

MODEL PERKREDITAN DAN KOMITMEN BANK DALAM MENDUKUNG PEMBERDAYAAN UMKM

Jannes Situmorang^{*)}

Abstrak

Lembaga perkreditan formal terutama bank, merupakan sumber permodalan bagi dunia usaha yang mengikuti hukum-hukum ekonomi. Dalam pasar uang perilaku kedua pihak sangat dipengaruhi oleh kesalingpercayaan. Realita dan fakta menunjukkan kelompok UMKM sangat sulit untuk mendapatkan pinjaman dari bank-bank umum. Kondisi ini dikarenakan ganjalan struktural berupa persyaratan yang harus dipenuhi. Ironisnya kendala timbul dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kesediaan perbankan untuk mendukung pelaksanaan program Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan salah satu bukti bahwa perbankan sesungguhnya berkomitmen untuk mendukung pemberdayaan UMKM dan Koperasi. Komitmen tersebut merupakan hal yang wajar karena perbankan sebagai perusahaan yang berorientasi profit menginginkan kerja sama dengan semua pihak berdasarkan prinsip saling menguntungkan. Program KUR juga membuktikan bahwa kendala hubungan antara UMKM dan perbankan dapat diatasi, jika stakeholder lainnya terutama pemerintah memiliki komitmen yang kuat untuk memberdayakan UMKM. Komitmen tersebut dapat dioperasionalkan dalam bentuk model-model perkreditan dengan pendekatan, pola pelaksanaan dan indikator yang sesuai dengan tujuan akhir program yaitu memberdayakan UMKM dalam rangka mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran, sekaligus mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya nasional.

Komitmen, model perkreditan, tujuan pemberdayaan UMKM

I. Pendahuluan

Dalam kegamangan sebagian besar kelompok usaha mikro kecil menengah (UMKM), untuk mendapatkan bantuan permodalan dari lembaga-lembaga perkreditan formal, tanggal 5 Nopember yang lalu Presiden SBY meresmikan pelaksanaan program Kredit Usaha Rakyat (KUR). Kebijakan ini tentunya merupakan angin segar yang sudah lama ditunggu oleh kalangan tersebut. Kelompok terpinggirkan khususnya usaha mikro dan usaha kecil, yang menjadi penopang utama dunia usaha dalam penyerapan tenaga kerja ini mungkin bisa berharap bahwa mereka akan terhindar dari kendala aturan-aturan perbankan yang tidak memungkinkan bagi mereka untuk mendapatkan pinjaman modal dari lembaga keuangan formal (LKF). Harapan tersebut memang cukup realistis, karena dalam program KUR pemerintah telah menipiskan uang (yang berasal dari APBN) sebesar Rp. 1,4 triliun pada lembaga lembaga penjaminan, dengan harapan bank-bank nasional yang dilibatkan dalam program tersebut akan mampu memberikan pinjaman kepada UMKM sampai dengan Rp. 14 triliun (Geering Ratio sepuluh kali).

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

Menurut Suarja (2007), program KUR khusus ditujukan untuk memperkuat permodalan kelompok UMKM. Program yang didukung oleh enam bank umum (BRI, BNI, BTN, Bank Mandiri, Bank Syariah Mandiri dan Bukopin) serta dua perusahaan penjaminan (Perum Sarana Pengembangan Usaha dan P.T. Asuransi Kredit Indonesia) ini, dalam waktu tiga tahun kedepan. Kebijakan ini jelas memberikan gambaran kongkrit tentang keseriusan pemerintah untuk memberdayakan UMKM dalam rangka mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran, yang dikhawatirkan akan semakin membesar dengan naiknya harga minyak dunia.

Dasar pemikiran dalam merencanakan program tersebut memang cukup cemerlang yaitu didasarkan pada realita bahwa salah satu faktor yang selama ini menjadi kendala bagi UMKM dan koperasi untuk mendapatkan pinjaman modal dari perbankan atau LKF lainnya adalah ketiadaan atau keterbatasan agunan. Konsepsi risk sharing (pembagian resiko) yang digunakan dalam program ini memang cukup meyakinkan karena akan dapat mengeleminasi ketentuan kredit dari bank-bank umum yang oleh UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan diharuskan menetapkan besar agunan minimal adalah 120% dari jumlah pinjaman. Yang menjadi pertanyaan dalam hal ini adalah kecilnya sharing resiko pemerintah serta tidak jelasnya konsepsi risk sharing diantara unsur pendukung program tersebut (Pemerintah, Lembaga Penjaminan dan Perbankan).

Komitmen pihak-pihak yang dilibatkan dalam program-program KUR memang dapat dijadikan contoh untuk membangun suatu sistem perkreditan yang efektif bagi kelompok UMKM. Namun rasanya terlalu dini jika dikatakan bahwa program tersebut memiliki prospek yang menjanjikan dalam upaya pemberdayaan UMKM. Lebih lanjut Suarja (2007) mengatakan bahwa sama halnya dengan peluncuran berbagai program pemerintah dibidang perkreditan untuk kelompok miskin sebelumnya, sekarang inipun sebagian besar kelompok UMKM menunggu apakah mereka akan tersentuh oleh kebijakan pemerintah yang sangat memberikan harapan untuk memperbaiki kemampuan permodalannya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan mereka. Harapan tersebut mungkin bisa terwujud jika dan hanya jika, komitmen para stakeholder bukan lagi statement kosong yang hanya bisa dirasakan sebatas issue tersebut diglontorkan dan akan bersamaan waktu. Namun demikian konsepsi dasar yang terkandung dalam program KUR (Risk Sharing Antar Stakeholder) merupakan potensi yang sangat mungkin untuk dikembangkan dalam upaya meningkatkan akses UMKM terhadap pinjaman modal dari lembaga-lembaga keuangan formal.

