

Program Penjaminan L/C Kendala dan Prospek

by Dr. Zulkarnain Sitompul

Pendahuluan

Salah satu alasan perbankan mendesak pemerintah untuk membentuk lembaga penjamin kredit perbankan bagi para pengusaha berskala mikro. Alasannya selama ini perbankan kesulitan untuk mengucurkan kredit karena proposal usaha kecil karena dinilai tidak cukup layak sehingga sulit dikabulkan. Bankir mengaku sangat kesulitan dalam melakukan analisa kemampuan para pengusaha berskala mikro karena sebagian besar dari mereka tidak menerapkan manajemen usaha yang tertib. Kondisi para pengusaha mikro semacam itu sangat menyulitkan perbankan dalam melakukan analisa keuangan. Terutama ketika hendak mengabulkan pengajuan kredit usaha. Oleh karena itu, diharapkan agar pemerintah mendirikan infra struktur pendukung berupa lembaga penjamin kredit guna memayungi keberadaan para pengusaha berskala mikro yang jumlahnya sangat besar.

Meski alasan permintaan tersebut rasional, namun Deputi Gubernur Senior Bank Indonesia, Anwar Nasution, tegas menolak. Menurut Anwar, pengalaman masa lalu menunjukkan lembaga semacam itu malah kontraproduktif. Dia menuturkan, pemerintah sudah memiliki PT. Asuransi Kredit Indonesia (Askrindo). Askrindo berperan sebagai pendamping dan penjamin pengusaha kecil dalam berhubungan dengan perbankan. Tetapi dalam praktiknya berdirinya Askrindo justru tidak menyelesaikan masalah. Bahkan keberadaan dan keterlibatan lembaga itu menciptakan masalah baru. Para debitor yang tidak mampu memenuhi kewajibannya, tanggung jawabnya justru dibebankan kepada Askrindo. Akibatnya lembaga ini harus banyak menanggung utang dari bank. Padahal tujuan utama dihidirkannya lembaga ini semula untuk mendorong pertumbuhan pengusaha kecil agar mereka mampu berhubungan dengan bank, namun nyatanya usaha ini gagal. Belajar dari pengalaman itulah maka perbankan tidak perlu lagi melibatkan lembaga sejenis. Sebaliknya katanya, perbankan harus meningkatkan kemampuan SDM-nya sendiri dalam melakukan analisis.¹

¹ Harian Republika, "Pemerintah Diminta Bentuk Lembaga Penjamin Kredit", 6 Februari 2003, hal.4.

Intervensi Pemerintah pada Industri Perbankan Apakah Diperlukan?

Fungsi intermediasi perbankan berperan penting dalam mendorong kegiatan ekonomi suatu negara terutama pada saat negara tersebut mengalami proses pemulihan dari krisis yang parah seperti yang dialami Indonesia saat ini. Oleh karena itu, berbagai upaya dan kebijakan perlu diambil dalam mengoptimalkan fungsi intermediasi perbankan dimaksud baik dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi pemberian kredit oleh sektor perbankan atau dengan menerapkan ketentuan yang bersifat memaksa bank meningkatkan pemberian kreditnya.

Contoh negara yang melakukan kebijakan yang bersifat memaksa tersebut adalah Amerika Serikat. Untuk meningkatkan peran intermediasi sektor perbankan pemerintah Amerika Serikat mewajibkan bank di suatu negara bagian untuk menyalurkan kredit kepada debitur di negara bagian tersebut, sebesar presentasi tertentu dari jumlah dana pihak ketiga. Ketentuan ini diatur dalam *The Community Reinvestment Act* (CRA) yang pertama kali diberlakukan pada tahun 1977 (12 USC 2901) dan kemudian direvisi pada tahun 1995.

CRA bertujuan untuk mendorong *depository institution* membantu mempertemukan kebutuhan kredit di wilayahnya termasuk daerah sekitar yang berpenghasilan rendah dan menengah dengan tetap memperhatikan prinsip operasional perbankan yang aman dan sehat. Jenis pembiayaan yang diatur dalam ketentuan CRA meliputi (i) pembiayaan komersial (*Commercial loan*) (ii) pembiayaan pembelian atau perbaikan rumah (*home mortgage loan*) dan (iii) pembiayaan untuk usaha kecil dan pertanian berskala kecil (*small business and small farm loan*).

