

**PEGADAIAN VERSUS BANK UMUM
(Menilai Profil yang Potensial untuk Menjadi
Lembaga Perkreditan Rakyat)**

Saudin Sijabat^{*)}

Abstraksi

Sebagian besar modal pinjaman yang digunakan oleh para pengusaha mikro ini berasal dari perorangan (umumnya rentenir). Peranan bank dalam memberikan kredit kepada para pengusaha mikro hampir tidak ada (0,73%). Peranan perum pegadaian juga masih sedikit (5,68%) karena pengusaha mikro umumnya tidak memiliki agunan. Kelompok usaha kecil lebih mengandalkan pinjaman dari perorangan (rentenir), dengan suku bunga yang relatif sangat tinggi karena kemudahannya dalam mendapatkan pinjaman, tetapi mereka tetap berkeinginan untuk mendapatkan pinjaman dari perum pegadaian namun terganjal oleh kendala ketiadaan agunan. Bagi pengusaha menengah yang memerlukan dana relatif besar, perum pegadaian bukan merupakan tempat yang tepat, suku bunga perum pegadaian juga tidak layak dengan bidang usaha mereka. Target sasaran perum pegadaian adalah masyarakat kelas menengah kebawah termasuk UMKM. Hal ini dibuktikan dari besarnya jumlah nasabah serta kecilnya rata-rata kredit per nasabah. Dari keberhasilan perum pegadaian dalam menjangkau kelompok UMKM maka disarankan agar beberapa prinsip perum pegadaian seperti kemudahan dalam mendapatkan kredit dapat diadopsi untuk membangun sistem kelembagaan permodalan bagi UMKM.

Pegadaian, suku bunga relatif tinggi, prosedur sederhana, layak

I. Pendahuluan

Tidak dapat dipungkiri bahwa UMKM dalam masa-masa krisis moneter antara tahun 1997 sampai dengan tahun 2002 yang lalu berperan menjadi katup pengaman yang berperanan sangat besar dalam penyembuhan perekonomian nasional (national economics recovery). Kemampuan UMKM ini merupakan konsekuensi logis dari potensi dan kemampuan kompetitif UMKM yang sangat strategis dalam menghadapi gejolak perekonomian dunia. Keberadaan UMKM mencerminkan wujud nyata kehidupan sosial dan ekonomi bagian terbesar dari rakyat Indonesia. Besarnya peranan UMKM dalam mendukung perekonomian nampaknya tidak sejalan dengan perkuatan dan atau pemberdayaan UMKM sendiri. Kenyataan ini terlihat dari berbagai sinyalemen yang menunjukkan rendahnya kepedulian dan komitmen sementara pihak untuk memberdayakan UMKM dalam rangka mendukung pembangunan nasional. Indikasi nyata dari sinyalemen tersebut adalah masih rendahnya komitmen lembaga perbankan terhadap kesulitan akses permodalan UMKM sehingga sampai dengan akhir tahun 2006. Jumlah kredit perbankan yang dikucurkan untuk UMKM masih kurang dari 20% (hanya Rp. 123 triliun) dari jumlah kredit perbankan yang dikucurkan pada dunia usaha yang diperkirakan mencapai Rp. 976 triliun. Satu-

^{*)} Peneliti pada Deputi Bidang Pengkajian Sumberdaya UMKM

satunya lembaga yang mencucurkan 84,87% pinjamannya untuk membantu permodalan UMKM adalah perum pegadaian.

Motto *menyelesaikan masalah tanpa masalah*, yang didengungkan oleh perum pegadaian nampaknya bukan slogan kosong. Lembaga yang didirikan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk mengatasi kelompok pelepas uang (lintah darat) pada tahun 1934 ini, eksistensinya dalam membantu perekonomian kelompok masyarakat miskin dan masyarakat menengah tidak pernah pudar. Selama 72 tahun, orang yang datang ke pegadaian juga tidak pernah sepi. Pandu Suharto (1986) mengatakan bahkan di beberapa tempat seperti di Banyumas, Pasar Lama Jatinegara dan Pegaden Jawa Barat, dari adanya pegadaian terbentuk pasar. Hal ini menandakan bahwa pegadaian telah menjadi tempat berkumpul banyak orang dalam mengatasi masalah keuangan, sehingga mulai terjadi juga transaksi diluar pegadaian. Misalnya orang yang ingin mendapatkan uang lebih besar dari nilainya akan menjual barang yang akan digadai kepada pembeli yang juga sudah datang ke tempat tersebut untuk membeli barang dengan harga yang relatif murah (barang dari orang yang kepepet uang).