II. Komitmen Bank dan Model Kredit untuk UMKM dan Koperasi

Lembaga perkreditan formal merupakan sumber permodalan bagi dunia usaha yang mengikuti hukum-hukum ekonomi. Operasional pemberian kredit oleh LKF merupakan pasar modal yang bersifat terbuka. Dengan asumsi faktor-faktor lain bersifat ceteris paribus, maka harga dalam pasar uang (money market) adalah bunga kredit (*rate interest*), yang ditentukan oleh demand dan suplai uang (teori pasar). Namun demikian berbeda dengan bentuk-bentuk pasar lainnya, dalam pasar uang perilaku kedua pihak yang saling membutuhkan yaitu konsumen sebagai debitur dan LKM sebagai kreditor, sangat dipengaruhi oleh kesalingpercayaan.

Oleh sebab itu kepercayaan antara kedua belah pihak menjadi faktor yang tidak bisa diabaikan (dianggap *ceteris paribus*). Hal tersebut disebabkan unsur kepercayaan dari kedua belah pihak, menjadi jaminan berjalan tidaknya mekanisme pasar (Muna 1986). Selama ini tentunya sebagian besar UMKM sulit untuk meminjam uang dari perbankan. Hal ini merupakan contoh besarnya pengaruh-pengaruh faktor saling percaya antara kedua pihak yang berbisnis.

Syarif dan Suarja (2007) mengatakan bahwa untuk menjembatani saling kepercayaan diantara kedua unsur yang terlibat dalam masalah perkreditan, pemerintah telah memberikan jaminan bagi produsen (LKF yang diorganisir oleh Bank Indonesia), melalui ijin operasi LKF tersebut. Lalu bagaimana dengan pihak konsumen yang tidak mendapat jaminan dari pemerintah? Dalam hal ini pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan, terutama dalam bentuk UU Perbankan (terakhir UU Nomor 10 Tahun 1998), dan berbagai kebijakan moneter lainnya yang memungkinkan masyarakat dapat mengambil pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan formal. Yang perlu diperhatikan atau dikaji dalam hal ini adalah seberapa jauh pemerintah telah mengeluarkan kebijakan moneter yang menjamin bahwa semua warga negara (terutama UMKM), dapat memanfaatkan pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan formal (khususnya) bank, baik untuk keperluan konsumsi maupun keperluan produksi.

Syarif (1990) berpendapat bahwa realita dan fakta menunjukkan keadaan sebagian besar rakyat Indonesia khususnya kelompok UMKM sangat sulit untuk mendapatkan pinjaman dari bank-bank umum. Kondisi ini dikarenakan ganjalan struktural berupa persyaratan yang harus dipenuhi oleh debitur. Ironisnya kendala itu sendiri timbul dari peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mensyaratkan bank dalam memberikan kredit mengikuti prinsip kehati-hatian atau ketentuan keamanan kredit. Prinsip tersebut dalam dunia perbankan yang dikenal dengan sebutan *The Five C of Credit*. Kelima persyaratan kredit dimaksud adalah *Character* (performa dari peminjam), *Capital* (pemilikan aset), *Collateral* (agunan), *Capacity of repayment* (kemampuan membayar) dan *Condition of economics* (kondisi perekonomian). Tiga dari lima ketentuan tersebut sangat sulit atau tidak mungkin dipenuhi oleh mereka yang tergolong UMKM yaitu :

1. *Character*. Sebagian besar UMKM terutama pengusaha mikro jarang berhubungan dengan perbankan, sehingga karakter mereka tidak dikenal oleh pihak perbankan;
2. *Capital*. UMKM terutama pengusaha mikro dan kecil pada umumnya memiliki aset dalam jumlah kecil sehingga dinilai tidak layak untuk mendapatkan kredit dari perbankan;
3. *Collateral*. Oleh karena aset yang dimiliki relatif kecil maka agunan yang dapat disediakan juga relatif kecil atau tidak ada sama sekali.

Di samping ketidaklayakan UMKM untuk dapat memperoleh kredit dari LKF karena kondisi UMKM sendiri, dari pihak perbankan sebagai perusahaan yang berorientasi pada profit, hubungan dengan UMKM dinilai tidak layak karena jumlah kredit yang dapat diberikan kepada UMKM relatif kecil dengan jumlah UMKM yang sangat banyak. Oleh sebab untuk mengatasi kedua kendala tersebut di atas (dari aspek UMKM dan aspek

perbankan), maka model perkreditan sejenis KUR yang memberikan legalitas (karakter), dan jaminan oleh pemerintah mungkin dapat mengatasi masalah kesulitan permodalan yang dihadapi oleh UMKM