Ruang lingkup CRA meliputi perbankan nasional (*state member bank*), dan cabang bank asing yang pendirian dan operasionalnya tunduk pada hukum negara bagian dimana bank tersebut berdiri. CRA tidak berlaku bagi bank yang tidak melakukan kegiatan komersial termasuk *banker's banks* (bank penjamin), atau bank yang dalam melakukan operasionalnya bertindak sebagai bank koresponden, kliring agents, dan bank yang hanya menyediakan dana sesuai dengan kebutuhan (*cash management controlled disbursement services*) serta perusahaan penjaminan.

Untuk memantau pelaksanaan CRA seluruh perbankan dan asosiasi penyimpanan kecuali institusi berskala kecil (*small institution*) yaitu bank atau lembaga simpan pinjam yang memiliki asset lebih dari US\$ 250 juta dan merupakan institusi yang berdiri sendiri atau merupakan afiliasi dari perusahaan induk yang memiliki asset kurang dari US\$ 1 milyar, diwajibkan menyampaikan data dan laporan yang berkaitan dengan aktifitas pembiayaan, investasi dan jasa pelayanan yang diberikan bank dalam mendukung pembangunan wilayahnya. Data dan laporan ini untuk selanjutnya dievaluasi oleh federal agency (Federal Reserve Bank, Federal Deposit Insurance Corporation, The Office of the Comptroller of the Currency dan The Office of Thrift Supervision), selaku lembaga yang bertanggung jawab terhadap pengawasan bank sesuai dengan wilayah kewenangan pengawasannya. Berdasarkan hasil evaluasi, federal agency memberikan *rating* penilaian terhadap bank dalam 4 (empat) kategori yaitu *outstanding*, *satisfactory*, *needs to improve* dan *substantial noncompliance* yang merupakan refleksi dari data bank dalam membantu mempertemukan kebutuhan kredit di wilayah kerjanya termasuk wilayah sekitarnya yang berpenghasilan rendah dan menengah.

Hasil penilaian/evaluasi tersebut berpengaruh pada performance bank, yaitu pada pemberian ijin pembukaan cabang baru bank atau perluasan bank melalui merger dan akuisisi. Dalam hal ini, bank tidak diijinkan untuk membuka cabang baru atau melakukan merger dan akuisisi apabila evaluasi atas pelaksanaan ketentuan CRA dinilai jelek (*needs to improve* atau *substantial noncompliance*).

Dalam mengimplementasikan CRA dibentuk suatu lembaga yang secara konsisten memasyarakatkan aturan CRA yaitu The Consumer Compliance Task Force of the Federal Financial Institution Examination Council (FFEIC). Lembaga ini bertugas membantu memfasilitasi lembaga penyimpanan dengan masyarakat yang membutuhkan pembiayaan (debitur) dengan cara menerbitkan secara periodic informasi-informasi berkenaan dengan pertanyaan masyarakat tentang CRA, prosedur pelaksanaan dan memberikan panduan keseragaman reporting data.²

Asuransi Kredit Bagi Usaha Kecil

Pendekatan yang dilakukan Amerika Serikat tersebut dapat dijadikan gagasan untuk membantu pengembangan usaha kecil di Indonesia dalam bentuk pemberian asuransi kredit. Alasan dasar yang dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk memfasilitasi pendirian asuransi kredit adalah kepercayaan pada industri kecil sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi dan juga untuk mewujudkan kesetaraan sosial. Dengan alasan itu maka perlindungan bagi nasabah kecil merupakan suatu pendekatan yang adil dan tepat untuk menciptakan kondisi dimana bank dapat beroperasi secara konsisten dan dipercaya sehingga mampu menyediakan kredit dalam jumlah cukup untuk kesehatan perekonomian.³

Alasan Operasional perlunya jaminan bagi pengusaha kecil dan menengah adalah sulitnya menerapkan prinsip 5 C dalam analisis pemberian kredit bagi mereka sebagaimana yang disyaratkan oleh Undang-Undang Perbankan. Prinsip 5C dalam pemberian kredit telah digunakan selama bertahun-tahun dan kenyataannya pada saat ini masih terus dipergunakan. Prinsip ini meliputi 5 asas, yaitu:

- Character (watak);
- Capacity (Kemampuan);
- Capital (Modal);
- Conditions; and
- Collateral (Jaminan).

