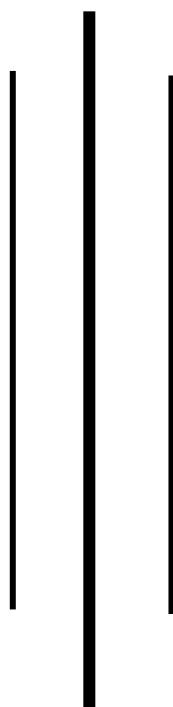


**RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PENJAMINAN**



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
JUNI 2015**

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam dan atas kehendak-Nya alhamdulillah kami dapat menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penjaminan.

Rancangan Undang-Undang tentang Penjaminan ini merupakan salah satu rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Anggota dan masuk dalam Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2015.

Untuk dapat diusulkan sebagai usul inisiatif, Rancangan Undang-Undang tentang Penjaminan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik sebagaimana dipersyaratkan dalam 43 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun teknik penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penjaminan sudah disesuaikan dengan Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penjaminan ini merupakan hasil dari kajian yang didasarkan pada data primer maupun data sekunder dengan mengikuti dinamika yang berkembang di sektor usaha penjaminan. Praktek empiris perjalanan kegiatan penjaminan di dalam negeri serta praktek empiris di berbagai negara disajikan untuk memberikan pemahaman yang mendalam tentang penjaminan.

Naskah Akademik ini diharapkan dapat menjadi referensi dan sumber rujukan dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penjaminan, sehingga memudahkan setiap pihak yang akan mendalami dan membahas Rancangan Undang-Undang tentang Penjaminan ini.

Terakhir, kami mengucapkan terima kasih pada rekan-rekan inisiator Rancangan Undang-Undang tentang Penjaminan atas kesediaan waktu dan tenaga sehingga Naskah Akademik dan draft Rancangan Undang-Undang tentang Penjaminan ini selesai disusun dan bisa diajukan sebagai usul inisiatif.

Jakarta, April 2015

**TIM PENYUSUN NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENJAMINAN**

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR GAMBAR.....	v
BABI : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	8
C. Tujuan dan Kegunaan.....	10
D. Metode Penyusunan.....	10
BAB II : KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS	13
A. Kajian Teoritis	13
B. Praktek Empiris	24
BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN TERKAIT	36
BAB IV : LANDASAN FILOSOFI, LANDASAN SOSIOLOGIS, DAN LANDASAN YURIDIS	67
A. Landasan Filosofis	67
B. Landasan Sosiologis	69
C. Landasan Yuridis	70
BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI UNDANG-UNDANG PENJAMINAN.....	72
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Undang- Undang Penjaminan	72
B. Ruang Lingkup Materi Undang-Undang Penjaminan	73
BAB VI : PENUTUP	81
DAFTAR PUSTAKA	82
LAMPIRAN RUU TENTANG PENJAMINAN	

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Hubungan antara UMKMK dengan Perbankan.....	16
Gambar 2 Prosedur Penjaminan.....	18
Gambar 3 Struktur Imbal Jasa	21
Gambar 4 Mekanisme Kafalah	30
Gambar 5 Sistem Penjaminan Kredit di Jepang.....	31
Gambar 6 Mekanisme Penjaminan Kredit di Taiwan.....	33
Gambar 7 Alur Proses CGF	36
Gambar 8 Alur proses CG sistem penjaminan kredit di Korea	37
Gambar 9 Efek Sistem Penjaminan Ulang	38
Gambar 10 Alur Penjaminan Ulang.....	39

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 33 Ayat (4) UUD RI Tahun 1945 menyatakan "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional". Rumusan pasal tersebut menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia diselenggarakan tidak semata-mata pada kapitalisasi modal berdasarkan kebebasan individu untuk berusaha juga bukan sistem etatisme, di mana negara yang mendominasi perekonomian, bukan warga negara baik sebagai individu maupun bersama-sama dengan warga negara lainnya. Sistem perekonomian sebagaimana dimaksud dalam konstitusi ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan sesuai dengan cita-cita yang dicetuskan sesuai dengan teori negara kesejahteraan (*Welfare State*). Merujuk pada tulisan yang diberikan oleh Jimly Asshiddiqie¹, bahwa dari pasal dalam UUD NRI 1945 setelah amandemen memuat beberapa sumber-sumber kemakmuran dan kesejahteraan sosial, pelaku ekonomi, wadah/bentuk usahanya, cara penggunaan obyek usaha itu serta tujuan akhir dari usaha tersebut, yaitu untuk mencapai kemakmuran bersama dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

Demokrasi ekonomi sebagai alat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dimaksud konstitusi memerlukan dukungan dari berbagai pihak dan kalangan, baik dari kalangan legislatif dan eksekutif yang membuat regulasi dan kebijakan maupun dari masyarakat pelaku usaha. Salah satu pelaku usaha yang memainkan peranan cukup penting dalam menggerakkan perekonomian nasional adalah pelaku usaha pada sektor usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi (UMKMK).

Dalam struktur perekonomian Indonesia, UMKMK mempunyai kedudukan, peran dan potensi strategis karena 99% pelaku ekonomi Indonesia termasuk dalam kategori UMKMK, dengan penyerapan tenaga kerja mencapai 97%.² Seperti diketahui UMKM menghadapi kendala baik yang bersifat internal maupun eksternal. Permasalahan tersebut antara lain adalah permodalan, manajemen, teknologi, bahan baku, informasi dan pemasaran, infrastruktur, pungutan yang tidak jelas, dan kemitraan.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1994, hlm. 95

² www.republika.co.id/berita/ekonomi/mikro/13/07/03/mpcgxl-umkm-serap-97%-tenaga-kerja-di-indonesia

Dari permasalahan yang dihadapi UMKM tersebut, permodalan merupakan permasalahan utama yang harus dituntaskan agar UMKM ini mampu menjalankan usahanya dengan lancar, terutama untuk memenuhi kebutuhan modal kerja maupun dalam rangka investasi. Kekurangan modal adalah nyata karena walaupun permintaan produk atas usaha UMKM meningkat namun karena modalnya kurang maka UMKM sering kali menolak permintaan akibat tidak dapat memenuhinya. Masalah yang terkait dengan modal adalah tidak adanya jaminan ketika UMKM berhubungan dengan perbankan untuk pencairan kredit. Sampai dengan kuartal satu tahun 2014 total kredit yang diterima UMKMK hanya mencapai 18,6% dari total keseluruhan kredit yang disalurkan oleh perbankan.³

Sampai saat ini kendala permodalan yang dihadapi UMKMK meliputi: ketersediaan lembaga pembiayaan (*availability*), akses kepada lembaga pembiayaan (*accessibility*) dan kemampuan mengakses lembaga pembiayaan (*ability*). Keterbatasan UMKMK dalam mengakses sumber pembiayaan disebabkan karena ketidakmampuan dalam menyediakan agunan dan tidak adanya administrasi yang baik terkait dengan kegiatan usahanya sehingga dinilai tidak *bankable*.

Ungkitan (*leverage*) kredit yang berdampak pada gairah bisnis dan pertumbuhan ekonomi dapat bertumbuh dan berkembang apabila ada penjaminan kredit dikelola perusahaan penjaminan. Karenanya diperlukan upaya terencana percepatan pembentukan perusahaan penjaminan di daerah. Industri perbankan masih memegang peranan dalam sistem keuangan Indonesia dengan aset sebesar 79,8%. Sumber pembiayaan usaha bagi UMKM ada pada perbankan, di lain pihak melihat jumlah usaha mikro yang belum *bankable* sebanyak 54,55 juta UMKM memerlukan jaminan dan kehadiran perusahaan penjaminan.

Dengan berkembangnya kebutuhan kredit di masyarakat dan kebutuhan kreditur untuk mendapatkan jaminan atas risiko kredit yang akan muncul di masa datang, maka muncullah kebutuhan jasa penjaminan kredit ini. Selanjutnya karena produk asuransi telah lebih dahulu dikenal masyarakat luas, maka berkembanglah produk asuransi menjadi jenis produk asuransi jiwa kredit (produk asuransi yang menanggung risiko jiwa debitur apabila dalam masa kredit debitur meninggal dunia), asuransi kredit perdagangan (produk asuransi yang melindungi pembayaran secara kredit yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam transaksi perdagangan barang) dan lain-lain.

Penjaminan kredit pada dasarnya lebih menjawab kebutuhan masyarakat (calon debitur) akan kesulitan atas agunan kredit yang memadai, dan sekaligus menjawab kebutuhan kreditur akan adanya jaminan terhadap kemacetan kredit yang disebabkan kegagalan usaha termasuk oleh kelalaian debitur (karakter). Sebelum 2008, dapat

³Data Bank Indonesia (diolah) Tahun 2014

dikatakan bahwa regulasi khusus tentang kegiatan penjaminan kredit di Indonesia belumlah ada. Dalam praktiknya, secara umum masyarakat memang lebih mengenal asuransi sebagai sebuah usaha untuk menanggung risiko yang akan terjadi di masa datang. Hal ini diperjelas dengan lebih mudahnya memahami layanan/jasa asuransi jiwa, asuransi kerugian (kebakaran, kehilangan, kerusakan, dll).

Mengamat sifat bisnis seperti yang selama ini dilakukan oleh perusahaan penjaminan kredit di Indonesia, maka kekurang-populeran jasa penjaminan kredit sedikit banyak dipengaruhi beberapa hal. Pertama, karena jumlah dan kapasitas perusahaan penjaminan kredit dalam perkembangannya tidaklah besar. Bila dibandingkan dengan kemampuan penyaluran kredit perbankan atau kreditur lainnya dan keberadaan perusahaan-perusahaan asuransi yang telah berkembang lebih dulu, maka jangkauan layanan lembaga penjaminan kredit yang ada di Tanah Air ini masihlah terbatas. Yang kedua, regulasi yang mendukung usaha penjaminan juga ketinggalan dibandingkan dengan regulasi di sektor perbankan dan perasuransian.

Terhadap kesulitan pelaku usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi dalam mendapatkan bantuan pendanaan dalam bentuk kredit tanpa memberikan agunan, lembaga pembiayaan Bank dan Non Bank telah membuat beberapa terobosan untuk memberikan kemudahan bagi pelaku usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi dalam mendapat bantuan pendanaan. Namun usaha tersebut belum efektif dan akhirnya menyebabkan pelaku usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi tidak berkembang.

Di Indonesia, pemerintah telah mengenalkan skema penjaminan kredit sejak tahun 1970 dengan dibentuknya Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK) oleh Kementerian Transmigrasi dan Koperasi melalui Surat Keputusan Menteri Transmigrasi dan Koperasi Nomor : 99/Kpts/MENTRANS-KOP/1970 tanggal 1 Juli 1970 dengan tugas menjamin kredit Program yang disalurkan Bank (BRI) kepada koperasi. Untuk lebih mengoptimalkan fungsi dan peran lembaga penjaminan kredit pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan nomor : 486/KMK.017/1996 tentang Perusahaan Penjaminan. Hal ini menandai dimulainya industri penjaminan kredit di mana tidak hanya Perum PKK (d/h LJKK) tetapi juga PT. Penjaminan Kredit Pengusaha Indonesia (PT. PKPI). Dalam perkembangannya kapasitas kedua lembaga penjaminan tersebut masih belum mampu memenuhi kebutuhan penjaminan kredit bagi UMKMK. Kantor Menko Perekonomian yang berkoordinasi dengan kementerian terkait terus mendorong terbentuknya lembaga penjaminan kredit khususnya di daerah-daerah. Pada tahun 2008 pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 222/PMK.010/2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit. Sejak diterbitkannya PMK tersebut, mulai berdiri lembaga Penjaminan Kredit di Daerah (LPKD) dan terus berkembang sampai dengan sekarang.

Jumlah Lembaga Penjaminan Kredit sampai saat ini sejumlah 19 (sembilan belas) Perusahaan yang terdiri dari 1 (satu) Perusahaan BUMN, 14 (empat belas) BUMD dan 4 (empat) Perusahaan Swasta. Dari 19 (sembilan belas) Perusahaan tersebut, sebanyak 2 (dua) Perusahaan menjalankan bisnis berprinsip Syariah.

Lahirnya UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan mengamanatkan peralihan kewenangan pengawasan terhadap lembaga penjaminan dari Menteri Keuangan kepada OJK dan setelah Otoritas Jasa Keuangan (OJK) terbentuk dan menjalankan fungsi sesuai dengan kewenangannya, pengaturan mengenai Lembaga Penjaminan mengacu pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK). Untuk memperkuat Dasar Hukum atas peraturan tentang Penjaminan sehingga menjadi rujukan dalam menyelenggarakan penjaminan dalam perekonomian nasional berdasarkan atas demokrasi ekonomi, maka diperlukan payung hukum dalam bentuk Undang-undang Penjaminan yang mendukung UMKMK demi kemajuan perekonomian nasional. Tujuan tersebut akan tercapai jika ada *political will* yang serius dari pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Keberadaan Undang-undang penjaminan dimaksudkan untuk:

1. Membantu UMKMK dan memberikan kemudahan dalam mengakses sumber pembiayaan sehingga tingkat inklusifitas keuangan Indonesia meningkat melalui kegiatan penjaminan.
2. Menciptakan tertib hukum dan memberi jaminan terhadap persamaan kedudukan di depan hukum, menjamin tegaknya hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum.
3. Menciptakan iklim usaha penjaminan yang sehat dalam rangka memberikan pelayanan yang cepat dan mudah kepada UMKMK.
4. Menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik utamanya dibidang pangan (produksi tani dan nelayan), energi dan penguatan teknologi serta pengembangan ekonomi kreatif.
5. Mendorong tumbuhnya kewirausahaan yang mandiri dan memiliki daya saing di lingkup Nasional, Regional dan Global.

Di kawasan Negara ASEAN maupun di Negara-Negara lain di dunia telah dibentuk skema penjaminan kredit. Penjaminan kredit di Malaysia dilakukan oleh *Credit Guarantee Corporation Malaysia Berhard* (CGCMB), dengan tujuan utama untuk mendukung pemberian kredit kepada industri kecil dan menengah yang tidak memiliki kemampuan penyediaan agunan yang memadai⁴. Lembaga tersebut didirikan pada 5 Juli 1972 dengan kepemilikan saham 80% oleh Bank Negara Malaysia (Bank Sentral) dan 20% lembaga keuangan.

Dalam praktik, untuk kredit yang dijamin oleh CGCMB, maka otoritas perbankan Malaysia menetapkan bobot risiko sebesar 30% dengan alasan hampir 80% saham CGCMB dimiliki oleh Bank Negara Malaysia. Penjaminan kredit tersebut berlaku untuk usaha baru,

⁴www.cgc.gov.my dan www.iguarantee.com.my

usaha yang didirikan oleh pengusaha muda, usaha waralaba (*franchising*), kegiatan promosi ekspor serta memperbaiki mesin dan peralatan industri. Produk penjaminan yang ditawarkan oleh CGCMB adalah 7 skema penjaminan kredit dan *e-guarantee* (penjaminan via internet). Ketujuh skema penjaminan kredit di CGCMB adalah *New Principal Guarantee Scheme* (NPGS), *Direct Access Guarantee Scheme* (DGS), *Islamic Banking Guarantee Scheme* (IBGS), *Small Entrepreneur Guarantee Scheme* (SEGS), *Special Relief Guarantee Facility* (SRGF), *Flexi Guarantee Scheme* (FGS) dan *Franchise Financing Scheme* (FFS).

Skema penjaminan kredit oleh CGCMB pada dasarnya ada 2 (dua) yaitu penjaminan langsung (*Direct Access Guarantee Scheme/DAGC*) dan penjaminan tidak langsung (*Non DAGC*). Penjaminan langsung (DAGC) adalah di mana permohonan penjaminan kredit yang dilakukan oleh UKMK diproses langsung oleh CGCMB, dan persetujuan penjaminan yang dikeluarkan oleh CGCMB digunakan oleh bank untuk menerbitkan surat penawaran kredit (*credit offering letter*) kepada UKM tersebut. Sedangkan penjaminan tidak langsung (Non DAGC) adalah di mana UKM datang ke bank terlebih dahulu untuk selanjutnya bank mengajukan permohonan penjaminan kredit kepada CGCMB.

Kredit yang dapat diajukan klaim penjaminannya adalah kredit yang telah macet, sementara itu hak klaim muncul 9 (sembilan) bulan setelah kredit macet, di mana bank pelaksana memiliki kewajiban melakukan upaya penyelamatan kredit. Jika klaim kredit dibayar, bank memiliki kewajiban menagih piutang subrogasi (untuk penjaminan tidak langsung) dan untuk upaya ini diberikan insentif kepada bank pelaksana.

Penjaminan kredit di Thailand diselenggarakan oleh *Small Industry Credit Guarantee Corporation* (SICGC) yang didirikan pada tahun 1991 dan selanjutnya berganti nama menjadi *Small Business Credit Guarantee Corporation* (SBCG) pada tahun 2005⁵. Kepemilikan SBCGC 93% adalah pemerintah Thailand yang terdiri dari Menteri Keuangan, IFCT, SIFC dan GSB dan sebagian yang lain dimiliki oleh *Thai Bankers Association* dan *Krung ThaiBankPCL*. Lembaga penjaminan kredit di Thailand ini memiliki empat skema penjaminan yang meliputi *normal scheme*, *automatic scheme*, *NPL scheme* dan *risk participation scheme*. Pada akhir tahun 2005, aset SBCG adalah sebesar 4.400 juta baht dengan networth atau kekayaan bersih senilai 3.780 juta baht.

Dalam skema normal, penjaminan diperuntukkan bagi peminjam yang tidak didukung oleh ketersediaan agunan, di mana kredit yang diajukan sampai dengan plafond tertentu, dengan penjaminan maksimal 50%. Skema otomatis hampir sama dengan skema normal, hanya saja nilai penjaminan yang diberikan lebih rendah (20% dari

⁵ www.sicgc.or.th

nilai proyek). *Non Performing Loan Scheme* merupakan program kerjasama antara SBCG dengan bank sentral dalam rangka restrukturisasi hutang. Dalam skema ini, bank akan menanggung kredit hingga 75% dari porsi kredit yang tidak didukung agunan dan SBCG membayar klaim bila telah ada putusan pengadilan. Selanjutnya dalam *risk participation scheme*, maka risiko kredit akan ditanggung bersama antara Bank dengan SBCG, di mana SBCG akan membayar 50% dari perkiraan kerugian bank meskipun belum ada keputusan dari pengadilan.

Penjaminan kredit di Philipina sampai dengan tahun 2001 dilaksanakan oleh *Guarantee Fund for Small and Medium Enterprises* (GFSME). Kemudian pada masa pemerintahan Presiden Gloria Arroyo, *Guarantee Fund for Small and Medium Enterprises* (GFSME) digabung dengan *Small Business Corporation* (SB Corporation) yang telah berdiri sejak 1992 dan menjadi sebuah lembaga bernama *Small Business Guarantee & Finance Corporation* (SBGFC).

Sebagai lembaga keuangan, SBGFC melaksanakan beberapa kegiatan untuk mendukung pengembangan UKM di Philipina yang secara nasional dapat menyerap banyak tenaga kerja. Beberapa usaha yang dilaksanakan oleh SBGFC atau *SB Corporation* adalah pembiayaan atau pemberian kredit termasuk modal ventura (*venture capital*), sewa guna usaha (*leasing*) dan pembiayaan langsung, penjaminan kredit untuk UKM, organisasi sukarela swasta dan koperasi.

SB Corporation berada di bawah Departemen Perdagangan dan Industri Philipina dan diawasi oleh Dewan Pengembangan UKM di Philipina. Lembaga ini didukung permodalannya oleh 5 (lima) lembaga keuangan milik pemerintah yaitu *Land Bank of Philippines* (LBP), *Development Bank of The Philippines* (DBP), *Government Service and Insurance System* (GSIS), *Social Security System* (SSS) dan *The Philippines National Bank* (PNB). Total kekayaan bersih (*networth*) lembaga ini pada akhir tahun 2005 adalah sebesar US\$ 39.454 juta. Jasa penjaminan kredit yang diberikan oleh *SB Corporation* di Philipina merupakan pelengkap atau pengganti agunan yang dibutuhkan oleh UKM bagi sebuah pembiayaan atau kredit.

Di Negara Jepang penjaminan kredit berkembang sejak tahun 1937 di Tokyo, kemudian pada tahun 1958 Pemerintah Jepang mengintegrasikan sistem penjaminan kredit dan asuransi kedalam sistem suplementasi kredit (*Credit Supplementation System*), dalam sistem tersebut kegiatan penjaminan kredit untuk UMKMK dilakukan oleh Lembaga Penjaminan Kredit (*Credit Guarantee Corporation*, CGC) yang didirikan di setiap propinsi. Penjaminan Lembaga Penjaminan Kredit tersebut dijamin ulang oleh *Credit Insurance Corporation* (CIC), sehingga tercipta sistem mitigasi risiko yang berlapis. Sistem suplementasi kredit tersebut diatur dalam sebuah undang-undang.

Di Negara Korea Selatan kegiatan penjaminan kredit dimulai pada tahun 1961 dengan dibentuk *Credit Guarantee Reserve Fund* dan berganti nama menjadi *Korea Credit Guarantee Fund (KCGF)* pada 1971. Saat ini kegiatan penjaminan kredit di Korea Selatan diperankan oleh 3 (tiga) Lembaga Penjaminan Kredit yaitu *Korea Federation of Credit Guarantee Foundation (KOREG)*, *Korea Credit Guarantee Fund (KODIT)* dan *Korea Technology Finance Corporation (KOTEC)/ Kibo Technology Fund or Korea Technology (KIBO)*. Kegiatan Penjaminan Kredit mikro dilakukan oleh KOREG, kegiatan Penjaminan Kredit menengah dilakukan oleh KODIT sedangkan kegiatan Penjaminan Kredit untuk pengembangan teknologi dilakukan oleh KIBO (KOTEC). Kegiatan Penjaminan Kredit di Korea Selatan berdasarkan undang-undang Penjaminan Kredit (*Korea Credit Guarantee Fund Act*).⁶

Kegiatan Penjaminan Kredit di Australia dimulai sejak tahun 1984, yaitu dengan didirikannya *Small Business Development Corporation (SBDC)* atau Lembaga Pengembangan Usaha Kecil berdasarkan undang-undang jaminan usaha kecil (*Small Business Guarantee Act*).

