

332.741  
LEB  
e 01



**TESIS**

**EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PERBANKAN  
DALAM PEMBERIAN KREDIT USAHA KECIL  
(SUATU PENELITIAN DI KABUPATEN DATI II BANYUMAS)**

Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

**PRAMONO SUKO LEGOWO**

Pembimbing

**Prof. Dr. Sri Rejeki Hartono, S.H.**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
1999**

**EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PERBANKAN  
DALAM PEMBERIAN KREDIT USAHA KECIL**

**(SUATU PENELITIAN DI KABUPATEN DATI II BANYUMAS)**

Disusun Oleh :

**PRAMONO SUKO LEGOWO**

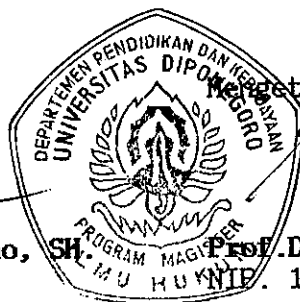
**NIM.B.002.95.0162**

Dipertahankan di hadapan Dewan Penguji  
Pada Tanggal : 23 Desember 1999


Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing

  
Prof. Dr. Sri Rejeki Hartono, SH.  
NIP. 130 368 053



Mengetahui Ketua Program

  
Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH.  
NIP. 130 350 519

**EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PERBANKAN  
DALAM PEMBERIAN KREDIT USAHA KECIL**

(SUATU PENELITIAN DI KABUPATEN DATI II BANYUMAS)

Disusun Oleh :

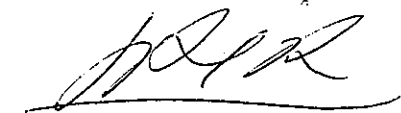
**PRAMONO SUKO LEGOWO**

NIM.B.002.95.0162

Dipertahankan di hadapan Dewan Penguji  
Pada Tanggal : 23 Desember 1999

Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



**Prof. Dr. Sri Rejeki Hartono, SH**  
NIP. 130 368 053



Mengetahui Ketua Program



**Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH.**  
NIP. 130 350 519

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	v
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
BAB I : PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Kegunaan Penelitian .....	15
E. Metode Penelitian .....	15
F. Kerangka Teoretik .....	21
BAB II : PENGERTIAN UMUM TENTANG KREDIT DAN USAHA KECIL SERTA KEBIJAKAN PERBANKAN .....	33
A. Tinjauan Mengenai Kredit Pada Umumnya .....	33
1. Pengertian Kredit.....	33
2. Tujuan dan Fungsi Kredit.....	39
3. Jaminan Dalam Pemberian Kredit Perbankan.....	47
4. Penilaian kredit.....	52

B. Usaha Kecil dan Permasalahannya .....	58
1. Pengertian dan Kriteria Usaha Kecil.....	58
2. Ciri-ciri Usaha Kecil.....	63
3. Kredit Usaha Kecil Perbankan & Permasalahannya...	69
C. Arah Kebijakan Kredit Perbankan Untuk Usaha Kecil di Indonesia .....	76
1. Arah Kebijakan Kredit Usaha Kecil Perbankan.....	76
2. Kebijakan Kredit Usaha Kecil Pra 1 Juni 1983.....	79
3. Kebijakan Kredit Usaha Kecil 1 Juni 1983 sebelum Paket 1 Januari 1983 (Pakjan 1990).....	85
4. Kebijakan Kredit Usaha Kecil Sejak Pakjan 1990...	92
5. Kebijakan Kredit Usaha Kecil di Era Krisis / Era Pemerintahan Reformasi.....	97
D. Efektifitas Hukum.....	102
 BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	115
A. Hasil Penelitian .....	115
1. Hasil Penelitian Pelaksanaan Kredit Usaha Kecil Pada Perbankan.....	115
a. Hasil Penelitian Pelaksanaan KUK.....	116
b. Mengenai Kredit Kelayakan Usaha(KKU).....	121
c. Mengenai Kredit Program.....	124
2. Hasil Penelitian/Data dari Pengusaha Kecil.....	130
a. Hasil Penelitian Usaha Kecil Informal.....	131
b. Hasil Penelitian Usaha Kecil formal.....	134

3. Hasil Penelitian Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Perbankan Dalam Pemberian Kredit Usaha Kecil.....	137
a. Faktor Kebijakan Kredit Usaha Kecil.....	137
b. Faktor Perbankan.....	140
c. Faktor Usaha kecil .....	141
4. Hasil Penelitian Sistem Kredit Efektif Usaha Kecil.....	143
a. Tinjauan Sistem Kredit Usaha kecil Kelompok dan Sistem Kredit Usaha Kecil Individu.....	143
b. Perbandingan KUK Sistem Kredit Kelompok dan KUK sistem kredit Individu.....	147
c. Sistem Kredit Efektif Bagi Usaha Kecil.....	150
B. Pembahasan.....	152
1. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Perbankan Dalam Pemberian Kredit Usaha Kecil.....	153
a. Dari sisi Kebijakan Perbankan.....	153
b. Dari sisi Perbankan.....	163
c. Dari sisi Pengusaha Kecil.....	170
d. Dari sisi Sarana dan Fasilitas .....	173
e. Analisis Berdasar Teori .....	176
2. Efektivitas Sistem Kredit Usaha Kecil.....	182
 BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN .....	198
1. Kesimpulan.....	198
2. Saran .....	203
DAFTAR PUSTAKA.....	205

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Hari Kebangkitan Ekonomi Rakyat telah dicanangkan oleh Presiden pada tanggal 17 Oktober 1998 yang lalu. Pencanaan ini merupakan tekad Pemerintah Reformasi dalam mengemban tugas pembangunan nasional seperti dipesankan dalam pasal 33 UUD 1945, yang bertujuan untuk benar-benar mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam proses pembangunan ekonomi rakyat yang bersifat nasional tersebut, diperlukan peningkatan peran aktif dan hasil kegiatan dari sebagian besar pelaku ekonomi, terutama mereka yang terdiri dari pengusaha kecil, menengah dan koperasi. Dalam posisinya saat ini mereka perlu memperoleh prioritas, agar pada saatnya mereka mampu berkembang, serta dapat memberikan sumbangan lebih konkret dan lebih menentukan. Karena sebenarnya skala dan ciri usaha mereka telah terbukti relatif mampu menahan gelombang dampak krisis ekonomi yang sedang berlangsung.

Dalam kaitan pembangunan ekonomi nasional, usaha kecil mempunyai peran yang strategis karena usaha kecil mampu menampung tenaga kerja dalam jumlah besar sehingga usaha kecil disebut sebagai salah satu benteng ekonomi. Seperti dikatakan oleh *Menkop dan PKM Adi Sasono* dalam orasi ilmiah HUT ke 6 Cides, bahwa potensi pengusaha besar secara nasional hanya 0,2%, sedang bagian terbesar

99,8% merupakan potensi usaha kecil, namun share usaha kecil terhadap produk domestik bruto hanya 38,9%. Jumlah ini menunjukkan ketimpangan antara tingginya partisipasi dalam proses industri dengan tidak seimbangny nilai tambah yang diperoleh kelompok usaha kecil.<sup>1</sup>

Keadaan serta pengalaman dari negara-negara maju menunjukkan bahwa peranan usaha kecil sangat dominan, seperti halnya tulisan Yamamoto Shichihei (1980: 14) dalam "Entrepreneurship The Japanese Experience". Dikatakan bahwa ekonomi Jepang yang sangat kuat dibangun oleh usaha kecil yang menpekerjakan 80% dari seluruh angkatan kerja.

Kemudian Soemitro Djojohadikusumo dalam buku "Kredit Rakyat di Masa Depresi"<sup>2</sup> mengungkapkan bahwa, pembangunan sektor usaha kecil sebenarnya telah lama menjadi kebijakan pemerintah di Indonesia, bahkan sejak zaman kolonial sektor usaha kecil telah mendapat perhatian khusus, perhatian ini antara lain seperti didirikannya bank priyayi oleh R.A. Wiriatmadja Desember 1895 di Purwokerto, kemudian pendirian rumah gadai 1904, dan pendirian Algenene Volkscrediet Bank atau Bank Rakyat dengan stb. 1934 No. 82, yang kesemuanya bertujuan membantu menajukan kegiatan usaha kecil, sehingga

---

1. Suara Merdeka, 22 Pebruari 1999

2. Lihat juga Soemardi Mangunkusumo. 1990, Aspek Hukum Perkreditan Bagi pengusaha Golongan Ekonomi Lemah, Kertas Kerja Simposium Aspek Hukum Masalah perkreditan, BPHN, Jakarta, hal 19.

kebijakan pengembangan usaha kecil bukanlah hal yang baru.

Perhatian terhadap usaha kecil diwujudkan dalam bentuk formula kebijakan, pengembangan kelembagaan sampai ke program-program spesifik. Dimana dari segi program untuk inisiatif pengembangan cenderung bersifat inkrementalis. Kebijakan Publik yang bersifat inkremental menurut Thomas R. Dye dalam "Understanding Public Policy"<sup>1</sup> adalah memandang kebijakan sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah dimasa lampau hanya dengan melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Para pembuat kebijakan pada umumnya menerima keabsahan dari program-program yang sudah ada dan diam-diam setuju untuk melanjutkan kebijakan terdahulu.

Kemudian saat ini dalam upaya meningkatkan kesempatan, kemampuan serta perlindungan bagi usaha kecil, telah dikeluarkan kebijakan pemerintah yang berwujud peraturan perundangan yang berkaitan dengan usaha kecil antara lain; UU. No. 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian, UU. No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang telah mengalami perubahan dengan keluarnya UU. No. 10 Tahun 1998, dan UU. No. 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil, yang kesemua peraturan itu saling melengkapi.

Adapun faktor yang menjadi permasalahan bagi

---

3. Thomas R. Dye. 1981, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, hal 5.

koperasi, usaha kecil dan menengah, yaitu penyediaan kebutuhan modal usaha guna mendukung upaya pengembangan usaha dan investasi. Pemerintah menyadari bahwa mereka merupakan bagian dari pelaku ekonomi nasional, sehingga pantas mendapat posisi sentral dalam pembangunan ekonomi nasional, dengan demikian apabila mereka kuat, maka perekonomian rakyat akan kuat, sehingga pada saatnya akan terwujud landasan perekonomian nasional yang tangguh dan unggul.

Kemudian dapat dikatakan bahwa, kendala-kendala utama yang dihadapi pengusaha kecil dan menengah dalam mengembangkan usaha pada umumnya karena tingkat kemampuan permodalan, ketrampilan serta keahlian sumber daya manusia yang masih rendah. Kendala utama ini merupakan kendala internal yang mempengaruhi kemampuan dalam menjalankan fungsi dan peranannya. Kendala utama tersebut menimbulkan kendala-kendala lain seperti :<sup>1</sup>

- Kelemahan dalam memperoleh peluang (akses pasar) dan memperbesar pangsa pasar.
- Kelemahan dan keterbatasan untuk memperoleh jalur akses terhadap sumber-sumber permodalan.
- Kelemahan dibidang organisasi manajemen.
- Keterbatasan dan kelemahan pemanfaatan (akses) penguasaan teknologi.
- Keterbatasan jaringan usaha dan kerjasama usaha kecil.

---

4. J.M. Sihombing, 1995. *Pola Kerjasama Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil*, BUMN dan Swasta, BPHN, Jakarta, hal. 4.

Upaya peningkatan produktivitas dan perluasan skala usaha dengan kondisi seperti tersebut di atas tidak begitu mudah dilakukan oleh pengusaha kecil dan menengah itu sendiri. Oleh karena itu diupayakan berbagai kebijakan dasar operasional pembinaan usaha kecil.

Salah satu sarana yang mempunyai peran strategis dalam usaha pengembangan usaha kecil adalah perbankan. Dikatakan bahwa industri perbankan mempunyai peranan yang strategis dalam kegiatan perekonomian negara, karena kegiatan usahanya terutama bergerak dalam bidang penghimpunan dana dari sektor surplus yaitu para pemilik dana, untuk kemudian disalurkan dalam bentuk kredit ke sektor defisit yaitu para pencari dana. Dalam hal ini peranan industri perbankan menjadi penting karena merupakan lembaga guna membiayai berbagai kegiatan usaha produktif, untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka peningkatan pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas ekonomi demi kesejahteraan rakyat banyak.

Memang permodalan adalah salah satu masalah bagi pengembangan usaha dan menjadi masalah klasik kesulitan pengusaha umumnya, apalagi bagi para pengusaha kecil. Oleh karena itu peranan perbankan dalam hal ini sangat diharapkan sebagai lembaga yang mengatur pelaksanaan kredit usaha kecil, dengan mengingat eksistensi perbankan sebagai lembaga keuangan untuk pembiayaan berbagai usaha produktif. Di Indonesia kebijaksanaan kredit program untuk memperkuat golongan ekonomi lemah telah

dimulai sejak tahun 1973, melalui Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP), Kredit Usaha Tani dll.

Kredit program mendapat dukungan dari dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI), namun kemudian efek penyediaan fasilitas KLBI disatu sisi dapat mendorong tumbuhnya perkreditan perbankan secara pesat, tetapi disisi lain fasilitas KLBI yang mengandung subsidi dari pemerintah dapat menimbulkan efek samping terjadinya inflasi, karena dana KLBI dari Bank Indonesia diadakan dengan pencetakan uang baru dan bukan dana yang dipupuk dari masyarakat. Semakin besar KLBI semakin sulit bagi pemerintah melaksanakan kebijakan moneter yang efektif untuk pengendalian inflasi. Sedangkan inflasi akan menimbulkan beban terutama bagi usaha kecil dan masyarakat berpendapatan tetap.<sup>5</sup>

Keadaan yang demikian disadari oleh pemerintah, maka oleh karenanya untuk mencegah dampak negatif pemerintah mengambil langkah kebijaksanaan penyempurnaan sistem perkreditan, termasuk penyempurnaan program

---

5. Lihat *Keterangan Pers Bank Indonesia, 29 Januari 1990*: KLBI bukan merupakan dana yang dipupuk dari masyarakat sendiri, tetapi berupa "uang baru" yang bersal dari BI. Peningkatan KLBI mempunyai dampak yang besar terhadap penambahan jumlah uang beredar dan dengan demikian bersifat inflatoir. Disamping itu dapat menjadi sumber yang merangsang spekulasi terutama pembelian devisa. Semakin besar KLBI, semakin sulit bagi pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter yang efektif untuk mengendalikan inflasi. Sedangkan inflasi akan menimbulkan beban terutama bagi golongan pengusaha kecil dan masyarakat berpendapatan tetap.

perkreditan bagi usaha kecil.

Berbagai kebijakan pemerintah untuk mendorong dunia perbankan melakukan pembinaan usaha kecil tercermin saat ini pada banyaknya skim kredit yang disediakan bank pelaksana. Selain berbagai produk skim kredit usaha kecil tersebut diatas, perbankan di Indonesia terutama bank pemerintah mencari berbagai upaya, teknik serta model financial yang tepat bagi pembiayaan usaha kecil.

Berbagai macam paket deregulasi digulirkan sebagai kebijakan pemerintah, termasuk paket deregulasi bagi pengembangan usaha kecil yakni Paket Januari 1990 yang merupakan ketentuan lanjutan dari Pakto dan Pakdes 1988 Tentang Kebijaksanaan Keuangan Moneter dan Perbankan, paket deregulasi ini menyangkut mengenai penarikan dana KLBI yang dikeluarkan bagi perbankan nasional dan mewajibkan seluruh sektor perbankan nasional untuk menyalurkan kredit kepada pengusaha kecil sebesar 20% dari total portofolio kredit. Kemudian Paket Deregulasi 29 Mei 1993 Tentang Kebijaksanaan Sistem Perkreditan, paket deregulasi ini bertujuan memperlancar kredit perbankan bagi dunia usaha termasuk Kredit Usaha Kecil (KUK). Kemudian dalam tahun 1995 pemerintah melalui Bank Indonesia memperkenalkan skim kredit kelayakan usaha (KKU) yaitu kredit tanpa agunan tambahan dsb.

Dalam pelaksanaan diberbagai kasus, kewajiban alokasi 20% kredit untuk usaha kecil ternyata banyak perbankan nasional yang mengalami kesulitan, karena perbankan umumnya terbiasa dalam kredit skala besar

dengan nasabah yang terbatas. Dengan terbitnya kebijakan tersebut, perbankan harus bergerak ke arah loan size yang berarti meninggikan cost of lending karena ada sejumlah besar nasabah dengan satuan pinjaman yang kecil. Efektivitas paket diragukan, bank-bank besar ternyata melakukan subkontrak dengan bank-bank kecil untuk capaian angka 20%<sup>6</sup>

Ada tendensi bahwa kebijakan kredit usaha kecil sejauh ini hanya berorientasi supply dan kurang mengenai aspek-aspek mikro ekonomi pasar kredit. Hal ini bersumber karena besarnya entitas politik dibalik kebijakan kredit yang ditelurkan untuk usaha kecil, baik karena tekanan aspek pemerataan maupun tekanan politik lain. Ditingkat implementasi, apalagi bagi bank swasta, nyata terlihat minimnya pegangan untuk menjustifikasi supply kredit kecil. Selain itu dengan ketentuan Pakjan implementasi alokasi kredit usaha kecil tidak memiliki cukup grip untuk memperbesar demand<sup>7</sup>

Kemudian dari prasuvaray yang telah dilakukan oleh penulis untuk rencana penelitian ini, diperoleh data keterangan bahwa sebagian besar bank swasta pada beberapa kota kecil yang banyak terdapat golongan usaha kecil,

---

6. Erna Ermawati Chotim dan Juni Thamrin, 1997. *Diskusi Ahli: pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia*, Bandung, Akatiga, hal 9.

7. Mangara Tambunan dan Harry Saldadyo, 1997. *Perkreditan dan Usaha Kecil: Dinamika Permintaan*, Bandung, Akatiga, hal 111.

seperti Purwokerto dan kota-kota sekitarnya ternyata tidak mempunyai strategi khusus sampai kepada sasaran untuk pemberian kredit bagi usaha-usaha kecil.

Keterangan yang diperoleh bahwa hanya apabila kredit yang dikeluarkan oleh bank swasta itu jumlah nominalnya kecil (dibawah Rp. 350.000.000,-)<sup>8</sup> maka ini dianggap sebagai kredit usaha kecil, walaupun notabene peminjam kredit adalah perusahaan menengah yang memang sudah bankable. Semestinya tidaklah demikian, karena program kebijakan pemberian kredit kepada usaha kecil adalah harus tepat tujuan dan tepat sasaran yaitu bagi usaha-usaha mengangkat rakyat kecil dalam lingkup usaha kecil bahkan sangat kecil untuk suatu usaha memberdayakan mereka, sedangkan golongan seperti ini hampir tidak tersentuh sama sekali. Keterangan dikuatkan dengan alasan demi menjamin keamanan kredit, maka pemberian kredit harus sangat selektif sehingga harus ada agunan.

Sedangkan untuk bank-bank pemerintah, kredit usaha kecil yang tepat tujuan dan sasaran masih diperlukan upaya pendekatan yang lebih intensif lagi untuk kesuksesan program kebijakan pemerintah tentang kredit usaha kecil ini, serta adanya agunan tetap masih menjadi hal yang dipersyaratkan.

**Memang persoalan kesempatan untuk memperoleh kredit**

---

8. SK. Dir. BI. No. 30/Kep/ Dir/ 4 April 1997 Tentang pemberian Kredit Usaha Kecil dimana disebutkan Kredit Usaha Kecil adalah kredit yang diberikan kepada nasabah usaha kecil dengan plafon kredit maksimal Rp. 350.000.000,-.

dari dunia perbankan masih tetap klasik menjadi kendala bagi sebagian besar usaha kecil, yaitu pengusaha seringkali mengalami kesulitan dalam memenuhi tuntutan pembuatan studi kelayakan, kerapian dalam pembukuan, dan berbagai syarat-syarat teknis bankable lainnya. Persoalan klasik lain yang sering menjadi kendala dalam penyaluran kredit adalah tuntutan mengenai harus tersedianya jaminan/agunan dari pengusaha kecil.

Permasalahan agunan sebagai jaminan adalah suatu hal yang mutlak diperlukan oleh lembaga perbankan sebagai suatu badan usaha yang bergerak dalam bidang ekonomi. Namun demikian seiring dengan kemajuan dunia perbankan, antara lain dengan maksud memberikan peluang yang lebih besar kepada usaha kecil dalam memperoleh kredit, pemerintah telah melakukan perubahan kebijakan mengenai agunan, yakni yang semula menganut prinsip "tiada kredit tanpa agunan" sebagaimana diatur dalam UU. Perbankan No. 14 Tahun 1967, menjadi prinsip yang lebih lunak yaitu bank tidak wajib meminta agunan tambahan, dalam arti kredit dapat dicairkan hanya dengan kelayakan usaha saja, demikian maksud dari ketentuan UU. Perbankan No. 7 Tahun 1992.<sup>9</sup> Kebijakan ini kemudian disambut dengan munculnya skim Kredit Kelayakan Usaha.

Namun dalam praktek seperti disebutkan diatas,

---

9. Ketentuan ini sama dengan ketentuan UU. Perbankan baru yakni UU. No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

kredit usaha kecil dirasa masih jauh dari berhasil, selama masa Orde Baru, kredit usaha kecil selalu hanya mendapat porsi lebih dalam pembicaraan formal, serta lebih bersifat politis, sedang dalam kucuran dana bagi usaha kecil masih sangat sedikit dibanding kucuran dana bagi konglomerat yang akhirnya hanya berbuntut kredit macet.

Kemudian dalam era reformasi dengan tekad memberdayakan usaha kecil berdasar sistem ekonomi kerakyatan, rupanya kebijakan-kebijakan pemerintah dalam bidang ekonomi juga berusaha untuk ditata kembali. Untuk itu dikeluarkan dalam Kebijakan Pemerintah Reformasi ini apa yang disebut sebagai Kredit Program, yang bertujuan untuk memperkuat perekonomian rakyat. Kemudian dikeluarkan pula Undang-undang perbankan baru yakni UU. No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan. Dengan undang-undang ini mungkin dimaksudkan sebagai antisipasi dalam sistem ekonomi kerakyatan.

Dalam tataran praktek saat ini, masih tetap saja muncul masalah klasik pemberian kredit usaha kecil yang terutama bagi usaha yang tidak bankable, yaitu bahwa usaha kecil yang demikian akan selalu membuat bank merasa tidak mempunyai keyakinan dalam hal debitur melunasi hutangnya, padahal masalah ini melekat dan stagnan pada rakyat banyak dalam hal ini usaha sangat kecil yang jumlahnya sangat banyak. Pada dasarnya memang tidak mudah menemukan usaha-usaha kecil yang feasible

secara ekonomis, padahal sebenarnya lembaga kredit perbankan yang selalu mereka harapkan demi pengembangan usaha, sebagai jalan keluar krisis saat ini.

Oleh karena itu sebenarnya pemberian kredit berdasarkan pertimbangan ekonomi dan hukum merupakan dua kutub yang sulit direngkuh bersama dalam suatu kebijakan perkreditan. Bila pertimbangan hukum yang menjadi prioritas, maka sering proses kredit akan mengalami kemacetan, sebab umumnya pengusaha kecil tidak mempunyai persyaratan bankable yang memadai baik dari sisi manajemen usaha, pendirian perijinan, apalagi agunan.

Dua penilaian tersebut diatas sering menjadi kendala selama ini bagi usaha kecil, padahal masing-masing mempunyai tujuan yang penting dan saling berpengaruh. Sehingga sebenarnya sangat perlu mengkaji kebijakan-kebijakan bagi usaha kecil.

Oleh karena itu penulisan ini diharapkan mendapat gambaran kendala-kendala apa yang ada, baik dari sisi ekonomi maupun masalah sosial yang muncul, sehingga memang perlu dilakukan evaluasi sejauh mana efektivitas kredit yang ditujukan untuk usaha kecil selama ini, selanjutnya untuk dapat digunakan sebagai acuan dalam rangka mengoptimalkan kredit perbankan bagi pengembangan sektor usaha kecil dimasa mendatang, dalam rangka pula menciptakan bargaining antara lembaga keuangan dan usaha kecil. Karena bila tidak demikian kebijakan pemberdayaan usaha kecil yang bersifat inkremental ini kembali akan mengalami stagnasi.

Pembicaraan tentang penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan hukum menjadi kenyataan, yang dimaksud keinginan ini adalah keinginan dari badan pembuat undang-undang secara formal, dan secara material adalah keinginan dari rakyat untuk adanya ketertiban dalam berbagai bidang. Hukum dibuat sebenarnya untuk dilaksanakan, maka apabila peraturan hukum sudah tidak dapat dilaksanakan maka tidak lagi disebut sebagai hukum. Hukum dapat dilihat bentuknya sebagai kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit.

Berkenaan dengan berlakunya peraturan perbankan yang menyangkut perkreditan bagi usaha kecil, menengah dan koperasi, yang ini sebenarnya merupakan suatu *kebijakan publik*, maka perlu suatu kajian untuk mengetahui hambatan yang ada, dalam hal ini yaitu bagaimana masyarakat usaha kecil sebagai pemegang peran dalam proses pertumbuhan usaha dapat mengakses produk peraturan perundangan termasuk didalamnya peraturan deregulasi yang ditujukan kepadanya, serta bagaimana perbankan sebagai lembaga pelaksana dapat berperan maksimal, serta adanya input umpan balik yang dapat diperoleh sehingga memberikan suatu masukan bagi perbaikan kebijakan publik mengenai kredit usaha kecil yang selama ini bersifat inkrementalis.

Bahwa dalam proses pelaksanaan pemberian kredit usaha kecil menyangkut beberapa faktor antara lain: faktor perundang-undangan serta kebijakan-kebijakan pemerintah, faktor pelaksana ketentuan hukum yaitu

pihak perbankan sebagai pemberi kredit, faktor sarana dan fasilitas yang mendukung, serta faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan dalam hal ini yaitu para pengusaha kecil.

Oleh karena itu maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas pemberian kredit kepada usaha kecil, serta bagaimana pelaksanaan sistem kredit rakyat selama ini. Karena ternyata persoalan Kredit Usaha Kecil tidak mungkin hanya diatasi dengan satu deregulasi perbankan yang mewajibkan bank mengalokasikan 20% dari total portofolio kredit yang disalurkan untuk pengembangan usaha kecil, serta kredit program seperti yang saat ini menjadi kebijakan pemerintah.

Dengan demikian, dalam penelitian ini akan tampak jelas upaya mengakomodasikan kebutuhan masyarakat dalam perekonomian dengan konsep pelaksanaan hukum (Law enforcement) yang benar semakin menjadi tuntutan masyarakat. Ini berarti bahwa kebijaksanaan perbankan yang merupakan konsep hukum, perlu dievaluasi agar penataan dan pengaturan dalam perekonomian tidak menimbulkan ekses yang justru menghambat kegiatan usaha yang diatur dalam kebijakan-kebijakan tersebut, bahkan kemandegan dapat terjadi. Karenanya nilai arahan dan implementasi falsafahnya juga harus jelas dan tegas. Nilai deregulasi menjadi mantap berdasarkan ukuran obyektif, bila ada kepastian hukum yang menjamin interaksi ekonomi dari pelaku bisnis.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

1. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan perbankan dalam pemberian kredit usaha kecil ?
2. Bagaimanakah sistem kredit perbankan yang efektif bagi usaha kecil ?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan perbankan dalam pemberian kredit usaha kecil.
2. Untuk menemukan sistem kredit perbankan yang efektif bagi usaha kecil.

## **D. KEGUNAAN PENELITIAN**

Secara teoritis penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan sumbangan pemikiran bagi peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan bidang perbankan pada khususnya.

Secara praktis hasil penelitian ini berguna untuk memberikan kontribusi pemikiran secara yuridis kepada para pengambil keputusan dalam bidang moneter khususnya para pembuat kebijakan dalam bidang perbankan untuk memperbaiki sistem penegakkan hukum kebijakan perbankan dalam pemberian kredit bagi usaha kecil.

## **E. METODE PENELITIAN**

Agar penelitian ini dapat memperoleh kebenaran yang obyektif, maka harus didukung dengan suatu metode

yang terencana dan efisien. Adapun metode-metode yang akan dipergunakan selama penelitian ini berlangsung secara rinci dapat dikemukakan sebagai berikut:

**a. Metode Pendekatan.**

1. Pendekatan Yuridis normatif, yakni suatu pendekatan penelitian yang memandang hukum sebagai suatu gejala yang ajeg (otonom) dan merupakan kaidah hukum yang harus dilaksanakan.
2. Pendekatan Yuridis Sosiologis, yakni suatu pendekatan penelitian yang memandang hukum sebagai suatu gejala sosial dan empiris yang terlepas sama sekali dari hukum sebagai suatu norma.

Kedua pendekatan tersebut diatas akan digunakan untuk menganalisa baik dari sisi normatif yaitu kebijakan yang ada, serta bagaimana melihat sisi pelaksanaan kebijakan pada perbankan maupun pada masyarakat usaha kecil sehingga didapatkan pula data sosiologis, serta ada pendekatan dialog antara data disatu pihak dan teori dipihak lain yang dapat mengungkapkan gambaran efektivitas dari bekerjanya hukum/ kebijakan.

**b. Metode pengumpulan data**

Data primer bersumber langsung dari para pengusaha kecil dan pejabat perbankan, yang diperoleh dengan cara wawancara bebas terpola, meskipun telah dibuat daftar pertanyaan namun tidak terikat hanya dengan daftar pertanyaan tersebut. Sejalan dengan ini maka data yang diperoleh dapat bersifat *kuantitatif* juga *kualitatif*, teknik ini memberi kemungkinan yang

lebih besar untuk menangkap kompleksitas masalah yang ada dalam masyarakat usaha kecil dan praktek perbankan.

Data sekunder bersumber dari dokumen-dokumen resmi yang erat hubungannya dengan masalah yang dikaji, yang diperoleh dengan jalan mempelajari peraturan perundangan, hasil penelitian terdahulu serta literatur dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian.

### c. Metode Pengambilan Sampel.

Guna mengetahui permasalahannya yang sebenarnya bagi usaha kecil maka pengambilan sampel penelitian ini terlebih dulu dibagi 2 kelompok, selanjutnya pengambilan sampel masing-masing kelompok ini dengan purposive sampel, yang mencerminkan ciri masing-masing populasi dalam kelompok sehingga subyek yang dipilih menjadi anggota sample telah mempunyai sifat yang dimiliki oleh populasi dari mana sample ditarik, oleh karena itu pengambilan sampel dalam tiap kelompok menggunakan juga metode random sampling.

Adapun jumlah responden adalah 50 pengusaha kecil, yang dibagi dalam 2 kelompok yaitu:

1. Pengusaha sangat kecil / informal atau tradisional sebanyak 25 responden
2. Pengusaha kecil formal sebanyak 25 responden.

Pembagian dua kelompok responden tersebut diatas dengan mengingat adanya asumsi bahwa selama ini usaha sangat kecil seakan-akan jauh dari akses perbankan karena dianggap tidak bankable, padahal jumlah usaha kecil informal mendominasi usaha rakyat Indonesia.

Jumlah responden seperti tersebut diatas dianggap cukup karena sifatnya hanya mencocokkan keterangan dari perbankan tentang tidak adanya penawaran dari pihak perbankan bagi usaha sangat kecil.

Dalam penjelasan pasal 1 UU. No. 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil menyebutkan ketentuan undang-undang usaha kecil berlaku juga bagi usaha kecil informal atau tradisional. Yang dimaksud dengan usaha kecil informal menurut penjelasan undang-undang adalah, usaha yang belum terdaftar, belum tercatat, dan belum berbadan hukum, antara lain, petani penggarap, industri rumah tangga, pedagang asongan, pedagang keliling, pedagang kaki lima, dan pemulung..

Berdasarkan hal tersebut diatas maka sampel usaha sangat kecil dalam penelitian ini adalah pedagang pasar, pedagang kaki lima, pedagang keliling, industri sangat kecil makanan rakyat. Untuk usaha kecil formal dalam penelitian ini adalah usaha yang telah terdaftar/tercatat/telah berbadan hukum yang secara kenyataan telah terlihat lebih mapan dari usaha kecil informal, namun masih dalam kriteria usaha kecil seperti dimaksud dalam Undang-undang Usaha Kecil maupun ketentuan perbankan mengenai syarat penerima kredit usaha kecil. Pengusaha-pengusaha dalam hal ini yang telah memperoleh izin baik izin dari Departemen Perdagangan, Perindustrian maupun Departemen Kesehatan, seperti Warung / Toko, industri makanan tradisional terkenal seperti Keripik, Nopia, Getuk Goreng, Bengkel Mobil/motor.

Dari kedua kelompok usaha kecil ini dapat diketahui perbedaan perhatian perbankan antara usaha kecil formal dan usaha kecil informal, serta untuk mengetahui kesulitan akses perbankan lainnya antara usaha kecil formal dan usaha kecil informal . .

Selanjutnya dalam penelitian ini diperlukan juga data dari para pejabat bank umum terutama bagian kredit. Bank umum dalam hal ini menurut pasal 1 UU. No. 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Dalam penelitian ini dipilih 3 bank milik pemerintah yakni Bank Rakyat Indonesia (BRI) Cabang Purwokerto, Bank Negara Indonesia (BNI) Cabang Purwokerto, Bank Tabungan Negara (BTN) Cabang Purwokerto, serta 3 Bank milik swasta yaitu Bank Danamon Cabang Purwokerto, Bank Central Asia Cabang Purwokerto dan Bank Tamara Cabang Purwokerto.

Penilihan sejumlah bank tersebut dirasa cukup dapat memberikan gambaran pelaksanaan kredit usaha kecil dalam prakteknya, karena seperti BRI adalah sebagai ujung tombak bagi program-program pemerintah untuk pemberdayaan usaha kecil. Sedangkan BNI, BTN dan beberapa bank swasta tersebut diatas diharapkan dapat memberikan data pelengkap untuk lebih mampu mengungkap fakta pemberian kredit usaha kecil, karena pada hakekatnya semua bank umum baik swasta dan pemerintah wajib melak-

sanakan pemberian kredit usaha kecil (bahkan minimal 20% dari total porto folio kredit).

Pertimbangan lainnya , bahwa pemilihan bank-bank tersebut adalah merupakan bank yang telah cukup lama menjalankan kegiatannya dikota Purwokerto.

Selanjutnya bank dikota Purwokerto yang meliputi wilayah Kabupaten Banyumas dipilih, karena merupakan wilayah yang sedang berkembang, dimana banyak industri kecil potensial serta wilayah ini merupakan pusat perdagangan bagi daerahnya sendiri maupun bagi daerah sekitar yang dahulu merupakan eks. Karesidenan Banyumas.

Usaha kecil yang berkembang beraneka macam dari produk makanan : kripik, nopia, jenang, satu, lanting ,dsb. sampai kepada industri, kerajinan dan alat-alat rumah tangga. Baik usaha mandiri, kelompok, ataupun usaha kelilingan jajanan. Bahkan berdasarkan penelitian awal terdapat usaha sangat kecil yang telah mendapatkan kredit dari perbankan dan pembinaan dari instansi terkait, dengan cukup pengalaman penyaluran kredit bagi sisi pelaksana perbankan serta segala permasalahan dari penerima kredit usaha kecil, dimana usaha sangat kecil ini sebenarnya merupakan jumlah terbesar usaha kecil di Indonesia.

#### **d. Metode Analisis Data**

Dalam penelitian ini data yang terkumpul akan dianalisis dengan menggunakan metode analisis kuantitatif terhadap data kuantitatif, serta digunakan pula metode analisis kualitatif untuk data kualitatif yang

diperoleh kedua data tersebut dipergunakan saling mendukung. Selanjutnya pembahasan menggunakan model teoritical interpretation yakni menginterpretasikan data berdasarkan teori ilmu hukum maupun ilmu sosial lainnya, serta mendialogkan data disatu pihak dengan teori dipihak lain, sehingga diharapkan dapat disusun suatu model penegakkan hukum kebijakan perbankan dengan menemukan sistem penyaluran dana yang efektif untuk pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah bagi usaha kecil selanjutnya.

#### **F. KERANGKA TEORITIK**

Menurut pasal 1 UU. No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas UU. No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, disebutkan bahwa bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Salah satu usaha dari Bank Umum adalah memberikan kredit kepada masyarakat. Dalam memberikan kredit kepada masyarakat, bank umum wajib mempunyai keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan.

Yang dimaksud dengan istilah kredit adalah berasal dari istilah credere yang berarti kepercayaan. Ini berarti seseorang atau suatu badan yang memberikan kredit (kreditur) percaya bahwa penerima kredit (debitur) dimasa yang akan datang akan sanggup memenuhi

segala sesuatu yang telah dijanjikan. Apa yang telah dijanjikan itu dapat berupa barang, uang atau jasa. Dengan demikian akan diterima kontraprestasi pada masa yang akan datang, maka jelas tergambar bahwa kredit dalam arti ekonomi adalah penundaan pembayaran dari prestasi yang diberikan sekarang, baik dalam bentuk barang, uang maupun jasa <sup>10</sup>

Dalam pasal 1 UU. No. 10 Tahun 1998, kredit dirumuskan sebagai penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Dari paparan diatas, nampak bahwa dalam kredit paling tidak ada dua pihak yang berkepentingan, yaitu: Pertama, pihak pemilik uang dan atau barang sebagai pemberi kredit yang berkehendak agar supaya uang dan atau barang yang dimilikinya dapat disalurkan kepada masyarakat, dan pada akhirnya akan memperoleh keuntungan. Kedua, pihak penerima kredit (nasabah), yang berkehendak agar kebutuhan uang dan atau barang yang diperlukan dapat terpenuhi.

Apabila kredit dihubungkan dengan kepercayaan, maka sebenarnya didalam orang membuat suatu perjanjian juga dibutuhkan suatu kepercayaan, bahwa pihak lawan

---

10. Purwakhid Patrik, 1993. *Segi-segi Keperdataan Masalah Kredit Macet*, Makalah Dies Natalis ke 29 Univ. Muhamadiyah Magelang, hal 2.

akan memenuhi isi perjanjian yang telah dibuatnya. Tanpa kepercayaan tidak mungkin akan terjadi perjanjian. Begitu juga dengan kredit, tanpa kepercayaan tidak akan mungkin terjadi kredit, sipemberi kredit tidak akan melepaskan uang dan atau barang miliknya kepada pihak lain (pemilik kredit).

Masa antara pemberian kredit dan pembayaran kredit dapat berlangsung selama 1 bulan, 6 bulan, bahkan dapat untuk sekian tahun. Oleh karena itu dalam pemberian kredit selalu terkandung pengertian tentang *degree of risk* yaitu suatu tuntutan risiko tertentu, oleh karena pelepasan kredit mengandung suatu risiko bagi pemberi kredit.

Dengan demikian kredit adalah suatu pemberian prestasi oleh suatu pihak kepada pihak lain dan prestasi itu akan dikembalikan lagi pada suatu masa tertentu yang akan datang disertai dengan suatu kontra prestasi yang berupa bunga <sup>11</sup>.

Berdasarkan uraian diatas kredit mempunyai unsur-unsur sebagai berikut <sup>12</sup>:

1. kepercayaan : Dalam hal ini ada suatu keyakinan bagi pemberi kredit bahwa prestasi (uang, barang atau jasa) yang diberikannya akan benar-benar diterima kembali dimasa tertentu yang akan datang.

---

11. Muchdarsyah Sinungan, 1987. *Dasar-dasar dan Teknik Kredit*, Jakarta, Bina Aksara, hal. 13.

12. Ibid.

2. Waktu : Bahwa antara pemberian prestasi dan pengembaliannya dibatasi oleh suatu masa atau waktu tertentu. Dalam unsur waktu ini terkandung pengertian tentang nilai agio uang bahwa uang sekarang lebih bernilai dari uang dimasa yang akan datang.
3. Degree of risk : Pemberian kredit menimbulkan suatu tingkat risiko, dimasa-masa tenggang adalah masa yang abstrak. Risiko timbul bagi pemberi kredit karena uang barang atau jasa yang berupa prestasi telah lepas kepada orang lain.
4. Prestasi : Prestasi yang diberikan adalah suatu prestasi yang dapat berupa uang barang atau jasa. Dalam perkembangan perkreditan di alam modern ini, maka yang dimaksudkan dengan prestasi dalam pemberian kredit adalah uang.

Kredit sebagai kegiatan utama bagi perbankan akan memberikan suatu keuntungan, namun sekaligus juga menimbulkan risiko, dimana bila terjadi kredit yang diberikan tidak dapat kembali sepenuhnya, maka dalam memberikan kredit, bank harus bertindak penuh kehati-hatian dengan memperhatikan asas-asas yang berkaitan dengan kredit.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam Undang-undang Perbankan No. 7 Tahun 1992 dan perubahannya yaitu UU. No. 10 Tahun 1998, mengenai pemberian kredit adalah: Pasal 8 nya yang menyatakan, bahwa dalam pemberian kredit bank umum wajib mempunyai keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan.

