



**KAJIAN PENJAMINAN PEMERINTAH KREDIT MODAL
KERJA UMKM DAN KORPORASI**

Tim Peneliti:

Wawan Wardiana
Tri Gamarefa
Wahyu Dewantara Susilo
Timotius Hendrik Partohap
Dicky Ade Alfarisi
Adryan Kusumawardhana
Ganther Rizki Ariotejo
Bekti Ayu Selawati
Arrum Retnosari

Diterbitkan oleh:

Komisi Pemberantasan Korupsi
Cetakan Pertama, Desember 2020

KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

Jln. Kuningan Persada Kav. 4

Jakarta Selatan 12950

Telp. 021-2557-8300

www.kpk.go.id

LEMBAR PERNYATAAN/DISCLAIMER

KAJIAN PENJAMINAN PEMERINTAH KREDIT MODAL KERJA UMKM DAN KORPORASI

PERNYATAAN

Laporan hasil kajian ini merupakan produk Direktorat Penelitian dan Pengembangan - Kedeputian Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK dan instansi terkait. Dilarang menggandakan dan mengedarkan laporan ini tanpa izin KPK.

	Kasatgas

Salinan	
---------	--

DAFTAR ISI

LEMBAR PERNYATAAN/DISCLAIMER	I
DAFTAR ISI	II
DAFTAR TABEL	IV
DAFTAR GAMBAR	V
DAFTAR ISTILAH	VI
KATA PENGANTAR	VII
RINGKASAN EKSEKUTIF	VIII
EXECUTIVE SUMMARY	IX
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. LATAR BELAKANG	1
1.2. PERMASALAHAN PENELITIAN	3
1.3. TUJUAN	3
1.4. RUANG LINGKUP	3
1.5. METODOLOGI	3
1.6. JADWAL PELAKSANAAN KEGIATAN	5
BAB II GAMBARAN UMUM	6
2.1. PENJAMINAN	6
2.2. KREDIT	12
2.3. PENJAMINAN KREDIT UMKM	13
2.4. PENJAMINAN KREDIT MODAL KERJA KORPORASI	17
2.5. DATA PENGADUAN MASYARAKAT	22
BAB III PERMASALAHAN	24
3.1 CRA PMK71/2020	24
3.1.1 KEPATUHAN	24
3.1.1.1 RASIONALITAS BEBAN KEPATUHAN	24
3.1.1.2 KECUKUPAN SANKSI	26
3.1.1.3 PERLAKUAN ISTIMEWA	28
3.1.2 PELAKSANAAN	30
3.1.2.1 OBYEKTIFITAS DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN	30
3.1.2.2 TRANSPARANSI & AKUNTABILITAS DALAM PELIMPAHAN TUGAS ATAU WEWENANG	32
3.1.2.3 RISIKO SALAH ALOKASI ATAU PENYALAHGUNAAN BANTUAN PEMERINTAH	33
3.1.3 PROSES ADMINISTRASI	34
3.1.3.1 AKSESIBILITAS	34
3.1.3.2 KETERBUKAAN	35
3.1.3.3 PREDIKTABILITAS ATAU KEJELASAN DALAM PELAYANAN PUBLIK	36
3.1.4 KONTROL KORUPSI	37
3.1.4.1 POTENSI KONFLIK KEPENTINGAN	37
3.1.4.2 KEHANDALAN MEKANISME ANTI-KORUPSI	38
3.2 CRA PMK 98/2020	39
3.2.1 KEPATUHAN	39
3.2.1.1 RASIONALITAS BEBAN KEPATUHAN	39
3.2.1.2 KECUKUPAN SANKSI	41
3.2.1.3 PERLAKUAN ISTIMEWA	42
3.2.2 PELAKSANAAN	45
3.2.2.1 OBYEKTIFITAS DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN	45

3.2.2.2	TRANSPARANSI & AKUNTABILITAS DALAM PELIMPAHAN TUGAS ATAU WEWENANG.....	47
3.2.2.3	RISIKO SALAH ALOKASI ATAU PENYALAHGUNAAN BANTUAN PEMERINTAH	48
3.2.3	PROSES ADMINISTRASI	49
3.2.3.1	AKSESIBILITAS	50
3.2.3.2	KETERBUKAAN.....	50
3.2.3.3	PREDIKTABILITAS ATAU KEJELASAN DALAM PELAYANAN PUBLIK	52
3.2.4	KONTROL KORUPSI	53
3.2.4.1	POTENSI KONFLIK KEPENTINGAN.	53
3.2.4.2	KEHANDALAN MEKANISME ANTI-KORUPSI	54
BAB VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI		55
4.1.	KESIMPULAN	55
DAFTAR PUSTAKA.....		56

DAFTAR TABEL

TABEL 1.1 CORRUPTION RISK ASSESSMENT	4
TABEL 1.2 JADWAL PELAKSANAAN KAJIAN	5
TABEL 2.1 DATA PENGADUAN MASYARAKAT	23

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 2.1 MEKANISME PENJAMINAN TIDAK LANGSUNG	8
GAMBAR 2.2 MEKANISME PENJAMINAN LANGSUNG	9

DAFTAR ISTILAH

ACRC	<i>Anti-Corruption and Civil Rights Commission</i>
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASKRINDO	PT Asuransi Kredit Indonesia
CAC	<i>Conditional Automatic Coverage</i>
CBC	<i>Case by Case</i>
Covid -19	<i>Corona virus disease-2019</i>
CRA	<i>Corruption Risk Assessment</i>
IJP	Imbal Jasa Penjaminan
JAMKRINDO	PT Jaminan Kredit Indonesia
KPA	Kuasa Pengguna Anggaran
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
LPEI	Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia
NPL	<i>Non Performing Loan</i>
OJK	Otoritas Jasa Keuangan
PEN	Pemulihan Ekonomi Nasional
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
POJK	Peraturan Otoritas Jasa Keuangan
PT PII	PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia
RIU	PT Reasuransi Indonesia Utama
SLA	Service Level Agreement
SP3	surat prinsip persetujuan penjaminan
UMKM	Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
UMKMK	usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi
WHO	<i>World Health Organization</i>

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya dengan rahmat-Nya “Kajian Penjaminan Kredit Modal Kerja UMKM dan Korporasi” ini dapat diselesaikan. Kegiatan kajian ini merupakan hasil kerjasama antara Kementerian Keuangan, Lembaga Penjaminan, Perbankan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Kajian ini disusun dengan cara melakukan penelitian pada proses subsidi pemerintah terhadap imbal jasa penjaminan pemerintah yang terkait dengan Program Penyelamatan Ekonomi Nasional, yang bertujuan untuk mengidentifikasi area-area yang masih berpotensi korupsi serta memberikan rekomendasi perbaikan. Hasil dari kajian diharapkan dapat mendukung Kementerian Keuangan yang sedang melaksanakan program Penyelamatan Ekonomi Nasional sehingga dapat berjalan secara akuntabel.

Tidak lupa kami sampaikan rasa terima kasih kepada Kementerian Keuangan, PT Askrindo, PT Jamkrindo, LPEI, Himbara, dan Deputi Bidang Pencegahan KPK, yang telah memberikan banyak bimbingan serta masukan yang bermanfaat dalam penyelenggaraan kajian ini.

Kami menyadari bahwa laporan ini masih memiliki banyak kekurangan, sehingga kami mengharapkan saran serta masukan demi kualitas kajian yang lebih baik. Akhir kata, kami berharap agar kajian ini bisa memberikan banyak manfaat demi terciptanya penyelenggaraan program yang bersih dari korupsi.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Tidak bisa dipungkiri bahwa dampak dari pandemik covid-19 tidak hanya menyerang dari sisi kesehatan dengan meningkatkan angka mortalitas, namun juga menyerang pada aspek lain seperti pada kehidupan sosial dan aktivitas ekonomi. Aktivitas bisnis yang terganggu akibat dari Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) mengakibatkan menurunnya produktivitas Pelaku Usaha baik Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) maupun Korporasi Padat Karya terutama pada sektor terdampak, memaksa sebagian besar pelaku usaha tersebut gulung tikar dan menutup usahanya.

Untuk menghindari semakin besarnya perlambatan ekonomi dan finansial, Pemerintah mengeluarkan paket kebijakan melalui program Penyelamatan Ekonomi Nasional (PEN) dengan memberikan subsidi Penjaminan kredit modal kerja kepada pelaku usaha baik pada sektor UMKM maupun Korporasi Padat Karya. Kebijakan ini dimulai dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penjaminan Pemerintah Melalui Badan Usaha Penjaminan Kredit Modal Kerja UMKM dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penjaminan Pemerintah untuk Pelaku Usaha Korporasi sebagai turunan dari Peraturan di atasnya. Tindak lanjut dari Peraturan tersebut adalah ditunjuknya PT Jaminan Kredit Indonesia (Jamkrindo) dan PT Asuransi Kredit Indonesia (Askindo) sebagai Badan Usaha Penjaminan kredit modal kerja untuk sektor UMKM dan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) dan PT Pembiayaan Infrastruktur Indonesia (PT PII) sebagai Badan Usaha Penjaminan kredit modal kerja untuk sektor Korporasi padat karya.

Harapan dari diterbitkannya Peraturan tersebut adalah Perbankan dapat terstimulus untuk tetap menyalurkan kredit modal kerja dengan adanya Penjaminan yang dilakukan oleh Pemerintah melalui Badan Usaha Penjaminan yang ditunjuk, disisi lain Pelaku usaha UMKM dan Korporasi Padat Karya dapat terus melanjutkan bahkan mengembangkan usahanya ditengah pendemik covid-19.

Dari hasil analisis terhadap regulasi Penjaminan, terlihat bahwa belum ditemukan permasalahan yang berarti sehingga memiliki celah atau risiko yang dapat berpotensi/berujung ke penyimpangan (*fraud*). Regulasi terkait penjaminan telah mengatur mekanisme, kriteria terjamin, penerima jaminan, pembayaran IJP dan telah didefinisikan dengan jelas dan tidak menimbulkan perbedaan penafsiran antara Penjamin dan penerima jaminan. Begitu pula dengan aspek lainnya seperti aspek transparansi, akuntabilitas dan prosedur administratif yang sudah diatur didalam program penjaminan. Tata kelola (*governance*) kebijakan terkait dengan mekanisme perencanaan, penyaluran, monitoring, evaluasi dan pengawasan didalam regulasi sudah mempertimbangan risiko fraud termasuk korupsi dalam pengembangannya sehingga diharapkan dapat meminimalkan risiko korupsi. Untuk memastikan ketepatan penyaluran subsidi Imbal Jasa Penjaminan, Kementerian Keuangan perlu melakukan monitoring, evaluasi dan audit agar penyaluran subsidi sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dan anggaran subsidi dapat digunakan dengan maksimal.