Di Kanada kegiatan 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.

B. Identifikasi Masalah

Permasalahan yang timbul akibat belum adanya Undang-Undang Penjaminan dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Belum terdapat dasar hukum yang kuat sebagai rujukan dalam pelaksanaan kegiatan usaha penjaminan. Sebagai bagian dari sistem perkreditan, hanya kegiatan penjaminan yang belum diatur dengan Undang-Undang. Kondisi ini menunjukkan ketertinggalan dibandingkan dengan Lembaga Keuangan Mikro, dan Asuransi yang juga merupakan bagian dari sistem perkreditan.
2. Industri penjaminan belum memiliki level *playing field* yang seimbang dibandingkan dengan industri lain yang bersifat substitutif terhadap industri penjaminan.
3. Industri penjaminan belum optimal berperan meningkatkan tingkat inklusifitas keuangan, di mana tingkat inklusifitas keuangan Indonesia saat ini hanya sebesar 20%. Di sisi lain, kegiatan penjaminan kredit sangat potensial meningkatkan tingkat inklusifitas, literasi dan edukasi keuangan.
4. Tingkat kepercayaan lembaga keuangan kepada lembaga

⁶www.smeg.tw/doc/JSD-1-4.pdf

penjaminan masih rendah, karena belum sepenuhnya diatur dalam perundangan tentang manfaat yang dapat diperoleh lembaga keuangan melalui penjaminan.

5. Pembiayaan sektor-sektor ekonomi strategis domestik masih sangat terbatas dan dinilai berisiko tinggi oleh lembaga pembiayaan, di sisi lain lembaga penjaminan sesuai dengan peraturan yang berlaku dituntut untuk mendapatkan keuntungan. Sehingga terjadi kesenjangan kepentingan antara lembaga pembiayaan dengan lembaga penjaminan
6. Peraturan tentang penjaminan masih tersebar dan belum terintegrasi secara utuh dalam sebuah Undang-undang.

Undang-undang Penjaminan diperlukan sebagai solusi atas permasalahan tersebut di atas, karena:

1. Undang-undang Penjaminan dapat memperkuat dasar hukum pelaksanaan kegiatan penjaminan.
2. Undang-undang Penjaminan dapat menyeimbangkan industri penjaminan dengan industri substitusi penjaminan sehingga terjadi persaingan usaha yang sehat yang menguntungkan bagi UMKMK.
3. Undang-undang Penjaminan dapat mendorong inklusifitas keuangan, literasi dan edukasi keuangan.
4. Undang-undang Penjaminan dapat memberikan jaminan kepastian kepada lembaga pembiayaan apabila terjadi risiko pembiayaan.
5. Undang-undang Penjaminan dapat meningkatkan pembiayaan di sektor-sektor strategis ekonomi domestik melalui pengurangan kesenjangan antara kepentingan lembaga pembiayaan dengan lembaga penjaminan.
6. Undang-undang Penjaminan dapat mengintegrasikan seluruh peraturan yang selama ini mengatur penjaminan.

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah untuk menyediakan kajian yang secara ilmiah dapat dipertanggungjawabkan terkait dengan penjaminan baik kajian literatur, kajian regulasi maupun hasil pengumpulan data di lapangan sebagai bahan dasar perumusan regulasi undang-undang penjaminan. Sedangkan kegunaan Naskah Akademik ini adalah menjadi pedoman dalam penyusunan undang-undang penjaminan dan selanjutnya akan menjadi acuan atau referensi dalam proses harmonisasi dan pembahasan rancangan undang-undang.

D. Metodole Penyusunan

Metode Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Penjaminan dilakukan melalui dua tahap, yakni tahap pengkajian dan pengumpulan data serta tahap penyusunan Naskah Akademik. Tahap

pengkajian dan pengumpulan Pengkajian dilakukan dengan pendekatan *economic-legal research* yang tujuannya untuk mengumpulkan data primer dan sekunder. Guna mengumpulkan data primer tersebut, dilakukan penelitian lapangan dengan melakukan penelitian atas proses bisnis penjaminan, mengadakan wawancara dengan para pelaku usaha penjaminan, para nasabah perusahaan penjaminan, asosiasi perusahaan penjaminan, pihak perbankan, dan pemerintah serta para akademisi serta tokoh yang mempunyai perhatian atas usaha penjaminan. Adapun data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan terhadap berbagai bahan kepustakaan tentang penjaminan baik berupa peraturan perundang-undangan, berbagai literatur, dan hasil penelitian terdahulu. Selain itu, dilakukan juga studi komparatif terhadap ketentuan perundang-undangan yang memuat pengaturan dan operasional Perusahaan Penjaminan di beberapa negara.

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada alur pikir untuk memberikan justifikasi akademik dalam bentuk alasan-alasan ilmiah sebagai bahan pertimbangan formulasi norma-norma hukum yang diusulkan. Naskah ini merupakan konsep dasar substansi norma hukum yang akan dijadikan materi muatan RUU tentang Penjaminan. Atas dasar itu, cara penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan memberikan:

1. uraian deskriptif tentang norma apa yang berlaku saat ini dan permasalahan apa yang dihadapi (*current condition*) sehubungan dengan Usaha Penjaminan;
2. uraian analitis tentang harapan (*expectation*) dan sasaran (*goal*) yang ingin dicapai melalui perbaikan aturan yang sudah tidak sesuai atau hal-hal baru yang belum ada;
3. uraian analitis tentang pola normatif sebagai patokan termasuk rujukan pada hasil studi perbandingan hukum (sebagai benchmark); dan
4. uraian tentang rekomendasi sebagai bahan pertimbangan penyusunan RUU tentang Penjaminan.

Metode dan pendekatan yang diambil dalam penyusunan naskah akademik ini adalah berdasarkan dari:

1. Metode Yuridis Normatif berupa hasil kajian atas RUU Penjaminan dan hasil kajian atas praktik penjaminan di berbagai Negara.
2. Metode Yuridis Empiris berupa pendapat para ahli penjaminan.

Tahapan kegiatan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang ini adalah sebagai berikut:

1. Pengkajian

Tahapan ini dilakukan dengan mengumpulkan data sekunder, yaitu data kepustakaan berupa Peraturan Perundang-undangan dan tulisan-tulisan yang relevan dengan penjaminan.

Peraturan perundang-undangan tersebut kemudian dianalisis

substansinya (*content analysis*) untuk adanya korelasi antara berbagai macam peraturan perundang-undangan dengan materi muatan pengaturan Penjaminan dan konsistensinya terhadap aturan yang lebih tinggi serta hubungan dengan peraturanlain yang sederajat. Untuk membantu analisis normatif, digunakan tulisan ilmiah yang menyangkut Penjaminan Karena itu analisis data digunakan sebagai berikut:

- a. Melakukan inventarisasi perundang-undangan antara lain yang disebutkan di atas mengenai pengaturan yang berkaitan dengan Penjaminan Pinjaman Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
- b. Melakukan klasifikasi perundang-undangan.
- c. Melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang telah diklasifikasikan tersebut.

2. Penjaringan Aspirasi Masyarakat

Penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan dengan maksud agar Undang-undang yang dibuat materi muatan yang diaturnya sesuai dengan keperluan masyarakat dan kesadaran hukum masyarakat sehingga peraturan yang lahir diharapkan aspiratif, walaupun demikian tentu dengan terlebih dahulu mengkaji secara mendalam apakah keinginan masyarakat tersebut dari berbagai segi antara lain:

- a. Hukum tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
- b. Apakah dengan dibentuk penjaminan akan meningkatkan tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi pada masyarakat;
- c. Dari aspek sumber daya manusia, apakah dengan diberikan kewenangan tertentu pada lembaga tertentu, lembaga tersebut sudah siap untuk melaksanakannya;
- d. Faktor-faktor tersebut yang harus diperhatikan sehingga peraturan yang dibuat tidak terjebak dengan menyatakan aspiratif tetapi ternyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau tidak dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau kewenangan yang diberikan tidak mampu dilaksanakan oleh departemen yang berwenang.

3. Tahap Perumusan Konsep

Tahap ini dilakukan dengan merumuskan konsep pengaturan terhadap hal-hal yang telah diidentifikasi di atas, kemudian dibahas dalam diskusi-diskusi yang dihadiri oleh para ahli di bidang yang terkait dengan penjaminan. Konsep beserta masukan dari hasil diskusi tersebut dimasukkan dalam draft rancangan naskah akademik.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Skema Penjaminan Kredit telah dijalankan di banyak negara, baik negara berkembang maupun negara maju. Tercatat lebih dari 2.250 (dua ribu dua ratus lima puluh) skema penjaminan kredit di dunia dan dijalankan di 100 (seratus) negara (Green, 2003). Ditilik dari sejarahnya, Penjaminan Kredit sudah dikenal sejak dari abad 3 SM, sebagaimana tertulis dalam peninggalan bangsa Mesopotamia (KODIT, 1998).

Penjaminan kredit didesain untuk membantu Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) mengakses sumber permodalan baik yang berasal dari Perbankan maupun Lembaga Keuangan Non Bank. UMKM memegang peran yang sangat strategis di hampir semua negara. Rata-rata presentase jumlah UMKM di semua negara berkisar antara 90% - 99% (OECD, 2006, hal. 34). Ironisnya, hampir di semua negara masalah yang dihadapi UMKM adalah sama yaitu kesulitan mengakses pembiayaan. Salah satu contohnya adalah Indonesia, data BI pada Februari 2015 menunjukkan bahwa pangsa kredit UMKM terhadap total kredit hanya sebesar 19,5% (Bank Indonesia, 2015). Kesulitan tersebut disebabkan karena informasi yang bersifat asimetris antara UMKM dengan Kreditur (Damilano et al., 2008). Damilano (2008) menyebut informasi bersifat asimetris karena informasi yang dimiliki calon peminjam terhadap kreditur lebih banyak dibandingkan informasi yang dimiliki kreditur terhadap calon peminjam. Informasi asimetris ini menurut Stiglitz dan Weiss (1981) menimbulkan dua kelemahan yaitu *adverse selection* dan *moral hazard*, untuk itu Stiglitz dan Weiss menyarankan penyaluran kredit berbasiskan kolateral. Persyaratan kolateral menjadi problem baru bagi UMKK, hampir semua UMKK di dunia tidak memiliki kolateral yang cukup . Untuk memberi solusi atas permasalahan ketiadaan kolateral ini maka diciptakan skema penjaminan kredit (Beck, 2007).

Menurut Riding dan Haines, 2001, hal.596) skim Penjaminan Kredit setidaknya melibatkan 3 (tiga) pihak yaitu debitur, kreditur dan penjamin. Debitur mengajukan pinjaman kepada kreditur. Karena alasan informasi yang asimetris pengajuan pinjaman tersebut seringkali ditolak oleh kreditur. Peran Penjamin kredit diperlukan untuk memberikan keyakinan kepada kreditur sehingga mau menyalurkan pinjaman kepada debitur.

1. Definisi Penjaminan Kredit UMKMK

Menurut Deelen dan Molenaar (2014, hal.11) penjaminan kredit didefinisikan sebagai berikut:

“A credit guarantee is a financial product that a small entrepreneur can buy as a partial substitute for collateral. It is a promise by a guarantor to pay all or part of the loan if the borrower defaults”.

Secara Terminologi, penjaminan atau penanggungan berdasarkan Pasal 1820 KUH Perdata (*Burgelijk Wet Boek*) ialah suatu persetujuan di mana pihak ketiga, demi kepentingan kreditur, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan debitur, bila debitur itu tidak memenuhi perikatannya.

Sedangkan UMKM tidak dapat didefinisikan secara tunggal, masing-masing negara memiliki definisi yang berbeda tentang UMKM. Di Uni Eropa, UMKM didefinisikan sebagai pelaku usaha dengan karyawan kurang dari 250 orang dan independen terhadap usaha besar. Omset penjualan tahunan tidak melebihi €50 juta dengan asset bersih tidak melebihi €43 juta (European Commission, 2008 hal.7).

Di Indonesia UMKM sebagaimana diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2008, definisi usaha mikro, kecil dan menengah dijelaskan sebagai berikut:

Usaha Mikro adalah usaha yang memiliki kriteria sebagai berikut:

- 1) memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- 2) memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Usaha Kecil adalah usaha yang memiliki kriteria sebagai berikut:

- 1) memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- 2) memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah).

Usaha Menengah adalah usaha yang memiliki kriteria sebagai berikut:

- 1) memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- 2) memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh milyar rupiah).

2. Alasan Logis Pembentukan Lembaga Penjamin

Dalam industri keuangan, terdapat beberapa kondisi ketidak sempurnaan. Diantaranya adalah informasi asimetris, biaya transaksi yang tinggi, potensi kebangkrutan dan adanya beberapa larangan. Beberapa ketidak sempurnaan tersebut meningkatkan biaya dana (Gittel dan Kaen, 2003, hal.309). Lembaga Penjaminan didirikan untuk mengatasi kondisi ketidak sempurnaan tersebut.

Informasi asimetris menyebabkan penjatahan kredit (*credit rationing*) sebagaimana yang disebut oleh Stiglitz dan Weiss (1981). *Credit*

rationing adalah kondisi di mana kreditur tidak mau menyalurkan kredit walaupun calon debitur bersedia membayar dengan tingkat bunga yang lebih tinggi. *Credit rationing* merupakan dampak dari *adverse selection* dan *moral hazard*.

Penulis lain yang menyebutkan informasi asimetris sebagai penyebab *credit rationing* antara lain Mankiw (1986, hal. 455), Gittel dan Kaen (2003, hal. 299), Craig (2008, hal.346), European Comission (2006, hal. 7).

Kreditur tidak pernah memiliki informasi yang sempurna tentang kapasitas dan kemauan membayarnya calon debitur. Informasi asimetris ini lebih banyak mempengaruhi UMKM dibandingkan dengan usaha besar. Kebanyakan UMKM tidak memiliki laporan keuangan yang terbuka dan dapat diakses oleh publik. Kondisi ini menyebabkan jumlah kredit yang disalurkan kreditur baik perbankan maupun lembaga keuangan non bank kepada UMKM jauh lebih kecil dibandingkan dengan kredit yang disalurkan kepada usaha besar, walaupun dalam beberapa pengalamana menunjukkan UMKM lebih sehat dan mampu bertahan dibandingkan dengan usaha besar. Lembaga Penjamin diharapkan dapat mengatasi kondisi tersebut di atas (Dellan dan Molenaar, 2004, hal.14).



Gambar 1 Hubungan antara UMKM dan Perbankan

3. Para Pihak dalam Penjaminan

Banyak masyarakat yang menganggap bahwa penjaminan masih identik dengan asuransi. Bahkan sebagian besar masyarakat beranggapan bahwa penjaminan merupakan bagian dari asuransi. Namun jika dikaji lebih mendalam lagi, maka terdapat perbedaan yang cukup jelas antara penjaminan dan asuransi. Perbedaan yang cukup mendasar yaitu keterlibatan para pihak di masing-masing

kontrak. Pada penjaminan pihak yang terlibat didalamnya ada 3 (tiga) pihak, yaitu:

- a. Penerima jaminan adalah Lembaga Keuangan atau diluar Lembaga Keuangan yang telah memberikan fasilitas finansial kepada Terjamin;
- b. Terjamin adalah pihak yang telah memperoleh fasilitas finansial dari Lembaga Keuangan atau diluar Lembaga Keuangan yang dijamin oleh Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah;
- c. Penjamin adalah perusahaan penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah yang melakukan kegiatan dalam bentuk pemberian jasa yaitu terjamin, penjamin dan penerima jaminan.

4. Prinsip dalam Penjaminan

Pada usaha penjaminan memiliki prinsip-prinsip yang meliputi kelayakan usaha, pelengkap perkreditan (*accessoir credit*), pengganti agunan, pengambil alihan sementara risiko kredit macet, piutang subrogasi, keterlibatan pihak ketiga, dan kerjasama pengendalian. Prinsip-prinsip tersebut harus ada dalam penjaminan sebagai usaha kehati-hatian (*prudent*) karena risiko dari penjaminan yang besar. Selain itu, dalam hal terjadi kesalahan/wanprestasi dilakukan oleh Penerima Jaminan, maka pembayaran klaim tidak dapat dilakukan namun sebaliknya apabila wanprestasi dilakukan oleh siterjamin, maka Perusahaan Penjamin melakukan pembayaran klaim sesuai kontrak penjaminan yang disepakati.

5. Operasionalisasi Lembaga Penjamin Kredit

1) Peran dan Tanggung Jawab

Lembaga Penjamin memerankan dua hal, yang pertama peran Lembaga Penjamin ketika berhubungan dengan UMKM dan yang kedua adalah peran Lembaga Penjamin ketika berhubungan dengan kreditur sebagai Penerima Jaminan (European Commission, 2006, hal. 13-14).

a) Peran Lembaga Penjamin terhadap UMKM:

- Memfasilitasi akses UMKM kepada kreditur tanpa menghilangkan kewajiban UMKM;
- Menerbitkan penjaminan kredit setelah melalui analisis baik secara kuantitatif maupun kualitatif;
- Memperkaya analisis dengan memperoleh informasi dari pesaing lokal, dll;
- Memberikan bantuan konsultasi dan supervisi dalam hal manajemen keuangan;

b) Peran Lembaga Penjamin terhadap kreditur sebagai Penerima Jaminan:

- Menetapkan prosedur penjaminan yang standard;
- Memberikan penjaminan sesuai dengan standard yang telah ditetapkan;

- Memberikan jaminan kepastian pembayaran klaim apabila debitur wanprestasi.

2) Pendekatan Selektif vs Portfolio

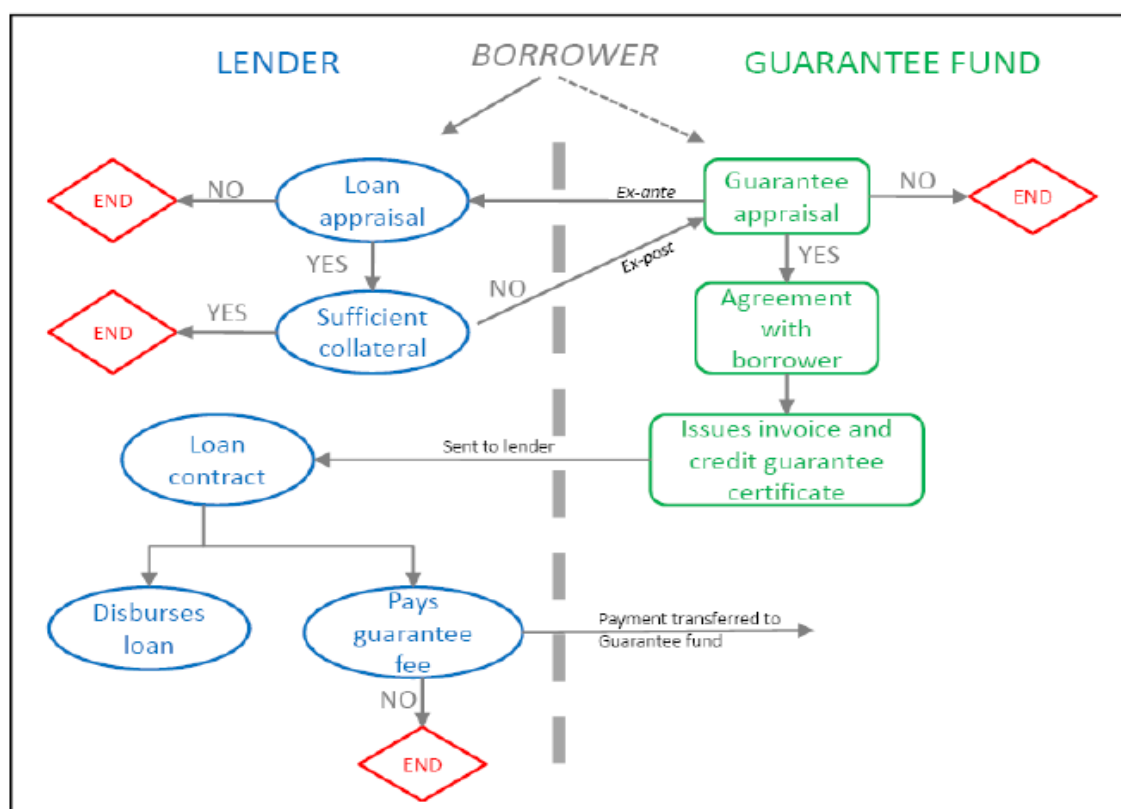
Dalam melakukan analisa permohonan penjaminan, Lembaga Penjamin lazimnya menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan selektif dan pendekatan portfolio.

Dalam pendekatan selektif Lembaga Penjamin melakukan analisa secara individual kepada calon debitur terjamin, sedangkan dalam pendekatan portfolio analisa dilakukan oleh kreditur. Lembaga penjamin mengikuti tata cara analisa yang dilakukan oleh kreditur.