Kemudian dalam penjelasan pasal 8 tersebut diatas dikemukakan bahwa kredit yang diberikan oleh bank mengandung risiko, sehingga dalam pelaksanaannya bank harus memperhatikan asas-asas perkreditan yang sehat. Untuk mengurangi risiko itu, jaminan kredit dalam arti keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan merupakan faktor penting yang harus diperhatikan bank. Untuk memperoleh keyakinan tersebut, sebelum memberikan kredit, bank harus melaksanakan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan, dan prospek usaha debitur. Mengingat bahwa agunan adalah salah satu unsur jaminan dalam pemberian kredit, maka apabila berdasarkan unsur lain telah dapat diperoleh keyakinan atas kemampuan debitur mengembalikan hutangnya, agunan dapat hanya berupa barang, proyek, atau hak tagih yang dibiayai dengan kredit yang bersangkutan yang disebut sebagai agunan pokok. Bank tidak wajib meminta agunan berupa barang yang tidak berkaitan langsung dengan obyek yang dibiayai, yang lazim dikenal dengan agunan tambahan.

Lebih jauh apabila diperhatikan usaha perbankan, juga mengandung misi sosial, karena perbankan dinyatakan sebagai suatu sarana yang dapat menyalurkan dana kepada masyarakat secara efisien dengan berlandaskan demokrasi ekonomi. Alasan pemerintah mencantumkan hal itu, adalah untuk memenuhi tuntutan pelaksanaan demokrasi ekonomi dewasa ini, dimana struktur perkreditan kepada masyarakat luas merupakan bagian dari kebijakan ekonomi dan

pembangunan, termasuk didalamnya kebijakan pemberian kredit bagi usaha kecil.

Mengenai usaha kecil beberapa istilah dikenal dalam masyarakat untuk menggambarkan pengertian tentang usaha kecil, seperti: small sector, weak sector, small business, small scale industry, small credit <sup>13</sup>

Suatu batasan tentang usaha kecil adalah subjektif dan relatif, subjektif dalam arti bahwa suatu negara mendefinisikan usaha kecil akan berbeda dengan negara lain. Relatif, karena suatu negara mendefinisikan usaha kecil dari suatu kurun waktu, yang akan berbeda dari kurun waktu selanjutnya, dan tolok ukur yang digunakan untuk mengelompokkan usaha kecil tergantung pada perkembangan situasi kondisi ekonomi negara yang bersangkutan.

Menurut UU No.9 Th.1995 tentang usaha kecil disebutkan bahwa usaha kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan serta kepemilikan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini yaitu dalam pasal 1 nya. Yang dimaksud dalam pasal 1 ini meliputi usaha informal dan usaha kecil tradisional. Usaha informal adalah usaha yang belum terdaftar, belum tercatat dan belum berbadan hukum. Sedangkan yang dimaksud usaha kecil tradisional adalah usaha yang menggunakan produksi sederhana yang telah digunakan secara

---

13. Sartono Kadri, *Masalah Yang Dihadapi Perbankan Dalam Membiayai Golongan Ekonomi Lemah*, Makalah Lokakarya, BNI-PWI, Yogyakarta, 1981.

turun-temurun atau yang berkaitan dengan seni dan budaya.

Adapun kriteria usaha kecil yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200.000.000,- ( dua ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan dan tempat usaha.
2. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- ( satu milyar rupiah).
3. Milik warga negara Indonesia.
4. Berdiri sendiri dan bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki , dikuasai, atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau besar.
5. Berbentuk usaha orang perseorangan , badan usaha yang tidak berbadan hukum atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi (pasal 5 ayat 1).

Keberadaan usaha kecil telah banyak membantu pemecahan persoalan-persoalan pembangunan dewasa ini, khususnya terhadap penyerapan tenaga kerja . Walaupun demikian, masih banyak program pengembangan usaha kecil yang selama ini dijalankan belum mencapai sasaran sepenuhnya.

UUD 1945 dan GBHN telah menggariskan mengenai pembangunan ekonomi yang memperhatikan segi "pemerataan" hasil-hasil pembangunan. Dalam kaitan inilah, upaya pembinaan dan pengembangan usaha kecil mendapat tempat penting sekarang ini.

Sebagaimana telah digariskan didalam GBHN bahwa salah satu program prioritas dalam mencapai sasaran pembangunan khususnya untuk peningkatan pemerataan adalah program pengentasan kemiskinan. Masalah ini merupakan masalah yang kompleks dan mencakup banyak segi antara lain segi ekonomi, segi sosio kultural, segi politis. Sehubungan dengan itu, upaya pengentasan kemiskinan merupakan upaya multisektoral terpadu dan harus dilaksanakan oleh semua pihak terkait secara terkoordinasi dan bersama-sama.

Dibandingkan dengan usaha besar, usaha kecil merupakan sektor usaha yang potensial dan strategis. Pertama, sebagian besar usaha kecil adalah padat karya, dan menggunakan teknologi yang relatif sederhana dengan biaya yang relatif murah. Kedua, menyerap jumlah tenaga kerja yang relatif besar. Ketiga, mampu beroperasi didesa dan dikota dalam berbagai ragam usaha.

Untuk mengembangkan usaha kecil dengan cara meningkatkan kemampuan usahanya yang lebih tinggi, maka diperlukan berbagai perangkat hukum yang mampu mengakomodasikan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang, termasuk menciptakan kondisi yang akan mendorong pertumbuhan usaha kecil.

Dalam rangka merealisasikan kondisi-kondisi yang mampu mendorong pertumbuhan dunia usaha, termasuk usaha kecil, oleh pemerintah diadakan berbagai kebijakan deregulasi yang dimaksudkan untuk mengurangi hambatan-hambatan terhadap partisipasi usaha kecil dalam perkem-

bangun ekonomi yang berorientasi kemasa depan. Deregulasi tersebut sama sekali bukan dimaksudkan untuk menghilangkan campur tangan pemerintah karena fungsi pemerintah dalam hal ini diharapkan sebagai pendukung perkembangan perekonomian. Hal itu disebabkan karena jika dalam suatu masyarakat timbul masalah atau peristiwa yang memerlukan penataan, pengaturan dan penyelesaian dengan segera, sedangkan hukum untuk itu sudah tidak memadai dan atau peraturannya belum ada, maka pemerintah berwenang untuk mengatur atau menyelesaikannya. Dengan demikian fungsi primer pemerintah adalah untuk mempersiapkan perangkat hukum terhadap hal-hal atau kondisi-kondisi yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh anggota masyarakat atau pelaku bisnis.<sup>14</sup>

Jadi kebijaksanaan deregulasi oleh pemerintah dimaksudkan untuk memfungsikan hukum sebagai alat mendukung efisiensi ekonomi. Karenanya, fungsi hukum tidak hanya menjaga ketertiban saja tetapi juga berfungsi sebagai perekayasa "kemajuan masyarakat"<sup>15</sup>.

Kebijaksanaan deregulasi perbankan, khususnya bidang perkreditan telah dilaksanakan pemerintah dengan mengeluarkan berbagai peraturan yang membuka kemungkinan bagi usaha kecil guna memperoleh kredit. hal ini dapat

---

14. Noer Sutrisno, 1995. *Peranan Perbankan Sebagai Sumber Pembiayaan Golongan Ekonomi Lemah dan Koperasi*, Jakarta, BPHN-DEPKEH.

15. Satjipto Rahardjo, 1983. *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung, Alumni, hal 231.

terlihat dalam Paket 27 Oktober 1988, Paket 29 Januari 1990, serta Paket Mei 1993.

Kebijakan Paket 27 Oktober 1988 adalah Paket Kebijakan Keuangan, Moneter dan Perbankan yang memuat kebijakan aspek kelembagaan dan sistem yang memberikan peluang bagi bank-bank untuk menghasilkan produk yang lebih dapat memobilisasi dana masyarakat dengan cara sebagai berikut:

- Memberikan Kemudahan pembentukan bank baru, kemudahan pembentukan lembaga keuangan bukan bank, dan pendirian Bank Perkreditan Rakyat.
- Memberikan kebebasan bank mengeluarkan produk tabungan dan deposito.

Hal yang diharapkan dari deregulasi ini adalah dengan kemudahan tersebut akan membuka peluang berdirinya lembaga-lembaga keuangan hingga sampai pada tingkat kecamatan, yang semestinya akan dapat mengintegrasikan perekonomian desa yang merupakan potensi bagi pembiayaan usaha kecil dan menengah.

Selanjutnya melalui Paket 29 Januari 1990 Tentang Ketentuan Lanjutan Pakto dan Pakdes 1988 mengenai Penyempurnaan Sistem Perkreditan, pemerintah melaksanakan penataan sistem perkreditan dengan tujuan meningkatkan efisiensi dan alokasi dana masyarakat, serta meningkatkan kemampuan perbankan dalam pengerahan dana masyarakat, dengan hal yang menjadi fokus sebagai berikut:

- Mengurangi peranan fasilitas Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dalam pemberian kredit program, dengan meningkatkan peran perbankan dalam penghimpunan dana dan pemberian kredit.
- Upaya penyederhanaan struktur bunga bank sehingga mencerminkan harga yang wajar sesuai mekanisme pasar.
- Mewajibkan seluruh perbankan untuk menyalurkan 20 % total kreditnya untuk Kredit Usaha Kecil (KUK).

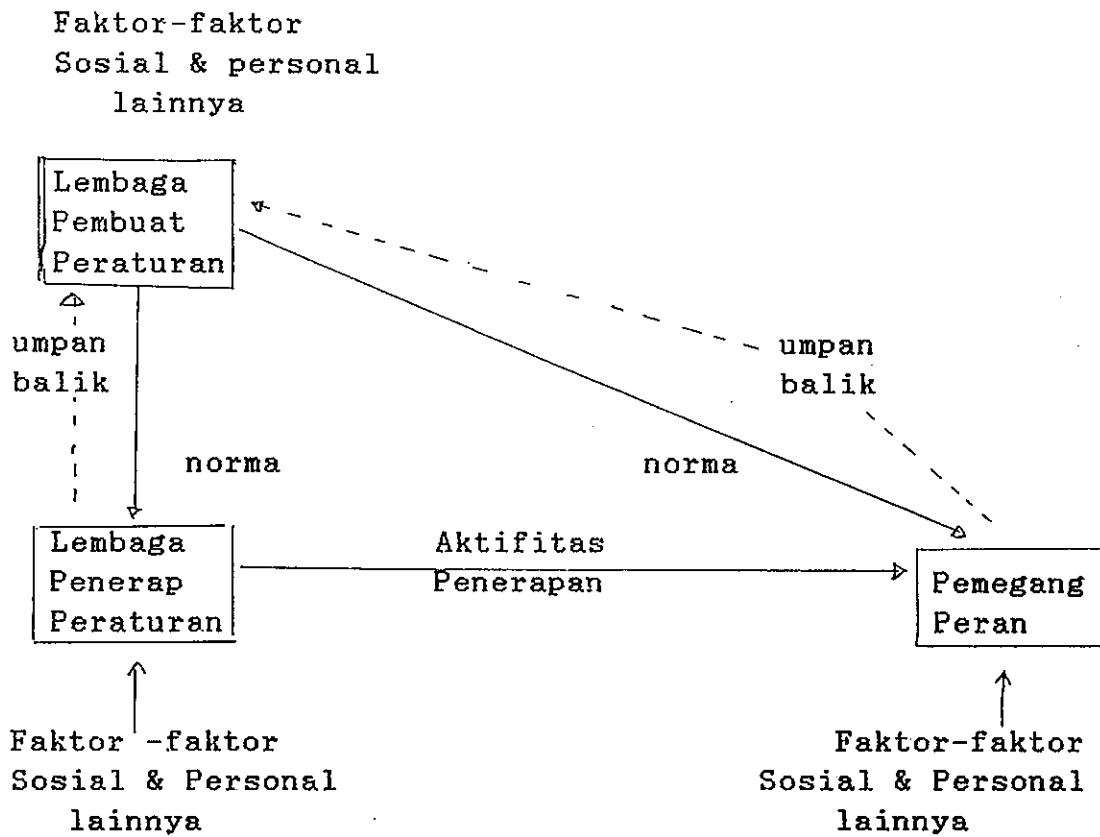
Kemudian Paket Mei 1993 Tentang Kebijakan Sistem Kredit, dengan penekanan antara lain: Meningkatkan plafon kredit usaha kecil serta kerjasama bank umum dengan BPR dalam penyaluran KUK.

Berkenaan dengan berlakunya undang-undang serta peraturan-peraturan deregulasi bagi usaha kecil, maka perlu suatu kajian tentang bagaimana masyarakat usaha kecil sebagai pemegang peran dalam proses bekerjanya hukum dapat mengakses produk peraturan yang ditujukan kepadanya.

Sosiolog *Chambliss dan Seidman* menyebut anggota masyarakat yang dikenai peraturan (norm addressat) sebagai pemegang peran, dimana peranannya diharapkan sesuai dengan tujuan peraturan perundangan.

Secara lebih gamblang *William J. Chambliss dan Robert B. Seidman* mengemukakan model bekerjanya hukum

dalam masyarakat pada bagan sebagai berikut: 16



## BAB II

### PENGERTIAN UMUM TENTANG KREDIT DAN USAHA KECIL SERTA KEBIJAKAN PERBANKAN

#### A. Tinjauan Mengenai Kredit Pada Umumnya

##### 1. Pengertian Kredit

Bahwa kebutuhan manusia akan kredit telah dirasakan sejak dahulu kala, baik oleh perorangan, badan usaha, bahkan juga oleh negara. Hal ini dapat dimengerti oleh karena dalam memenuhi kebutuhan hidupnya manusia sering terhambat karena keterbatasan modal, dimana faktor ketiadaan modal dapat diperoleh dengan melalui sarana kredit.

Kata kredit berasal dari bahasa Romawi "Credere" yang artinya percaya<sup>17</sup>. Dihubungkan dengan maksud tersebut maka seseorang yang memperoleh kredit pada dasarnya dia memperoleh kepercayaan, dimana kredit tanpa kepercayaan sulit dapat terjadi. Kepercayaan dalam kredit dapat diberikan dan diterima dalam bentuk uang, barang atau jasa.

Dalam transaksi kredit ada kesepakatan penundaan pembayaran, dimana uang atau barang yang diterima sekarang akan dikembalikan pada masa yang akan datang, baik dalam ukuran hari, bulan maupun tahun. Dalam pemberian kredit juga terkandung adanya risiko, yaitu risiko bagi pemberi kredit bahwa uang atau barang yang telah diberi-

---

17. Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, Alumni, Bandung, 1983, hal 21.

kan kepada penerima kredit dapat tidak kembali baik sebagian maupun seluruhnya.

Dalam pasal 1 angka 12 Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan disebutkan bahwa, 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 hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan.<sup>18</sup>

Dalam pemberian kredit terdapat dua pihak yang berkepentingan langsung yaitu pihak yang mempunyai uang disebut sebagai pemberi kredit dan pihak yang membutuhkan uang disebut sebagai penerima kredit. Bilamana terjadi pemberian kredit berarti pihak yang mempunyai uang memberikan uangnya kepada pihak yang memerlukan uang dan pihak yang memerlukan uang berjanji akan mengembalikan uang tersebut pada suatu waktu tertentu dimasa yang akan datang.

Pihak pemberi kredit biasanya berada dalam keadaan/posisi yang lebih kuat dari penerima kredit, sehingga ia lebih memperhatikan dan memperhitungkan unsur-

---

18. Dalam ketentuan undang-undang Perbankan baru yakni, UU No 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan pasal 1 angka 11 disebutkan bahwa, 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 hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian uang.

unsur sebagai berikut:

*Pertama*, adanya kepercayaan, yaitu suatu keyakinan dan kepercayaan bahwa dana/uang/barang/jasa yang akan diberikannya akan kembali dan menghasilkan keuntungan berupa bunga kredit.

*Kedua*, adanya prestasi, yaitu pihak pemberi kredit mau memberikan prestasi dalam bentuk dana/uang/barang atau jasa kepada pihak penerima kredit apabila mempunyai keyakinan bahwa prestasi itu akan dapat diperolehnya kembali.

*Ketiga*, waktu, yaitu keyakinan bahwa pemberian dana/uang/barang/jasa kepada pihak penerima kredit akan dikembalikan pada waktu yang telah ditentukan bersama.

*Keempat* adanya risiko, yaitu adanya perbedaan waktu pemberian dana/barang/uang/jasa dengan waktu pengembalian, sehingga hal ini dapat menimbulkan risiko bagi sipemberi kredit.

Dapat dikatakan bahwa intisari dari kredit adalah adanya kepercayaan, suatu unsur yang harus dipegang sebagai benang merah melintasi falsafah perkreditan dalam arti sebenarnya, bagaimanapun bentuk, macam dan ragamnya dan dari manapun asalnya serta siapapun diberikannya <sup>19</sup>.

Setelah pemberi kredit mempertimbangkan semua unsur diatas dan terjadi titik temu, yang kadang-kadang

---

19. Tjiptoadinugroho. *Perbankan Masalah perkreditan*, Pradnya Para mita, Jakarta, 1990, Hal 14.

terjadi penerima kredit dengan terpaksa menerima segala syarat yang diajukan pemberi kredit, barulah terjadi transaksi kredit yang sesungguhnya.

Namun tidak dapat disangkal bahwa sebenarnya kredit memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak, yaitu pihak kreditur dan pihak debitur. Bagi pihak kreditur keuntungannya adalah ia dapat menyalurkan kelebihan dana/uang/barang/jasa yang dimilikinya dengan memperoleh keuntungan bunga yang dibayar pihak debitur. Sebaliknya bagi pihak debitur keuntungannya adalah dapat memperoleh dana/uang/barang/jasa untuk memenuhi kebutuhan hidupnya maupun untuk pengembangan usahanya.

Walaupun kedua belah pihak telah memperhitungkan berbagai faktor, baik yang bersifat ekonomis maupun non ekonomis, namun tidak tertutup kemungkinan muncul faktor lain yang diluar kemampuan perhitungan tersebut yang tetap dapat menimbulkan berbagai risiko. Adapun risiko-risiko tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>20</sup>

#### **a. Risiko Moral (Moral Risk)**

Bahwa sebelum dan pada saat kredit diberikan berdasarkan informasi dan data yang diperoleh dari berbagai sumber, ternyata penerima kredit mempunyai moral yang baik. Namun selama dan pada saat kredit tersebut harus dilunasi, ternyata karena pengaruh berbagai faktor terjadi

---

20. Tjipto Adi Nugroho, *Perbankan Masalah Perkreditan*, Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 1990, hal 5.

perubahan moral dari penerima kredit, sehingga ada kemungkinan kredit tidak dapat dikembalikan pada waktunya. Oleh karena itu bank sebagai kreditur dalam hal ini menghadapi risiko moral yang dapat menimbulkan risiko kehilangan keuntungan, baik atas bunga kredit maupun pokok kredit tersebut.

#### **b. Risiko Keuangan (Financial Risk)**

Sebelum dan pada saat kredit diberikan berdasarkan informasi dan data yang diperoleh dari berbagai sumber, ternyata penerima kredit mempunyai posisi dan keadaan keuangan yang baik. Namun ternyata setelah kredit berjalan dan pada saat kredit tersebut harus dilunasi, ternyata posisi dan keadaan keuangan penerima kredit berubah menjadi tidak baik, sehingga ia tidak mampu mengembalikan kredit yang telah diterimanya kepada pemberi kredit. Dalam hal inilah pemberi kredit menghadapi risiko keuangan (financial risk) yang dapat menimbulkan kerugian bagi sipemberi kredit.

#### **c. Risiko Perdagangan (Business Risk)**

Sebelum dan pada saat kredit diberikan berdasarkan informasi dan data, ternyata keadaan perdagangan secara makro dan mikro menunjukkan bahwa penerima kredit mempunyai perkembangan usaha yang baik dan perkembangan usaha ini diharapkan akan semakin meningkat dengan adanya pemberian kredit ini. Namun ternyata setelah kredit tersebut berjalan dan pada saat harus dilunasinya, terjadi perubahan keadaan perdagangan yang menimbulkan kelesuan pada keadaan perdagangan pada umumnya dan sektor/bidang usaha peneri-

ma kredit pada khususnya, sehingga usaha perdagangan penerima kredit menurun secara drastis. Akibatnya ia tidak mampu mengembalikan kreditnya kepada pemberi kredit. Inilah yang disebut dengan risiko perdagangan (business risk).

Risiko-risiko diatas pada hakekatnya diluar kemampuan kedua belah pihak untuk mengantisipasinya, dan dapat muncul secara tiba-tiba di tengah perjalanan waktu kredit, sehingga seringkali sulit untuk dihindari, dan harus diterima oleh kedua belah pihak sebagai kenyataan.

Melihat risiko-risiko yang mungkin timbul dari adanya suatu pemberian kredit, maka ada senantiasa suatu hal pokok yang dikaitkan dengan pemberian kredit yaitu adanya jaminan, yakni sesuatu yang diberikan kepada kreditur untuk menimbulkan keyakinan bahwa debitur akan memenuhi kewajibannya yang dapat dinilai dengan uang<sup>21</sup>

Pemberian kredit pada dasarnya harus merupakan rangsangan bagi kedua belah pihak. Bagi penerima kredit harus mampu menunjukkan prestasi usaha yang baik, sedangkan bagi pemberi kredit secara material memperoleh keuntungan, dan secara moral ada kebanggaan tersendiri karena dapat membantu penerima kredit untuk kemajuan usaha. Oleh karena itu, pemberian kredit dikatakan berhasil apabila ia mampu memberikan pengaruh yang baik secara sosial ekonomi bagi penerima kredit, pemberi

---

21. Hartono Hadisuprpto. *Pokok-pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hal 50.

kredit bahkan juga bagi bangsa dan negara.

## 2. Tujuan dan Fungsi Kredit

Secara umum dapat dikatakan bahwa tujuan kredit adalah adanya profitability, yaitu tujuan untuk memperoleh hasil dari kredit berupa keuntungan yang diteguk dari pemungutan bunga. Dalam hal ini keamanan dari prestasi atau fasilitas yang diberikan harus benar-benar terjamin sehingga tujuan profitablity dapat benar-benar tercapai tanpa hambatan-hambatan yang berarti.

Sedangkan dilihat dari pihak penerima kredit tujuannya adalah untuk memenuhi kebutuhan akan uang atau barang yang akan digunakan sebagai pemenuhan kebutuhan hidupnya, misalnya untuk modal usaha. Intinya adalah sebagai sarana untuk meningkatkan taraf hidup. Sedangkan fungsi kredit dilihat dari sisi ekonomi adalah:<sup>22</sup>

- a. Kredit meningkatkan kegunaan (utility) dari suatu modal.

Para penabung dapat menyimpan uang pada Perbankan dalam bentuk giro, deposito atau tabungan. Oleh pihak bank uang akan ditingkatkan dayagunanya untuk suatu usaha peningkatan produktifitas. Dalam hal ini uang akan disalurkan kepada debitur dan atau para pengusaha untuk memperluas/ memperbesar usahanya baik untuk peningkatan produksi, perdagangan maupun untuk usaha-usaha rehabi-

---

22. Lihat Muchdarsyah Sinungan. *Dasar-dasar dan Teknik Manajemen Kredit*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal.15-19.

litasi ataupun memulai usaha baru. Pada dasarnya melalui kredit terdapat usaha peningkatan produktivitas secara menyeluruh.

Dengan demikian, dana di bank yang diperoleh dari para penyimpan uang tidaklah diam statis, akan tetapi dapat disalurkan guna usaha yang bermanfaat, baik ke-manfaatan bagi pengusaha maupun bagi masyarakat. dengan kata lain, uang yang disimpan tersebut dan kemudian disalurkan kembali melalui kredit dapat meningkatkan dayaguna dari uang ataupun modal.

b. kredit meningkatkan daya guna (utility) suatu barang.

Dengan modal / uang yang diperoleh melalui bantuan kredit bank, seorang produsen dapat melakukan kegiatan -kegiatan sebagai berikut:

-Memprodusir bahan mentah menjadi bahan jadi, sehingga kegunaan dari bahan tersebut dapat meningkat.

-Memindahkan barang dari suatu tempat yang kegunaannya kurang ketempat yang lebih bermanfaat. Keseluruhan barang yang dipindahkan dari suatu daerah kedaerah lain akan meningkatkan kemanfaatan barang. Dalam pemindahan barang tersebut tidak selalu dapat diatasi dengan keuangan distributor saja , namun juga memerlukan modal dari bank melalui lembaga kredit.

c. Kredit meningkatkan peredaran lalu lintas uang.

Kredit yang disalurkan melalui rekening koran pengusaha menciptakan pertambahan peredaran uang giral dan sejenisnya seperti cek, giro bilyet, wesel dan promes. Melalui kredit, peredaran uang chartal maupun

giral akan berkembang dengan pesat. Disamping itu kredit dapat menciptakan kegairahan berusaha, sehingga penggunaan uang akan bertambah banyak, baik secara kualitatif maupun secara kuantitatif. Dengan demikian peredaran dan lalulintas uang dalam masyarakat dengan sendirinya akan meningkat juga jumlahnya.

Hal ini selaras dengan pengertian bank selaku "money creator". penciptaan uang itu selain substitusi, penukaran uang chartal yang disimpan digiro dengan uang giral, maka ada juga cara exchange of claim, yaitu bank memberikan kredit dalam bentuk uang giral. Disamping itu dengan cara transformasi yaitu bank membeli surat-surat berharga dan membayar dengan uang giral.

d. Kredit menimbulkan kegairahan berusaha masyarakat.

Setiap manusia merupakan makhluk yang selalu berusaha untuk memenuhi kebutuhannya dengan melakukan kegiatan-kegiatan ekonomi. Kegiatan ekonomi sesuai dengan dinamikanya akan selalu meningkat, akan tetapi peningkatan usaha dalam bidang ekonomi tidaklah selalu diimbangi dengan peningkatan kemampuannya. Karenanya manusia selalu berusaha dengan segala daya untuk memenuhi kekurangmampuannya dengan melakukan hubungan dengan manusia lain yang mempunyai kemampuan.

Karena itu pulalah seorang pengusaha sebagai manusia tidak terlepas dari kekurangmampuan tersebut. Kekurangmampuan seorang pengusaha pada umumnya adalah dibidang permodalan. Oleh karena itulah, ia akan selalu berhubungan dengan bank untuk memperoleh bantuan permo-

dalan melalui kredit guna meningkatkan kegiatan usahanya.

Bantuan kredit yang diterima pengusaha dari bank itulah yang kemudian digunakan untuk memperbesar volume usaha usaha dan produktivitasnya.

Ditinjau dari hukum permintaan dan penawaran, maka terhadap segala macam ragam usaha, permintaan akan terus bertambah bilamana masyarakat telah mulai melakukan penawaran. Timbullah kemudian efek kumulatif oleh semakin besarnya permintaan, sehingga secara berantai akan menimbulkan kegairahan yang meluas dikalangan masyarakat untuk sedemikian rupa meningkatkan produktivitas. Keadaan yang demikian secara otomatis akan menimbulkan keyakinan pada masyarakat, bahwa dalam melakukan setiap usaha untuk peningkatan produktivitas, masyarakat tidak perlu khawatir kekurangan modal, oleh karena masalahnya dapat diatasi oleh bank dengan kreditnya.

e. Kredit sebagai alat stabilisasi ekonomi.

Dalam keadaan ekonmi yang kurang sehat, langkah-langkah stabilisasi pada dasarnya diarahkan pada usaha-usaha antara lain:

- Pengendalian inflasi.
- Peningkatan ekspor.
- Rehabilitasi prasarana.
- Pemenuhan kebutuhan pokok rakyat.

Untuk menekan arus inflasi dan terbih lagi untuk usaha pembangunan, maka kredit memegang peranan penting.

Arah kredit harus berpedoman pada segi-segi pembatasan kualitatif yaitu pengarahan kesektor-sektor yang produktif dan sektor-sektor prioritas yang secara langsung berpengaruh pada hajat hidup masyarakat. Dalam hal ini seperti Indonesia, sudah tentu lebih diarahkan kepada sektor pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, produksi yang menunjang sektor pertanian, industri alat-alat pertanian, industri yang berpengaruh langsung pada penghidupan rakyat (sandang pangan), produksi barang untuk ekspor dsb.

Oleh karena itu setiap kredit harus diarahkan untuk menambah peningkatan kehidupan rakyat banyak serta untuk memperlancar distribusi agar merata keseluruhan lapisan masyarakat. Oleh karena itu, kredit bank harus dijalankan secara selektif untuk menutup kemungkinan usaha yang bersifat sangat spekulatif, yang pada akhirnya menuju penghancuran kegiatan usaha masyarakat, ataupun pemberian kredit kepada usaha yang mematikan ekonomi rakyat seperti kredit kepada pengusaha besar yang usahanya memproduksi barang dengan sistem momopolinya yang tidak sehat.

Tabungan masyarakat ditingkatkan dengan pengeluaran surat-surat berharga, sedang uang masyarakat akan disalurkan kepada usaha produktif, sehingga dapat menunjang pelaksanaan pembangunan serta mampu menciptakan stabilisasi ekonomi.

**f. Kredit sebagai jembatan untuk peningkatan pendapatan nasional.**

Bahwa para pengusaha yang memperoleh kredit dari bank tentu saja akan berusaha dengan segenap kemampuan untuk meningkatkan dan mengembangkan kegiatan usahanya. Peningkatan dan pengembangan usaha berarti akan meningkatkan keuntungan (profit). Apabila keuntungan ini secara kumulatif dikembangkan lagi, dalam arti dikembalikan dalam struktur modal, maka peningkatan akan berlangsung secara terus menerus. Dengan pendapatan yang terus meningkat, berarti pajak perusahaan yang masuk sebagai pendapatan negara akan terus bertambah. Dilain pihak kredit yang disalurkan untuk merangsang pertumbuhan ekspor akan menghasilkan pertambahan devisa negara. Sebaliknya dengan semakin efektifnya kegiatan swasembada kebutuhan pokok, berarti akan menghemat devisa keuangan negara. Untuk selanjutnya keuangan negara dapat digunakan untuk kpeningkatan kegiatan usaha dibidang kesejahteraan umum yang berguna untuk kesejahteraan masyarakat.

Dengan penambahan devisa negara, maka penggunaan devisa untuk urusan konsumsi berkurang, yang pada akhirnya dapat dikatakan, bahwa langsung atau tidak langsung melalui kredit, pendapatan nasional akan bertambah.

**g. Kredit sebagai alat hubungan ekonomi internasional.**

Dewasa ini bank sebagai lembaga kredit tidak saja

bergerak didalam negeri, tetapi juga diluar negeri. Amerika Serikat yang telah demikian maju sistem perbankanya telah melebarkan sayap usaha perbankannya keberbagai dunia, demikian pula beberapa bank pada negara maju.

Menurut fungsinya, kredit dibedakan menjadi kredit produksi dan kredit konsumsi. Kredit produksi ditujukan kepada dunia usaha untuk membiayai kegiatan, sedang kredit konsumsi ditujukan untuk pembelian barang kebutuhan seperti rumah, kendaraan, alat rumah tangga dll.

Bahwa negara-negara kaya/ekonomi kuat, demi persahabatan antar negara banyak memberikan bantuan kepada negara-negara sedang berkembang atau negara ekonomi lemah. Bantuan tersebut tercermin dalam bentuk kredit dengan syarat ringan, yaitu bunga yang relatif murah serta jangka waktu pengembalian panjang. Bahkan apabila negara penerima mengalami kesulitan ekonomi, dapat diadakan penjadualan kembali hutangnya sampai negara yang bersangkutan keadaan ekonominya pulih kembali.

Melalui bantuan kredit antar negara yang seringkali dikenal dengan istilah Kredit G to G (Government to government), maka hubungan negara pemberi dan penerima akan semakin erat, terutama dalam bidang perekonomian perdagangan. Diharapkan dengan peningkatan bantuan antar

negara dengan sistem kredit maka negara berkembang akan terangkat menjadi negara sederajat dengan negara maju, sehingga juga mempermudah hubungan dengan negara lainnya secara lebih baik.

Bahwa kredit perbankan kepada dunia usaha dapat dibedakan menjadi sbb:

*Pertama*, kredit investasi yang digunakan untuk membiayai modal tetap seperti peralatan produksi, gedung, mesin-mesin dan berjangka panjang yaitu 5 tahun atau lebih, atau untuk membiayai rehabilitasi dan ekspansi.

*Kedua*, kredit eksploitasi yang digunakan untuk membiayai kebutuhan dunia usaha akan modal kerja yaitu membiayai persediaan produk akhir, barang dalam proses produksi serta piutang. Kredit eksploitasi ini sudah dikenal sejak lama, yaitu pada tahun 1950-an, sedangkan kredit investasi baru dikenal pada mulai tahun 1969 bersamaan dengan dimulainya Repelita I sebagai penunjang program industrialisasi yang mulai dilancarkan <sup>23</sup>.

Terlepas dari segala macam jenis kredit tersebut, pada dasarnya kredit merupakan hubungan antara kreditur dan debitur dalam hubungan hutang piutang. Oleh karena itu, dalam KUH Perdata kredit diatur dalam pasal 1754 yang menyebutkan : Pinjam meminjam adalah suatu perjan-

---

23. Achmad Anwari, *Praktek Perbankan di Indonesia (kredit Investasi)*, Jakarta, Balai Aksara, 1980, hal.17.

jian dengan mana pihak yang satu memberikan kepada pihak yang lain suatu jumlah tertentu barang yang menghabis karena pemakaian, dengan syarat bahwa pihak yang terakhir ini akan mengembalikan sejumlah yang sama dari jenis dan mutu yang sama pula.

Menurut Kamphuisen: sebetulnya yang dimaksud "barang yang menghabis karena pemakaian" adalah barang-barang yang dapat diganti, demikian menurut Asser's Kamphuisen, selanjutnya dikatakan bahwa perjanjian pinjam meminjam adalah perjanjian riil, ini ternyata dari definisi undang-undang, yaitu memberikan dan tidak mengikatkan dirinya untuk menyerahkan barang.<sup>24</sup>

#### **4. Jaminan Dalam Pemberian Kredit Perbankan**

Sebagaimana diketahui bahwa usaha pokok bank adalah memberikan kredit dan jasa dalam lalu lintas pembayaran dan peredaran uang. sedangkan sumber utama pendapatan bank, adalah berasal dari bunga kredit .

Kredit-kredit yang diberikan oleh bank perlu diamankan, karena tanpa adanya pengamanan maka bank akan sulit mengelakan risiko yang datang, sebagai akibat tidak berprestasinya debitur/nasabah. Agar pihak bank terlepas dari risiko tersebut atau setidaknya tidaknya memikul risiko yang sekecil-kecilnya, bank senantiasa

---

24. Purwakhid Patrik, *Debt Collector dan Masalahnya Dalam Hukum Perdata*, Makalah Seminar di Undip, Nov. 1974

ingin mendapatkan kepastian bahwa kredit yang dilepaskan dipergunakan sesuai dengan kebutuhan dan tujuan serta dapat kembali dengan aman. Untuk mendapatkan keamanan dan kepastian dari kreditnya, bank melakukan tindakan pengamanan dengan meminta calon nasabah untuk mengikatkan suatu barang tertentu sebagai jaminan dalam pemberian kreditnya.

Pengamanan kredit merupakan suatu mata rantai kegiatan bank dan suatu aspek yang penting dalam manajemen kredit, karena proses pengamanan berjalan terus menerus mengkaitkan kegiatan satu dengan yang lain. Langkah pengamanan ini dimulai dari sejak bank merencanakan pemberian kredit hingga kreditnya kembali.

Langkah-langkah yang diambil bank dalam mengamankan kreditnya, pada pokoknya dapat digolongkan dalam pengamanan preventif dan pengamanan represif. Pengamanan preventif adalah pengamanan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya kemacetan kredit. Sedangkan pengamanan represif adalah pengamanan yang dilakukan untuk menyelesaikan kredit-kredit yang telah mengalami ketidak lancaran atau kemacetan. Dengan demikian pengamanan kredit pada hakekatnya adalah memperkecil risiko, bahkan sampai menghilangkan risiko yang mungkin timbul maupun sudah timbul /terjadi.

Oleh karena itu, adanya jaminan kredit adalah karena bank ingin mendapatkan kepastian bahwa kredit

yang diberikan kepada nasabah dapat diterima kembali sesuai dengan syarat-syarat yang telah disetujui bersama. Dengan adanya jaminan maka bank akan merasa aman, sebab bila terjadi wanprestasi pembayaran hutang, bank masih dapat menutupi piutangnya dengan mencairkan atau menjual barang jaminan yang telah diikatkannya.

Jaminan dalam kaitannya dengan pemberian kredit merupakan salah satu syarat untuk dapat dikabulkannya permohonan kredit. Bahkan bila dihubungkan dengan Undang-undang Perbankan 1967 pasal 24 ayat 1, hal itu merupakan suatu keharusan, dimana ditentukan bahwa : "bank umum tidak memberikan kredit tanpa jaminan kepada siapapun juga". Sedang pasal 8 Undang-undang nomer 7 tahun 1992 Tentang Perbankan menyebutkan bahwa, " dalam memberikan kredit, bank wajib mempunyai keyakinan atas kemauan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan"

Sedangkan penjelasan dari pasal 8 Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan adalah sbb: *Kredit yang diberikan oleh bank mengandung risiko sehingga dalam pelaksanaannya bank harus memperhatikan asas-asas perkreditan yang sehat. Untuk mengurangi risiko tersebut, jaminan pemberian kredit dalam arti keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan merupakan faktor penting yang harus diperhatikan oleh bank, untuk mempe-*

roleh keyakinan tersebut, sebelum memberikan kredit, bank harus melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan dan prospek usaha debitur. Mengingat bahwa agunan merupakan salah satu unsur jaminan pemberian kredit maka apabila berdasarkan unsur-unsur lain telah diperoleh keyakinan atas kemampuan debitur mengembalikan hutangnya, agunan dapat hanya berupa barang, proyek atau hak tagih yang dibiayai dengan kredit yang bersangkutan. Tanah yang kepemilikannya didasarkan pada hukum, dan lain-lain yang sejenis dapat digunakan sebagai agunan. Bank tidak wajib meminta agunan berupa barang yang tidak berkaitan langsung dengan obyek yang dibiayai, yang lazim dikenal dengan agunan tambahan 25

---

25. Dalam undang-undang Perbankan baru yaitu UU. No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas UU. No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, disebutkan bahwa dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, Bank Umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atau iktikad dan kemampuan serta kesanggupan nasabah debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan. Kemudian penjelasan pasal 8, disebutkan bahwa kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah yang diberikan oleh bank mengandung risiko, sehingga dalam pelaksanaannya bank harus memperhatikan asas-asas perkreditan atau pembiayaan berdasarkan prinsip Syariah yang sehat. Untuk mengurangi risiko tersebut, jaminan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dalam arti keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan nasabah debitur untuk melunasi kewajibannya sesuai dengan yang diperjanjikan merupakan faktor penting yang harus diperhatikan oleh bank. Ketentuan selanjutnya sama bahwa bank tidak wajib meminta agunan tambahan.

Dari penjelasan ini terlihat bahwa jaminan secara yuridis yang disebut agunan (collateral) hanya merupakan salah satu unsur saja. Secara teori berdasarkan ketentuan pasal 8 ini agunan (collateral), seakan-akan kurang penting dalam proses pemberian kredit, tetapi dalam praktek hampir tidak ada bank yang memberikan kredit tanpa agunan. Karena meskipun penyelesaian kredit macet tidak selalu diselesaikan dengan eksekusi tetapi eksekusi benda jaminan merupakan salah satu pilihan akhir yang dapat menyelesaikan masalah secara tuntas.<sup>1</sup>

Dalam perjanjian kredit dikenal adanya jaminan tambahan dan jaminan pokok. Didalam penjelasan pasal 8 UU. No. 7 Tahun 1992 dikenal istilah agunan tambahan, yang dimaksud disini adalah jaminan tambahan. Jaminan tambahan merupakan jaminan kredit yang tidak ada sangkut pautnya dengan kredit yang dimohon, jaminan tambahan merupakan harta milik debitur.

Sedangkan agunan pokok atau jaminan pokok adalah jaminan yang berhubungan langsung dengan atau dibiayai dengan kredit yang dimohonkan itu. Istilah jaminan pokok dan jaminan tambahan dipergunakan dalam praktek perbankan. apabila jaminan pokok kurang memenuhi persyaratan pemberian kredit maka pihak bank akan meminta harta

---

26. Djuhaendah Hasan, 1998. *Perjanjian Jaminan Dalam Perjanjian Kredit*, dalam *Hukum Jaminan Indonesia*, Elips. hal. 61.

milik debitur untuk menjadi jaminan tambahan. Meski demikian dalam praktek perbankan selain jaminan pokok selalu juga diminta agar debitur memberikan jaminan tambahan.