Istilah gadai sebenarnya sudah dikenal di Indonesia sudah sejak lama yaitu tidak lama bahkan sebelum orang mengenal uang. Dari adanya sistem gadai inilah sebenarnya timbul kelompok-kelompok orang kaya yang memberikan pinjaman baik barang (biasanya sarana produksi dan bahan konsumsi) kepada mereka yang membutuhkan. Dengan janji memberikan bayaran yang lebih besar dari pinjamannya (diberi bunga). Di beberapa tempat di Indonesia penerima gadai (para pemilik barang atau uang) juga mengambil hasil dari barang yang digadaikan, misalnya memetik kelapa dari kebun kelapa yang digadaikan, menggunakan perahu (yang digadaikan kepadanya) untuk menangkap ikan dan menggunakan sawah untuk menanam padi. Di beberapa tempat seperti di Bali menurut Pandu Suharto (1986), ternak bahkan manusiapun bisa digadaikan dengan mempekerjakan ternak atau manusia yang digadaikan tersebut pada Si Penerima gadai. Dari adanya konsep gadai inilah mungkin timbul istilah pelepas uang atau money leander atau lintah darat. Menurut Soemardjan (1987), dengan berkembangnya sistem ekonomi dan sosial, para pelepas uang tersebut adakalanya tidak meminta lagi agunan atas pinjaman yang diberikan, karena kepercayaan pada Si Peminjam (keterikatan ekonomi dan emosional antara pemilik uang sebagai patron dengan peminjam sebagai client yang saling menguntungkan)

Pegadaian sampai sekarang juga masih menjadi lembaga favorit bagi sebagian besar kalangan untuk mendapatkan uang dalam waktu cepat. Yang menarik perhatian penulis, pegadaian ternyata juga menjadi lembaga paling produktif dalam menyalurkan dana perkuatan UMKM, yang bersumber dari Surat Utang Pemerintah nomor rekening 005 (SUP-005). Majalah gema dalam terbitan bulan Juni tahun 2005 memperlihatkan bahwa dari 34 lembaga penyalur dana tersebut, pegadaian menduduki tempat teratas, dengan perputaran dana (turn over) selama satu tahun sebesar 270% atau 2,7 kali. Prestasi perum pegadaian ini hanya mampu diikuti di belakangnya oleh Bank Pembangunan daerah Propinsi Sumatera Barat.

II. Sumber-sumber Permodalan Untuk UMKM

Walaupun kepedulian banyak pihak terutama perbankan terhadap masalah permodalan UMKM masih rendah, namun kenyataan menunjukkan bahwa dengan segala potensi yang dimilikinya UMKM masih tetap dapat eksis dalam sistem perekonomian nasional. Kenyataan tersebut terlihat dari data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik, akhir tahun 2006, yang menginformasikan bahwa, jumlah UKM per bulan Agustus tahun 2007 telah mencapai 48,9 juta unit usaha atau 99,98% dari jumlah seluruh unit usaha nasional. Dari aspek penyerapan tenaga kerja UMKM sekarang ini mampu menyerap lebih dari 85,4 juta tenaga kerja atau sekitar 86,83% dari jumlah tenaga kerja produktif. Dari aspek pertumbuhan ekonomi laju pertumbuhan PDB KUKM adalah sebesar 3,1% dari total pertumbuhan PDB Nasional, dengan laju pertumbuhan sebesar 5,5%. Sedangkan peranan UKM dalam mendukung ekspor non migas mencapai 20,1%, atau setara dengan Rp. 122, 2 triliun. Disisi yang lain terlihat bahwa investasi fisik UKM yang dinyatakan dengan angka Pembentukan Modal Tetap Bruto (PMTB) pada tahun 2006, tercatat sebesar Rp. 369,8 triliun.

Eksistensi UMKM dalam mendukung sistem perekonomian nasional memang menjadi perhatian banyak pihak terutama pemerintah, namun demikian sampai dengan sekarang perkembangan usaha UMKM masih saja menghadapi masalah dan kendala yang krusial, yakni sangat kecilnya permodalan yang mereka miliki untuk pengembangan usaha. Mereka masih sering menjumpai kendala klasik dalam mengakses ke sumber-sumber permodalan formal karena dihadap oleh persyaratan “ 5 C “ (The five C of Credit) yang bersumber dari prinsip kehati-hatian bank dan didukung oleh kebijakan pemerintah yang tertuang dalam UU no 10 tahun 1998 tentang Perbankan. Kondisi ini menyebabkan UMKM cenderung menggantungkan pembiayaan usaha mereka kepada modal sendiri yang relatif terbatas ataupun dari sumber-sumber non formal lainnya, terutama para pelepas uang (money leander). Dalam hal ini perum pegadaian ternyata merupakan satu-satu lembaga perkreditan formal memiliki andil yang cukup besar dalam mendukung pengembangan permodalan UMKM. Untuk lebih detailnya, Tabel 1 di bawah ini memperlihatkan sumber dan komposisi modal yang digunakan oleh UMKM.