Karakter tidak diragukan lagi adalah faktor yang sangat penting untuk dipertimbangkan jika ingin memberikan kredit. Apabila debitur tidak jujur, curang, ataupun *incompetence*, maka kredit tidak akan berhasil tanpa perlu memperhatikan faktor-faktor lainnya. Orang yang tidak jujur ataupun curang akan selalu mencari jalan untuk mengambil keuntungan. Seseorang yang *incompetence* menjalankan bisnis tidak diragukan lagi akan menjalankan bisnisnya dengan buruk, dan hasilnya kredit akan

². Bank Indonesia, Direktorat Luar Negeri, "Kajian Berbagai Upaya Yang Dapat Dilakukan Bank Indonesia Untuk Menarik Devisa Hasil Ekspor Dari Luar Negeri, 2002.

³. Philippe F. Delhaise, Op.cit, hal. 34.

mengandung resiko tinggi. Jika seseorang tidak ingin membayar kembali kreditnya, kemungkinan ia akan mencari jalan untuk menghindari membayar kembali. Untuk itu, penilaian karakter debitur harus ditentukan sejak ia memulai langkah pertama untuk mendapatkan pinjaman.

Dalam menentukan karakter, debitur harus mampu menunjukkan kepada bank bahwa ia adalah orang yang jujur dan dapat diandalkan. Untuk itu dibutuhkan *track record* dari yang bersangkutan. Tentu saja untuk melakukan hal ini sangat sulit. Di Australia informasi semacam itu dapat didapatkan pada biro kredit, seperti Credit Reference Association of Australia, Ltd. ("CRAA"). Di Indonesia informasi tersebut dapat diperoleh melalui system informasi kredit yang dimiliki Bank Indonesia. Namun karena tidak adanya system "kenal diri" yang berlaku nasional sehingga seorang dapat memiliki identitas diri lebih dari satu informasi itu seringkali tidak akurat. Kondisi seperti ini lebih parah bila menyangkut informasi mengenai pengusaha kecil.

CRAA mengelola database yang berisi data kredit baik perorangan maupun perusahaan yang ada di Australia, yang memuat berbagai informasi dari kredit yang telah diajukan, pembayaran yang telat dan juga putusan pengadilan yang berhubungan dengan kredit macet. Lembaga keuangan yang menjadi anggota CRAA berhak untuk mendapatkan informasi tentang si peminjam, dan sebagai imbalannya, mereka harus menyediakan informasi dari pinjaman yang akan diajukan.

Sedangkan modal (capital) berhubungan dengan kekuatan keuangan dari si peminjam. Ada beberapa cara untuk menentukan apakah modal seseorang itu memuaskan. Langkah pertama adalah mendapatkan laporan asset dan passiva dari si peminjam dan harus dipastikan data tersebut akurat. Beberapa lembaga pinjaman mempunyai aturan-aturan pinjaman yang memuat batas ratio maksimal asset dan passiva.

Conditions, dapat dilihat melalui dua kategori, yaitu kondisi internal dan kondisi eksternal yang akan mempengaruhi peminjam dan kemampuan debitur untuk mengembalikan. Kedua belah pihak baik bank maupun debitur menyusun kontrak yang memuat hal-hal yang berkaitan dengan kredit, biaya dan bunga. Bank berhak mengetahui tujuan dari pinjaman. Hal ini membantu bank menilai resiko dari pinjaman, tipe dari produk pinjaman dan keamanan apa yang diperlukan. Bank tidak memberikan kredit untuk tujuan yang illegal misalnya memberikan kredit untuk tujuan yang dapat membahayakan lingkungan.⁴

Kesulitan bank dalam melakukan analisis terhadap usaha kecil dengan menggunakan prinsip 5 C sebagaimana dikemukakan di atas dapat diatasi dengan adanya skim penjaminan atau skim asuransi kredit. Dengan adanya skim tersebut maka bank lebih mudah menilai risiko kredit yang diberikannya kepada usaha kecil. Skim penjaminan apabila ditelaah berdasarkan hukum perdata memiliki persamaan dengan perjanjian pertanggungan. Pertanggungan adalah suatu perjanjian dimana pihak ketiga guna kepentingan kreditur mengikatkan diri, untuk memenuhi perikatan debitur manakala orang ini sendiri tidak memenuhinya.⁵ Perjanjian penanggungan adalah perjanjian asesor dimana penanggungan boleh diadakan hanya sebagian saja dari utangnya atau dengan syarat-syarat yang kurang. Dari pengertian ini dapat dikatakan

⁴ PM Weaver & CD Kingsley, *Banking & Lending Practice*, (Sydney: Lawbook Co., 2001), hal. 97-104.