EXECUTIVE SUMMARY

There is no denying that the impact of the Covid-19 pandemic does not only attack from the health side by increasing the mortality rate, but also attacks other aspects such as social-life and economic activities. Disrupted business activities due to Large-Scale Social Restrictions (PSBB) resulted in decreased productivity of Business Actors, both micro, small and medium-sized businesses (MSMEs) and Labor-Intensive Corporations, especially in the most severely impacted sectors, forcing most of these business actors to go out of business.

Avoiding wider economic and financial slow-down, the Government issued a policy package through the National Economic Recovery Program or Penyelamatan Ekonomi Nasional (PEN) by providing working capital credit guarantee subsidies to business actors both in the MSMEs and Labor-intensive Corporations sectors. This policy begins with the issuance of Minister of Finance Regulation Number 71 of 2020, appointed state-owned insurance providers to provide guarantees for banks providing working capital loans for MSMEs and Minister of Finance Regulation Number 98 of 2020 to establish a government-guarantee scheme for working capital loans extended by the banking sector to large-scale businesses as derivatives of the higher Regulations. Following-up this regulation, PT Jaminan Kredit Indonesia (Jamkrindo) and PT Asuransi Kredit Indonesia (Askrindo) were appointed as working capital credit guarantee business entities for the MSMEs sector and Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) and PT Pembiayaan Infrastruktur Indonesia (PT PII) were appointed as business entity Guarantee of working capital credit for Labor-intensive Corporations sector.

With the issuance of these regulations, banks are expected to be stimulated to continue channeling their working capital loans with the existence of guarantees carried out by the Government through the appointed Guarantee Business Entity. On the other hand, MSMEs and Labor-intensive Corporations can continue and even develop their business amid the Covid-19 pandemic.

Based on the analysis of the corruption risk assessment, there are no significant problems that have been found so that they have risks which could potentially lead to fraud or corruption. Regulations have set the mechanism, guaranteed criteria, guaranteed-recipient, guarantee tariff and have been clearly defined and does not cause any difference in interpretation between guarantor and the lender. As with other criteria such as transparency, accountability dan administrative procedure, all the items have been regulated in the guarantee program. The governance policies related to planning, execution, monitoring, evaluation and supervision mechanism in the regulations have considered risk of fraud or corruption. Ministry of finance needs to carry out monitoring, evaluation and auditing to ensure the accuracy of the distribution of subsidies according to the criteria so that the subsidy budget can be used optimally.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Pandemik *Corona virus disease-2019* (COVID-19) pertama kali diwartakan kepada *World Health Organization* (WHO) oleh otoritas Republik Rakyat Tiongkok pada Desember 2019. Dalam waktu kurang lebih 6 bulan, COVID-19 telah menyebar ke lebih dari 215 negara dan wilayah, dengan lebih dari 13 juta kasus dan lebih dari 571 ribu kematian (per 13 Juli 2020)¹. Kecepatan penyebaran dan karakter penyakit yang belum diketahui ini kemudian memicu kepanikan global dan membawa implikasi besar pada setiap sisi kehidupan. Disrupsi perekonomian dirasakan di berbagai negara. Beberapa sumber mewaspadaai disrupsi ekonomi ini dapat mengarah kepada resesi ekonomi global era baru. Salah satu penyebab yang dikemukakan adalah besarnya faktor ketidakpastian dampak pandemik sehingga menyulitkan para pembuat kebijakan untuk merumuskan respons kebijakan yang tepat.

Berbeda dari resesi sebelumnya, pandemik COVID-19 memberikan guncangan kuat baik pada sisi permintaan (*demand*) maupun penawaran (*supply*) sebagai konsekuensi dari upaya menekan penyebaran penyakit. Efek yang terbesar pada kegiatan ekonomi terjadi karena upaya untuk menahan penyebaran penyakit melalui Pembatasan Sosial Berskala Besar yang menyebabkan penurunan kegiatan konsumsi, produksi, dan aktivitas tenaga kerja. Selain itu, perusahaan berpotensi tidak dapat memperoleh bahan baku yang dibutuhkan karena terdapat pembatasan aktivitas antar wilayah, baik domestik maupun internasional. Hal-hat tersebut menyebabkan terjadinya penurunan kinerja perekonomian Indonesia, ekspor-impor berkontraksi dan investasi terhambat. Dari sisi perusahaan berdampak pada berkurangnya pendapatan perusahaan sehingga dapat menyebabkan terjadinya pemutusan hubungan kerja secara masif dan gagal bayar pada pinjaman Perbankan.

Dalam merespons kondisi kegentingan dan ancaman krisis sebagai dampak pandemik, Pemerintah menetapkan kebijakan luar biasa (*extraordinary*) melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan sebagai respons cepat kebijakan terhadap dampak COVID-19 yang kemudian ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 telah mengamatkan upaya pemulihan ekonomi melalui Program Pemulihan Ekonomi Nasional dan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 dan direvisi dengan Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2020.

Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) merupakan bentuk respons kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah dalam upaya untuk menjaga dan mencegah aktivitas usaha dari pemburukan lebih lanjut, mengurangi semakin banyaknya pemutusan hubungan kerja dengan merestrukturisasi kredit, memberikan Penjaminan kredit, bagi debitur yang terdampak, untuk mempercepat pemulihan ekonomi nasional, serta untuk mendukung kebijakan keuangan negara. Program Pemulihan Ekonomi Nasional bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para pelaku usaha termasuk kelompok usaha mikro, kecil, dan menengah, dalam menjalankan

¹ <https://www.worldometers.info/coronavirus/> diakses pada 13 Juli 2020

usahanya. Pelaksanaan Program PEN diharapkan dapat meminimalkan terjadinya pemutusan hubungan kerja oleh dunia usaha karena dampak pandemik COVID-19. Dalam skema Pemulihan Ekonomi Nasional, terdapat 5 (lima) kegiatan/ modalitas yang dapat dilakukan oleh Pemerintah, yaitu: (1) Penempatan Dana, (2) Penyertaan Modal Negara, (3) Investasi Pemerintah, (4) Penjaminan, dan (5) Belanja Negara.

Selain berdampak terhadap perekonomian, Pandemi Covid-19 juga dapat berdampak kepada stabilitas sistem keuangan. Untuk mencegah hal tersebut Otoritas Jasa Keuangan memberikan stimulus relaksasi atas restrukturisasi kredit kepada debitur yang terdampak penyebaran Covid-19 baik perorangan, UMKM, maupun korporasi. Kredit yang direstrukturisasi ditetapkan berkualitas lancar sampai dengan 31 maret 2021. Hingga Agustus 2020, perbankan telah melakukan restrukturisasi kredit senilai total 857 triliun, dengan jumlah nasabah mencapai 7,18 juta orang. Dari jumlah tersebut, restrukturisasi kredit perbankan untuk pelaku usaha mikro, kecil dan menengah adalah sebesar Rp 354,26 triliun dengan jumlah debitur 5,67 juta. Sementara kredit non - UMKM yang telah direstrukturisasi sebesar Rp502,74 triliun dengan jumlah debitur 1,4 juta orang². Dengan besarnya risiko kredit yang dihadapi menyebabkan perbankan lebih hati-hati didalam menyalurkan kredit.

Untuk mengurangi risiko kredit dan mendorong penyaluran kredit oleh Perbankan, Kementerian Keuangan meluncurkan penjaminan kredit UMKM dan Korporasi Padat Karya yang terdampak pandemik covid-19. Skema penjaminan kredit modal kerja UMKM telah diatur melalui PMK 71/2020, dan ditindaklanjuti penugasan PT Jamkrindo dan PT Askrindo sebagai penjamin, untuk pinjaman UMKM dengan plafon pinjaman sampai Rp10 miliar. Penjaminan Kredit UMKM, penerimanya dapat berbentuk usaha perseorangan, koperasi, ataupun badan usaha. Pelaku usaha tidak masuk dalam daftar hitam nasional dan juga harus memiliki *performing loan* lancar dengan kolektibilitas 1 atau kolektibilitas 2.

Sedangkan penjaminan kredit modal kerja korporasi diatur melalui PMK 98 tahun 2020 ditujukan kepada pelaku usaha korporasi yang memiliki usaha berorientasi ekspor dan/atau padat karya yang memiliki minimal 300 karyawan. Pelaku usaha korporasi yang dijamin tidak termasuk kategori BUMN dan UMKM, dan tidak termasuk dalam daftar kasus hukum dan/atau tuntutan kepailitan serta memiliki *performing loan* lancar sebelum terjadinya pandemik Covid-19. Besaran tambahan kredit modal kerja yang dijamin bernilai antara Rp10 miliar sampai dengan Rp1 triliun. Dalam skema penjaminan kredit modal kerja korporasi, porsi penjaminan sebesar 60 persen dari kredit, namun untuk sektor-sektor prioritas porsi yang dijamin sampai dengan 80 persen dari kredit. Sektor prioritas tersebut antara lain:

- a. Pariwisata (hotel dan restoran);
- b. Otomotif;
- c. TPT dan alas kaki;
- d. Elektronik;
- e. Kayu olahan, furnitur, dan produk kertas; serta
- f. Sektor usaha lainnya yang memenuhi kriteria terdampak Covid-19 sangat berat, padat karya dan/atau memiliki dampak multiplier tinggi serta mendukung pertumbuhan ekonomi di masa depan.

Program PEN disusun secara cepat untuk merespons dampak pandemik dan memitigasi krisis. Hal tersebut dapat menimbulkan celah risiko korupsi pada peraturan yang disusun. Mekanisme

² <https://bisnis.tempo.co/read/1381993/ojk-perbankan-sudah-restrukturisasi-kredit-senilai-rp-857-t> diakses pada 3 september 2020.

pengecehan korupsi harus menjadi bagian dari pelaksanaan program penjaminan kredit UMKM dan Kredit Modal Kerja Korporasi. Selain itu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memperkuat komitmen pengawasan dalam penggunaan anggaran dalam penanganan COVID-19 dengan melakukan kajian dalam rangka monitoring penanganan COVID-19 sebagai salah satu upaya nyata pencegahan Tindak Pidana Korupsi (TPK). Langkah ini adalah respons KPK terhadap arahan Presiden RI agar KPK turut mengawasi proses percepatan penanganan COVID-19. Kajian ini diharapkan dapat memberikan saran dan rekomendasi yang dapat membantu meningkatkan tata kelola pelaksanaan kebijakan.