**Tabel 1. Struktur Modal Awal Usaha Mikro dan Kecil
(dalam %)**

| No | Sumber Permodalan | UMKM | | |
|----|------------------------|-------------|-------------|----------------|
| | | Usaha mikro | Usaha kecil | Usaha menengah |
| 1 | Modal sendiri | 61,34 | 32,80 | 20,39 |
| 2 | Pinjaman dari bank | 0,73 | 11,17 | 43,16 |
| 3 | Pinjaman dari koperasi | 4,28 | 7,52 | 0,12 |
| 4 | Perum pegadaian | 5,68 | 13,43 | 1,48 |
| 5 | Pinjaman perorangan | 25,33 | 31,36 | 31,12 |
| 6 | Sumber-sumber lain | 2,64 | 3,72 | 3,73 |
| | Jumlah | 100 | 100 | 100 |

Sumber : Diolah dari data Bank Indonesia (2004), BPS (2006) dan Wiryawan (2001)

Dari Tabel 1 di atas terlihat bahwa sebagian besar (di atas 73%) modal yang saat ini dimiliki oleh usaha mikro adalah modal sendiri, yang jumlahnya

sangat kecil. Menurut Wiryawan (2001) modal yang dimiliki oleh para pengusaha mikro sangat kecil yaitu berkisar antara Rp. 50 ribu sampai dengan Rp. 290 ribu. Dengan modal yang sangat sedikit tersebut, nampaknya sangat sulit bagi para pengusaha mikro tersebut untuk mengembangkan usahanya. Hanya sebagian besar modal yang digunakan oleh para pengusaha mikro ini berasal dari pinjaman. Unsur yang paling banyak memberikan pinjaman kepada mereka adalah perorangan (umumnya rentenir). Peranan Bank dalam memberikan kredit kepada para pengusaha mikro hampir tidak ada. (0,73%). Walaupun ada pinjaman tersebut adalah berasal dari pelaksanaan kegiatan program pemerintah, seperti KCK dan KUK. Tidak jauh berbeda dengan perbankan, peranan perum pegadaian untuk mendukung pemberdayaan kelompok ini juga masih sedikit (5,68%) hal ini dikarenakan kelompok pengusaha mikro umumnya tidak memiliki aset untuk diagunkan. Namun demikian dari kalangan pengusaha mikro sendiri menurut Wiryawan tetap menganggap perum pegadaian merupakan sumber perkreditan yang sangat mereka inginkan.

Tidak jauh berbeda dengan kondisi permodalan dilingkungan usaha mikro, pada kelompok pengusaha kecil sumber permodalan utama bagi mereka adalah modal sendiri. Perbedaan terlihat hanya dari jumlah modal sendiri yang semakin berkurang sedangkan modal pinjaman bertambah secara signifikan. Kelompok usaha kecil lebih mengandalkan pinjaman dari perorangan yang biasa adalah dari rentenir, dengan suku bunga yang relatif sangat tinggi, yaitu antara 60 sampai dengan 420% per tahun. Pada kelompok bank dalam membantu permodalan mereka relatif sudah lebih baik, tetapi masih sangat jauh dari yang diharapkan. Bagi kelompok perum pegadaian juga menjadi lembaga perkreditan yang paling diminati. Tetapi keinginan mereka masih terkendali oleh unsur agunan yang dimiliki. Dari tabel di atas terlihat bahwa pinjaman modal dari perum pegadaian relatif sudah cukup banyak yaitu 13,43%. Hal ini mengindikasikan bahwa seandainya unsur agunan dalam bentuk barang bisa disubstitusi oleh bentuk lainnya (seperti jaminan dari pihak ke tiga) maka pengusaha kecil sangat berkeinginan untuk dapat meminjam dari perum pegadaian.

Bagi pengusaha menengah yang sudah lebih besar, terbiasa berhubungan dengan perbankan karena memerlukan dana yang relatif besar (antara Rp. 1 miliar sampai dengan Rp. 150 miliar, perum pegadaian memang bukan merupakan tempat yang tepat bagi mereka untuk mendapatkan pinjaman modal. Disamping besarnya jumlah pinjaman yang diperlukan, suku bunga perum pegadaian juga tidak layak dengan bidang usaha mereka yang umumnya memiliki margin yang relatif kecil dibandingkan dengan kelompok usaha mikro dan usaha kecil. Modal utama dari pengusaha besar nampaknya (seperti terlihat pada tabel 1 di atas) adalah pinjaman dari bank sebesar 43,16% dan pinjaman perorangan (biasanya dari pemegang saham) sebesar 31,12%. Struktur dari pengusaha menengah adalah modal sendiri sebesar 20,39%. Dari hasil pengamatan Wirawan, ditemukan adanya pengusaha menengah yang meminjam dari perum pegadaian terutama untuk kebutuhan yang sangat mendesak tetapi jumlahnya sedikit yaitu hanya sebesar 1,43%.

