



Lembaga Management

FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS INDONESIA

PERAN BUMN DALAM PENGEMBANGAN UMKM DI INDONESIA MELALUI ASURANSI DAN PENJAMINAN KREDIT

Biro Riset LM FEUI

Usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) merupakan segmen terbesar pelaku ekonomi nasional. Menurut data Departemen Koperasi dan UKM, jumlah UMKM tahun 2007 mencapai 49,82 juta unit, meningkat menjadi 51,26 juta unit tahun 2008. Berdasarkan kategori, porsi yang paling besar adalah segmen usaha mikro yang mencapai sekitar 99% total jumlah UMKM. Jumlah yang demikian besar tersebut menunjukkan, UMKM memiliki peran besar dalam menopang ekonomi nasional. Karena itu, pengembangan UMKM harus mendapat perhatian yang besar.

Salah satu upaya yang dilakukan dalam pengembangan UMKM adalah penyaluran kredit. 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 trilyun. 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 %.

Penyaluran kredit untuk UMKM oleh bank-bank umum tidak berjalan mulus karena sejumlah kendala, terutama UMKM yang tidak *bankable*. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah mengambil langkah mendirikan BUMN yang bergerak dalam penjaminan kredit untuk UMKM.

Tabel 1
Kredit UMKM menurut Lapangan Usaha

Lapangan Usaha	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Juni)
Pertanian (Agriculture)	8,641	12,098	12,642	13,924	16,114	17,884
Pertambangan (Mining)	601	911	971	1,311	1,527	1,707
Perindustrian (Manufacturing)	24,399	26,547	32,480	36,647	37,796	42,868
Listrik (Electricity)	120	127	245	1,483	286	427
Konstruksi (Construction)	4,590	5,922	7,709	10,123	13,241	16,453
Perdagangan (Trade)	52,752	67,226	87,515	107,288	134,574	145,438
Pengangkutan (Transport)	5,051	6,029	6,485	6,605	7,200	8,180
Jasa Dunia Usaha (Business Services)	13,257	15,550	20,657	23,514	30,519	36,531
Jasa Sosial (Social Services)	3,026	4,269	5,292	6,020	6,670	7,435
Lain-lain (Others)	94,650	132,414	180,912	203,528	254,870	298,391
Total	207,087	271,093	354,908	410,443	502,797	575,314

Sumber: Bank Indonesia

BUMN Asuransi dan Penjaminan Kredit

Asuransi dan penjaminan kredit pada dasarnya dua aktivitas yang berbeda. Menurut Fajar Nindyo,¹ asuransi kredit (*credit insurance*) pada mulanya lebih dikenal dalam lingkungan asuransi jiwa dalam bentuk perlindungan kepada kreditur terhadap risiko macetnya pelunasan sisa pinjaman akibat meninggalnya debitur. Sedangkan, penjaminan kredit (*credit guarantee*) harus dibedakan dengan asuransi karena karakteristik bisnis diantara keduanya berbeda. Pada asuransi hanya ada 2 (dua) pihak yang terlibat yaitu Penanggung dan Tertanggung, sedangkan dalam penjaminan terdapat 3 (tiga) pihak yaitu Obligee, Principal, dan Bank atau Surety Company. Perbedaan lain, dalam asuransi, risiko yang dihadapi adalah berupa accidental risk dan lebih bersifat pada risiko-risiko natural seperti kebakaran, banjir, gempa bumi, dan lain-lain, sedangkan dalam penjaminan, risiko yang dihadapi lebih banyak bersifat moral risk misalnya ketidakmampuan membayar cicilan pinjaman dari debitur kepada kreditur (kredit macet). Dengan demikian, tujuan utama dari asuransi adalah memberikan ganti rugi kepada Tertanggung apabila terjadi musibah dari luar, sedangkan tujuan dari penjaminan adalah untuk memenuhi kebutuhan bonafiditas penerima pinjaman.