#### 4. Penilaian Kredit.

Berdasarkan pertimbangan bahwa kredit yang diberikan oleh bank mengandung risiko, maka dalam penjelasan pasal 8 Undang-undang No. 1 Tahun 1992 Tentang Perbankan disebutkan bahwa bank harus memperhatikan asas-asas perkreditan yang sehat, artinya bank harus mempunyai keyakinan akan kemampuan debitur untuk melunasi hutangnya. Untuk memperoleh keyakinan tersebut, sebelum memberikan kredit, bank harus melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan dan prospek usaha dari debitur. Mengingat bahwa agunan menjadi salah satu unsur jaminan pemberian kredit, maka apabila berdasarkan unsur-unsur lain telah dapat diperoleh keyakinan atas kemampuan debitur untuk mengembalikan hutangnya, agunan dapat hanya berupa barang, proyek atau hak tagih yang dibiayai dengan kredit yang bersangkutan. Tanah yang kepemilikannya didasarkan pada hukum adat dapat digunakan sebagai agunan. Bank tidak wajib meminta agunan berupa barang yang tidak berkaitan dengan obyek yang dibiayai, yang lazim dikenal dengan agunan tambahan.

Sebelum bank memberikan kredit perlu diselidiki secara teliti terhadap faktor-faktor yang dikenal dengan "5 C of kredit", seperti tersebut pada penje-

lasan pasal 8 Undang-Undang Perbankan yaitu, "character, capacity, capital, collateral dan condition of economy".

#### Character (Watak)

Character adalah kepribadian, sifat, moral dari orang atau pengusaha yang meminta kredit, apakah ia sekiranya dapat mengembalikan kreditnya. Watak itu dapat baik, jelek, dan bahkan ada terletak diantara baik dan jelek itu. Dengan kata lain, watak pada hakekatnya merupakan keseluruhan dari tanggung jawab moral, kejujuran, dan tulus hati.<sup>27</sup>

Menentukan dan mengukur character atau watak seorang peminta kredit secara meyakinkan dan akurat tentunya sangat sulit, kalau tidak boleh dikatakan sebagai suatu yang tidak mungkin (impossible). Watak biasanya dapat dilihat atau diprediksikan dari penampilan dan tutur kata, namun penampilan dan tutur kata itu sendiri dapat juga merupakan suatu tipuan.

Pribadi dari peminta kredit dan nama didunia usaha khususnya yang berkenaan dengan sifat yang sebenarnya dan pelaksanaan tanggung jawab dari perusahaan, harus diteliti. Kehidupan dan kebiasaannya, pergaulan dan kegiatan diluar harus diamati sebagai petunjuk mengenai watak dari yang bersangkutan. Ciri-ciri yang menunjukkan adanya watak yang kurang baik, seperti pemabok, penjudi, dan nama yang tidak baik didunia perdagangan harus dapat diungkapkan secara tuntas mela-

---

27. Achmad Anwari, op. cit., hal 20.

lui penelitian yang seksama.

Data yang menyangkut watak dari peminta kredit seperti tersebut diatas harus dianalisis oleh pihak bank dengan seksama dan penuh kewaspadaan, karena sekecil apapun ciri-ciri yang menunjukkan adanya watak kurang baik dari peminta kredit tetap dapat mempengaruhi lancarnya pengembalian kredit yang diambilnya. Watak atau tabiat ini merupakan dasar penilaian utama bagi pihak bank dalam memberikan kredit kepada peminta kredit (calon nasabah).

#### **Capacity (kemampuan)**

Capacity (kemampuan) adalah kemampuan untuk memimpin usahanya, mengelola perusahaan dengan baik, sehingga tidak akan mendapat kesulitan bahkan - akan mendapat keuntungan yang besar.

Nasabah yang mempunyai karakter (watak) baik tentu akan mengerti dan memahami kewajibannya untuk membayar kembali utangnya kepada pihak bank, apabila hal itu memang dapat dan mampu untuk dilakukan. Oleh karena itulah, maka analisis kredit sebaiknya mengetahui apakah calon nasabahnya mempunyai kemampuan untuk memimpin dan mengelola perusahaannya dengan baik atau tidak, sehingga bank dapat memperkirakan juga apakah calon nasabah tersebut nantinya dapat membayar kembali utangnya dengan baik atau tidak.

Pendidikan, latihan, pengalaman serta ketrampilan dalam mencapai kemajuan pendapatan untuk dapat menghidupi perusahaan merupakan hal penting dalam mengukur

apakah pribadi dari pemimpin perusahaan mempunyai kemampuan untuk membayar kembali utangnya. Umur, kesehatan, tanggung jawab pribadi, dan stabilitas pekerjaan sebenarnya merupakan faktor penting kedua, namun sebaiknya juga dipertimbangkan dalam mengevaluasi terhadap kemampuan peminta kredit.

Disamping itu, kemampuan dari peminta kredit mungkin juga dipengaruhi oleh kebijaksanaan kepegawaian. Misalnya seorang pegawai mungkin juga tetap dibayar upahnya selama pegawai itu sakit.

#### **Capital (Modal)**

Capital adalah modal yang dimiliki oleh peminta kredit, maka dari itu untuk memperbesar usahanya ia membutuhkan kredit sebagai modal tambahan. bank harus menyelidiki apakah ia benar membutuhkan bantuan untuk itu dan dengan modal sendiri apakah mampu untuk mengatasi kesulitan yang akan terjadi.

Modal dalam perusahaan merupakan suatu investasi agar supaya perusahaan itu dapat berjalan dengan baik dan dapat memperoleh keuntungan. Apabila modal yang tertanam dalam perusahaan merupakan persediaan atau piutang dagang, maka kepala bagian kredit harus memperhatikan apakah persediaan barang itu merupakan persediaan yang mudah dijual atau penagihan piutang dagang itu merupakan piutang yang mudah ditagih. Apabila aktiva itu berupa tanah milik dan perlengkapan yang dijadikan sebagai agunan, maka aktiva itulah yang pertama harus dipertimbangkan.

Dalam melakukan evaluasi risiko, penilaian terhadap modal adalah terbatas pada uang yang tersedia pada debitur. Pada perusahaan yang berbentuk PT, penilaian modal terbatas pada aktiva sebenarnya yang ada pada perusahaan, termasuk juga penyertaan oleh pemegang saham. Sedangkan untuk perusahaan perseorangan, penilaian terhadap modal itu termasuk juga terhadap kekayaan pribadi dari pemilik perusahaan, karena untuk perusahaan ini tidak ada pemisahan kekayaan.

#### **Collateral (Agunan)**

Collateral adalah agunan apa yang dimiliki oleh peminta kredit atas kredit yang dibutuhkan guna pelunasannya. Bank harus menilai harga jual dari agunan itu secara seksama, jangan sampai bank akan rugi dalam melaksanakan penjualan atau eksekusi terhadap agunan itu.

Agunan disini dapat dibedakan menjadi agunan pokok dan agunan tambahan. Agunan pokok adalah agunan yang pengadaannya bersumber dari dana kredit bank, seperti barang, proyek atau hak tagih. Agunan pokok ini bersifat wajib dan merupakan sumber utama pembayaran kembali kreditnya, apabila terjadi kegagalan kredit dikemudian hari. Sedangkan yang dimaksud dengan agunan tambahan adalah agunan lainnya yang tidak termasuk agunan pokok, seperti surat berharga dan garansi risiko.

Agunan itu dimaksudkan agar supaya pihak debitur terikat untuk memenuhi kewajibannya, yaitu membayar hutangnya secara teratur dan tepat waktu, apabila ia

tidak ingin benda agunannya disita oleh bank untuk memenuhi pembayaran hutangnya. dengan demikian dapat dikatakan bahwa benda agunan itu sebagai pengaman bagi bank apabila debitur (nasabah) tidak bersedia memenuhi kewajiban membayar hutangnya (cidra janji).

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Perbankan apabila dari penilaian unsur-unsur 5C lainnya, di luar agunan, bank telah mendapatkan keyakinan bahwa kreditur akan sanggup membayar kembali kreditnya, maka unsur agunan dapat hanya berupa agunan pokok saja.

#### **Condition of Economy**

Condition of economy adalah keadaan perekonomian dalam kurun waktu tertentu yang akan mempengaruhi kredit yang diminta oleh pengusaha, sehingga kredit itu dapat dikembalikan dengan baik.

Keadaan perekonomian adalah situasi dan kondisi ekonomi yang dapat mempengaruhi pengusaha, misalnya: tingkat inflasi yang melambung tinggi, terjadinya fluktuasi harga komoditi tertentu, resesi ekonomi yang terjadi karena situasi dalam maupun luar negeri, dan sebab-sebab lainnya yang dapat terjadi pada setiap saat.

Perkiraan terhadap kondisi ekonomi yang baik seringkali mempunyai kecenderungan dalam pemberian kredit yang tidak bijaksana. Sementara itu, kondisi ekonomi yang kurang menyenangkan merupakan reaksi dari kepala bagian kredit. Namun tetap harus diingat bahwa kondisi ekonomi yang baik itu mungkin saja didasarkan atas data yang kurang akurat atau penafsiran yang keliru

atas data tersebut.

Agar bank atau pemberi kredit jangan sampai rugi, maka bank harus menyelidiki sebaik-baiknya unsur 5. C tersebut, dan keadaan dari peminta kredit. Hal ini mutlak harus dilakukan untuk mencegah risiko yang terjadi kemudian hari yang disebut dengan kredit macet.

## **B. Usaha Kecil dan Permasalahannya**

### **1. Pengertian dan Kriteria Usaha Kecil**

Beberapa istilah yang dikenal dalam masyarakat untuk menggambarkan pengertian tentang usaha kecil, adalah seperti: small sector, weak sector, small business, small scale industry, small credit.<sup>28</sup>

Suatu batasan tentang usaha kecil adalah subyektif dan relatif. Subyektif, dalam arti suatu negara akan mendefinisikan usaha kecil menurut kehendak negara tersebut dan akan berbeda dengan negara lain. Relatif, karena suatu negara mendefinisikan usaha kecil dari suatu kurun waktu akan berbeda dengan ukuran waktu selanjutnya. Artinya, tolok ukur yang digunakan untuk mengelompokkan usaha kecil dan atau pengusaha kecil tergantung kepada perkembangan situasi atau kondisi negara bersangkutan.

Apabila dilihat dari kegiatan perusahaan, terdapat 2 (dua) kriteria usaha kecil, yaitu (1) usaha kecil

---

28. Sartono Kadri, *Masalah yang dihadapi Perbankan Dalam Membiayai Pengusaha Golongan Ekonomi Lemah*, Makalah Lokakarya BNI 1946-FWI, Yogyakarta 21-8-1981, hal 49.

dilihat dari segi kuantitatif, dan (2) usaha kecil dilihat dari segi kualitatif. Pada umumnya negara-negara berkembang menggunakan kriteria kuantitatif bagi tolok ukur usaha kecil. Sedangkan negara maju umumnya memakai kriteria kualitatif. Yang dimaksud dengan kriteria kuantitatif, adalah antara lain jumlah tenaga kerja yang dipakai, jumlah investasi, jumlah alat-alat, jumlah pembiayaan, jumlah kekayaan/modal dan jumlah kredit. Sedangkan kriteria kualitatif, adalah antara lain kemajuan (viatality), penggunaan alat/mesin yang canggih, pemasaran, segmen pasar, kondisi persaingan, dan dampak ekonomi.<sup>29</sup>

Pada negara-negara maju,<sup>30</sup> seperti Amerika Serikat, Inggris dan Perancis, kriteria usaha menengah dan kecil, umumnya didasarkan pada struktur organisasi, kekuasaan pimpinan perusahaan dan hasil penjualannya. Menurut Small Business Administration (SBA) di Amerika Serikat, yang digolongkan sebagai usaha menengah dan kecil, adalah perusahaan yang berkecimpung dalam:

1. Retail business, yang hasil penjualannya maksimum sebesar US\$ 8 juta;
2. Wholesale, sebesar US\$ 8 juta;
3. Construction sebesar US\$ 8 juta;
4. Manufacturing, yang karyawannya dibawah 1.500 orang

---

29. *ibid.*

30. Lihat Heru Sutoyo, *Kiat Investasi Bagi Pengusaha Kelas Menengah kebawah di Indonesia*, Makalah Seminar Aisec-UI, 29 April 1993, hal 21.

Di Perancis, dianggap perusahaan sangat kecil, apabila karyawannya kurang dari 10 orang; sedangkan disebut perusahaan kecil apabila mempunyai karyawan 10 sampai 40 orang. Perusahaan menengah apabila mempunyai 50 sampai 500 karyawan, dan apabila lebih dari 500 karyawan disebut perusahaan besar.

Di Inggris, kriteria usaha kecil adalah apabila srtuktur organisasinya sangat sederhana dan tidak mempunyai staf berlebihan, serta memiliki jenjang pimpinan perusahaan yang kecil. Aktivitas bisnis usaha mereka hanya sedikit yang diformalkan dan sangat sedikit menggunakan proses perencanaan seperti yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar. Selain itu perusahaan semacam itu jarang sekali mengadakan pelatihan dan bimbingan kepada karyawan dan manajer mereka.

Pada umumnya negara-negara berkembang menggunakan tolok ukur kuantitatif, yaitu mengelompokkan perusahaan menurut besarnya modal untuk tujuan menentukan langkah-langkah pengembangan (corporate planning) tertentu <sup>31</sup>.

Usaha kecil yang termasuk dalam pembagian kriteria kuantitatif tersebut cenderung masuk dalam kelompok usaha kecil yang memakai tenaga kerja maksimal 10 orang, jumlah investasi yang kecil, menggunakan alat-alat yang sederhana, dan jumlah pembiayaan modal atau kekayaan yang terbatas.

---

31. Ronald Claphan. *Pengusaha Kecil dan Menengah di Asia Tenggara*, LP3ES Jakarta, 1993, hal 2.

Dari sudut kualitatif, perbedaan pengelompokan terletak pada kenyataan, bahwa dalam perusahaan kecil tidak ada pembagian kerja, atau jika ada hanya sedikit dan terbatas dibidang administrasi dan operasi pada tingkat pimpinan. Misalnya, perusahaan milik satu orang, pengelolaannya dilakukan oleh pemilik perusahaan bersangkutan. Selain itu hubungan kerja dapat dikatakan amat pribadi antara pemilik perusahaan dan pekerja, konsumen dan pemasoknya. Dilihat dari sudut kualitatif, pengelompokan usaha kecil belum terlalu tegas, dan juga tidak sepenuhnya formal. Hal ini dapat diketahui dari kemampuan, penggunaan alat/mesin canggih, pemasaran dan dampak ekonomi.<sup>32</sup>

Pemahaman yang lebih baik tentang usaha kecil berdasarkan kriteria diatas belum mempunyai arti operasional. Artinya untuk menentukan siapa itu pengusaha kecil belum tegas dan seragam.

Dalam hubungan ini menurut Undang-undang No. 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil, bahwa yang dimaksud dengan kriteria usaha kecil dalam pasal 5 ayat 1 adalah:

- a. Usaha yang memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200.000.000,-(dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah);
- c. Milik Warga Negara Indonesia;

---

32. ibid ,lihat juga Sartono Kadri, Loc.cit, hal.49.

- d. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau besar.
- e. Berbentuk usaha perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.

Bahwa untuk kriteria yang dimaksud dalam pasal 5 ayat 1 huruf a dan b, mengenai nilai nominal dapat berubah sesuai dengan perkembangan perekonomian, yang kemudian akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selain dari pada hal-hal tersebut diatas, di Indonesia memang cukup banyak batasan yang digunakan oleh pihak-pihak yang peduli terhadap pengembangan usaha kecil. Sebagai contoh, Biro Pusat Statistik menggunakan batasan usaha kecil yang mengacu pada jumlah tenaga kerja, yakni kurang dari 20 orang<sup>33</sup>. Sementara Departemen Perindustrian menggunakan kriteria kepemilikan investasi hingga 600 juta rupiah diluar gedung dan bangunan. Tentu saja kedua batasan ini mengandung bias yang sulit dihindari, misalnya usaha yang mengandalkan teknologi canggih dan melibatkan sedikit tenaga kerja dapat dikategorikan sebagai usaha kecil menurut batasan BPS sekalipun omzetnya bisa jadi melampaui bilangan

---

34. Usaha kecil yang dimaksud adalah usaha kecil manufaktur, lihat Isono Sadoko, *Pengembangan Usaha Kecil Pemihakan Setengah Hati*, Akatiga, Bandung, Juni 1995, hal 5.

ratusan juta rupiah.

Dalam banyak hal usaha kecil termasuk juga usaha perorangan, hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa kegiatan ekonomi skala ini merupakan bagian besar dalam struktur usaha kecil yang ada dilapangan

Berdasarkan batasan BPS (1990), yang memakai konsep pekerja mandiri, usaha perorangan adalah usaha yang mempekerjakan dirinya sendiri dengan atau tanpa dibantu oleh tenaga kerja keluarga atau buruh tidak tetap. Usaha perorangan meliputi usaha-usaha disektor non pertanian tetapi tidak mencakup usaha yang profesional, seperti dokter, konsultan atau manager formal. Termasuk dalam kategori ini adalah usaha-usaha yang melibatkan tenaga kerja tidak dibayar. Menurut Definisi Depertemen Perindustrian (1993) khususnya mengenai usaha industri ada perbedaan antara usaha yang disebut cottage industries dengan usaha kecil. Cottage industries adalah unit usaha dengan jumlah tenaga kerja rata-rata 2-3 orang. Sementara yang dimaksud kan dengan usaha kecil adalah unit kegiatan ekonomi dengan jumlah tenaga kerja antara 6-7 orang (CPIS, 1992). Definisi ini mirip dengan definisi yang digunakan oleh Bank dunia (1990) dengan membedakan usaha yang disebut small industries dengan mikro-enterprises<sup>35</sup>

## 2. Ciri-ciri Usaha Kecil

Dalam rangka memahami dengan baik usaha kecil,

---

35. ibid.

kiranya perlu dikemukakan beberapa ciri umum usaha kecil yang perlu diperhatikan.

Umumnya kelebihan kalangan pengusaha kecil dapat dilihat dari semangat juang, kejujuran serta kemandirian mereka yang merupakan modal utama. Semangat juang dalam mempertahankan pekerjaan, hemat dalam menggunakan modal itu diandalkan sebab pada umumnya pula mereka tidak memiliki modal dan profesionalisme untuk meningkatkan skala usaha.

Sedangkan ciri khas lainnya dari usaha kecil menurut Liedholm<sup>36</sup>

1. Mempunyai skala usaha yang kecil, baik modal, penggunaan tenaga kerja maupun orientasi pasar.
2. Banyak berlokasi di wilayah pedesaan dan kota-kota kecil atau daerah pinggiran kota besar.
3. Status usaha milik pribadi atau keluarga.
4. Sumber tenaga kerja berasal dari lingkungan sosial budaya (etnis, geografis) yang direkrut melalui pola pemagangan (apprenticeship) atau melalui pihak ketiga (bandar).
5. Pola pekerja seringkali part time atau sebagai usaha sampingan dari kegiatan ekonomi lainnya.
6. Memiliki kemampuan terbatas dalam mengadopsi teknologi, pengelolaan usaha dan administrasinya sederhana.
7. Struktur permodalan sangat tergantung pada fixed assets, berarti kekurangan modal kerja dan sangat

---

36. Liedholm, dalam Isono Sadoko, op. cit., hal 36.

tergantungan terhadap sumber modal sendiri serta lingkungan pribadi.

8. Izin usaha seringkali tidak dimiliki dan persyaratan resmi sering tidak dipenuhi.
9. Strategi perusahaan sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan yang sering berubah-ubah secara cepat.

Selain itu ada beberapa karakteristik lainnya sering dinilai sebagai kelemahan-kelemahan usaha kecil, yakni:<sup>37</sup>

1. Intensitas perubahan usaha sering terjadi sehingga sulit untuk membangun spesialisasi atau profesionalisme usaha.
2. Ketidakstabilan mutu produk dan adanya sifat yang cenderung ingin mencari keuntungan jangka pendek sehingga seringkali sangat spekulatif, tiru meniru, situasi persaingan mengarah pada persaingan tidak sehat. Sifat-sifat ini dapat merugikan usaha jangka panjang .
3. Manajemen keuangan belum tercatat dengan baik dan belum ada pembedaan antara konsumsi rumah tangga dengan biaya produksi usaha serta keterbatasan modal dan ketrampilan.
4. Adanya keterkaitan kekerabatan yang tinggi sehingga akumulasi modal tidak dapat tercipta melainkan tersebar diantara sanak saudara.
5. Memiliki rasa kebersamaan yang menyebabkan persaingan

---

37. *ibid.*

menjadi terbatas.

6. Selain itu seperti sudah disinggung sebelumnya kebanyakan usaha kecil merupakan usaha untuk mempertahankan hidup bukan usaha yang produktif.

Walaupun ciri khas dan kelemahan diatas merupakan fenomena umum sektor usaha kecil, sektor ini bagaimanapun sangat heterogen.

Heterogenitas sektor ini dapat ditemukan diseluruh wilayah daerah dan perkotaan di Indonesia serta menyangkut hampir seluruh lapisan masyarakat. Selain itu, heterogenitas ini bisa dilihat dari beberapa segi berikut:<sup>38</sup>

#### 1. Sektoral

Usaha kecil terdiri dari bermacam-macam jenis usaha (produksi) dan jasa (memproses bahan baku, bahan sisa produksi dan konsumsi, bahan makanan atau minuman, perdagangan distribusi dan koleksi, transportasi, bangunan, keparisataan, dll).

#### 2. Strategi dan Motivasi

Berdasarkan strategi dan motivasi pengusaha kecil dapat diklasifikasi menjadi usaha-usaha untuk bertahan hidup atau survival strategy; adaptasi atau akumulasi, sumber penghasilan tambahan, spesialisasi atau diversifikasi.

#### 3. Lokasi

Usaha kecil terdapat diperkotaan atau pedesaan baik

---

<sup>38</sup>.op.cit., hal 38.

berupa usaha yang tidak menetap (kegiatan keliling seperti bakul atau kaki lima) maupun menetap (work shop, kios, warung, dll) baik secara terpisah-pisah atau beraglomerasi (cluster).

#### 4. Latar Belakang Pengusaha

Tingkat pendidikan beragam dari teknis hingga non teknis (sekolah tinggi, menengah, dasar, sampai tidak sekolah); berjenis kelamin laki-laki dan perempuan; anak-anak hingga dewasa; sebagai kepala keluarga (laki-laki dan perempuan-female headed household) maupun anggota keluarga (suami-istri-anak); status sipil (belum menikah, menikah atau cerai). juga bisa dibedakan berdasar kelompok etnis atau asal daerah; orang yang pindah dari kerja berupah disektor usaha menengah/besar dan pemerintah, drop out dari sekolah, dan pemuda yang baru lulus sekolah; migran yang pindah dari desa ke kota ((migrasi tetap atau sementara), pengusaha transmigran yang pindah dari wilayah berpenduduk padat ke wilayah bukaan baru, sampai kategori pengusaha yang perlu direhabilitasi dari hukum.

#### 5. Orientasi terhadap Pasar Penjualan

Produsen yang berorientasi kepasar konsumen (setempat, daerah, kota besar, luar negeri), atau kepada usaha menengah keatas ("borongan" dan sub-contracting), termasuk juga jasa membersihkan kantor atau perbaikan / perawatan peralatan pemerintah), atau usaha pengantara dalam proyek bangunan atau

perindustrian ("bandar", "mandor", atau "makelar").

#### 6. Orientasi Terhadap Pasar Tenaga Kerja

Menggunakan tenaga kerja yang berupah atau tidak berupah dengan pola rekrutmen tenaga kerja dari lingkungan keluarga, tetangga setempat atau daerah asal.

#### 7. Orientasi pada Pasar Keuangan

Pola-pola pembentukan berasal dari modal sendiri, pinjam dari keluarga, atau lingkungan rumah tangga, arisan, rentenir (money lender), bank perkreditan rakyat, koperasi, kelompok simpan pinjam, kelompok usaha bersama, dll. Usaha kecil dan perorangan juga bisa dibedakan berdasarkan siklus kebutuhan modal investasinya. Ada tiga jenis usaha berdasarkan tingkat kebutuhan mereka akan investasi modal. Pertama, usaha yang berada pada tingkat nol, yakni tidak ada pembedaan antara konsumsi dengan modal produksi. Kedua, usaha pada tingkat pertama, yakni usaha yang telah melakukan pembedaan tersebut tetapi belum memiliki kemampuan untuk mengatur cash flow investasi secara rinci. Kesadaran akan cost and benefits belum muncul. Ketiga, usaha pada tingkat dua telah memiliki kemampuan mengelola keuangan secara profesional. Pengusaha juga telah dapat merencanakan investasi untuk masa depan. Kebutuhan pengusaha akan modal terus berkembang mulai dengan kebutuhan modal investasi, terus menjadi kebutuhan akan modal kerja dan, pada tahap selanjutnya, kembali menjadi kebutuhan

modal investasi untuk ekspansi produksi atau inovasi teknologis.

Kondisi usaha kecil yang sangat beragam seperti diatas mempunyai implikasi terhadap permasalahan dan kebutuhan yang beragam dan tidak dapat disamakan. Ini berarti pelayanan terhadap usaha kecil perlu disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing usaha (demand-following).

### 3. Kredit Usaha Kecil Perbankan dan Permasalahannya

Kredit Usaha Kecil (KUK) adalah <sup>39</sup> kredit investasi dan atau kredit modal kerja yang diberikan dalam rupiah atau valuta asing kepada nasabah usaha kecil, dengan plafon kredit keseluruhan maksimum Rp. 350.000.000,- (tiga ratus lima puluh juta rupiah) untuk membiayai usaha produktif.

Bank pemberi kredit adalah bank umum sebagaimana dimaksud dalam UU. perbankan, sedangkan kriteria usaha kecil perbankan adalah usaha yang memiliki kekayaan bersih maksimum Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau memiliki hasil penjualan tahunan maksimum Rp. 1.000.000.000,- ( 1 milyar rupiah), dimiliki oleh WNI, berdiri sendiri bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi baik langsung ataupun tidak langsung dengan usaha menengah atau usaha besar, berbentuk usaha perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum atau badan

---

39. SK. Dir. BI. No. 30/4/Kep/ Dir/1997

usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.

Suku bunga KUK adalah suku bunga pasar yang ditetapkan oleh masing-masing bank pemberi kredit, provisi kredit dan biaya lain diserahkan kepada kebijakan masing-masing bank, dan jaminan kredit ditetapkan sesuai ketentuan pasal 8 UU. No. 7 Tahun 1992 yang telah dirubah dengan ketentuan UU. No. 10 Tahun 1998.

Perkembangan KUK semakin nampak dengan berbagai kebijakan perbankan untuk kepentingan usaha kecil, terlebih lagi dengan keluarnya kebijakan dalam Pakjan 1990 tentang kewajiban bagi perbankan untuk menyalurkan minimum 20% dari total porto folio kredit.

Selain munculnya Kredit Program untuk usaha kecil dengan dana KLBI, bagi bank-bank pelaksana juga muncul KUK dengan dana bank sendiri seperti Kupedes BRI, KUSK. BCA, serta pada tahun 1995 muncul kebijakan kredit Kelayakan Usaha (KKU), yang pelaksanaannya merupakan kewajiban dari bank umum dengan dana sendiri.

KKU adalah kredit yang diberikan pada pengusaha kecil atas dasar kelayakan usaha dan tidak mutlak mempersyaratkan agunan tambahan, guna membiayai usaha produktif disemua sektor ekonomi, dengan maksimum plafon sampai dengan Rp. 50 juta.<sup>40</sup>

Sebagai evaluasi dapat dipaparkan bahwa perhatian

---

40. Abdul Salam, Kepala Urusan Kredit Kecil Bank Indonesia, Peluang Kredit Untuk Usaha Kecil, dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia, Akatiga Bandung, 1997.

pemerintah sangat besar pada sektor usaha kecil, terlihat pada berbagai kebijakan yang diterapkan guna kepentingan usaha kecil, namun demikian kredit bagi usaha kecil tetap belum berjalan seperti yang diharapkan, berbagai hal dapat menjadi faktor penghambat usaha kecil, namun demikian dalam pembahasan ini permasalahan yang relevan dengan pokok bahasan yakni, faktor ekonomi dan faktor yuridis.

#### a. Faktor ekonomi

Dalam hal ini terlebih dahulu harus diingat faktor tidak adanya modal yang cukup yang menyebabkan usaha kecil sulit mengembangkan usahanya. Untuk mengatasi masalah kekurangan modal bagi usaha terlebih dulu harus diketahui sebab utama timbulnya masalah tersebut. Ada 2 sebab utama, yakni: Pertama, umumnya usaha kecil mulai dengan kekayaan atau modal yang kecil, hal ini akan berpengaruh pada kemampuan untuk berkembang, problema ini diterima sebagai suatu kenyataan yang harus dihadapi. Kedua, usaha kecil sulit untuk memperoleh kredit dari lembaga keuangan formal seperti perbankan, karena pada umumnya usaha kecil tidak mampu memberikan agunan serta persyaratan lain yang diminta perbankan. Selain itu ada sikap dan anggapan bank yang enggan berhubungan dengan usaha kecil, dengan asumsi segala keterbatasan yang ada pada usaha kecil. Hal tersebut sebenarnya tidak perlu terjadi apabila perbankan menyadari keberadaannya yang tidak hanya sebagai badan usaha profit motif namun juga harus berlaku sebagai agen

pembangunan (agent of development)<sup>41</sup>, dimana pengembangan usaha kecil adalah bagian terpenting dari pembangunan ekonomi bangsa. Untuk itu seharusnya bank aktif untuk mencari nasabah usaha kecil dengan membantu bidang permodalan melalui sistem kredit lunak perbankan.

Bahwa keterbatasan modal akan berakibat pada terbatasnya segala sumber daya, sehingga kemampuan untuk berkembang menjadi usaha yang mandiri dan tangguh sulit terwujud.

Kemudian masih adanya sikap tradisional dari perbankan, yang masih kurang memperhatikan bonafiditas, watak dan kejujuran dalam pertimbangan penyaluran kredit. Suatu kenyataan bahwa bank-bank lebih mengutamakan adanya agunan fisik, karena dilihat dari segi kepentingan bank, faktor agunan merupakan syarat mutlak sebagai unsur pengaman maupun unsur keuntungan. Sehingga bank sering tidak menilai kelayakan usaha yang dapat menjadi suatu jaminan seperti diisyaratkan dalam pasal 8 UU. No. 7 Tahun 1992 serta dalam ketentuan perubahannya yaitu pasal 8 UU. No. 10 Tahun 1998.

#### b. Faktor Yuridis

Dari segi yuridis, masalahnya adalah bagaimana peranan hukum dapat mengurangi hambatan-hambatan yang

---

41. lihat ketentuan perbankan dalam UU. No. 10 Tahun 1998 pasal 1 angka 1, Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk lain dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

melekat pada pelaksanaan pemberian kredit kepada pengusaha kecil. Dalam arti apakah ketentuan perkreditan saat ini dapat mendukung akses usaha kecil terhadap kredit perbankan, karena tidak adanya sistem hukum yang memadai untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemberian kredit kepada pengusaha kecil akan menjadi kendala utama akses kredit perbankan.

Dalam formulasi hukum, usaha kecil sebagai pelaku ekonomi tidak hanya sekedar memperoleh bantuan kredit yang terkesan menciptakan ketergantungan, tetapi harus menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi. Sejarah pertumbuhan ekonomi negara maju membuktikan, bahwa peranan dan eksistensi usaha kecil adalah pilar penunjang pertumbuhan ekonomi bangsa. Pembangunan pilar tersebut adalah "conditio sine quanon" bagi perencanaan ekonomi dan bukan merupakan suatu program belas kasihan bagi golongan ekonomi lemah<sup>42</sup>.

Keinginan konstitusional dengan sasaran kemakmuran rakyat dalam interaksi ekonomi, memerlukan adanya sistem hukum yang mengatur dan melindungi usaha kecil. Program pembinaan dan pengembangan usaha kecil melalui pelaksanaan konsep hubungan kemitraan adalah suatu contoh upaya pengembangan usaha kecil, dimana terdapat adanya hubungan keseimbangan, dan timbal balik, keselarasan, dan keserasian antara bidang usaha kecil, usaha

---

42. Lihat Anwar Hafid, *Industri Kecil, Tulang Punggung Ekonomi, Kenyataan, Harapan, dan Pendekatan, Pengembangan Perbankan*, Mei-Juni 1987, Hal. 45.

menengah dan usaha besar.

Bahwa peranan bank tidak hanya sebagai penyimpan dan distributor dana, melainkan harus ditingkatkan sebagai mediator usaha kecil, menengah dan koperasi disatu pihak dengan usaha besar dilain pihak, sehingga hubungan kemitraan dapat saling memberi dukungan yang pada gilirannya akan mewujudkan sistem usaha atau kerjasama yang saling mendukung<sup>43</sup>

Aspek yang terpenting dalam kaitan dengan program kemitraan usaha seperti telah dikemukakan, ialah sifat perlindungan yang membantu usaha kecil. Karena itu selain perlu ada landasan hukum yang jelas dan tegas untuk menjabarkan lebih lanjut program tersebut, juga perlu kemitraan usaha berdasarkan etika bisnis yang baik. Apabila hal itu diabaikan, maka sulit diharapkan berlangsungnya kemitraan usaha yang saling mendukung.<sup>44</sup>

Sejauh menyangkut sumber pembiayaan, peranan perbankan belum sepenuhnya berperan sebagai mediator usaha kecil. Hal ini dapat kita lihat dalam perjanjian kredit dimana posisi kedudukan pengusaha kecil selaku debitur lemah. Perjanjian kredit yang diberlakukan bank-bank pada prinsipnya bersifat sama saja. Klausul atau syarat-syarat perjanjian menempatkan debitur pada posisi

---

43. Ikatan Alumni Undip "Peranan Bapak Angkat dan Tanggung Jawab konglomerat dalam Peningkatan Dunia Usaha Nasional untuk menghadapi Pasar Global, Rumusan Hasil Seminar Nasional Ikatan Alumni Undip di Jakarta, 23 Oktober 1991, Hal 7.

44. Anwar hafid, op.cit. hal 5.

yang seolah-olah tidak mempunyai hak apa-apa lagi, dan yang ada hanya kewajiban-kewajiban yang harus dipatuhi<sup>45</sup>

Misalnya merubah tarif suku bunga, dan biaya-biaya yang dibebankan kepada nasabah. sebaliknya, bila terjadi sesuatu pada nasabah, bank akan melepas tanggung jawabnya begitu saja, dengan membuat "klausul exoneratie" atau "exemption clause" dalam perjanjian kredit.

Uraian tersebut, menunjukkan bahwa yang menghambat peluang usaha kecil untuk memperoleh kredit bank adalah tidak adanya ketentuan hukum yang mewajibkan bank-bank untuk memberikan kompensasi bagi mereka yang dirugikan akibat adanya klausul exoneratie atau exemption clause tersebut. Dalam hubungan ini timbul pertanyaan: Apakah memang sudah seharusnya usaha kecil dihadapkan pada peraturan baku yang dibuat secara sepihak oleh bank yang memuat persyaratan baku dan standar yang lebih menempatkan bank pada posisi yang kuat dan diuntungkan?. Dengan demikian, suatu perjanjian kredit bukan merupakan perjanjian konsensual, yaitu perjanjian atas dasar kesepakatan kedua pihak, karena unsur konsensual hanya terjadi saat menyodorkan formulir perjanjian kredit. Peristiwa itupun bukan merupakan kesempatan bagi debitur untuk bernegosiasi dengan pihak bank.

Memang benar, memberikan kredit kepada usaha kecil berisiko tinggi, sedang analisis kreditnya sulit.

---

45. Ibrahim Ajiie, *Truth in Lending: Soal Kemauan Bank*, Makalah disampaikan pada forum Dialog Perbankan-YLKI, di Jakarta, 5 Agustus 1991, hal. 3.

Tetapi masalahnya bukan risiko tinggi dan analisis kredit sulit, melainkan yang lebih penting bagaimana kewajiban bank untuk memberi informasi (disclosure laws) yang jelas tentang risiko debitur. Misal, perubahan prosedur dan syarat pemberian kredit yang sering tidak dilaksanakan.

### C. Arah Kebijakan Kredit Perbankan Untuk Usaha Kecil di Indonesia 46

#### 1. Arah Kebijakan Kredit Usaha Kecil Perbankan

Dalam rangka mewujudkan aspek pemerataan hasil-hasil pembangunan, sektor usaha kecil menduduki peran yang strategis dalam pembangunan nasional.

Sehubungan dengan itu, pemerintah melalui kebijakan pembangunan dalam bidang ekonomi, antara lain menetapkan bahwa usaha pemerataan hasil pembangunan harus mencakup program untuk memberikan kesempatan bagi usaha kecil dan menengah, guna memperluas dan meningkatkan usahanya dengan mengikutsertakan usaha tersebut dalam lingkup tanggung jawab yang lebih besar. Hal ini dilakukan antara lain dengan memperkuat permodalan, meningkatkan ketrampilannya dan membantu pemasaran hasil-hasil produksi.

Pencapaian sasaran pembangunan diupayakan melalui

---

46. lihat Kilian Sihotang, *Evaluasi Dan Arah Kebijakan Kredit Perbankan Dalam Upaya Mengoptimalkan Pengembangan Sektor Usaha Kecil Di Indonesia*, Usahawan No. 11 Tahun XXII November 1993.

pelaksanaan berbagai program dan kebijakan pemerintah, baik yang bersifat makro, sektoral maupun regional. Salah satu dari kebijakan makro tersebut adalah kebijakan perkreditan, yang merupakan bagian dari kebijakan moneter disamping kebijakan fiskal dan kebijakan lainnya. Dengan demikian, kebijakan perkreditan harus bersifat dinamis, sejalan dengan arah dan prioritas pembangunan. Oleh karena itu, kebijakan perkreditan yang ditempuh dalam berbagai tahapan pembangunan sejak pra Repelita sampai dengan saat ini, memiliki arah dan ciri-ciri yang berbeda, sesuai dengan kondisi perekonomian dan perbankan pada umumnya, termasuk kebijakan kredit yang ditujukan bagi pengembangan usaha kecil dan koperasi.<sup>47</sup>

Sejalan dengan kebijakan pemerintah tersebut, perbankan sejak awal Pelita I, telah turut serta memberikan sumbangan yang cukup berarti dalam membantu pengembangan sektor usaha tersebut, terutama melalui penyaluran berbagai skim kredit kecil dan kredit koperasi. Kebijakan perkreditan ini ditujukan untuk lebih menjamin tersedianya dana bagi pembiayaan usaha kecil dan koperasi.

Harus diakui bahwa kredit merupakan faktor pro-

---

47. Kebijakan usaha kecil mengalami perubahan-perubahan baik perubahan dari segi program dan kelembagaan maupun konseptualisasi masalah, lihat Isono Sadoko, *Kontinuitas dan Perubahan Kebijakan Bagi Usaha Kecil*, dalam Pengembangan Usaha Kecil, Akatiga, 1995, hal 18.

duksi penting dalam proses produksi barang dan jasa. usaha kecil sebagaimana pelbagai skala usaha lainnya, meletakkan masalah ketersediaan kredit sebagai bagian dari sentrum persoalan pengembangan usaha, yang kemudian berimplikasi pada menguatnya faktor-faktor pengaruh terhadap permintaan kredit. kuatnya faktor demand ini tampaknya telah menstimuli pembentukan insituisi-institusi perkreditan formal maupun informal dan penyediaan dana produksi usaha kecil, yang selanjutnya berimplikasi pada penguatan faktor-faktor suply kredit kecil. 48

Dari pengalaman pelaksanaan kebijakan kredit khususnya kredit kecil dan koperasi, telah memberikan sumbangan yang cukup berarti dalam penyerapan tenaga kerja, peningkatan produksi dan pendapatan bagi sektor tersebut. Namun dilain pihak terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam penyaluran dan pemanfaatan kredit tersebut untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Kendala yang dihadapi tersebut antara lain adalah adanya keterbatasan dalam aspek pemasaran, teknis produksi dan manajemennya.