1.2. PERMASALAHAN PENELITIAN

Kajian Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam program Penjaminan Kredit UMKM dan Kredit Modal Kerja Korporasi menjawab pertanyaan dan persoalan berikut:

- a) Apakah regulasi kebijakan penjaminan yang ada memiliki celah atau risiko/potensi korupsi?
- b) Apakah tata kelola (*governance*) kebijakan terkait mekanisme perencanaan/ persiapan, pelaksanaan/penyaluran hingga pengawasannya sudah mencukupi untuk memitigasi risiko *fraud* termasuk korupsi?

1.3. TUJUAN

Tujuan dari kajian Program Pemulihan Ekonomi Nasional Program Penjaminan Kredit UMKM dan Modal Kerja Korporasi adalah untuk memetakan titik rawan korupsi dari kebijakan penjaminan kredit UMKM dan Kredit Modal Kerja Korporasi kemudian memberikan rekomendasi untuk perbaikannya. Diharapkan dengan melakukan kajian ini KPK dapat membantu memonitor dan mengawal alokasi keuangan negara Program Pemulihan Ekonomi Nasional sehingga kebijakan penjaminan kredit UMKM dan Kredit Modal Kerja Korporasi digunakan sesuai ketentuan secara efektif dan efisien tanpa korupsi.

Adapun penerima manfaat dari kajian ini adalah Kementerian Keuangan, Kementerian Koperasi dan UMKM, Kementerian BUMN, Kementerian Koordinator Perekonomian, Otoritas Jasa Keuangan, UMKM Indonesia, perbankan Indonesia, Perusahaan Penjaminan dan pemangku kepentingan di sektor perbankan dan pelaku usaha.

1.4. RUANG LINGKUP

Ruang lingkup kajian adalah mekanisme pemberian subsidi imbal jasa penjaminan kredit modal kerja UMKM dan Korporasi.

1.5. METODOLOGI

Kegiatan kajian ini melakukan analisis terhadap pengelolaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional terkait Program Penjaminan Kredit UMKM dan Kredit Modal Kerja Korporasi. Metode *Corruption Risk Assessment* (CRA) digunakan untuk menganalisis regulasi terkait. Instrumen pencegahan korupsi yang diadopsi dari ACRC (*Anti-Corruption and Civil Rights Commission*) atau Komisi Anti Korupsi dan Hak Sipil Korea Selatan. CRA dapat menjadi alat yang secara sistematis menganalisis dan menilai faktor-faktor penyebab korupsi dalam undang-undang atau peraturan yang telah ada atau masih dalam bentuk rancangan (*draft*).

Instansi yang akan menjadi objek kajian adalah Kementerian Keuangan (Kemenkeu) sebagai pembuat kebijakan dengan beberapa pemangku kepentingan seperti Perbankan dan Perusahaan Penjaminan.

Pemenuhan data primer didapatkan melalui observasi lapangan, pengumpulan dokumen, dan wawancara dengan pihak terkait. Data sekunder didapatkan melalui sumber pendukung seperti *database* dan situs institusi terkait.

Tabel 1.1 Corruption Risk Assessment

Area Penilaian	Kriteria	Penjelasan dari Kriteria
Kepatuhan	Rasionalitas biaya kepatuhan	Untuk menentukan apakah biaya kepatuhan (misal, biaya atau pengorbanan yang dikenakan kepada perusahaan publik, atau organisasi untuk mematuhi kewajiban yang dinyatakan dalam peraturan) ditetapkan dalam peraturan dan regulasi yang rasional
	Kecukupan regulasi untuk mendisiplinkan	Untuk menentukan apakah materi dan tingkat dari sanksi yang diterapkan terhadap pelanggaran dari peraturan memadai
	Risiko Pemberian Peraturan Istimewa	Untuk menentukan apakah perlakuan istimewa atau manfaat yang diberikan untuk perusahaan spesifik, organisasi, atau orang ketika menegakkan peraturan.
Pelaksanaan	Objektif dan konkret dari dasar pengambilan keputusan	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk menentukan apakah regulasi untuk kekuatan diskresi (misal peraturan yang menetapkan: siapa yang berwenang untuk menjalankan kekuasaan; ruang lingkup kewenangan, standar dan prosedur untuk menjalankan kekuasaan, dan lain sebagainya) dinyatakan secara jelas, terbatas, konkret dan objektif; • Untuk menentukan apakah mekanisme kontrol yang ditempatkan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan diskresi yang berlebihan.
	Transparansi dan akuntabilitas dari kepercayaan/mengawasi	<p>Untuk menentukan apakah kondisi mempercayai/mengawasi, ruang lingkup dan batasan, dana mekanisme seleksi dan lain sebagainya, dinyatakan secara jelas, terbatas, konkret dan objektif.</p> <p>Untuk menentukan apakah manajemen/mekanisme monitoring untuk mengamankan akuntabilitas dari kepercayaan dan pengawasan sudah ada</p>
	Risiko dari salah alokasi atau penyalahgunaan dukungan pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk menentukan apakah ada dukungan finansial yang tumpang tindih; • Untuk menentukan apakah ada pemborosan anggaran akibat tidak adanya standar dari bantuan finansial; • Untuk menentukan apakah manajemen/mekanisme monitoring telah ada untuk mencegah pemborosan anggaran.
Prosedur Administrasi	aksesibilitas	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk menentukan apakah peluang yang sama diberikan kepada <i>stakeholders</i> (termasuk publik, perusahaan, dan organisasi) untuk berpartisipasi dalam prosedur administrasi (misal pembuatan kebijakan dan keberatan); • Untuk memeriksa apakah <i>stakeholders</i> diwakili secara memadai dalam pengumpulan opini.
	keterbukaan	Untuk menentukan apakah informasi atau proses administrasi (misal dokumen yang dibutuhkan, prosedur penanganan dan lain sebagainya) disampaikan secara memadai kepada <i>stakeholders</i> dan masyarakat
	Kejelasan dari pemberian pelayanan publik dan proses administratif	Untuk menentukan apakah pemohon sipil dapat dengan mudah memahami prosedur administrasi dan mengantisipasi bahan atau persiapan apa yang dibutuhkan untuk menerima layanan administrasi
Kontrol terhadap Korupsi	Risiko konflik kepentingan	Untuk menentukan apakah ada standar, prosedur, atau mekanisme pasca-kontrol untuk mencegah situasi konflik kepentingan (misal kepentingan pribadi menimpa proses administrasi)
	Kebutuhan untuk memastikan mekanisme antikorupsi	Untuk menentukan apakah pembentukan korupsi mekanisme kontrol atau penerapan anti korupsi hukum diperlukan untuk mencegah risiko korupsi yang dihasilkan dari penegakan tagihan, hukum dan peraturan

1.6. JADWAL PELAKSANAAN KEGIATAN

Pelaksanaan kegiatan kajian dilaksanakan di tahun 2020 dengan uraian kegiatan sebagai berikut:

Tabel 1.2 Jadwal Pelaksanaan Kajian

No	Aktivitas	Waktu Pelaksanaan
1	Studi Pendahuluan	Juli Agustus
	a. Penyusunan Kerangka Acuan Kajian (KAK)	Juli- Agustus
	b. Pengumpulan data awal (studi literatur, diskusi pakar)	Agustus
2	Kick off Meeting	-
3	Pengumpulan data	Agustus-Oktober
6	Penyusunan laporan kajian	Oktober - Oktober
7	Paparan Internal	November

BAB II

GAMBARAN UMUM

2.1. PENJAMINAN

Berdasarkan Undang-Undang No 1 tahun 2016, Penjaminan didefinisikan sebagai kegiatan pemberian jaminan oleh Penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial Terjamin kepada Penerima Jaminan. Usaha penjaminan bertujuan untuk menunjang kebijakan pemerintah, terutama dalam rangka mendorong kemandirian usaha dan pemberdayaan dunia usaha, khususnya usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi (UMKMK) dalam perekonomian nasional. Meningkatkan akses bagi dunia usaha, khususnya UMKMK dan usaha prospektif lainnya kepada sumber pembiayaan.

UMKMK ini mempunyai peranan strategis dalam menggerakkan perekonomian negara jika dilihat dari serapan tenaga kerja, daya tahan terhadap guncangan ekonomi global, dan daya jangkau dalam menggerakkan perekonomian nasional. Namun, pada kenyataannya UMKMK menghadapi kendala keterbatasan modal, tidak mempunyai laporan keuangan yang baik, dan kesulitan mendapatkan permodalan. Terkait dengan permodalan, kendala yang dihadapi UMKMK salah satunya terkait kemampuan mengakses lembaga pembiayaan (*ability*). Hal tersebut, disebabkan oleh ketidakmampuan dalam menyediakan agunan dan ketiadaan administrasi yang baik terkait dengan kegiatan usahanya sehingga dinilai tidak *bankable*. Dengan adanya penjaminan, mengurangi risiko yang dihadapi oleh pemberi kredit/pembiayaan. Selain itu, usaha penjaminan juga bertujuan untuk Mendorong pertumbuhan pembiayaan dan terciptanya iklim usaha yang kondusif bagi peningkatan sektor ekonomi strategis. Meningkatkan kemampuan produksi nasional yang berdaya saing tinggi dan yang memiliki keunggulan untuk ekspor. Mendukung pertumbuhan perekonomian nasional, dan meningkatkan tingkat inklusivitas keuangan nasional.

Usaha penjaminan hanya dapat dilakukan oleh badan hukum yang mendapat izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan. Badan hukum tersebut dapat berbentuk perusahaan umum, perusahaan terbatas dan koperasi. Usaha Penjaminan meliputi penjaminan Kredit, Pembiayaan, atau Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah yang diberikan oleh lembaga keuangan, penjaminan pinjaman yang disalurkan oleh koperasi simpan pinjam atau koperasi yang mempunyai unit usaha simpan pinjam kepada anggotanya; dan penjaminan kredit dan/atau pinjaman program kemitraan yang disalurkan oleh badan usaha milik negara dalam rangka program kemitraan dan bina lingkungan. Kegiatan penjaminan melibatkan tiga pihak yaitu penerima jaminan yang merupakan lembaga keuangan atau di luar lembaga keuangan yang telah memberikan Kredit, Pembiayaan, Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah atau kontrak jasa kepada Terjamin. Terjamin yang merupakan pihak yang telah memperoleh kredit, pembiayaan. Penjamin yang merupakan pihak yang melakukan penjaminan. Dalam melakukan penjaminan penjamin mengeluarkan sertifikat penjaminan sebagai bukti persetujuan penjaminan dari perusahaan penjamin kepada penerima jaminan atas kewajiban finansial tersebut. Atas kegiatan tersebut penjamin berhak mendapatkan iuran jasa penjaminan (IJP). Lembaga penjaminan wajib menyelesaikan pengajuan klaim dari penerima jaminan yang telah memenuhi persyaratan dokumentasi dan penjaminannya sesuai dengan tata cara pengajuan dan penyelesaian klaim. Setelah memenuhi hak finansial penerima jaminan, penjamin memiliki hak tagih atas pemenuhan kewajiban finansial terjamin.