Dalam kaitannya dengan eliminasi, kendala yang dihadapi oleh UMKM, Suarja (2007) berpendapat bahwa dengan model perkreditan seperti KUR dikhususkan bagi UMKM karakter/character bukan menjadi masalah penting lagi karena berbagai unsur legalitas dan profesionalisme sudah teratasi. Karakter UMKM idealnya sudah terlihat dari legalitas UMKM yang terdaftar baik di Dinas Perdagangan (dengan SIUP) ataupun untuk usaha mikro di Dinas Koperasi dan UKM. Dalam hal ini dunia usaha oleh pemerintah dengan pengelompokan berdasarkan pemilikan aset dan omset (mikro, kecil menengah dan besar) tersebut idealnya membawa konsekuensi bahwa semakin lemahnya suatu kelompok usaha akan semakin besar pula prioritas pembinaan yang diberikan oleh para stakeholder kepada mereka. Komitmen pemerintah memang sudah terlihat dari dikeluarkannya berbagai kebijakan yang secara prinsip telah memberikan peluang yang cukup besar bagi kelompok yang masih lemah (usaha mikro dan usaha kecil) seperti kebijakan yang mengharuskan bank-bank komersial untuk mengalokasikan 20% dari kredit yang dikucurkan untuk UMKM. Yang jadi permasalahan adalah kebijakan dasar tersebut belum diikuti dengan kebijakan operasional di lapangan yaitu peraturan perbankan yang masih mengikuti prinsip-prinsip kehati-hatian dan keamanan likuiditas bank (The Five C of Credit). Kondisi yang demikian menyebabkan komitmen dan kebijakan makro yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak mau atau tidak bisa dioperasionalkan dengan baik oleh bank-bank komersial. Untuk memenuhi ketentuan 20% penyaluran kredit ini bank-bank komersial mencari jalan pintas yang lebih pantas dan lebih aman yang menyalurkan kredit dalam jumlah kecil-kecil dengan berbagai cara seperti melalui leasing pembelian barang-barang konsumtif (sepeda motor, barang elektronik, perabot rumah tangga dll), melalui BPR, melalui koperasi-koperasi siluman, bahkan dengan mengeluarkan kartu kredit.

Kesediaan bank untuk mendukung pelaksanaan program Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan salah satu bukti bahwa KUR pihak perbankan sesungguhnya berkomitmen untuk mendukung pemberdayaan UMKM. Komitmen tersebut merupakan hal yang wajar karena perbankan juga sebagai perusahaan yang berorientasi profit menginginkan kerja sama dengan semua pihak berdasarkan prinsip saling menguntungkan. Kurangnya komitmen perbankan selama ini dikarenakan adanya kendala struktural yang kesemuanya bersumber pada UU Perbankan.

Diluncurkannya KUR untuk UMKM disamping merupakan harapan baru bagi kalangan UMKM juga merupakan pendekatan baru dalam model penyaluran kredit bagi kelompok yang dinilai marginal ini. Harapan baru karena jumlah dana yang diproyeksikan senilai Rp. 14 triliun relatif cukup besar. Sedangkan dari aspek model perkreditan adanya sharing pemerintah dalam program tersebut mengindikasikan kepedulian pemerintah dalam melihat realita bahwa kolateral merupakan salah satu faktor yang menjadi kendala bagi UMKM untuk dapat mengakses pinjaman modal dari bank komersial. Namun di sini sekali lagi mungkin kelompok yang selama ini terpinggirkan dalam mengakses modal dari perbankan tersebut harus

kecewa, karena jumlah Rp. 14 triliun adalah proyeksi total dana (kumulatif) yang dapat dipinjamkan oleh bank selama tiga tahun kedepan, dengan asumsi Geering Ratio sampai dengan 10 (sepuluh) kali. Model kredit inipun tentunya tidak dapat dinikmati oleh semua UMKM yang ada di Indonesia, karena : a) Apakah bank-bank komersial yang ditunjuk oleh pemerintah sudah menyiapkan dana sebesar itu, dengan jaminan pemerintah hanya sebesar 10% saja; b) Apakah sistem kelembagaan dari program tersebut sudah ditata secara profesional dan proporsional sesuai dengan fungsi dari tiap unsur yang terlibat di dalamnya, baik dari aspek sektoral maupun kedaerahan; c) Apakah indikator keberhasilan program tersebut sudah ditetapkan secara proporsional sesuai dengan tujuan akhir program yaitu memberdayakan UMKM dalam rangka mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran, serta; d) Siapa yang menjadi eksekutor kredit, dan siapa yang mengawasi pelaksanaan program tersebut, terutama yang berkaitan dengan ketepatan sasaran pemberian kredit.

Di samping masalah-masalah di atas, Suarja 2007 juga mempertanyakan beberapa hal yang menyangkut efektifitas program kredit usaha rakyat yaitu target Rp. 14 triliun memang nampaknya cukup besar, tetapi dengan melihat jumlah UMKM yang ada di Indonesia sekarang ini yang sangat besar mencapai 48 juta orang, maka lebih dari sembilan puluh persen UMKM harus bersiap untuk kecewa, karena untuk masa tiga tahun ini mereka belum tersentuh durian runtuh tersebut. Sebagai ilustrasi, hasil kajian Deputy Bidang Pengkajian Sumberdaya UKMK tahun 2006, yang menginformasikan bahwa dari jumlah 48 juta unit usaha tersebut 87,6% mengharapkan adanya bantuan kredit dari pemerintah dengan bunga komersial seperti KUR. Hasil kalkulasi kasar menunjukkan bahwa untuk 87,52% UMKM yang bisa dinilai profesional ini (bukan UMKM pengemis) saja, jumlahnya sudah mencapai 42,73 juta unit usaha. Lebih lanjut Suarja mengemukakan bahwa rata-rata kebutuhan modal yang diperlukan oleh UMKM adalah sebesar 3,6 juta. Dengan asumsi tidak ada kejenuhan pada bidang-bidang usaha yang sekarang dilakukan oleh UMKM, ataupun tidak ada barang substitusi yang menjadi pesaing produk UMKM tersebut, maka dana yang dibutuhkan untuk usaha UMKM akan mencapai Rp. 153 triliun. Jumlah ini akan menjadi lebih besar lagi jika terjadi kejenuhan pasar sehingga UMKM harus mencari jenis usaha yang mungkin saja memerlukan biaya investasi yang lebih besar. Dengan perkataan lain target penyaluran dana untuk perkuatan UMKM sebesar Rp. 14 triliun tersebut, belum mencapai 10% persen dari kebutuhan modal untuk menghidupkan semua UMKM yang ada di Indonesia.