Berdasarkan pengalaman tersebut, memang perlu dilakukan evaluasi sejauh mana efektivitas kredit yang ditujukan untuk usaha kecil selama ini, dan untuk dapat

---

48. Mangara Tambunan, 1995. *Alokasi Kredit Bagi Pengembangan Usaha Kecil*, Seminar Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Pengentasan Kemiskinan, Cides-P3PK UGM, 21 April 1995, Yogyakarta, hal 1.

digunakan sebagai acuan dalam rangka mengoptimalkan kredit perbankan bagi pengembangan sektor usaha kecil dan koperasi dimasa mendatang. Sebelum membahas arah kebijakan dimasa datang maka kita perlu mengetahui kebijakan-kebijakan kredit dan perkembangannya selama ini, terutama kredit usaha kecil. Karena dari sisi telaah politik dan kebijakan, pengembangan usaha kecil selama kemerdekaan Indonesia memiliki rentang spektrum yang cukup lebar, bahkan tidak berlebihan kalau dinyatakan bahwa masing-masing pernah mencapai ekstrimitasnya tersendiri. Sehingga pemaparan sejarah dan kecenderungan pengembangan usaha kecil dari masing-masing periode politik diharapkan memiliki signifikansi makna sehingga dapat ditarik khazanah tersendiri, yang diperlukan untuk pengembangan usaha kecil dimasa datang.<sup>49</sup>

#### 1. Kebijakan Perkreditan sebelum 1 Juni 1983.

Kebijakan kredit pada periode sebelum kebijakan 1 Juni 1983, diarahkan selain untuk penyediaan dana dalam rangka mendorong kegiatan perekonomian, juga kebijakan tersebut merupakan salah satu piranti moneter yang penting melalui penetapan pagu kredit. Selanjutnya dalam pemberian kredit dimaksud, kredit Likuidasi Bank Indonesia (KLBI) memegang peranan yang penting. Oleh karena itu, dalam periode ini diperkenalkan berbagai skim kredit yang didukung oleh KLBI. Dasar Pemberian KLBI

---

49. Hetifah Sjaifudin, dkk. *Strategi dan Agenda Pengembangan Usaha Kecil*, Akatiga, Bandung, 1995. hal 27

tersebut sesuai dengan kondisi perekonomian pada saat itu, antara lain masih belum berkembangnya sistem perbankan terutama dalam pengaliran dana masyarakat. Selain itu, kemampuan pemerintah untuk menyediakan KLBI yang cukup pada waktu itu, yaitu karena didukung adanya *Oil boom* pada dasa warsa tahun 1970-an.

Sebelum periode 1969, pada tahun 1965, telah diperkenalkan skim kredit Bimbingan Masal (Bimas), yang dimaksudkan untuk membantu petani peserta intensifikasi /ekstensifikasi dalam rangka meningkatkan produksi pangan khususnya padi dan palawija, dan meningkatkan pendapatan serta kesejahteraan petani yang bersangkutan. Kredit ini diperkenalkan kepada petani sebagai intensif bagi petani yang mau mengadaptasi teknologi baru dalam rangka menaikkan produksi beras. Selain itu, dalam rangka membantu pembiayaan pengadaan pangan dan menjaga stabilitas harga, sejak tahun 1968, Bank Indonesia menyediakan pula fasilitas Kredit Modal Kerja Kepada Bulog, tujuan pemberian kredit tersebut adalah untuk menjaga agar pengadaan pangan yang merupakan bagian dari 9 kebutuhan bahan pokok dapat berjalan dengan baik dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat. Kredit tersebut mendapat dukungan KLBI 100% dan risiko kredit sepenuhnya dijamin oleh pemerintah<sup>50</sup>.

---

50. Penyediaan dana KLBI tersebut dimungkinkan karena meningkatnya penerimaan negara yang cukup besar dari minyak dan gas bumi. lihat: *Kumpulan Ketentuan Kredit Bank Indonesia, Urusan Kredit Bank Indonesia, 1998*, hal 2.

Pada tahun 1969 Bank Indonesia mulai menyediakan kredit likuiditas untuk pemberian kredit investasi dan kredit modal kerja untuk berbagai sektor ekonomi, guna mendorong pertumbuhan ekonomi. Dalam pelaksanaannya, ternyata jenis kredit ini belum dapat seluruhnya membantu akses usaha kecil kepada kredit perbankan. Hal ini disebabkan karena meskipun suku bunga kreditnya relatif rendah, keharusan penyediaan jaminan yang cukup, menimbulkan hambatan bagi usaha kecil untuk memenuhinya.

Sehubungan dengan itu, dalam rangka mewujudkan sasaran pemerataan hasil pembangunan, maka diperlukan pula kredit yang dapat menunjang pembiayaan usaha kecil dan koperasi. Untuk itu, pada Tahun 1974 diperkenalkan skim Kredit Investasi Kecil dan Kredit Modal kerja Permanen (KIK/KMKP), yang ditujukan untuk mendorong perkembangan usaha dari pengusaha kecil serta menunjang pertumbuhan proyek-proyek yang bersifat padat karya. Skim KIK tersebut digunakan untuk pembiayaan barang-barang modal dan jasa, yang diperlukan untuk rehabilitasi dan modernisasi perluasan proyek dan pemberian proyek baru. Sedangkan Skim KMKP digunakan untuk pembiayaan modal kerja secara terus menerus bagi kelancaran usaha. Selanjutnya, untuk menunjang usaha kecil yang telah berkembang, diciptakan pula skim Kredit Investasi dan Kredit Modal kerja (KI/KMK) s/d Rp. 75.000.000,-, yang mempunyai plafon kredit lebih besar dari KIK/KMKP. Skim Kredit ini didukung KLBI dengan persyaratan ringan seperti suku bunga rendah, tidak mutlak diperlukan

penyediaan dana sendiri dan jaminan kredit, sehingga dapat dijangkau oleh usaha kecil dan koperasi selain itu, untuk mengurangi risiko, maka kredit ini diasuransikan oleh Bank kepada PT Askrindo, dimana premi untuk asuransi tersebut tidak dibebankan kepada nasabah, tetapi kepada bank pelaksana dan Bank Indonesia.

Disamping pengembangan terhadap usaha kecil, Bank Indonesia juga memberikan bantuan kredit kepada Koperasi baik dalam bidang pertanian, perdagangan dan jasa, yang antara lain Kredit Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), yang disalurkan melalui Koperasi Unit Desa (KUD) yang dimulai pada tahun 1975. Selain itu, diperkenalkan pula Kredit Kepada KUD dalam rangka pengadaan pangan dan Kredit Kepada Koperasi untuk Anggotanya, untuk meningkatkan pendapatan petani dan membantu pengembangan KUD sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk pengembangan koperasi di Indonesia.

Pada awal 1980-an, terjadi resesi ekonomi dunia dan penurunan laju pertumbuhan produksi dalam negeri, serta penurunan yang tajam dalam nilai ekspor. Penurunan yang paling menyolok terjadi pada ekspor migas yang diakibatkan oleh menyempitnya pasaran dan turunnya harga minyak dunia. Hal ini mengakibatkan tekanan yang besar dalam neraca pembayaran Indonesia. Untuk mengatasi kelesuan kegiatan ekonomi dalam negeri dan memperkuat posisi neraca pembayaran Indonesia, telah ditempuh beberapa kebijakan dalam rangka mendorong kegiatan produksi dan perkembangan industri dalam negeri, mening-

katkan penerimaan devisa dari industri pariwisata dan ekspor non migas, serta menghemat penggunaan devisa. Guna lebih meningkatkan pelaksanaan ekspor dalam rangka kebijakan ekspor "Januari 1982", sejak April 1982, Bank Indonesia menyediakan pula paket pembiayaan melalui skim kredit ekspor dengan dukungan KLBI, sehingga bank dapat memberikan kredit ekspor dengan tingkat suku bunga preferensial. Sejalan dengan kebijakan tersebut dan untuk penyediaan bahan baku dalam negeri, telah dikembangkan pula program perkebunan melalui penyediaan kredit untuk perkebunan besar swasta nasional (PBSN), kredit perkebunan rakyat (PIR dan Plasma) serta peremajaan, rehabilitasi dan perluasan tanaman ekspor (PRPTE). Program PSN tersebut diperkenalkan pada tahun 1978 yang ditujukan untuk pengembangan perkebunan swasta nasional. Sedangkan program PIR diperkenalkan pada tahun 1980, yang ditujukan untuk membangun kebun plasma berlokasi disekitar kebun inti yang dilaksanakan oleh perkebunan besar (inti) yang nantinya akan diserahkan kepada petani peserta PIR. Dalam hal ini, perkebunan besar dapat memperoleh kredit PIR untuk membangun dan memperluas pabrik guna menampung hasil-hasil perkebunan inti dan plasma.

Selain skim-skim kredit tersebut diatas, juga telah dikembangkan beberapa skim kredit khususnya yang mendukung usaha kecil dan koperasi, seperti kredit Inpres Pasar, Kredit Perumahan Rakyat (KPR), Kredit Kepres 1/14 A/1980, Kredit Kepada Guru, dan Kredit

Mahasiswa Indonesia (KMI).

Kebijakan perkreditan yang telah ditempuh selama periode 1969-1982 tersebut, diwarnai oleh "subsidized selective credit Policy", dalam arti didukung oleh KLBI yang cukup besar dengan suku bunga rendah. Sebagai akibat kebijakan tersebut dari periode 1974-1982 perkembangan kredit koperasi dan kredit kecil sangat menggembarakan, mencapai rata-rata 84,8% pertahun dari Rp 75 milyar menjadi Rp 2,5 trilyun. Proporsi kredit koperasi dan kredit kecil terhadap kredit perbankan meningkat pesat dari 3,5% pada bulan maret 1974 menjadi 18,5% pada Maret 1983<sup>51</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan kredit yang diarahkan berdasarkan prioritas dalam periode ini, telah mendorong pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju pemerataan kesempatan berusaha dan pendapatan masyarakat. Namun, walaupun kebijakan kredit selama periode tersebut telah memberikan dampak positif, kebijakan tersebut masih mengandung beberapa kelemahan, antara lain masih besarnya peranan KLBI yang bersifat inflatoir, dan tidak mendorong perbankan dalam menghimpun dana masyarakat. Sementara itu, dalam waktu yang bersamaan, berlanjutnya resesi ekonomi dunia dan semakin memburuknya pasaran minyak internasional telah memberikan pengaruh yang tidak menguntungkan terhadap perekonomian Indonesia khususnya terhadap

---

51. Lihat Bank Indonesia, *Kebijakan Moneter dan Pengembangan Perbankan* Seminar Rapat Kerja Bank Indonesia, 2-3 Maret 1989, hal 28.

neraca pembayaran, hal tersebut mengakibatkan kelemahan-kelemahan struktural pada perekonomian Indonesia, seperti ekonomi biaya tinggi, menjadi terasa dan semakin memberatkan. Menyadari kelemahan struktural tersebut untuk mengantisipasi dan mengatasi kesulitan-kesulitan yang dihadapi, pemerintah mengambil serangkaian langkah-langkah mendasar secara terpadu dan bertahap diberbagai bidang, yang dimulai dengan deregulasi dibidang moneter dan perbankan 1 Juni 1983.

Perlu diketahui bahwa deregulasi pertama (Juni 1983) memang tidak dikhususkan bagi penyediaan instrumen penyalur dana kepada pengusaha kecil, tetapi deregulasi ini menjadi pemicu perkembangan dinamika moneter dan perbankan Indonesia.<sup>52</sup>

## **2. Kebijakan Perkreditan Perbankan Periode 1 Juni 1983- sebelum Paket 1 Januari 1990 (Pakjan 1990).**

Kebijaksanaan 1 Januari 1983 merupakan kebijakan penting dalam rangka untuk mendorong perbankan meningkatkan efisiensi, mobilisasi dana masyarakat, profesionalisme dan kemandirian, juga untuk memantapkan stabilitas moneter guna mendukung proses penyesuaian perekonomian, yang diharapkan dapat mendorong perkembangan sektor swasta. Dengan menurunnya penerimaan dalam negeri pemerintah, yang disebabkan oleh menurunnya harga minyak, dunia perbankan didorong untuk meningkatkan

---

52. Harry Seldadyo Gunadi dkk, *Kredit Untuk Rakyat*, Akatiga, Bandung, 1974, hal. 10.

peranannya dalam pemberian kredit yang bersumber dari dana masyarakat. Langkah-langkah yang ditempuh dalam kebijakan 1 Juni 1983 antara lain berupa penghapusan pagu kredit perbankan, pemberian kebebasan kepada bank-bank pemerintah untuk menetapkan sendiri kebijakan perkreditannya termasuk suku bunganya dan suku bunga deposito, serta penyediaan KLBI hanya untuk sektor yang berprioritas tinggi antara lain untuk swasembada pangan, menunjang sektor non migas dan perkebunan, serta pengembangan usaha kecil dan koperasi. penghapusan pagu kredit dan pemberian kebebasan pada bank-bank dalam menetapkan kebijakan perkreditannya yang diharapkan akan mendorong bank-bank menyalurkan dananya kesektor-sektor yang produktif, dan diharapkan pula akan mengurangi distorsi pasar<sup>53</sup>. Dengan mekanisme pasar yang sehat, bank-bank diharapkan pula mampu mengoptimalkan dana masyarakat melalui penetapan suku bunga yang tidak lagi diatur oleh pemerintah.

Dapat dikemukakan bahwa kredit-kredit yang ditujukan untuk mendorong swasembada pangan adalah Kredit Bimas; Kredit Produksi, kredit import dan penyaluran pupuk dan obat hama untuk Bimas; Kredit Bulog; dan kredit kepada koperasi untuk pengadaan pangan, palawija, tebu rakyat dan cengkeh. Sedangkan kredit untuk menunjang sektor non migas dan perkebunan adalah kredit

---

53. J.E. Panglaykim dan Pangestu; 1984. *Perkembangan Industri Perbankan dan Lembaga Keuangan bukan Bank*, Andy Offset, Yogyakarta, hal 117.

ekspor; dan kredit perkebunan PIR, PSN, serta PRPTE. Selain itu skim kredit untuk pengembangan usaha kecil dan koperasi adalah KIK/KMKP;KI/KMK s/d Rp.75 juta; Kredit Kepada Koperasi yang diteruskan pada anggotanya; Kredit Mini; Kredit Midi; KPR; KMI; dan Kredit Asrama Mahasiswa. Selanjutnya, selama periode setelah Juni 1983 Sampai dengan sebelum Pakjan 1990, terdapat penyempurnaan terhadap beberapa skim kredit tersebut diatas dan penambahan beberapa skim baru.

Untuk pengembangan usaha kecil dan koperasi maka pada tahun 1984, untuk kredit Mini dan Midi telah disempurnakan menjadi Kredit Umum Pedesaan (KUPEDES), yang ditujukan untuk mengembangkan dan meningkatkan usaha dipedesaan baik nasabah yang telah memperoleh fasilitas kredit Mini dan Midi maupun nasabah baru .Kupedes ini diperkenalkan oleh BRI yang pelaksanaan penyaluran kreditnya melalui BRI unit desa. Dalam jangka panjang sumber dana untuk pemberian Kupedes tersebut berasal dari mobilisasi simpanan tabungan pedesaan (Simpedes). Sementara peningkatan mobilisasi simpedes belum mencukupi, sumber dana kupedes berasal dari KLBI dan Bank dunia. Berbeda dengan skim kredit kecil lainnya, Kupedes ini diberikan kepada nasabah dengan suku bunga pasar. Selain itu, Untuk lebih mempercepat pemberian KIK/KMKP kepada usaha kecil, pada Tahun 1988, telah disempurnakan sistem pelimpahan KLBI kepada bank pemberi kredit, yang semula secara individual nasabah menjadi pelimpahan dimuka setiap triwulan (sistem Kredit Line). Dalam pada

itu, untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan usaha kecil yang semakin meningkat diberbagai sektor, telah diciptakan skim-skim kredit baru seperti KMK, Kepres 29/ 1984 dan kredit kepada Penyuluh Pertanian (PPL).

Untuk lebih mendorong swasembada pangan, pada Tahun 1985, telah disempurnakan kredit Bimas menjadi skim Kredit Usaha Tani (KUT). Penyempurnaan ini terutama menyangkut dalam penyaluran kredit yang semula kredit disalurkan langsung oleh bank kepada petani menjadi disalurkan melalui KUD. Tujuan pemberian KUT ini adalah selain untuk meningkatkan produksi padi /palawija dan pendapatan petani, juga membantu KUD agar dapat mengembangkan usahanya.

Untuk menunjang produksi sektor perkebunan, meningkatkan pendapatan petani dan sekaligus membantu program-program transmigrasi, pada Tahun 1986, telah diperkenalkan Skim Kredit PIR Trans. Fasilitas kredit ini, diberikan baik kepada perusahaan inti maupun plasma, dan didukung oleh KLBI.

Untuk lebih mendorong sektor non migas, pada tahun 1989, telah disempurnakan skim kredit ekspor antara lain yang semula fasilitas kredit tersebut hanya diberikan untuk eksportir, diperluas mencakup pula pemberian kredit tersebut kepada pemasok untuk pembiayaan kegiatan produksi, pengumpulan dan atau penyiapan barang dalam rangka ekspor.

Selanjutnya, dalam rangka menunjang laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, pada tanggal 27 Oktober

1988, pemerintah mengeluarkan deregulasi lanjutan yang dikenal dengan Pakto 88 yang pada dasarnya bertujuan antara lain mendorong pengembangan lembaga perbankan, yang pada akhirnya dapat meningkatkan pengerahan dana masyarakat. Dengan meningkatnya pengerahan dana masyarakat telah dapat meningkatkan kemampuan perbankan dalam pemberian kredit.

Bagian penting yang belum dicakup dalam kebijakan deregulasi 1983 adalah aspek kelembagaan dan sistem yang membuka peluang bagi bank-bank untuk menghasilkan produk-produk yang lebih dapat memobilisasi dana masyarakat. Salah satu dampak penting pakto 27/ 1988 adalah penambahan jumlah bank dan perluasan cabang-cabang (kantor) bank komersia, termasuk BPR. perkembangan BPR hingga tingkat kecamatan semestinya dapat mempercepat moneterisasi perekonomian desa dan mengintegrasikan perekonomian desa dengan perekonomian kota. Dengan demikian perekonomian desa akan semakin sensitif terhadap konjungtur perekonomian makro<sup>54</sup>

Dengan serangkaian kebijakan dibidang moneter, keuangan dan perbankan, yang dimulai sejak 1 Juni 1983, dan Pakto 1988, telah memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan antara lain dengan meningkatnya jumlah dana pihak ketiga yang dihimpun perbankan, jumlah kredit yang disalurkan, termasuk kredit untuk menunjang kegiatan usaha kecil dan berkurangnya ketergantungan perbankan

---

54. Harry Seldadyo, op. cit. hal 12

pada dana KLBI. Dalam kurun waktu 1983 - 1989 dana pihak ketiga yang dihimpun perbankan meningkat rata-rata 27,9% pertahun dari 12,4 trilyun menjadi Rp. 54,4 trilyun pada akhir periode tersebut sedangkan kredit yang disalurkan meningkat rata-rata 26,8% pertahun dari 10,5 trilyun menjadi Rp. 63,6 trilyun. Sementara itu, KLBI juga meningkat rata-rata 24,5% dari Rp 4,4 trilyun menjadi Rp 16,2 trilyun. Pada periode yang sama tersebut, kredit koperasi dan kredit kecil meningkat dari Rp 2,7 trilyun menjadi Rp 8,7 trilyun dengan kenaikan rata-rata sebesar 19,7 % pertahun. Dalam pada itu, kredit ekspor dan kredit untuk sektor perkebunan pada periode 1986-1989 juga meningkat masing-masing dari Rp 1,4 trilyun dan Rp 0,9 trilyun menjadi 5,7 trilyun dan Rp 2,2 trilyun atau meningkat dengan kenaikan rata-rata sebesar 58,8% dan 35,6 % pertahun. Perkembangan yang cukup pesat tersebut dimungkinkan pula karena adanya peningkatan jumlah bank dan kantor bank, yang disebabkan adanya kebijakan Pakto 88. Selama periode Oktober 1988 s/d Desember 1989, jumlah bank umum, bank pembangunan dan bank tabungan bertambah dengan 35 bank sehingga menjadi 146 bank, dan jumlah kantor cabang meningkat dari 1.928 menjadi 3.114 kantor. Disamping itu, jumlah unit desa BRI juga meningkat dari 2.566 menjadi 2.843 kantor, serta BPR dari 7.706 menjadi 7.770 kantor. Walaupun demikian pangsa KLBI terhadap total kredit telah menurun dari 28,5% menjadi 25,5%.

Dapat pula ditambahkan bahwa dari studi dampak

ekonomi KIK/KMKP yang dilakukan pada tahun 1986, pemberian KIK/KMKP mempunyai dampak positif dalam menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan produksi/penjualan, meningkatkan nilai tambah dan mendorong investasi pada usaha kecil. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, perkiraan dampak pemberian KIK/KMKP tahun 1985 menunjukkan bahwa dengan KIK/KMKP sebesar Rp 117 milyar telah menciptakan kesempatan kerja untuk 51.518 orang, meningkatkan produksi/penjualan sebesar Rp 862 milyar, meningkatkan nilai tambah sebesar Rp360 milyar dan mendorong investasi sebesar 273 milyar rupiah.

Selain itu, pemberian kredit ekspor dan kredit perkebunan telah memberikan sumbangan yang cukup berarti terhadap pengembangan ekspor non migas, dimana pangsa ekspor nonmigas meningkat dari 43,4% pada tahun 1986 menjadi 70,0% pada tahun 1989. Dalam pada itu kredit PIR-Trans telah diberikan kepada 46 proyek yang tersebar di beberapa propinsi dan pada saat ini terdapat 4 proyek yang sudah memasuki tahap konversi untuk luas areal sekitar 8.000 ha dengan 4.000 kepala keluarga.

Namun demikian seperti telah diutarakan sebelumnya, peningkatan KLBI mempunyai dampak inflatoir karena secara langsung mempengaruhi pertambahan jumlah uang beredar.<sup>55</sup> Disamping itu, KLBI yang terlalu besar tidak

---

55. KLBI bukan merupakan dana yang dipupuk dari masyarakat sendiri, tetapi berupa "uang baru" yang berasal dari BI. Peningkatan KLBI mempunyai dampak besar terhadap penambahan jumlah uang beredar dan

mendorong bank-bank dalam memobilisasi dana masyarakat. Walaupun pada periode tersebut kredit dengan dukungan KLBI telah dibatasi untuk sektor-sektor tertentu, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat kelemahan antara lain berupa permintaan kredit yang berlebihan yang mengakibatkan pemberian kredit yang kurang selektif. Baik nasabah maupun bank cenderung beranggapan bahwa kredit program lebih bersifat sosial daripada menganggapnya sebagai kredit perbankan yang lazim, sehingga pada gilirannya juga mengakibatkan tingginya tunggakan.

Sehubungan dengan hal tersebut, untuk tetap dapat menjaga kesinambungan pembangunan jangka panjang, pada tanggal 29 Januari 1990, pemerintah telah mengambil kebijakan penyempurnaan yang menyangkut bidang perkreditan, yang pada dasarnya mengarah pada pengurangan lebih lanjut peranan KLBI, yang dikenal sebagai paket Januari 1990 (Pakjan 1990).

### **3. Kebijakan Perkreditan Periode Sejak Pakjan 1990**

Dengan dikeluarkannya Pakjan 1990 ini pada prinsipnya telah terjadi perubahan yang mendasar dalam kebijakan kredit.

-----  
...Continued...

dengan demikian bersifat inflatoir. Disamping itu dapat pula menjadi sumber merangsang spekulasi dalam pembelian devisa. Semakin besar KLBI semakin sulit pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter yang efektif untuk mengendalikan inflasi. Sedangkan inflasi akan menimbulkan beban terutama bagi golongan pengusaha kecil dan masyarakat berpendapatan tetap, *Keterangan Pers Bank Indonesia, 29 Januari 1990, tentang Penyempurnaan Sistem Perkreditan.*

Seperti telah diketahui, tujuan Pakjan 1990 adalah untuk (a) memantapkan fungsi perbankan dan lembaga keuangan sebagai pengelola dan pelaksana sistem perkreditan nasional. Bank dan lembaga keuangan didorong untuk dapat mandiri dan mampu melaksanakan fungsi pengalihan dana masyarakat serta penyalurannya secara lebih mantap. Sejalan dengan ini, peranan Bank Indonesia didudukan secara lebih tepat sebagai *lender of last resort* dan bukan sebagai *lender of first resort* seperti dalam mekanisme KLBI yang selama ini berlaku; (b) Memantapkan peranan Bank Indonesia sebagai pemelihara keseimbangan moneter, sekaligus sebagai pembina dan pengawas perbankan agar bank-bank di Indonesia dapat berkembang makin sehat; (c) Menyehatkan sistem perkreditan nasional, sehingga dapat lebih meningkatkan efisiensi dalam alokasi dana masyarakat kearah kegiatan produktif untuk mendukung pencapaian sasaran-sasaran pembangunan, dan sekaligus meningkatkan pengalihan dana masyarakat, serta mengurangi ketergantungan pada KLBI; (d) Menyempurnakan program kredit bagi usaha kecil agar pelaksanaannya lebih mantap dan makin terarah, serta didukung dan dilakukan secara lebih luas oleh semua bank .

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka arah kebijakan perkreditan adalah (a) mengurangi secara bertahap peranan KLBI dalam pemberian kredit perbankan untuk berbagai program dan kegiatan, dan untuk selanjutnya meningkatkan peranan perbankan dalam penyediaan dana dan pemberian kredit untuk berbagai keperluan tersebut; (b)\_

KLBI dalam jumlah yang terbatas hanya diberikan untuk mendukung upaya pelestarian swasembada pangan, pengembangan koperasi, serta peningkatan investasi untuk sektor tertentu; (c) menyederhankan struktur suku bunga sehingga dapat terbentuk suku bunga pasar dengan tingkat yang wajar.

Dalam hubungan ini, pemerintah terus mengupayakan penurunan suku bunga sehingga dapat mencapai tingkat yang wajar antara lain melalui pengendalian inflasi dan kurs mata uang rupiah terhadap valuta asing. Untuk itu, dilaksanakan kebijakan moneter dengan menggunakan alat-alat kebijakan tidak langsung sesuai dengan alam deregulasi; (d) mewajibkan semua bank untuk menyediakan kredit kepada usaha kecil minimum 20 % dari jumlah pemberian kredit setiap bank, dimana kredit tersebut merupakan kredit usaha kecil (KUK).

Sejak adanya kebijakan tersebut, pola kredit yang didukung oleh KLBI hanya terbatas bagi kredit kepada koperasi yaitu Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit Kepada KUD, dan Kredit kepada koperasi primer untuk anggotanya; Kredit kepada Bulog untuk pengadaan pangan nasional, dan kredit investasi untuk sektor tertentu. Kredit investasi tersebut diberikan untuk semua sektor yang diberikan oleh lembaga keuangan yang bergerak dibidang pembangunan; dan sektor perkebunan seperti PIR trans, PIR, PSN dan PRPTE yang diberikan oleh bank-bank umum dan pembangunan; serta KPR yang diberikan oleh lembaga keuangan yang ditugasi untuk itu. Kredit investasi ini akan

dikurangi secara bertahap, dan diakhiri pada Maret 1995 untuk kawasan Timur Indonesia. Untuk skim kredit diluar skim-skim kredit tersebut diatas, dibiayai dengan dana masyarakat yang dihimpun perbankan.

Kebijakan Pakjan 1990 harus diakui merupakan perubahan kebijaksanaan moneter secara tegas dari alur yang pemikiran yang menekankan tingkat bunga rendah kepada penentuan tingkat bungan pasar untuk meningkatkan ekonomi nasional <sup>56</sup>

Dengan penyempurnaan sistem perkreditan tersebut diatas, maka bidang keuangan nasional melangkah lebih maju lagi. Bank-bank makin berkembang sebagai pengelola dan pelaksana utama dari perkreditan nasional, sedangkan KLBI diupayakan untuk diturunkan secara berangsur-angsur, sehingga akhirnya perbankan dapat membiayai pemberian kreditnya dengan dana yang dihimpun dari masyarakat. Disamping itu, program KUK yang mendapatkan dukungan dan partisipasi menyeluruh dari semua bank dapat makin meningkatkan dan memperbesar kemampuan serta peranan usaha kecil dan koperasi dalam pembangunan nasional, yang pada gilirannya akan membantu tercapainya sasaran pemerataan, kesempatan berusaha dan penciptaan lapangan kerja.

Selanjutnya untuk lebih meningkatkan kemampuan perbankan pemerintah telah mengambil serangkaian kebij-

---

56. Nasyith Majidi, *Dua Tahun Paket kebijaksanaan Januari 1990*, dalam Prisma, No. 11, Nopember 1991, Jakarta, hal 25

kan lanjutan dibidang moneter dan perbankan yaitu paket Februari 1991, dan terakhir paket Mei 1993 (Pak Mei 93). Dalam Pak Mei 1993 tersebut antara lain telah disempurnakan ketentuan KUK, yang menyangkut plafon kredit dari Rp. 200 juta mejadi Rp. 250 juta dan perluasan pola kerjasama antar bank dalam penyaluran KUK menjadi ABPU-KUK.

Kebijakan Pakjan 1990 dan serangkaian kebijakan lanjutan telah mempengaruhi perkembangan KLBI dan kredit perbankan. Peranan KLBI terhadap kredit perbankan sejak Pakjan 1990 terus menurun dari 25,5% pada akhir Pebruari 1989 menjadi 10,4% pada akhir Juni 1993. Dalam pada itu, kredit perbankan meningkat cukup pesat mencapai rata-rata 24,8% pertahun. Pada periode yang sama kredit ekspor dan kredit untuk sektor perkebunan meningkat masing-masing 15,4% dan 39,8% pertahun. Selain itu, pemberian KUK juga menunjukkan perkembangan yang mengembirakan, yaitu dari Rp. 14,0 Trilyun pada akhir Desember 1989, meningkat menjadi sebesar Rp. 26,3 trilyun pada akhir Juni 1993, naik dengan rata-rata 25,1% pertahun. Dalam periode yang sama, sejalan dengan peningkatan pemberian KUK tersebut, maka rasio KUK yang dicapai oleh perbankan secara keseluruhan juga meningkat, yaitu dari sekitar 17% menjadi 27%.

Kebijakan-kebijakan kredit yang diambil sejak periode sebelum 1 Juni 1983 sampai saat ini, telah ikut serta memberikan sumbangan yang cukup berarti terhadap perkembangan perekonomian nasional, antara lain dengan

tercapainya swasembada pangan pada tahun 1984 dan disektor usaha kecil telah memberikan dampak dalam peningkatan pendapatan usaha kecil, perluasan kesempatan kerja, peningkatan nilai tambah, produksi/penjualan dan peningkatan investasi. selain itu, kredit ekspor dan kredit untuk sektor perkebunan, telah memberikan sumbangan yang cukup berarti dalam mendorong peningkatan ekspor non migas, dimana pangsa ekspor non migas yang semula sebesar 24,1% pada tahun 1983 meningkat menjadi sekitar 74,7% pada akhir april 1993.

#### 4. Kebijakan Perkreditan di Era Krisis

Krisis moneter yang terjadi sejak Juli 1997 telah mengakibatkan kesulitan likuiditas yang dialami hampir semua bank serta peningkatan biaya dana karena kenaikan suku bunga. Kesulitan likuiditas tersebut menyebabkan berkurangnya bahkan berhentinya kegiatan pemberian kredit baru, termasuk pemberian KUK. Realisasi pemberian KUK yang sebelum terjadi gejolak moneter mencapai rata-rata Rp 500 miliar. Pelaksanaan kredit program yang sebagian dananya disediakan Bank Indonesia juga mengalami perlambatan karena dengan kenaikan biaya dana perbankan suku bunga yang ditetapkan bagi kredit-kredit program tersebut menjadi tidak sesuai lagi. Hal ini terutama berlaku bagi skim kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya (KKPA) dan kredit kepada KUD (KKUD).

Dengan memperhatikan situasi ekonomi moneter saat ini, Bank Indonesia memandang perlu untuk memusatkan perhatian pada sektor-sektor yang paling terkena dampak

senantiasa memperhatikan target inflasi dan jumlah uang beredar dalam program moneter.

Dengan latar belakang pemikiran sebagaimana diuraikan diatas maka Bank Indonesia memandang perlu untuk melakukan terobosan yaitu melalui langkah-langkah sebagai berikut :<sup>57</sup>

1. Penyediaan KLBI dalam kredit program untuk swasembada pangan, pengembangan usaha kecil dan koperasi, melalui skim perkreditan seperti KKUD, KKPA dan KPRS/SS dengan tetap memperhatikan program moneter. Hal ini mengingat sebagian besar bank-bank telah mengurangi bahkan menghentikan kegiatan pemberian kredit program karena kenaikan biaya dana yang ditanggung oleh bank.
2. Penyempurnaan beberapa skim kredit program dengan melakukan beberapa penyesuaian dalam mekanisme dan prosedur disesuaikan dengan kondisi saat ini serta mengupayakan agar pelaksanaan kredit program dapat lebih efektif. Kredit kepada KUD (KKUD) digabungkan dengan KKPA untuk koperasi menjadi Kredit Kepada Koperasi (KKop).
3. Penambahan skim kredit untuk pembiayaan usaha kecil termasuk usaha mikro, serta meningkatkan peranan lembaga keuangan pedesaan termasuk bank perkreditan rakyat (BPR) dalam pengembangan usaha kecil melalui penyediaan bantuan likuiditas bagi usaha kecil yang

---

57. lihat *Kumpulan Ketentuan Kredit Kredit Program dan Bantuan Teknis Bank Indonesia*, Urusan Kredit Bank Indonesia, November 1998, hal 7-8.

disalurkan melalui BPR (pelaksanaan kredit program) dan sekaligus membantu pendanaan BPR, melalui skim kredit modal kerja BPR (( KMK BPR) dan kredit pengusaha kecil dan mikro (KPKM).

4. Pelaksanaan sosialisasi skim-skim program baik intern maupun ekstern Bank Indonesia secara intensif.
5. Pembentukan tim kerja khusus (task force) bertujuan untuk lebih memperlancar penyaluran kredit terutama kredit program melalui langkah-langkah identifikasi terhadap skim kredit program, dan menyusun rekomendasi kepada direksi Bank Indonesia. Diharapkan tim ini akan dapat menjembatani antara kepentingan perbankan dan dunia usaha terutama usaha kecil sehingga diperoleh sinergi dalam menghadapi situasi yang kurang menguntungkan ini.

Oleh karena itu untuk mengantisipasi keadaan dimasa krisis, sekaligus untuk menyongsong sistem ekonomi kerakyatan maka pemerintah mengeluarkan Skim Kredit Program untuk Memperkuat Ekonomi Rakyat.

Adapun yang dimaksud dengan Kredit Program ini adalah kredit yang didukung oleh kredit likuiditas Bank Indonesia dan disalurkan baik melalui bank umum maupun melalui Bank Perkreditan rakyat, yang meliputi:

1. Kredit Usaha Tani;
2. Kredit kepada Koperasi;
3. Kredit Kepada Koperasi Primer Untuk anggotanya

URT-POSTAL-INDIA

4. Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya dalam rangka Pembiayaan Tebu Rakyat;
5. Kredit Pembiayaan tenaga Kerja Indonesia dengan Pola Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya beserta perubahannya;
6. Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya dengan Pola Perusahaan Inti Rakyat Transmigrasi dalam rangka pembukaan Transmigrasi Baru di Kawasan Timur Indonesia beserta perubahannya;
7. Kredit Kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya dengan Pola Bagi Hasil;
8. Kredit pemilikan Rumah Sederhana dan Kredit Pemilikan Rumah Sangat sederhana;
9. Kredit /Pembiayaan Modal Kerja dalam rangka Pengembangan Bank Perkreditan Rakyat/ Bank Perkreditan Rakyat Syariah (KMK-BPR/PMK-BPRS); dan
10. Kredit/ Pembiayaan Kepada Pengusaha Kecil dan Pengusaha Mikro melalui Bank Perkreditan Rakyat/ Bank Perkreditan Rakyat Syariah (KPKM/PPKM).
11. Kredit Penerapan Teknologi Tepat Guna (KPPTG) Tas-kin.
12. Kredit Modal Kerja Usaha Kecil dan Menengah (KMK-UKM).
13. Kredit Penerapan Teknologi Produk Unggulan Daerah (KPT- PUD ).

#### D. Efektivitas Hukum

Guna pembahasan pelaksanaan Kredit Usaha Kecil, perlu diketahui kebijakan pemerintah mengenai hal tersebut. Kebijakan akan dilihat dari arah kebijakan, isi kebijakan tersebut, pelaksana kebijakan, penerima kebijakan, dan bagaimana pelaksanaan kebijakan tersebut, yang hal ini dapat terangkum dalam pembahasan efektivitas peraturan/kebijakan tersebut.

Berbicara tentang efektivitas hukum/perundang-undangan tidaklah dapat lepas dari masalah pelaksanaan dalam penegakan hukum/perundang-undangan itu sendiri. Karena masalah efektivitas adalah berkaitan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat atau efektivitas dari ketentuan-ketentuan hukum dalam pelaksanaannya<sup>58</sup>.

Mengenai masalah pelaksanaan hukum adalah masalah bagaimana hukum ditegakkan atau disebut penegakan hukum. Sedangkan penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang dimaksud keinginan hukum disini adalah pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum itu.

Bahwa hukum dibuat sebenarnya untuk dilaksanakan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila P. Scholten mengatakan bahwa "manakala hukum tidak pernah dilaksanakan

---

58. lihat Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, op. cit. hal 216.

kan , maka tidak lagi disebut sebagai hukum"<sup>59</sup> . Hukum terutama dapat dilihat dalam bentuknya melalui kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Didalam kaidah/peraturan hukum itulah terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan. Hukum itu sendiri dalam wujudnya sebagai peraturan jelas tidak dapat melakukan semuanya itu. Dengan demikian menjadi relevan untuk dibicarakan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum.

Adapun faktor-faktor tersebut menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut:<sup>60</sup>

1. Faktor kaidah hukum/peraturan itu sendiri;
2. Faktor petugas/penegak hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas;
4. Faktor masyarakat.

Keempat faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta merupakan juga tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. <sup>61</sup>

#### Ad 1. Faktor Hukum

Dalam tulisan ini yang diuraikan hanya dibatasi pada pengertian hukum pada undang-undang dalam arti

59. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, op. cit, hal 69.

60. Soerjono Soekanto, op. cit. hal 9

61. Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan HUKUM*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983, hal 5.

materiil saja, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa.

Ada beberapa pertanyaan yang dapat menjadi telaah yang mendalam mengenai faktor hukum yaitu kaidah hukum atau peraturan, yaitu sbb: 62

1. Apakah peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu cukup sistematis ?
2. Apakah peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu cukup sinkron, artinya
  - a. Apakah secara hierarkhis tak ada pertentangan ?
  - b. Apakah secara horizontal tak ada pertentangan ?
3. Apakah secara kuantitatif dan kualitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup ?
4. Apakah penerbitan peraturan tertentu adalah sesuai dengan persyaratan yuridis ?

Bahwa peranan peraturan hukum cukup besar dalam hubungannya dengan pelaksanaan peraturan itu. Dalam nada yang mungkin agak ekstrim dapat dikatakan, bahwa keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebenarnya telah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat. Misal badan legislatif pembuat peraturan telah membuat peraturan yang dirasa sulit untuk dilaksanakan, maka sejak saat itu sebenarnya badan tersebut telah menjadi arsitek bagi

---

62. Soeryono Soekanto, *Sosiologi Hukum dan Masyarakat* op cit: hal 14.

kegagalan hukum dalam penerapannya.

Hal tersebut diatas dapat terjadi bila peraturan memerintahkan sesuatu yang harus dilaksanakan namun tanpa adanya fasilitas atau sarana yang mencukupi, atau bila suatu peraturan dilaksanakan namun peraturan tersebut tidak sesuai dengan prinsip-prinsip/kaidah ilmu, juga dapat terjadi bila peraturan mewajibkan agar masyarakat berbuat sesuatu, namun ternyata mendapat tentangan dari rakyat. Untuk menghadapi situasi-situasi seperti tersebut, apa yang dilakukan oleh penegak hukum tergantung dari tanggapan yang diberikan terhadap tantangan pada waktu itu. Dalam hal ini dapat terjadi suatu penggunaan kekuatan untuk memaksa ataupun sebaliknya dapat terjadi penegak hukum menyerah, yang berarti mengendorkan penerapan peraturan tersebut.

Pekerjaan menciptakan atau membuat peraturan menurut Fuller harus memenuhi 8 syarat agar hukum dapat berfungsi. Syarat-syarat tersebut adalah sbb:

- a. Peraturan sebaiknya sebanyak mungkin bersifat umum. Dalam arti tidak ada golongan orang yang mempunyai keistimewaan, berdasarkan suku, agama, ras dsb. Pengecualian akan tidak sesuai dengan asas persamaan yang dijunjung tinggi oleh hukum pada saat ini.
- b. Peraturan harus diumumkan.