Indonesia memiliki BUMN yang memberikan asuransi dan penjaminan bagi kredit UMKM. Misalnya, Perum Jamkrindo yang secara khusus menangani aktivitas penjaminan kredit bagi UMKM, dan PT. Askrindo yang bergerak dalam bidang asuransi kredit bagi UMKM, walaupun sampai saat ini PT. Askrindo juga menangani kegiatan penjaminan.

¹ Fajar Nindyo, "Antara Asuransi Kredit Vs Asuransi Penjaminan Kredit"
(<http://pojokasuransi.com/content/view/146/1/>, download tanggal 29 Oktober 2009)

Perum Jamkrindo

Perum Jaminan Kredit Indonesia (Jamkrindo) merupakan kelanjutan dari Perum Sarana Pengembangan Usaha (Perum Sarana) yang didirikan dengan PP Nomor 95 Tahun 2000 untuk menggantikan dan melanjutkan tugas dan wewenang Perum Pengembangan Keuangan Koperasi (Perum PKK) sebagaimana telah didirikan oleh Pemerintah berdasarkan PP Nomor 51 Tahun 1981 dan selanjutnya melalui PP Nomor 27 Tahun 1985. Kegiatan usaha utama yang dijalankan Perum Sarana adalah memberikan penjaminan kredit guna membantu Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi (UMKMK) dalam mengakses sumber pembiayaan, baik dari perbankan maupun badan usaha lainnya.

Kemudian dengan adanya penetapan Peraturan Pemerintah (PP) No 41 Tahun 2008 pada tanggal 19 Mei 2008 oleh Presiden Republik Indonesia, maka Perusahaan Umum (Perum) Sarana Pengembangan Usaha dilanjutkan berdirinya dan meneruskan usahanya, serta berubah namanya menjadi Perusahaan Umum (Perum) Jaminan Kredit Indonesia. Disingkat menjadi Perum Jamkrindo. Perubahan ini untuk lebih memfokuskan kegiatan usaha perusahaan pada sektor penjaminan kredit bagi pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah serta Koperasi (UMKMK) -agar mampu berperan serta secara efektif dalam menunjang struktur perekonomian nasional yang tangguh, sehat dan efisien, yang merupakan salah-satu kebijaksanaan pembangunan nasional.

Menitik beratkan pada pengambialihan risiko kegagalan Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi sebagai pihak Terjamin sehingga kewajiban Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi kepada Kreditur sebagai Penerima Jaminan dapat diselesaikan sesuai dengan jadwal yang diperjanjikan. Peran sebagai Penjamin dilakukan dengan membayar sejumlah kewajiban Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi kepada kreditur dan selanjutnya pemenuhan kewajiban tersebut menjadi piutang subrogasi Perum JAMKRINDO kepada Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi yang akan ditagih kembali baik secara bersama antara kreditur dengan Perum JAMKRINDO maupun sendiri-sendiri.

Penjaminan yang diberikan Perum Jamkrindo adalah:

1. Penjaminan Kredit Komersial
2. Penjaminan Kredit Multi Guna
3. Penjaminan Kredit Agribisnis
4. Penjaminan Kredit Mikro
5. Penjaminan Kredit Konstruksi
6. Penjaminan Kredit BPR
7. Penjaminan Kredit Distribusi
8. Penjaminan Pembiayaan Syariah
9. Penjaminan Kontra Garansi

PT. Askrindo

PT. Askrindo dibentuk melalui peraturan pemerintah Nomor 1/1971 tanggal 11 Januari 1971. PT Askrindo resmi beroperasi sejak 6 April 1971 sesuai dengan Akte Pendirian Perusahaan. Akte pendirian perusahaan tersebut telah beberapa kali mengalami perubahan dan penyesuaian di antaranya melalui Akte Notaris Imas Fatimah, SHNo. 18 tanggal 26 Mei 1998. Akte-akte perubahan tersebut telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Kehakiman RI dengan Surat Keputusan No. C2-7.504.HT.01.04.TH.98 tertanggal 25 Juni 1998. Kemudian akte tersebut mengalami perubahan kembali berdasar Akte No. 29 tanggal 30 November 2005 mengenai peningkatan modal di setor.