⁵ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, (Bandung: Alumni, 1994), hal.101.

bahwa pihak ketiga tersebut adalah penjamain, si berutang adalah nasabah dan pihak terhadap siapa prestasi harus diberikan adalah bank.

Sedangkan skim asuransi bila disimak dari apa yang dirumuskan sebagai asuransi oleh Pasal 246 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) adalah suatu perjanjian dengan mana seorang penanggung mengikatkan diri kepada seorang tertanggung, dengan menerima premi, untuk memberikan penggantian kepadanya karena suatu kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, yang mungkin akan dideritanya karena suatu peristiwa yang tak tertentu. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian merumuskan asuransi atau pertanggungan sebagai perjanjian antara dua pihak atau lebih, dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung, dengan menerima premi, untuk memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan diderita tertanggung, yang timbul dari suatu peristiwa yang tidak pasti, atau untuk memberikan suatu pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang yang dipertanggungkan.

Rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Asuransi tersebut lebih luas jika dibandingkan dengan rumusan Pasal 246 KUHD karena mencakup juga asuransi kerugian dan asuransi jiwa.. Pihak-pihak yang menjadi subjek dalam asuransi adalah penanggung dan tertanggung yang mengadakan perjanjian asuransi. Penanggung dan tertanggung adalah pendukung hak dan kewajiban. Penanggung wajib memikul risiko yang dialihkan kepadanya dan berhak memperoleh pembayaran premi, sedangkan tertanggung wajib membayar premi dan berhak memperoleh penggantian jika timbul kerugian atas harta miliknya yang diasuransikan.⁶

Dari rumusan di atas setidaknya terlihat adanya dua perbedaan mendasar antara asuransi dan penjaminan yaitu, Pertama, subjek yang menjadi para pihak. Dalam penjaminan ada tiga pihak yang menjadi subjek yaitu penanggung, debitur sebagai pihak tertanggung dan bank sebagai pihak yang menerima manfaat penanggungan.. Kedua, kewajiban membayar premi dan menerima penggantian kerugian. Dalam asuransi yang wajib membayar premi adalah pihak yang berhak memperoleh penggantian jika timbul kerugian atas harta miliknya yang diasuransikan. Sedangkan dalam penjaminan, premi dibayar oleh nasabah, sedangkan yang berhak memperoleh penggantian jika timbul kerugian adalah bank. Dalam kaitannya dengan skim penjaminan, lembaga penjamin sebagai penanggung harus melepaskan hak istimewanya untuk menuntut barang-barang debitur lebih dulu disita dan dijual.⁷ Apabila hak istimewa tersebut tidak dilepaskan maka skim penjaminan tersebut tidak akan berjalan.

Dalam rangka menanggulangi krisis, Pemerintah pernah mengeluarkan ketentuan yang mengatur pemberian jaminan dalam rangka mendorong sektor riil. Ketentuan tersebut berupa Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tentang Program Penjaminan Eskpor Dalam Rangka Penggerakan Sektor Riil. Program ini ditujukan untuk menggerakkan sector ekspor, memberdayakan eksportir dalam melancarkan kegiatan usahanya dalam rangka mempercepat pemulihan kegiatan sector

⁶ Abdulkadir Muhammad, Hukum Asuransi Indonesia, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hal.8.

⁷ Mariam Darus, Op.cit, hal.102

riil dan meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat kepada perbankan nasional.⁸ Sedangkan objek yang dijamin adalah kredit modal kerja dalam rangka ekspor, L/C impor barang yang penggunaannya untuk keperluan ekspor.