Kembali pada masalah pencarian pendekatan model perkreditan yang efektif dalam rangka pemberdayaan UMKM, Yunus dalam Suarja dkk (2006) berpendapat bahwa orang miskin tidak ingin dikasihani tetapi berikanlah kesempatan kepada mereka, karena mereka lebih tahu apa yang harus dikerjakannya. Sejalan dengan pendapat Muhammad Yunus tersebut, Syarif (2002) berpendapat bahwa dogma yang masih ada sampai sekarang ini dan masih melekat pada berbagai program perkreditan dari pemerintah adalah bahwa "kredit untuk UMKM harus bersubsidi". Kenyataan ini bertentangan dengan hasil pengamatan Deputy Bidang Pengkajian Sumberdaya UKMK (2006) yang menemukan fakta di lapang bahwa lebih dari 87% UMKM menyatakan mampu membayar kredit

komersial dengan tingkat bunga antara 2% sampai dengan 4% per bulan atau 24% sampai dengan 40% per tahun. Temuan ini juga didukung oleh temuan lainnya dari kajian tersebut yang menginformasikan bahwa rata-rata margin yang diperoleh UMKM per tahun mencapai lebih dari 67%. Dengan demikian bunga komersial berada pada kisaran 21% sampai dengan 42% per tahun seperti Perum Pegadaian tidaklah menjadi kendala bagi mereka untuk mengkonsumsi kredit komersial.

Berbeda dengan temuan-temuan di atas, Bank Indonesia (BI) tahun 2004 mengemukakan bahwa kelompok UMKM memang tidak atau kurang berminat untuk memperoleh bantuan dana dari perbankan. Hanya 32% dari mereka yang masuk dalam kelompok usaha mikro dan usaha kecil yang menyatakan memerlukan bantuan modal dari pinjaman bank dan hanya 76% dari 32% yang membutuhkannya menyatakan pernah meminta pinjaman kredit dari perbankan. Hal ini adalah sangat kontroversial dibandingkan dengan kenyataan di lapangan yang antara lain pernah dikemukakan oleh Sondakh, Hafiz dan Mubyarto tahun 1987, bahwa kebutuhan kredit (*demand of credit*) di lingkungan usaha kecil dan mikro di pedesaan adalah sangat besar, mencapai 97,8%. Ironisnya 67% dari kebutuhan kredit usaha mikro dan usaha kecil tersebut didapatkan dari pinjaman para pelepas uang (rentenir). Dari sini timbul pameo bahwa “rentenir bukan lintah darat tetapi “malaikat penolong” yang memberikan kehidupan perekonomian masyarakat kecil terutama di pedesaan”.

Memang banyak orang tidak dapat mengerti dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Bank Indonesia (BI) tersebut, tetapi mungkin saja metoda dan asumsi yang digunakan oleh BI tidak sama dengan yang dilakukan para peneliti lainnya, terutama dalam melihat sebab-sebab keengganan UMKM berhubungan dengan perbankan. Dalam hal ini Hafidz dan Sondakh (1987) dari hasil penelitiannya di 27 propinsi di Indonesia secara tegas menyatakan bahwa kelompok miskin memerlukan bantuan pinjaman modal. Bank komersial tidak dapat dijadikan sandaran oleh kelompok miskin karena kelompok ini tidak akan mampu memenuhi persyaratan yang diminta oleh pihak bank (*The Five C of Credit*). Hal ini juga telah dikemukakan oleh Yunus (2002) bahwa “Bank komersial mengharuskan adanya jaminan dan berbagai persyaratan administratif lainnya, yang tidak mungkin dipenuhi oleh mereka (kaum miskin). Untuk membantu rakyat miskin seharusnya stakeholder mengetahui apa-apa ”Yang sangat diperlukan, adalah bagaimana menghubungkan pekerjaan yang mereka lakukan dengan ketersediaan modal agar memungkinkan kelompok ini meningkatkan kemampuan ekonomi mereka, dan memperoleh sumber pendapatan”. Disini sebenarnya peran pemerintah berlaku adil untuk berpihak kepada kelompok masyarakat yang jumlahnya paling banyak (UMKM), tetapi keberpihakan tersebut sampai sekarang belum sepenuhnya dapat dioperasionalkan.

Yunus sebagai pendiri dari Grameen Bank di Bangladesh yang nyata-nyata sukses mengangkat lebih dari seratus juta orang miskin di dunia menyatakan bahwa, masyarakat miskin memiliki kemampuan untuk menciptakan kekayaan sama seperti orang lain. Akses pada kredit memberikan mereka kesempatan untuk keluar dari perangkap lemahnya permodalan yang menjebak mereka dalam lingkaran setan kemiskinan (*The*

Vicious Circle of Poverty). Berikan kesempatan kepada mereka untuk mencoba kemampuannya dan menciptakan kekayaan dalam jumlah besar. Dengan pinjaman kredit, pelanggan (orang miskin) dapat menciptakan lapangan kerja sendiri, dan kebanyakan juga dapat mempekerjakan seluruh keluarganya atau orang lain (mengurangi peangguran).