Pendekatan selektif akan memastikan kualitas calon debitur yang lebih bagus, namun demikian juga berdampak pada tingginya biaya dan jumlah kredit yang dijamin menjadi sangat terbatas. Pendekatan selektif disarankan untuk Lembaga Penjamin yang baru didirikan, sedangkan untuk Lembaga Penjamin yang telah menjadi mitra kreditur direkomendasikan untuk menggunakan pendekatan portfolio. Pendekatan portfolio akan menghasilkan hasil analisis yang mirip dengan pendekatan selektif dengan biaya yang lebih murah dan jumlah kredit yang disalurkan dapat menjangkau lebih banyak UMKM (Deelen and Molenaar, 2004, hal. 103)

3) Prosedur

Prosedur penjaminan Lembaga Penjamin Deelen dan Molenaar (2004, hal.59) dilakukan dengan cara sebagaimana terlihat pada gambar berikut:



Gambar 2 Prosedur Penjaminan

Praktek di Eropa, prosedur penjaminan kredit biasanya dimulai dengan aplikasi calon debitur kepada kreditur (European Commission, 2006, hal.23). Apabila kreditur menilai bahwa pengajuan tersebut agunannya kurang atau sebab lain yang menyebabkan kreditur kurang yakin, maka kreditur mengajukan penjaminan kepada Lembaga Penjamin. Lembaga Penjamin selanjutnya melakukan analisa atas kelayakan tersebut. Untuk analisa dengan pendekatan portfolio, calon debitur terjamin tidak perlu mengajukan penjaminan secara langsung kepada Lembaga Penjamin, melainkan cukup melalui kreditur. Sebaliknya, pada analisa dengan pendekatan selektif calon debitur terjamin perlu mengajukan penjaminan secara langsung kepada Lembaga Penjamin. Informasi-informasi yang dibutuhkan Lembaga Penjamin meliputi: aktivitas bisnis, tahun pendirian, status legalitas, jumlah karyawan, tujuan penggunaan, jumlah dan jangka waktu pinjaman, coverage penjaminan yang diminta, kolateral yang tersedia, asset yang dimiliki, hutang dan pendapatan dan biaya. Dalam beberapa kasus Lembaga Penjamin membutuhkan business plan atau laporan keuangan yang telah diaudit (Deelan dan Molenaar, 2004, hal.58).

4) Perjanjian dalam Penjaminan

Perjanjian Penjaminan merupakan perjanjian tambahan (*accessoir contract*) atas perjanjian pokok (*main contract*) antara Terjamin dan Penerima Jaminan, sehingga dengan demikian di dalam usaha pemberian jaminan dengan Sertifikat Perjanjian terdapat 2 (dua) jenis perjanjian, yaitu:

- a. Perjanjian yang disebut Perjanjian Pokok (*Underlying Contract*) yaitu perjanjian kredit yang di buat antara Penerima Jaminan dengan Terjamin. Perjanjian ini adalah merupakan dasar timbulnya perjanjian pemberian jaminan dari Sertifikat Penjaminan kepada Terjamin.
- b. Perjanjian yang disebut dengan Perjanjian Tambahan (Perjanjian *accessoir*) yang dibuat antara Penerima Jaminan dengan Penjamin tentang pemberian jaminan terhadap kemungkinan wanprestasi yang dilakukan Terjamin atas kredit yang diperoleh dari Penerima Jaminan.

5) Eligibilitas

Penentuan kriteria eligibilitas untuk dijamin oleh Lembaga Penjamin sangat bervariasi antar negara yang satu dengan yang lain. Menurut Lelarge dkk (2008, hal.2) terdapat skema penjaminan yang dikhususkan untuk sektor tertentu, sehingga UMKM yang memiliki sektor usaha diluar yang ditetapkan tidak eligibel untuk menerima penjaminan. Di Rumania terdapat

Lembaga Penjamin Kredit Desa (*The Rural Credit Guarantee Fund of Romania*) yang memberikan penjaminan hanya pada sektor pertanian (Green, 2003, hal. 36). Di Inggris, penjaminan kredit SFLG ditujukan untuk *start-up business* (European Commission, 2006, hal.21).

Di Indonesia, program KUR yang merupakan kredit berpenjaminan ditujukan pada UMKM yang tidak sedang menerima kredit dan bergerak di sektor usaha produktif.

6) Pengelolaan Risiko

Argumen yang menyatakan skema penjaminan kredit akan menimbulkan *moral hazard* baik oleh debitur terjamin maupun kreditur penerima jaminan dalam beberapa studi kasus memang terbukti. Untuk itu melalui desain dan implementasi skema penjaminan yang tepat, risiko tersebut dapat dikurangi. Menurut Deelen dan Molenaar (2004, hal. 41) salah satu cara yang dapat dilakukan adalah meminta kolateral sebesar 20% dari debitur terjamin mengingat cakupan penjaminan Lembaga Penjamin sebesar 60-80%.

Lembaga Penjamin juga harus selektif dalam memilih kreditur yang dapat dijadikan mitra penjaminan. Kreditur yang memiliki catatan buruk dalam penyaluran kredit seharusnya tidak dijadikan mitra dalam kerjasama penjaminan.

7) Pendanaan

Pendanaan Lembaga Penjamin yang paling murah dapat dilakukan dengan mengundang investor melakukan investasi melalui penanaman saham pada Lembaga Penjamin. Kunci utama yang harus dilakukan oleh Lembaga Penjamin agar menarik investor berinvestasi saham adalah transparansi (Green, 2003, hal.29).

Sumber pendanaan Lembaga Penjamin yang lazim dilakukan di negara-negara Eropa adalah pendanaan yang berasal dari bank sentral, pendanaan dari Bank, pendanaan dari lembaga keuangan Non Bank (Deelen dan Molenaar, 2004, hal. 51-52).

8) Fee dan Pendapatan

Lembaga Penjamin memperoleh pendapatan operasional penjaminan berupa *Fee* (Imbal Jasa Penjaminan). Tarif Imbal Jasa Penjaminan rata-rata sebesar 2% dari plafond kredit. Selain dari Imbal Jasa Penjaminan pendapatan Lembaga Penjamin berasal dari hasil investasi. Mengingat dana investasi merupakan cadangan untuk klaim, maka investasi Lembaga Penjamin harus dilakukan pada instrumen investasi yang berisiko rendah, sehingga hasil investasi juga rendah (Deelen dan Molenaar, 2004, hal. 53).

Contoh struktur Tarif Imbal Jasa Penjaminan disampaikan Deelen dan Molenaar (2004, hal.99) sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

Risk distribution (% coverage by guarantee fund)	Guarantee fee as % of the guaranteed loan amount	Addition for loans 3 to 5 years	Addition for loans 5 to 8 years
< 20%	0.80%	0.10%	0.25%
21 – 40%	1.20%	0.25%	0.50%
41 – 50%	1.50%	0.50%	0.75%
51 – 60%	2.00%	1.00%	1.50%
61 – 70%	2.50%	1.50%	2.50%
71 – 80%	3.00%	1.50%	2.50%

Gambar 3 Struktur Imbal Jasa

9) Klaim

Untuk memberikan keyakinan kepada kreditur penerima jaminan, Lembaga Penjamin harus memiliki dan menetapkan kriteria yang jelas atas klaim (Green, 2003, hal.47). Green menjelaskan di beberapa negara, klaim dapat dilakukan paling cepat setelah terjadi kemacetan kredit selama 90 hari. Sebelum mengajukan klaim, kreditur harus sudah melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk menagih pembayaran pinjaman dari debitur terjamin.

Di Indonesia, klaim KUR dapat dilakukan setelah terjadi kemacetan kredit selama 120 hari atau dengan kata lain kolektibilitas kredit diragukan.

Pada penjaminan pembayaran klaim dilakukan setelah terpenuhinya syarat penjaminan yang diatur dan disepakati dalam Sertifikat Penjaminan (SP)/Sertifikat Kafalah (SK) dan biasanya tidak mempersoalkan apa penyebab terjadinya klaim dan setelah klaim dibayar oleh penjamin kepada penerima jaminan, maka muncul hak subrogasi penjamin dan terjamin wajib membayar sejumlah klaim yang dibayarkan penjamin kepada penerima jaminan.

10) Profit vs Non Profit

Efisiensi sumber daya dapat menghasilkan profit untuk Lembaga Penjamin. Namun hal tersebut bukan tujuan yang utama (Green, 2003, hal.32). Tujuan utama dari Lembaga Penjamin adalah menjadi jembatan yang menghubungkan kesenjangan antara

kreditur dengan debitur dan mampu membayar klaim pada saat debitur terjamin wan prestasi (Deelen dan Molenaar, 2004, hal. 101).

11) *Leverage*

Semakin tinggi *leverage* yang dapat dihasilkan oleh Lembaga Penjamin, maka semakin tinggi jumlah kredit yang dapat disalurkan. Untuk menentukan tingkat *leverage*, maka harus diperhatikan adalah tingkat kemacetan kredit (*default rate*). Lembaga Penjamin harus mampu memenuhi kewajiban pada saat debitur terjamin wan prestasi. Rata-rata tingkat *leverage* yang dapat dilakukan adalah antara 1: 5 sampai dengan 1: 10 (Deelen dan Molenaar, 2004, hal. 55). Di beberapa negara ada yang menetapkan *leverage* pada tingkat 1: 12,5.

12) *Legalitas*

Di beberapa negara, Lembaga Penjamin merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah. Dalam beberapa kasus Lembaga Penjaminan model tersebut kurang transparan, hal ini menyebabkan kreditur enggan menggunakan jasa penjaminan kredit (Green, 2003, hal. 28).

Lembaga Penjamin yang bagus harus dikelola oleh profesional dan menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

6. Indikator Kinerja (*Key Performance Indicators*)

Untuk mengukur kesuksesan skema penjaminan, Vento (2012, hal. 14) menggunakan ukuran:

- 1) Nilai tambah finansial (*Financial additionality* atau *incrementality*)
 Nilai tambah finansial diukur menggunakan parameter sebagai berikut:

Financial Additionalty Dimension	Effect of Credit Guarantee System
- Access to Credit	- Increase in commercial bank loans to clients who previously did not have acces to credit - Increase loan size
- Loan Conditions	- Longer repayment period - Lower interest rate
- Relationship between banks and small firms	- Reduction in collateral demand by bank - More rapid loan processing - Improved borrower graduations

- 2) Nilai Tambah Ekonomis (*Economic additionality*)

Nilai tambah ekonomis diukur dengan menggunakan paramater sebagai berikut:

Economic Additionalty Dimension	Effect of Credit Guarantee System
- Improvements in commercial and economic activity	- Increase in invesments of firms/sectors benefited - Increase in new product developed by

	firms benefited
	- Increase of sales in firms benefited
	- Increase in the number of employees
- Improvement in income and quality of life	- Increase in entrepreneurs income
	- Increase in employees income
- Improvement in welfare	- Increase in tax income

3) Keberlangsungan Finansial (*Financial sustainability*)

Keberlangsungan finansial diukur dengan menggunakan paramter sebagai berikut:

Fiancial Sustainability Dimension	Effect of Credit Guarantee System
- Quantity and Quality of guarantee portfolio	- Degree of leverage - Default rate - Pay-out rate - Nett loss rate - Recovery rate - Guarantee portfolio at risk
- Profitability of business	- Return on guarantee and services - Return on Invesment
- Efficiency	- Cost to Income - Time to issue guarantee - Time to pay – out claim

B. Praktek Empiris

1. Penjaminan di Indonesia

Di Indonesia, pemerintah telah mengenalkan skema penjaminan kredit sejak tahun 1970 dengan dibentuknya Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK) dengan tugas menjamin kredit Program yang disalurkan kepada koperasi. Untuk lebih mengoptimalkan fungsi dan peran lembaga penjaminan kredit pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan nomor : 486/KMK.017/1996 tentang Perusahaan Penjaminan. Hal ini menandai dimulainya industri penjaminan kredit di mana tidak hanya Perum PKK (d/h LJKK) tetapi juga PT. Penjaminan Kredit Pengusaha Indonesia (PT. PKPI). Dalam perkembangannya kapasitas kedua lembaga penjaminan tersebut masih belum mampu memenuhi kebutuhan penjaminan kredit bagi UMKMK. Kantor Menko Perekonomian yang berkoordinasi dengan kementerian terkait terus mendorong terbentuknya lembaga penjaminan kredit khususnya di daerah-daerah. Pada tahun 2008 pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 222/PMK.010/2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit.

Saat ini regulasi yang mengatur Perusahaan Penjaminan Kredit di Indonesia adalah :

- a. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Lembaga Penjaminan
- b. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 5/POJK.05/2014 Tentang Perizinan Usaha Dan Kelembagaan Lembaga Penjaminan
- c. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.05/2014 Tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Penjaminan
- d. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 7/POJK.05/2014 Tentang Pemeriksaan Lembaga Penjaminan.

Sejak diterbitkannya PMK tersebut, mulai berdiri Lembaga Penjaminan Kredit Daerah (LPKD) dan terus berkembang sampai dengan sekarang. Jumlah Lembaga Penjaminan Kredit sampai saat ini sejumlah 19 (sembilan belas) Perusahaan yang terdiri dari 1 (satu) Perusahaan BUMN, 14 (empat belas) LPKD dan 4 (empat) Perusahaan Swasta. Dari 19 (sembilan belas) Perusahaan tersebut, sebanyak 2 (dua) Perusahaan menjalankan bisnis berprinsip Syariah.

Dari beberapa perusahaan tersebut, berikut adalah praktek kegiatan penjaminan di Perum Jamkrindo, perusahaan penjaminan kredit yang dimiliki oleh Negara (BUMN).

Penjaminan Kredit/Pembiayaan di Perum Jamkrindo didefinisikan sebagai kegiatan pemberian jaminan atas pemenuhan kewajiban finansial Penerima Kredit/ Pembiayaan (Terjamin) kepada Penerima Jaminan. Proses Penjaminan Kredit/Pembiayaan melibatkan sekurang-kurangnya tiga pihak, yaitu badan usaha pemberi kredit/pembiayaan yang didalam hal ini disebut Penerima Jaminan, debitur kredit/pembiayaan yang dalam hal ini disebut Terjamin, dan Perusahaan Penjamin kredit/pembiayaan yang dalam hal ini disebut Penjamin.

Sifat dari Penjaminan Kredit/Pembiayaan adalah pengambilalihan atas risiko kegagalan Terjamin dalam memenuhi kewajiban finansialnya kepada Penerima Jaminan, namun tidak menghilangkan kewajiban finansial Terjamin kepada Penerima Jaminan sampai Penerima Jaminan menyatakan Kredit/Pembiayaan Terjamin tersebut lunas.

Penjaminan Kredit/Pembiayaan diperlukan oleh Penerima Jaminan pada saat permohonan kredit/pembiayaan dari Terjamin dinyatakan layak oleh Penerima Jaminan akan tetapi belum memenuhi syarat administrasi perkreditan perbankan, khususnya dari sisi pemenuhan kecukupan agunan.

Perum Jamkrindo mempunyai peluang untuk memperluas kegiatan usaha yang dijalankan dan tidak terbatas pada kegiatan usaha pemberian jasa penjaminan kredit, antara lain:

- a. Penjaminan Pinjaman yang disalurkan koperasi kepada anggotanya;

- b. Penjaminan kredit dan/atau pinjaman program kemitraan yang disalurkan Badan Usaha Milik Negara dalam rangka Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL);
- c. Penjaminan penyaluran uang pinjaman dengan jaminan gadai dan fidusia;
- d. Penjaminan atas Surat Utang;
- e. Penjaminan transaksi dagang;
- f. Penjaminan pengadaan barang dan/atau jasa (*surety bond*);
- g. Penjaminan Bank Garansi (Kontra Bank Garansi);
- h. Penjaminan Surat Kredit Berdokumen Dalam Negeri (SKBDN);
- i. Penjaminan *Letter Of Credit (L/C)*;
- j. Penjaminan Kepabeanan;
- k. Jasa konsultasi manajemen terkait dengan kegiatan usaha penjaminan;
- l. Penyediaan informasi/database terjamin terkait dengan Kegiatan Usaha Penjaminan;
- m. Penjaminan lainnya setelah memperoleh persetujuan Menteri.

Jenis-jenis Produk Usaha Penjaminan yang saat ini ditawarkan oleh Perum Jamkrindo adalah:

- a. Penjaminan Kredit Usaha Rakyat (KUR)
Kredit Usaha Rakyat (KUR) adalah Kredit/Pembiayaan Modal Kerja dan/atau investasi kepada UMKMK di bidang usaha yang produktif dan layak, namun belum *bankable* dengan plafond kredit/pembiayaan sampai dengan Rhal. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) yang dijamin oleh Perusahaan Penjamin. Penyaluran KUR diharapkan dapat membantu pengembangan usaha produktif.
- b. Penjaminan Kredit/Pembiayaan Umum
Penjaminan Kredit/Pembiayaan Umum adalah penjaminan atas kredit/pembiayaan yang diberikan oleh Penerima Jaminan kepada Terjamin untuk keperluan tambahan modal kerja dan/atau investasi dalam rangka peningkatan dan pengembangan usaha Terjamin, yang proses penjaminannya dilakukan secara kasus per kasus.
- c. Penjaminan Kredit/Pembiayaan Mikro
Penjaminan Kredit/Pembiayaan Mikro adalah penjaminan atas kredit/pembiayaan yang diberikan oleh Penerima Jaminan kepada Terjamin, pengusaha mikro dan kecil, untuk keperluan modal kerja dan/atau investasi dalam rangka peningkatan dan pengembangan usaha Terjamin, yang jumlah plafond kredit/pembiayaannya sesuai dengan ketentuan kredit/pembiayaan mikro di Penerima Jaminan, dan proses pengajuan penjaminannya dilakukan secara kolektif.

d. Penjaminan Kredit/Pembiayaan Konstruksi & Pengadaan Barang/Jasa

Penjaminan Kredit/Pembiayaan Konstruksi & Pengadaan Barang/Jasa adalah penjaminan atas kredit/pembiayaan yang diberikan oleh Penerima Jaminan kepada Terjamin untuk keperluan tambahan Modal Kerja usaha jasa konstruksi dan pengadaan barang/jasa sesuai dengan kontrak kerjanya, yang sumber pengembaliannya berasal dari dana APBN/APBD/BUMN atau swasta nasional, yang proses pengajuan penjaminannya dilakukan secara kolektif.

e. Penjaminan Kredit/Pembiayaan Multiguna

Penjaminan Kredit/Pembiayaan Multiguna adalah penjaminan atas kredit/pembiayaan yang diberikan oleh Penerima Jaminan kepada Terjamin, perorangan (pegawai tetap suatu Perusahaan/instansi Pemerintah) baik yang penyalurannya dilakukan secara langsung maupun melalui lembaga lainnya, yang sumber pengembaliannya dengan cara memotong gaji Terjamin dan proses pengajuan penjaminannya dilakukan secara kolektif.

f. Penjaminan Distribusi Barang

Penjaminan Distribusi Barang adalah penjaminan atas kredit/penyaluran barang dari Penerima Jaminan (produsen barang) kepada Terjamin yang mewajibkan Terjamin untuk melunasi pembayaran dalam jangka waktu tertentu.

g. Penjaminan Bank Garansi/Kontra Garansi

Penjaminan Bank Garansi/Kontra Garansi Adalah pemberian jaminan dalam bentuk kontra garansi atas fasilitas Bank Garansi yang diterbitkan oleh Penerima Jaminan kepada Terjamin.

h. Surety Bond

Surety Bond Adalah suatu perjanjian 3 pihak anantara *surety* (pihak pertama) atas dasar keyakinannya kepada *principal* (Pihak Kedua) secara bersama-sama berjanji kepada *oblige* (pihak ketiga) bahwa apabila *principal* oleh sebab suatu hal menjadi lalai atau gagal melaksanakan pekerjaan sesuai dengan yang diperjanjikan dengan *oblige*, maka *surety* akan bertanggung jawab terhadap *oblige* untuk menyelesaikan kewajiban-kewajiban *principal* tersebut.

i. Customs Bond

Custom Bond adalah perikatan penjaminan antara tiga pihak, Pihak Pertama (Penjamin/*Customs Company*) terikat untuk memenuhi kewajiban-kewajiban yang timbul dari Pihak Kedua (Terjamin/*Principal*) terhadap Pihak Ketiga (Penerima Jaminan/Direktorat Jenderal Bea dan Cukai).

Produk-produk penjaminan tersebut selain dilakukan dengan pola konvensional juga dilakukan berdasarkan prinsip syariah. Perum Jamkrindo melaksanakan kegiatan penjaminan

berdasarkan prinsip syariah setelah mendapat rekomendasi dari Dewan syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) melalui surat Nomor U-217/DSN-MUI/IX/2006 DSN-MUI memberikan rekomendasi pendirian Divisi Penjaminan Syariah Perum Jamkrindo. Kegiatan pemberian jasa penjaminan syariah dilakukan oleh kantor cabang yang telah diberi otoritas kesyariahaan (*Sharia Authority Channelling, SAC*). Kantor Cabang tersebut dikoordinasikan oleh Divisi Penjaminan Syariah. Untuk menjaga agar kegiatan operasional yang dilakukan sesuai dengan prinsip syariah, maka dalam pembuatan kebijakan dan operasionalnya diawasi oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS).

Selain kegiatan penjaminan, Perum Jamkrindo juga dapat memberikan Bantuan Manajemen & Konsultasi. Bantuan konsultasi manajemen dapat dilakukan, baik pada saat sebelum proses penjaminan, dalam masa penjaminan maupun setelah masa penjaminan, dengan harapan bahwa usaha UMKM khususnya yang sedang dalam proses penjaminan Perum Jamkrindo dapat berjalan lancar sesuai dengan harapan dan dapat menyelesaikan kewajiban-kewajiban finansialnya kepada pihak kreditur sesuai dengan jangka waktu yang diperjanjikan.