Dalam melakukan usaha, Perusahaan Penjaminan dan Perusahaan Penjaminan Syariah wajib melakukan mitigasi risiko dengan menjamin ulangan penjaminannya. Hal tersebut dilakukan untuk memenuhi kewajiban finansial perusahaan penjaminan dalam hal perusahaan penjaminan telah memenuhi kewajibannya kepada penerima jaminan atau perusahaan penjaminan tidak dapat memenuhi kewajibannya. Ketika penjaminan ulang tidak dapat diperoleh, mitigasi risiko perusahaan penjamin diperoleh dari perusahaan reasuransi.

Dalam praktik kegiatan penjaminan secara sederhana, terdapat dua metode/sistem dalam kegiatan penjaminan, yaitu penjaminan secara otomatis bersyarat (*Conditional Automatic Coverage* atau CAC) dan penjamin kasus per kasus (*Case By Case* atau CBC). CAC adalah sistem penjaminan yang dilakukan secara otomatis bersyarat yang diberikan oleh penjamin kepada penerima jaminan tanpa terlebih dahulu dilakukan analisa kelayakan oleh Penjamin, sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana tertuang dalam Perjanjian Kerja Sama Penjaminan (PKP). Penjaminan menggunakan metode CAC bukan berarti bahwa Penjamin serta merta memberikan penjaminannya dan tidak melakukan analisis terhadap usaha Terjamin. Dengan metode CAC, Penjamin dan Penerima Jaminan, terlebih dahulu menyepakati ketentuan dan persyaratan kredit serta penjaminannya, dimana hal ini merupakan kegiatan analisa kelayakan penjaminan.

Pada Penjaminan dengan pola CBC, maka program penjaminan dapat diajukan oleh bank maupun calon debitur secara individual. Namun sebelumnya oleh Penerima Jaminan, akan dilakukan analisis kelayakan kredit calon Terjamin. Apabila dinilai layak, maka Penerima Jaminan, mengajukan permohonan penjaminan kredit pada Perusahaan Penjamin. Apabila diterima oleh Perusahaan Penjamin, maka akan diterbitkan Surat Persetujuan Penjaminan dan atas penjaminan tersebut, maka Perusahaan Penjamin akan mendapatkan Imbal Jasa Penjaminan (IJP).

Berikut merupakan Prinsip penting yang berlaku dalam industri penjaminan di Indonesia:

- a. Kelayakan usaha, dimana penjaminan kredit diberikan apabila dua pihak (penjamin dan penerima jaminan) berpendapat bahwa usaha atau proyek yang diajukan penjaminannya adalah layak untuk dibiayai dan dijamin (*feasible but not bankable*);
- b. Pelengkap (*accessory*), dimana penjaminan kredit senantiasa merupakan perjanjian yang dikaitkan dengan perjanjian pokok yang berupa perjanjian kredit/akad pembiayaan;
- c. Pengganti Agunan (*collateral substitution*), dimana penjaminan kredit dapat berfungsi sebagai pengganti agunan/substitusi agunan, terutama apabila agunan/jaminan kebendaan yang disediakan calon terjamin belum memenuhi ketentuan pemberian kredit menurut penilaian penerima jaminan;
- d. *Risk sharing*, antara Penjaminan dengan Penerima Jaminan. Pada umumnya penjaminan kredit tidak untuk menangani seluruh nilai kredit melainkan sebagian risiko kredit;
- e. Pengambilalihan sementara risiko kredit macet, dimana apabila kredit yang dijamin belum lunas (saat jatuh tempo/pada saat kredit tersebut macet), maka penjamin akan menyelesaikan kewajiban Terjamin kepada Penerima Jaminan. Pengambilalihan sementara risiko kredit macet ini dilakukan dengan membayarkan sejumlah sisa kredit/baki debit atau kerugian Penerima Jaminan sehingga terhindar dari kredit bermasalah (*Non Performing Loan*);
- f. Hak Subrogasi, dimana sebagai konsekuensi prinsip pengambilalihan sementara risiko kredit macet (pembayaran klaim), maka penyelesaian sisa kredit/baki debit oleh Perusahaan Penjamin tidak secara otomatis menghilangkan kewajiban dari pihak terjamin atau debitur untuk melunasi kewajibannya.

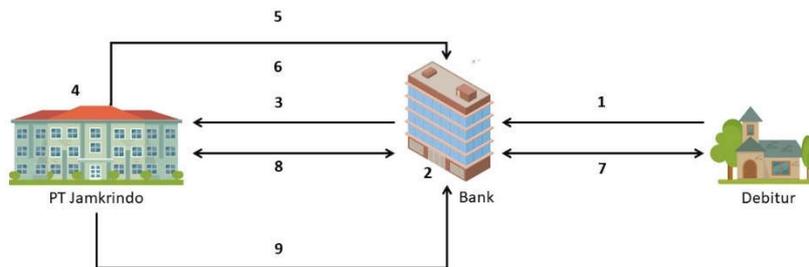
3.1.1. MEKANISME SISTEM PENJAMINAN.

Berikut ini penjelasan penerbitan Sertifikat Penjaminan (SP), yaitu mekanisme penjaminan tidak langsung dan mekanisme penjaminan langsung.

1. Mekanisme Penjaminan Tidak Langsung

Berlangsungnya mekanisme ini ditandai dengan pengajuan permintaan penjaminan kredit (atau pembiayaan fasilitas lainnya) dari calon Penerima Jaminan kepada Penjamin atas kredit yang diajukan oleh calon Terjamin. Dalam kegiatan Penjaminan Tidak Langsung, terdapat Perjanjian Kerjasama Penjaminan (PKP) antara Penjamin dengan Penerima Jaminan terlebih dahulu. PKP tersebut merupakan perjanjian yang mengikat antara pihak Penjamin dengan Penerima Jaminan, sebagai dasar pelaksanaan Penjaminan Kredit.

Dalam Mekanisme Penjaminan Tidak Langsung, skema penjaminan dapat diproses sebagai Penjaminan Otomatis Bersyarat (CAC) maupun Penjaminan Kasus per Kasus (CBC) sebagaimana ditunjukkan pada gambar xx dibawah ini:



Gambar 2.1 Mekanisme Penjaminan Tidak Langsung

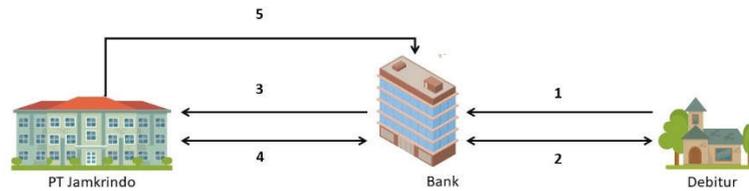
Sumber: Perum Jamkrindo (2020)

Penjelasan setiap langkah dalam mekanisme penjaminan tidak langsung adalah sebagai berikut:

- 1) Calon terjamin mengajukan permohonan kredit kepada penerima jaminan;
- 2) Penerima jaminan menilai kelayakan kredit terjamin;
- 3) Apabila layak maka penerima jaminan mengajukan permohonan penjaminan kredit kepada penjamin;
- 4) Penjamin melakukan analisa *Case by Case* (CBC) dan melakukan keputusan di terima atau di tolak penjaminannya;
- 5) Apabila ditolak maka penjamin akan menyampaikan surat penolakan kepada penerima jaminan;
- 6) Apabila diterima maka penjamin akan menyampaikan SP3 (surat prinsip persetujuan penjaminan) yang wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari penerima jaminan;
- 7) Penerima jaminan melakukan akad kredit dengan terjamin dan penerima jaminan membayar Imbal Jasa Penjaminan (IJP) kepada penjamin paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak pencairan kredit;
- 8) Penerima jaminan mengajukan permohonan penerbitan Sertifikat Penjaminan (SP) kepada penjamin dengan melampirkan:
 - a. Bukti pembayaran Imbal Jasa Penjaminan (IJP);
 - b. Copy perjanjian kredit /*cover-note* perjanjian kredit.
- 9) Penjamin menerbitkan Sertifikat Penjaminan (SP) atas pengajuan Penerima jaminan.

2. Mekanisme Penjaminan Langsung

Merupakan Penjaminan yang diberikan kepada Terjamin oleh Penjamin untuk mendapatkan jaminan untuk memenuhi kebutuhan kredit atau pembiayaan usaha tanpa terlebih dahulu melalui pihak Penerima Jaminan/Kreditur. Adapun mekanismenya adalah sebagai berikut:



Gambar 2.2 Mekanisme Penjaminan Langsung

Sumber: Perum Jamkrindo (2020)

Penjelasan setiap langkah dalam mekanisme penjaminan langsung adalah sebagai berikut:

- 1) Calon terjamin mengajukan permohonan kredit kepada penerima jaminan;
- 2) penerima jaminan menilai kelayakan kredit terjamin dan akad kredit;
- 3) penerima jaminan mengajukan Penjaminan secara tertulis kepada penjamin dengan melampirkan:
 - a. Daftar Terjamin;
 - b. Bukti pembayaran Imbal Jasa Penjaminan (IJP).
- 4) penjamin melakukan verifikasi pengajuan dan pembayaran Imbal Jasa Penjaminan (IJP);
- 5) penjamin melakukan penerbitan Sertifikat Penjaminan (SP) dan menyampaikan Sertifikat Penjaminan (SP) kepada penerima jaminan.

3.1.2. TAHAPAN PENJAMINAN

Kegiatan Penjaminan kredit baik penjaminan langsung maupun tidak langsung yang dilakukan melalui 4 (empat) tahapan yaitu tahapan analisa atau evaluasi kelayakan permohonan penjaminan, tahapan pengendalian kredit, tahapan pelayanan klaim penjaminan, dan tahapan penarikan subrogasi.

a. Tahapan Evaluasi Kelayakan Penjaminan Kredit

Tahapan evaluasi kelayakan permohonan penjaminan kredit dimulai sejak diterimanya permohonan penjaminan, pengembalian keputusan penjaminan dan penerbitan SP dari Penjaminan kepada Penerima Penjaminan.