Hasil kajian Deputi Bidang Pengkajian Sumberdaya UKM dan Koperasi Kementerian Negara Koperasi dan UKM tahun 2006, juga memperlihatkan bahwa permintaan kredit (*demand of credit*) dari kalangan UMKM relatif cukup besar. Dari hasil kajian di lima propinsi (Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Bali, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Selatan), diketahui bahwa 87,4% dari UMKM sangat mengharapkan adanya pinjaman modal dari lembaga perkreditan formal (terutama perbankan), dengan tingkat bunga komersial dan hanya 8,71% yang mengharapkan pinjaman dari pemerintah dengan bunga bersubsidi. Sedangkan sisanya yang tidak mengharapkan pinjaman karena berbagai alasan hanya 3,89%. Dari aspek sumber permodalan ternyata 76,1% UMKM mendapatkan modal berupa pinjaman dari pelepas uang dengan bunga yang relatif tinggi, yaitu antara 5% sampai dengan 40% per bulan, atau 60% sampai dengan 480% per tahun. Hanya 11,8% yang mendapatkan pinjaman modal dari lembaga perkreditan formal termasuk yang bersumber dari program-program pemerintah. Sisanya adalah mereka yang mendapat pinjaman dari sumber sumber lain.

Data di atas menunjukkan adanya kecenderungan bahwa kredit yang disalurkan oleh lembaga perkreditan formal untuk UMKM ternyata masih kurang dari 20%, bahkan kurang dari 14% seperti yang dilaporkan oleh BI. Kecenderungan ini juga mengindikasikan bahwa untuk membuka peluang kerja baru dalam rangka mengurangi kemiskinan sebetulnya terhambat oleh masalah struktural yang seharusnya dapat teratasi melalui rekonstruksi konstitusional (terutama yang menyangkut peraturan perundang-undangan yang mengatur alokasi sumberdaya nasional seperti UU Perbankan dan UU Pertanahan), yaitu pemberian kesempatan yang lebih luas kepada kelompok yang terpinggirkan tersebut (UMKM dan para penganggur), untuk dapat memanfaatkan potensi pembangunan secara lebih adil. Peningkatan pangsa kredit untuk UMKM merupakan cermin adanya keadilan ekonomi, yang salah satunya ditunjukkan oleh keadilan dalam pendistribusian kredit perbankan.

III. Pendekatan Stategis Model Perkreditan UMKM dan Koperasi

Dalam pembicaraan masalah pinjaman untuk kelompok miskin (termasuk sebagian besar UMKM) dan kebijakan pemerintah, Stukey 1995 juga mengungkapkan bahwa yang banyak terlihat dalam mengurangi kemiskinan di negara-negara berkembang, adalah pemerintah sering kali melupakan potensi yang ada pada kelompok miskin tersebut. Sebagian besar program kredit mikro yang bersumber dari pemerintah dilaksanakan berdasarkan pendekatan sektoral dengan memasukkan unsur subsidi bunga. Hal ini juga jelas bertentangan dengan Hukum Bunga Besi Gonzalaes, yang menyatakan bahwa yang ringan-ringan akan melayang di atas, sedangkan yang berat-berat akan jatuh ke bawah. Menurut Hafiz (1988) konsepsi perkreditan yang demikian sepertinya hanya merupakan obat penghilang

rasa sakit (*analgesic*), yang tidak pernah menghilangkan penyakitnya dan jika dipakai terlalu lama malah bisa menimbulkan penyakit lain. Gopar. A. Helmawi (2006) malah mengatakan kebijakan kredit masal bersubsidi merupakan *moral hazard* (pengeroposan moral), yang cepat atau lambat dapat berdampak negatif bagi para peminjamnya, maupun pemerintah yang merancang dan melaksanakan program tersebut. Hal ini antara lain terlihat dari banyaknya jumlah peminjam kredit KUT yang sekarang terjerat hutang dari program yang juga dilaksanakan oleh Departemen Koperasi dan UMKM pada awal masa reformasi beberapa tahun yang lalu.

Beberapa indikator kelemahan dan ketidakberhasilan kredit mikro bersubsidi juga pernah dikemukakan oleh Syarif (1992) antara lain: a) Penetapan tujuan penggunaan di tingkat makro (pusat) yang dilaksanakan di tingkat mikro (regional), menyebabkan timbulnya bias dalam pendistribusian kredit. Akibatnya banyak alokasi kredit yang jatuh pada perorangan, kelompok atau daerah, yang tidak potensial. Sebaliknya para peminjam perorangan, kelompok atau daerah yang berpotensi besar untuk memanfaatkan sumberdaya tersebut, malah tidak mendapatkannya; b) Pagu kredit yang ditetapkan secara agregat dalam jumlah tertentu menyebabkan terbatas kesempatan bagi peminjam untuk menyesuaikan kebutuhan dengan jumlah kredit yang diterima, sedangkan di lokasi lain, orang atau kelompok lain mungkin terjadi kelebihan pinjaman, yang menyebabkan terjadinya pemborosan dalam penggunaan pinjaman; c) Subsidi bunga dapat mengundang kelompok yang bukan pengusaha menjadi target sasaran untuk ikut menikmati pinjaman tersebut dan; d) Persyaratan ketat yang ditetapkan dapat menjadi kendala bagi kelompok potensial yaitu masyarakat miskin yang berpengetahuan rendah, untuk mendapatkan kredit tersebut.