Agar suatu peraturan dapat memenuhi fungsi mengaturnya maka peraturan tersebut harus disebarluaskan secara umum. bagi suatu undang-undang pengumuman itu merupakan syarat suatu undang-undang yang mengikat.

Tidak suatu undang-undang yang mengikat sebelum diumumkan secara patut.

- c. Peraturan tidak boleh berlaku surut.

Apabila peraturan hukum itu dilihat sebagai alat untuk mengemudikan tingkah laku, maka mudah dipahami bahwa undang-undang tidak boleh berlaku surut, dalam arti undang-undang hanya boleh berlaku untuk waktu yang akan datang.

- d. Peraturan harus jelas, jangan sampai berarti ganda.

Dalam suatu peraturan perlu dibuat penjelasan agar dapat diketahui kepastian maksud pembuat undang-undang.

- e. Peraturan tidak boleh saling bertentangan.

Pembuat undang-undang tidak boleh memerintahkan sesuatu dan pada saat yang sama melarang sesuatu untuk hal yang sama. Dalam hal ini ada suatu adagium bahwa undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang terdahulu.

- f. Peraturan tidak boleh menuntut hal yang tidak mungkin.

Bahwa seharusnya pembuat undang-undang memperhatikan kemungkinan secara manusiawi.

- g. Peraturan hukum sebaiknya mempunyai sesuatu keadaan tertentu yang tidak berubah (zekere consistentie).

Pembuat undang-undang seharusnya jangan terlalu sering merubah peraturan. Untuk setiap usul perubahan seharusnya dipertimbangkan adakah ketidak pastian yang dapat timbul karena perubahan itu seimbang

dengan keuntungan yang diperoleh dari perubahan itu.

h. Peraturan tidak hanya untuk para yusticiabel, tetapi berlaku juga untuk penguasa.

Penguasa harus secara tertib berpegang teguh pada peraturan, karena kepercayaan pada peraturan akan terancam apabila pembuat aturan tidak berpegang teguh pada aturan yang dibuatnya.

Bahwa delapan syarat tersebut diatas adalah merupakan syarat minimal yang seyogyanya harus diperhatikan oleh seorang pembuat undang-undang, apabila ia ingin memberi suatu sumbangan yang bernilai kepada suatu sistem hukum.

## 2. Faktor Penegak Hukum

Sebenarnya ruang lingkup dari penegak hukum adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung maupun secara tidak langsung berkecimpung didalam bidang penegakan hukum, serta menyangkut petugas-petugas pada strata atas, menengah dan bawah. Dalam melaksanakan tugasnya maka sebaiknya petugas mempunyai suatu pedoman, antara lain, peraturan tertulis tertentu yang mencakup ruang lingkup tugas. Dalam pene-  
gakan hukum mungkin petugas menemui masalah sbb: 63

1. Sampai sejauh manakah petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada ?
2. Sampai batas-batas manakah petugas diperkenankan

---

63. Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*. op. cit : hal 16

- memberikan kebijaksanaan ?
3. Teladan macam apakah yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat ?
  4. Sampai sejauh manakah derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada para petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya ?

Dari keterangan diatas nyata bahwa faktor petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum. Bila peraturan baik tetapi kualitas petugas tidak baik, maka terjadi masalah, demikian juga sebaliknya.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Kedudukan merupakan posisi tertentu didalam struktur kemasyarakatan. Kedudukan itu merupakan suatu wadah yang isinya hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban itu sendiri merupakan peranan. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu secara sosiologis lazimnya dinamakan pemegang peran (role occupant).

Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidak mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (status conflict). Sedang apabila didalam kenyataan terjadi kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau

peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (roel distance). Peranan yang seharusnya dari para penegak hukum tertentu, telah dirumuskan dalam undang-undang. Peranan yang sebenarnya atau peranan aktual adalah perilaku nyata dari para pelaksana peranan, yakni penegak hukum yang disatu pihak menerapkan perundang-undangan, dan dilain pihak melakukan diskresi didalam keadaan tertentu. Diskresi adalah menyangkut pembuatan keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. halangan-halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan peranan yang seharusnya dari penegak hukum, mungkin berasal dari dirinya sendiri atau lingkungan <sup>64</sup>

Van Dorn mengatakan bahwa dalam kedudukannya sebagai pemegang fungsi dalam satu organisasi, seorang penegak hukum cenderung untuk menjalankan fungsinya itu menurut tafsirannya sendiri yang dilatar belakangi oleh berbagai faktor, antara lain faktor kepribadiannya, asal-usul sosialnya serta tingkat pendidikannya, kepentingan ekonomi, keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri. Apa yang diutarakan Van Dorn mengisyaratkan agar dalam pembicaraan mengenai penegakan hukum dapat memberikan perhatian yang seksama terhadap peranan dari faktor manusia penegak hukumnya <sup>65</sup>.

---

64. Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, op. cit: hal. 10.

65. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1983, Hal 26.

### 3. Faktor Sarana / fasilitas

Secara sederhana fasilitas dapat dirumuskan, sebagai sarana untuk mencapai tujuan <sup>66</sup>

Tanpa ada sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum dapat berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dst. Apabila hal tersebut tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuan.

Sarana dan fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas, maka tidak mungkin penegakan hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

Suatu masalah yang erat hubungannya dengan sarana/fasilitas, adalah soal efektivikasi dari sanksi negatif yang diancamkan terhadap peristiwa-peristiwa tertentu. Tujuan dari adanya sanksi-sanksi tersebut adalah agar dapat mempunyai efek yang menakutkan terhadap orang-orang yang melakukan pelanggaran. Akan tetapi kalau ancaman hukuman hanya tercantum diatas kertas maka hal itu tidak ada artinya. Efek dari satu sanksi negatif tersebut akan datang dari kekuatan suatu ancaman yang benar-benar diterapkan, apabila suatu ketentuan dilang-

---

66. Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, opcit: hal 17

gar. Dengan demikian yang penting pada sanksi negatif adalah kepastiannya bahwa sanksi tersebut akan diterapkan 67.

#### 4. Faktor Masyarakat

Pengertian masyarakat mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, oleh karena menyangkut semua segi pergaulan hidup manusia 68

Berbicara mengenai masyarakat, maka hal ini sedikit banyaknya menyangkut masalah derajat kepatuhan. Secara sempit dapat dikatakan, bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan. Artinya kalau misalnya derajat kepatuhan terhadap peraturan lalu lintas adalah tinggi, maka peraturan-peraturan lalu lintas memang berfungsi. Namun tidak sesederhana itu, untuk sekedar memberi gambaran betapa rumitnya masalah, perlu diberikan suatu contoh yang berkisar pada kepatuhan tersebut. Memang sangat perlu untuk mengetahui apa sebabnya masyarakat mematuhi hukum, akan tetapi masih ada soal lain, yaitu yang menyangkut ketidak patuhan. Persoalannya adalah sebagai berikut:

1. Apabila peraturannya baik, sedangkan warga masyarakat tidak mematuhinya, faktor apakah yang menyebabkannya?
2. Apakah peraturan baik serta petugas cukup berwibawa,

---

67. Soerjono Soekanto, *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Bandung, 1985, hal : 90-91.

68. Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung, 1979: 51

- apakah yang menyebabkan masyarakat tidak patuh?
3. Apabila peraturan baik, petugas berwibawa, fasilitas cukup, mengapa masih ada yang tidak mematuhi peraturan? 69.

#### Bekerjanya Hukum

Erat kaitan dengan upaya penegakkan hukum tersebut diatas adalah mengenai faktor bekerjanya hukum.

Bahwa tata hukum merupakan seperangkat norma-norma, yang menunjukkan apa yang harus dilakukan atau apa yang harus terjadi. Melihat bekerjanya hukum sebagai suatu pranata dalam masyarakat, maka perlu memasukkan satu faktor yang menjadi perantara yang memungkinkan hukum itu melakukan regenerasi atau memungkinkan terjadinya penerapan dari norma hukum itu. Dalam kehidupan masyarakat, maka regenerasi atau penerapan hukum itu hanya dapat terjadi melalui manusia sebagai perantaranya. Masuknya faktor manusia ke dalam pembicaraan tentang hukum, khususnya di dalam hubungan dengan bekerjanya hukum itu, membawa kita kepada penglihatan mengenai hukum sebagai karya manusia di dalam masyarakat, maka kita tak dapat membatasi masuknya pembicaraan mengenai faktor-faktor yang memberikan beban pengaruh (impact) terhadap hukum 70.

Sosiolog William J. Chambliss dan Robert B. Seidman

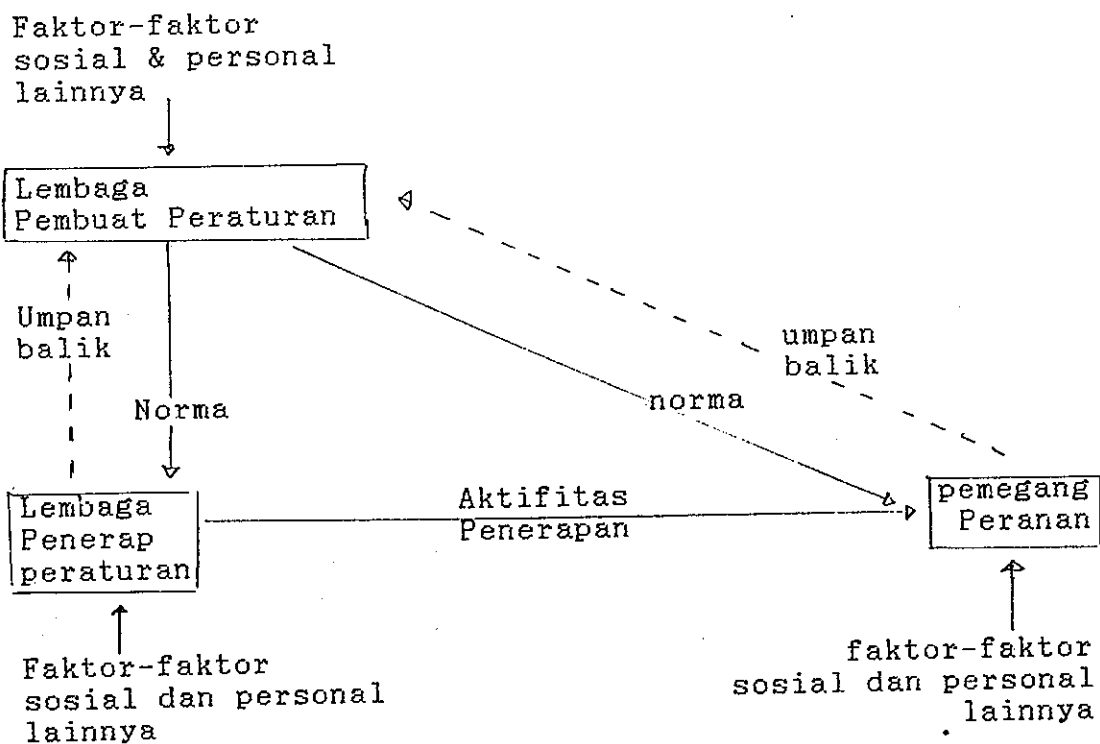
---

69. Soerjono Soekanto, *Sosilogi Hukum Dalam Masyarakat*, op.cit hal 18

70. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, op. cit.: hal 48.

menyebut anggota masyarakat yang dikenai peraturan (norma adressat) sebagai pemegang peran, dimana peranannya diharapkan sesuai dengan tujuan peraturan perundangan.

Secara lebih gamblang Chamblis dan Seidman mengemukakan model bekerjanya hukum dalam masyarakat pada bagan sebagai berikut: 71



Olehnya bagan itu diuraikan dalam dalil-dalil sebagai berikut:

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (role occupant) itu diharapkan bertindak.

71. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, op. cit. hal: 27.

2. Bagaimana seorang pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lainnya mengenai dirinya.
3. Bagaimana lembaga -lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-balik yang datang dari para pemegang peranan.
4. Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnyayang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

### BAB III

#### A. HASIL PENELITIAN

Penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakan perbankan dalam pemberian kredit usaha kecil adalah penelitian terhadap pelaksanaan kredit usaha kecil itu sendiri dalam kerangka proses bekerjanya hukum, dimana yang berperan dalam hal ini adalah institusi perbankan sebagai penerap peraturan serta para pengusaha kecil sebagai pemegang peran, sehingga dari dua obyek penelitian ini akannya diperoleh gambaran bagaimana sebenarnya proses kebijakan berjalan.

Adapun kedua obyek penelitian adalah sbb:

- Penelitian pelaksanaan kredit usaha kecil pada perbankan.
- Penelitian pelaksanaan kredit usaha kecil pada para pengusaha kecil

Setelah dilaksanakan penelitian, maka didapatkan hasil penelitian sebagai berikut:

#### 1. Hasil Penelitian Pelaksanaan Kredit Usaha Kecil Pada Perbankan.

Hasil penelitian pelaksanaan Kredit Usaha Kecil pada instansi perbankan di Purwokerto ini, meliputi Bank Indonesia Purwokerto, bank umum pemerintah maupun bank swasta di Purwokerto. Untuk dapat mengetahui hal-hal yang bersangkutan dengan pelaksanaan pemberian kredit oleh perbankan pada usaha kecil, maka dapat dilihat dari data serta aktivitas dalam pelaksanaan pemberian kredit

usaha kecil pada bank umum, yang dalam hal ini meliputi : pelaksanaan kredit usaha kecil, pelaksanaan Kredit Kelayakan Usaha (KKU) bagi usaha kecil, pelaksanaan Kredit Program untuk usaha kecil, serta pelaksanaan sistem kredit individu dan kredit kelompok bagi usaha kecil.

**a. Hasil Penelitian Pelaksanaan Kredit Usaha Kecil**

Hasil penelitian pada Bank Indonesia Purwokerto, didapatkan data bahwa: Posisi Kredit Usaha Kecil menurut kelompok dan sektor ekonomi di Wilayah Kerja Bank Indonesia Purwokerto, menunjukkan persentasi yang baik dalam perbandingan antara total kredit yang dikeluarkan yaitu posisi kredit perbankan di Wilayah Kerja Bank Indonesia Purwokerto dengan total kredit untuk usaha kecil.<sup>72</sup>

**Bank Pemerintah: (dalam juta Rp)**

Tahun	Total Kredit	Untuk KUK	%
1997	Rp 4.162.894,-	Rp. 3.022.474,-	72,60%
1998	Rp 8.394.643,-	Rp. 6.002.343,-	71,58%

**Bank Swasta: (dalam juta Rp)**

Tahun	Total Kredit	Untuk KUK	%
1997	Rp 937.389,-	Rp. 398.141	42,47%
1998	Rp 1.081.043,-	Rp. 525.198	48,58%

---

72. Data Posisi Kredit Perbankan dan Posisi Kredit Usaha Kecil Perbankan Wilayah Kerja Bank Indonesia Purwokerto.

Dari data yang ada telah terlihat bahwa persentase kredit yang dikucurkan bagi usaha kecil telah cukup baik. Namun demikian dari keterangan pihak perbankan dalam hal ini bagian kredit mengakui bahwa jumlah KUK seperti tersebut diatas adalah bagi pengambil kredit dibawah Rp. 350,- juta, jadi dikatakan belum tentu tepat sasaran benar-benar bagi usaha kecil, sedangkan kriteria lain seperti penerima kredit usaha kecil adalah yang mempunyai kekayaan bersih maksimal Rp. 200,- juta tidak termasuk tanah dan bangunan dan hasil penjualan maksimal satu milyar rupiah, tidak dimaksudkan hal ini, oleh karena terlalu repot untuk menanyakan hasil serta aset debitur untuk setiap kreditur usaha kecil. Kecuali bagi bank-bank pemerintah yang menyelenggarakan proyek kredit mikro seperti Proyek Kredit P4K, PHBK, Kredit program yang memang dari sisi program harus tepat sasaran pada usaha kecil bahkan usaha sangat kecil, pada pelaksana kredit inipun tidak dipersyaratkan secara formal perhitungan aset dan kekayaan karena kondisi penerima sudah terlihat dalam kenyataannya sebagai usaha yang sangat kecil.

Apalagi bagi kantor cabang bank swasta, karena ternyata untuk bank-bank swasta di Purwokerto dan sekitarnya sebagian besar tidak ada produk pelayanan khusus usaha kecil, hal ini berdasarkan wawancara dengan bagian kredit salah satu bank swasta yaitu Bank Danamon, bahwa untuk bank Danamon Purwokerto selama ini belum pernah ada pemberian kredit dengan pendekatan khusus bagi usaha

kecil di Purwokerto dengan dana Bank Danamon sendiri, sehingga belum menyalurkan kredit usaha kecil yang benar-benar tepat sasaran usaha kecil untuk maksud nyata upaya pemberdayaan usaha kecil, dikatakan tidak setiap kantor bank Danamon menyalurkan KUK, diakui memang pernah ada seperti pada kantor cabang pembantu di Purbalingga pernah ada KUK namun pada masa krisis ini KUK tidak disalurkan lagi, kecuali akhir-akhir ini Bank Danamon ditunjuk sebagai penyalur kredit Program, bahkan demikian juga bagi bank swasta lain di Purwokerto<sup>73</sup>. Pemberian kredit selama ini adalah kredit umum biasa, bahkan dikatakan apabila kredit kepada debitur diambil kurang dari Rp. 350.000.000,- maka ini dapat dikualifikasikan sebagai kredit usaha kecil karena hal ini berdasar pada SK. Dir. BI. No. 30/4/kep/Dir/ 4 April 1997 untuk kredit usaha kecil adalah kredit yang diberikan kepada nasabah usaha kecil dengan plafon kredit maksimum sebesar Rp. 350.000.000,- untuk membiayai usaha yang produktif.<sup>74</sup>

Padahal untuk ukuran di Purwokerto jumlah tersebut sudah relatif besar, dan pemohon kredit umumnya adalah pengusaha menengah. Didapatkan keterangan, bahwa umumnya bagi bank swasta kurang memperhitungkan / memperhatikan

---

73. Bagian kredit Bank Danamon

74. Keterangan ini diperkuat oleh bagian kredit Bank Indonesia Purwokerto, bahwa ketentuan pemberian kredit usaha kecil masih melihat kepada jumlah plafon kredit, bila jumlah kredit yang diberikan dibawah Rp. 350.000.000,- ini masuk kriteria kredit kecil.

sasaran kredit yaitu kategori yang masuk dalam kriteria usaha kecil tentang kekayaan bersih serta hasil penjualan tahunan serta kriteria lainnya, dengan alasan terlalu repot dan rumit untuk sampai memeriksa pembukuan kekayaan debitur, sedang yang diutamakan bagi bank swasta adalah banyaknya dana yang disalurkan serta keamanan dana dengan jaminan yang cukup.

Penelitian pada Bank swasta lain, yaitu Bank Tamara ternyata juga tidak ada kredit khusus untuk usaha kecil. Dalam penelitian untuk Bank swasta di Purwokerto didapatkan data hanya Bank Central Asia (BCA) Cabang Purwokerto yang mempunyai skim kredit usaha kecil yang disebut dengan Kredit Usaha Sangat Kecil (KUSK), kredit ini merupakan skim kredit produk khusus BCA dimana sasarannya adalah pengusaha sangat kecil.

Sedangkan pada bank pemerintah dalam hal ini BRI, BNI dan BTN telah terdapat produk khusus kredit yang melayani usaha kecil. Keterangan dari bagian kredit mengatakan bahwa telah dilakukan upaya untuk menawarkan kredit bagi usaha kecil, namun upaya ini tentu tetap melihat secara individual kepada potensi usaha kecil yang berhubungan dengan kemampuan mengembalikannya, oleh karena itu penawaran secara umum kepada seluruh masyarakat usaha kecil belum dilakukan terutama kepada usaha kecil informal. Pemberian kredit kepada usaha sangat kecil/ informal telah dilakukan oleh BRI dan BNI, namun selama ini adalah atas rekomendasi/permintaan dari departemen terkait yang sedang mengadakan pembinaan.

usaha kecil informal, melalui bantuan modal proyek kredit mikro. Adapun kantor daerah departemen yang terkait antara lain Pertanian, Perindustrian, Koperasi, BKKBN.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa tidak setiap bank umum memberikan kredit untuk usaha kecil yang tepat sasaran, terlebih lagi bagi usaha sangat kecil yang tidak mempunyai agunan sama sekali, mereka terabaikan dari sasaran kebijakan perbankan. Bahkan seperti dikatakan oleh para pejabat bagian kredit bahwa kredit usaha kecil berisiko tinggi apabila tidak ada jaminan kebendaan yang cukup, sehingga jelas tidak ada penawaran kredit bagi usaha sangat kecil yang tidak mempunyai agunan. Kecuali pada BRI dan BNI yang memberikan kredit kepada usaha sangat kecil melalui proyek kredit mikro, itupun atas permintaan pihak Departemen Pertanian dalam rangka memberikan modal bagi kelompok binaannya, yaitu dengan proyek kredit kelompok yang diuraikan pada pembahasan selanjutnya dibawah ini. Oleh karena itu pemberian kredit pada usaha kecil tidak dapat dikatakan berjalan efektif pada daerah penelitian, dikarenakan tolok ukur pemberian kredit yang terlalu bias sehingga tidak akan tepat pada sasaran, serta produk / skim kredit kecil itu sendiri tidak terdapat pada sebagian besar perbankan swasta di Purwo-

kerto.<sup>1</sup> Dengan fenomena tersebut diatas maka ketentuan Pakjan serta ketentuan KUK. Bank Indonesia tentang kewajiban bank umum untuk memberikan kredit bagi usaha kecil kurang efektif dalam pelaksanaan pada setiap kantor cabang bank umum pada daerah-daerah.

**b. Hasil penelitian Kredit Usaha Kecil(KUK) dan skim**

**KKU (Kredit Kelayakan Usaha).**

Salah satu skim kredit untuk membantu permodalan bagi usaha kecil adalah skim Kredit Kelayakan Usaha (KKU), KKU adalah merupakan program pemerintah bagi perbankan di Indonesia dimana kredit yang diberikan kepada pengusaha kecil untuk membiayai usaha yang produktif yang didasarkan pada kelayakan usaha; asas perkreditan yang sehat, prinsip kehati-hatian, serta sumber pembayaran kembali yang pasti.

Namun demikian berdasarkan wawancara dengan bagian kredit Bank Negara Indonesia, Bank Rakyat Indonesia serta Bank Tabungan Negara, mengenai Skim Kredit kelayakan Usaha yang merupakan program dari pemerintah, dalam pelaksanaannya sering menimbulkan kesulitan. Kesulitan yang dihadapi adalah mengingat bahwa sebenarnya menurut peraturan yang ada, mengenai jaminan dalam KKU adalah tidak mutlak, namun dalam prakteknya berda-

---

75. Dalam berita Majalah Prospek 15 desember 1990, telah mensinyalir adanya praktek subkontrak antara bank besar yang tidak terbiasa menyalurkan kredit kecil pada BPR ataupun bank lain yang siap untuk dapat mencapai angka 20 %.

sarkan wawancara dengan bagian kredit terlalu riskan apabila tidak ada sama sekali jaminan materiil (jaminan tambahan) dari debitur, apalagi bila kredit ini diberikan bagi usaha sangat kecil seperti pedagang pasar, usaha makanan pinggir jalan ataupun dengan gerobak dorong, hampir tidak mungkin mereka dapat memperoleh kredit kelayakan usaha, padahal usaha sangat kecil inilah yang merupakan sebagian besar usaha kecil di Indonesia yang sangat memerlukan bantuan modal. Oleh karena itu pemberian Kredit Kelayakan Usaha bagi perbankan menjadi sangat selektif.

Berdasarkan penelitian untuk Bank Tabungan Negara Purwokerto, mengambil kebijakan untuk mengurangi risiko maka pemberian Kredit Kelayakan Usaha (KKU) harus pula ada jaminan tambahan, selain dari kelayakan usaha itu sendiri, sedangkan pada Bank Negara Indonesia (BNI) Purwokerto hanya ada 2 debitur nasabah dari sejumlah nasabah yang diperkenankan tidak memberikan agunan tambahan, itupun karena relasi yang telah terbina antara nasabah dan perbankan disamping tetap melihat bonafiditas debitur selain dari kelayakan usahanya, sedangkan pada Bank Rakyat Indonesia (BRI) Purwokerto bagian kredit menjelaskan tetap lebih memberi perhatian bagi usaha yang mempunyai dan menyerahkan jaminan tambahan disamping kelayakan usaha.

Jawaban dari pihak perbankan menyatakan bahwa oleh karena skim kredit ini (KKU) dibiayai oleh dana bank pelaksana itu sendiri sehingga unsur kehati-hatian

sangat diutamakan dalam arti pihak bank tidak berani mengambil risiko, serta dalam hal ini dirasakan belum ada suatu strategi khusus pendekatan semacam bimbingan kredit usaha demi terlaksana suksesnya program skema KKU ini.

Pada masa krisis saat ini kredit KKU semakin sulit dilaksanakan berhubung tingginya bunga kredit, sedangkan dana kredit KKU berasal dari dana bank sendiri, ataupun dana pinjaman. Oleh karena itu beberapa pejabat bank yang ditemui menyatakan sebenarnya kredit KKU lebih bersifat formalitas, keberadaannya, dan lebih merupakan kehendak untuk merealisasikan maksud pasal 8 UU. Perbankan mengenai jaminan kelayakan usaha, dimana harus diakui bagi praktek perbankan masih sulit dilakukan, hal inipun dahulu telah ditengarai oleh mantan direktur Bank Indonesia Sudrajat Jiwandono dalam makalah KKU.<sup>76</sup> *Bahwa sudah banyak upaya dicoba untuk memperbaiki kinerja KKU, dari kredit KKU banyak kekurangan dari sisi peminta kredit dan dari perbankan. Dari sisi peminta terdapat kekurangan kemampuan untuk mengemukakan kelayakan usaha, keterbatasan pemasaran, teknis produksi, manajemen dan organisasi, serta belum mampu memenuhi persyaratan teknis bank. Dari sisi perbankan terlihat kekurangan sumber daya manusia, pengalaman dan pengeta-*

---

76. Mempercepat Pelaksanaan Dukungan Pembiayaan Bagi Usaha kecil melalui Momentum KKU (Kredit Kelayakan Usaha), Rangkuman Seminar Nasional, Perkumpulan untuk Peningkatan Usaha Kecil, 7 Maret 1996, Jakarta.

huan pembiayaan usaha kecil, jangkauan jaringan bank, bank masih relatif kaku dalam legalitas formal, walaupun sudah ada kelayakan usaha bank tetap sangat bersandar pada jaminan material, bank cenderung bias lebih melayani ni usaha kecil yang relatif besar. Demikian penganatan seorang Direktur Bank Indonesia mengenai Kredit Kelayakan Usaha (KKU) dalam praktek pelaksanaannya.

Oleh karena itu dapat dikatakan skim kredit kelayakan usaha pada beberapa bank pemerintah yang diteliti di Purwokerto tidak dapat berjalan sukses seperti apa maksud dari skim kredit tersebut, apalagi bagi bank swasta dikota Purwokerto yang memang tidak pernah ada produk kredit KKU, walaupun KKU merupakan program pemerintah yang harus dilaksanakan oleh semua bank umum.

### c. Hasil Penelitian Mengenai Kredit Program

Berdasarkan penelitian untuk pelaksanaan Kredit Program dapat dikatakan pelaksanaannya masih belum dapat optimal sampai dengan saat ini, terutama untuk bank swasta, hal ini dikarenakan alasan belum profesionalnya bank-bank menangani kredit kecil. Di Purwokerto dari 17 skim kredit program, baru terealisasi 3 skim kredit yaitu KUT, KKOP, dan KKPA. Bahkan pada tingkat nasional disinyalir telah terjadi berbagai peyelewengan pelaksanaan kredit program, yang terutama dalam hal ini adalah Kredit Usaha Tani, yang merupakan salah satu bentuk

kredit program tanpa jaminan.<sup>77</sup>

Untuk bank-bank pemerintah yang telah melaksanakan adalah Bank Rakyat Indonesia untuk Kredit KUT, KKOP, KKPA. Sedangkan untuk Bank Negara Indonesia kredit program yang telah dilaksanakan adalah: Kredit Kepada Koperasi (KKOP), sedangkan untuk bank swasta Kredit Program baru dilaksanakan oleh Bank Danamon per Mei 1999, yang sampai dengan saat ini ( Juni 1999) baru 1 KUD yang mendapat pelayanan, bank swasta lain sampai saat ini belum dapat melaksanakan kredit program.<sup>78</sup>

Dalam penelitian ini didapatkan keterangan dari bagian kredit beberapa bank umum yang telah melaksanakan pembayaran Kredit Program khususnya untuk KUT (Kredit Usaha Tani), bahwa umumnya pihak perbankan mengeluhkan adanya suatu sistem penyaluran kredit yang tidak profesional, asumsi ini dikarenakan pihak perbankan meragukan atas analisa penentu/pemutus kredit sebelumnya yaitu dari KUD/LSM dan persetujuan( executing) pihak departemen Koperasi, dengan mengingat gejala penyaluran KUT pada berbagai daerah terjadi banyak manipulasi data.<sup>79</sup>

77. Pernyataan ini disampaikan oleh Abu Bakar Karim, salah seorang direktur Bank Indonesia, bahwa 40% KUT diselewengkan, Kompas, 20 Juni 1999.

78. Berdasarkan wawancara dengan bagian kredit Bank Danamon Purwokerto, baru saat ini melayani Kredit Program KUT karena masalah sumber daya manusia yang perlu dipersiapkan untuk menangani kredit skala kecil (kredit usaha kecil).

79. Hasil wawancara dengan pejabat kredit perbankan bagian kredit program, Bank Danamon Purwokerto dan Bank Rakyat Indonesia Purwokerto.

Lebih lanjut diungkap, bahwa pada sistem kredit program KUT saat ini (sejak Desember 1988) perbankan hanya sebagai kasir pembayar atas apa yang telah diputuskan oleh Departemen Koperasi (sebagai executing) atas rekomendasi dari KUD/LSM, dalam waktu 3 hari sejak surat persyaratan koperasi masuk keperbankan dana harus segera dicairkan, dalam hal ini terlihat ada suatu keraguan dari pihak perbankan apakah executing yaitu pihak koperasi atau LSM, telah mampu menyeleksi keadaan debitur seperti halnya syarat 5 C yang biasa dipergunakan sebagai patokan perbankan untuk menghindari risiko kredit macet.

Dalam hal ini walaupun tanggung jawab secara yuridis bagi bank tidak pernah ada, karena memang tidak ada tanggung jawab pihak bank atas terjadinya wanprestasi debitur, namun secara moral bagi pihak perbankan yang telah menerima fee sebesar 2% dari Bank Indonesia hal ini sering menjadikan suatu kerisauan, dikarenakan pula saat ini realisasi kredit program jumlahnya sudah berlipat ganda sampai hitungan milyar rupiah, yang pada program KUT. yang lalu hanya berjumlah puluhan juta rupiah.

Oleh karena itu ada keluhan secara moral dari pihak perbankan, tentang bagaimana kredit yang saat ini animo peminta besar sekali sedangkan nilainya milyaran rupiah, bank seakan tidak tahu (dianggap tidak perlu mengetahui) analisa kreditnya. Hal ini sebenarnya diakui, bahwa memang sistem telah menentukan bukan

wewenang perbankan sebagai penentu kredit, salah satu contoh pihak bank akhir-akhir ini hanya diberikan S.K. Pencairan Kredit dari Departemen Koperasi, sering pihak Departemen Koperasi tidak menyertakan RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok Tani), padahal RDKK memuat kebutuhan tiap individu dalam kelompok tani yang dapat dilihat rasionalitasnya. kemudian pada pelimpahan dana dari BI ke bank pembayar pun terlihat tidak ada persetujuan dimana bank pembayar harus bertanggung jawab.

Pernyataan keraguan tersebut muncul berhubung pada pelaksanaan kredit program sebelumnya yaitu sebelum Desember 1998, penentuan seleksi kredit (KUT) bagi petani penggarap /kelompok tani ada pada pihak perbankan, dimana instansi ini telah merasa terbiasa menggunakan analisa kredit yang relatif menjamin pengembalian kredit.

Pada berbagai daerah di Indonesia memang telah terjadi penyelewengan dana KUT, dana tersebut tidak sampai kepada petani dan banyak yang dialihkan menjadi deposito. bentuk penyimpangan terbesar berupa deposito berjangka, pilihan penyimpangan ini dinilai paling aman karena tanpa melakukan kegiatan apapun tetap memperoleh selisih keuntungan antara bunga diskonto KUT yang sangat kecil (10,5%) dan bunga deposito yang masih relatif tinggi saat ini <sup>80</sup> Kasus tersebut terjadi di Semarang, sedangkan kasus lain yang terjadi di Kendal adalah

---

80. Suara Merdeka, 22 Juni 1999.

penyelewengan KUT yang digunakan oleh keluarga Kepala Desa yakni oleh istri dan anaknya, sedangkan kasus lain lagi dana KUT diselewengkan pada tukang becak. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi umumnya dalam pembuatan RDKK yang menjadi tanggung jawab PPL, sedangkan tanggung jawab kantor koperasi hanya sebatas pada pemberian persetujuan kredit.<sup>81</sup>

Namun demikian memang telah demikian policy yang diambil pemerintah untuk Kredit program KUT, dengan asumsi bahwa untuk Kredit KUT kebijakan pemerintah (dalam hal ini Departemen terkait) sengaja memotong jalur kesulitan negoisasi antara kelompok tani dan perbankan yang pernah dicoba sebelum Desember 1998.

Sedangkan pada sisi lain, hasil penelitian pada Departemen Koperasi untuk Kredit Program dalam hal ini KUT, tidak ada masalah dalam pelaksanaannya di Kotatip Purwokerto dan Kabupaten Banyumas, karena pihak DepKop telah mempercayakan analisa kredit kepada KUD/LSM dan petugas PPL. Sedangkan pernyataan Departemen Koperasi justru untuk Kredit KKOP dan KKPA yang permintaan kreditnya diputus oleh pihak perbankan, dalam pelaksanaannya bank terlalu berbelit untuk mencairkan kredit dalam arti harus ada jaminan yang memadai sebagai syarat, walaupun telah ada rekomendasi dari kantor Departemen Koperasi setempat, pencairan dari bank menekan waktu

---

81. Suara merdeka, 21 Juni 1999.

sampai 5 bulan.<sup>82</sup>

Konfirmasi pihak perbankan atas pernyataan tersebut diatas, karena untuk Kredit KKOP dan KKPA dibutuhkan adanya jaminan yang pasti dan mencukupi yang hal ini lain dengan Kredit Usaha Tani (KUT), sehingga perbankan harus benar-benar mempertanggung jawabkan dana pihak ketiga yang dikelolanya, untuk menjamin kredibilitas bank.<sup>83</sup>

Kajian dari kedua kasus, yaitu pihak perbankan dan kantor Koperasi, KUD/LSM dan PPL, memang memerlukan penelitian lebih lanjut atas keberhasilan ataupun kemacetan yang terjadi, karena selama ini masih dalam taraf baru pencairan kredit dan dalam taraf angsuran belum dapat diprediksi lebih lanjut, namun setidaknya ini menjadikan input untuk pengawasan lebih lanjut atas tanggung jawab keuangan pemerintah (dalam istilah populer disebut uang rakyat). Pada kebijakan selanjutnya tentunya sisi praktis dan keamanan dana seharusnya dapat berjalan seiring.

Pada saat ini berdasarkan informasi yang dapat dicairkan hanya Kredit Program KUT, sedang kredit lain seperti KKPA dan KKOP hanya sebatas dana yang ada yang telah diberikan BI pada bank pelaksana habis, sedangkan kelanjutan menunggu pelaksanaan perpindahan urusan kredit program kepada BUMN yang ditunjuk oleh pemerintah

---

82. Wawancara, Mei 1999

83. Hasil wawancara, Mei 1999.

untuk menggantikan peran Bank Indonesia sesuai dengan keluarnya undang-undang baru Tentang Bank Indonesia, pada pasal 74 menyatakan: *KLBI dalam rangka kredit program yang masih berjalan dan belum jatuh tempo serta yang telah disetujui tetapi belum jatuh tempo serta yang telah disetujui tapi belum ditarik, dialihkan berdasarkan suatu perjanjian kepada BUMN yang ditunjuk pemerintah, dalam jangka waktu paling lama 6 bulan sejak berlakunya undang-undang ini.*

## **2. Hasil Penelitian/Data dari Pengusaha Kecil**

Berdasarkan kenyataan bahwa usaha kecil bukanlah suatu hal yang homogen sifatnya. Dalam usaha kecil tampak sangat heterogen, didalamnya sebenarnya terdapat strata yang membedakannya, antara lain tingkat perkembangan, permodalan, keahlian, orientasi pasar, serta kondisi sosial ekonomi. Selain hal tersebut dalam UU No. 9 Tahun 1995 dalam penjelasan pasal 1 disebutkan bahwa ketentuan untuk usaha kecil termasuk usaha kecil informal dan usaha kecil tradisional, dimana dari pra survey telah didapatkan data mengenai terabaikannya sektor usaha sangat kecil atau usaha kecil informal/tradisional ini, sehingga untuk mencapai kegunaan penelitian serta validitas data, dalam penelitian ini pengambilan data bagi pengusaha kecil dipisahkan menjadi 2 (dua) yaitu:

- a. Usaha sangat kecil/ usaha kecil informal/ usaha kecil tradisional

#### b. Usaha kecil formal

Sedangkan pengambilan data untuk kedua macam usaha kecil tersebut diatas dalam penelitian ini adalah bagi usaha kecil pada umumnya yang tersebar dalam wilayah penelitian, sehingga sengaja diambil data dari usaha kecil sangat kecil/ usaha kecil informal yang tidak sedang terlibat dengan proyek-proyek perbankan seperti pada Proyek P4K BRI di Baturaden Purwokerto. Sedangkan penelitian terhadap proyek P4K BRI hasilnya sebagai bahan masukan pembandingan dalam pembahasan.

#### ad.a. Hasil Penelitian dari Usaha Kecil informal

Berdasarkan penjelasan pasal 1 UU. No. 9 Tahun 1995, yang dimaksud dengan usaha kecil informal adalah usaha yang belum terdaftar, belum tercatat, dan belum berbadan hukum, antara lain petani penggarap, industri rumah tangga, pedagang asongan, pedagang keliling, pedagang kaki lima, dan pemulung

Responden yang dipilih dari kategori usaha kecil informal dalam penelitian ini meliputi: pedagang pasar, pedagang makanan/ gerobak keliling, pedagang kaki lima, tukang becak, tukang ojek, pemulung, usaha peralatan rumah tangga tradisional.

Pengambilan data responden dalam hal ini adalah usaha sangat kecil pada umumnya yang tersebar dikota Purwokerto, dan tidak diambil pada usaha sangat kecil yang sedang dalam binaan hubungan departemen terkait dengan perbankan yang hanya merupakan proyek, serta

telah diketahui scopnya sangat terbatas pada daerah tertentu dan usaha tertentu, dimana hubungan perbankan dengan usaha kecil dalam proyek ini adalah melalui instansi yang terkait dengan usaha. Dengan maksud seperti tersebut maka dapat diperoleh aspirasi dari masyarakat usaha kecil secara keseluruhan yang selama ini telah ada asumsi tidak tersentuh oleh kebijakan usaha kecil secara umum. 84

Tabel 1. Pernahkah ada penawaran kredit dari Bank Umum

pernah	0	0 %
tidak pernah	25	100 %

Tabel 2. Hubungan dengan perbankan

Belum ada	13	52%
Pernah menabung	12	48%
Meminjam kredit	0	0%

Tabel 3. Lembaga peminjaman yang praktis / sering digunakan

Bank umum	0	0%
Pegadaian	3	12%
Bank Pasar/BKK	2	8%
Kredit Koperasi Simpan Pinjam	5	20%
Kredit harian	15	60%

Tabel 4. Kesulitan hubungan dengan perbankan

Kesulitan syarat agunan	5	20%
Syarat yang rumit	5	20%
Bank tidak praktis	0	0%
Takut	13	52%
Tidak tahu aturan pinjam	2	8%

---

84. Pengambilan data, 11 April 1999.

Tabel 5. Pengetahuan tentang Kredit Program

Tahu	2	8%
Tidak tahu	23	92%

Tabel 6. Pengetahuan tentang Sistem Kredit Kelompok

Tahu	1	4%
Tidak tahu	24	96%

Dari data responden usaha sangat kecil diatas, menyatakan bahwa seluruh responden belum pernah ada tawaran peminjaman kredit melalui perbankan, bahkan mereka belum mengenal lembaga perbankan dengan segala aktifitasnya terbukti bahwa 52% responden mengatakan belum pernah berhubungan dengan kantor bank dan mereka umumnya tidak mengetahui seluk beluk kredit perbankan, sebagian besar mereka lebih mengenal sistem peminjaman melalui kredit harian para pelepas uang informal, sistem kredit keliling melalui Kospin, dan pegadaian. Kesulitan mereka dengan bank antara lain karena takut berhubungan dengan bank (52%), dengan alasan lain bank selalu mensyaratkan agunan dan syarat yang dirasakan rumit lainnya. Data secara kualitatif dapat terungkap bahwa umumnya usaha sangat kecil sangat awam dengan perbankan sebagai lembaga pemberi kredit, namun demikian sebagian mereka telah mengenal lembaga perbankan sebagai lembaga untuk menyimpan dana. Oleh karena itu perbankan dalam hal penyimpanan dana nasabah sosialisasinya cukup baik, memang hal ini sangat diharapkan oleh bank untuk dapat sebanyak mungkin meraup dana masyarakat.