Dari gambaran di atas dapat diketahui bahwa ada persamaan dan ada juga perbedaan nyata antara prinsip perkreditan yang dilaksanakan oleh perum pegadaian dan perbankan. Persamaan prinsip yang sangat nyata adalah kedua

bentuk lembaga keuangan tersebut berorientasi pada profit, dengan mengedepankan unsur keamanan dana yang dipinjamkan melalui prinsip kehati-hatian. Dari adanya prinsip tersebut maka setiap peminjam diharuskan memiliki/menyerahkan agunan. Sedangkan perbedaan terlihat nyata dalam hal penilaian terhadap karakter peminjam, pemilikan capital dan tujuan penggunaan pinjaman. Bagi perum pegadaian ketiga aspek tersebut tidak diperhatikan, sedangkan dalam operasional pelaksanaan usaha perbankan ketiga aspek tersebut menjadi unsur penilaian yang secara signifikan mempengaruhi penilaian kelayakan peminjam. Perbedaan lain yang cukup signifikan adalah dalam hal penetapan suku bunga kredit. Perbankan biasanya menetapkan suku bunga kredit berdasarkan suku bunga yang berlaku di pasar uang yang di Indonesia berdasarkan sukubunga sertifikat Bank Indonesia (SBI). Penetapan suku bunga yang terlalu tinggi dapat menyebabkan minat konsumen (peminjam) menjadi berkurang. Sebaliknya penetapan bunga yang relatif rendah dapat menyebabkan bank mengalami kerugian. Dengan demikian pada umumnya bank menetapkan suku bunga berdasarkan suku bunga SBI, ditambah dengan biaya operasional bank (termasuk biaya resiko pinjaman) dan keuntungan bank yang ingin dicapai pada tahun tersebut. Semakin efisien operasionalisasi suatu bank maka suku bunga yang ditetapkan bisa menjadi semakin rendah. Disamping itu bank harus memperhitungkan suku bunga tabungan dan faktor keseimbangan dana likuid (finance to deposit ratio).

Berbeda dengan bank selama duapuluh tahun (sejak tahun 1986) terakhir, suku bunga perum pegadaian tidak pernah berubah yaitu sebesar 3,5% per bulan atau 42% per tahun. Tidak diketahui dengan pasti mengapa tingkat bunga perum pegadaian tidak mengikuti kondisi pasar uang (money market). Dari hasil pengamatan Siswiyo (1998) dikemukakan tiga alasan mengapa Perum Pegadaian menggunakan suku bunga yang bersifat statis tersebut yaitu : a) perum pegadaian lebih banyak menggunakan modal sendiri yang bersumber dari dana pemerintah (Departemen Keuangan) dengan target laba yang sudah dikalkulasi dengan patokan-patokan tertentu ; b) tingkat bunga sebesar itu masih dinilai layak bagi konsumen. Konsumen perum pegadaian adalah kelompok masyarakat yang menggunakan pinjamannya bukan hanya untuk tujuan produksi tetapi juga untuk tujuan konsumtif, sehingga jika ditetapkan tingkat bunga yang relatif rendah dikhawatirkan akan mendorong masyarakat untuk bersifat konsumtif. Walaupun diberikan kepada kelompok produktif (umumnya UMKM), maka tingkat bunga tersebut masih dinilai layak. Hal tersebut dikarenakan margin yang diperoleh kelompok ini (terutama pengusaha kecil dan pengusaha mikro relatif cukup tinggi yaitu antara 82,4% sampai dengan 426,8% per tahun dan ; c) Perum pegadaian melayani konsumen dalam jumlah yang relatif banyak dengan pinjaman yang kecil-kecil sehingga biaya operasional yang dibutuhkan relatif lebih besar dari perbankan.

Dari gambaran diatas dapat dikemukakan bahwa perbedaan yang signifikan antara perum pegadaian dengan bank juga terlihat dari aspek sasaran konsumennya. Dengan demikian untuk sementara dapat disimpulkan bahwa target sasaran dari perum pegadaian adalah masyarakat kelas menengah kebawah termasuk di dalamnya para pengusaha yang tergolong dalam kelompok UMKM. Kesimpulan yang demikian adalah sejalan dengan kenyataan yang diindikasikan dari tabel di atas yaitu jumlah nasabah perum pegadaian adalah jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah peminjam dari bank, sedangkan

jumlah dana yang dipinjamkan adalah jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah dana kredit yang dikucurkan oleh perbankan.