Salah satu perusahaan penjaminan pembiayaan yang dijalankan dengan prinsip syariah adalah PT Penjaminan Jamkrindo Syariah. Penjaminan yang dijalankan didasarkan pada akad kafalah bil ujroh. Produk yang ditawarkan oleh PT Penjaminan Jamkrindo Syariah adalah:

a. Kafalah Pembiayaan Umum

Kafalah Pembiayaan Umum adalah Penjaminan Pembiayaan yang diajukan untuk mendukung kelancaran kegiatan usaha/proyek atau Kegiatan Investasi yang dilakukan oleh perorangan, perusahaan atau koperasi dengan tujuan untuk mendapat hasil/return dari kegiatan tersebut. Kafalah Pembiayaan Umum terdiri dari Kafalah Pembiayaan Modal Kerja dan Kafalah Pembiayaan Investasi.

b. Kafalah Pembiayaan Multiguna

Kafalah Pembiayaan Multiguna adalah Penjaminan atas Pembiayaan yang diberikan oleh Penerima Jaminan (*makfûl lahu*) kepada Terjamin (*ashîl*) dengan sumber pengembalian adalah penghasilan tetap/gaji dan pendapatan lain perbulan yang sah dari tempat Terjamin (*ashîl*) bekerja.

c. Kafalah Pembiayaan Mikro

Kafalah Pembiayaan Mikro adalah Penjaminan Pembiayaan yang diajukan untuk mendukung kelancaran kegiatan usaha/proyek atau kegiatan investasi yang dilakukan oleh

pelaku usaha mikro dengan plafond pembiayaan maksimum Rp250.000.000,-

d. Kafalah Bank Garansi / Kontra Bank Garansi

Kafalah Kontra Bank Garansi (KBG) adalah Pemberian Jaminan sebagai kontra garansi atas fasilitas Bank Garansi yang diterbitkan oleh Bank kepada Terjamin (Ashil).

Jenis Kafalah Kontra Bank Garansi (KBG) adalah :

- (1). Kafalah KBG untuk Penawaran (Jaminan Tender)
- (2). Kafalah KBG Uang Muka (Jaminan Uang Muka)
- (3). Kafalah KBG Pelaksanaan (Jaminan Pelaksanaan)
- (4). Kafalah KBG Pemeliharaan (Jaminan Pemeliharaan)
- (5). Kafalah KBG Pemabayaran (Jaminan Pembayaran)
- (6). Kafalah KBG untuk Penyalur/Agen/Dealer/Depot Holder (swasta bonafide)

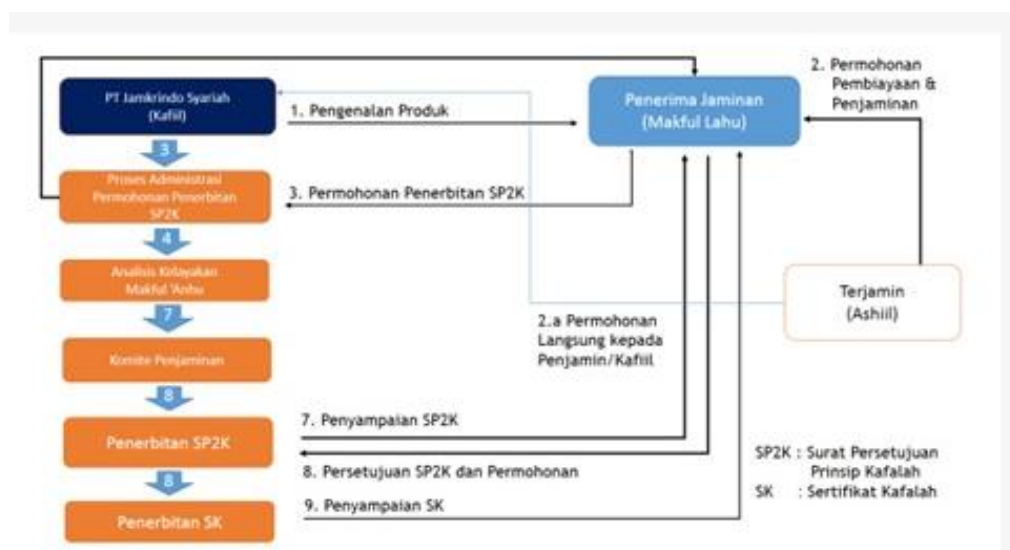
e. Surety Bond

Surety Bond adalah suatu perjanjian 3 pihak antara *surety* (pihak pertama) atas dasar keyakinannya kepada *principal* (pihak kedua) secara bersama-sama berjanji kepada *Obligee* (pihak ketiga) bahwa apabila *principal* oleh sebab suatu hal menjadi lalai atau gagal melaksanakan pekerjaan sesuai dengan yang diperjanjikan dengan *obligee*, maka *surety* akan bertanggung jawab terhadap *obligee* untuk menyelesaikan kewajiban-kewajiban *principal* tersebut.

Jenis Surety Bond adalah :

- (1). Kafalah untuk Penawaran (Jaminan Tender)
- (2). Kafalah Uang Muka (Jaminan Uang Muka)
- (3). Kafalah Pelaksanaan (Jaminan Pelaksanaan)
- (4). Kafalah Pemeliharaan (Jaminan Pemeliharaan)
- (5). Kafalah Pemabayaran (Jaminan Pembayaran)
- (6). Kafalah untuk Penyalur/Agen/Dealer/Depot Holder (swasta bonafide)

Mekanisme Kafalah adalah sebagai berikut :

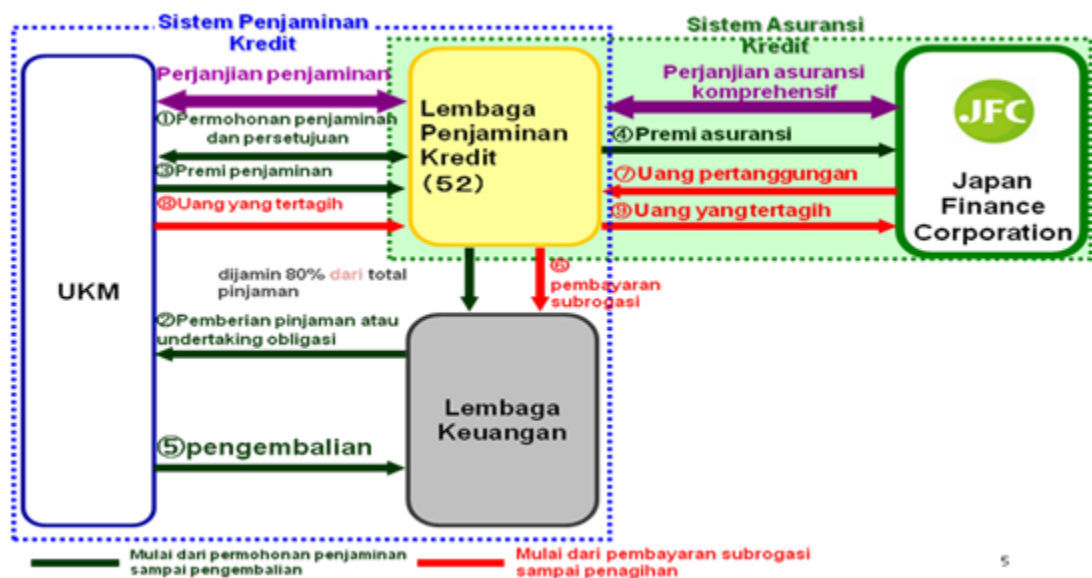


Gambar 4 Mekanisme Kafalah

2. Penjaminan Kredit di Luar Negeri
 a) Penjaminan Kredit di Jepang

Penjaminan kredit di Jepang dilakukan oleh *Credit Guarantee Corporation* (CGC) yang tersebar di setiap prefecture. CGC pertama didirikan di Tokyo pada tahun 1937. Saat ini seluruh Jepang terdapat 52 CGC yang tersebar di setiap provinsi dan di beberapa kota utama.

Pola penjaminan kredit dilaksanakan melalui mekanisme sistem penjaminan kredit (*credit guarantee system*) dan sistem asuransi (*credit insurance system*). Kedua sistem tersebut dikenal dengan istilah *credit supplementary system*. Kerangka *credit supplementary system* dapat dilihat pada skema berikut:



Gambar 5 Sistem Penjaminan Kredit di Jepang

Sistem asuransi kredit dilaksanakan dengan mengasuransikan penjaminan yang dilakukan CGC kepada *Japan Finance Corporation* (JFC). Klaim yang dibayar oleh JFC berkisar 70%-80% dari plafond kredit. Untuk asuransi tersebut, CGC membayar premi asuransi kepada JFC sekitar 50% dari *guarantee fee* yang diterima CGC dari UKM.

Subsidi pemerintah dalam *credit guarantee system* berupa dukungan permodalan, subsidi suku bunga pembiayaan, subsidi Imbal Jasa Penjaminan (IJP), subsidi pembayaran klaim, dan pemberian Fasilitas Penjaminan Darurat pada saat terjadinya krisis ekonomi. Adapun dukungan pemerintah dalam *credit insurance system* berupa subsidi penuh apabila CGC menderita kerugian melalui JFC.

Dasar pendirian lembaga penjaminan kredit di Jepang menggunakan Undang-undang khusus (berdasarkan *Credit Guarantee Corporation Law*) dan pengaturannya pun menggunakan Undang-undang. Permodalan untuk perusahaan penjaminan kredit sepenuhnya berasal dari Pemerintah. Untuk modal penjaminan kredit di daerah permodalannya berasal dari Pemerintah Daerah dan lembaga keuangan.

Tarif untuk penjaminan kredit yang berlaku di Jepang didasarkan 9 kriteria yang berkisar dari 0,39% sampai 2,2%. Tarif tersebut tergantung dari skor analisis kredit (*credit scoring*) UMKM yang dihitung menggunakan sistem *Credit Risk Database* (CRD) berdasarkan risiko *default*. Skor diperoleh dengan memasukkan simulasi perkiraan laporan posisi keuangan (d/h neraca), laporan kinerja (d/h laporan laba rugi) dan proyeksi keuangan lain dari calon nasabah ke dalam model. Dari *input* data tersebut diperoleh tingkat kepercayaan dan kekuatan/kelemahan calon nasabah.

Peserta dari program penjaminan di Jepang adalah UKM yang sedang berkembang dan bergerak dalam bidang-bidang tertentu. UKM yang termasuk dalam program ini meliputi sektor pengolahan, pertambangan, kontruksi, perdagangan besar, perdagangan eceran, jasa dan usaha lain yang dapat ikut program ini. Sedangkan UKM di sektor pertanian, kehutanan, perikanan, dan sektor keuangan tidak dapat mengikuti program ini karena sudah ada skim pendanaan tersendiri.

Untuk batas maksimum jaminan umum, untuk individu dibatasi sampai dengan 200 juta yen (Rp 21 miliar) dan koperasi sebesar 400 juta yen (Rp 42 miliar). Sedangkan jaminan tanpa agunan, besar maksimum untuk individu dan koperasi maksimum sebesar 50 juta yen (Rp5,25 miliar).

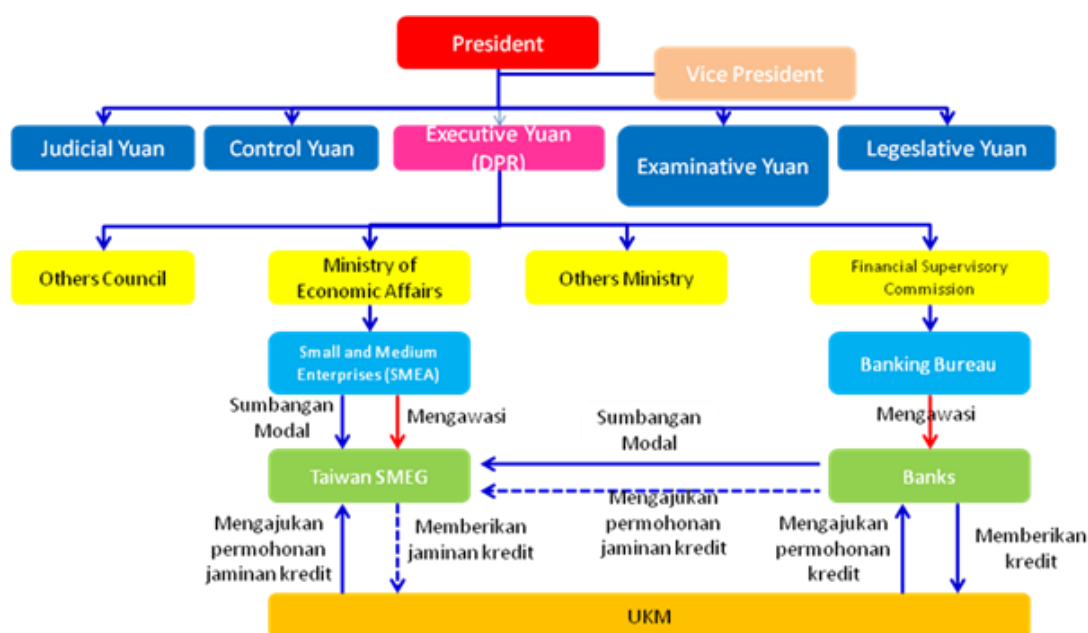
b) Penjaminan Kredit di Taiwan

Penyediaan jaminan kredit di Taiwan dilakukan melalui *Small and Medium Business Guarantee Fund* (Taiwan SMBCGF) yang kemudian berubah menjadi *Small and Medium Enterprise Credit Guarantee Fund of Taiwan* (Taiwan SMEG) yang didirikan pada tahun 1974. SMEG adalah lembaga non-profit (yayasan) yang merupakan kebijakan Pemerintah yang turut mempercepat tumbuh kembangnya UKM di Taiwan. Taiwan SMEG didirikan dengan izin kabinet.

Tujuan didirikannya lembaga ini adalah untuk menyediakan jaminan kredit kepada perusahaan kecil dan menengah yang mempunyai prospek baik, namun kurang dalam penyediaan

agunan seperti yang dipersyaratkan oleh lembaga keuangan. SMEG Taiwan dituntut untuk menjalankan fungsinya dalam menyediakan penjaminan kredit kepada UKM sesuai dengan program pengembangan UKM yang dijalankan oleh Pemerintah secara independen dan profesional.

SMEG Taiwan berada di bawah koordinasi *Small Medium Enterprise Administration - Ministry of Economic Affairs* (SMEA - MOEA) yang bertanggungjawab sebagai regulator dan supervisor, sekaligus berperan dalam mengusulkan alokasi dana operasional SMEG Taiwan setiap tahun ke *Executive Yuan* (DPR). Selain itu, Modal dari Taiwan SMEG juga bersumber dari sumbangan Pemerintah baik Pusat (SMEA) maupun Daerah (79,11%), lembaga keuangan terkontrak (18,52%) dan lembaga lainnya (2,3%). Mekanisme penjaminan kredit di Taiwan dapat dilihat pada skema berikut:



Gambar 6 Mekanisme Penjaminan Kredit di Taiwan

Sistem penjaminan kredit bagi UKM di Taiwan didasarkan atas risk sharing di mana Taiwan SMEG menanggung risiko yang lebih besar, sedangkan pihak pemberi kredit (perbankan dan lembaga keuangan) menanggung risiko yang lebih kecil. Besaran penjaminan yang diberikan oleh SMEG Taiwan kepada perusahaan bervariasi antara 50% s.d. 90% dari nilai kredit yang diberikan oleh perbankan, tergantung hasil penilaian yang dilakukan oleh SMEG Taiwan. Lembaga keuangan yang dapat memberikan program penjaminan kredit diwajibkan menandatangani kontrak dengan Taiwan SMEG dan menyerahkan sejumlah dana yang akan ditempatkan sebagai modal dalam Taiwan SMEG.

Besarnya imbal jasa penjaminan yang harus dibayar oleh UKM bervariasi, tergantung pada jenis pelayanan penjaminan yang diberikan, yakni:

- 1) Jaminan Kredit Tidak Langsung
Approach dan Package Credit Guarantee, biaya penjaminannya sebesar 0,75% – 1,5% dari nilai kredit.
- 2) Normal Approach, biaya penjaminannya sebesar 0,25% – 1,25% dari nilai kredit Jaminan Kredit Langsung, biaya penjaminannya sebesar 0,75% – 3.75% dari nilai kredit.

Karakteristik dari program penjaminan di Taiwan ini adalah SMEG tidak meminta agunan sebagai jaminan, namun jika kredit yang diperoleh digunakan untuk membeli tanah, peralatan dan pabrik maka lembaga keuangan penyedia kredit akan meminta barang-barang tersebut sebagai agunan.

Operasional perusahaan penjaminan setiap tahun mengalami kerugian rata-rata US\$ 127 juta. Dalam hal keadaan keuangan dari SMEG Taiwan mengalami defisit, maka Pemerintah berkewajiban untuk menambah modal usaha dari SMEG Taiwan.

c) Korea Selatan

Korea Credit Guarantee Fund (KCGF) didirikan pada tahun 1976 berdasarkan Undang-undang khusus (*Credit Guarantee Fund Act*), dan berbentuk sebagai *Judicial Foundation*.

KCGF merupakan lembaga non profit yang bertujuan untuk memperluas jaminan kredit kepada perusahaan yang memiliki prospek bisnis yang baik namun mengalami kekurangan agunan untuk memperoleh fasilitas kredit dari bank. Tujuan lainnya adalah untuk mendorong peningkatan transaksi kredit dengan pengelolaan yang efisien yang diharapkan dapat menciptakan keseimbangan pembangunan dan ekonomi nasional.

Seluruh bank komersial di Korea Selatan diwajibkan mengalokasikan sejumlah dana dan menempatkan dana tersebut di KCGF. Penempatan dana tersebut bertujuan agar lembaga keuangan lebih berhati-hati dalam memberikan kredit (tidak melakukan moral hazard), karena secara tidak langsung lembaga keuangan merupakan pemegang saham KCGF.

Seluruh sektor usaha dapat ikut serta dalam program ini sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang sistem penjaminan kredit. Seluruh individu, perusahaan dan asosiasi dapat memperoleh jasa penjaminan kredit dari KCGF. Jasa penjaminan kredit yang disediakan oleh KCGF ada 10 program dan secara umum dikelompokkan menjadi 4 yaitu:

- 1) pembiayaan langsung,
- 2) pembiayaan tidak langsung,
- 3) transaksi kredit antar perusahaan, dan
- 4) pembayaran pajak.

Risiko penjaminan kredit ditanggung bersama antara KCGF dengan lembaga keuangan penyalur kredit. Tarif imbal jasa yang dikenakan untuk jasa penjaminan berkisar 0,5% - 2% per tahun dari outstanding nilai penjaminan. Jika disertai agunan maka tarifnya 0,8%.

Dalam perkembangannya, sistem penjaminan kredit di Korea terdiri dari dua system, yaitu system penjaminan kredit dan system penjaminan ulang. Sistem penjaminan kredit dilaksanakan oleh 3 (tiga) perusahaan penjaminan kredit, yaitu CGF, KODIT dan KOTEC, dan system penjaminan ulang yang dilaksanakan oleh 1 institusi, yaitu KOREG. Setiap perusahaan penjaminan kredit mempunyai kelompok target penjaminan yang berlainan. CGF memberikan penjaminan untuk usaha mikro, KOTEC memberikan penjaminan untuk UKM yang berorientasi pada pengembangan teknologi, KODIT memberikan penjaminan kredit kepada usaha menengah.

Sejak tahun 1996, *Credit Guarantee Unions* (CGU) didirikan di setiap kota metropolitan dan propinsi untuk menjamin UKM yang tidak mempunyai agunan tambahan yang cukup dalam mengakses pembiayaan dari lembaga keuangan. CGU tersebut didirikan berdasarkan *Article 32 of the Civil Law*.

Untuk memperkuat penjamin kredit dalam mendukung UKM, diterbitkan peraturan daerah, yaitu *Regional Credit Guarantee Foundation Act*. Dalam peraturan tersebut, CGU diganti nama menjadi CGF (*Credit Guarantee Foundation*) pada tahun 2000. Saat ini terdapat 16 CGF di Korea.

Sesuai dengan *Regional Credit Guarantee Foundation Act*, tujuan CGF adalah untuk memfasilitasi pembiayaan kepada pengusaha dan untuk mendukung pengembangan ekonomi daerah melalui pemberian penjaminan kredit UKM yang mengalami kekurangan agunan. Aktivitas utama CGF adalah memberikan penjaminan kredit kepada UKM, melakukan survey mengenai kredit, mengelola informasi kredit, mengelola asset terkait dengan hak ganti rugi perusahaan penjamin.

Alur proses CGF adalah sebagai berikut :

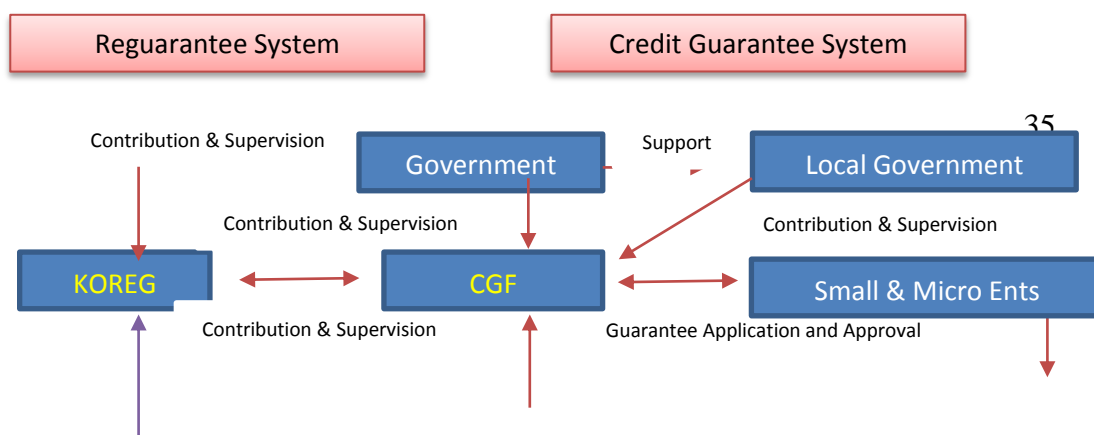
Procedure	Contents
Consultation & Survey	Survey the small & micro enterprise's overview Review the use of the loan, and explain the related procedure
Guarantee Application Collection of Documents	Collection of the application letter from applicants Collection of the necessary documents for a guarantee
Guarantee investigation & Evaluation	Credit investigation throught a visit to applicant's business site, etc. Decision on approval of guarantee after a credit evaluation through Credit Scoring Systems (CSS-ME,CSS-SB)

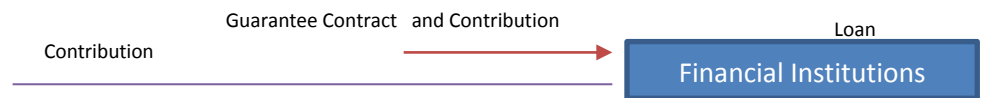
Gambar 7 Alur Proses CGF

Terdapat 6 jenis penjaminan kredit yang dilakukan oleh CGF sebagaimana table di bawah ini.