### b. Hasil Penelitian dari Usaha Kecil Formal

Kategori Usaha Kecil Formal, dalam penelitian ini meliputi usaha kecil yang telah terdaftar, tercatat, telah berbadan hukum, antara lain: produsen makanan khas, pembuat kerajinan tradisional khas daerah setempat, industri alat rumah tangga, industri mebel, warung/toko kecil, pengusaha angkutan kota, pemborong bangunan kelas C, Bengkel Mobil dan Sepeda Motor. Pada dasarnya mereka masuk kategori usaha kecil namun memang lebih terlihat mapan.<sup>85</sup>

Tabel 1. Pernahkah ada penawaran kredit dari bank umum ?

Pernah	18	72%
Tidak pernah	7	28%

Tabel 2. Hubungan dengan perbankan

Belum ada	5	20%
Pernah menabung	20	80%
Pernah meminjam kredit	16	64%

Tabel 3. Lembaga peninjaman yang praktis / sering

digunakan		
Bank umum	13	52%
Pegadaian	1	4%
Bank pasar	0	0%
Kredit Kospin	5	20%
Kredit harian	6	24%

---

85. Pengambilan data, 19 April 1999.

Tabel 4. Kesulitan hubungan dengan perbankan

Tidak ada agunan	16	64%
Syarat yang rumit	4	16%
Tidak praktis	0	0%
Takut	0	0%
Tidak tahu aturan pinjam	5	20%

Tabel 5. Pengetahuan tentang Kredit Program

Tahu	20	80%
Tidak tahu	5	20%

Tabel 6. Pengetahuan tentang Sistem Kredit Kelompok

Tahu	24	96%
Tidak tahu	1	4%

Sebagian besar dari responden usaha kecil yang telah mempunyai izin usaha mereka adalah debitur nasabah bank umum, dalam arti pernah menabung atau meminjam kredit, dan sebagian besar mereka mengetahui seluk-beluk kredit, sebagian besar (52%) dari mereka memilih perbankan sebagai lembaga peminjaman yang sering digunakan, namun mereka menemui kesulitan yang dihadapi adalah karena syarat harus ada agunan, kelayakan usaha menang menjadi syarat mutlak namun penentuan realisasi kredit anggapan mereka lebih pada adanya agunan. Sebagian besar (72%) responden pernah mendapat penawaran kredit sedangkan mereka menganggap kemudahan peminjaman adalah melalui pinjaman Kospin dan kredit harian.

Berdasarkan asumsi bahwa usaha kecil tidaklah homogen maka dengan membedakan 2 kriteria usaha kecil

dalam penelitian ini yaitu usaha kecil dan usaha sangat kecil, didapatkan fenomena menarik yaitu bagi usaha kecil umumnya mereka telah mengenal perbankan dan memang pihak perbankan umumnya telah mengadakan penawaran kredit, namun dari mereka selalu diharapkan adanya agunan, sedang justru agunan inipun merupakan kesulitan bagi usaha kecil.

Dalam pengamatan penelitian bagi usaha sangat kecil, umumnya mereka sulit untuk mengakses perbankan, dalam hal ini pihak perbankan memang enggan menawarkan jasa kredit karena usaha sangat kecil jelas sulit memberikan agunan (kebendaan), dalam berbagai hal usaha sangat kecil selalu dianggap tidak bankable. Sedangkan pernyataan dari keduanya, fenomena kemajuan pengenalan kredit melalui kredit keliling Kospin dianggap sebagai kredit yang mudah, hal ini menurut pengamatan peneliti pada daerah penelitian jumlah Kospin cukup banyak serta jumlah tenaga pemasaran yang masuk keluar kampung juga banyak, cara mereka lebih menarik yaitu dengan tidak diperlukan agunan untuk peminjaman kredit, setiap hari pegawai Kospin terlihat lalu lalang dengan menakai sepeda/sepeda motor.

### 3. Hasil Penelitian Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Kebijakan Perbankan Dalam Pemberian Kredit Usaha Kecil

Dari hasil penelitian pelaksanaan kredit usaha kecil pada perbankan serta hasil penelitian pada para pengusaha kecil mengenai pelaksanaan kredit usaha kecil, dapat diinventarisir faktor-faktor sebagai berikut:

#### a. Faktor Kebijakan kredit usaha kecil

-Kebijakan kredit bagi usaha kecil khususnya pada perbankan telah diatur pada SK. Direksi Bank Indonesia Tentang Pemberian Kredit Usaha Kecil No. 30/4/Kep/Dir 4 April 1997, yang dalam pasal 1 ayat 4 dikatakan KUK adalah kredit investasi dan atau kredit modal kerja, yang diberikan kepada nasabah usaha kecil dengan plafon kredit maksimal Rp. 350. juta untuk membiayai usaha produktif.

Pasal 5 menyebutkan usaha kecil itu harus memenuhi kriteria memiliki kekayaan bersih maksimal Rp. 200 juta tidak termasuk tanah dan bangunan dan memiliki hasil penjualan tahunan maksimal Rp 1 miliar.

Namun dalam penelitian terungkap bahwa kebijakan tersebut tidak mampu menjangkau pengusaha yang benar-benar kecil, pengusaha sangat kecil tertutup oleh usaha kecil yang lebih besar, karena usaha kecil sebenarnya tidaklah homogen sifatnya, seperti hasil penelitian yang didapat dari para pengusaha yang benar-benar kecil/ pengusaha kecil informal dimana semua responden (100%) mengatakan mereka

belum pernah mendapatkan tawaran kredit usaha kecil perbankan, hal ini juga didukung dengan wawancara dengan pihak perbankan bahwa memang umumnya perbankan belum memberikan kredit usaha kecil dengan dana bank sendiri kepada pengusaha sangat kecil / informal dengan alasan karena umumnya mereka tidak mempunyai agunan.

Memang pada penelitian ditemukan pemberian kredit bagi usaha sangat kecil yang dilakukan oleh BRI dengan Kredit P4K dan BNI dengan Kredit PHBK, namun demikian scopenya sangat terbatas, dan daerahnya sudah dipilih pada usaha sangat kecil yang telah mendapat pembinaan dari departemen terkait, disamping itu juga adanya penyaluran kredit program KUT bagi para petani yang berasal dari dana KLBI.

Oleh karena itu dapat diambil kesimpulan bahwa secara umum para pengusaha sangat kecil masih tetap belum terjangkau kredit perbankan, walaupun telah banyak kebijakan yang diberikan bagi usaha kecil, termasuk juga kewajiban bagi perbankan untuk memberikan kredit minimal 20% dari total porto folio kredit, yang dalam pelaksanaannya juga tidak sesuai yang diharapkan karena seperti diungkap Prospek 15 Desember 1990 terjadi praktek subkontrak antar bank yang biasa menyalurkan kredit kecil untuk mencapai angka 20%.<sup>86</sup>

---

86. Lihat hal 135

Berdasarkan hal tersebut diatas maka perlu ditinjau kembali tentang kebijakan pemberian kredit usaha kecil tersebut diatas agar ada formulasi aturan kebijakan yang lebih mengena pada usaha sangat kecil atau agar perbankan diberikan kewajiban memberikan kredit sampai kepada usaha yang sangat kecil/ marginal yang sebenarnya sangat membutuhkan modal dan jumlahnya di Indonesia mendominasi segmen usaha kecil, dalam arti pengaturan yang tidak bias.

-Kebijakan sistem Kredit Kelayakan Usaha (KKU) pada daerah penelitian juga tidak berjalan sebagaimana mestinya, kredit ini berjalan namun pada umumnya pengambil kredit tetap dipersyaratkan memberikan jaminan kebendaan yang harus ada terlebih dahulu. Sebenarnya hal ini pada tingkat nasional juga telah dikatakan oleh Gubernur bank Indonesia Sudrajat Djiwandono pada waktu masih menjabat, bahwa memang sangat banyak kekurangan dalam pelaksanaan Kredit kelayakan Usaha (KKU)<sup>87</sup>

-Kebijakan Kredit Program dalam pelaksanaannya banyak menimbulkan permasalahan baik yang didapatkan dari hasil wawancara bahwa banyak pihak seperti halnya pihak perbankan meragukan seleksi bagi penerima kredit yang saat ini diputuskan oleh kantor Koperasi serta LSM, juga dari berbagai pemberitaan tentang macetnya pengembalian Kredit Program KUT diberbagai

---

87. Lihat hal 138

daerah karena antara lain terjadi penyalahgunaan oleh pihak pemutus kredit (executing), karena lemahnya sistem pengawasan. Disamping secara teoritis sebenarnya bentuk kredit likuiditas sebenarnya tidak sehat dilihat dari upaya membangun sektor keuangan yang tangguh dan efisien karena berbagai kelemahan antara lain:

1. KLBI bukan dana yang dipupuk dari masyarakat, sehingga peningkatan KLBI berdampak besar bagi penambahan uang beredar, yang akan mengakibatkan inflasi.
2. KLBI tidak mendorong bank memobilisasi dana masyarakat.
3. Suku bunga rendah mengakibatkan permintaan berlebihan, berkurangnya kadar seleksi, pada akhirnya akan menimbulkan tunggakan serta penyalahgunaan tujuan.
4. Anggapan tidak sehat bahwa KLBI bersifat sosial.<sup>88</sup>

**b. Faktor Perbankan Sebagai Pelaksana**

-Umumnya perbankan masih menandang rendah usaha kecil lebih khusus dalam hal ini usaha sangat kecil, terlihat pada hasil penelitian bahwa memang umumnya tidak ada penawaran dari pihak perbankan bagi usaha kecil/ informal, serta tidak ada strategi khusus pendekatan bagi usaha sangat kecil, dalam hal ini

---

88. Lihat hal. 172

terkecuali BRI, namun BRI pun masih dalam scope yang terbatas dengan Kredit untuk usaha sangat kecil P4K. Sedangkan kredit lain seperti Kupedes dan KGU bank BRI pun masih tetap melihat ada tidaknya jaminan.

-Pandangan perbankan pemberian kredit usaha kecil mempunyai risiko tinggi, oleh karena itu pemberian kredit usaha kecil selalu dipersyaratkan adanya jaminan yang mencukupi terlebih dahulu, padahal justru jaminan kebendaan menjadi kesulitan bagi usaha kecil. Umumnya bagi perbankan lebih mengenal dan mensyaratkan adanya jaminan kebendaan untuk syarat realisasi kredit, umumnya hampir semua petugas perbankan kurang mengenal bentuk jaminan / pengaman kredit lainnya.

-Perbankan masih terlihat eksklusif, keberadaan mereka dipusat kota serta keengganan bersaing dengan para pelepas uang informal menjadikan bank belum menjadi kebutuhan usaha kecil, pada hasil penelitian dan pengamatan terlihat para pengusaha sangat kecil lebih dekat berhubungan dengan pelepas uang informal.

#### c. Faktor pengusaha Kecil

-Pengusaha kecil umumnya tidak mempunyai jaminan, selain hal tersebut para pengusaha kecil umumnya takut berhubungan dengan bank dengan segala formali-

tas yang dibutuhkan, dari wawancara didapatkan keterangan bahwa dengan segala formalitas yang dibutuhkan perbankan mereka menjadi takut berhubungan dengan bank umum, mereka lebih memilih kredit informal yang lebih praktis dengan perhitungan pengembalian yang lebih dimengerti, sedangkan melalui perbankan mereka awam dengan suku bunga yang ditetapkan seakan tidak transparan.

-Sukses Kredit Kupedes ternyata lebih dirasakan oleh usaha kecil yang telah biasa berhubungan dengan perbankan sedang pengusaha kecil informal yang jumlahnya sangat banyak dari hasil penelitian belum mendapat penawaran kredit bank umum.

-Pengusaha kecil khususnya usaha kecil informal merasa sangat kekurangan informasi untuk program kredit usaha kecil dari pemerintah, seperti kredit program, sisten kredit kelompok untuk usaha sangat kecil, Kredit Kelayakan Usaha dan lain-lain.

#### 4. Hasil Penelitian Sistem Kredit Efektif bagi Usaha

##### a. Hasil Penelitian Kredit Usaha Kecil Sistem Kredit

###### Kelompok dan Sistem Kredit Individu

Suatu upaya untuk mencari model finansial yang efektif dan tepat bagi pembiayaan usaha kecil perlu dicari untuk dapat memberdayakan usaha kecil bertumbuh dan berkembang. Untuk pembahasan ini dapat dikaji Kredit BRI yang cukup terkenal yaitu Kupedes yang merupakan sistem kredit individual untuk usaha kecil, dimana debitur secara individu dan untuk kepentingannya mengajukan permohonan kredit guna kebutuhan permodalan dalam usahanya.

Sedangkan selain sistem kredit individual, berdasarkan penelitian lapangan telah ada upaya terutama dari perbankan pemerintah untuk dapat menjangkau kredit bagi usaha sangat kecil, yaitu dengan sistem kredit kelompok (bukan individu) melalui Kredit P4K/KPK (Kredit kelompok Petani dan Nelayan Kecil) dan juga kredit PHBK (Pola Hubungan Bank dengan kelompok Swadaya Masyarakat), serta BNI dengan kredit kelompok Kukesra. Dalam sistem ini usaha kecil membentuk kelompok, melalui kelompok tersebut mereka meminjam kredit dengan perjanjian sistem tanggung renteng.

Kredit P4K adalah kredit yang diberikan kepada kelompok petani dan nelayan kecil yang hidup dibawah garis kemiskinan, untuk mencapai taraf hidup yang lebih layak dan sejahtera. Agunan kredit KPK adalah semua

benda dan modal usaha bersama KPK yang dibeli/ dibiayai dari kredit serta tabungan terbeku, semua anggota KPK bertanggung jawab atas pengembalian /pelunasan seluruh pinjaman yang diteroima oleh KPK melalui ketua.sekretaris, tanggung jawab pelunasan pinjaman berdasarkan atas tanggung jaab bersama dan atau tanggung renteng diantara anggota kelompok KPK.

Pada penelitian lapangan kredit KPK pada BRI Purwokerto dilaksanakan di Kecamatan Baturaden khususnya pada obyek pariwisata Baturaden Purwokerto. Pada awalnya BRI melalui proyek Kredit KPK bersama dengan tenaga PPL dari Dinas Pertanian mengadakan pendekatan pada usaha-usaha kecil yang banyak terdapat pada daerah obyek wisata tersebut, dengan maksud memberikan pemberdayaan bagi usaha kecil didaerah wisata tersebut, dimana modal merupakan faktor penting untuk mendukung usaha selain juga untuk dapat memenuhi kebutuhan sarana wisata.

Untuk kemudian usaha yang dianggap mempunyai kinerja baik adalah usaha bakulan keliling obyek wisata yaitu bakul nasi kuning, usaha ojek sepeda motor, usaha petani sayur, usaha kerajinan kayu alat rumah tangga. Perlu dikemukakan bahwa usaha-usaha ini merupakan usaha khas daerah Baturaden dan sekitarnya, yang menampung tenaga kerja cukup banyak. selanjutnya dari para pengusaha kecil tersebut dibentuklah kelompok-kelompok diantara mereka. Melalui kelompok dan atas bimbingan dari instansi terkait yakni Dinas Pertanian, kelompok usaha ini kemudian mengajukan kredit kecil pada BRI.

Setelah sukses di daerah Baturaden kemudian BRI Purwokerto mencoba mengembangkan pola kredit ini pada beberapa daerah seperti Kecamatan Kedung Banteng, Kecamatan Sumbang, Kecamatan Kembaran serta dalam perencanaan saat ini yaitu Kecamatan Sokaraja dan Kalibagor. Usaha yang diberikan kredit oleh BRI sangat variatif tergantung usaha yang sedang dilakukan oleh kelompok masing-masing.

Pada saat penelitian ini dibuat Kredit KPK ini sudah masuk pada fase ke III, dimana masing-masing individu pada kelompok usaha telah dapat meminjam pada BRI sejumlah Rp. 300.000,- sampai dengan Rp. 400.000,-. Pada fase I dulu pinjaman boleh dikatakan sangat kecil yaitu dibawah Rp. 100.000,-, yang kemudian meningkat pada fase ke II diatas Rp. 100.000,- sampai dengan Rp. 200.000,-.

Dari jumlah yang telah disebutkan dapat dilihat upaya kinerja yang sangat baik pada BRI untuk menjaring usaha sangat kecil, dan usaha memperkenalkan bank pada masyarakat yang selama ini dianggap tidak bankable, menjadi masyarakat yang tahu dan mengenal bank. Disamping data keberhasilan gemilang proyek ini yang sangat dibanggakan oleh jajaran BRI Purwokerto, kiranya pengenalan akan kredit perbankan jelas menjadi tumpuan modal usaha kecil didaerah tersebut yang selama ini hanya kenal dengan rentenir dan usaha simpan pinjam lainnya dengan bunga yang relatif lebih tinggi. Dengan BRI roda perputaran uang dan usaha pada obyek wisata Baturaden

menjadi lebih hidup.<sup>89</sup>

Pada pengamatan peneliti terlihat koordinasi yang sangat baik antara petugas BRI petugas PPL pertanian serta para debitur kelompok yang sering mengadakan pertemuan untuk pembinaan. Pertemuan rutin bulanan dilakukan oleh masing-masing kelompok dalam acara arisan, melalui mediasi lembaga arisan ini dapat tercipta hubungan yang baik bahkan penularan informasi yang perlu serta rasa tanggung menanggung atas rasa senasib dan sepenanggungan karena memang hutang kredit BRI ini terealisasi juga dengan adanya perjanjian tanggung renteng kepada para debitur ini. Informasi dari bagian kredit, pengembalian kredit selama proyek KPK BRI ini berjalan tidak ada masalah sama sekali bahkan berjalan sukses dan dibanggakan keberhasilannya.

Kiat-kiat memberikan kredit sangat kecil ini adalah suatu upaya untuk memancing masyarakat kecil berkenalan dengan bank, yang untuk selanjutnya apabila usaha semakin maju diharapkan masyarakat telah terbiasa dengan perbankan dan dapat mengambil kredit andalan BRI yaitu Kupedes yang merupakan kredit bersifat mandiri.<sup>90</sup>

---

89. Keterangan yang diperoleh dari para pedagang pada Kawasan Wisata Baturaden Purwokerto, April 1999.

90. Informasi Bagian Kredit, Bank Rakyat Indonesia Cabang Purwokerto

b. Kajian Perbandingan dalam Pelaksanaan Antara Sistem Kredit Individu dan Sistem kredit Kelompok.

Dalam pengamatan penelitian ini ada hal menarik untuk melihat pengalaman membandingkan 2 ~~skim~~ kredit yang sama-sama berlaku di Bank Rakyat-Indonesia (BRI) yaitu antara Kupedes (Kredit Umum Pedesaan) dan KPK (Kredit Kelompok Petani Kecil) sbb:

- Nasabah Kupedes adalah individu pengusaha kecil yang mengajukan pinjaman secara individual (tanpa melalui kelompok), sedangkan nasabah KPK adalah merupakan suatu kelompok usaha yang mengajukan pinjaman kredit ke BRI.
- Tanggung jawab pengembalian Kupedes ada pada individu nasabah yang bersangkutan dengan menyertakan persyaratan jaminan tambahan yang dianggap cukup oleh perbankan, pada KPK pengusaha kecil merupakan anggota kelompok KPK yang dibina oleh Proyek Peningkatan Pendapatan Petani Kecil (P4K) dibawah Departemen Pertanian, pinjaman KPK yang diajukan oleh Kelompok tanpa ada jaminan tambahan, dalam hal ini ada tanggung jawab kelompok secara tanggung renteng, dalam arti apabila terjadi tunggakan oleh salah seorang anggota kelompok maka akan menjadi tanggungan semua anggota kelompok untuk melunasinya.
- Dari penelitian terungkap bahwa pangsa pasar dari kedua skim kredit ini berbeda, yaitu bahwa umumnya nasabah kupedes adalah para pengusaha kecil yang lebih siap berurusan dengan bank dibandingkan dengan nasabah

anggota KPK yang sama sekali belum mengenal perbankan.

Berdasarkan penelitian tersebut diatas tidak berarti nasabah KPK tidak potensial karena justru ini adalah awal dari masyarakat termiskin untuk dapat berhubungan dengan lembaga perbankan apabila memang benar perbankan sebagai agent of development, karena menurut analisa peneliti pelaksanaan kredit untuk masyarakat termiskin ini, sementara ini masih lebih terasa bersifat proyek bukan merupakan produk andalan perbankan, apalagi kebijakan perbankan nasional.

Memang terlihat bahwa hubungan nasabah KPK dengan perbankan lebih elementer dibanding nasabah Kupedes, namun sebenarnya jika dibina baik dan profesional oleh instansi terkait dan perbankan mereka sangat mudah untuk melakukan lompatan kemajuan usaha yang sepadan dengan apa yang dilakukan oleh nasabah Kupedes.

Pengalaman dalam penelitian selain dari hal tersebut adalah pengalaman melalui kredit PHBK. (Pola Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat) yang dilakukan oleh BRI dengan dana dari Bank Indonesia. PHBK juga menyalurkan kredit secara kelompok yang pada dasarnya sama dengan penyaluran KPK. Namun sayang bahwa sistem kredit rakyat termiskin ini hanya dilakukan oleh Bank-bank pemerintah.

Penemuan yang dapat diambil dari kasus tersebut adalah adanya beberapa keuntungan yang dapat diperoleh dengan menerapkan sistem kredit kelompok yaitu sbb:

- Ada sistem tanggung renteng yang mengandalkan kontrol

sosial diantara anggota sehingga ada ikatan saling menanggung gotong royong sesuai dengan prinsip budaya bangsa.

- Melalui sistem tanggung renteng persoalan agunan yang selalu menjadi masalah kesulitan usaha kecil dapat teratasi . . .
- Biaya transaksi perbankan untuk realisasi kredit dapat diperkecil, artinya melalui sistem kelompok pihak perbankan tidak lagi memiliki alasan untuk tidak menyentuh usaha masyarakat termiskin dengan ketiadaan agunan.
- Hasil analisis perbandingan penerapan dua pendekatan, memperlihatkan bahwa kredit individual cocok untuk usaha kecil yang bankable (nasabah Kupedes). Sebaliknya kredit kelompok cocok untuk usaha kecil yang belum pernah berhubungan dengan pihak perbankan (nasabah KPK dan PHBK).

Selanjutnya meski kesimpulan tersebut diatas terbatas pada pengalaman BRI Purwokerto dalam menyalurkan kredit KPK dan PHBK untuk usaha sangat kecil yaitu usaha bakulan nasi kuning, ojek, kerajinan dan petani sayur, namun setidaknya dapat menjadi hal menarik untuk menganalisis lebih lanjut kedua pendekatan.



lembaga perbankan. Tentunya setelah ada upaya sosialisasi sistem kredit kelompok, masyarakat segera secara aktif membentuk kelompok berdasar kelompok usaha dengan membentuk organisasi sederhana yaitu suatu bentuk institusi mediasi. Institusi mediasi dalam hal ini adalah arisan ataupun koperasi simpan pinjam.

Pada penelitian yang telah dilakukan pada sistem Kredit P4K/KPK, didapatkan kelompok-kelompok debitur kredit KPK dimana untuk kebersamaan demi keberhasilan usaha serta keberhasilan pengembalian kredit mereka membentuk arisan, media arisan ini sangat berguna. Kegunaan secara ekonomis adalah untuk menggalang dana, yang pada kelompok debitur bank kredit KPK adalah saat pertemuan adalah saat mereka menyetor cicilan hutang secara kelompok terhadap perbankan. Kemudian secara sosial budaya dan politis juga sebagai sarana penyalur aspirasi anggota, yang selanjutnya apabila dikelola secara baik, jelas akan memiliki peluang sebagai sarana pemberdayaan sosial, ekonomi dan politis, hal ini dapat terlihat bahwa dengan arisan para individu dari kelompok tidak mampu serta pendidikan rendah sebagai person merasa lebih berdaya menghadapi bentuk institusi lain dalam hal ini perbankan.

Dengan melihat pada penelitian kredit kelompok, maka institusi arisan yang telah berjalan dapat mengatasi problema kemiskinan dan ketidak berdayaan masyarakat kecil lapisan bawah. Walaupun terdapat sejumlah persyaratan normatif yang harus dipenuhi antara lain:

- Jumlah anggota tidak boleh terlalu besar, karena yang dipentingkan adalah eratnya hubungan interpersonal, dan benar-benar saling mengenal agar tercipta kontrol sosial yang efektif karena justru apabila salah satu pihak sedang tidak mempunyai kemampuan untuk membayar cicilan kredit maka anggota lain saling menanggung cicilan tersebut.
- Sifat keanggotaan harus suka rela, sehingga anggota merasa memiliki tanggung jawab, sehingga dapat dikelola secara berkesinambungan.

Pada dasarnya hal tersebut diatas adalah salah satu aspek dari upaya pengembangan usaha, untuk itu perlu juga didampingi faktor lain yaitu adanya bantuan teknis, seperti manajemen, teknis produksi, administrasi keuangan, jaminan pasar/peluang pemasaran produk. Oleh karena itu perlu koordinasi dari bantuan keuangan dan bantuan teknis dari jajaran instansi terkait. Dalam hal ini kelompok masyarakat usaha dapat mengadakan pendekatan dengan instansi terkait.

Serta perlu dipikirkan pendekatan dengan usaha besar, melalui pendekatan ini akan terjalin suatu kerjasama yang saling menguntungkan antara usaha besar dan kecil. Usaha kecil dapat memperoleh bantuan dalam manajemen, teknis produksi, dan jaminan pasar. Dalam hal tertentu usaha besar dapat bertindak sebagai penjamin kredit, usaha besar akan memperoleh keuntungan berupa terjaminnya suplay bahan baku, sehingga lebih efisien dalam menjalankan bisnisnya.

## B. PEMBAHASAN

Kajian mengenai efektivitas hukum / perundang-undangan tidaklah dapat lepas dari masalah pelaksanaan dalam penegakkan hukum / perundang-undangan itu sendiri, karena masalah efektivitas adalah berkaitan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat atau efektivitas dari ketentuan hukum dalam pelaksanaannya<sup>91</sup>.

Mengenai berfungsinya kaedah hukum dalam masyarakat Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa hal ini dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut<sup>92</sup>:

1. Faktor Kaedah Hukum /peraturan itu sendiri
2. Faktor petugas/penegak hukum
3. Faktor fasilitas
4. Faktor Masyarakat.

Keempat faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakkan hukum serta merupakan juga tolok ukur dari efektivitas penegakkan hukum. Pada penelitian ini mengenai kebijakan pemberian kredit usaha kecil, akan dilihat faktor-faktor dalam pelaksanaannya yang meliputi faktor kebijakan peraturan perundangan, faktor lembaga pelaksana yaitu perbankan, faktor usaha kecil serta faktor fasilitas dan prasarana, dalam formula pembahasan sbb:

---

91. Lihat Soerjono Soekanto, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, op. cit. hal 216.

92. ibid

# 1. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Perbankan Dalam Pemberian Kredit Usaha Kecil.

## a. Dari Sisi Kebijakan Perbankan.

Pada penelitian kebijakan pemberian kredit usaha kecil dapat dilihat kajian pada perundang-undangan yang ada maupun kebijakan pemerintah serta peraturan lain yang bersangkutan paut dengan usaha kecil.

Bahwa berbagai kebijakan pengembangan usaha kecil sesungguhnya bukanlah hal baru. Sejak jauh sebelum kemerdekaan sampai dengan saat ini, sektor usaha kecil telah mendapat perhatian khusus. Perhatian ini diwujudkan dalam bentuk pembuatan peraturan perundangan oleh lembaga pembuat undang-undang, maupun berbagai bentuk formula kebijakan pemerintah lainnya, serta upaya pembentukan kelembagaan pendukung sampai kepada program-program spesifik.

Dalam bentuk sistem perkreditan rakyatpun telah berkembang sejak lama, sejarahnya dimulai dengan pendirian bank priyayi di Poerwokerto tahun 1895 sebagai bank perkreditan rakyat. <sup>93</sup>

Dari perhatian pemerintah terhadap usaha kecil disertai dengan keluarnya kebijakan-kebijakan yang cukup banyak untuk selalu berusaha memberdayakan usaha kecil, nampaknya pada penelitian lapangan membuktikan indikasi

---

93. Lihat Soemitro Djojohadikusumo, Sistem Perkreditan Rakyat dalam Masa Depresi, lihat juga Pandu Suharto.

relatif kurang berhasilnya berbagai program pemerintah membantu usaha kecil, seperti halnya yang menjadi sorotan dalam penelitian ini antara lain mengenai keengganan perbankan menyalurkan Kredit Usaha Kecil walaupun telah ada kewajiban penyaluran KUK minimal 20% dalam Pak Jan 1990, kemudian program Kredit Kelayakan Usaha (KKU) yang kurang sukses serta permasalahan dalam kredit program, yang kesemuanya erat bersangkutan dengan kebijakan kredit bagi usaha kecil.

Pada hasil penelitian telah diuraikan secara gamblang mengenai pelaksanaan kredit usaha kecil yang kompleks dengan permasalahan seperti telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Oleh karena itu pada analisis awal akan dikaji dari sisi pembuatan peraturan/ kebijakan-kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan kredit usaha kecil, sehingga akan ditemukan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pemberian kredit pada usaha kecil.

Yang pertama adalah faktor kriteria usaha kecil, bahwa pendefinisian usaha kecil yang ada terlihat bias. Bahwa memang spektrum usaha kecil di Indonesia begitu lebar, akibat lebarnya spektrum ini, maka apabila kriteria usaha kecil dianggap homogen maka hal ini sangat merugikan bagi pengembangan usaha yang benar-benar kecil dan marginal, mereka menjadi terabaikan karena tertutup oleh definisi usaha kecil yang lebih besar.

Hal yang ditemukan dalam penelitian adalah bahwa dengan mengambil sample pada responden usaha kecil dan

usaha sangat kecil, ternyata ada indikasi kurang efektifnya kredit perbankan dalam membantu usaha rakyat/usaha kecil.

Ada fenomena menarik dari 2 macam responden ini. Pada responden usaha sangat kecil / usaha kecil informal tradisional umumnya atau sebagian besar mereka belum pernah diberikan tawaran kredit perbankan, dengan demikian otomatis lembaga perbankan (bank umum) sebagai pemberi kredit usaha kecil menjadi asing / kurang dikenal pada golongan usaha sangat kecil ini,

Sedangkan penelitian pada usaha kecil yang telah relatif mapan / usaha kecil formal atau usaha kecil yang telah terdaftar atau usaha yang telah mempunyai izin usaha umumnya mereka menyatakan pernah atau bahkan sering mendapatkan penawaran kredit, namun bagi mereka juga mengalami kesulitan-kesulitan hubungan dengan perbankan, antara lain karena pihak bank selalu mensyaratkan harus adanya agunan untuk mendapatkan kredit perbankan, serta pada sisi lain mereka tetap menganggap terlalu rumit berhubungan dengan perbankan dibanding melepas uang lainnya.

Adanya ketentuan Kredit Usaha Kecil (KUK) berdasarkan SK. Dir. BI. No. 30/Kep/Dir/ 4 April 1997 Tentang Pemberian Kredit Usaha Kecil, dimana disebutkan Kredit Usaha Kecil adalah kredit yang diberikan kepada nasabah usaha kecil dengan plafon kredit maksimal Rp. 350.000,000,-. Kemudian kriteria usaha kecil adalah usaha yang memiliki kekayaan bersih maksimal Rp.

200.000.000,- tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,-.

Dari jumlah kredit yang dikucurkan bagi usaha kecil, Rp. 350 juta, pada pelaksanaannya justru menjadi alat formal bagi perbankan untuk pengukuran bahwa telah menyalurkan kredit usaha kecil apabila plafon penerima adalah dibawah Rp 350 juta, padahal kredit itu tidak tepat pada sasaran usaha kecil secara keseluruhan, terutama bagi usaha sangat kecil yang tidak bankable mereka tidak tersentuh sama sekali, oleh karena memang kriteria usaha kecil tidak efektif dilaksanakan.

Pada daerah penelitian yaitu perbankan di Purwokerto terutama bagi bank swasta, dalam hal ini keterangan dari bagian kredit tidak pernah merasa memberikan kredit usaha kecil yang benar-benar tepat sasaran disamping umumnya memang tidak ada skim khusus kredit usaha kecil (selain BCA dengan KUSK), juga terlalu berbelit untuk meminta perhitungan kekayaan serta aset dari debitur, asalkan ada jaminan yang cukup maka kredit dapat dicairkan, dan apabila pengambilan kredit dibawah plafon Rp. 350.000.000,- maka masuk dalam laporan BI. sebagai pengambilan kredit usaha kecil.

Bagi bank umum pemerintah memang relatif telah dapat terlihat usaha untuk dapat menyalurkan kredit bagi usaha kecil dengan berbagai produk skim khusus usaha kecil, serta adanya upaya juga untuk dapat memberikan kredit bagi usaha yang benar-benar kecil/ usaha kecil

informal yaitu dengan proyek kredit seperti P4K, PHBK, Proyek kredit mikro serta berbagai bentuk pelaksanaan kredit program. Namun yang perlu dicermati bahwa kredit untuk usaha sangat kecil ini dalam pengamatan masih bersifat proyek yang biasanya terbatas masa berlakunya serta terbatas cakupannya, hal ini dibuktikan dari jawaban pihak perbankan serta para responden sendiri, sehingga memang tidak ada sosialisasi masal bagi usaha sangat kecil dengan tidak adanya penawaran langsung perbankan pada usaha sangat kecil ini. Perbankan memberikan kredit selama ini atas permohonan dari departemen terkait yang mengadakan pembinaan.

Bahwa sebenarnya usaha kecil bukanlah sesuatu yang homogen sifatnya. Dalam scope kriteria usaha kecil sendiri terdapat strata yang membedakan tingkat perkembangan, permasalahan yang dihadapi, maupun cara atau strategi yang sebaiknya dilakukan untuk memecahkan permasalahan mereka. Oleh karena itu sebenarnya sangat perlu untuk merumuskan kembali kategorisasi usaha kecil yang paling tepat dan ideal untuk usaha kecil bagi kalangan perbankan, untuk selanjutnya ada perlakuan dan sistem khusus bagi mereka.

Dalam hal ini penulis telah berusaha memasukkan dua kriteria yaitu usaha kecil informal/tradisional dan usaha sangat kecil formal sebagai sample penelitian, dan ternyata ada perbedaan pengenalan mereka terhadap lembaga perbankan dari hasil penelitian. Sedangkan dari sisi perbankan demikian juga, yaitu ada kecenderungan untuk

lebih memperhatikan usaha kecil yang memang sudah bankable, dalam hal ini usaha kecil formal, sehingga justru sebagian besar usaha kecil yang di Indonesia merupakan usaha sangat kecil/informal menjadi terabaikan dan tertutup oleh dasar kriteria batasan formal dalam kebijakan perbankan.

Kedua, tidak adanya formula secara jelas mengenai keseluruhan pengaturan hukum jaminan/agunan yang dapat dipergunakan secara praktis dan baku bagi kalangan perbankan.

Pernyataan tersebut diatas berdasarkan pada wawancara dalam penelitian bahwa bagi kalangan perbankan dalam hal ini bagian kredit, umumnya mereka hanya mengenal jaminan kebendaan sebagai agunan pemberian kredit. Kalangan perbankan tidak pernah dapat mengambil inisiatif untuk mendapatkan jaminan lain sebagai agunan selain dari jaminan kebendaan. Padahal kesulitan klasik usaha kecil dalam mengakses kredit perbankan adalah karena ketiadaan agunan.

Pembuktian lain bahwa agunan kebendaan seakan-akan menjadi syarat mutlak pemberian kredit, yaitu kenyataan walaupun telah ada skim Kredit Kelayakan Usaha (KKU), yang pada persyaratannya jaminan kebendaan adalah tidak mutlak dalam kredit ini, namun pada penelitian terlihat keengganan bank untuk memberikan kredit ini tanpa agunan tambahan yang berujud kebendaan, kredit KKU ini berjalan pada beberapa bank namun tetap dengan agunan tambahan yaitu harus menyertakan jaminan kebendaan.

Dalam pemberian kredit perbankan berdasar UU. No. 14 Tahun 1967 jaminan merupakan unsur yang mutlak dan sangat penting, namun berdasarkan pasal 8 UU. No. 7 Tahun 1992 yang telah mengalami perubahan dengan UU. No. 10 Tahun 1998 terlihat jaminan hanya merupakan salah satu faktor dan syarat dalam pertimbangan pemberian kredit. Penilaian bank dilakukan dengan 5C (watak, kemampuan, modal, agunan, prospek usaha). Secara teori berdasarkan ketentuan pasal 8 mengenai syarat agunan tidak mutlak sifatnya, namun dalam praktek hampir tidak ada bank yang memberikan kredit bagi usaha kecil tanpa agunan.

Berdasarkan hal tersebut diatas sebenarnya jaminan tetap mutlak diperlukan berdasarkan pemikiran bank sebagai lembaga ekonomi yang menyalurkan dana dengan mengambil keuntungan serta berusaha mengamankan dana yang disalurkan tersebut. Statement ini perlu ditegaskan karena justru akhir-akhir ini terjadi kredit macet dari debitur konglomerat yang justru karena tidak beragunan dan sah saja menurut undang-undang perbankan, sedangkan sisi lain justru praktek pemberian kredit usaha kecil dapat dicairkan apabila ada agunan, oleh karena itu bukankah fenomena ini menjadi pertanyaan bagi pembuat undang-undang tentang adanya peluang pengurusan uang rakyat yang terjadi pada bank pemerintah oleh debitur konglomerat dengan menggunakan trik kredit kelayakan usaha ?. Sementara aparat bank yang berada dibawah mengatakan terlalu riskan memberikan kredit

usaha kecil dengan tidak mempersyaratkan secara mutlak agunan, dan praktek telah membuktikan.

Oleh karena sebaiknya jaminan/agunan tetap merupakan faktor terpenting dalam penilaian kredit, kembali seperti ketentuan jaminan dalam UU. 14 Tahun 1967, juga seperti pendapat Mariam Darus Badruzaman<sup>1</sup> dalam disertasinya bahwa jaminan merupakan pasangan *accessoir* yang mutlak dari perjanjian kredit. Oleh karena itu perlu pembuatan berbagai formula hukum jaminan ataupun perjanjian-perjanjian yang mempunyai efek *juridis* jaminan, karena bila melihat ketentuan pasal 8 UU. No. 7 Tahun 1992 penekanan pengertian jaminan lebih bersifat ekonomis bukan secara *juridis*<sup>94</sup>.

Ketiga, adanya komitmen kebijakan pemerintah saat ini dengan adanya Kredit Program, sebenarnya tidak mendorong bank-bank untuk lebih memberi perhatian kepada sektor usaha kecil dengan dana sendiri, ini dikarenakan seakan-akan usaha kecil adalah sudah merupakan bagian tugas pemerintah untuk memberikan bantuan kredit. Selain hal tersebut pada daerah penelitian Kredit Program belum dapat menyentuh semua sektor usaha kecil, pada daerah penelitian penyaluran kredit usaha kecil lebih difokuskan pada Kredit Usaha Tani. Masyarakat usaha

91. Mariam Darus Badruzaman, *op.cit.*, hal 1.

94. Pasal 8 UU. No. 7 Tahun 1992 lebih bersifat ekonomis dari pada *juridis* diungkapkan juga oleh Juhaendah Hasan dalam *Perjanjian Jaminan Dalam Perjanjian kredit*, Seri Dasar Hukum Ekonomi 4, Hukum Jaminan Indonesia, Elips, 1998.

kecil umumnya dalam penelitian ini kurang mengenal kebijakan Kredit Program. Pada beberapa daerah yang menjadi acuan berita nasional terdapat berbagai macam bentuk penyelewengan Kredit Program terutama bagi Kredit Usaha Tani, pada penelitian ini pula diperoleh keterangan dari para pejabat perbankan tentang keraguan terhadap instansi pemerintah dalam hal ini Departemen Koperasi dan LSM didaerah sebagai pemutus kredit (executing), pada umumnya pihak perbankan meragukan kadar seleksi bagi penerima kredit, hal ini dikarenakan juga pada kebijakan sebelumnya justru perbankan ditunjuk sebagai executing kredit program, sehingga dalam hal ini pihak perbankan merasa lebih tahu permasalahan serta bagaimana mempertanggung jawabkan dana kredit yang dipercayakan kepada instansi perbankan.