III. Keberhasilan dan Karakteristik Perum Pegadaian

Tabel 2 di bawah ini memperlihatkan kinerja perkreditan dari perum pegadaian selama 5 tahun terakhir :

Tabel 2. Kinerja Perum Pegadaian

| Tahun | Penyaluran Kredit | | Pengembalian *) | | Laba (Rp. miliar) |
|--------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|----------------------|
| | Nilai Rp. miliar | Nasabah (Orang) | Nilai Rp. miliar | Nasabah (Orang) | |
| 2002 | 2.438,87 | 1.896.450 | 2.393,47 | 1.861.789 | 449.879 |
| 2003 | 2.939,21 | 1.992.423 | 2.888.12 | 1.903.917 | 493.411 |
| 2004 | 3.267,85 | 2.111.370 | 3.104.98 | 2.100.429 | 661.998 |
| 2005 | 3.688,19 | 2.118.950 | 3.517.86 | 2.104.321 | 763.445 |
| 2006 | 3.721,84 | 2.322.441 | 3.608.91 | 2.309.664 | 801.88 |
| Jumlah | 16.055,96 | 10.441.634 | 15.513,34 | 10.279.510 | 3.170,615 |
| Rataan | 3.211,19 | 2.088.327 | 3.102,67 | 2.055.902 | 634.123 |

*) Pengembalian tidak termasuk bunga pinjaman dan hasil pelanggan agunan yang disita oleh perum pegadaian

Dari tabel di atas terlihat bahwa :

1. Besar kredit yang disalurkan oleh perum pegadaian per tahun rata-rata sebesar Rp. 3.211,19 milyar, atau lebih kurang lebih 2,61% dari kredit untuk UKM yang disalurkan oleh perbankan. Dilaksanakan oleh 130 bank-bank umum nasional dengan nilai pada tahun 2006 sebesar Rp. 123 miliar. Jumlah penyaluran oleh perum pegadaian ini lebih kurang sama dengan jumlah penyaluran dari dua bank nasional (jika rata-rata satu bank nasional menyalurkan kredit, Rp. 907,4 miliar).
2. Dari aspek jumlah peminjam, perum pegadaian dengan modal kerja rata-rata Rp. 1.534 milyar mampu memberikan pinjaman kepada 2.088.327 orang nasabah atau rata-rata kredit per nasabah hanya sebesar Rp. 374.559. Sedangkan perbankan menurut B.I. Dengan modal kerja rata-rata Rp. 3,876 miliar, hanya mampu memberikan pinjaman kepada 16,217 orang nasabah, atau rata-rata pinjaman per nasabah adalah sebesar Rp. 239 juta. Kecilnya (Rp. 374.559) pinjaman per nasabah dari perum pegadaian mengindikasikan bahwa nasabah perum pegadaian adalah benar-benar tergolong dalam kelompok pengusaha mikro dan pengusaha kecil. Sedangkan besarnya (Rp. 239 juta) pinjaman per nasabah dari perbankan menunjukkan bahwa hanya kelompok usaha besar yang mendapat kucuran dana dari perbankan. Walaupun ada kelompok usaha mikro dan usaha kecil yang ikut menikmati pinjaman dari perbankan maka jumlahnya relatif sedikit, atau dana disediakan relatif sangat sedikit.
3. Tunggakan kredit perum pegadaian sebesar 3,47% dari total pinjaman. Jumlah ini relatif lebih kecil dibandingkan dengan tunggakan kredit perbankan yang mencapai rata-rata Rp 4,19% dari dana yang disalurkan.

Kecilnya tunggakan kredit dari perum pegadaian mengindikasikan bahwa keinginan membayar dari nasabah cukup besar. Nasabah mendapatkan keuntungan dari usaha yang bermodalkan pinjaman dari perum pegadaian. Nasabah merasakan benar manfaat yang diperoleh dari pinjaman perum pegadaian.

Dengan memperhatikan keberhasilan perum pegadaian timbul beberapa pertanyaan antara lain: a) faktor-faktor apa yang sesungguhnya mempengaruhi keberhasilan lembaga tersebut dalam menyalurkan dana pinjaman untuk masyarakat; b) Apakah perum pegadaian layak menjadi lembaga perkreditan untuk mendukung komitmen pemberdayaan UMKM serta; c) Apakah diperlukan adanya lembaga perkreditan untuk UMKM (yang mengadopsi beberapa prinsip kerja dan karakter perum pegadaian sebagai lembaga perkreditan). Pertanyaan ini mungkin akan terjawab dengan memperhatikan beberapa prinsip dan karakter perum pegadaian yang berbeda dengan lembaga perkreditan formal lainnya.

1. Prinsip Kerja Perum Pegadaian

Menurut Pandu Suharto 1988, beberapa prinsip yang dianut perum pegadaian sebagai lembaga perkreditan rakyat (istilah yang dipakai sejak jaman kolonial) menurut Decker (1963) adalah sebagai berikut :