Tujuan evaluasi kelayakan permohonan penjaminan kredit adalah:

1. Membuat kajian dan evaluasi atas kelayakan kredit yang akan dijamin baik dari segi operasional, pemasaran dan manajemen usaha maupun keuangannya;
2. Membuat dan menyiapkan laporan hasil evaluasi kelayakan kredit dalam bentuk *scoring* dan atau uraian singkat (*executive summary*) sebagai bahan pengambilan keputusan penjaminan;
3. Mengidentifikasi risiko yang mungkin akan mengganggu kelancaran pelunasan kredit disertai dengan usulan antisipasi dalam rangka meminimalkan risiko untuk kepentingan kegiatan pengendalian kredit.

b. Tahapan Pengendalian Kredit

Tahapan pengendalian kredit dimulai sejak diterbitkannya SP dari Penjamin kepada Penerima Jaminan sampai dengan berakhirnya penjaminan kredit, yaitu:

1. SP dibatalkan atau penjaminan dinyatakan selesai;
2. Kredit dilunasi oleh Terjamin;
3. Periode waktu kredit telah berakhir atau telah jatuh tempo sampai dengan batas waktu pengajuan klaim kadaluarsa sesuai dengan kesepakatan yang ada.

Tujuan dari kegiatan pengendalian kredit dalam suatu penjaminan adalah:

1. Mengetahui apakah pelaksanaan kredit sesuai dengan rencana dan ketentuan yang telah disepakati;
2. Melakukan pengawasan terhadap kinerja usaha Terjamin agar kredit dapat diminimalkan risikonya;
3. Mengetahui permasalahan yang timbul dan merumuskan saran atau rekomendasi kepada Terjamin dan atau Penerima Jaminan agar risiko kredit dapat diminimalkan;
4. Memberikan masukan mengenai kemungkinan risiko kegagalan kredit yang dijamin;
5. Mengupayakan tindakan penyelamatan kredit melalui pemberian saran/masukan kepada Penerima Jaminan.

Kegiatan pengendalian kredit dilakukan melalui *On Desk Monitoring*, yaitu melalui kegiatan Pelaporan yang dilakukan di kantor Penerima Jaminan dan/atau Penjaminan dan *On Site Monitoring* yaitu pengendalian di kantor atau lokasi usaha Terjamin atau tempat tinggal Terjamin dan/atau kantor Penerima Jaminan.

c. Tahapan Pelayanan Klaim

Tahapan pelayanan klaim penjaminan kredit adalah sejak diterimanya surat pengajuan klaim penjaminan kredit secara lengkap dan benar dari Penerima Jaminan sampai diterbitkannya surat keputusan klaim berupa persetujuan klaim atau penolakan klaim oleh Penjamin sampai dengan telah dilakukannya pembayaran atas klaim yang disetujui kepada Penerima Jaminan.

Tujuan atas tahapan kegiatan pelayanan klaim penjaminan adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui apakah pengajuan klaim dari Penerima Jaminan dapat diproses lebih lanjut;
2. Memberikan surat keputusan klaim (persetujuan/penolakan klaim) atas permohonan klaim yang diajukan oleh Penerima Penjaminan;
3. Memberikan pelayanan pembayaran klaim atas klaim yang disetujui kepada Penerima Jaminan secara tepat waktu dan tepat jumlah;
4. Memberikan rekomendasi atas strategi penarikan subrogasi untuk *recovery* atas klaim yang telah dibayarkan.

d. Tahapan Penagihan Subrogasi

Tujuan pelaksanaan kegiatan penagihan Subrogasi adalah untuk meningkatkan pendapatan (selain IJP dan Investasi) Perusahaan Penjaminan sehingga memperbesar kapasitas penjaminan Perusahaan Penjaminan.

Tahapan penagihan Subrogasi dimulai sejak pembayaran klaim telah dilakukan sampai dapat ditariknya seluruh piutang subrogasi dan Terjamin atau sampai subrogasi dinyatakan

selesai/lunas oleh Penjamin (sebesar nilai klaim yang dibayarkan Perusahaan Penjaminan) dengan mekanisme sebagai berikut:

1. Melakukan kerjasama antara Penerima Jaminan dengan Penjaminan agar Penerima Jaminan melakukan upaya penagihan atas hak tagih Perusahaan Penjaminan;
2. Mengidentifikasi subrogasi potensial dan non potensial untuk menyusun strategi penagihan subrogasi;
3. Melakukan penagihan subrogasi baik sendiri (melalui surat atau penagihan langsung) maupun bersama sama dengan Penerima Jaminan melalui pelaksanaan rekonsiliasi;
4. Hasil penagihan subrogasi dibagi secara proporsional antara Perusahaan Penjaminan dengan Penerima Jaminan berdasarkan *coverage* penjaminan.

3.1.3.SKEMA PENJAMINAN

Penjaminan dapat dibedakan antara lain dari segi bagaimana proses kerja dalam pemberian penjaminan. Dari segi proses kerja sistem ini, maka dapat dibedakan menjadi tiga kategori umum skema yang menentukan hubungan kerja ketiga pihak (OECD 2013), yaitu:

1. *Retail Guarantee Systems*;
2. *Portfolio Guarantee Systems*;
3. *Wholesale Guarantee Systems*.

Dalam *Retail Guarantee Systems*, satu demi satu calon terjamin akan dinilai kelayakannya. Penilaian dilakukan dengan basis individu dan asesmen risiko kredit dilakukan secara *case by case*. Asesmen risiko kredit dan kelayakan bisnis yang berbasis individu dan dilakukan secara *case by case* oleh Lembaga Penjamin menuntut adanya Sumber Daya Manusia (SDM) dengan kualifikasi khusus, yang pada akhirnya akan menimbulkan biaya administrasi yang tinggi pada Lembaga Penjamin.

Dalam *Portfolio Guarantee Systems*, keputusan pemberian jaminan tidak dibuat secara satu demi satu atau secara basis individual, melainkan berdasarkan pada karakteristik umum dari sekelompok calon terjamin, seperti volume pembiayaan, potensi kredit, statistik pembiayaan, tujuan penggunaan dana pembiayaan, lokasi geografis, atau afiliasi industri terkait. Sistem seperti ini biasanya dapat berjalan tanpa keahlian khusus atau ekspertis yang tinggi pada Lembaga Penjamin sehingga biaya administrasinya lebih rendah bagi Lembaga Penjamin. Di Indonesia, sistem ini dijalankan melalui mekanisme penjaminan tidak langsung.

Dalam *Wholesale Guarantee Systems*, yang disebut juga dengan sistem *linkage*, baik Lembaga Penjaminan maupun Lembaga Kreditur tidak berhubungan langsung dengan calon terjamin yang akan menerima pembiayaan, melainkan berhubungan dengan misalnya perusahaan besar yang menjadi afiliasi beberapa calon terjamin.

3.1.4.PRODUK-PRODUK PENJAMINAN

Ruang lingkup usaha penjaminan sebagaimana diatur dalam UU No.1 Tahun 2016 tentang Penjaminan dan POJK No.2/POJK.05/2017 tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Penjaminan, meliputi:

- a. penjaminan Kredit, Pembiayaan, atau Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah yang diberikan oleh Lembaga Keuangan;

- b. penjaminan pinjaman yang disalurkan oleh koperasi simpan pinjam atau koperasi yang mempunyai unit usaha simpan pinjam kepada anggotanya; dan
- c. penjaminan Kredit dan/atau pinjaman program kemitraan yang disalurkan oleh badan usaha milik negara dalam rangka program kemitraan dan bina lingkungan.

Selain usaha penjaminan tersebut, Perusahaan Penjaminan dapat melakukan:

- a. penjaminan atas surat utang;
- b. penjaminan pembelian barang secara angsuran;
- c. penjaminan transaksi dagang;
- d. penjaminan pengadaan barang dan/atau jasa (*surety bond*);
- e. penjaminan bank garansi (kontra bank garansi);
- f. penjaminan surat kredit berdokumen dalam negeri;
- g. penjaminan *letter of credit*;
- h. penjaminan kepabeanan (*customs bond*);
- i. penjaminan cukai;
- j. pemberian jasa konsultasi manajemen terkait dengan kegiatan usaha Penjaminan; dan
- k. kegiatan usaha lainnya setelah mendapat persetujuan dari Otoritas Jasa Keuangan.

Disamping itu, UU No.1 Tahun 2016 tentang Penjaminan juga menentukan bahwa dalam melakukan usahanya tersebut, Perusahaan Penjaminan dan Perusahaan Penjaminan Syariah harus memprioritaskan penjaminan untuk mendukung usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi, dan/atau program pemerintah.

2.2. KREDIT

Berdasarkan Undang-Undang No 7 tahun 1992 tentang Perbankan, Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam, yang dibuat oleh bank atau koperasi dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga. Dalam memberikan Kredit atau Pembiayaan, Bank harus mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atas itikad dan kemampuan serta kesanggupan debitur untuk melunasi Kredit atau Pembiayaan sesuai dengan yang diperjanjikan. Kredit atau Pembiayaan yang diberikan oleh Bank mengandung risiko sehingga dalam pelaksanaannya Bank harus memperhatikan asas-asas perkreditan atau pembiayaan yang sehat. Untuk mengurangi risiko tersebut, jaminan pemberian Kredit atau Pembiayaan dalam arti keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi kewajiban sesuai dengan yang diperjanjikan merupakan faktor penting yang harus diperhatikan oleh Bank. Untuk memperoleh keyakinan tersebut, sebelum memberikan Kredit atau Pembiayaan, Bank harus melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan, dan prospek usaha dari debitur.

Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank. 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. Sama dengan kredit konvensional, didalam kredit syariah Bank juga harus melakukan penilaian seksama terhadap debitur. Mengingat bahwa agunan sebagai salah satu unsur pemberian kredit, maka apabila

berdasarkan unsur-unsur lain telah dapat diperoleh keyakinan atas kemampuan Nasabah Debitur mengembalikan utangnya, agunan dapat hanya berupa barang, proyek, atau hak tagih yang dibiayai dengan kredit yang bersangkutan. Tanah yang kepemilikannya didasarkan pada hukum adat, yaitu tanah yang bukti kepemilikannya berupa girik, petuk, 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. Di samping itu, bank dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah harus pula memperhatikan hasil Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) bagi perusahaan yang berskala besar dan atau berisiko tinggi agar proyek yang dibiayai tetap menjaga kelestarian lingkungan.