Selain dari itu secara teoritis sebenarnya Kredit Program merupakan kredit bagi berbagai sektor dan kegiatan melalui perbankan dalam bentuk Kredit Likuiditas (KLBI). Bentuk Kredit Likuiditas sebenarnya tidak sehat dilihat dari upaya membangun sektor keuangan yang tangguh, efisien dan mampu mendukung kebutuhan pembangunan diwaktu mendatang. Hal ini disebabkan KLBI mengandung kelemahan-kelemahan sebagai berikut:<sup>95</sup>

---

95. Keterangan Pers Bank Indonesia tentang Penyempurnaan Sistem Perkreditan dalam rangka menunjang Pembangunan dan Pencapaian sasaran Pemerataan, tanggal 29 Januari 1990.

- KLBI bukan merupakan dana yang dipupuk dari masyarakat sendiri, tetapi berupa uang baru yang berasal dari BI. Peningkatan KLBI berdampak besar terhadap penambahan uang beredar dan dengan demikian bersifat inflatoir. Semakin besar KLBI, semakin sulit bagi pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter yang efektif untuk mengendalikan inflasi. Sedangkan inflasi akan menimbulkan beban terutama bagi golongan pengusaha kecil dan masyarakat berpendapatan tetap.
- KLBI yang terlalu besar tidak mendorong bank-bank dan lembaga keuangan lain dalam memobilisasi dana masyarakat.
- Suku bunga kredit yang ditetapkan rendah mengakibatkan permintaan yang berlebihan sehingga menimbulkan berbagai akibat seperti; berkurangnya kadar seleksi dalam pemberian kredit tersebut sehingga menimbulkan tunggakan yang relatif tinggi, serta mudah terjadinya penyimpangan penggunaan kredit dari tujuan semula sehingga sasaran tidak tercapai, misal didepositokan atau tujuan lain.
- Baik nasabah maupun bank cenderung beranggapan bahwa kredit program lebih bersifat sosial dari pada menganggap sebagai kredit perbankan yang lazim, sehingga pada gilirannya mengakibatkan tingginya tunggakan.
- KLBI yang banyak macamnya dengan suku bunga dan persyaratan berbeda menimbulkan administrasi yang rumit sehingga meningkatkan biaya bank.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut diatas, apabila dikaji dari teori bekerjanya hukum Chambliss dan Seidman pembuatan peraturan kurang memperhatikan umpan balik dan faktor sosial dan personal pemegang peran dalam hal ini para pengusaha kecil dengan segala permasalahan mereka serta dari penerap peraturan.

**b. Dari Sisi Perbankan.**

Sisi pelaksana hukum dalam kerangka berfungsinya /efektivitas hukum dalam kebijakan pemberian kredit usaha kecil adalah pihak perbankan, dimana peranannya diharapkan dapat memberikan kontribusi yang efektif bagi pelaksanaan kebijakan kredit usaha kecil.

Berdasarkan wawancara <sup>96</sup> pada perbankan swasta memang selama ini tidak terdapat strategi khusus pendekatan kepada usaha kecil, oleh karena yang penting bagi bank swasta adalah bagaimana kredit dapat disalurkan dengan jaminan yang cukup agar dana yang disalurkan aman, serta bank mendapatkan keuntungan dari bunga yang dibebankan. Oleh karena itu bagi bank swasta dalam penelitian ini apabila kredit yang disalurkan jumlah plafon kredit dibawah Rp. 350.000.000,-, ini masuk kriteria kredit usaha kecil dalam perhitungan laporan kepada Bank Indonesia, sedang apakah dana tersebut mengalir kepada usaha kecil ataukah bukan tidak diketahui lebih lanjut oleh karena memang penerima kredit

---

96. Wawancara bagian kredit Bank Danamon Purwokerto.

tidak diukur dengan kriteria kredit usaha kecil berdasar peraturan perundangan yang berlaku, karena terlalu rumit untuk meminta data kekayaan serta hasil penjualan debitor yang benar-benar valid.

Oleh karena itu memang diakui tidak ada pengusaha dalam skala yang benar-benar kecil mengajukan kredit pada perbankan swasta, kebanyakan selama ini adalah para pengusaha baik konstruksi, perdagangan, pengusaha industri yang memang sudah biasa hubungan dengan perbankan, walaupun ada usaha kecil ini mengajukan kredit umum biasa, dengan agunan yang dinilai mencukupi.

Dari penelitian ini dapat terungkap bahwa ternyata kurang mekanisme pengawasan yang cukup efektif, dari struktur pengawas dalam hal ini Bank Indonesia, ini dibuktikan dengan tidak pernah ada pengawasan apakah perbankan dalam wilayah kerjanya telah benar-benar memberikan kredit bagi usaha kecil, hal ini terlihat dengan tidak adanya kredit khusus usaha kecil pada bank swasta di Purwokerto dan sekitarnya, dalam penelitian hanya satu bank swasta yakni BCA dengan program KUSK (Kredit Usaha Sangat Kecil).

Dari hasil penelitian terhadap hal-hal yang urgen bagi usaha kecil telah dapat terungkap bahwa kebijakan pemberian kredit usaha kecil ternyata tidak berjalan efektif, karena pada daerah penelitian sebagian besar bank terutama bank swasta tidak benar-benar memberikan kredit bagi usaha kecil dan memang tidak terdapat Skim kredit/ produk khusus kredit bagi usaha kecil, walaupun

bentuk produk khusus kredit usaha kecil memang tidak diwajibkan, sehingga pelaksanaan pemberian kredit usaha kecil tidak tepat pada sasaran, demikian juga masalah dalam kredit program, dan program KCU. Dalam banyak hal memang diakui oleh perbankan, bahwa usaha kecil dianggap tidak bankable karena masalah ketiadaan agunan yang menonjol.

Data lain menyebutkan memang pejabat perbankan kurang menerapkan sistem jemput bola, seperti pada pegawai bank pasar dan pegawai Kospin yang jumlahnya puluhan pada setiap kampung dan para rentenir, hal ini terjadi pada semua instansi perbankan umum, keengganan ini dikarenakan sudah menjadi pengetahuan umum bahwa usaha kecil apalagi bagi usaha sangat kecil selalu dianggap tidak bankable. Pernyataan tersebut terkecuali bagi bank yang sedang mencoba sistem kredit baru misalnya KPK dan PHBK melalui BRI dengan instansi terkait yaitu Departemen Pertanian dan KUD/LSM yang mencoba mengadakan pendekatan pada usaha kecil, namun sejauh pengamatan sifatnya sementara ini tidak lebih sebagai suatu proyek.

Data menunjukkan bahwa perbankan lebih mengutamakan pemberian kredit pada usaha kecil formal, hal ini terlihat bahwa sebagian besar usaha kecil formal sering mendapatkan penawaran dari berbagai bank, namun bagi usaha kecil informal atau usaha sangat kecil menyatakan sebagian besar mereka belum pernah mendapatkan penawaran kredit perbankan, tentunya dikecualikan hal ini pada

daerah tertentu yang memang sedang terkena proyek kredit P4K, PHBK, yang dilakukan BRI dan BNI, dimana scopnya sangat terbatas hanya pada daerah yang terkena proyek. Berdasarkan fenomena ini maka dapat dikatakan bahwa perbankan kurang serius menangani kompleksitas kesulitan usaha kecil, karena justru pengusaha sangat kecil/informal merupakan bagian terbesar usaha rakyat Indonesia, sehingga apabila usaha yang sangat kecil tetap tidak mendapat perhatian maka komitmen terhadap sistem ekonomi kerakyatan akan mengalami kegagalan.

Masalah lain yaitu, lemahnya pengalaman perbankan dalam menyalurkan kredit kecil dan kuatnya persepsi dikuasanya pasar kredit kecil oleh hanya beberapa lembaga keuangan. hampir dapat dipastikan bahwa orang lebih mengenal BRI sebagai bank yang berpengalaman dalam pembiayaan usaha kecil, sehingga bagi bank umum swasta mengalami hambatan psikologis merasa tidak berpengalaman, takut dengan risiko tinggi.

Pada sisi lain Kredit Kospin, Bank Perkreditan Rakyat (BPR), Pegadaian dan para pelepas uang rentenir lebih dikenal luas dalam pembiayaan usaha kecil, sehingga memang ada hambatan psikologis dari sisi perbankan umum serta tidak menutup kemungkinan faktor financial dan risiko menjadikan keengganan perbankan masuk dalam persaingan pembiayaan usaha kecil. Apalagi dalam penelitian saat ini perekonomian Indonesia sedang dilanda krisis, maka dalam pengamatan serta hasil wawancara dengan pihak perbankan pemikiran untuk memperhatikan kredit

usaha kecil menjadi semakin jauh, tentunya selain kredit program, karena perbankan untuk kredit kecil saat ini hanya menunggu ditunjuk sebagai penyalur kredit program. Dimana sebagai penyalur kredit program, bank-bank penyalur akan mendapatkan fee sebesar 2%.

Bahkan dari hasil pengamatan lapangan yaitu pada Pasar Wage Purwokerto (Pasar Induk) terdapat praktek pelepas uang informal perorangan yang justru sangat membantu para pedagang kecil pasar, yaitu dengan memberikan pinjaman dalam jangka 1 hari. Sistem pinjaman ini memberikan pinjaman pada pagi hari dimana para bakul penjaja keliling segera membutuhkan uang untuk membeli dagangan (kulakan), yang kemudian untuk dijual keliling pada hari itu juga. Dalam hal ini transaksi segera dilaksanakan, dan pada siang atau sore hari uang sudah dapat kembali dengan memberikan imbalan bunga kepada para pelepas uang informal tersebut.

Oleh karena itu sebenarnya hal yang sangat perlu diperhatikan, bahwa dalam dunia pinjam meminjam, sebenarnya para rentenir dan kredit harian pasar lainnya harus ditempatkan sebagai mahaguru, karena cara kerja yang efektif dan efisien dalam mencari nasabah dengan sistem jemput bola. Pada kasus seperti tersebut diatas mengenai pinjaman dalam jangka waktu 1 hari, apabila perbankan memang mempunyai komitmen benar-benar untuk membantu kredit skala mikro mestinya dapat menempatkan pegawai pelaksana kredit pada pasar-pasar tradisional dimana kebutuhan uang bagi rakyat kecil demikian deras.

dibutuhkan. Namun pengamatan menunjukkan, dalam prosedur perbankan seorang yang akan menjadi nasabah bank dan memperoleh kredit harus melakukan formalitas tertentu, antara lain penyediaan formalitas agunan, formalitas identitas, formalitas prosedur, penandatanganan formulir yang relatif dianggap sangat banyak yang menimbulkan image/gambaran bagi rakyat usaha kecil adanya sanksi hukum yang seakan-akan menjerat terlebih dulu.

Pernyataan tersebut diatas didapatkan dari pendapat para pengusaha kecil, sedangkan dari sisi perbankan, memang demikian administrasi yang harus dilakukan guna memenuhi formalitas aturan perbankan yang baku. Pihak Perbankan memang mengakui mereka terbelenggu pada formalitas aturan. Sedangkan sebenarnya formalitas yang demikian, tidak mungkin diaplikasikan untuk memberi kredit pada sektor ekonomi mikro yang kebutuhannya selalu bersifat instant dan tidak terduga setiap saat, seiring dengan perputaran keuangan secara cepat seperti terjadi pada transaksi pasar-pasar tradisional, untuk jual beli hasil bumi dsb. yang tidak tertentu arus suplay karena berdasar pada hasil tanaman musiman, kelebihan stok pada daerah lain dsb. merupakan suplay barang yang tidak pasti, dimana pada saat-saat cepat dibutuhkan adanya fasilitas pendanaan yang cukup dan mudah diperoleh segera.

Sisi lain lagi yang terlihat, karena status sebagai pegawai bank umum nampaknya di Indonesia masih eksklusif, sehingga dengan performance pegawai, tampak perasaan psikologis lebih pantas pelayanan kredit menunggu

dibelakang meja, seakan lebih terkesan service hanya bagi para usaha menengah keatas. Sedangkan bagi petugas kredit luar juga tidak nampak mereka mengadakan pelayanan pada pusat-pusat perdagangan, seperti pasar misalnya. Hal ini lain dengan fenomena pegawai bank pasar serta para rentenir yang lalu lalang pada pasar-pasar tradisional yang jelas tampak pada pengamatan penelitian.

Pada dasarnya profesionalisme perbankan sendiri masih harus ditingkatkan. Kecenderungan untuk mengutamakan jaminan tambahan sebagai pengaman kredit kecil harus dipikirkan kembali. Perbaiki wawasan usaha dan kerangka pikir yang lebih analitis dari pimpinan /staf kredit bank memberikan kondisi yang lebih baik dimana kemudahan perolehan kredit usaha kecil akan diimbangi dengan strategi pengaman oleh pihak bank.

Dengan mengamati sistem kredit program dan sistem kredit kelompok P4K melalui munculnya peran petugas PPL dan keterlibatan lapangan antara petugas PPL dan petugas bank, maka sebenarnya ini adalah satu bentuk pembinaan bagi usaha yang mendapatkan kredit. Dapat dikatakan sebenarnya apabila bank sebagai lembaga penerap peraturan mempunyai petugas pembina yang mumpuni (qualified), yang dapat memberikan pembinaan yang benar dan tepat, hal ini akan mendorong usaha kecil lebih berhasil, sehingga tidak perlu diragukan bahwa kredit dalam situasi dan kondisi nasabah yang sukses usahanya akan dapat aman.

Pembinaan merupakan suatu jaminan sukses kredit, karena melalui pembinaan petugas akan mempunyai relasi

batin serta mengenal lebih dekat usaha serta kondisi nasabah. Apabila terjadi masalah dapat segera tahu serta segera mengambil langkah perbaikan dan pengamanan terhadap kredit yang disalurkan.

Namun berdasar pengamatan nampaknya sebagian besar bank kurang memberi pembinaan pada nasabah, karena kredit yang diberikan umumnya sudah dijamin dengan harta lain yang lebih dari cukup. Dalam konteks ini terasa sekali bahwa bank berdagang uang semata, pada sisi lain usaha kecil yang memerlukan kredit umumnya tidak mempunyai jaminan yang cukup untuk mendukung kreditnya, sehingga sektor kecil ini menjadi sangat berisiko, ini memang suatu alasan bank tidak tertarik membiayai usaha kecil.

#### c. Dari sisi Pengusaha Kecil

Masyarakat dalam kerangka berfungsinya hukum / efektivitas hukum Soerjono Soekanto adalah mereka yang menjadi sasaran kebijakan, dalam hal kebijakan kredit usaha kecil ini adalah para pengusaha kecil.

Dari penelitian terhadap pemegang peran yang dalam hal ini adalah para usaha kecil, dapat terungkap bahwa pada kenyataan usaha kecil tidak mempunyai cukup jaminan kebendaan sebagai persyaratan jaminan kredit perbankan. Oleh karena itu dalam penelitian juga terlihat umumnya usaha kecil masih sangat awam dengan lembaga perbankan dalam hal ini adalah usaha sangat kecil, dimana usaha ini mendominasi usaha kecil di Indonesia. Lembaga perbankan seakan-akan dunia lain (eksoterik) bagi para

pengusaha kecil, padahal tanpa pemberdayaan dari yang sangat kecil, ekonomi Indonesia akan tidak pernah seimbang dalam arti kesenjangan semakin lebar juga, tujuan pemerataan selalu berhenti sekedar slogan kebijakan politik.

Ketidak berdayaan usaha kecil apalagi usaha sangat kecil mengakses modal dari perbankan, merupakan hal yang diakibatkan juga karena sikap perbankan yang seakan menutup diri dengan menganggap risiko besar yang dapat terjadi dan adanya anggapan inferior terhadap aktifitas usaha kecil. Sedangkan dari sisi usaha kecil segala persyaratan yang terlalu formal justru lebih dahulu membuat ketakutan untuk pendekatan pada perbankan. Kedekatan rakyat kecil pada pelepas uang informal karena persyaratan formal tidak menjadi masalah.

Seperti telah diungkap diatas bahwa program kebijakan perbankan untuk usaha kecil sudah cukup banyak, namun dari uraian diatas tersirat bahwa kredit perbankan dalam pelaksanaan dengan segala alasan kesulitan memang belum dapat mencapai kelompok sasaran usaha sangat kecil, kecuali akses mereka pada kredit informal. Hal ini memang perlu disadari karena tujuan pemberian kredit adalah bahwa dana yang diberikan harus dapat kembali. Dengan demikian tentu saja pemberi pinjaman akan memberikan pinjaman pada mereka yang dapat menggunakan kredit sehingga dapat meningkatkan penghasilan dan membayar kredit dengan hasil mereka. Sebaliknya rakyat yang dianggap tidak mampu mengembalikan kredit tidak

akan mendapat kesempatan mendapat kredit, walaupun mereka sangat butuh untuk memperbaiki ekonomi rumah tangganya. Namun seperti diungkap diatas perbankan memang kurang jeli menangkap peluang bisnis kredit usaha sangat kecil karena bagi pelepas uang lainnya, kredit untuk usaha sangat kecilpun sebenarnya menguntungkan.

Perbankan umumnya menggunakan kriteria 5-C, terutama adanya persyaratan jaminan. Dalam hal ini masyarakat miskin hampir selalu tidak memenuhi kriteria tersebut. Rakyat miskin umumnya mempunyai kelemahan ganda, pada satu sisi karena miskin maka memerlukan modal yang dapat meningkatkan produktivitas, sisi lain karena kemampuan yang rendah menyebabkan produktivitas lebih mudah terserap dalam bentuk konsumsi dari pada untuk meningkatkan produktivitas yang bersifat investasi. Kalaupun mereka mendapat kredit mereka sulit berkembang kecuali diarahkan berpikir untuk menyisihkan pendapatan guna investasi.

Dengan demikian bukan saja kredit yang perlu diberikan, tetapi bagaimana dengan kredit itu kesejahteraan rakyat dapat meningkat. Dalam hal ini perlu pengarahhan penggunaan kredit melalui sistem bimbingan agar masyarakat dapat mengetahui perhitungan untung rugi dan perhitungan investasi.

Sebenarnya sukses dari skim Kupedes BRI, dapat menjadikan contoh bagi kredit kecil, mengingat kredit ini sudah cukup terkenal dikalangan usaha kecil, serta BRI relatif dianggap sebagai penyalur kredit rakyat dan keberadaan kantor pelayanan BRI telah tersebar sampai

daerah-daerah kecamatan. Namun demikian berdasar pengamatan peneliti daya jangkau Kupedes ternyata juga masih terbatas.

Namun demikian kredit Kupedes sebagai kredit individu yang sudah sangat terkenal dalam pelaksanaannya tetap dipersyaratkan adanya jaminan kebendaan, sedangkan kredit kelompok yang telah dilaksanakan oleh BRI dan BNI yang memang memfokuskan pada usaha sangat kecil sejauh ini masih berupa proyek dan belum begitu dikenal oleh para pengusaha kecil khususnya usaha sangat kecil. Akses para nasabah usaha sangat kecil pada sistem kredit kelompok saat ini adalah melalui pembinaan dengan instansi terkait, sehingga dapat dikatakan kemandirian mereka untuk berhubungan dengan bank belum terlihat /belum muncul.

#### d. Dari Sisi Sarana dan Fasilitas

Secara sederhana fasilitas dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkungannya adalah terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung<sup>97</sup>. Tanpa ada sarana dan fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakkan hukum berjalan dengan lancar.

Fasilitas dan sarana pada kebijakan kredit usaha kecil, adalah keberadaan instansi perbankan. Keberadaan lembaga perbankan (Bank Umum) yang dalam pengamatan

---

97. Soerjono Soekanto, Sosilogi Hukum dalam Masyarakat, op.cit. hal 17.

peneliti saat ini masih terkesan eksklusif, dimana dari hasil penelitian bagi usaha sangat kecil / usaha tradisional atau informal pada umumnya mereka masih kurang mengenal lembaga perbankan. ini merupakan faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemberian kredit perbankan bagi usaha kecil.

Lembaga perbankan (bank umum) di Indonesia lebih terkesan sebagai lembaga keuangan bagi golongan mampu, dimana kesan sebagai agent of development untuk memberdayakan usaha kecil belum terlihat, apabila dibandingkan dengan operasional para pelepas uang informal, BPR koperasi, bahkan pegadaian yang terasa begitu dekat dengan usaha kecil, sebagai lembaga keuangan yang secara cepat dapat memenuhi kebutuhan instant keuangan usaha kecil pada umumnya seiring dengan perputaran usaha mereka yang pendek dan serba cepat.

Ada suatu fenomena menarik dalam hal ini yaitu hasil pengamatan lapangan di Pasar Wage Purwokerto (Pasar Induk) terdapat praktek pelepas uang informal perorangan yang justru sangat membantu para pedagang kecil pasar, yaitu dengan memberikan pinjaman dalam jangka 1 hari. Sistem pinjaman ini memberikan pinjaman pada pagi hari dimana para bakul penjaja keliling segera membutuhkan uang untuk membeli dagangan (kulakan), yang kemudian untuk dijual keliling pada hari itu juga. Dalam hal ini transaksi segera dilaksanakan, dan pada siang atau sore hari uang sudah dapat kembali dengan memberikan imbalan bunga kepada para pelepas uang informal

tersebut. Selain dari itu tampak pada pasar-pasar tradisional para pelepas uang dari koperasi yang tampak lalu lalang menjalankan aktivitasnya untuk memenuhi kebutuhan seketika para pedagang pasar.

Pengamatan lain umumnya di daerah-daerah terutama pada tempat transaksi jual beli pada pasar tradisional misalnya masih belum terjangkau kantor bank umum.

Dalam hal ini memang patut mendapatkan pujian bagi Bank Rakyat Indonesia (BRI), dengan komitmennya sebagai bank bagi rakyat kecil telah beberapa lama menempatkan kantor-kantor unit pada setiap daerah kecamatan dan pada sebagian pasar-pasar tradisional. Dalam pengamatan sudah terlihat relatif keberhasilan BRI dengan kredit skala kecil Kupedes yang dalam perkembangannya menunjukkan satu-satunya kredit perbankan usaha kecil yang dikenal sampai ke pelosok tanah air, dengan menggunakan strategi insentive pembayaran tepat waktu, juga menerapkan prinsip SALUT ( Sederhana Aman Lancar Untung Dan Tepat ) dengan pelayanan nasabah secara tepat dan cepat.

Namun tentunya apabila pemberdayaan usaha kecil telah menjadi komitmen jajaran perbankan nasional sebagai agent of development, maka tentunya bagi bank lain juga menerapkan strategi approach dengan usaha kecil seperti BRI, sehingga kesan eksklusif tidak terdapat lagi, dimana pada akhirnya muncul persaingan sehat yang dapat memberikan keuntungan sistem kredit yang lebih menarik bagi usaha kecil disetiap pelosok tanah air.

#### e. Analisis Berdasar Teori

Penelitian ini adalah dimaksudkan untuk mengungkap hal-hal yang menyebabkan tidak efektifnya kredit sampai kepada usaha kecil, karena berdasarkan penelitian didapatkan data bahwa pengusaha kecil belum dapat mengakses secara efektif kredit usaha kecil perbankan, terutama dalam hal ini adalah bagi usaha sangat kecil/ usaha kecil informal/ usaha kecil tradisional, walaupun telah ada kebijakan-kebijakan dari perbankan untuk kredit usaha kecil bahkan perbankan telah diberikan kewajiban untuk dapat menyalurkan minimal 20% dari total porto folio kredit bagi usaha kecil dalam Pakjan 1990.

Apabila pembahasan tersebut diatas dikaji dengan teori bekerjanya hukum dari William J. Chamblis dan Robert B. Seidman dapat dilihat bahwa ada tiga faktor yang saling berkait erat yaitu: faktor kebijakan itu sendiri yakni kebijakan-kebijakan yang berkait dengan usaha kecil, faktor pelaksana kebijakan dalam hal ini perbankan, serta faktor pemegang peran yakni pengusaha kecil, selain dari faktor tersebut juga perlu diperhatikan faktor sarana dan fasilitas.

Kemudian pada penelitian ini telah ditemukan faktor yang menjadi penentu pertama justru adalah faktor kebijakan itu sendiri, bahwa, kebijakan usaha kecil terlalu bias, dengan tidak mengingat bahwa usaha kecil di Indonesia sangat tidak homogen, sehingga berdasarkan hal tersebut seharusnya kebijakan tidak melihat kepada jumlah nominal kekayaan usaha kecil maupun penghasilan

tahunan pengusaha kecil, namun sebenarnya harus melihat bahwa pada kenyataannya di Indonesia terdapat usaha kecil formal dan informal yang mana hal ini sebenarnya telah disebutkan dan diuraikan dalam penjelasan UU. No. 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil, sedang pada kebijakan pelaksanaan pada perbankan dengan SK. Direksi Bank Indonesia ternyata hanya menggunakan kriteria nominal dan tidak melihat pada penjelasan undang-undang bahwa dalam usaha kecil ada elemen usaha sangat kecil yang justru mendominasi usaha kecil di Indonesia yakni usaha kecil informal.

Sebagai analisa haruslah diingat bahwa peranan hukum cukup besar dalam hubungan dengan pelaksanaan peraturan, dalam nada yang mungkin agak ekstrim dikatakan, bahwa keberhasilan atau kegagalan penegakkan hukum sebenarnya telah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat<sup>98</sup>

Pada penjelasan dari skema bekerjanya hukum William J. Chamblis dan Robert B. Seidman dikatakan bagaimana lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan - peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks sosial politik dan lainnya mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran.

Akses perbankan kepada usaha kecil yang tidak

---

98. Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Aksara Bandung, 1980, hal 25

efektif sampai pada usaha sangat kecil yaitu pengaruh dari kebijakan itu sendiri, sehingga bagi perbankan adalah sah-sah saja bila tidak memberikan kepada yang terkecil karena memang tidak ada suatu aturan wajib agar kredit sampai pada yang terkecil.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka bagaimana perbankan dapat melaksanakan kredit secara efektif apabila peraturan kewajiban untuk memberikan kredit seperti pada Pakjan 1990 sebesar 20% dari total portofolio kredit tidak konkret adanya kewajiban agar kredit itu benar sampai ketangan usaha sangat kecil/ usaha kecil informal /tradisional yang fakta keberadaannya ada serta diakui bahkan telah dijelaskan oleh UU. Usaha Kecil No. 9 Tahun 1995,

Kemudian apabila ternyata dalam penelitian sampai saat ini pemberian kredit tidak pernah berlandaskan pada pemeriksaan kriteria secara benar. Dalam hal ini nampak bahwa pelaksana kebijakan tidak dapat melaksanakan kewajibannya secara benar, dalam arti pada tingkat implementasi peraturan akan berubah makna. Ada suatu pendapat dari Van Dorn, bahwa dalam kedudukannya sebagai pemegang fungsi, seorang penegak hukum cenderung menjalankan fungsinya menurut tafsirannya sendiri yang dilatar belakangi oleh berbagai faktor antara lain: sosial, pendidikan, politik, ekonomi dll., dalam hal ini penegak hukum disatu pihak menerapkan hukum dan dipihak lain melakukan diskresi dalam keadaan tertentu. kesenjangan antara peranan yang seharusnya dan peranan yang sebenarnya ini merupakan dampak negatif

dari penegakkan hukum.<sup>99</sup>

Nampaknya dalam penelitian ini terungkap bahwa faktor ekonomi, yaitu prinsip bank sebagai institusi ekonomi dengan pertimbangan keuntungan dan menekan risiko sekecil-kecilnya, ini yang menjadi faktor pertimbangan diskresi perbankan dimana bagi usaha kecil dalam proses persetujuan kreditnya yang lebih penting adanya prospek usaha dan agunan yang harus ada terlebih dulu untuk keamanan dana, sehingga pelaksanaan Kredit Kelayakan Usaha (KKU) juga mensyaratkan harus ada agunan terlebih dahulu, hal ini tidak seperti maksud dari KKU itu sendiri yang dapat tanpa agunan, serta akses pada usaha sangat kecil tidak diperhatikan berhubung usaha kecil dianggap tidak bankable.

Sedangkan untuk pemegang peran yakni usaha kecil Chamblis dan Seidman mengatakan bagaimana para pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial politik dan lainnya mengenai dirinya.

Apabila dihubungkan dengan teori tersebut maka pemegang peran yakni usaha kecil yang kurang dapat mengakses kredit secara efektif apalagi sampai kepada usaha sangat kecil, lebih diakibatkan karena kebijakan yang memang bias dan tidak konkret serta pelaksana

---

99. Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni, Bandung, 1983. hal. 26

kebijakan yang menutup diri, dalam arti penjelasan skema Chamblis dan Seidman adalah aktivitas dari lembaga pelaksana yang tidak ada / kurang efektif, sedangkan kekuatan sosial dan personal lainnya kurang dominan menjadi faktor.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa tidak efektifnya pemberian kredit sampai pada seluruh komponen usaha kecil, karena faktor yang saling terkait antara kebijakan yang tidak konkret, pelaksana kebijakan dalam aktivitas yang lebih menutup diri karena tiadanya kewajiban konkret tersebut serta para pengusaha kecil yang terlalu pasif, yang mana hal ini sebenarnya juga diakibatkan kurang aktifnya pelaksana perbankan serta kurangnya upaya sosialisasi.

Kemudian faktor sarana dan fasilitas dari perbankan dirasa kurang memadai dalam arti performace perbankan masih terlalu eksklusif bagi rakyat/ pengusaha kecil, serta keberadaanya yang kurang dapat menjangkau usaha kecil, dalam hal ini keberadaan BRI unit dapat menjadi contoh. Seperti diungkap oleh Soerjono Soekanto, bahwa fasilitas sebagai sarana untuk mencapai tujuan, tanpa sarana dan fasilitas tertentu maka tidak mungkin penegakkan hukum akan berjalan dengan lancar.<sup>100</sup>

Berdasarkan pembahasan terhadap keempat faktor yang merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan perbankan untuk memberikan kredit usaha kecil, apabila dikaji dengan sistem bekerjanya hukum Chamblis dan

---

100. Soerjono Soekanto, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, Op. Cit., hal. 17.

Seidman, ada beberapa hal:

- Dari sisi kebijakan, nampaknya kurang memperhatikan umpan balik dari pemegang peran dalam hal ini para pengusaha kecil dengan segala permasalahan kesulitan karena berbagai faktor.
- Dari sisi lembaga penerap peraturan juga kurang memperhatikan input dari para pemegang peran sehingga kurang adanya strategi serta upaya pemberdayaan SDM untuk pendekatan pada pasar kredit usaha kecil yang tepat sasaran sehingga yang nampak masih eksklusifnya perbankan bagi kalangan usaha kecil khususnya usaha sangat kecil.
- Bagi pemegang peran sendiri yaitu para pengusaha kecil dengan permasalahan faktor sosial dan personal yang ada masih sulit untuk dapat mengakses sistem perbankan modern, karena perbankan sendiri menutup diri dengan menganggap usaha kecil tidak bankable. Selama ini memang ada usaha pengenalan dari pelaksana kebijakan untuk usaha mengenalkan sistem perbankan kepada usaha sangat kecil dengan sistem pendampingan oleh instansi terkait, hal ini sebenarnya baik namun kiranya segala program bukan sekedar proyek yang scopenya terbatas yang kemudian tidak berlanjut, namun diharapkan agar justru selanjutnya para usaha sangat kecil dapat terbiasa mengakses produk kredit usaha kecil tanpa perantara.
- Dari sisi fasilitas dan sarana masih diperlukan upaya agar eksistensi bank umum dapat menjadi bagian dari sistem pemberdayaan usaha kecil.

## 2. Efektivitas Sistem Kredit Usaha Kecil

Adanya pelayanan khusus dalam perkreditan yang menjangkau lapisan bawah sangat diperlukan saat ini di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh kenyataan masih banyaknya masyarakat yang menurut penilaian hidup dalam kondisi yang belum memadai yang disebut dibawah garis kemiskinan. Demikian juga kenyataan membuktikan bahwa usaha sangat kecil merupakan mayoritas dari usaha masyarakat di Indonesia baik dikota-kota besar apalagi di-pedesaan.

Kemiskinan dalam masyarakat muncul karena belum ikutnya mereka dalam aktivitas pembangunan, sehingga mereka belum dapat menikmati hasil pembangunan secara memadai. Belum ikut dalam proses pembangunan disebabkan antara lain tidak dimilikinya atau terbatasnya faktor produksi, dimana salah satu faktor produksi adalah modal.

Tersedianya kredit yang memadai diharapkan dapat menciptakan pembentukan modal bagi usaha mereka sehingga dapat meningkatkan produksi, pendapatan, dan menciptakan surplus yang dapat digunakan untuk membayar kembali kreditnya dan melakukan pemupukan modal.

Adapun kendala yang membatasi jangkauan pelayanan kredit kepada masyarakat lapisan bawah merupakan suatu hal yang saling pengaruh yaitu antara masyarakat sebagai nasabah dengan lembaga keuangan sebagai pelayan kredit.

Pada sisi nasabah usaha kecil selalu ada penilai-

an sulit untuk memenuhi kualifikasi perbankan 5 C yaitu: character, collateral, capacity to repay, capital, condition of economy. Kriteria ini yang umumnya diterapkan oleh lembaga keuangan formal, sehingga kesenjangan antara lembaga keuangan dengan masyarakat semakin besar, dimana dalam pemenuhan kebutuhannya masyarakat bawah lebih menggunakan jasa lembaga keuangan informal. Jasa keuangan informal umumnya tidak meningkatkan kesejahteraan karena tidak mampu menciptakan proses kapitalis dalam masyarakat karena beberapa hal antara lain : bunga tinggi, biasanya berjangka lebih pendek, hanya bersifat untuk kepentingan mendesak yang erat berkait dengan konsumsi sehingga tidak mampu menciptakan akumulasi modal sebagai faktor produksi dalam kegiatan ekonomi, tidak ada unsur pematangan ekonomi yang sifatnya mendidik masyarakat, pelayanan hanya mampu memberikan pelayanan yang bersifat gali lobang tutup lobang.

Dengan menggunakan suatu contoh empiris dari sistem pelayanan kredit kecil yang dinilai mantap dan berkembang tumbuh, dapat disebutkan jika terjadi sistem yang saling berhubungan antara pemberi dan penerima kredit. Dalam memberikan pelayanan harus mengandung unsur kooperatif, namun karena perbankan merupakan lembaga pelayanan keuangan sekaligus badan usaha ekonomi maka harus terdapat unsur ekonomis serta dikelola secara prinsip keuangan modern, serta disisi lain penerima kredit benar-benar memanfaatkan fasilitas yang ada untuk pertumbuhan perkembangan usaha disamping bertanggung

jawab atas kewajibannya.

Untuk hal tersebut diatas maka melalui penelitian yang telah dilakukan pada pihak yang terkait dengan kredit usaha kecil yakni dari faktor peraturan perundangan, kemudian pihak pelaksana yaitu perbankan, serta pihak usaha kecil sendiri, dengan menggunakan sistem berfungsinya/penegakkan hukum Soerjono Soekanto telah didapatkan faktor-faktor yang mempengaruhi tidak efektifnya kredit usaha kecil. Oleh karena itu pada uraian selanjutnya akan dipaparkan bagaimana sistem kredit yang efektif bagi usaha kecil, dari masing-masing pihak yang terkait sbb:

**a. Sistem Kredit Usaha Kecil Efektif Dalam Pembuatan Kebijakan**

Berbagai hal dalam lingkup kebijakan, telah dike temukan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas kredit usaha kecil antara lain:

- kriteria kebijakan usaha kecil yang terlalu bias, sehingga usaha sangat kecil tertutup oleh kriteria tersebut
- kemudian perlunya pengaturan sistem jaminan sebagai agunan dimana kenyataan perbankan relatif hanya mengenal jaminan kebendaan sebagai jaminan kredit, sehingga usaha kecil sulit mengakses kredit perbankan karena kesulitan klasik dan stagnan pada usaha kecil justru masalah ketiadaan jaminan kebendaan.
- serta perlunya pengaturan yang efektif sehingga

penyelewengan dan akibat buruk kredit program dapat dihindari

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas maka untuk menjamin efektivitas pemberian KUK ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Agar kebijakan perbankan benar-benar efektif sampai kepada usaha kecil dan sampai pula kepada usaha yang sangat kecil / usaha kecil informal / tradisional; dapat ditindak lanjuti peraturan-peraturan yang sudah ada dengan lebih memperhatikan usaha sangat kecil / usaha kecil informal, seperti ketentuan Pakjan tentang kewajiban memberikan 20% dari total portofolio kredit untuk usaha kecil, dalam hal ini paling tidak kredit kecil tersebut seimbang dalam perbandingan antara kredit untuk usaha sangat kecil / informal dan usaha kecil formal. Dalam hal ini perlu ada suatu mekanisme aturan materiil serta aturan pengawasan yang mendukung agar benar-benar kredit diberikan sampai kepada usaha yang sangat kecil.
2. Untuk memberikan wawasan bagi kalangan perbankan pada masalah agunan kredit selain dari kebendaan, pembuat kebijakan perbankan perlu membuat pedoman berbagai macam jaminan bagi kredit usaha kecil yang dapat dijadikan jaminan baku bagi kalangan perbankan yang berisi segala cara penyediaan jaminan, serta strategi pendekatan / penawaran bentuk jaminan kepada usaha kecil, sehingga semua usaha kecil dapat terjangkau mendapatkan bantuan kredit bank.

Kesulitan jaminan bagi usaha kecil dapat diatasi dengan menciptakan bentuk jaminan pengaman lain selain kebendaan misal dengan perjanjian jaminan tanggung renteng melalui kredit kepada kelompok (seperti pada penelitian yang telah dilakukan ), serta sistem lain yang dapat digunakan seperti tabungan beku (blocked saving), jaminan dari perusahaan, jaminan dari mitra usaha dll.

Sebenarnya keuntungan sistem pemberian kredit melalui kelompok, akan mengurangi biaya transaksi, jumlah volume kredit lebih besar dan transaksi dapat dilakukan bersama, serta dalam pemberian dan pengawasan kredit akan lebih efisien karena adanya keterlibatan pengurus dan anggota kelompok. Seperti telah disebutkan diatas dengan kredit kelompok ini akan dapat diatasi kesulitan syarat agunan, karena dengan kredit kelompok dapat diciptakan jaminan pengganti kebendaan yaitu dengan perjanjian tanggung renteng.

Dalam penelitian mengenai sistem kredit kelompok P4K / KPK BRI sebenarnya sudah tidak ada alasan lagi menganggap usaha sangat kecil tidak bankable, karena dalam analisa 5C kelompok dalam suatu sistem ini tidak bermasalah, bahkan sukses dan menjadi andalan BRI Purwokerto. Demikian juga sistem ini telah dilakukan pada beberapa negara untuk menolong rakyat miskin dari yang termiskin.

Sistem kredit kelompok merupakan replikasi dari sistem Grameen Bank Bangladesh, dalam melaksanakan

kegiatannya Grameen Bank tidak mendasarkan atas kedermawanan (filantropi) atau belas kasihan, melainkan benar-benar berdasarkan pola hubungan yang bersifat komersial. Bank menetapkan suku bunga yang kurang lebih sama dengan bank lainnya. **Meski pinjaman diberikan tanpa jaminan kebendaan**, pinjaman yang diberikan dengan pengelompokkan nasabah dan penanaman disiplin ketat, pengarahan, penggalangan persatuan dan solidaritas telah meningkatkan kepercayaan dan harga diri orang-orang miskin anggota Grameen Bank. Dalam hal ini para anggota kelompok tidak dapat mengajukan permohonan pinjaman baru sebelum semua anggota kelompok melunasi pinjaman<sup>101</sup>. Demikian juga hal semacam ini ditiru oleh Malaysia dengan mengatasi kemiskinan melalui upaya sistem kredit kelompok Amanah Ikhtiar Malaysia.

Dengan tidak menutup mata Indonesiapun telah melakukan upaya-upaya semacam ini, dengan Proyek Kredit KPK/P4K, Proyek PHBK, Karya Usaha Mandiri, namun demikian apabila hal tersebut sejauh ini hanya bersifat proyek yang kadang tidak menjamin kontinuitas dan bersifat terbatas, maka upaya pengentasan kemiskinan dari rakyat, dengan suber daya jutaan usaha kecil di Indonesia sulit untuk dapat berhasil. Mestinya hal

---

101. Lihat: Pandu Suharto, dan Anwar Hafid, Pelaksanaan Pola Gramen Bank di Bangladesh dan Malaysia, Monetisasi Pedesaan Bunga Rampai Keuangan Pedesaan, Lembaga Perkembangan Perbankan Indonesia, Juli 1991.

semacam ini mejadi tugas kewajiban perbankan sebagai agent of development.