- a. Memberikan pelayanan yang mudah dan cepat untuk rakyat yang tidak berpendidikan atau berpendidikan rendah. Pada saat sebelum Kemerdekaan di tiap pegadaian disiapkan juru gadai. Juru gadai bertugas membantu nasabah untuk mendapatkan pinjaman, mulai dari pengisian formulir, sampai dengan menghitung uang yang dipinjam dari loket. Selain itu menjadi petugas tetap yang mendampingi kliennya dan jika perlu akan datang dari rumah ke rumah untuk mengingatkan nasabah atas pinjamannya;
- b. Menetapkan tingkat bunga berdasarkan kemampuan nasabah. Untuk itu, pegadaian setiap saat akan mengevaluasi kemampuan nasabah untuk membayar pinjamannya. Sekiranya nasabah dinilai mampu membayar pada tingkat bunga tertentu maka tingkat bunga tersebut akan dipertahankan atau bahkan mungkin ditingkatkan;
- c. Menetapkan batas pinjaman maksimal berdasarkan taksiran nilai jual maksimal agunan pada waktu batas akhir pembayaran. Jadi besar pinjaman bervariasi berdasarkan jangka waktu pinjaman. Semakin lama waktu pinjaman maka nilai maksimal pinjaman semakin kecil. Misalnya untuk satu tahun adalah 60% dari nilai agunan, sedangkan untuk tiga bulan biasanya mencapai 80% dari nilai agunan;
- d. Tidak membatasi tujuan penggunaan pinjaman atau nasabah bebas/boleh menggunakan pinjaman untuk tujuan apa saja;
- e. Pembangunan dan operasionalisasi pegadaian dikoordinasikan dengan pemerintah daerah, dan memperhatikan saran-saran dari pemerintah daerah.

2. Karakter Spesifik Perum Pegadaian Ditandai dengan :

- a. Kemudahan prosedur pinjaman

Hal ini merupakan salah satu faktor yang sangat besar pengaruhnya terhadap perolehan pangsa pasar perum pegadaian. Kecepatan perolehan kredit dari perum pegadaian nampak sulit tertandingi oleh berbagai lembaga perkreditan formal (kecuali oleh para pelepas uang/rentenir). Menurut Sumarto (2002), dalam memberikan pinjaman, sistem administrasi yang digunakan oleh perum pegadaian sangat sederhana, yaitu hanya mengisi formulir aplikasi dan menunjukkan identitas diri (KTP atau SIM). Prosedur yang sangat sederhana memungkinkan proses pemberian pinjaman dapat dilakukan dalam waktu yang relatif sangat cepat yaitu antara 8 sampai dengan 23 menit, dengan rata-rata 12,41 menit.

- b. Keragaman agunan
perum pegadaian menjadi lembaga paling favorit bagi kelompok orang berpenghasilan menengah kebawah. Lembaga ini tetap merupakan perusahaan yang berorientasi profit, yang diindikasikan dari diberlakukannya pendekatan keamanan kredit dalam bentuk agunan. Perbedaan perum pegadaian dengan lembaga-lembaga perkreditan formal lainnya dari aspek agunan adalah persyaratan agunan yang sedemikian sederhana (bukan hanya barang modal tetapi juga barang konsumsi) dari kain sarung, perabot rumah tangga, barang pecah belah, sampai perhiasan emas dan mobil.
- c. Fleksibelitas bunga dan pengembalian pinjaman
Dari aspek bunga, perum pegadaian juga menetapkan suku bunga yang relatif tinggi yaitu mencapai 1,75% per dua minggu, 3,5% per bulan atau 42% per tahun. Pembayaran bunga dapat dilakukan tidak harus bersamaan dengan pengembalian kredit (dapat membayar bunganya saja). Dengan membayar bunga waktu pengembalian dapat diperpanjang sehingga waktu pinjaman dapat terus diperpanjang jika nasabah dapat membayar bunga.
- d. Tidak menilai karakter Peminjam
Pegadaian tidak memperhatikan karakter peminjam dan kondisi perekonomian. Satu hal lagi yang paling spesifik dari lembaga ini adalah penggunaan pinjaman tidak terikat, atau pinjaman dapat digunakan untuk segala keperluan, termasuk untuk berjudi atau untuk biaya pernikahan.

IV. Penggunaan dan Manfaat Pinjaman Pegadaian bagi UMKM

Hasil Penelitian Afandi di Jabotabek terhadap dampak pinjaman permodalan untuk UMKM dari perum pegadaian di Jakarta Depok dan Bekasi, diperoleh gambaran kemanfaatan pinjaman dalam meningkatkan aset dan permodalan UMKM seperti pada Tabel 3.

Tabel 3. Aset dan Permodalan

| No | Propinsi | Rata-rata Pertambahan Total Aset Per tahun (Rp jt) | | | Rata-rata Pertambahan Modal (Rp Jt) | | |
|----|---------------|--|---------|-----------------|-------------------------------------|---------|-----------------|
| | | Sebelum | Sesudah | Pertambahan (%) | Sebelum | Sesudah | Pertambahan (%) |
| 1 | Jakarta Timur | 14,83 | 18,61 | 25,48 | 7,04 | 10,82 | 57,80 |
| 2 | Jakarta Barat | 11,41 | 14,74 | 29,18 | 5,28 | 8,61 | 69,66 |
| 3 | Jakarta Utara | 15,05 | 18,53 | 23,12 | 7,82 | 11,30 | 47,54 |

| | | | | | | | |
|---|---------------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|
| 4 | Depok | 8,48 | 11,97 | 41,17 | 5,86 | 9,35 | 65,11 |
| 5 | Bekasi | 22,30 | 25,85 | 15,91 | 10,45 | 14,00 | 33,97 |
| | Jumlah | 72,07 | 90,50 | 134,86 | 36,45 | 55,123 | 256,15 |
| | Rataan | 14,413 | 18,10 | 26,97 | 7,290 | 11,024 | 51,23 |