Apabila dilihat dari segi kegunaannya, kredit dapat dikategorikan sebagai jenis kredit yang konsumtif maupun kredit produktif berdasarkan perlakukannya. Jenis-jenis kredit berdasarkan kegunaan terdiri dari:

1) Kredit Modal Kerja

Kredit yang satu ini biasanya dimanfaatkan sebagai modal kerja atau modal untuk membangun dan mengembangkan usaha.

2) Kredit Investasi

Jenis kredit yang digunakan dalam investasi produktif, tetapi baru mendapatkan hasilnya dalam jangka waktu yang relatif lama.

3) Kredit Konsumtif

Kredit konsumtif merupakan kredit yang pada dasarnya digunakan untuk keperluan atau kebutuhan yang sifatnya pribadi.

2.3. PENJAMINAN KREDIT UMKM

Pemerintah meluncurkan penjaminan pemerintah untuk kredit modal kerja usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) dalam rangka Pemulihan Ekonomi Nasional. Penjaminan Pemerintah adalah penjaminan yang diberikan untuk dan atas nama Pemerintah oleh Menteri melalui badan usaha penjaminan yang ditunjuk sebagai penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial terjamin kepada penerima jaminan dalam rangka pelaksanaan Penjaminan Program PEN. Jaminan kredit modal kerja ini dilakukan Pemerintah untuk mendukung dunia usaha terutama UMKM yang terdampak pandemik Covid-19. Pemerintah menganggarkan sebesar Rp123,46 triliun untuk mendukung sektor UMKM dalam rangka pemulihan ekonomi nasional. Untuk penjaminan kredit modal kerja, Pemerintah menganggarkan 5 triliun rupiah, UMKM dapat meminjam sampai sebesar 10 miliar rupiah, premi untuk penjaminan kredit macetnya dibayar oleh Pemerintah, dijamin oleh Jamkrindo dan Askrindo. Selain itu, Pemerintah melakukan Penyertaan Modal Negara (PMN) sebesar Rp6 triliun, kepada Askrindo dan Jamkrindo sehingga keduanya memiliki kemampuan modal untuk meng-cover risiko penjaminannya terhadap UMKM (debitur).

Penjaminan program PEN merupakan penjaminan yang diberikan dalam rangka melaksanakan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/ atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Penyelamatan Ekonomi Nasional. Penjaminan Program PEN bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para Pelaku Usaha dari sektor riil dan sektor keuangan dalam menjalankan usahanya. Penjaminan Program PEN diberikan dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) kemampuan keuangan negara;

- b) mendukung Pelaku Usaha;
- c) menerapkan kaidah-kaidah kebijakan yang penuh kehati-hatian, serta tata kelola yang baik, transparan;
- d) tidak menimbulkan *moral hazard*;
- e) dan pembagian biaya dan risiko antar pemangku kepentingan sesuai tugas dan kewenangan masing masing.

Penjaminan Pemerintah diberikan terhadap kewajiban finansial atas Pinjaman modal kerja yang diterima oleh terjamin. Kewajiban finansial tersebut, meliputi tunggakan pokok pinjaman dan/atau bunga/imbalan sehubungan dengan Pinjaman modal kerja sebagaimana disepakati dalam perjanjian Pinjaman. Pinjaman diberikan untuk Pinjaman modal kerja baru atau tambahan Pinjaman modal kerja dalam rangka restrukturisasi. Untuk dapat menjadi peserta penjaminan program PEN, pihak terjamin harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a) Pelaku Usaha kategori usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah;
- b) Pelaku usaha dapat berbentuk usaha perseorangan, koperasi, ataupun badan usaha;
- c) Plafon pinjaman maksimal Rp10.000.000.000 dan hanya diberikan oleh satu penerima jaminan;
- d) Pinjaman yang dijamin adalah pinjaman yang tertifikat penjaminannya diterbitkan paling lambat tanggal 30 November 2021;
- e) Tenor pinjaman maksimal 3 (tiga) tahun;
- f) Pelaku usaha tidak termasuk dalam daftar hitam nasional; dan
- g) Pelaku usaha memiliki *performing loan* lancar (kolektibilitas 1 atau kolektibilitas 2) posisi per tanggal 29 februari 2020.

Sedangkan penerima jaminan adalah perbankan dengan kriteria:

- a) merupakan bank umum;
- b) memiliki reputasi yang baik;
- c) merupakan bank kategori sehat dengan peringkat komposit 1 atau peringkat komposit 2 berdasarkan penilaian tingkat kesehatan bank oleh OJK;
- d) Penerima jaminan menanggung minimal 20% dari risiko pinjaman modal kerja;
- e) Pembayaran bunga kredit/imbalan/margin pembiayaan dari pelaku usaha kepada penerima jaminan dapat dibayarkan di akhir periode pinjaman; dan
- f) Penerima jaminan sanggup menyediakan sistem informasi yang memadai untuk melaksanakan program penjaminan pemerintah.

Tata cara mengenai permohonan penjaminan sampai dengan evaluasi penjaminan dilaksanakan berdasarkan peraturan Direksi Jamkrindo/Askrindo. Sedangkan tata cara mengenai klaim penjaminan sampai dengan penyelesaian atas klaim penjaminan dilaksanakan berdasarkan perjanjian kerjasama antara Askrindo/Jamkrindo dengan pihak penerima jaminan. Kerjasama antara lain dilakukan untuk menentukan:

- a) Jenis dokumen yang harus diserahkan oleh pelaku usaha dan pihak penerima jaminan;
- b) Metode pertukaran data yang dilakukan antara Askrindo/Jamkrindo dengan pihak penerima jaminan; dan
- c) Batas penerapan skema penjaminan otomatis bersyarat (*Conditional Automatic Coverage/CAC*) dan penjaminan bersyarat (*Case by Case Coverage*)

Dalam rangka pelaksanaan penugasan penjaminan pemerintah, Jamkrindo/Askrindo mendapatkan Imbal jasa penjaminan (IJP) yang dibayarkan seluruhnya oleh pemerintah melalui Menteri Keuangan. IJP dihitung dengan formula yaitu:

$$IJP = \text{TarifIJP} \times \text{PlafonPinjaman}$$

Tarif IJP ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan memperhatikan:

- a) keputusan mengenai kebijakan penjaminan;
- b) laporan keuangan Jamkrindo/Askrindo;
- c) kemampuan pemerintah melalui menteri menyediakan alokasi belanja pembayaran IJP; dan
- d) data dan informasi pendukung lainnya seperti proyeksi *non performing loan* (NPL), besaran prosi penjaminan, batasan *loss limit*, biaya *overhead*, jangka waktu pinjaman dan margin.

Askrindo/Jamkrindo mengajukan permohonan pembayaran IJP kepada KPA paling lambat setiap tanggal 15 (lima belas) untuk penjaminan yang diterbitkan periode bulan sebelumnya. Dalam hal tanggal 15 jatuh pada hari libur, maka pengajuan permohonan dilakukan pada hari kerja berikutnya. Permohonan pembayaran IJP disertai data pendukung paling kurang sebagai berikut:

- a) surat permohonan pembayaran IJP sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi II;
- b) rincian tagihan IJP per sektor usaha per bank penyalur sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi IV;
- c) kuitansi atau bukti penerimaan pembayaran yang telah ditandatangani oleh Direksi PT Jamkrindo dan/atau PT Askrindo;
- d) surat pernyataan tanggung jawab mutlak sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi V;
- e) salinan sertifikat penjaminan; dan
- f) arsip data komputer penjaminan.

Kebenaran data pendukung permohonan pembayaran IJP menjadi tanggung jawab Askrindo/Jamkrindo. KPA melakukan pengujian dokumen atas permohonan pembayaran subsidi IJP berdasarkan data pelaku usaha yang terdapat dalam sistem informasi kredit program. Dalam hal sistem informasi kredit program belum ditetapkan, data pelaku usaha yang digunakan mengacu pada data yang terdapat pada data Askrindo/Jamkrindo yang telah dilakukan proses endorsmen oleh penerima jaminan. Pelaksanaan pengujian dokumen diatur dalam standar operasional yang ditetapkan oleh KPA. Tata cara pencarian belanja subsidi IJP dilakukan dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah melalui menteri dapat memberikan dukungan berupa *loss limit*, atau pembagian risiko lainnya yang dibutuhkan. Bantuan tersebut dituangkan dalam perjanjian kerjasama. Dalam rangka pemberian dukungan pemerintah melalui Menteri Keuangan dapat mengenakan IJP *loss limit* yang disetorkan ke kas negara sebagai penerimaan negara bukan pajak. Dalam rangka pelaksanaan *loss limit*, Menteri Keuangan menugaskan PT Reasuransi Indonesia Utama. Adapun tugas dari PT Reasuransi Indonesia Utama (PT RIU) adalah sebagai berikut:

- a) melaksanakan kegiatan operasional program *loss limit* sesuai dengan praktik yang umum digunakan di dalam kontrak reasuransi.
- b) Memberikan masukan dalam bentuk analisis aktuarial terhadap pelaksanaan penjaminan pemerintah termasuk didalamnya atas pemodelan, tariff IJP *loss limit*, Proyeksi Klaim dan Tarif IJP Penjaminan Pemerintah; dan
- c) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Menteri.

Kegiatan operasional yang dilakukan RIU tidak terbatas pada mekanisme *borderaux*, monitoring *threshold loss ratio*, dan menghitung *adjustment IJP loss limit*. Pengaturan lebih lanjut penugasan RIU

ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. Dalam rangka menjalankan penugasan, RIU mendapatkan kompensasi yang wajar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembayaran dana kompensasi dihitung oleh KPA setelah mendapatkan usulan dari RIU. Apabila diperlukan, KPA dapat menyesuaikan dana kompensasi dengan mempertimbangkan kinerja RIU.

Belanja subsidi IJP dialokasikan dalam APBN dan/atau APBN-Perubahan. Rencana alokasi belanja Subsidi IJP dihitung berdasarkan kebijakan penjaminan dan IJP yang belum dibayar pada periode sebelumnya. Pagu pembayaran belanja subsidi atas pelaksanaan program PEN merupakan batas tertinggi dalam pelaksanaan pembayaran IJP. Apabila terdapat tagihan pembayaran IJP atas penerbitan sertifikat yang melampaui pagu, maka tagihan IJP tersebut tidak dibayarkan oleh KPA. Apabila terjadi kelebihan/kekurangan bayar IJP yang timbul akibat diskrepansi data, maka kelebihan/kekurangan tersebut dikembalikan kepada negara atau diperhitungkan dalam pembayaran IJP berikutnya.