3. Dalam pembuatan kebijakan juga perlu diperhatikan bahwa perbankan sebagai badan usaha ekonomi, sehingga faktor keuntungan agar bank dapat tumbuh berkembang sehat perlu dipikirkan, antara lain pemberian kredit dengan suku bunga pasar. Pemberian kredit usaha kecil (KUK) dengan suku bunga pasar akan menjamin tetap berlangsungnya penyediaan dana kepada usaha kecil, karena dengan suku bunga pasar bank akan tetap memperoleh keuntungan sebagai suatu badan usaha, sedangkan suku bunga pasar tetap lebih rendah dari bunga bank-bank informal (rentenir).

Dalam penelitian ini ,hal tersebut diatas sudah terbukti dengan keberhasilan Kupedes, sebagai produk BRI untuk kredit kecil dengan suku bunga pasar yang pada perkembangannya menunjukkan satu-satunya kredit perbankan usaha kecil yang dikenal sampai ke pelosok desa, menggunakan prinsip Insentive Pembayaran Tepat Waktu (IPTW), menerapkan prinsip SALUT (Sederhana Aman Lancar Untung dan Tepat) dengan pelayanan nasabah secara tepat dan cepat.

4. Kebijakan Kredit Program hendaknya benar-benar didasarkan atas analisa situasi perkembangan perekonomian yang benar-benar masak, dan ada mekanisme aturan materiil serta aturan pengawasan yang ketat agar kredit dapat berguna mendorong permulaan komitmen sistem ekonomi kerakyatan dalam orde reformasi saat

ini.

Pertimbangan ini berhubung secara teoritis pemberian kredit bunga murah dari KLBI ini mengancam terjadinya inflasi, sehingga apabila saat ini harus dilaksanakan untuk komitmen pemberdayaan rakyat, hendaknya ini benar-benar dapat dijadikan batu pijakan untuk selanjutnya diharapkan masyarakat dapat segera mandiri, serta memberdayakan rakyat usaha kecil dapat menggunakan fasilitas lanjutan jasa perbankan dengan sistem simbiose mutualisme, sehingga pada saatnya tercipta sistem perekonomian yang sehat.

Pertimbangan ini diajukan karena dalam era sistem ekonomi kerakyatan dan masa krisis saat ini, justru terjadi berbagai macam bentuk penyelewengan oleh aparat pelaksana kredit program diberbagai daerah. Walhasil pada berbagai kasus kredit tidak sampai pada rakyat kecil, padahal jumlah kredit program saat ini sangat besar dalam jumlah trilyunan rupiah.

#### **b. Sistem Kredit Usaha Kecil Efektif Pada Pelaksana Perbankan**

Dari penelitian terbukti kurang efektifnya mekanisme pengawasan dari struktur pengawas yaitu Bank Indonesia, dimana ternyata perbankan di Purwokerto tidak benar-benar memberikan kredit kepada usaha kecil, apalagi usaha sangat kecil, hal ini terlihat dari tidak adanya pada sebagian besar bank swasta skim khusus untuk kredit usaha kecil.

Faktor 5C, khususnya penyediaan jaminan kebendaan masih menjadi faktor penentu keputusan pemberian kredit. Hal ini karena memang bagi perbankan kurang mengenal bentuk jaminan lain selain kebendaan, ataupun kurang berani memutus kredit dengan jaminan lain.

Kalangan perbankan terlihat terlalu eksklusif, dimana keberadaan kantor-kantor bank pada pusat-pusat kota, kemudian para pegawai yang enggan untuk menjangkau usaha kecil mengakibatkan jurang pemisah antara perbankan dengan usaha kecil.

Oleh karena itu untuk menjamin efektivitas kredit usaha kecil hendaknya dilakukan hal-hal sbb:

- a. Perlu mekanisme pelaksanaan pengawasan pemberian kredit usaha kecil yang efektif dari instansi pengawas yaitu Bank Indonesia, agar kredit benar-benar dapat sampai pada usaha kecil.
- b. Keberadaan perbankan harus dekat dengan masyarakat usaha kecil, misalkan pada pasar-pasar tradisional serta sampai ke pelosok wilayah tanah air seperti BRI dengan fasilitas kantor-kantor unit perbankan disetiap kecamatan. Bagi setiap bank pemerintah maupun swasta hendaknya ada skim kredit khusus untuk usaha kecil, pada setiap cabang ataupun unit.
- c. Perbankan perlu menghilangkan persepsi inferior terhadap usaha kecil, karena pada umumnya pihak perbankan memandang usaha kecil identik dengan kemiskinan, kebodohan, banyak masalah, stagnan dalam pertumbuhan, serta ketidak mampuan lainnya. Hal ini

terbukti dari tidak adanya penawaran kredit khususnya bagi usaha sangat kecil, padahal usaha ini juga merupakan bagian usaha kecil serta jumlahnya mendominasi usaha di Indonesia.

Mental eksklusivisme dari para pegawai perlu dibenahi, sehingga para pegawai bank dapat mengetahui keberadaan usaha kecil dengan segala aktivitas dinamika maupun segala permasalahan yang menjadikan usaha kecil mengalami stagnasi. Para rentenir dalam memasarkan usahanya perlu dijadikan kajian dengan sistem keluar masuk pasar dan kampung untuk mencari nasabah serta pencairan kredit secara cepat untuk segera menutup kebutuhan dana untuk perkembangan usaha / bisnis yang sifat kebutuhan uang sangat cepat.

- d. Perbankan perlu meningkatkan profesionalisme dalam melakukan analisis pemberian dan supervisi kredit, karena kurangnya profesionalisme penanganan kredit kecil, maka bagian kredit selalu akan menggunakan faktor penekan adanya jaminan pada setiap kredit, sehingga sampai kepada Kredit Kelayakan Usaha justru agunan kebendaan seakan menjadi faktor utama.

Dalam hal tersebut keberanian untuk menggunakan jaminan lain selain kebendaan dengan mekanisme dan perhitungan masak demi kemajuan usaha kecil, perlu diterapkan untuk kredit kecil, namun tentunya dengan tidak merugikan perbankan.

- e. Kerjasama dengan instansi lain yang terkait untuk dapat mengadakan pembinaan serta pengawasan kredit

yang lebih intensif, seperti halnya dengan Koperasi dan Departemen Pertanian yang akan memberikan bantuan teknis kepada para petani, demi suksesnya hasil pertanian sehingga akan menjamin pengembalian kredit. Pada dasarnya pemberian kredit adalah hanya salah satu aspek upaya pengembangan usaha, untuk itu perlu didampingi faktor lain yaitu adanya bantuan teknis seperti: manajemen, teknis produksi, administrasi keuangan, jaminan peluang pemasaran produk, yang hal ini dapat terkoordinasi dengan baik dengan bantuan teknis jajaran instansi terkait.

- f. Memperluas jaringan kantor perbankan melalui pendirian kantor cabang yang khusus melayani KUK. dengan menetapkan target pembiayaan KUK bagi kantor cabangnya, melakukan pendelegasian wewenang keputusan pemberian KUK kepada kantor cabang, peningkatan sumber daya manusia dalam menangani KUK. pemberian KUK secara masal.
- g. Pemberian kredit dengan prosedur SALUT (sederhana, aman, lancar, untung, dan tepat).

Dengan mengingat sasaran kredit dalam era ekonomi kerakyatan pemerintah Reformasi saat ini, maka untuk dapat menjangkau rakyat kecil, kredit sebagai produk yang berorientasi pada pasar senantiasa harus dimunculkan kiat untuk keberhasilannya. Mengingat pola pikir rakyat usaha sangat kecil masih sederhana maka prosedur SALUT harus benar-benar diciptakan dan dikembangkan. Pada penelitian ini Kredit BRI Kupedes

cukup dapat dibanggakan selain Kredit kelompok- KPK yang telah berhasil gemilang di BRI Purwokerto.

h. Pada akhirnya upaya sosialisasi sekaligus penawaran kredit dengan berbagai sistem kredit termasuk sistem jaminan harus segera dilakukan agar rakyat dapat mengakses perbankan serta tidak asing dengan perbankan, oleh karena anggapan rakyat dalam hal ini usaha sangat kecil melihat perbankan merupakan dunia lain (eksoterik). Dalam hal ini bukan lagi instansi terkait yang harus melakukan pendekatan kepada perbankan guna turut sertanya bank membantu usaha kecil, namun sudah harus usaha kecil secara individu ataupun kelompok yang membutuhkan dana bank untuk segera dapat berhubungan dengan perbankan, tentunya hal ini dapat terwujud apabila bank umum dapat terbuka dengan upaya sosialisasi kredit kecil.

#### **c. Perlakuan Sistem Kredit Usaha Kecil Efektif Pada Pengusaha Kecil**

Seperti diketahui bahwa kendala-kendala yang dihadapi pengusaha kecil dalam mengembangkan usaha pada umumnya karena tingkat kemampuan permodalan, ketrampilan serta keahlian sumber daya manusia yang rendah, namun demikian faktor kesulitan bagi usaha kecil yang klasik adalah tidak adanya permodalan, serta akses terhadap kredit perbankan juga menjadi sulit karena terbentur formalitas perbankan dengan ketadaan syarat adanya jaminan sebagai agunan..

Secara teoritis modal usaha yang diperlukan oleh setiap anggota masyarakat dalam meningkatkan kegiatan produksinya harus bersumber dari kemampuan sendiri. Modal tersebut harus dihimpun dari tabungan yang diperoleh dari surplus pendapatan setelah dikurangi konsumsi jangka pendek, konsumsi sehari-hari. Tabungan yang dipupuk kemudian ditingkatkan menjadi investasi kemudian digunakan dan semakin meningkat. Sehingga modal harus muncul dari kemampuan sendiri dan tabungan ( yang kadangkala harus dipaksakan) untuk senantiasa dipupuk dan dikembangkan. Namun demikian yang menjadi masalah bagi masyarakat lapisan bawah dan mereka yang tidak mampu menciptakan tabungan adalah karena keterbatasan modal untuk usahanya pada permulaan siklus kegiatan ekonomi tersebut. Istilah ini dikenal sebagai kondisi masyarakat disuatu negara adalah miskin karena dia adalah miskin.

Oleh karena itu pemberian pelayanan keuangan berupa kredit perbankan harus dapat dipahami sebagai suatu injeksi sementara yang harus mampu menciptakan modal bagi kegiatan ekonomi masyarakat serta harus dapat meningkatkan produksi. Peningkatan produksi harus meningkatkan pendapatan yang melebihi keharusan untuk membayar kembali kreditnya melalui angsuran. Surplus ini kemudian harus menciptakan tabungan sebagai awal dari pemupukan modal sendiri yang mampu dihimpun oleh masyarakat penerima kredit tersebut.

Pada penelitian yang telah dilakukan ternyata usaha sangat kecil masih sangat awam dengan lembaga

perbankan, mereka lebih mengenal pelepas uang informal, lembaga perbankan seakan merupakan dunia lain yaitu untuk kepentingan orang mampu, tanggapan mereka umumnya tidak tahu dengan sistem peminjaman pada perbankan, selanjutnya apabila kebutuhan keuangan mereka digantungkan pada pelepas uang informal keadaan usaha sangat kecil sulit untuk berkembang.

Dilema tersebut diatas harus dipecahkan atau perlu dicari sistem kredit yang efektif dengan melihat kondisi usaha kecil. Dalam usaha inipun selain dari pembuat kebijakan mencari sistem yang tepat kiranya masyarakat usaha kecilpun harus berusaha mengadakan pendekatan terhadap lembaga perbankan, sehingga diharapkan ada satu titik temu.

Dengan mengadakan pengamatan perbandingan antara sistem kredit kelompok dan sistem kredit individu, maka dari penelitian dapat terungkap bahwa, kredit individual cocok untuk usaha kecil yang bankable (dalam penelitian terjadi pada nasabah Kupedes), sebaliknya kredit kelompok cocok untuk usaha kecil yang belum pernah berhubungan dengan pihak perbankan (dalam penelitian nasabah Kredit KPK/P4K ).

Oleh karena itu bagi usaha kecil hendaknya mengetahui dan memilih sistem kredit yang cocok serta mempunyai kemampuan untuk memberikan kepercayaan kepada lembaga perbankan. Tentunya setelah ada upaya sosialisasi sistem kredit kelompok, masyarakat segera secara aktif membentuk kelompok berdasar kelompok usaha dengan

membentuk organisasi sederhana yaitu suatu bentuk institusi mediasi. Institusi mediasi dalam hal ini adalah arisan ataupun koperasi simpan pinjam.

Pada penelitian yang telah dilakukan pada sistem Kredit P4K/KPK, didapatkan kelompok-kelompok debitur kredit KPK dimana untuk kebersamaan demi keberhasilan usaha serta keberhasilan pengembalian kredit mereka membentuk arisan, media arisan ini sangat berguna. Kegunaan secara ekonomis adalah untuk menggalang dana, yang pada kelompok debitur bank kredit KPK adalah saat pertemuan adalah saat mereka menyetor cicilan hutang secara kelompok terhadap perbankan. Kemudian secara sosial budaya dan politis juga sebagai sarana penyalur aspirasi anggota, yang selanjutnya apabila dikelola secara baik, jelas akan memiliki peluang sebagai sarana pemberdayaan sosial, ekonomi dan politis, hal ini dapat terlihat bahwa dengan arisan para individu dari kelompok tidak mampu serta pendidikan rendah sebagai person merasa lebih berdaya menghadapi bentuk institusi lain dalam hal ini perbankan.

Dengan melihat pada penelitian kredit kelompok, maka institusi arisan yang telah berjalan dapat mengatasi problema kemiskinan dan ketidak berdayaan masyarakat kecil lapisan bawah. Walaupun terdapat sejumlah persyaratan normatif yang harus dipenuhi antara lain:

- Jumlah anggota tidak boleh terlalu besar, karena yang dipentingkan adalah eratnya hubungan interpersonal, dan benar-benar saling mengenal agar tercipta kontrol

sosial yang efektif karena justru apabila salah satu pihak sedang tidak mempunyai kemampuan untuk membayar cicilan kredit maka anggota lain saling menanggung cicilan tersebut.

- Sifat keanggotaan harus suka rela, sehingga anggota merasa memiliki tanggung jawab, sehingga dapat dikelola secara berkesinambungan.

Pada dasarnya hal tersebut diatas adalah salah satu aspek dari upaya pengembangan usaha, untuk itu perlu juga didampingi faktor lain yaitu adanya bantuan teknis, seperti manajemen, teknis produksi, administrasi keuangan, jaminan pasar/peluang pemasaran produk. Oleh karena itu perlu koordinasi dari bantuan keuangan dan bantuan teknis dari jajaran instansi terkait. Dalam hal ini kelompok masyarakat usaha dapat mengadakan pendekatan dengan instansi terkait.

Serta perlu dipikirkan pendekatan dengan usaha besar, melalui pendekatan ini akan terjalin suatu kerjasama yang saling menguntungkan antara usaha besar dan kecil. Usaha kecil dapat memperoleh bantuan dalam manajemen, teknis produksi, dan jaminan pasar. Dalam hal tertentu usaha besar dapat bertindak sebagai penjamin kredit, usaha besar akan memperoleh keuntungan berupa terjaminnya suplay bahan baku, sehingga lebih efisien dalam menjalankan bisnisnya.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### 1. Kesimpulan

Berbagai macam kebijakan pemerintah telah dibuat untuk usaha memberdayakan rakyat dalam hal ini usaha kecil, salah satu usaha memberdayakan usaha kecil yang paling utama adalah dengan memberikan bantuan modal. Maka melalui lembaga perbankan diusahakan pemberian kredit Usaha Kecil, namun demikian dalam kenyataan praktek pemberian kredit usaha kecil oleh perbankan masih tetap belum dapat mewujudkan kemampuan peranannya secara optimal dalam memberdayakan ekonomi rakyat. Kenyataan tersebut disebabkan oleh faktor-faktor kompleks yang saling berpengaruh dalam sistem kebijakan perbankan sbb:

a. Faktor kebijakan pemerintah, yang masih diperlukan aturan-aturan untuk memudahkan akses kredit usaha kecil pada perbankan sbb:

- Faktor kriteria usaha kecil yang terlalu bias sehingga merugikan bagi usaha yang benar-benar kecil dan marginal karena tertutup oleh usaha kecil yang lebih besar, bila hal ini tidak dilakukan seakan-akan kebijakan perbankan untuk kredit usaha kecil sekedar formalitas karena justru dominasi usaha kecil di Indonesia adalah usaha sangat kecil / informal, dan kenyataan dalam penelitian mereka terabaikan dalam pemberian kredit perbankan.

- Kebijakan Kredit Program dengan dana KLBI pada dasarnya baik untuk memberikan bantuan modal demi pemberdayaan usaha kecil, namun sebenarnya kebijakan ini tidak mendorong bank untuk lebih memberi perhatian pada sektor usaha kecil dengan dana sendiri, dan sebenarnya tidak mendukung upaya yang ada dalam PakJan 1990, oleh karena itu kiranya Kredit Program dengan fasilitas KLBI selama ini perlu dibatasi waktu sambil berupaya meneruskan kembali kebijakan Pakjan 1990. Pada prakteknya kebijakan kredit program saat ini diwarnai dengan berbagai penyelewengan, karena sistem pelaksanaan sekaligus upaya pengawasan tidak berjalan efektif, hal ini sebenarnya pernah diisyaratkan bahwa baik pengelola, nasabah maupun perbankan cenderung beranggapan bahwa kredit program lebih bersifat sosial, selain dari pada itu kredit program justru dapat mengakibatkan inflasi.
- Kebijakan yang menyangkut kredit usaha kecil tidak berjalan secara baik, antara lain pemberian kredit yang kurang tepat sasaran, bahkan kebijakan Kredit Kelayakan Usaha dalam pelaksanaannya tetap bukan kelayakan usaha yang menjadi dasar pemberian kredit perbankan, namun jaminan kebendaan tetap menjadi alat pengaman utama bagi perbankan, padahal justru jaminan kebendaan adalah masalah bagi usaha kecil yang stagnan.

b. Faktor pelaksana kebijakan, dalam hal ini adalah perbankan. Dari hasil penelitian nampak persepsi inferior pihak perbankan terhadap usaha kecil khususnya usaha sangat kecil, sehingga dari penelitian terbukti memang umumnya tidak ada upaya penawaran kredit bagi usaha sangat kecil.

Pihak perbankan selalu lebih mengutamakan jaminan kebendaan yang harus ada terlebih dulu dalam pemberian kredit, upaya pengaman kredit lainnya tidak terpicir oleh perbankan karena memang minimnya pengetahuan kalangan perbankan akan bentuk pengaman kredit selain kebendaan sehingga sebenarnya perlu petunjuk baku bagi kalangan perbankan untuk hal ini, bahkan untuk kredit kelayakan usaha dengan alasan kesulitan menilai kelayakan usaha, maka kredit kelayakan usahapun dalam praktek masih diperlukan jaminan kebendaan.

Kemudian adanya kengganan perbankan untuk dapat bersaing dengan para pelepas uang informal, karena sifat eksklusif kalangan perbankan masih terlihat, serta hal-hal yang membentuk persepsi perbankan bahwa pengaliran dana pada usaha kecil berisiko tinggi apabila tidak ada jaminan kebendaan yang cukup, padahal justru jaminan kebendaan ini yang memang tidak dimiliki oleh usaha kecil dan stagnan sifatnya. Dalam hal sarana dan fasilitas perbankan yang diperuntukan usaha kecil juga sangat minim, karena tidak semua perbankan dapat menjangkau seluruh pelosok tanah air, hal ini dengan pertimbangan faktor-

faktor tersebut diatas.

Terlihat secara umum lemahnya pengalaman perbankan dalam menyalurkan kredit kecil dan kuatnya persepsi dikuasainya pasar kredit oleh hanya beberapa lembaga keuangan. Hampir dapat dipastikan adanya eksistensi bank BRI sebagai bank yang berpengalaman dalam pembiayaan usaha kecil, sedang bank pemerintah dan bank swasta lain yang akan terjun ke pembiayaan usaha kecil mengalami hambatan psikologis dan finansial dengan perasaan kurang berpengalaman, takut risiko gagal, sehingga merasa kurang dapat bertahan dalam persaingan pembiayaan usaha kecil. Sedang pada sisi lain dalam penelitian juga terungkap Kospin, BPR dan pelepas uang informal lebih dikenal luas dalam pembiayaan usaha kecil, fenomena ini sangat jelas terlihat pada perkampungan dan pasar-pasar tradisional.

Selain hal tersebut perlu kewajiban pemberian kredit usaha kecil oleh perbankan sebesar 20% dari total portofolio kredit seperti pada Pakjan 1990 dilaksanakan secara efektif, oleh karena disinyalir ada praktek sub kontrak antara bank besar yang tidak terbiasa menyalurkan kredit kecil pada BPR atau bank lain untuk mencapai angka 20%, sedangkan justru pada masa krisis ini kebijakan tersebut sudah tidak dilaksanakan secara efektif lagi.

- c. Faktor masyarakat dalam hal ini yaitu pengusaha kecil, yang pada umumnya mereka memang stagnan, menerima dengan keadaan diam, awam terhadap sistem

- keuangan modern dalam hal ini perbankan, serta umumnya takut dengan lembaga perbankan, karena persyaratan formal yang dianggap rumit, persyaratan jaminan serta segala kemegahan performancinya perbankan sehingga dianggap bank sangat eksoterik (dunia lain). Hal ini terjadi karena minimnya fasilitas serta minimnya upaya sosialisasi bagi mereka para pengusaha kecil lebih khusus lagi usaha-usaha sangat kecil yang mendominasi pengusaha di Indonesia yang justru sangat membutuhkan bantuan modal sebagai upaya pemberdayaan.
- d. Untuk menjamin efektivitas pemberian kredit usaha kecil perlu tindak lanjut peraturan-peraturan yang sudah ada, namun perlu strategi kebijakan agar kredit dapat sampai kepada usaha sangat kecil dengan tidak hanya melihat pada pengukuran kriteria kekayaan secara nominal, dalam hal ini perlu mengingat kenyataan akan eksistensi mereka, baik pada kenyataan jumlah yang mendominasi, maupun kenyataan sampai saat ini usaha sangat kecil terabaikan dari kredit perbankan, sementara jelas usaha ini butuh modal untuk mempertahankan usaha serta pengembangan usaha.
  - e. Kebijakan kredit program dengan dana KLBI/ pemerintah diadakan secara hati-hati dan selektif dengan mengingat kebijakan kredit program selama ini banyak faktor kelemahan dan kebijakan sering tidak mendorong bank untuk memberikan kredit pada usaha kecil dengan dana bank sendiri.
  - f. Pihak perbankan perlu menghilangkan persepsi inferior

terhadap usaha kecil dan perlu mekanisme pengawasan efektif dari instansi pengawas serta upaya sosialisasi skim kredit usaha kecil.

- g. Bagi usaha kecil perlu mengadakan pendekatan terhadap perbankan untuk memilih skim kredit yang cocok, apabila agunan memang menjadi kendala maka pemberdayaan kelompok-kelompok usaha perlu digalakkan sehingga dapat memberi keyakinan terhadap pihak perbankan dengan berbagai bentuk jaminan pengganti kebendaan serta upaya pemberdayaan diri, baik melalui kemitraan maupun bimbingan dari instansi terkait, sehingga pada akhirnya usaha kecil secara keseluruhan dapat menjadi mitra bisnis perbankan dalam sistem simbiose mutualisme.

## 2. Saran

Dengan mengingat keadaan usaha kecil yang masih belum optimal dalam percaturan sistem perekonomian nasional, maka disarankan:

- a. Agar pembuat kebijakan mampu menangkap aspirasi kesulitan kredit bagi usaha kecil, khususnya usaha sangat kecil yang terabaikan, dengan melihat pada umpan balik yang didapatkan dari praktek pelaksanaan pemberian kredit usaha kecil selama ini, yaitu baik dari pihak perbankan selaku lembaga pelaksana maupun dari para pengusaha kecil sebagai pemegang peran atau sasaran pemberian kredit, sehingga proses bekerjanya hukum yang harmonis dalam kerangka kredit usaha kecil

dapat tercapai.

- b. Bagi perbankan lebih membuka diri, serta inovatif dan agresif menjaring peluang kredit usaha kecil, seperti cara kerja rentenir dalam mencari nasabah, dengan berusaha merubah citra eksklusif selama ini sehingga bank umum dapat benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat usaha kecil dalam lalu lintas jasa keuangan, seiring dengan gaung sistem ekonomi kerakyatan.
- c. Bagi masyarakat usaha kecil hendaknya mampu menangkap peluang, berusaha merubah citra serta memberikan kepercayaan pada lembaga perbankan dengan membentuk kelompok-kelompok usaha dengan menghubungi instansi terkait guna pembinaan usaha, untuk kemudian meminta bantuan keuangan/kredit pada lembaga perbankan dimana beberapa proyek perbankan bagi usaha kecil saat ini sedang dilaksanakan oleh perbankan nasional. Kemudian dalam perkembangan selanjutnya usaha, sangat kecil harus segera dapat mandiri mengadakan hubungan dengan perbankan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 1997. *Direktori Paket Kredit Untuk Usaha Kecil*, Abhiseka: Yogyakarta.
- , *Pembiayaan Alternatif Usaha Kecil*, Kanwil Departemen Koperasi Yogyakarta.
- Anwari, Achmad, 1985. *Kumpulan Peraturan Deposito Berjangka*. Cet.1, Jakarta : BP UPN Veteran, 1985.
- , *Manfaat Menabung dalam Tabanas Dan Taska*. Jakarta : Balai Aksara, 1984.
- Arie Sundarie. *Hubungan Hukum Antara Bank Dan Nasabah Dalam Kaitannya Dengan Kedudukan Hukum Simpanan Dana Nasabah*, Seminar Pertanggung Jawaban Bank Terhadap Nasabah, Jakarta : BPHN-Depkeh, 1997.
- Badrulzaman, Mariam Darus. 1983. *Perjanjian Kredit Bank*, Bandung: Alumni.
- , 1997. *Perspektif Lembaga Jaminan Terhadap Simpanan Dana Nasabah Pada Bank di Indonesia*, Seminar Pertanggung Jawaban Bank Terhadap Nasabah, Jakarta, BPHN-DEPKEH.
- , 1998. *Kerangka Hukum Jaminan Indonesia dalam Seri Dasar Hukum Ekonomi 4 Hukum Jaminan Indonesia*, Jakarta: Elips.
- Bank Indonesia, 1989. *Kebijakan Moneter dan Pengembangan Perbankan Dalam Menyukseskan Repelita V*, Jakarta.
- Bank Indonesia, 1991. *Pedoman Kredit Usaha Kecil*, Jakarta.
- Chotim, Erna Ermawati dan Juni Thamrin, 1997. *Diskusi Ahli: Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia*, Bandung: Akatiga.
- Claphan, Ronald, 1991. *Pengusaha Kecil dan Menengah di Asia Tenggara*, LP3ES; Jakarta, 1991.
- Danusaputro, Maryanto dkk, 1991. *Monetisasi Pedesaan*, Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia: Jakarta.
- Dharma, Soka, 1997. *Perspektif Lembaga Jaminan Simpanan Dana Nasabah*, Seminar Pertanggung Jawaban Bank Terhadap Nasabah, Jakarta: BPHN-DEPKEH.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1981.

- Dumairy. *Program dan Pemilikan Kelompok Sasaran dalam Kredit Pedesaan*, Dalam Kredit Pedesaan Di Indonesia, BFFE: Yogyakarta.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs. N. J. Prentice Hall, 1981.
- Djajadiningrat, Achil, R. 1998. *Skim Kredit Likuiditas Bank Indonesia dan Implementasinya di Propinsi DIY*, Bank Indonesia: Yogyakarta
- Djojohadikusumo, Sumitro, 1989. *Kredit Rakyat dimasa Depresi*, Jakarta: LP3ES.
- Faisal, Sanapiah, 1980. *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Malang: IKIP Malang.
- Gunardi, Harry Seldadyo, 1994. *Kredit Untuk Rakyat Dari Mekanisme Arisan Hingga BPR*, Akatiga: Bandung.
- Hartono, Purwoto, 1997. *Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi*, Dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia, Akatiga: Bandung.
- Hartono, Sri Rejeki. *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*. Cet.1, Jakarta: Sinar Grafika, 1992.
- *Reasuransi, Kebutuhan Yang tidak dikesampingkan oleh Penanggung Guna Memenuhi Kewajiban Terhadap Tertanggung, Tinjauan Yuridis*. Disertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor, 3 Maret 1990 pada Universitas Diponegoro. Semarang
- Hasan Djuhaendah, 1998. *Perjanjian Jaminan dalam Perjanjian Kredit*, dalam Seri Dasar Hukum Ekonomi 4, Jakarta: Elips.
- Himpunan Paket Kebijakan Keuangan moneter dan Keuangan 27 Oktober 1988 BP. Dharma Bhakti
- Himpunan Paket Januari 1990 BP. Dharma Bhakti
- Himpunan Paket Desember 1989 BP. Dharma Bhakti
- Jones, Charles O, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Beverly Hills, Calif: Sage Publications, 1976
- Kadri, Sartono, 1981. *Masalah Yang Dihadapi Perbankan Dalam Membiayai Pengusaha Golongan Ekonomi Lemah*, Makalah Lokakarya BNI-PWI, Yogyakarta, 21-24 Agustus 1981.

- Liong, Kwan Hwie, 1997. *Mencari Alternatif Model Pembiayaan Usaha Kecil*, Dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia, Akatiga: Bandung.
- Moleong, Lexy, J. 1994. *Metodologi Penelitian kualitatif*, Remaja Rosdakarya: Bandung.
- Mubyarto, *Mempercepat Perwujudan Keadilan Sosial Melalui Pengembangan Sistem Kredit Pedesaan*, Dalam Kredit Pedesaan Di Indonesia, BFFE: Yogyakarta.
- Muhamad, Abdul Kadir, 1983. *Pokok-pokok Hukum Pertanggung-gungan. Cet.2*, Bandung : Alumni, 1983.
- Nasution, Anwar *Pokok-pokok Pikiran Tentang Pembinaan dan Pengawasan Perbankan Dalam Rangka Pemantapan Kepercayaan Masyarakat Terhadap Industri Perbankan*, Seminar Pertanggung Jawaban Bank Terhadap Nasabah, Jakarta: BPHN-DEPKH, 1997.
- Nugroho, Heru, 1997. *Pendayagunaan Institusi-institusi Mediasi Dalam Rangka Penggalangan Dana Untuk Usaha Kecil*, Dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia, Akatiga: Bandung.
- Patrik, Purwakhid, 1993. *Segi-segi Keperdataan Masalah Kredit Macet*, Makalah Dies Natalis ke 29 Universitas Muhammadiyah Magelang.
- Prawirokusumo, Soeharto, 1995. *Peranan BUMN dalam Pembinaan Koperasi dan Usaha Kecil*, BPHN: Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1983 . *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni.
- , 1986. *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa.
- , 1980. *Hukum Masyarakat dan Pembangunan* Bandung: Alumni.
- Rajaguguk, Erman, 1988. *Transaksi Berjaminan dalam Berbagai Putusan Pengadilan di Indonesia*, dalam Seri Dasar Hukum Ekonomi 4, Jakarta: Elips.
- Sadoko, Isono, dkk. 1995. *Pengembangan Usaha Kecil Pemi hakan Setengah Hati*, Akatiga: Bandung.
- , 1997. *Kredit Bagi Usaha Kecil Pelayanan Apakah Yang Mereka Butuhkan*, Dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan dan replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia, Akatiga: Bandung.

- Salam, Abdul, 1997. *Peluang Kredit Untuk Usaha Kecil, Dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia*, Akatiga: Bandung.
- Sastrosoehardjo, Soehardjo, 1991 *Hukum Administrasi Negara, Pokok-pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia. Bagian 1.*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- , tanpa tahun. *Public Policy*, Excerpts from "Understanding Public Policy", by: Thomas R. Dye, tanpa penerbit.
- Sihombing, JM, 1995 *Pola Kerjasama Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil, BUMN dan Swasta*, Makalah Seminar Hukum Tentang Aspek-aspek Hukum Dalam Kerjasama Badan Usaha Koperasi, BUMN dan Swasta, BPHN, Jakarta: BPHN.
- Simanjuntak Emmy Pangaribuan. 1997. *Perlindungan Hukum Yang Diberikan Oleh Bank Terhadap Keamanan Simpanan Dana Nasabah*, Seminar Pertanggung Jawaban Bank Terhadap Nasabah, Jakarta: BPHN-DEPKEH.
- Sinungan, Muchdarsyah, 1987. *Dasar-dasar dan Tehnik Mengenai Kredit*, Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Sjahdeini Sutan Remy, 1993. *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia. Cet.1*, Jakarta : Institut Bankir Indonesia, 1993.
- , 1993. *Perlindungan Bagi Nasabah Penyimpan Dana Pada Likuidasi Bank*. Beberapa permasalahan Hukum Pemikiran dan Penegakan, Badan Penerbit Universitas Muhammadiyah Jakarta.
- , 1997. *Jaminan Hukum Yang Diberikan Oleh Bank Terhadap Keamanan Simpanan Nasabah*. Seminar Pertanggung Jawaban Bank Terhadap Nasabah, BPHN-Depkeh, Jakarta.
- Sjaifudian, Hetifah, dkk. 1995. *Strategi dan Agenda Pengembangan Usaha Kecil*, Akatiga: Bandung.
- Soebagyo, Felix Oentoeng *Hubungan Hukum Antara Bank dan Nasabah Kitannya dengan Kedudukan Hukum Simpanan Dana Nasabah*, Seminar Pertanggung Jawaban Bank Terhadap Nasabah, Jakarta: BPHN-DEPKEH, 1997.
- Soekanto, Soerjono, 1980. *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*; Jakarta: Rajawali.
- , 1983. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan HUKUM*, CV. Rajawali: Jakarta.

- , 1985. *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya: Bandung.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soesiawan, Ulang Mangun, *Tantangan-tantangan Yang Dihadapi Koperasi, BUMN, dan BUMS dalam Era Globalisasi*, BPHN: Jakarta.
- Soetrisno, Loekman, *Pengembangan Program Kredit Pedesaan Melalui sistem Manajemen Dari Bawah*, Dalam *Kredit Pedesaan Di Indonesia*, BPFE: Yogyakarta.
- Soetrisno, Noer, 1995/1996. *Peranan Perbankan Sebagai Sumber Pembiayaan Usaha Golongan Ekonomi Lemah*, BPHN: Jakarta.
- , 1995. *Aspek-aspek Hukum Kerjasama Badan Usaha Koperasi, BUMN dan Badan Usaha Swasta*, Seminar BPHN: Jakarta.
- Subagyo, Pangestu, *Permodalan badan Kredit Pedesaan*, Dalam *Kredit Pedesaan Di Indonesia*, BPFE: Yogyakarta.
- Subardjo, *Kelembagaan dalam Pengembangan Badan Kredit Pedesaan*, Dalam *Kredit Pedesaan Di Indonesia*, BPFE: Yogyakarta.
- Subekti, R , 1976. *Hukum Perjanjian*. Cet.4, Jakarta : Intermasa.
- , 1976. *Aspek-aspek Hukum Perikatan Nasional*. Bandung : Alumni.
- Suharto, Pandu, *Sejarah Bank Perkreditan Rakyat*, Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia: Jakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan, 1997. *Pelayanan Kredit Untuk Lapisan Bawah*, Dalam *Diskusi Ahli Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia*, Akatiga: Bandung.
- , *Pengelolaan Dalam Pengembangan Badan Kredit Pedesaan*, Dalam *Kredit Pedesaan Di Indonesia*, BPFE: Yogyakarta.
- Sundari, Arie, 1997. *Hubungan Hukum Antara Bank Dan Nasabah Dalam Kaitannya Dengan Kedudukan Hukum Simpanan Dana Nasabah*, Seminar Pertanggung Jawaban Bank Terhadap Nasabah, Jakarta : BPHN-Depkeh, 1997.

- Supriyanto, Jantje Bambang, 1997. *Micro Banking Untuk Micro Entrepreneurs*, Dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil, Akatiga Bandung.
- Surat keputusan Menteri Keuangan No. 1232/KMK/1989 *Tentang Pedoman Pembinaan Pengusaha Ekonomi Lemah dan Koperasi Melalui Badan Usaha Milik Negara.*
- Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 30/4/Kep/Dir/BI 4 April 1997 *Tentang Pemberian Kredit Usaha Kecil*
- Surat Edaran Bank Indonesia No. 30/1/UK *Tentang Pemberian Kredit Usaha Kecil*
- Surat Keputusan Bersama Dirjen Pembinaan BUMN Departemen Keuangan dan Dirjen pembinaan Pengusaha Kecil Departemen Keuangan dan Dirjen Pembinaan Pengusaha Kecil Departemen Koperasi dan Pembinaan Usaha Kecil No. Kep 1515/BU/1994-02/SKB/PPK/X/1994 *Tentang Pedoman Pelaksanaan Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi melalui Pemanfaatan Dana Dari Bagian Laba BUMN.*
- Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 316/ KMK. 016/ 1994 *Tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana Dari Bagian Laba Badan Usaha Milik Negara.*
- Sutrisno, Noer. 1995. *Peranan Perbankan Sebagai Sumber Pembiayaan Usaha Golongan Ekonomi Lemah dan Koperasi* Jakarta: BPHN Departemen Kehakiman.
- Suyatno, Thomas dkk. 1988 . *Kelembagaan Perbankan.* Cet.1, Jakarta : STIE Perbanas - Gramedia.
- 1990. *Dasar-dasar Perkreditan,* Gramedia: Jakarta.
- Swasono, Sri Edi,1991. *Bukan Rakyat Untuk Pembangunan,* Gema Pribumi Pengusaha Indonesia, No. 5 Tahun 1991.
- Syahdeini,Sutan Remy, 1993 . *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia.* Cet.1, Jakarta : Institut Bankir Indonesia.
- , 1993. *Perlindungan Bagi Nasabah Penyimpan Dana Pada Likuidasi Bank.* Beberapa permasalahan Hukum Pemikiran dan Penegakan, Badan Penerbit Universitas Muhammadiyah Jakarta.

- , 1998. *Hak Utama Nasabah Kreditur Bank*, dalam Seri Hukum Ekonomi 4 Hukum Jaminan, Jakarta: Elips.
- , 1998. *Pendaftaran Agunan dan Hak Tanggungan*, dalam Seri Dasar Hukum Ekonomi 4, Hukum Jaminan Indonesia, Jakarta: Proyek Elips.
- , 1998. *Penegakkan Hukum dari Transaksi Berjaminan: Proses Litigasi dan Eksekusi Jaminannya*, dalam Seri Dasar Hukum Ekonomi 4, Hukum Jaminan Indonesia, Jakarta: Proyek Elips.
- Tambunan, Mangara dan Harry Saldadyo, 1997. *Perkreditan dan Usaha Kecil: Dinamika Permintaan*, dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil, Bandung: Akatiga.
- Thain, G. Gerald, 1998. *Dasar-dasar Hukum Transaksi Jaminan*, dalam Seri Dasar Hukum Ekonomi 4, Hukum Jaminan Indonesia, Jakarta: Proyek Elips.
- Tim Ikopin, 1995. *Tantangan-tantangan Yang Dihadapi Koperasi, BUMN dan BUMS dalam Era Globalisasi*, Seminar Aspek-aspek Hukum Dalam Kerjasama Badan Usaha Koperasi, BUMN, dan Badan Usaha Swasta, BPHN: Jakarta.
- Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 *Tentang Usaha Kecil*
- Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 *Tentang UU Pokok Perbankan*.
- Undang-Undang Perbankan No. 7 Tahun 1992.
- Undang-undang Perbankan No. 10 Tahun 1998.
- Wibisono, Christanto., 1997. *Tradisi Likuidasi Dan Kepailitan Dalam Hukum RI*, Seminar Pertanggung Jawaban Bank Terhadap Nasabah, Jakarta: BPHN-DEPKEH, 1997.
- Wie, Thee Kian, 1997. *Model-model Finansial Untuk Industri Kecil Ditinjau dari Sisi Permintaan*, dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia, Akatiga: Bandung.
- Widjanarto. *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 1991.
- Zainuddin, M. 1997. *Memberdayakan Ekonomi Rakyat Refleksi dan Replikasi Model-model Finansial Untuk Usaha Kecil, Tinjauan dari Sisi Penawaran*, Dalam Diskusi Ahli Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia, Akatiga: Bandung.