Sumber : Afandi (2000)

Dari data pada Tabel 3 ini dapat dikemukakan:

1. Rata-rata UMKM contoh tergolong dalam kelompok usaha mikro, dengan rata-rata kepemilikan aset sebelum menerima bantuan perkuatan sebesar Rp. 14,41 juta;
2. Dengan adanya bantuan pinjaman modal dari perum pegadaian, rata-rata aset UMKM meningkat sebesar Rp. 3,086 juta (26,97%). Peningkatan ini merupakan pengaruh langsung dari adanya pinjaman, yang terutama digunakan untuk modal kerja. Dengan perkataan lain peminjam belum mampu menginvestasikan sebagian laba yang diperolehnya untuk menambah aset dalam bentuk investasi. Hal ini dapat diterangkan dari dua sebab yaitu: a) para penerima pinjaman sebagian besar sudah mendapatkan pinjaman dari pihak ke tiga, sehingga sebagian laba dipergunakan untuk menutupi pinjaman tersebut, b) sebagian peminjam lainnya mempersiapkan kelebihan laba yang diperoleh untuk digunakan membayar pinjaman dari program perkuatan walaupun mungkin belum jatuh tempo;
3. Dari adanya pinjaman dari perum pegadaian, modal UMKM bertambah rata-rata sebesar Rp. 3,530 juta atau 51,23%. Tambahan modal ini relatif belum mencukupi untuk menutup kebutuhan modal UMKM yang selama ini sebagian berasal dari pinjaman pihak ke tiga.

Lebih lanjut kinerja UMKM ditinjau dari aspek volume usaha serta laba sebelum dan sesudah menerima pinjaman modal dari perum pegadaian diperlihatkan pada Tabel 4. Dari Tabel 4 di bawah ini dapat dikemukakan:

1. Sejalan dengan adanya penambahan modal, omset UMKM juga meningkat dari rata-rata Rp. 44,429 juta, menjadi Rp. 53,489 juta, atau rata-rata bertambah sebesar Rp. 9,060 juta (20,91%). Pertambahan ini nampaknya masih lebih kecil dari tambahan modal yang diterima UMKM yang rata-rata mencapai 51,23%. Kondisi ini dapat menimbulkan pertanyaan apakah produk UMKM selama ini sudah mencapai batas tertinggi sehingga tambahan modal tidak banyak lagi mempengaruhi pertumbuhan omset usahanya;
2. Selain mempengaruhi pertumbuhan omset usaha, meningkatnya modal UMKM juga mempengaruhi pertumbuhan laba yang diterima UKM. Laba UMKM meningkat dari rata-rata Rp. 10,495 juta, menjadi Rp. 13,436 juta per tahun, atau bertambah Rp. 2.941 juta (27,68%). Persentase pertumbuhan laba ini juga masih lebih kecil dibandingkan dengan persentase pertumbuhan modal yang mencapai 51,23%. Namun demikian adanya tambahan modal ini cukup memberikan dampak positif terhadap peningkatan pendapatan (laba) UMKM;
3. Dengan memperhatikan pertumbuhan omset dan laba, belum terlihat adanya indikasi bahwa pertumbuhan modal telah dapat menekan biaya produksi misalnya bahan baku, sehingga meningkatnya laba tidak lebih besar dari peningkatan modal;

4. Dari kondisi pada butir a sampai dengan butir c di atas dapat dikemukakan bahwa pinjaman yang diberikan jumlahnya relatif kecil. Pinjaman belum mencukupi bagi UMKM untuk dapat mencapai skala ekonomi (economic of scale), yang memungkinkan terjadinya peningkatan efisiensi produksi. Disamping itu penambahan modal belum mampu meningkatkan bargaining UMKM dalam pasar, baik di pasar input (pengadaan bahan baku) maupun di pasar outputnya (pemasaran produknya).