Program penjamin pemerintah ini tetap mewajibkan bank melakukan analisa keyakinan bank terhadap nasabah yang akan ikut fasilitas penjaminan yang antara lain meliputi analisa persyaratan proyek dan analisa persyaratan eksportir. Dengan kewajiban ini maka bank-bank tetap mempraktekkan *prudential banking* meski sudah dijamin oleh pemerintah. Program ini dihentikan oleh pemerintah pada 20 Mei 2002 dengan pertimbangan sudah semakin membaiknya perekonomian nasional.

Secara lebih permanen, fungsi penjaminan ini dilakukan oleh PT Asuransi Kredit Indonesia (Askrindo). yang menawarkan skim asuransi dan penjaminan. Lembaga ini dapat dijadikan sebagai alternatif pilihan dalam meningkatkan usaha kecil. Hanya saja saat ini Askrindo sedang menyelesaikan problem kepemilikan saham Bank Indonesia dan pemerintah di Askrindo. Problem ini harus segera diselesaikan, sebab dikhawatirkan mempengaruhi kinerja perseroan. Masalah kepemilikan saham Askrindo itu sendiri mucul akibat *Letter of Intent* (LoI) yang memaksa BI harus melepaskan 55% kepemilikan saham mereka. Namun ternyata pemerintah tidak memiliki uang untuk membeli saham tersebut sehingga Askrindo dikhawatirkan jatuh ke tangan swasta. Apabila Askrindo dijual kepada pihak swasta nasional maupun asing pemerintah harus hati-hati sebab Askrindo bukan perusahaan asuransi umum biasa. Perusahaan ini memiliki spesialisasi dalam hal penjaminan kredit (*spesial guarantee*) sehingga kalau sampai jatuh ke tangan swasta baik lokal maupun asing diperkirakan akan berdampak terhadap perekonomian terutama UKM.⁹

Asuransi kredit tetap akan lebih baik kalau dikelola oleh sebuah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Karena kalau sampai swasta yang menangani dikuatirkan mereka akan lebih mengedepankan aspek komersial saja. Apalagi hingga saat ini hampir semua bisnis penjaminan kredit bagi UKM masih dipegang oleh Askrindo.¹⁰ Kepemilikan oleh pemerintah juga akan meningkatkan kepercayaan bank sehingga proses penyaluran kredit kepada usaha kecil berjalan lancar.

Penutup

Semakin tinggi risiko yang diambil, semakin besar pula potensi keuntungan yang akan diperoleh pemilik bank. Dalam hal ini, apabila bank mengalami kerugian dan kerugian tersebut ditanggung oleh asuransi kredit maka pemilik bank memiliki insentif untuk melakukan kegiatan usaha berisiko tinggi.¹¹ Untuk meminimalkan hal tersebut pemerintah harus menjamin adanya beberapa persyaratan agar peran yang diharapkan dari asuransi kredit dapat berjalan optimal. Syarat tersebut adalah, *pertama*, seluruh bank, khususnya bank-bank besar dikelola secara hati-hati. *Kedua*, kesehatan keuangan bank dimonitor dari waktu ke waktu. *Ketiga*, apabila kesehatan keuangannya menurun,

⁸ Pasal 1 Keputusan Bersama Menteri Keuangan RI dan Gubernur Bank Indonesia, No.Kep.-046/KM.17/1999.

⁹ Investor Indonesia, Jum'at 7 Februari 2003, hal.4

¹⁰ Ibid

¹¹. Marjorie Deane & Robert Pringle, *The Central Banks*, (London:Hamish Hamilton, 1994), hal.190-191

segera dilakukan perbaikan, dan *keempat* apabila perbaikan tidak berhasil, bank tersebut harus segera ditutup sebelum bangkrut.

Selanjutnya apabila pemerintah terpaksa melakukan *bailout* maka untuk mengurangi terciptanya *moral hazard* maka diperlukan suatu ketentuan yang membatasi kemampuan bank melakukan kegiatan beresiko tinggi atau membuat risiko menjadi lebih mahal. Melakukan pengawasan ketat untuk memonitor dan menegakkan ketentuan *prudential* serta menghukum pengurus dan pemilik bank yang melakukan pelanggaran. Persyaratan seperti ini yang diterapkan oleh Amerika Serikat dalam menjalankan program CRA.

ooOoo