Disamping adanya berbagai kelemahan dalam merancang kredit mikro dari pemerintah di banyak negara berkembang seperti dikemukakan di atas Syarif (2006) juga berpendapat bahwa dalam menyusun suatu program perkreditan, perlu dirancang lebih dulu Key Performance Indicator keberhasilan program-program tersebut secara proporsional sesuai dengan sasaran akhir dari program yang bersangkutan. Informasi tentang kemampuan penyaluran baik dari aspek jumlah peminjam dan atau dari jumlah dana yang disalurkan, serta keberhasilan pengembaliannya saja tentunya tidak cukup untuk menilai keberhasilan suatu program perkreditan. Sesuai dengan output yang akan dicapai yaitu mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran, idealnya untuk menilai keberhasilan program tersebut harus dilakukan secara komprehensif, dengan memperhatikan banyak faktor, baik faktor output maupun faktor inputnya. Kalau pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran yang ingin dijadikan output akhir, maka ada tujuan antara yang juga perlu dikaji lebih dulu yaitu: a) Apakah sasaran program sudah dicapai dengan baik (tepat sasaran), yaitu penerima kredit adalah benar-benar orang yang memerlukan dan memiliki potensi untuk menggunakan kredit tersebut secara baik; b) Apakah yang bersangkutan benar-benar telah menggunakan kredit yang diterima untuk menjalankan usaha yang sesuai dengan potensi dirinya dan lingkungannya; c) Apakah dengan menjalankan usaha tersebut ada peningkatan penghasilannya. Kalau dia tadinya penganggur, apakah sekarang dia telah mendapatkan pekerjaan sehingga dia tidak menjadi penganggur lagi dan jika dia sudah berusaha apakah dengan adanya bantuan

perkuatan terhadap usahanya sudah ada peningkatan pendapatannya serta; d) Jika program perkuatan melibatkan koperasi, apakah koperasi yang melakukan penyaluran tersebut menerima dampak positif dari kegiatan ini .

Kajian dari aspek dasar kebijakan memperlihatkan bahwa di satu sisi program-program perkreditan dari pemerintah merupakan stimulator dalam pemberdayaan UMKM, yang secara langsung menjadi pembuka jalan untuk dilaksanakannya berbagai program pendukung lainnya. Sedangkan di sisi yang lain harus diakui adanya kemungkinan bahwa program-program seperti itu sama dengan program-program lainnya yang bersifat dari atas ke bawah (top down). Untuk mengantisipasi segala kemungkinan terburuk yang mungkin terjadi, maka perlu diwaspadai dan dibangun hipotesis bahwa "pelaksanaan program belum sesuai dengan harapan". Kegagalan program-program perkreditan dapat saja terjadi disebabkan timbulnya berbagai permasalahan dan kendala, baik kendala dalam hal proses seleksi penyaluran dan pemanfaatannya, maupun kendala internal UMKM dalam melaksanakan kegiatan usaha yang mendapat bantuan tersebut. Demikian juga dapat dimaklumi bahwa walaupun bantuan kredit pemerintah selama ini sudah cukup banyak bentuk dan jenisnya, tetapi bila dicermati akan terlihat jenis dan jumlah bantuan yang diberikan tersebut masih jauh dari mencukupi. Dengan perkataan lain bantuan perkreditan yang diberikan oleh pemerintah belum sesuai dengan jumlah dan kebutuhan UMKM, termasuk program KUR.

Kekhawatiran di atas nampaknya cukup beralasan karena para penerima bantuan perkuatan diseleksi hanya berdasarkan pada kebutuhan agregatif, dan kriteria yang terangkum dalam petunjuk pelaksanaan dari berbagai bantuan perkuatan. Oleh sebab itu mengingat proses penunjukan itu sendiri hanya didasarkan pada kriteria yang ditetapkan dalam petunjuk pelaksanaan, maka bukan tidak mungkin akan ada bias akurasi penunjukan, yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan program tersebut. Demikian juga alokasi pagu kredit per peminjam yang bersifat top down, dapat saja menimbulkan bias dalam pemanfaatannya. Disini juga terlihat adanya kecenderungan bahwa para penerima program lebih berorientasi pada adanya subsidi bunga. Hal yang demikian mengindikasikan bahwa para penerima program sebagian bukanlah profesional yang memang tidak layak untuk menjadi nasabah bank komersial. Kondisi ini dapat menyulitkan upaya untuk menuntut adanya keadilan dalam alokasi kredit perbankan.

Suarja (2007) lebih jauh mengemukakan bahwa, harus diakui kebijaksanaan pemerintah seperti dalam program KUR merupakan satu kejutan bagi UMKM dalam kondisi perekonomian yang sekarang ini semakin sulit. Suarja dalam hal ini berpendapat kebijakan program KUR merupakan *peningkatan pangsa kredit untuk UMKM, merupakan cermin keinginan untuk mewujudkan keadilan ekonomi yang salah satunya ditunjukkan oleh keadilan dalam pemberian kredit perbankan*. Yang perlu diperhatikan sekali lagi adalah sudah terlihatnya keinginan yang sungguh-sungguh dari pemerintah untuk memberdayakan UMKM melalui usaha menciptakan keadilan ekonomi, dalam memanfaatkan sumberdaya modal. Permasalahan yang lebih perlu didiskusikan mungkin timbul dalam proses penetapan peminjam. Disini idealnya kriteria peminjam, serta dasar