V. Kesimpulan dan Saran

1. Sebagian besar (61,34%) modal usaha mikro adalah modal sendiri, yang jumlahnya sangat kecil berkisar antara Rp. 50 ribu sampai dengan Rp. 290 ribu. Sebagian besar modal pinjaman yang digunakan oleh para pengusaha mikro ini berasal dari perorangan (umumnya rentenir). Peranan bank dalam memberikan kredit kepada para pengusaha mikro hampir tidak ada. (0,73%). Peranan perum pegadaian juga masih sedikit (5,68%) karena pengusaha mikro umumnya tidak memiliki agunan.
2. Pada kelompok pengusaha kecil, sebagian besar masih menggunakan modal sendiri, walaupun proporsinya lebih sedikit dibandingkan dengan pengusaha mikro. Kelompok usaha kecil lebih mengandalkan pinjaman dari perorangan (rentenir), dengan suku bunga yang relatif sangat tinggi. Bagi kelompok ini perum pegadaian menjadi lembaga perkreditan yang paling diminati meskipun terkendala oleh unsur agunan.
3. Bagi pengusaha menengah yang sudah lebih terbiasa berhubungan dengan perbankan dan memerlukan dana yang relatif besar, perum pegadaian bukan merupakan tempat yang tepat untuk mendapatkan pinjaman modal. Disamping besarnya jumlah pinjaman yang diperlukan, suku bunga perum pegadaian juga tidak layak dengan bidang usaha mereka.
4. Ada persamaan dan perbedaan nyata antara perum pegadaian dan perbankan. Persamaan prinsip yang sangat nyata adalah kedua bentuk lembaga keuangan tersebut berorientasi pada profit, dengan mengedepankan unsur keamanan dana yang dipinjamkan melalui prinsip kehati-hatian. Perbedaan nyata terlihat dalam hal penilaian terhadap karakter peminjam, pemilikan kapital dan tujuan penggunaan pinjaman. Bagi perum pegadaian ketiga aspek tersebut tidak diperhatikan, sedangkan dalam operasional pelaksanaan usaha perbankan ketiga aspek tersebut menjadi unsur penilaian yang secara signifikan.
5. Dengan adanya bantuan pinjaman modal dari perum pegadaian, rata-rata aset UMKM meningkat 26,97%, tetapi dengan peningkatan tersebut UMKM belum mampu menambah aset dalam bentuk investasi. Hal tersebut dikarenakan berbagai hal yang menyangkut latar belakang keuangan UMKM. Demikian juga modal UMKM rata-rata sebesar 51,23%. Peningkatan jumlah modal ini juga belum mencukupi untuk menutup kebutuhan modal UMKM yang selama ini sebagian berasal dari pinjaman pihak ke tiga.
6. Omset UMKM juga meningkat dari rata-rata 20,91%, peningkatan ini nampaknya masih lebih kecil dari tambahan modal yang diterima UMKM. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan apakah produk UKM selama ini

- sudah mencapai batas tertinggi sehingga tambahan modal tidak banyak lagi mempengaruhi pertumbuhan omset usahanya.
7. Laba UMKM meningkat dari rata-rata 27,68%. Pertambahan laba ini masih lebih kecil dibandingkan dengan pertambahan modal yang mencapai 51,23%.
 8. Dari kondisi pada butir 5 sampai dengan butir 7 di atas dapat dikemukakan bahwa pinjaman yang diberikan jumlahnya relatif kecil, sehingga belum mencukupi bagi UMKM untuk dapat mencapai skala ekonomi (economic of scale), yang memungkinkan terjadinya peningkatan efisiensi produksi.
 9. Untuk sementara dapat disimpulkan bahwa target sasaran dari perum pegadaian adalah masyarakat kelas menengah kebawah termasuk di dalamnya para pengusaha yang tergolong dalam kelompok UMKM. Kesimpulan yang demikian adalah sejalan dengan kenyataan jumlah nasabah yang UMKM untuk perum pegadaian adalah jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah peminjam dari bank. Sedangkan jumlah dana yang dipinjamkan adalah jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah dana kredit yang dikucurkan oleh perbankan. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa beberapa prinsip perum pegadaian seperti kemudahan dalam mendapatkan kredit dapat diadopsi dalam membangun Sistem Kelembagaan Permodalan UMKM.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonymus, (2007). *Laporan Tahunan Perkembangan Usaha Perum Pegadaian*. Website. Perum Pegadaian. Jakarta.
- , (2006). *Kajian Pemanfaatan Bantuan Perkuatan untuk Usaha Mikro Usaha Kecil dan Usaha Menengah*. Deputi Bidang Pengkajian Sumberdaya Koperasi dan UKM Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Jakarta.
- Pandu Suharto, (1988). *Sejarah Lembaga Perkreditan di Indonesia*. Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia (LPPI). Jakarta.
- Siswoyo, (2001). *Evaluasi Peran Perum Pegadaian dalam rangka Ikut Mendukung Program Pemberdayaan Masyarakat Miskin (Thesis)*. Jurusan Ekonomi Pembangunan Fakultas Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung. Bandung.
- Teuku Syarif, (1992). *Program Perkreditan Pemerintah dan Konsepsi Ideal Perkreditan Bagi kelompok Miskin*. Jakarta.
- Wiryan, (2002). *Kendala dan Keberhasilan Perum Pegadaian dalam Membantu Perekonomian Kelompok Masyarakat Miskin*. Harian Republika tanggal 12 Nopember 2002. Jakarta.