Pemerintah melalui menteri mengalokasikan anggaran kewajiban penjaminan pemerintah. Pengelolaan dana cadangan penjaminan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pengelolaan dana cadangan penjaminan untuk pelaksanaan kewajiban penjaminan pemerintah. Apabila terjadi pembayaran klaim *loss limit*, pemerintah dapat melakukan pengeluaran belanja atas klaim tersebut menggunakan dana yang bersumber dari dana cadangan penjaminan. Pengeluaran belanja atas klaim dukungan *loss limit* merupakan pengeluaran belanja transaksi khusus yang belum dialokasikan dan/atau melebihi alokasi yang telah ditetapkan dalam APBN dan/atau APBN perubahan. Mekanisme pengeluaran belanja atas klaim dukungan *loss limit* dilaksanakan melalui pemindahbukuan dana cadangan penjaminan ke rekening kas umum negara dan diperlakukan sebagai penerimaan pembiayaan. Pelaksanaan pembayaran klaim dukungan *loss limit* yang berasal dari dana cadangan penjaminan, tidak mengakibatkan piutang pemerintah dan/atau regres pemerintah.

Askrindo/Jamkrindo menyelenggarakan pembukuan berdasarkan ketentuan mengenai standar akuntansi. Pembukuan tersebut disajikan sebagai informasi segmen dalam catata atas laporan keuangan pada laporan keuangan Askrindo/Jamkrindo. Askrindo/Jamkrindo menyampaikan laporan triwulanan dan tahunan atas pelaksanaan penugasan penjaminan kepada menteri ditembuskan kepada Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko dan Direktur Jenderal Perbendaharaan. Laporan tersebut paling sedikit memuat:

- a) informasi umum:
 - a. perkembangan kegiatan penjaminan;
 - b. strategi pelaksanaan penjaminan; dan
 - c. kebijakan terkait penugasan penjaminan;
- b) capain target;
- c) informasi keuangan;
- d) profil risiko dan mitigasi risiko; dan
- e) informasi lain yang dianggap penting.

Laporan tersebut disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender setelah periode pelaporan dimaksud untuk laporan triwulan dan pada akhir triwulan pertama setelah periode pelaporan dimaksud berakhir untuk laporan tahunan.

Dalam rangka pelaksanaan penjaminan pemerintah, Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penugasan penjaminan melalui Askrindo/Jamkrindo. Selain itu Menteri Keuangan juga melakukan

pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan penugasan penjaminan melalui Askindo/Jamkrindo. Pemantauan paling sedikit dilakukan 1 kali setiap tiga bulan terhadap aspek berikut:

- a) kesesuaian tariff IJP penjaminan dan tarif IJP *loss limit*;
- b) perkembangan jumlah pinjaman yang dijamin;
- c) realisasi pembayaran klaim; dan
- d) proyeksi pembayaran klaim sampai 3 (tiga) bulan ke depan.

Pelaksanaan pemantauan dilakukan oleh tim pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan program pemulihan ekonomi nasional yang dibentuk oleh menteri. Tim pemantauan dan evaluasi dapat meminta masukan dari RIU. Dalam rangka pemantauan dan evaluasi, Menteri dapat meminta informasi dan/ atau data serta laporan terkait pelaksanaan Penjaminan Pemerintah kepada Askrindo/Jamkrindo, dan/atau pihak Penerima Jaminan. Dalam melaksanakan penugasan Penjaminan Pemerintah Askrindo/Jamkrindo harus melakukan upaya terbaik dalam rangka pengelolaan risiko. Menteri melalui Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko memberikan masukan atas kegiatan pengelolaan risiko yang dilakukan Askrindo/Jamkrindo.

Untuk keperluan pemeriksaan Askrindo/Jamkrindo harus menyampaikan laporan, informasi dan/atau data terkait pelaksanaan penjaminan pemerintah. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan penjaminan pemerintah yang tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan, maka IJP yang telah dibayarkan dikembalikan oleh Askrindo/Jamkrindo ke kas negara atau diperhitungkan untuk pembayaran IJP periode Berikutnya.

2.4. PENJAMINAN KREDIT MODAL KERJA KORPORASI

Pemerintah meluncurkan penjaminan pemerintah untuk kredit modal kerja korporasi dalam rangka Pemulihan Ekonomi Nasional. Penjaminan Pemerintah adalah penjaminan yang diberikan untuk dan atas nama Pemerintah oleh Menteri melalui badan usaha penjaminan yang ditunjuk sebagai penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial terjamin kepada penerima jaminan dalam rangka pelaksanaan Penjaminan Program PEN. Kebijakan ini merupakan bentuk dukungan Pemerintah bagi pelaku ekonomi yang terdampak pandemik Covid-19 yang tidak hanya dirasakan oleh Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) namun juga oleh usaha pada skala korporasi padat karya. Penjaminan Pemerintah kepada Korporasi Padat Karya dilakukan sehingga perbankan dapat menambah kredit modal kerja agar korporasi dapat kembali melakukan aktivitas secara maksimal selama masa pandemik. Diharapkan melalui program ini, pelaku usaha dapat menghindari aksi pengurangan tenaga kerja.

Penjaminan program PEN merupakan penjaminan yang diberikan dalam rangka melaksanakan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/ atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Penyelamatan Ekonomi Nasional. Penjaminan Program PEN bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para Pelaku Usaha dalam menjalankan usahanya. Penjaminan Program PEN diberikan dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) kemampuan keuangan negara;
- b) mendukung Pelaku Usaha;
- c) menerapkan kaidah-kaidah kebijakan yang penuh kehati-hatian, serta tata kelola yang baik, transparan;
- d) tidak menimbulkan *moral hazard*; dan

- e) pembagian biaya dan risiko antar pemangku kepentingan sesuai tugas dan kewenangan masing masing.

Dalam rangka melaksanakan penjaminan pemerintah, menteri menugaskan LPEI untuk memberikan penjaminan pemerintah. Selain itu Menteri dapat menugaskan LPEI untuk melakukan penjaminan bersama PT PII dengan mempertimbangkan kondisi kriteria pelaku usaha tidak dapat dijamin LPEI secara sendiri dan/atau kapasitas penjaminan LPEI mendekati batas maksimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penjaminan Pemerintah diberikan terhadap kewajiban finansial atas Pinjaman modal kerja yang diterima oleh terjamin, meliputi tunggakan pokok pinjaman dan/atau bunga/imbalan sehubungan dengan Pinjaman modal kerja sebagaimana disepakati dalam perjanjian Pinjaman. Pinjaman diberikan untuk Pinjaman modal kerja baru atau tambahan Pinjaman modal kerja dalam rangka pemulihan ekonomi nasional. Untuk dapat menjadi peserta penjaminan program PEN, pihak terjamin harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a) merupakan pelaku usaha yang melakukan kegiatan menghasilkan devisa, menghemat devisa dalam negeri, meningkatkan kapasitas produksi nasional dan/atau memiliki karyawan minimal 300 (tiga ratus) orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaku Usaha kategori usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah;
- b) Berbentuk badan usaha;
- c) Merupakan debitur existing dan/atau debitur baru dari penerima jaminan;
- d) Tidak termasuk dalam daftar hitam nasional; dan
- e) Memiliki performing loan lancar (kolektibilitas 1 atau kolektibilitas 2) posisi per tanggal 29 februari 2020.

Sedangkan ketentuan pinjaman yang dijamin harus memenuhi ketentuan:

- a) Memenuhi syarat dan ketentuan pinjaman dari penerima jaminan;
- b) Merupakan pinjaman modal kerja baru atau tambahan baru pinjaman modal kerja paling sedikit Rp10.000.000.000 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah) untuk seluruh pihak terafiliasi;
- c) Hanya diberikan oleh penerima jaminan kepada satu terjamin;
- d) Merupakan pinjaman yang sertifikat penjaminannya diterbitkan paling lambat tanggal 30 November 2021;
- e) Memiliki tenor maksimal 1 (satu) tahun dan;
- f) Dalam hal pinjaman sebagaimana dimaksud jatuh tempo sebelum 30 November 2021, maka tenor pinjaman yang dapat dijamin adalah pinjaman dengan tenor paling lama 1(satu) tahun.
- g) Tenor pinjaman maksimal 3 (tiga) tahun;
- h) Pelaku usaha tidak termasuk dalam daftar hitam nasional; dan
- i) Pelaku usaha memiliki performing loan lancar (kolektibilitas 1 atau kolektibilitas 2) untuk posisi per tanggal 29 Februari 2020.

Sedangkan penerima jaminan adalah perbankan dengan kriteria:

- a) bank umum;
- b) merupakan bank kategori sehat dengan peringkat komposit 1 atau peringkat komposit 2 berdasarkan penilaian tingkat kesehatan bank oleh OJK;
- c) Penerima jaminan menanggung minimal 40% dari risiko pinjaman modal kerja, kecuali untuk sektor prioritas yang ditetapkan oleh Menteri, penerima jaminan menanggung minimal 20% (dua puluh persen) dari risiko pinjaman modal kerja;
- d) Pembayaran bunga kredit/imbalan/margin pembiayaan dari pelaku usaha kepada penerima jaminan dapat dibayarkan di akhir periode pinjaman; dan

- e) Penerima jaminan sanggup menyediakan sistem informasi yang memadai untuk melaksanakan program penjaminan pemerintah.

Tata cara mengenai permohonan penjaminan sampai dengan evaluasi penjaminan dilaksanakan berdasarkan peraturan yang berlaku di LPEI. Sedangkan tata cara mengenai klaim penjaminan sampai dengan penyelesaian atas klaim penjaminan dilaksanakan berdasarkan perjanjian kerjasama antara Askrindo/Jamkrindo dengan pihak penerima jaminan. Kerjasama antara lain dilakukan untuk menentukan:

- a) Jenis dokumen yang harus diserahkan oleh pelaku usaha dan pihak penerima jaminan;
- b) Metode pertukaran data yang dilakukan antara LPEI dengan pihak penerima jaminan; dan
- c) Batas penerapan skema penjaminan bersyarat (*Case by Case Coverage*);
- d) Kriteria penggunaan lembaga independen dalam profil risiko terjamin; dan
- e) Upaya penerima jaminan untuk memaksimalkan regres penjamin.