penetapan dan pendekatan dalam penyusunan kriteria tersebut didiskusikan dengan semua stakeholder. Demikian juga kriteria tersebut harus sesuai dengan kondisi UMKM serta proporsi alokasi dana yang sesuai dengan perbandingan jumlah antara usaha mikro, usaha kecil dan usaha menengah. Lebih lanjut dalam pelaksanaan pendistribusian dana, siapa-siapa yang menjadi peminjam harus secara transparan diketahui oleh semua pihak baik UMKM maupun stakeholder. Peranan bank pelaksana sebagai eksekutor kredit juga bukan merupakan masalah bila kriteria peminjam telah ditetapkan bersama oleh semua stakeholder dan diumumkan kepada masyarakat. Permasalahannya mungkin baru timbul jika perbankan sebagai eksekutor kredit berjalan sendiri-sendiri berdasarkan pemikiran keamanan kredit yang akan dipinjamkan sesuai dengan pendekatan bank sebagai lembaga yang berorientasi pada profit.

Lebih lanjut Suarja (2007) mengemukakan bahwa KUR sebagai suatu solusi untuk mengatasi masalah kesulitan UMKM mendapatkan akses kepada sumber-sumber permodalan. Satu hal lagi yang perlu dikedepankan dari awal adalah adanya indikator keberhasilan yang bersifat baku dan merupakan cerminan pencapaian tujuan program. Key Performance Indicator ini harus disusun dari sekarang dengan memperhatikan tujuan akhir yang hendak dicapai dan bukan tujuan antaranya. Oleh sebab itu KPI yang disusun hendaknya tidak sesederhana indikator keberhasilan program-program perkreditan tempo dulu yang umumnya hanya terdiri dari keberhasilan dalam penyaluran dan keberhasilan dalam pengembalian. Satu hal yang harus dimasukkan dalam indikator ini adalah kemanfaatan kredit bagi peminjam.

Oleh karena KUR merupakan kredit yang berasal dari jaminan pemerintah, maka disamping harus memikirkan kriteria peminjam, pola penyaluran dan KPI, keberhasilannya juga harus dipikirkan lebih dulu. Beberapa hal yang secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi keberhasilan program tersebut. Dengan hipotesis bahwa Program KUR berhasil baik maka beberapa pemikiran yang perlu dipersiapkan dari sekarang adalah "Bagaimana program tersebut dapat dikembangkan agar tidak hanya 10% dari UMKM yang dapat menikmati program tersebut, tetapi semua UMKM yang mengharapkan bantuan dari kebijakan pemerintah ini dapat juga merasakannya". Untuk itu yang pertama harus dipikirkan adalah bagaimana cara memperluas program ini atau menciptakan program lain yang sejalan dengan Program KUR. Beberapa pemikiran untuk perluasan program ini dapat dikemukakan berdasarkan beberapa kenyataan misalnya :

1. Bahwa jumlah bank yang terlibat dalam program tersebut perlu diperbanyak karena dengan hanya 6 (enam) bank yang dilibatkan berarti belum 10% dari bank-bank nasional diikutsertakan dalam program tersebut. Demikian juga dengan melihat target penyaluran KUR hanya sebesar Rp. 14 triliun selama 3 (tiga) tahun atau rata-rata sebesar Rp. 4.67 triliun per tahun adalah sangat kecil dibandingkan dengan jumlah penyaluran dana perbankan yang sampai dengan bulan Oktober tahun 2007 yang lalu telah mencapai Rp. 937 triliun (Harian Republika tanggal 8 Oktober 2007);

2. Pengalihan kredit bank-bank nasional untuk kelompok berpenghasilan rendah (yang juga sering dinyatakan sebagai UMKM) melalui berbagai perusahaan (LKF) seperti leasing menjadi penyaluran langsung kepada UMKM. Hal ini dimungkinkan sebab selama ini penyaluran cara tersebut digunakan untuk mengatasi masalah ketiadaan agunan dari UMKM sehingga UMKM dianggap tidak layak untuk meminjam langsung ke bank. Pinjaman UMKM atau kelompok masyarakat berpenghasilan rendah dalam bentuk kredit barang (terutama barang konsumtif) seperti kredit pembelian sepeda motor, barang elektronik dan alat-alat rumah tangga dan lain-lain bisa diberikan karena barang tersebut bisa langsung dijadikan agunan.

Masih banyak lagi mungkin potensi pengembangan atau perluasan Program KUR sekiranya program ini dapat berjalan sesuai dengan harapan yaitu memberdayakan UMKM dalam rangka mengatasi masalah kemiskinan dan pengangguran. Apapun masalah yang akan dihadapi, akan lebih mudah diantisipasi jika semua faktor keberhasilan dari sekarang telah dimasukkan dalam kalkulus perencanaan program. Dengan demikian segala permasalahan akan dapat teratasi dengan mudah jika semua stakeholder berpegang pada komitmen yang sama yaitu menjadikan program ini sebagai primadona keinginan memberdayakan UMKM. Yang harus dikedepankan dalam setiap pemikiran adalah bahwa KUR merupakan perwujudan dari keinginan untuk menciptakan keadilan ekonomi di negara tercinta ini.

