menyerap kredit terbesar (sekitar 25 %). Meskipun disadari dalam perhitungan kontribusi ini terdapat sektor lain-lain yang belum dielaborasi, yang mungkin saja merupakan gabungan atau pinjaman multi-fungsi. Sektor pertambangan menunjukkan pertumbuhan kredit yang sangat tinggi dalam dua tahun terakhir (di atas 50%). Sektor perdagangan bertumbuh rata-rata 27 % dengan interval 20 hingga 33 %. Sedangkan sektor industri pengolahan bertumbuh rata-rata 11 % dengan interval 2 % hingga 18 %, dan sektor pertanian bertumbuh rata-rata 20 % dengan interval 9 hingga 33 %.

Penyaluran kredit untuk UMKM dari bank-bank umum mencapai sekitar 55 % dari total kredit, dan bertumbuh sekitar 25 % tiap tahun selama periode 2004 hingga 2007. Komposisi penyaluran kredit tersebut terlihat pada Tabel 4.16., dengan *outstanding* kredit sekitar Rp 575 triliun. Sektor lain-lain yang kemungkinan merupakan kredit sektor gabungan atau kredit multi-fungsi, mencapai lebih 50 %. Kemudian sektor perdagangan menyerap sekitar 25 %. Sektor-sektor lainnya menyerap kurang dari 10 %. Pertumbuhan kredit UMKM untuk sektor perdagangan rata-rata 25 % pada periode 2004-2007, dengan kisaran 22 hingga 30 %. Sedangkan pertumbuhan kredit UMKM untuk sektor industri pengolahan rata-rata 10 %, berfluktuasi dengan interval 3 hingga 22 %, serta sektor pertanian bertumbuh rata-rata 18 % dengan interval 5 hingga 40 %.

LM FEUI melakukan analisis pengaruh kondisi eksternal terhadap bisnis asuransi yang tergambar pada peta berikut ini dimana semakin nilai mendekati 4 (empat) menandakan semakin optimis perusahaan dalam menghadapi tantangan dari kelima kekuatan (*forces*) yang dapat mengurangi keunggulan perusahaan.

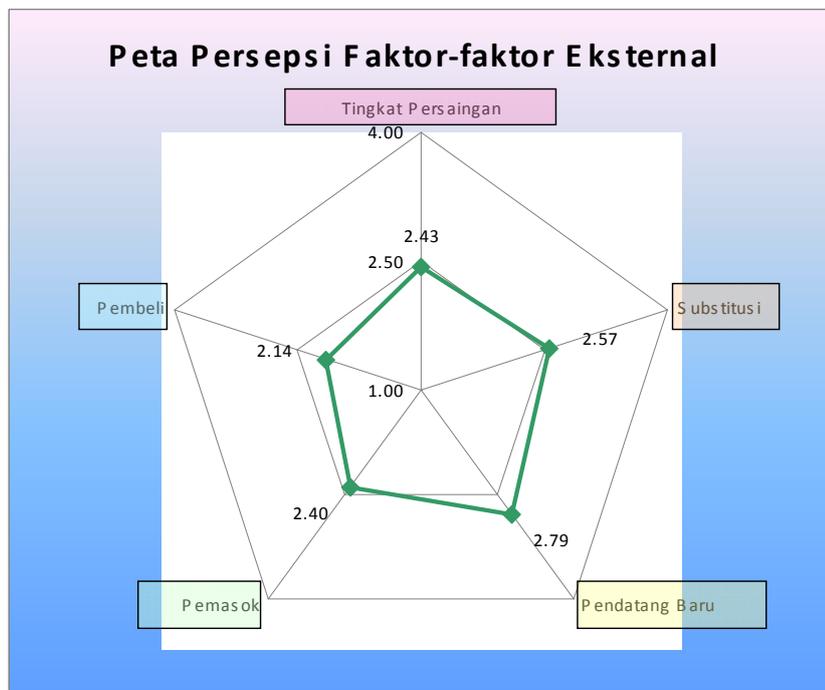
Gambar 1
Persepsi Faktor Eksternal (Asuransi)



Sumber: Olahan LM FEUI, 2008

Untuk produk asuransi, dipersepsikan seluruh aspek 5 forces cukup mendukung perkembangan produk asuransi di masa datang walaupun tidak terlalu kuat. Sementara analisis pengaruh kondisi eksternal terhadap bisnis penjaminan tergambar pada peta berikut ini dimana semakin nilai mendekati 4 (empat) menandakan semakin optimis perusahaan dalam menghadapi tantangan dari 5 (lima) kekuatan (forces) yang ada.

Gambar 2
Persepsi Faktor Eksternal (Penjaminan)

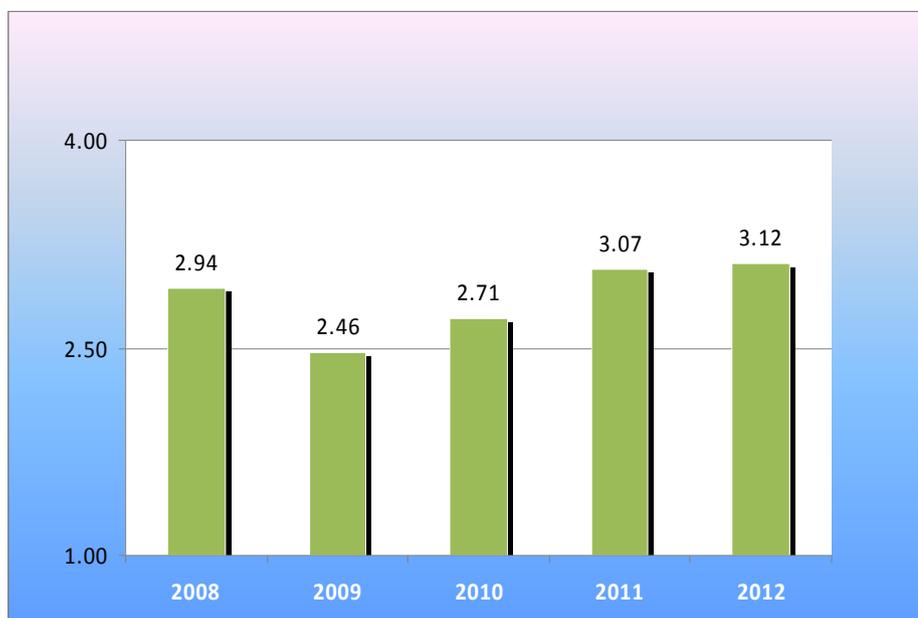


Sumber: Olahan LM FEUI, 2008

Untuk produk penjaminan, dipersepsikan dari seluruh aspek 5 forces, aspek pembeli/pengguna jasa dinilai kurang mendukung perkembangan produk penjaminan Askrindo di masa datang. Sementara faktor sulitnya muncul pendaatang baru dinilai sangat mendukung perkembangan produk penjaminan Askrindo.

Secara umum kekuatan eksternal baik social, politik maupun ekonomi dipersepsikan sangat mempengaruhi perkembangan industri asuransi kredit ke depan. Dengan pengaruh terkuat diperkirakan terjadi pada tahun 2009 akibat diadakannya Pemilu sementara tahun-tahun setelahnya relatif disikapi secara optimistik.

Gambar 3
Persepsi Sosial Politik dan Ekonomi



Sumber: Olahan LM FEUI, 2008

Di Indonesia, pemerintah mendirikan BUMN khusus yang bergerak dalam bidang asuransi dan penjaminan kredit, yaitu PT. Askrindo dan Perum Jamkrindo. Kedua BUMN ini juga mengemban misi pemerintah dalam pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).