Types	Contents
Guarantee for Bank Loans	Guarantee for liabilities that a company bears through borrowing money from Fls
Guarantee for Payment Guarantee of Bank	Guarantee for liabilities that a company has to make to lending institutions
Guarantee for Loans of Non-Banking Fls	Guarantee for loans froms non-banking financial institutions
Guarantee for Commercial Bill	Guarantee for loans for payment, endorsements and acceptance of commercial bills, and guarantee for secured
Guarantee for Leases	Guarantee for liabilities that a company bears through renting/leasing facilities from leasing companies
Guarantee for Perfomance	Guarantee for solveny liabilities that accompany contract between companies and Central government, local government or organization

KOREG didirikan pada tahun 2000 untuk memberikan kontribusi dalam pengembangan ekonomi dengan mengembangkan CGF yang sehat. Salah satu tujuan utama KOREG adalah memberikan penjaminan ulang kepada CGF. Hal ini memungkinkan CGF mempunyai kondisi keuangan yang lebih baik. Dasar hukum KOREG adalah *Regional Credit Guarantee Foundation Act* di bawah pengawasan *Small Medium Business Administration (SMBA)*. Secara skematis, sistem penjaminan kredit di Korea adalah sebagai berikut :

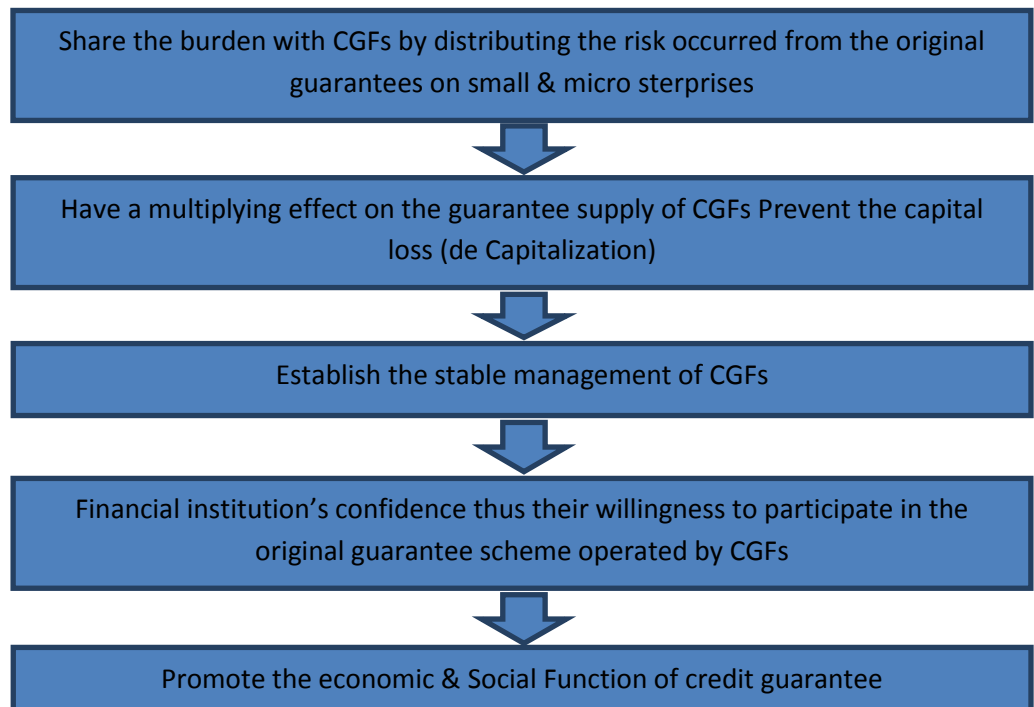




Gambar 8 Alur proses CG sistem penjaminan kredit di Korea

Di dalam system penjaminan ulang, CGF mendapatkan *recovery* dari penjamin ulang, sehingga kapasitas CGF mengalami peningkatan. Hal ini akan menambah keyakinan lembaga keuangan dalam melakukan kerjasama dengan perusahaan penjamin.

Gambar di bawah ini menunjukkan efek dalam sistem penjaminan ulang.



Gambar 9 Efek Sistem Penjaminan Ulang

Alur penjaminan ulang adalah sebagai berikut :

Procedure	Contents
Contract	KOREG & CGFs make a reguarantee contract
Guarantee provision & Collect Guarantee fee	CGFs extend guarantee to businesses CGFs collect guarantee fee from businesses
Reguarantee Provision & Collect Reguarantee fee	KOREG extend guarantee to CGFs KOREG collect guarantee fee from CGFs
Subrogation & Request for reguarantee amount	In case of default, CGFs make payment in subrogation to Fls After Subrogation, CGFs Reguest For discharge of reguarantee obligation to KOREG
Screen for the request	KOREG Screens whether the amount requested by CGFs and the cause for such a request are proper
Payment	In Case of proper request, KOREG pay the reguarantee amount (amount subrogated-amount collected) X (Reguarantee ratio)
Return	In Case where CGFs Collect the subrogation amount, they return the amount multiplied by the reguarantee coverage ratio (Amount Collected –Necessary Expenses) X (Reguarantee ratio)

Gambar 10 Alur Penjaminan Ulang

d) Penjaminan Kredit di India

Penjaminan kredit di India dilaksanakan oleh *Credit Guarantee Fund Trust for Small Industries* (CGTSI) yang diluncurkan pertama kali pada 30 Agustus 2000 dan berubah namanya menjadi *Credit Guarantee Fund Trust for Micro and Small Enterprise* (CGTMSE). Lembaga ini didirikan dengan tujuan memberikan penjaminan untuk kredit yang disalurkan oleh bank umum dan bank daerah, tanpa agunan atau jaminan pihak ketiga kepada industri kecil, termasuk industri perangkat lunak.

Modal CGTMSE berasal dari Pemerintah India dan Small Industri Development Bank of India (SIDBI). Dari dana yang ditempatkan sebesar US\$ 32,55 juta, US\$ 26.04 juta berasal dari Pemerintah India dan US\$ 6,51 juta berasal dari SIDBI.

Peserta dari program penjaminan ini adalah industri skala kecil yang telah berdiri atau yang akan didirikan (termasuk industri perangkat lunak) dengan nilai kredit maksimal Rs 1 juta (Rp200 juta) tanpa persyaratan agunan.

Kredit yang dijamin dihitung dari hutang pokok. Lembaga keuangan pemberi kredit membayar fee kepada CGTMSE satu kali sebesar 2,5% dari nilai kredit yang disalurkan, ditambah 1% dari outstanding kredit yang dikeluarkan untuk iuran tahunan.

Maksimum nilai kredit yang dicover dalam program penjaminan sebesar US \$2000 dengan maksimum nilai penjaminan sebesar US \$1500 atau sekitar 75% dari nilai kredit (kecuali untuk kredit usaha kecil yang pemiliknya adalah wanita dijamin 80% dari total kredit yang diajukan).

e) Penjaminan Kredit di Malaysia

Credit Guarantee Corporation (CGC) di Malaysia didirikan pada tahun 1972 dengan komposisi kepemilikan Bank Negara Malaysia sebesar 79,3% dan Bank Umum atau institusi keuangan sebesar 20,7%. Bank Negara Malaysia pada 2004 melakukan perubahan dalam skema penjaminan kreditnya, yang awalnya hanya penjaminan kredit “tradisional” menjadi penjaminan kredit yang efektif. Dana yang ada pada CGC berasal dari Bank Negara Malaysia sebesar US\$ 404,9 juta dan institusi keuangan sebesar US\$ 105,7 juta.

Organisasi ini didirikan sebagai organisasi non profit yang menjalankan program dari pemerintah. Tujuan didirikannya lembaga ini adalah untuk membantu UKM yang khususnya tidak memiliki agunan atau kekurangan agunan untuk memperoleh kredit dari lembaga keuangan.

Total penjaminan yang ditanggung berkisar antara 30% - 100%, tergantung fasilitas skema penjaminan tiap individu. Pendapatan utama perusahaan penjaminan berasal dari imbal jasa yang dikenakan pada setiap kredit yang dijamin yang berkisar dari 0,5% sampai 3,50%.

Kegiatan usaha CGC yang diperkenankan sebagai berikut:

- (1) Penjaminan melalui NPGS (*New Principal Guarantee Scheme*) yaitu penjaminan yang memberikan bantuan kepada UKM yang memiliki usaha baik, tetapi tidak memiliki jaminan yang cukup untuk mendapatkan fasilitas penjaminan kredit dari CGC Malaysia.
- (2) DAGS (*Direct Access Guarantee Scheme*) yang memungkinkan UMKM untuk mendapatkan penjaminan secara langsung dari CGC
- (3) FFS (*Franchise Guarantee Scheme*) yang merupakan skema penjaminan atas usaha UKM yang melalui sistem franchise.

- (4) FGS (*Flexi Guarantee Scheme*). Program penjaminan ini memberikan beberapa fleksibilitas kepada terjamin.
- (5) Skema IFBS (*Interest Free Banking Scheme*). Program penjaminan ini menggunakan skema penjaminan syariah.
- (6) SEGS (*Small Entrepreneur Guarantee Scheme*) yang memberikan penjaminan atas pengusaha kecil.

f) Penjaminan Kredit di Perancis

Penjaminan di Perancis diselenggarakan oleh 3 lembaga penjamin kredit yaitu the *Societe Interprofessionnelle Artisanale de Garantie Immobiliere (SIAGI)*, *OSEO Garantie* dan *Societes de caution mutuelle artisanale (SOCAMAS)*. SIAGI didirikan pada tahun 1943 dengan kepemilikan saham 75% pendiri dan 25% saham dimiliki oleh lembaga-lembaga keuangan. Pemegang saham OSEO adalah OSEO group (53,35%), pemerintah (42,75%) dan koperasi (3,9%). SOCAMAS berbentuk koperasi yang seluruh sahamnya dimiliki oleh asosiasi.

Kegiatan penjaminan di Perancis ditujukan untuk membantu akses UKM kepada pinjaman bank yang dilakukan oleh pihak swasta yang kemudian didukung oleh pemerintah. SIAGI melakukan penjaminan untuk usaha mikro baru (13% di tahun 2006), akuisisi dan pengaktifan kembali kegiatan usaha mikro (75% di tahun 2006) dan pengembangan kegiatan usaha mikro (12% di tahun 2006). Sementara itu, OSEO melakukan penjaminan terhadap UKM baru, inovasi kegiatan usaha, pengembangan kegiatan usaha dan teknologi, investasi pada sektor bioteknologi dan pembiayaan jangka pendek perbankan, pembentukan perusahaan baru, transferral aset perusahaan dari para pengusaha lama kepada generasi baru, peningkatan modal under-capitalised firms, investasi pada perusahaan dengan tingkat teknologi yang tinggi.

Dalam kaitannya dengan persentase coverage penjaminan, SIAGI menjamin 20-50% pinjaman, SOCAMA 80-100% pinjaman dan OSEO menjamin 40% pinjaman. Untuk medium-long term loans (1-15 tahun), coverage penjaminan bervariasi antara 40 sampai dengan 42%. Imbalan Jasa Penjaminan untuk SOCAMA flat (tetap), sedangkan untuk SIAGI dan OSEO tergantung jenis pembiayaan, persentase jaminan dan pengalaman peminjam. SOCAMA dan SIAGI tidak memiliki rating internal system sedangkan OSEO mempunyai *rating internal system*. Dalam perkembangannya OSEO ini menjadi BPI France.

g) Penjaminan Kredit di Italia

Penjaminan di Italia yang dikenal dengan *confidi* telah ada sejak 1957. *Confidi* (*mutual guarantee association* yang merupakan asosiasi UMKM) merupakan reaksi spontan dari pengusaha UMKM yang membentuk koperasi dan konsorsium dengan tujuan untuk bisa mendapatkan akses perbankan terutama peningkatan jangka waktu kredit (dengan mendapatkan jangka waktu yang sama dengan perusahaan besar) dan proses keputusan pemberian kredit perbankan. *Confidi* memberikan jaminan kredit kepada anggotanya (*collective risk pooling*) dan didukung oleh Pemerintah Lokal (provinsi dan regional), Departemen Perdagangan, dunia perbankan dan industri.

Confidi di Italia berjumlah sekitar 516 perusahaan, yang menjamin hampir satu juta UMKM (70% dari total lembaga penjamin kredit di Uni Eropa dan merupakan 41% pasar penjaminan di Eropa). Pengusaha UMKM tersebut tergabung dalam beberapa asosiasi sektoral dengan pertumbuhan nilai outstanding penjaminan yang terbaik di Eropa yaitu sebesar 439.74% (*Fincredit confidi*), 361,50% (*FederFidi confidi*), 56.25% (*FederAscomfidi confidi*) dari 2001 sampai 2005.

Kegiatan operasi *confidi* di tingkat lokal adalah dengan memberikan penjaminan kepada lembaga keuangan terhadap kredit UMKM dan dengan sistem rating internal masing-masing aplikasi. *Confidi* pada umumnya memberikan jaminan terhadap kredit jangka pendek, tetapi dalam perkembangannya kredit jangka menengah dan jangka panjang juga diberikan. Jasa lain yang diberikan *confidi* adalah jasa konsultasi kepada pihak-pihak yang terkait, jasa akuntansi, jasa training dan manajemen dan lain-lain.

Salah satu *confidi* terbesar di Italia, *Eurofidi*, bertujuan untuk memperlancar akses UKM terhadap kredit dan mengurangi tingkat suku bunga diterapkan pada pinjaman. *Eurofidi* selalu melakukan penilaian risiko jaminan permintaan jaminan yang benar-benar independen seperti yang dilakukan pihak bank.

Jenis kredit yang dijamin *Eurofidi* sangat banyak dan beragam, antara lain sebagai berikut :

- (1) *Short-term loans* : pinjaman yang dijamin sebesar 50% dengan jangka waktu maksimal 18 bulan, dengan maksimal pinjaman 300,000 Euros per firm. Jika ada penjaminan ulang, pinjaman yang dijamin sebesar 60% dengan maksimal pinjaman 500,000 Euros.

- (2) *Medium –long term loans : ordinary loans, mortgage loans, subsidised loans, leasing contracts* dengan jangka waktu berkisar 12 sampai 180 bulan. Pinjaman yang dijamin sebesar 50% dengan maksimal pinjaman 800,000 Euros.
- (3) *Flood fund* : jaminan yang dialokasikan secara khusus oleh Pemerintah untuk membantu perusahaan – perusahaan tidak sehat.
- (4) *Anty-usury fund*: dana jaminan yang diberikan kepada perusahaan yang diyakini berisiko untuk memfasilitasi pinjaman dengan jangka waktu berkisar 12 sampai 60 bulan.
- (5) *Agriculture*: Pendanaan khusus yang bertujuan memfasilitasi medium-term financings (36-180 bulan) kepada sektor pertanian. Dana yang dijamin 50% dengan maksimal pinjaman 250,000 Euros.
- (6) *Simest*: dana yang secara khusus dihibahkan kepada Simest inc untuk pembiayaan proyek yang disponsori oleh “Internationalisation” division of Eurocons, dengan dana yang dijamin 50% dengan maksimal pinjaman 250,000 Euros.
- (7) *Participations* : dana ini ditujukan untuk menyerap kerugian modal atas partisipasi di UKM. Jaminan diberikan pada saat pengajuan pertama sampai maksimal 7 tahun operasional UKM.
- (8) *Tranched cover*: bentuk jaminan terkait dengan pembiayaan terstruktur.
- (9) *Collateralized Loan Obligations (CLO)*: bentuk jaminan terkait dengan securitisations kredit perbankan untuk UKM.
- (10) *Second-generation structured operations* : jaminan yang baru diperkenalkan mulai Januari 2007, yang menawarkan dua jenis penjaminan, yaitu a real guarantee dan a personal guarantee. A real guarantee menjamin sampai 80% untuk pinjaman yang mempunyai rating yang tinggi. Sedangkan a personal guarantee untuk pinjaman yang mempunyai rating yang rendah.

Untuk lebih memperkuat dasar hukum confidi, Pemerintah Italia menetapkan Undang-undang ad hoc Nomor 326/2003 tentang legal framework confidi. Pengaturan mencakup misi, pemegang saham, modal minimal, dan sifat non profit. Peraturan ini dibuat agar confidi bisa sejalan dengan basel 2. Dalam peraturan tersebut juga diatur jumlah modal bersih minimal yaitu sebesar 250,000 Euros (sekitar Rp3,75 miliar) dan minimal modal disetor sebesar 100,000 Euros (sekitar Rp1,5 miliar). Dengan sifat non profit ini confidi tidak boleh mendistribusikan keuntungannya kepada pihak terkait.

Apabila ada keuntungan maka akan diinvestasikan kembali pada perusahaan.

Undang-undang ad-hoc Nomor 326/2003 juga memberikan kesempatan bagi confidi untuk terdaftar sebagai lembaga keuangan khusus yang diawasi oleh Banca d'Italia (*The Italian Central Bank*), yang memungkinkan confidi untuk bisa mendiversifikasi kegiatan usaha dan memperkuat kriteria rating confide.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur dalam RUU tentang Penjaminan. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Berikut ini adalah peraturan perundang-undangan yang mempunyai keterkaitan dengan kelembagaan dan/atau kegiatan penjaminan:

A. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Guna meningkatkan akses dunia usaha pada sumber pembiayaan, meningkatkan kemampuan pendanaan dan memperlancar kegiatan dunia usaha dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, maka akses dunia usaha kepada sumber pembiayaan menjadi hal yang sangat penting. Peningkatan peran pengusaha tersebut sesuai dengan maksud dan tujuan perusahaan penjaminan yaitu memberikan jaminan agar pengusaha dapat akses ke sumber- sumber pembiayaan. Dengan adanya perusahaan penjaminan maka diharapkan akan bermunculan para pengusaha-pengusaha baru. Hal ini akan membawa dampak mengurangi pengangguran dan menciptakan lapangan pekerjaan. Kegiatan semacam ini adalah merupakan kegiatan yang dapat menggerakkan perekonomian di Indonesia. Hal ini sangat sesuai dengan yang termaktub dalam pembukaan (*Preamble*) dan materi Undang Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

1. Dalam alinea 2 Pembukaan disebut bahwa negara Indonesia yang dicita-citakan adalah “Kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur”. Istilah adil dan makmur terkait erat dengan aspek ekonomi.
2. Dalam alinea 4 disebut pula salah satu tujuan pokok dalam ekonomi, ialah “untuk memajukan kesejahteraan umum” dan “dengan mewujudkan Suatu Keadilan Sosial”.
3. Cita-cita “hendak mewujudkan keadilan sosial” adalah merupakan salah satu dari pokok-pokok pikiran dalam “pembukaan” dalam Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
4. Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial merupakan landasan kebijakan ekonomi, hal ini terlihat antara⁴³ lain dalam Pasal 33 UUD Republik Indonesia dicantumkan sebagai berikut:

- a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas kekeluargaan.
- b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- c. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- d. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pengaturan mengenai materi dalam suatu peraturan perundang-undangan, secara prinsip dan mutlak harus mengikuti syarat atau kaedah tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu antara lain bahwa peraturan yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi. Demikian pula halnya dengan pengaturan usaha penjaminan yang dituangkan dalam bentuk undang-undang, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu UUD NRI Tahun 1945. Bahkan Undang-Undang tentang Usaha Penjaminan ini harus mengacu kepada UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasarnya, karena pada hakekatnya setiap undang-undang yang dibuat adalah merupakan penjabaran atau pelaksanaan UUD 1945.

B. Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Pasal	Bagian 1 Pembayaran
1400	Subrogasi atau perpindahan hak kreditur kepada seorang pihak ketiga yang membayar kepada kreditur, dapat terjadi karena perjanjian atau karena undang-undang.
1401	<p>Perpindahan itu terjadi karena persetujuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bila kreditur, dengan menenima pembayaran dan pihak ketiga, menetapkan bahwa orang ini akan menggantikannya dalam menggunakan hak-haknya, gugatan-gugatannya, hak-hak istimewa dan hipotek-hipoteknya terhadap debitur; Subrogasi ini harus dinyatakan dengan tegas dan dilakukan bersamaan dengan waktu pembayaran. 2. bila debitur menjamin sejumlah uang untuk melunasi utangnya, dan menetapkan bahwa orang yang meminjamkan uang itu akan mengambil alih hak-hak kreditur, agar subrogasi ini sah, baik perjanjian pinjam uang maupun tanda pelunasan, harus dibuat dengan akta otentik, dan dalam surat perjanjian pinjam uang harus diterangkan bahwa uang itu dipinjam guna melunasi utang tersebut; sedangkan dalam surat tanda pelunasan harus diterangkan bahwa pembayaran dilakukan dengan uang yang dipinjamkan oleh kreditur baru. <p>Subrogasi ini dilaksanakan tanpa bantuan kreditur.</p>

1402	Subrogasi terjadi karena undang-undang: 1. untuk seorang kreditur yang melunasi utang seorang debitur kepada seorang kreditur lain, yang berdasarkan hak istimewa atau hipoteknya mempunyai suatu hak yang lebih tinggi daripada kreditur tersebut pertama; 2. untuk seorang pembeli suatu barang tak bergerak, yang memakai uang harga barang tersebut untuk melunasi para kreditur, kepada siapa barang itu diperikatkan dalam hipotek; 3. untuk seorang yang tenikat untuk melunasi suatu utang bersama-sama dengan orang lain, atau untuk orang lain dan berkepentingan untuk membayar utang itu; 4. untuk seorang ahli waris yang telah membayar utang-utang warisan dengan uangnya sendiri, sedang ia menerima warisan itu dengan hak istimewa untuk mengadakan pencatatan tentang keadaan harta peninggalan itu.
1403	Subrogasi yang ditetapkan dalam pasal-pasal yang lalu terjadi, baik terhadap orang-orang penanggung utang maupun terhadap para debitur, subrogasi tersebut tidak dapat mengurangi hak-hak kreditur jika ia hanya menerima pembayaran sebagian; dalam hal ini ia dapat melaksanakan hak-haknya mengenai apa yang masih harus dibayar kepadanya, lebih dahulu daripada orang yang memberinya suatu pembayaran sebagian.
BAB XVII PENANGGUNG UTANG Bagian 1 Sifat Penanggungan	
1820	Penanggungan ialah suatu persetujuan di mana pihak ketiga demi kepentingan kreditur, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan debitur, bila debitur itu tidak memenuhi perikatannya.
1821	Tiada penanggungan bila tiada perikatan pokok yang sah menurut undang-undang. Akan tetapi orang dapat mengadakan penanggungan dalam suatu perikatan, walaupun perikatan itu dapat dibatalkan dengan sanggahan mengenai diri pribadi debitur misalnya dalam hal belum cukup umur.
1822	Seorang penanggung tidak dapat mengikatkan diri dalam perjanjian atau dengan syarat-syarat yang lebih berat dari perikatan yang dibuat oleh debitur. Penanggungan dapat diadakan hanya untuk sebagian utang atau dengan mengurangi syarat-syarat yang semestinya. Bila penanggungan diadakan atas jumlah yang melebihi utang atau dengan syarat-syarat yang lebih berat maka perikatan itu tidak sama sekali batal, melainkan sah, tetapi hanya untuk apa yang telah ditentukan dalam perikatan pokok
1823	Orang dapat mengangkat diri sebagai penanggung tanpa diminta oleh orang yang mengikatkan diri untuk suatu utang, bahkan juga dapat tanpa tahu orang itu. Orang dapat pula menjadi penanggung, bukan hanya untuk debitur utama melainkan juga untuk seorang penanggung debitur utama itu
1824	Penanggung tidak hanya dapat diduga-duga, melainkan harus dinyatakan secara tegas, penanggungan itu tidak dapat diperluas hingga melebihi ketentuan-ketentuan yang menjadi syarat-syarat sewaktu mengadakannya
1825	Penanggungan yang tak terbatas untuk suatu perikatan pokok, meliputi segala akibat utangnya, bahkan juga biaya-biaya gugatan yang diajukan terhadap debitur utama dan segala biaya yang dikeluarkan setelah penanggung utang diperingatkan tentang itu
1826	Perikatan-perikatan penanggung beralih kepada para ahli warisnya

1827	Debitur yang diwajibkan menyediakan seorang penanggung, harus mengajukan seseorang yang cakap untuk mengikatkan diri dalam perjanjian, maupun untuk memenuhi perjanjiannya dan bertempat tinggal di Indonesia
1828	Dihapus dengan S. 1938- 276
1829	Bila penanggung yang telah diterima kreditur secara sukarela atau berdasarkan keputusan Hakim kemudian ternyata menjadi tidak mampu, maka haruslah diangkat penanggung baru. Ketentuan ini dapat dikecualikan bila penanggung itu diadakan menurut persetujuan, dengan mana kreditur meminta diadakan penanggung.
1830	Barangsiapa diwajibkan oleh undang-undang atau keputusan Hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum yang pasti untuk memberikan seorang penanggung, boleh memberikan jaminan gadai atau hipotek bila ia tidak berhasil mendapatkan penanggung itu.
Bagian 2 Akibat-akibat Penanggungan antara Kreditur dan Penanggung	
1831	Penanggung tidak wajib membayar kepada kreditur kecuali debitur lalai membayar utangnya, dalam hal itu pun barang kepunyaan debitur harus disita dan dijual terlebih dahulu untuk melunasi utangnya.
1832	Penanggung tidak dapat menuntut supaya barang milik debitur lebih dulu disita dan dijual untuk melunasi utangnya: 1. bila ia telah melepaskan hak istimewa untuk menuntut barang-barang debitur lebih dahulu disita dan dijual; 2. bila ia telah mengikatkan dirinya bersama-sama dengan debitur terutama secara tanggung-menanggung, dalam hal itu, akibat-akibat perikatannya diatur menurut asas-asas yang ditetapkan untuk utang-utang tanggung-menanggung; 3. jika debitur dapat mengajukan suatu tangkisan yang hanya mengenai dirinya sendiri secara pribadi; 4. jika debitur berada keadaan pailit; 5. dalam hal penanggungan yang diperintahkan oleh Hakim.
1833	Kreditur tidak wajib menyita dan menjual lebih dahulu barang kepunyaan debitur, kecuali bila pada waktu pertama kalinya dituntut dimuka Hakim, penanggung mengajukan permohonan untuk itu.
1834.	Penanggung yang menuntut agar barang kepunyaan debitur disita dan dijual lebih dahulu wajib menunjukkan barang kepunyaan debitur itu kepada kreditur dan membayar lebih dahulu biaya-biaya untuk penyitaan dan penjualan tersebut. Penanggung tidak boleh menunjuk barang yang sedang dalam sengketa di hadapan Pengadilan, atau barang yang sudah dijadikan tanggungan hipotek untuk utang yang bersangkutan dan sudah tidak lagi berada di tangan debitur itu, ataupun barang yang berada di luar wilayah Indonesia.
1835	Bila penanggung sesuai dengan pasal yang lalu telah menunjuk barang-barang debitur dan telah membayar biaya yang diperlukan untuk penyitaan dan penjualan, maka kreditur bertanggung jawab terhadap penanggung atas ketidakmampuan debitur yang terjadi kemudian dengan tiadanya tuntutan-tuntutan, sampai sejumlah harga barang-barang yang ditunjuk itu.
1836	Jika beberapa orang telah mengikatkan diri sebagai penanggung

	untuk seorang debitur yang sama dan untuk utang yang sama, maka masing-masing penanggung terikat untuk seluruh utang itu.
1837	Akan tetapi masing-masing dari mereka, bila tidak melepaskan hak istimewanya untuk meminta pemisahan utangnya, pada waktu pertama kali digugat di muka Hakim, dapat menuntut supaya kreditur lebih dulu membagi piutangnya, dan mengurangnya sebatas bagian masing-masing penanggung utang yang terikat secara sah. Jika pada waktu salah satu penanggung menuntut pemisahan utangnya, seorang atau beberapa teman penanggung tak mampu, maka penanggung tersebut wajib membayar utang mereka yang tak mampu itu menurut imbangan bagiannya; tetapi ia tidak wajib bertanggung jawab jika ketidakmampuan mereka terjadi setelah pemisahan utangnya.
1838	Jika kreditur sendiri secara sukarela telah membagi-bagi tuntutannya, maka ia tidak boleh menarik kembali pemisahan utang itu, biarpun beberapa di antara para penanggung berada dalam keadaan tidak mampu sebelum ia membagi-bagi utang itu.
Bagian 3 Akibat-akibat Penanggungan antara Debitur dan Penanggung dan antara Para Penanggung Sendiri	
1839	Penanggung yang telah membayar dapat menuntut apa yang telah dibayarnya itu dari debitur utama, tanpa memperhatikan apakah penanggungan itu diadakan dengan atau tanpa setahu debitur utama itu. Penuntutan kembali ini dapat dilakukan baik mengenai uang pokok maupun mengenai bunga serta biaya-biaya. Mengenai biaya-biaya tersebut, penanggung hanya dapat menuntutnya kembali sekedar dalam waktu yang dianggap patut ia telah menyampaikan pemberitahuan kepada debitur utama tentang tuntutan-tuntutan yang ditujukan kepadanya. Penanggung juga berhak menuntut penggantian biaya, kerugian dan bunga bila alasan untuk itu memang ada.
1840	Penanggung yang telah membayar lunas utangnya, demi hukum, menggantikan kreditur dengan segala haknya terhadap debitur semula.
1841	Bila beberapa orang bersama-sama memikul satu utang utama dan masing-masing terikat untuk seluruh utang utama tersebut, maka orang yang mengajukan diri sebagai penanggung untuk mereka semuanya, dapat menuntut kembali semua yang telah dibayarnya dari masing-masing debitur tersebut.
1842	Penanggung yang telah membayar utangnya sekali, tidak dapat menuntutnya kembali dari debitur utama yang telah membayar untuk kedua kalinya bila ia tidak memberitahukan pembayaran yang telah dilakukan itu kepadanya, hal ini tidak mengurangi haknya untuk menuntutnya kembali dari kreditur. Jika penanggung telah membayar tanpa digugat untuk itu sedangkan ia tidak memberitahukannya kepada debitur utama, maka ia tidak dapat menuntutnya kembali dari debitur utama ini bila pada waktu dilakukannya pembayaran itu debitur mempunyai alasan-alasan untuk menuntut pembatalan utangnya; hal ini tidak mengurangi tuntutan penanggung terhadap kreditur.
1843	Penanggung dapat menuntut debitur untuk diberi ganti rugi atau untuk dibebaskan dari perikatannya, bahkan sebelum ia membayar utangnya:

	<ol style="list-style-type: none"> 1. bila ia digugat di muka Hakim untuk membayar; 2. dihapus dengan S. 1906 - 348; 3. bila debitur telah berjanji untuk membebaskannya dari penanggungan pada waktu tertentu; 4. bila utangnya sudah dapat ditagih karena lewatnya jangka waktu yang telah ditetapkan untuk pembayarannya; 5. setelah lewat waktu sepuluh tahun, jika perikatan pokok tidak mengandung suatu jangka waktu tertentu untuk pengakhirannya kecuali bila perikatan pokok sedemikian sifatnya, hingga tidak dapat diakhiri sebelum lewat suatu waktu tertentu, seperti suatu perwalian.
1844	<p>Jika berbagai orang telah mengikatkan diri sebagai penanggung untuk seorang debitur dan untuk utang yang sama, maka penanggung yang telah melunasi utangnya dalam hal yang ditentukan dalam nomor 10 pasal yang lalu, begitu pula bila debitur telah dinyatakan pailit, berhak menuntutnya kembali dari penanggung-penanggung lainnya, masing-masing untuk bagiannya.</p> <p>Ketentuan alinea kedua dari Pasal 1293 berlaku dalam hal ini.</p>
<p>Bagian 4 Hapusnya Penanggungan Utang</p>	
1845	Perikatan yang timbul karena penanggungan. hapus karena sebab-sebab yang sama dengan yang menyebabkan berakhirnya perikatan-perikatan lainnya.
1846	Percampuran utang yang terjadi di antara debitur utama dan penanggung utang, bila yang satu menjadi ahli waris dari yang lain, sekali-kali tidak menggugurkan tuntutan hukum kreditur terhadap orang yang telah mengajukan diri sebagai penanggung dari penanggung itu.
1847	Terhadap kreditur itu, penanggung utang dapat menggunakan segala tangkisan yang dapat dipakai oleh debitur utama dan mengenai utang yang ditanggungnya sendiri. Akan tetapi, ia tidak boleh mengajukan tangkisan yang semata-mata mengenai pribadi debitur itu.
1848	Penanggung dibebaskan dari kewajibannya bila atas kesalahan kreditur ia tidak dapat lagi memperoleh hak hipotek dan hak istimewa kreditur itu sebagai penggantinya.
1849	Bila kreditur secara sukarela menerima suatu barang tak bergerak atau barang lain sebagai pembayaran utang pokok, maka penanggung dibebaskan dari tanggungannya, sekalipun barang itu kemudian harus diserahkan oleh kreditur kepada orang lain berdasarkan putusan Hakim untuk kepentingan pembayaran utang tersebut.
1850	Suatu penundaan pembayaran sederhana yang diizinkan kreditur kepada debitur tidak membebaskan penanggung dari tanggungannya; tetapi dalam hal demikian, penanggung dapat memaksa debitur untuk membayar utangnya atau membebaskan penanggung dari tanggungannya itu.

C. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian

Badan hukum lain yang diperkenankan untuk perusahaan penjaminan adalah koperasi yang tunduk pada Undang-Undang Koperasi. Dalam Undang-Undang Koperasi Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 1 menegaskan Koperasi adalah badan

usaha yang beranggotakan seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan. Adapun salah satu fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 adalah berusaha untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

Selanjutnya dalam Pasal 43, "kelebihan kemampuan pelayanan Koperasi dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bukan anggota Koperasi". Yang dimaksud dengan kelebihan kemampuan usaha Koperasi adalah kelebihan kapasitas dana dan daya yang dimiliki oleh Koperasi untuk melayani anggotanya. Kelebihan kapasitas tersebut oleh Koperasi dapat dimanfaatkan untuk berusaha dengan bukan anggota dengan tujuan untuk mengoptimalkan skala ekonomi dalam arti memperbesar volume usaha dan menekan biaya per unit yang memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada anggotanya serta untuk memasyarakatkan Koperasi. Dengan demikian, maka bentuk badan hukum Koperasi dapat menjadi alternatif bentuk badan hukum Perusahaan Penjaminan sepanjang mendapat izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan.

D. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan

Peranan Perbankan nasional sebagai mana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan, berfungsi untuk menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat dengan memperhatikan pembiayaan pada kegiatan di sektor perekonomian nasional yang memprioritaskan kepada koperasi, pengusaha kecil dan menengah, serta berbagai lapisan masyarakat tanpa diskriminasi sehingga dapat memperkuat struktur perekonomian nasional.

Salah satu implementasi dari penyaluran dana masyarakat adalah kredit. Kredit berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

E. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Bentuk Badan Hukum dari Lembaga Penjamin diantaranya adalah Perusahaan Umum (Perum). Dengan demikian berbagai aturan seperti pendirian, anggaran dasar, direksi mengikuti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa Perusahaan Umum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan

barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Adapun salah satu tujuan didirikannya Perusahaan Umum sesuai Pasal 35 adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Berdasarkan beberapa ketentuan pokok dalam UU No. 19 Tahun 2003 tersebut, beberapa aturan turunan turunan, seperti peraturan Presiden, peraturan menteri, dan peraturan Otoritas Jasa Keuangan memberikan kewenangan kepada Perusahaan Umum untuk menyelenggarakan usaha penjaminan.

F. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Salah satu bentuk badan hukum yang diperkenankan untuk Perusahaan Penjaminan adalah Perseroan Terbatas. Dengan demikian, berbagai aturan seperti pendirian, anggaran dasar, RUPS, direksi, merger dan akuisisi mengikuti Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 yang dimaksud dengan Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Kemudian dalam Pasal 4 disebutkan bahwa terhadap perseroan terbatas berlaku Undang-Undang perseroan terbatas, anggaran dasar perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Selanjutnya dalam pasal 15 ayat (1) huruf b disebutkan bahwa dalam anggaran dasar perseroan harus menyebutkan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan.

Berdasarkan beberapa ketentuan pokok dalam UU 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas tersebut, beberapa aturan turunan turunan, seperti peraturan Presiden, peraturan menteri, dan peraturan Otoritas Jasa Keuangan memberikan kewenangan kepada Perusahaan Umum untuk menyelenggarakan usaha penjaminan.

G. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah

Bahwa pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah perlu diselenggarakan secara menyeluruh, optimal dan berkesinambungan sehingga mampu meningkatkan kedudukan, peran dan potensi UKM dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan

peningkatan pendapatan rakyat, penciptaan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan. Atas dasar itulah, lahir Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

Dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Undang-Undang UKM. Kemudian pada angka 2 disebutkan bahwa Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang UKM. Selanjutnya pada angka 3 disebutkan bahwa Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau Usaha Besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang UKM.

Dalam Pasal 1 angka 12 juga disebutkan definisi Penjaminan sebagai pemberian jaminan pinjaman Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah oleh lembaga penjamin kredit sebagai dukungan untuk memperbesar kesempatan memperoleh pinjaman dalam rangka memperkuat permodalannya.

Berdasarkan pasal 7 ayat (1) UU No 20 Tahun 2008 Pemerintah diberi amanat untuk menumbuhkan Iklim Usaha dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang meliputi aspek:

- a. pendanaan;
- b. sarana dan prasarana;
- c. informasi usaha;
- d. kemitraan;
- e. perizinan usaha;
- f. kesempatan berusaha;
- g. promosi dagang; dan
- h. dukungan kelembagaan.

Dalam Pasal 8, aspek pendanaan ditujukan untuk:

- a. memperluas sumber pendanaan dan memfasilitasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah untuk dapat mengakses kredit perbankan dan lembaga keuangan bukan bank;
- b. memperbanyak lembaga pembiayaan dan memperluas jaringannya sehingga dapat diakses oleh Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;

- c. memberikan kemudahan dalam memperoleh pendanaan secara cepat, tepat, murah, dan tidak diskriminatif dalam pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- d. membantu para pelaku Usaha Mikro dan Usaha Kecil untuk mendapatkan pembiayaan dan jasa/produk keuangan lainnya yang disediakan oleh perbankan dan lembaga keuangan bukan bank, baik yang menggunakan sistem konvensional maupun sistem syariah dengan jaminan yang disediakan oleh Pemerintah.

Dalam Pasal 10, Aspek informasi usaha ditujukan untuk:

- a. membentuk dan mempermudah pemanfaatan bank data dan jaringan informasi bisnis;
- b. mengadakan dan menyebarluaskan informasi mengenai pasar, sumber pembiayaan, komoditas, penjaminan, desain dan teknologi, dan mutu; dan
- c. memberikan jaminan transparansi dan akses yang sama bagi semua pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah atas segala informasi usaha.

Secara khusus, bab VII UU No. 20 tahun 2008 mengatur tentang Pembiayaan dan Penjaminan. Dalam Pasal 21 disebutkan bahwa:

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyediakan pembiayaan bagi Usaha Mikro dan Kecil.
- (2) Badan Usaha Milik Negara dapat menyediakan pembiayaan dari penyisihan bagian laba tahunan yang dialokasikan kepada Usaha Mikro dan Kecil dalam bentuk pemberian pinjaman, penjaminan, hibah, dan pembiayaan lainnya.
- (3) Usaha Besar nasional dan asing dapat menyediakan pembiayaan yang dialokasikan kepada Usaha Mikro dan Kecil dalam bentuk pemberian pinjaman, penjaminan, hibah, dan pembiayaan lainnya.
- (4) Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Dunia Usaha dapat memberikan hibah, mengusahakan bantuan luar negeri, dan mengusahakan sumber pembiayaan lain yang sah serta tidak mengikat untuk Usaha Mikro dan Kecil.
- (5) Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat memberikan insentif dalam bentuk kemudahan persyaratan perizinan, keringanan tarif sarana dan prasarana, dan bentuk insentif lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan kepada dunia usaha yang menyediakan pembiayaan bagi Usaha Mikro dan Kecil.

Dalam Pasal 22 disebutkan untuk meningkatkan sumber pembiayaan Usaha Mikro dan Usaha Kecil, Pemerintah melakukan upaya:

- a. pengembangan sumber pembiayaan dari kredit perbankan dan lembaga keuangan bukan bank;
- b. pengembangan lembaga modal ventura;
- c. pelembagaan terhadap transaksi anjak piutang;

- d. peningkatan kerjasama antara Usaha Mikro dan Usaha Kecil melalui koperasi simpan pinjam dan koperasi jasa keuangan konvensional dan syariah; dan
- e. pengembangan sumber pembiayaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 23 disebutkan bahwa:

- (1) Untuk meningkatkan akses Usaha Mikro dan Kecil terhadap sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, Pemerintah dan Pemerintah Daerah:
 - a. menumbuhkan, mengembangkan, dan memperluas jaringan lembaga keuangan bukan bank;
 - b. menumbuhkan, mengembangkan, dan memperluas jangkauan lembaga penjamin kredit; dan
 - c. memberikan kemudahan dan fasilitasi dalam memenuhi persyaratan untuk memperoleh pembiayaan.
- (2) Dunia Usaha dan masyarakat berperan serta secara aktif meningkatkan akses Usaha Mikro dan Kecil terhadap pinjaman atau kredit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan cara:
 - a. meningkatkan kemampuan menyusun studi kelayakan usaha;
 - b. meningkatkan pengetahuan tentang prosedur pengajuan kredit atau pinjaman; dan
 - c. meningkatkan pemahaman dan keterampilan teknis serta manajerial usaha.

Sedangkan untuk melakukan pemberdayaan Usaha Menengah dalam bidang pembiayaan dan penjaminan berdasarkan Pasal 24 UU No. 20 tahun 2008, Pemerintah bertugas :

- a. memfasilitasi dan mendorong peningkatan pembiayaan modal kerja dan investasi melalui perluasan sumber dan pola pembiayaan, akses terhadap pasar modal, dan lembaga pembiayaan lainnya; dan
- b. mengembangkan lembaga penjamin kredit, dan meningkatkan fungsi lembaga penjamin ekspor.

Berdasarkan pada kajian regulasi tentang UMKM, aturan terkait dengan akses permodalan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pengaturan mengenai penjaminan.

H. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Agar tercapai tujuan pembangunan nasional dan dapat berperan aktif dalam persaingan global yang sehat, diperlukan partisipasi dan kontribusi semua elemen masyarakat untuk menggali berbagai potensi yang ada di masyarakat guna mendukung proses akselerasi ekonomi dalam upaya merealisasikan tujuan pembangunan nasional. Salah satu bentuk penggalan potensi dan wujud kontribusi masyarakat dalam perekonomian nasional tersebut adalah pengembangan sistem ekonomi berdasarkan nilai Islam (Syariah) dengan mengangkat prinsip-prinsipnya ke dalam Sistem Hukum Nasional. Prinsip Syariah

berlandaskan pada nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, keseimbangan, dan keuniversalan (rahmatan lil 'alamin). Nilai-nilai tersebut diterapkan dalam pengaturan perbankan yang didasarkan pada Prinsip Syariah yang disebut Perbankan Syariah

Perbankan Syariah sebagai salah satu sistem perbankan nasional memerlukan berbagai sarana pendukung agar dapat memberikan kontribusi yang maksimum bagi pengembangan ekonomi nasional. Salah satu sarana pendukung vital adalah adanya pengaturan yang memadai dan sesuai dengan karakteristiknya. Pengaturan tersebut di antaranya dituangkan dalam Undang-Undang Perbankan Syariah. Pembentukan Undang-Undang Perbankan Syariah menjadi kebutuhan dan keniscayaan bagi berkembangnya lembaga tersebut. Pengaturan mengenai Perbankan Syariah dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 belum spesifik dan kurang mengakomodasi karakteristik operasional Perbankan Syariah, dimana, di sisi lain pertumbuhan dan volume usaha Bank Syariah berkembang cukup pesat.

Dalam Pasal 1 angka 25 disebutkan bahwa pembiayaan adalah penyediaan dana atau tagihan yang dipersamakan dengan itu berupa:

- a. transaksi bagi hasil dalam bentuk *mudharabah* dan *musyarakah*;
- b. transaksi sewa-menyewa dalam bentuk *ijarah* atau sewa beli dalam bentuk *ijarah muntahiya bittamlik*;
- c. transaksi jual beli dalam bentuk piutang *murabahah*, *salam*, dan *istishna'*;
- d. transaksi pinjam meminjam dalam bentuk piutang *qardh*; dan
- e. transaksi sewa-menyewa jasa dalam bentuk *ijarah* untuk transaksi multijasa berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara Bank Syariah dan/atau UUS dan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai dan/atau diberi fasilitas dana untuk mengembalikan dana tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan ujarah, tanpa imbalan, atau bagi hasil.

Dalam Pasal 19 ayat (1) disebutkan bahwa Kegiatan usaha Bank Umum Syariah meliputi:

- a. menghimpun dana dalam bentuk Simpanan berupa Giro, Tabungan, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu berdasarkan Akad *wadi'ah* atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah;
- b. menghimpun dana dalam bentuk Investasi berupa Deposito, Tabungan, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu berdasarkan Akad *mudharabah* atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah;
- c. menyalurkan Pembiayaan bagi hasil berdasarkan Akad *mudharabah*, Akad *musyarakah*, atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah;
- d. menyalurkan Pembiayaan berdasarkan Akad *murabahah*, Akad *salam*, Akad *istishna'*, atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah;

- e. menyalurkan Pembiayaan berdasarkan Akad *qardh* atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah;
- f. menyalurkan Pembiayaan penyewaan barang bergerak atau tidak bergerak kepada Nasabah berdasarkan Akad ijarah dan/atau sewa beli dalam bentuk *ijarah muntahiya bittamlik* atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah;
- g. melakukan pengambilalihan utang berdasarkan Akad *hawalah* atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah;
- h. melakukan usaha kartu debit dan/atau kartu pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah;
- i. membeli, menjual, atau menjamin atas risiko sendiri surat berharga pihak ketiga yang diterbitkan atas dasar transaksi nyata berdasarkan Prinsip Syariah, antara lain, seperti Akad ijarah, *musyarakah*, *mudharabah*, *murabahah*, *kafalah*, atau *hawalah*;
- j. membeli surat berharga berdasarkan Prinsip Syariah yang diterbitkan oleh pemerintah dan/atau Bank Indonesia;
- k. menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan pihak ketiga atau antarpihak ketiga berdasarkan Prinsip Syariah;
- l. melakukan Penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu Akad yang berdasarkan Prinsip Syariah;
- m. menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga berdasarkan Prinsip Syariah;
- n. memindahkan uang, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan Nasabah berdasarkan Prinsip Syariah;
- o. melakukan fungsi sebagai Wali Amanat berdasarkan Akad *wakalah*;
- p. memberikan fasilitas *letter of credit* atau bank garansi berdasarkan Prinsip Syariah; dan
- q. melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan di bidang perbankan dan di bidang sosial sepanjang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

I. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia

Bahwa untuk mempercepat laju pertumbuhan perdagangan luar negeri Indonesia dan meningkatkan daya saing pelaku bisnis, diperlukan suatu lembaga pembiayaan independen yang mampu menyediakan pembiayaan, penjaminan, asuransi, dan jasa lainnya yang kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan Eskpor Indonesia.

Dalam kaitannya dengan kegiatan penjaminan oleh Lembaga Pembiayaan Eskpor Indonesia (LPEI), UU Nomor 2 Tahun 2009 memberikan batasan pengertian dan bentuk penjaminan LPEI, serta kedudukan secara khusus Undang-undang Nomor 2 Tahun 2009.

Berdasarkan Pasal 1 angka 12 UU Nomor 2 tahun 2009, pengertian Penjaminan yang merupakan kegiatan LPEI adalah pemberian fasilitas jaminan untuk menanggung pembayaran kewajiban keuangan pihak terjamin dalam hal pihak terjamin tidak dapat memenuhi kewajiban perikatan kepada kreditornya.

Bentuk Penjaminan LPEI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b UU Nomor 2 tahun 2009, meliputi:

- a. Penjaminan bagi Eksportir Indonesia atas pembayaran yang diterima dari pembeli barang dan/atau jasa di luar negeri;
- b. Penjaminan bagi importir barang dan jasa Indonesia di luar negeri atas pembayaran yang telah diberikan atau akan diberikan kepada Eksportir Indonesia untuk pembiayaan kontrak Ekspor atas penjualan barang dan/atau jasa atau pemenuhan pekerjaan atau jasa yang dilakukan oleh suatu perusahaan Indonesia;
- c. Penjaminan bagi Bank yang menjadi mitra penyediaan pembiayaan transaksi Ekspor yang telah diberikan kepada Eksportir Indonesia; dan/atau
- d. Penjaminan dalam rangka tender terkait dengan pelaksanaan proyek yang seluruhnya atau sebagian merupakan kegiatan yang menunjang Ekspor.

Kedudukan LPEI bersifat khusus karena sifat dari Undang-Undang Nomor 2 tahun 2009, sebagaimana dimaksud pada Pasal 46 yang berbunyi:

“Dalam menjalankan kegiatannya, baik dalam melakukan Pembiayaan, Penjaminan, maupun Asuransi, LPEI tunduk pada Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya.”

Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2009 menyebutkan bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 bersifat *lex specialis* terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah perbankan, usaha perasuransian, lembaga keuangan non-bank, badan usaha milik negara, perseroan terbatas, dan kepailitan. LPEI dalam menjalankan kegiatan usahanya, tunduk pada ketentuan materiil tentang Pembiayaan, Penjaminan, dan Asuransi sebagaimana diatur dalam Bab Ketiga belas Buku Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang pinjam-meminjam, Bab Ketujuh belas Buku Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang penanggungan utang, dan Bab Kesembilan Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Dagang tentang asuransi atau pertanggungan seumumnya.

J. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang dan UU Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang

Bahwa untuk mendukung terwujudnya kelancaran produksi dan distribusi barang melalui penyelenggaraan Sistem Resi Gudang,

Pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang.

Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa Sistem Resi Gudang adalah kegiatan yang berkaitan dengan penerbitan, pengalihan, penjaminan dan penyelesaian transaksi Resi Gudang. Sedangkan Resi Gudang adalah Dokumen bukti kepemilikan atas barang yang disimpan di Gudang yang diterbitkan Pengelola Gudang.

Hak Jaminan atas Resi Gudang, yang selanjutnya disebut Hak Jaminan, adalah hak jaminan yang dibebankan pada Resi Gudang untuk pelunasan utang, yang memberikan kedudukan untuk diutamakan bagi penerima hak jaminan terhadap kreditor yang lain.

Lembaga Jaminan Resi Gudang yang selanjutnya disebut Lembaga Jaminan adalah badan hukum Indonesia yang menjamin hak dan kepentingan pemegang Resi Gudang atau Penerima Hak Jaminan terhadap kegagalan, kelalaian, atau ketidakmampuan Pengelola Gudang dalam melaksanakan kewajibannya dalam menyimpan dan menyerahkan barang. Dalam Pasal 44A ayat (2) disebutkan bahwa sebelum Lembaga Jaminan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Resi Gudang dan/atau peraturan pelaksanaannya, fungsi, tugas, kewajiban, dan wewenang Lembaga Jaminan dilaksanakan oleh lembaga yang melaksanakan kegiatan penjaminan.

Berdasarkan pada ketentuan dalam Undang-undang Resi Gudang, lembaga penjaminan yang saat ini menjalankan usaha di bidang penjaminan diberi kewenangan untuk melakukan penjaminan atas resi gudang.

K. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

Pasal UU No. 21 Tahun 2011 menyebutkan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:

- a. kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan;
- b. kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal; dan
- c. kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Adapun dalam Pasal 1 angka 10 disebutkan cakupan lembaga keuangan lainnya yaitu: pergadaian, lembaga penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, meliputi penyelenggara program jaminan sosial, pensiun, dan kesejahteraan, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai pergadaian, penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan pengelolaan dana masyarakat

yang bersifat wajib, serta lembaga jasa keuangan lain yang dinyatakan diawasi oleh OJK berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, maka regulasi tentang penjaminan dan pengawasan serta pelaporan sangat erat dengan kewenangan OJK.

L. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Keuangan Mikro

Perkembangan dalam masyarakat saat ini, lembaga keuangan yang menyediakan dana atau modal bagi usaha skala mikro dan usaha skala kecil sangatlah penting dan *urgent*. Lembaga keuangan skala mikro ini difokuskan kepada usaha-usaha masyarakat yang bersifat mikro. Lembaga keuangan berskala mikro ini disebut Lembaga Keuangan Mikro (LKM).

Keberadaan LKM pada prinsipnya sebagai lembaga keuangan yang menyediakan jasa simpanan dan pembiayaan skala mikro, kepada masyarakat, memperluas lapangan kerja, dan dapat berperan sebagai instrumen pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dan atau berpenghasilan rendah.

Berdasarkan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro pasal 5, tujuan dari dibentuknya LKM adalah

- a. Meningkatkan akses pendanaan skala mikro bagi masyarakat;
- b. Membantu peningkatan pemberdayaan ekonomi dan produktifitas masyarakat dan;
- c. Membantu peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat miskin dan atau berpenghasilan rendah.

Selanjutnya, pada Pasal 14 disebutkan larangan bagi Lembaga Keuangan Mikro:

- a. menerima Simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran;
- b. melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing;
- c. melakukan usaha perasuransian sebagai penanggung;
- d. bertindak sebagai penjamin;
- e. memberi pinjaman atau pembiayaan kepada LKM lain, kecuali dalam rangka mengatasi kesulitan likuiditas bagi LKM lain dalam wilayah kabupaten/kota yang sama; dan
- f. melakukan usaha di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1).

Dengan demikian, cakupan kegiatan Lembaga Keuangan Mikro juga dibatasi oleh undang-undang, di antaranya tidak dapat melaksanakan kegiatan/usaha penjaminan.

M. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian 58

Untuk menyempurnakan peraturan perundang-undangan mengenai perasuransian, lahir Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian. Hubungan kegiatan asuransi dengan

penjaminan dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 7 dan angka 10 UU No 40 tahun 2014.

Pasal 1 angka 7, berbunyi :

“Usaha Reasuransi adalah usaha jasa pertanggungungan ulang terhadap risiko yang dihadapi oleh perusahaan asuransi, perusahaan penjaminan, atau perusahaan reasuransi lainnya”.

Pasal 1 angka 10, berbunyi :

“Usaha Reasuransi Syariah adalah usaha pengelolaan risiko berdasarkan Prinsip Syariah atas risiko yang dihadapi oleh perusahaan asuransi syariah, perusahaan penjaminan syariah, atau perusahaan reasuransi syariah lainnya”.

Selanjutnya, dalam bab ruang lingkup asuransi disebutkan, bahwa perusahaan reasuransi hanya dapat menyelenggarakan usaha reasuransi (pasal 2 ayat 30). Adapun perusahaan reasuransi syariah hanya dapat menyelenggarakan usaha reasuransi syariah.

N. Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2010

Dalam rangka meningkatkan kelayakan kredit (*credit worthiness*) proyek infrastruktur sebagai upaya mendorong partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur, proyek infrastruktur yang disediakan berdasarkan skema kerjasama antara Pemerintah dengan Badan Usaha dibidang infrastruktur, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam penyediaan Infrastruktur sebagaimana telah diubah dengan peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010, dapat diberikan Jaminan Pemerintah. Untuk itu pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 78 tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha Yang dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur.

Namun demikian pengaturan penjaminan ini hanya berlaku untuk Badan Usaha Penjamin yang bergerak di bidang Penjaminan Infrastruktur.

O. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK)

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai regulator penyelenggaraan jasa keuangan pada tanggal 7 April 2014 telah mengeluarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) yang terkait dengan Lembaga Penjaminan, antara lain :

- a. POJK Nomor 5/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Lembaga Penjaminan;
- b. POJK Nomor 6/POJK.05/2014 tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Penjaminan;
- c. POJK Nomor 7/POJK.05/2014 tentang Pemeriksaan Lembaga Penjaminan.

Secara garis besar POJK Nomor 5/POJK.05/2014 mengatur :

1. Izin Usaha, Permodalan, dan Bentuk Badan Hukum;
2. Kepemilikan dan kepengurusan;
3. Unit Usaha Syariah dan Dewan Pengawas Syariah;
4. Pelaporan;
5. Penggabungan, Peleburanv dan Pengambilalihan;
6. Kantor cabang dan kantor cabang dengan Otoritas Kesyariahan;
7. Sanksi Afdministratif.

Secara garis besar POJK Nomor 6/POJK.05/2014 mengatur :

1. Kegiatan Usaha dan Pembatasan Lembaga Penjaminan;
2. Persyaratan Pemberian Jasa Penjaminan;
3. Imbal Jasa Penjaminan;
4. Klaim dan Peralihan Hak tagih;
5. Retensi Sendiri;
6. Gearing Ratio dan Nilai Penjaminan;
7. Kegiatan Penjaminan dan Penjaminan Ulang Berdasarkan Prinsip Syariah;
8. Laporan;
9. Pengumumam Laporan Keuangan;
10. Sanksi Administratif.

Dengan demikian POJK merupakan produk hukum yang mengatur kelembagaan penjaminan lebih lengkap dan menyeluruh dibanding dengan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di atas yang memiliki keterkaitan dengan kegiatan penjaminan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS, DAN LANDASAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dasar falsafah dan konstitusi negara kita adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pancasila sebagai dasar negara berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara. Pancasila sebagai falsafah bangsa mengakui dan melindungi hak-hak individu maupun masyarakat, termasuk di bidang ekonomi. Falsafah ini mengakui secara selaras baik kolektivisme maupun individualisme.

Demokrasi yang dikembangkan, bukan demokrasi politik semata seperti dalam ideologi liberal-kapitalis, tetapi juga demokrasi ekonomi. Dalam sistem kapitalisme liberal dasar perekonomian bukan usaha bersama dan kekeluargaan, namun kebebasan individual untuk berusaha. Sedangkan dalam sistem etatisme, negara yang mendominasi perekonomian, bukan warga negara baik sebagai individu maupun bersama-sama dengan warga negara lainnya.

Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 memuat cita-cita kolektif bangsa yang mencerminkan tata nilai yang berkembang di dalam masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Perwujudan mengenai sistem jaminan sosial untuk memuat cita-cita kolektif bangsa tersebut termaktub di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 setelah amandemen.

Pasal 33 Ayat (4) UUD RI Tahun 1945 berbunyi:

"Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Rumusan pasal tersebut memperlihatkan bahwa Indonesia merupakan negara yang didirikan untuk menuju pada kemakmuran dan keadilan sosial secara berkeimbangan dan berkeadilan di segala bidang kehidupan. Konsekuensinya, negara harus memberikan perhatian yang seimbang terhadap peningkatan kemandirian ekonomi dari semua lapisan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam UUD 1945 NRI setelah amandemen dapat diperluas berdasarkan penjelasannya bahwa perekonomian haruslah berdasarkan dan mencerminkan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan untuk menjaga keseimbangan perekonomian dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sesuai dengan cita-cita yang dicetuskan sesuai dengan teori negara kesejahteraan (Welfare State). Merujuk pada tulisan yang

diberikan oleh Jimly Asshiddiqie⁷, bahwa dari pasal dalam UUD NRI 1945 setelah amandemen memuat beberapa sumber-sumber kemakmuran dan kesejahteraan sosial, pelaku ekonomi, wadah/bentuk usahanya, cara penggunaan obyek usaha itu serta tujuan akhir dari usaha tersebut, yaitu untuk mencapai kemakmuran bersama dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

Demokrasi ekonomi sebagai alat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dimaksud konstitusi memerlukan dukungan dari berbagai pihak dan kalangan, baik dari kalangan legislatif dan eksekutif yang membuat regulasi dan kebijakan maupun dari masyarakat pelaku usaha. Salah satu pelaku usaha yang memainkan peranan cukup penting dalam menggerakkan perekonomian nasional adalah pelaku usaha pada sektor usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi (UMKMK). Seperti diketahui UMKM menghadapi kendala baik yang bersifat internal maupun eksternal. Permasalahan tersebut antara lain adalah permodalan, manajemen, teknologi, bahan baku, informasi dan pemasaran, infrastruktur, pungutan yang tidak jelas, dan kemitraan.

Dari permasalahan yang dihadapi UMKM tersebut, permodalan merupakan permasalahan utama yang harus dituntaskan agar UMKM ini mampu menjalankan usahanya dengan lancar, terutama untuk memenuhi kebutuhan modal kerja maupun dalam rangka investasi. Kekurangan modal adalah nyata karena walaupun permintaan produk atas usaha UMKM meningkat namun karena modalnya kurang maka UMKM sering kali menolak permintaan akibat tidak dapat memenuhinya. Masalah yang terkait dengan modal adalah tidak adanya jaminan ketika UMKM berhubungan dengan perbankan untuk pencairan kredit.

Oleh karena itu, diperlukan peran nyata suatu lembaga yang dapat memberikan jaminan bagi UMKM serta koperasi untuk mendapatkan permodalan dari lembaga perbankan atau non-bank.. Melihat fungsinya yang demikian besar maka pengaturan lembaga penjaminan ini perlu mendapat prioritas. Lembaga penjaminan ini semakin penting manakala bank sebagai kreditur, sesuai dengan aturan yang ada mutlak mensyaratkan jaminan jika calon debitur ingin mendapatkan pinjaman.

Kehadiran lembaga penjamin dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepada lembaga keuangan dalam memberikan pinjaman ataupun memberikan fasilitas kepada lembaga yang menjalankan usaha kecil dan menengah. Sebagai sebuah alat untuk mendukung penyaluran kredit kepada usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi, maka skema penjaminan kredit menjadi cara yang efektif bahkan dapat dikatakan menjadi hal yang populer di dunia.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *ibid*

B. Landasan Sosiologis

Indonesia merupakan negara yang sedang berkembang tentunya banyak memiliki perkembangan dalam semua bidang. Bidang perekonomian khususnya usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi secara *de facto* merupakan sektor ekonomi riil yang dapat bertahan pada saat krisis moneter mengguncang seluruh dunia. Sektor ini juga memberikan kontribusi yang sangat besar dalam penyerapan tenaga kerja dan pemerataan pendapatan masyarakat.

Peranan usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi dalam perekonomian di Indonesia yang sedemikian besar dan mampu menjadi tulang punggung perekonomian, di lain pihak usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi juga mengalami tantangan dan hambatan untuk menjalankan usahanya. Laporan Bank Dunia menunjukkan bahwa hambatan terbesar yang dihadapi usaha usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi adalah kesulitan mendapatkan modal dan kesulitan pemasaran yang kemudian diikuti dengan masalah kesulitan mendapatkan bahan baku, bahan bakar, transportasi, keterampilan sumber daya dan masalah upah.

Meskipun perekonomian suatu negara telah didukung adanya ketersediaan lembaga permodalan (*availability*) yang cukup untuk membiayai usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi, pada kenyataannya usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi tidak mudah untuk mendapatkan pembiayaan. Lembaga permodalan (kreditur) dalam memberikan permodalan selalu mensyaratkan adanya agunan bagi calon debitur (usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi). Hal inilah yang menyulitkan atau menghambat usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi untuk mendapatkan akses kepada lembaga keuangan (*access*). Selain itu, usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi juga mempunyai keterbatasan kemampuan dalam mengakses permodalan (*ability*).

Oleh karena itu, diperlukan lembaga ketiga yang berperan dalam menjembatani persoalan jaminan antara lembaga permodalan dengan usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi. Lembaga inilah yang akan menggaransi kredit/pembiayaan yang diambil oleh debitur (usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi) kepada lembaga permodalan selaku debitur dan menanggung/membayarkan kredit/pembiayaan jika debitur tidak mampu lagi membayar kredit/pembiayaan yang telah diterima.

C. Landasan Yuridis

Analisis terhadap pasal-pasal KUH Perdata dan hukum positif terkait dengan bidang hukum jaminan, menunjukkan bahwa sebagian besar substansi dalam KUH Perdata telah diatur oleh peraturan perundang-undangan lain secara parsial. Bahkan sudah ada pula peraturan

perundang-undangan tentang jaminan dalam KUH Perdata sudah didelegasikan kepada beberapa peraturan perundang-undangan.