Memang membicarakan masalah keadilan ekonomi sekarang ini semakin tidak populer, karena semakin banyak orang yang merasa apatis untuk mengemukakan berbagai ide pembangunan yang berupaya memberdayakan kelompok marginal tersebut. Tetapi membiarkan keadaan yang tidak memungkinkan tercapainya optimalitas sumberdaya nasional juga bukanlah sikap yang baik, karena hal tersebut dapat mendorong semakin cepat terjadinya keterpurukan ekonomi, terutama di kalangan masyarakat kelas menengah dan kelas bawah.

IV. Penutup

Hasil kajian yang dikeluarkan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM tahun 2006 juga menunjukkan bahwa, untuk memberdayakan UMKM dan para penganggur bukanlah hal yang terlalu sulit dan tidaklah terlalu mahal. Dari lebih 200 responden di 5 (lima) propinsi contoh, diketahui bahwa untuk membuka satu lapangan kerja baru di kalangan penganggur hanya dibutuhkan dana rata-rata Rp 3.316.000, sedangkan untuk dapat menambah satu tenaga kerja baru di lingkungan UMKM yang sudah berjalan diperlukan tambahan dana sebesar Rp 3.690.000. Dengan demikian untuk dapat menyerap semua tenaga kerja penganggur yang diperkirakan berjumlah 12 juta orang hanya diperlukan dana sebesar Rp. 43,2 triliun.

Dengan memprediksi jumlah total UMKM per tanggal 1 Agustus tahun 2007 ada sebanyak 48,6 juta orang, maka untuk mengangkat semua UMKM ke atas garis kemiskinan diperlukan dana untuk program perkuatan sebanyak Rp. 179.479.800 juta atau Rp. 179,479 triliun. Jumlah ini nampaknya tidak terlalu besar dibandingkan dengan jumlah pinjaman yang diberikan oleh bank-bank nasional per bulan Oktober 2007, yang mencapai angka Rp. 937 triliun. Mengangkat sebagian orang dari kemiskinan memang

tidak semudah itu karena banyak faktor lain yang perlu dipertimbangkan seperti kejenuhan usaha di lingkungan UMKM, produktivitas usaha UMKM yang relatif rendah, kesulitan dalam pendistribusian dana dan lain-lain. Tetapi pada prinsipnya usaha mengentaskan masyarakat dari kemiskinan bukanlah hal yang absurd, ini telah dibuktikan oleh banyak negara maju. Yang menjadi masalah dalam hal ini adalah ketulusan dan kepedulian dari semua kelompok masyarakat. Demikian juga sampai sekarang ini masih banyak isue dan sinyalemen yang mengindikasikan bahwa belum terlihatnya komitmen dari banyak pihak untuk lebih memberikan prioritas pada pemberdayaan UMKM. Salah satu bukti tersebut adalah rendahnya alokasi kredit untuk kalangan UMKM. Demikian juga adanya berbagai dalih untuk tidak memberikan pinjaman modal oleh lembaga perkreditan formal kepada UMKM seperti produktivitas UMKM yang rendah, ketidaksiapan UMKM untuk menjadi nasabah lembaga perkreditan formal, bahkan UMKM dianggap tidak layak untuk menjadi nasabah bank. Ironisnya sindroma ini dilegalkan oleh konstitusi dengan dalih keamanan bank seperti masih diberlakukannya ketentuan The Five C of Credit dalam peraturan perbankan.

Disamping ketiga hal di atas, masalah mendasar yang sering didiskusikan adalah bahwa program perkuatan UMKM yang menggunakan berbagai sumber pendanaan antara lain dari APBN, dari dana Surat Utang Pemerintah Nomor Rekening 005 (SUP-005) dan dari program kompensasi pengurangan subsidi BBM (PKPS-BBM) dilaksanakan oleh banyak instansi baik sektoral maupun kedaerahan yang kurang terkoordinasi. Rendahnya sistem koordinasi bukan saja dikarenakan banyaknya pihak-pihak yang dilibatkan dalam program ini, baik instansi pemerintah, pihak perbankan pemerintah daerah (Pemda), maupun pihak pengusaha swasta besar umumnya, tetapi lebih karena kurang terkoordinasinya perencanaan program.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous, (2006). *Annual Report Bank Indonesia 2006*. Bank Indonesia Jakarta. 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.
- , (2007). *Presiden Meresmikan Program Kredit Usaha Rakyat untuk Mempercepat Proses Pemberdayaan UMKM*. Harian Republika tanggal 8 Nopember 2007.
- Anwar Hafiz, (1987). *Kelembagaan Kredit Pedesaan*. Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia (LPPI) Jakarta. Jakarta.
- Lucky. F. Sondagh. *Kelembagaan Kredit Pedesaan*. Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia (LPPI) Jakarta
- Wayan Suarja, AR., (2007). *Prospek Pengembangan Kredit Usaha Rakyat dalam Mendukung Pemberdayaan UMKM dan Koperasi*. Harian Media Indonesia tanggal 23 Nopember 2007. Jakarta

Wayan Suarja dan Teuku Syarif, (1996). *Grameen Bank Memberdayakan Kaum Perempuan*. Deputi Bidang Pengkajian Sumberdaya Koperasi dan UKM, Kementerian Koperasi dan UKM. Jakarta.

Teuku Syarif, (1992). *Peluang Kiprah dan Kendala Koperasi Untuk Menjadi Lembaga Perkreditan di Pedesaan* (Badan Litbang Koperasi Departemen Koperasi dan PPK Jakarta. Jakarta.

-----, (1996). *Program Perkreditan Pemerintah dan Konsepsi Ideal Perkreditan Bagi Kelompok Miskin*.