PT. Askrindo merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan pemegang saham Departemen Keuangan Republik Indonesia dan Bank Indonesia (Depkeu RI). Perusahaan didirikan dengan modal awal sebesar Rp. 5 miliar dengan komposisi kepemilikan Depkeu RI sebesar 45% dan bank Indonesia 55%. Untuk mendukung dan meningkatkan peranan PT. Askrindo dalam membantu UMKMK, Pemerintah melalui Inpres No.6 tahun 2007 menguatkan fungsi perusahaan sebagai lembaga penjaminan dengan tambahan Penyertaan Modal Negara (PMN) sebesar Rp. 850 miliar melalui Peraturan Pemerintah No. 65 tahun 2007.

Secara umum, PT. Askrindo memiliki 4 jenis produk:

1. Penjaminan kredit bank
2. Asuransi Kredit Perdagangan
3. *Customs Bond*.
4. *Surety Bond*.

Hingga 2006, mayoritas penjaminan kredit kecil Askrindo berasal dari program KUM (Kredit Usaha Mikro) Pegadaian yang merupakan penjaminan kredit mikro yang dikururkan oleh Pegadaian. Kemudian diikuti dengan program PIR (Perkebunan Inti Rakyat) Sawit, yang menjamin kredit kecil untuk perkebunan sawit yang dikururkan oleh Bank Niaga. Di luar program KUM Pegadaian, pendapatan premi yang diterima dari program penjaminan yang lain relatif kecil. Askrindo mengakui kerugian dari program penjaminan yang gagal (loss ratio atau klaim/premi diatas 100%) didominasi oleh program pemerintah dimana Askrindo diharuskan menjamin setiap pengucuran kredit yang meng-cover 100% nilai kredit, karena Askrindo tidak dapat memonitor langsung kualitas kredit yang dikururkan oleh bank. Seperti pengalaman Askrindo dengan salah satu kredit yang dikururkan BRI di Bali, sebagai bagian dari program pemerintah, Askrindo menjamin kredit yang dikururkan BRI kepada nelayan, namun ternyata kredit tersebut tidak lancar (macet) dan BRI tidak menunjukkan niat untuk menagihnya karena biaya yang dikeluarkan lebih besar dari nilai kredit yang diberikan, lagipula 100% dari kredit tersebut sudah dijamin dan diganti oleh Askrindo. Karena kasus-kasus semacam ini pemerintah harus meng-cover kerugian Askrindo (Askrindo bahkan direkapitalisasi dua kali).