Analisis terhadap inventarisasi peraturan adalah sebagai berikut:

1. Legislasi peraturan perundang-undangan yang terkait suatu bidang hukum jaminan ditujukan untuk menggantikan ketentuan yang terdapat di dalam KUH Perdata yang sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat;
2. Ketidak lengkapan ketentuan dalam KUH Perdata menyebabkan beberapa peraturan perundang-undangan bersifat melengkapi ketentuan KUH Perdata tersebut;
3. Beberapa ketentuan KUH Perdata sudah ketinggalan zaman, sedangkan bidang hukum yang bersangkutan sudah mengalami perkembangan yang pesat, sehingga ketentuan peraturan perundang-undangan secara parsial tidak hanya sekedar melengkapi, tetapi juga melampaui muatan dalam KUH Perdata;
4. Pelaksanaan kodifikasi partial bidang hukum jaminan juga menyebabkan inkonsistensi maupun tumpang tindih pengaturan;
5. Muatan KUH Perdata yang sederhana menyebabkan munculnya ketentuan Peraturan Perundang-undangan baru yang selama ini belum diatur dalam KUH Perdata;
6. Melakukan inventarisasi perundang-undangan antara lain yang disebutkan diatas mengenai pengaturan yang berkaitan dengan Penjaminan.
7. Penyisiran terhadap istilah ataupun terminologi yang terdapat di dalam KUH Perdata seberapa banyak istilah yang masih sesuai dengan perkembangan zaman, mengingat istilah yang dipakai merupakan penerjemahan dari Bahasa Belanda yang tentunya berbeda dengan kondisi yang berlaku di Indonesia.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,
DAN RUANG LINGKUP MATERI UNDANG-UNDANG PENJAMINAN

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Undang-Undang Penjaminan

Keberadaan Undang-undang sangat diperlukan bagi suatu industri usaha, mengingat dengan keberadaan suatu undang-undang merupakan suatu solusi dalam menciptakan tertib hukum dan memberi jaminan terhadap persamaan kedudukan di depan hukum, menjamin tegaknya hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum.

Guna menciptakan iklim pada industri usaha penjaminan yang sehat untuk itu maka dalam rangka memberikan pelayanan yang cepat dan mudah kepada UMKMK serta membantu UMKMK dan memberikan kemudahan dalam mengakses sumber pembiayaan baik dari Bank maupun Non Bank sehingga tingkat inklusifitas keuangan Indonesia meningkat melalui kegiatan penjaminan yang pada akhirnya dapat menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik utamanya dibidang pangan (produksi tani dan nelayan), energi dan penguatan teknologi serta pengembangan ekonomi kreatif dan sekaligus mendorong tumbuhnya kewirausahaan yang mandiri dan memiliki daya saing di lingkup nasional, regional dan global sudah barang tentu keberadaan undang-undang penjaminan sangat ditunggu oleh masyarakat serta pemerintah khususnya bagi usaha mikro, kecil, menengah serta koperasi (UMKMK).

Untuk itu jangkauan undang-undang penjaminan diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum bagi setiap pihak yang terlibat dalam kegiatan penjaminan sehingga menciptakan kegiatan penjaminan yang baik, kompetitif dan dapat mendorong pertumbuhan perekonomian nasional dan menjangkau seluruh pelaku usaha baik, usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah, koperasi sampai dengan usaha besar guna meningkatkan perekonomian nasional sehingga memberikan kepercayaan dan menghilangkan keraguan kepada seluruh lembaga keuangan bank maupun non bank untuk berkerjasama dengan lembaga penjaminan.

B. Ruang Lingkup Materi Undang-Undang Penjaminan

Ruang lingkup materi muatan dalam rancangan undang-undang tentang Penjaminan sebagai berikut:

1. Definisi atau pengertian dalam ketentuan umum, yang terdiri dari:
 - 1) Penjaminan adalah kegiatan pemberian jaminan oleh Penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial Terjamin kepada Penerima Jaminan.

- 2) Penjaminan Syariah adalah kegiatan pemberian jaminan oleh Penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial Terjamin kepada Penerima Jaminan berdasarkan Prinsip Syariah.
- 3) Prinsip Syariah adalah ketentuan hukum Islam berdasarkan fatwa atau pernyataan kesesuaian syariah dari lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.
- 4) Penjaminan Ulang adalah kegiatan pemberian jaminan atas pemenuhan kewajiban finansial Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah yang telah menjamin pemenuhan kewajiban finansial Terjamin.
- 5) Penjaminan Ulang Syariah adalah kegiatan pemberian jaminan atas pemenuhan kewajiban finansial Perusahaan Penjaminan Syariah yang telah menjamin pemenuhan kewajiban finansial Terjamin berdasarkan Prinsip Syariah.
- 6) Lembaga Penjamin adalah Perusahaan Penjaminan, Perusahaan Penjaminan Syariah, Perusahaan Penjaminan Ulang dan Perusahaan Penjaminan Ulang Syariah yang menjalankan Usaha Penjaminan dan telah mendapat izin dari lembaga atau instansi yang berwenang.
- 7) Usaha Penjaminan adalah usaha yang menyelenggarakan jasa penjaminan, penjaminan ulang, pemasaran penjaminan, keperantaraan penjaminan, jasa konsultasi dan manajemen, atau jasa penjaminan syariah, penjaminan ulang syariah, pemasaran penjaminan syariah, keperantaraan penjaminan syariah, konsultasi dan manajemen syariah.
- 8) Usaha Penjaminan Ulang adalah usaha jasa penjaminan ulang terhadap risiko yang dihadapi oleh Perusahaan Penjaminan, Perusahaan Penjaminan Ulang lainnya, Perusahaan Penjaminan Syariah dan Perusahaan Penjaminan Ulang Syariah lainnya.
- 9) Perusahaan Penjaminan adalah badan hukum yang bergerak di bidang keuangan dengan kegiatan usaha utama melakukan penjaminan.
- 10) Perusahaan Penjaminan Syariah adalah badan hukum yang bergerak di bidang keuangan dengan kegiatan usaha utama melakukan penjaminan berdasarkan Prinsip Syariah.
- 11) Perusahaan Penjaminan Ulang adalah badan hukum yang bergerak di bidang keuangan dengan kegiatan usaha melakukan penjaminan ulang.
- 12) Perusahaan Penjaminan Ulang Syariah adalah badan hukum yang bergerak di bidang keuangan dengan kegiatan usaha melakukan penjaminan ulang berdasarkan Prinsip Syariah.
- 13) Penerima Jaminan adalah Lembaga Keuangan atau di luar Lembaga Keuangan yang telah memberikan kredit atau pembiayaan kepada Terjamin.
- 14) Terjamin adalah pihak yang telah memperoleh kredit atau pembiayaan dari Lembaga Keuangan atau di luar Lembaga

Keuangan yang dijamin oleh Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah.

- 15) Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara Bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.
- 16) Pembiayaan adalah penyediaan fasilitas finansial atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara lembaga pembiayaan atau badan usaha lainnya dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu.
- 17) Pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah adalah penyediaan dana atau tagihan yang dipersamakan dengan itu berupa:
 - a. transaksi bagi hasil dalam bentuk *mudharabah* dan *musyarakah*;
 - b. transaksi sewa-menyewa dalam bentuk *ijarah* atau sewa beli dalam bentuk *ijarah muntahiya bittamlik*;
 - c. transaksi jual beli dalam bentuk piutang *murabahah*, *salam*, dan *istishna'*;
 - d. transaksi pinjam meminjam dalam bentuk piutang *qardh*; dan
 - e. transaksi sewa-menyewa jasa dalam bentuk *ijarah* untuk transaksi multijasa.berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara Bank Syariah dan/atau Unit Usaha Syariah dan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai dan/atau diberi fasilitas dana untuk mengembalikan dana tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan *ujrah*, tanpa imbalan, atau bagi hasil.
- 18) Perusahaan Pembiayaan adalah Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha pembiayaan dan pengadaan barang dan jasa.
- 19) Sertifikat Penjaminan adalah bukti persetujuan Penjaminan dari Perusahaan Penjaminan kepada Penerima Jaminan atas kewajiban finansial Terjamin.
- 20) Sertifikat Kafalah adalah bukti persetujuan Penjaminan dari Perusahaan Penjaminan Syariah kepada Penerima Jaminan atas kewajiban finansial Terjamin.
- 21) Imbal Jasa Penjaminan yang selanjutnya disingkat IJP adalah sejumlah uang yang diterima oleh Perusahaan Penjaminan dari Terjamin dalam rangka kegiatan penjaminan.
- 22) Imbal Jasa Kafalah yang selanjutnya disingkat IJK adalah sejumlah uang yang diterima oleh Perusahaan Penjaminan Syariah dari Terjamin dalam rangka Penjaminan Syariah.
- 23) Imbal Jasa Penjaminan Ulang yang selanjutnya disingkat IJP^U adalah sejumlah uang yang diterima oleh Perusahaan Penjaminan Ulang dari Perusahaan Penjaminan dalam rangka kegiatan Penjaminan Ulang.

- 24) Imbal Jasa Kafalah Ulang yang selanjutnya disingkat IJKU adalah sejumlah uang yang diterima oleh Perusahaan Penjaminan Ulang Syariah dari Perusahaan Penjaminan Syariah dalam rangka kegiatan Penjaminan Ulang Syariah.
- 25) Agen Penjamin adalah orang perseorangan atau badan hukum yang menyelenggarakan jasa pemasaran produk penjaminan, konsultasi dan keperantaraan untuk dan atas nama Lembaga Penjamin.
- 26) Otoritas Jasa Keuangan adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai Otoritas Jasa Keuangan.
- 27) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan.
- 28) Setiap Orang adalah orang perseorangan atau korporasi.

2. Asas dan Tujuan Penjaminan

3. Ruang Lingkup atau Cakupan Penjaminan meliputi:

a. Usaha Penjaminan:

- 1) penjaminan kredit/pembiayaan yang diberikan oleh lembaga keuangan atau di luar lembaga keuangan;
- 2) penjaminan pinjaman yang disalurkan oleh koperasi simpan pinjam kepada anggotanya;
- 3) penjaminan kredit dan/atau pinjaman program kemitraan yang disalurkan oleh badan usaha milik negara dalam rangka program kemitraan dan bina lingkungan;
- 4) penjaminan atas surat utang;
- 5) penjaminan pembelian barang secara angsuran;
- 6) penjaminan transaksi dagang;
- 7) penjaminan pengadaan barang dan/atau Jasa;
- 8) penjaminan bank garansi atau kontra bank garansi;
- 9) Penjaminan surat kredit berdokumen dalam negeri;
- 10) Penjaminan *letter of credit*;
- 11) penjaminan kepabeanan;
- 12) penjaminan cukai;
- 13) penjaminan infrastruktur;
- 14) penjaminan sistem resi gudang;
- 15) penjaminan polis asuransi;
- 16) penjaminan kredit perorangan;
- 17) pemberian jasa konsultasi manajemen terkait dengan kegiatan Usaha Penjaminan;
- 18) penyediaan informasi atau basis data Terjamin terkait dengan kegiatan Usaha Penjaminan.
- 19) kegiatan usaha lainnya setelah mendapat persetujuan dari Otoritas Jasa Keuangan.

- b. Usaha Penjaminan tersebut dapat dilakukan oleh Perusahaan Penjaminan Syariah berdasarkan Prinsip Syariah dan sesuai dengan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.
 - c. Usaha penjaminan ulang dan usaha penjaminan ulang syariah.
 - d. Investasi yang dapat dilakukan oleh Lembaga Penjamin.
4. Bentuk dan Permodalan Lembaga Penjamin.
 - a. Bentuk Lembaga Penjamin adalah perusahaan umum, perseroan terbatas dan koperasi.
 - b. Kepemilikan saham bagi investor asing dibatasi maksimal 30%.
 5. Kepemilikan dan Kepengurusan. Dalam bab ini diatur mengenai penyertaan modal dan syarat-syarat bagi pengurus Lembaga Penjamin.
 6. Izin Usaha. Izin usaha yang diatur dalam bab ini secara garis besar dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:
 - a. Izin Usaha Penjaminan, Penjaminan Ulang dan Unit Syariah,
 - b. Izin Usaha Penjaminan Syariah, Penjaminan Ulang Syariah dan Dewan Pengawas Syariah
 7. Izin pembukaan kantor cabang dan konsekuensi pembukaan kantor cabang.
 8. Tata kelola, pengawasan dan pelaporan. Dalam bagian ini diatur mengenai tata kelola Lembaga Penjamin, pengawasan Otoritas Jasa Keuangan atas Lembaga Penjamin dan pelaporan Lembaga Penjamin kepada Otoritas Jasa Keuangan.
 9. Penggabungan, Peleburan, Pemisahan dan Pengambilalihan

Memuat ketentuan bahwa lembaga penjaminan dapat melakukan Penggabungan dan Peleburan dengan tetap mempertahankan berdirinya salah satu Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Ulang dan membubarkan Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Ulang lainnya tanpa dilakukan likuidasi terlebih dahulu dengan terlebih dahulu memperoleh persetujuan Otoritas Jasa Keuangan.
 10. Pencabutan izin usaha

Memuat ketentuan bahwa Pencabutan Izin Usaha Lembaga Penjamin dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan, dalam hal Lembaga Penjaminan:

 - a. bubar;
 - b. dikenakan sanksi administratif pencabutan izin usaha;
 - c. tidak lagi menjadi Lembaga Penjaminan;
 - d. bubar sebagai akibat melakukan Penggabungan atau Peleburan; atau

- e. tidak memenuhi ketentuan

11. Penyelenggaraan Penjaminan.

Penyelenggaraan penjaminan mencakup:

- a. Mekanisme Penjaminan yang dapat dilakukan dengan dua cara yaitu penjaminan langsung dan/atau penjaminan tidak langsung.
- b. Penjaminan Ulang dan Penjaminan Ulang Syariah untuk mitigasi risiko.
- c. Imbal Jasa Penjaminan
Memuat ketentuan bahwa dalam melaksanakan kegiatan usahanya, Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah menerima IJP dan Perusahaan Penjaminan Ulang atau Perusahaan Penjaminan Ulang Syariah menerima IJPU.
- d. Klaim, Pembayaran Klaim dan Peralihan Hak Tagih
Memuat ketentuan bahwa Pengajuan Klaim oleh Penerima Jaminan kepada Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah dapat dilakukan, apabila Terjamin gagal memenuhi kewajibannya, di mana dengan telah dibayarkannya klaim oleh lembaga penjaminan maka terjadi peralihan hak tagih penjamin dan dalam hal terdapat recovery atas hasil penagihan maka akan dibagi secara proporsional.
- e. Retensi Sendiri
Memuat ketentuan bahwa setiap lembaga penjaminan wajib memiliki retensi sendiri untuk setiap risiko Penjaminan, dan dalam hal Perusahaan Penjaminan dan Perusahaan Penjaminan Syariah memberikan penjaminan melebihi batas maksimum penjaminan wajib mendapat dukungan Perusahaan Penjaminan Ulang atau Perusahaan Penjaminan Ulang Syariah.
- f. Kapasitas Penjaminan, Penjaminan Syariah, Penjaminan Ulang, dan Penjaminan Ulang Syariah
Memuat ketentuan bahwa dalam rangka menyelenggarakan usaha Penjaminan atau Penjaminan Ulang yang sehat, Lembaga Penjaminan wajib menjaga *Gearing Ratio*, dimana *Gearing Ratio* merupakan perbandingan antara total nilai Penjaminan atau Penjaminan Ulang yang ditanggung sendiri dengan ekuitas Lembaga Penjaminan pada waktu tertentu.

12. Asosiasi

Memuat ketentuan bahwa Lembaga penjaminan dan perusahaan Penunjang pada industri penjaminan wajib menjadi anggota asosiasi perusahaan penjaminan Indonesia.

70

13. Agen Penjamin

Memuat ketentuan bahwa dalam melakukan kegiatan usahanya, Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah dapat menggunakan jasa agen penjamin, di mana Agen penjamin tersebut dapat berupa perseorangan atau badan hukum yang melakukan pemasaran kegiatan usaha Penjaminan untuk dan atas nama Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah dan agen tersebut harus tercatat di asosiasi perusahaan penjaminan Indonesia.

14. Profesi Penyedia Jasa Bagi Lembaga Penjaminan

Memuat ketentuan bahwa Profesi penyedia jasa bagi lembaga penjaminan dan untuk dapat menyediakan jasa bagi lembaga penjaminan, profesi penyedia jasa tersebut wajib terlebih dahulu terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan.

15. Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa Penerima Jaminan dan Terjamin dengan Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat dan jika tidak tercapai mufakat, penyelesaian sengketa dilakukan di lembaga alternatif penyelesaian sengketa di sektor jasa keuangan atau pengadilan.

16. Sanksi Administratif

Memuat ketentuan bahwa guna memberikan efek kepada Lembaga Penjaminan yang tidak memenuhi ketentuan, maka setiap lembaga penjaminan yang tidak memenuhi ketentuan dikenakan sanksi administratif berupa:

- a. surat peringatan;
- b. pembekuan kegiatan usaha; atau
- c. pencabutan izin usaha.

Sehingga lembaga penjaminan tidak akan serta merta melakukan kegiatan penjaminan ataupun menjalankan perusahaannya dengan semena-mena kepada mitra kerja maupun terjaminnya.

17. Sanksi Pidana

Memuat ketentuan kepada setiap orang yang menjalankan usaha penjaminan untuk memiliki izin dari lembaga yang berwenang dan jika tidak memiliki izin diancam dengan sanksi pidana.

Demikian juga kepada pengurus lembaga penjaminan untuk memberikan laporan, informasi dan data secara benar dan bagi yang dengan sengaja memberikan data palsu, tidak benar dan menyesatkan dikenai sanksi pidana.

18. Ketentuan Peralihan

Memuat ketentuan bahwa dengan diterbitkannya undang-undang penjaminan tentunya akan memperngaruhi ketentuan dan persyaratan yang telah dikeluarkan oleh peraturan terkait tentang penjaminan. Untuk itu Lembaga Penjaminan yang telah mendapatkan izin usaha sebelum ditetapkan Undang-undang ini, dinyatakan tetap dapat menjalankan usahanya dengan ketentuan menyesuaikan diri dengan ketentuan dalam Undang-undang ini paling lambat 2 (dua) tahun.

19. Ketentuan Penutup

Memuat ketentuan bahwa guna memberikan penjelasan yang lebih jelas dan lengkap terakit penjaminan untuk itu perlu dikeluarkan Peraturan pelaksanaan atas undang-undang penjaminan paling lama 1 (satu).

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Keberadaan Lembaga Penjaminan yang ditujukan bagi UMKMK merupakan sesuatu yang strategis dalam rangka meningkatkan kegiatan perekonomian masyarakat yang berimplikasi langsung terhadap peningkatan pendapatan nasional bruto sehingga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Peran yang besar dari lembaga penjaminan ini menyebabkan perlu diatur dalam bentuk undang-undang berkaitan dengan hak dan kewajiban masing-masing serta peran pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dengan cara mengembangkan perangkat hukum positif dan kehendak politik negara yang lebih menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Untuk itu dalam undang-undang ini harus memuat hal-hal sebagai berikut: pertama mendukung perluasan koridor demokrasi ekonomi. Kedua sebagai prasyarat kesiapan menghadapi persaingan regional dan global dan ketiga mengurangi sedemikian rupa berbagai kelemahan dalam hal kapasitas manajemen, keterbukaan Organisasi, keahlian, dan kemampuan bersinergi.

B. Saran

Rancangan Undang-undang tentang Usaha Penjaminan yang dapat memberikan arah tentang pengaturan usaha penjaminan dalam suatu pengaturan yang lebih komprehensif dan dapat menampung dinamika pengembangan usaha penjaminan di Indonesia yang sesuai dengan kondisi perekonomian negara Indonesia. Dengan adanya Undang-undang tersendiri, usaha penjaminan di Indonesia mempunyai dasar hukum yang kuat seperti halnya industri jasa keuangan lainnya, yaitu perbankan, perasuransian, dana pensiun, dan pasar modal dan lain sebagainya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Bacaan

- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1994,
- Beck, Thorsten, 2007. *Financing Constrains of SMEs in Developing Countries : Evidence, Determinations and Solutios*, World Bak
- Deelen, L. and Molenaar, K.- *Guarantee Funds for Small Enterprises - A manual for guarantee fund managers*, ISBN 92-2-116033-5, International Labour Organization (ILO), 2004
- European Commission Guarantees and mutual guarantees - *BEST Reports, Guarantees and mutual guarantees* — Best Report ISBN 92-894-9334-8, European Commission, 2006
- Green, Anke, 2003. *Credit Guarantee Scheme for Small Enterprises : An Effective Instrument to Promote Private-Sector-Led Growth?* United Nations Industrial Development Organization, SME Technical Working Paper Series No. 10.
- KODIT, 1998. *Credit Guarantee Programs of the World*.
- OECD, 2006. *The SME Financing Gap, VOLUME I, THEORY AND EVIDENCE*, ISBN-92-64-02940-0 © OECD 2006, OECD, 2006
- Stiglitz, Joseph E., Weis, Andrew. 1981. *Credit Rationing in Markets with imperfect Information*
- Vento, Gianluca A. , *Credit Guarantee Institutions and SME Finance*, Palgrave McMilan, 2012

Website

- www.republika.co.id/berita/ekonomi/mikro/13/07/03/mpcgxl-umkm-serap-97-%-tenaga-kerja-di-indonesia
Data Bank Indonesia (diolah) Tahun 2014
www.cgc.gov.my dan www.iguarantee.com.my
www.sicgc.or.th
www.smeg.tw/doc/JSD-1-4.pdf

Peraturan Perundang-undangan

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1962 Nomor 10, tambahan Lembaran Negara nomor 2387). 74
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana

diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790).

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1992 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3502).
5. Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297).
6. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 59) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5231).
7. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).
8. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866).
9. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4867).
10. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4957).
11. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253).
12. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5394).
13. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
14. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perasuransian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 337, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5618).
15. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2008 tentang Lembaga Penjaminan.

16. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.010/2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit.
17. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.010/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.010/2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit.
18. Peraturan otoritas Jasa Keuangan Nomor 5/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Lembaga Penjaminan.
19. Peraturan otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.05/2014 tentang Penyelenggaraan Lembaga Penjaminan.
20. Peraturan otoritas Jasa Keuangan Nomor 7/POJK.05/2014 tentang Pemeriksaan Lembaga Penjaminan.