Tabel 2
Trend Penjaminan Kredit Askrindo
Tahun 1971 – 2006²

	Klasifikasi Kredit	Periode	Jumlah Debitur	Plafond Kredit (Rp. juta)	Premi (Rp. juta)	Klaim yg Dibayar (Rp. juta)	NPG (Klaim/Plafond)	Loss Ratio (Klaim/Premi)
	Cash Loan							
I	KUK							
1	MK/INV (Konvensional)	1991 - 2006	313.852	17.128.150	149.138	674.112	3,9%	452%
2	KPR	1991 - 1994	16.935	123.568	5.271	45	0,0%	1%
3	Baddebt	1991 - 2006	43.157	1.397.753	24.066	25.138	1,8%	104%
4	ATMR	1992 - 1998	256	2.069.653	1.951	-	0,0%	0%
5	Mikro/Prima	1992 - 2005	24.819	272.419	4.414	54	0,0%	1%
6	KLBI Pegadaian	1999	2	100	1.5	-	0,0%	0%
7	BPR	2002 - 2006	7.446	856.403	6.514	369	0,0%	6%
8	Pasar	2003 - 2006	1.35	51.496	772	-	0,0%	0%
9	PKD	2005 - 2006	1.131	16.016	520	-	0,0%	0%
	Total KUK	1991 - 2006	408.948	22.015.458	194.146	699.718	3,2%	360%
II	Non KUK							
1	KEB	1971 - 1992	1.459.146	809.033	8.484	27.328	3,4%	322%
2	KIK/KMKP	1973 - 1995	2.939.850	7.045.630	300.64	804.74	11,4%	268%
3	KPG	1982 - 1992	38.934	51.446	1.039	168	0,3%	16%
4	RCP	1982 - 1992	44.439	46.581	2.352	18.596	39,9%	791%
5	P4K	1982 - 2006	214.19	1.453.512	42.992	41.904	2,9%	97%
6	KMI	1983 - 1992	90.537	68.223	4.094	21.495	31,5%	525%
7	KLP	1983 - 1999	557.669	44.051	978	37	0,1%	4%
8	Keppres 14 A	1984 - 1992	20.641	765.945	12.602	8.59	1,1%	68%
9	KI/KMK	1984 - 1997	78.209	4.098.455	81.882	210.008	5,1%	256%
10	BMPK/L3	1991 - 1993	378	4.399.022	13.538	-	0,0%	0%
11	KIK PIR Trans	1992 - 2006	148.138	1.795.333	71.058	12.954	0,7%	18%
12	KPKU	1998 - 1999	102.976	91.601	915	2.314	2,5%	253%
13	PJPTKI	1998 - 2000	4.068	51.098	1.011	276	0,5%	27%
14	PKM MK/INV	1999 - 2000	108	5.616	402	-	0,0%	0%
15	KKPA/KKOP	1999 - 2005	3.949	87.26	3.683	8.721	10,0%	237%
16	KKP	2001 - 2006	13.671	535.406	7.247	5.448	1,0%	75%
17	Middle Market (Case by Case)	2001 - 2006	1.196	4.003.150	46.549	5.759	0,1%	12%
18	Leasing	2001 - 2005	401	198.08	424	-	0,0%	0%
19	SP3	2002 - 2005	80	106.205	1.209	-	0,0%	0%
20	PIR Sawit Bank Niaga	2004 - 2006	23	141.395	707	-	0,0%	0%
21	KSG	2004 - 2006	571	36.477	768	-	0,0%	0%
22	KUM Pegadaian	2005 - 2006	125.705	1.195.278	26.377	8.408	0,7%	32%
	Total Non KUK	1971 - 2006	5.844.879	27.028.797	628.951	1.176.746	4,4%	187%
	Total Cash Loan Guaranteed	1971 - 2006	6.253.827	49.044.255	823.097	1.876.464	3,8%	228%
	Non Cash Loan							
1	L/C & KMK	1999 - 2006	4.587	11.144.624	75.233	638.962	5,7%	849%
	Total Guaranteed	1971 - 2006	6.258.414	60.188.879	898.33	2.515.426	4,2%	280%

² Keterangan tabel: warna biru adalah penjaminan kredit komersial (bukan program pemerintah), warna hijau adalah program yang masih aktif, warna merah adalah program yang merugi

Tabel 3
Perbandingan Coverage Penjaminan Perum Sarana Usaha dan Askrindo
Tahun 2002 – 2007

	2002	2003		2004		2005		2006	2007
	Perum Sarana	Perum Sarana	Askrindo	Perum Sarana	Askrindo	Perum Sarana	Askrindo	Askrindo	Askrindo
Pendapatan Jasa Jaminan Kredit	22,544	35,676	37,673	71,010	51,813	106,609	62,341	45,136	39,306
Pendapatan Jasa Lainnya	3,038	5,259	64,984	3,707	73,456	2,181	75,009	79,191	107,041
Pendapatan Investasi	22,857	16,619	79,945	11,920	65,030	12,496	74,138	107,088	107,862
Biaya Klaim	4,770	10,862	31,492	24,936	52,155	53,859	67,180	50,589	68,444
EBT	22,492	25,544	103,557	35,584	82,574	34,794	86,609	87,529	44,279
EAT	21,231	21,922	101,049	27,798	89,074	26,336	82,179	97,863	57,984