Dalam rangka pelaksanaan penugasan penjaminan pemerintah, LPEI mendapatkan Imbal jasa penjaminan (IJP) yang dibayarkan seluruhnya oleh pemerintah melalui Menteri Keuangan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) untuk Pelaku Usaha dengan plafon pinjaman antara Rp10.000.000.000,- (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp50.000.000.000,- (lima puluh miliar rupiah), IJP yang dibayarkan sebesar 100% (seratus persen);
- b) untuk Pelaku Usaha dengan plafon pinjaman antara Rp50.000.000.000,- (lima puluh miliar rupiah) sampai dengan Rp300.000.000.000,- (tiga ratus miliar rupiah), IJP yang dibayarkan sebesar 100% (seratus persen); atau.
- c) untuk Pelaku Usaha dengan plafon pinjaman antara Rp300.000.000.000,- (tiga ratus miliar rupiah) sampai dengan Rp1.000.000.000.000,- (satu triliun rupiah), IJP yang dibayarkan sebesar 50% (lima puluh persen) dan 50% (lima puluh persen) sisanya dibayarkan oleh Pelaku Usaha.

Sektor-sektor yang diprioritaskan untuk diberikan *coverage* penjaminan 80% dari pinjaman modal kerja adalah kelompok usaha yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a) aktivitas usahanya terdampak oleh pandemik covid-19 sangat berat;
- b) merupakan jenis usaha yang banyak menggunakan tenaga kerja (*labor intensive*) dan/atau memiliki dampak pengganda output (*output multiplier*) yang tinggi; dan
- c) berpotensi untuk mendukung pertumbuhan ekonomi di masa depan.

Untuk memenuhi *coverage* penjaminan prioritas tersebut, terdapat persyaratan yang wajib dipenuhi pelaku usaha korporasi mencakup:

- a) dokumentasi pembuktian adanya penurunan aktivitas bisnis utama, berupa penurunan omzet dan/atau penjualan paling sedikit 25% pada masa pandemik Covid-19 dibandingkan omzet dan/atau penjualan normal pada masa sebelum pandemik Covid-19.
- b) Dokumentasi pembuktian bahwa perusahaan memiliki karyawan minimal 300 (tiga ratus) orang dan/atau termasuk ke dalam sektor usaha dengan dampak pengganda output (*output multiplier*) yang tinggi; dan
- c) Dokumentasi rencana ekspansi bisnis ke depan, termasuk komitmen menjaga kelangsungan usaha dan tetap memperkerjakan karyawan selama masa fasilitas pinjaman berlangsung.

Sektor-sektor prioritas yang ditetapkan pemerintah adalah sektor pariwisata, Industri tekstil dan pakaian jadi, industri kulit dan alas kaki, industri produk kayu, furniture, dan produk kertas, industri computer dan barang elektronik dan industri alat angkut (otomotif).

Besaran tariff IJP dapat dilakukan evaluasi dan penyesuaian oleh menteri setiap 3 (tiga) bulan. IJP dihitung dengan formula yaitu:

$$IJP = \text{Tariff IJP} \times \text{Plafon Pinjaman}$$

Tarif IJP Ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan memperhatikan:

- a) keputusan mengenai kebijakan penjaminan;
- b) laporan keuangan LPEI;
- c) kemampuan pemerintah melalui menteri menyediakan alokasi belanja pembayaran IJP; dan
- d) data dan informasi pendukung lainnya seperti proyeksi *non performing loan* (NPL), besaran porsi penjaminan, batasan *loss limit*, dan jangka waktu pinjaman.

Penjamin mengajukan permohonan pembayaran IJP kepada KPA paling lambat setiap tanggal 15 (lima belas) untuk penjaminan yang diterbitkan periode bulan sebelumnya. Dalam hal tanggal 15 jatuh pada hari libur, maka pengajuan permohonan dilakukan pada hari kerja berikutnya. Permohonan pembayaran IJP disertai data pendukung paling kurang sebagai berikut:

- a) surat permohonan pembayaran IJP sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi II;
- b) rincian tagihan IJP per sektor usaha per bank penyalur sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi V;
- c) kuitansi atau bukti penerimaan pembayaran yang telah ditandatangani oleh pihak yang berwenang mewakili LPEI;
- d) surat pernyataan tanggung jawab mutlak sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi VI;
- e) salinan sertifikat penjaminan; dan
- f) arsip data komputer penjaminan.

Kebenaran data pendukung permohonan pembayaran IJP menjadi tanggung jawab Penjamin. KPA melakukan pengujian dokumen atas permohonan pembayaran subsidi IJP berdasarkan kelengkapan dokumen dan laporan hasil verifikasi dari PT PII. KPA melakukan pembayaran sesudah memeriksa aspek formal dan kelengkapan dokumen dan laporan hasil verifikasi PT PII. Pelaksanaan pengujian dokumen diatur dalam standar operasional yang ditetapkan oleh KPA. Tata cara pencarian belanja subsidi IJP dilakukan dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah melalui menteri dapat memberikan dukungan berupa *loss limit*, PMN dan pembayaran IJP *loss limit*. Dukungan *loss limit* ditujukan untuk membatasi risiko LPEI dalam melaksanakan penugasan penjaminan pemerintah pada kondisi tertentu yang diatur dalam perjanjian kerja sama antara pemerintah melalui Menteri dan LPEI. Dalam rangka pelaksanaan *loss limit*, Menteri Keuangan menugaskan PT PII untuk:

- a) melaksanakan kegiatan operasional program *loss limit* dan *backstop loss limit*;
- b) melakukan pemantau secara intensif atas proses pemulihan hak tagih piutang penjaminan yang dilakukan oleh Perbankan; dan
- c) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Menteri.

Kegiatan operasional yang dilakukan PT PII tidak terbatas pada, monitoring *threshold loss ratio*, dan menghitung adjustment IJP *loss limit*. Dalam melaksanakan penugasan untuk memberikan dukungan *loss limit* PT PII mengenakan IJP *loss limit* kepada LPEI yang dibayarkan oleh pemerintah melalui Menteri. Besaran IJP *loss limit* ditetapkan pertama kali oleh Menteri dan dapat dilakukan evaluasi dan penyesuaian setiap 3 (tiga) bulan. IJP *loss limit* dihitung dengan formula:

$$IJP \text{ loss limit} = \text{tariff IJP loss limit} \times \text{plafon pinjaman}$$

Dalam rangka pelaksanaan penugasan *loss limit*, pemerintah melalui Menteri memberikan dukungan *backstop loss limit* kepada PT PII. Dukungan diberikan oleh pemerintah untuk mengantisipasi risiko kelebihan klaim atas dukungan *loss limit* yang ditanggung oleh PT PII. Jika terjadi risiko kelebihan klaim dukungan *loss limit* PT PII, pemerintah menanggung kelebihan porsi atas klaim dukungan *loss limit*. Kelebihan pembayaran dukungan *loss limit* dibayarkan terlebih dahulu oleh PT PII. Penggantian pembayaran terhadap dukungan *loss limit* meliputi jumlah kelebihan porsi atas dukungan *loss limit*; dan biaya yang ditimbulkan dari pelaksanaan pembayaran kelebihan porsi atas klaim dukungan *loss limit*.

Belanja subsidi IJP dialokasikan dalam APBN dan/atau APBN-Perubahan. Rencana alokasi belanja Subsidi IJP dihitung berdasarkan kebijakan penjaminan dan IJP yang belum dibayar pada periode sebelumnya. Pagu pembayaran belanja subsidi atas pelaksanaan program PEN merupakan batas tertinggi dalam pelaksanaan pembayaran IJP. Apabila terdapat tagihan pembayaran IJP atas penerbitan sertifikat yang melampaui pagu, maka tagihan IJP tersebut tidak dibayarkan oleh KPA. Apabila terjadi kelebihan/kekurangan bayar IJP yang timbul akibat diskrepansi data, maka kelebihan/kekurangan tersebut dikembalikan kepada negara atau diperhitungkan dalam pembayaran IJP berikutnya.

Pemerintah melalui menteri mengalokasikan anggaran kewajiban penjaminan pemerintah. Pengelolaan dana cadangan penjaminan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pengelolaan dana cadangan penjaminan untuk pelaksanaan kewajiban penjaminan pemerintah. Apabila terjadi pembayaran klaim *backstop loss limit*, pemerintah melalui menteri dapat menggunakan dana yang bersumber dari pengelolaan dana cadangan penjaminan. Penggantian pembayaran klaim dukungan *backstop loss limit* merupakan pengeluaran belanja transaksi khusus yang belum dialokasikan dan/atau melebihi alokasi yang telah ditetapkan dalam APBN dan/atau APBN tahun berjalan. Terhadap realisasi penggunaan dana cadangan penjaminan pemerintah yang berasal selain dari anggaran kewajiban penjaminan pemerintah dalam rangka pemulihan ekonomi nasional dapat diganti melalui mekanisme APBN dan/atau APBN perubahan. Dalam hal pengelolaan dana cadangan tidak mencukupi untuk penggantian pembayaran, menteri mengalokasikan dana cadangan atas klaim dukungan *backstop loss limit* pada APBN maupun APBN perubahan. Pencatatan realisasi pengeluaran atas klaim dukungan *backstop loss limit* dilaporkan dalam APBN perubahan dan atau laporan keuangan pemerintah pusat.

Dalam hal terjadi gagal bayar dari terjamin, pembayaran klaim pelaksanaan penjaminan pemerintah menimbulkan piutang dan/atau Regres dari LPEI kepada terjamin. Regres tersebut diserahkan oleh LPEI kepada pemerintah. Pelaksanaan tagihan regres dilakukan melalui penerima jaminan atau pihak pengelola regres yang ditunjuk pemerintah. Penerima jaminan wajib memenuhi regres. Pemantauan atas regres dilakukan oleh PT PII. Realisasi pembayaran klaim kepada penerima jaminan diikuti pengakuran regres dari terjamin kepada penjamin. Atas pengakuran regres, dilakukan perjanjian antara terjamin, penerima jaminan, dan penjamin untuk menyerahkan regres tersebut kepada pemerintah atau pihak lain yang ditunjuk oleh pemerintah. Penjamin memastikan regres yang telah diserahkan oleh penerima jaminan sudah sesuai dengan perjanjian.

LPEI dan PT PII menyelenggarakan pembukuan berdasarkan ketentuan mengenai standar akuntansi. LPEI dan PT PII menyampaikan laporan triwulanan dan tahunan atas pelaksanaan penugasan penjaminan dan penugasan dukungan *loss limit* kepada menteri ditembuskan kepada Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko dan Direktur Jenderal Perbendaharaan. Laporan tersebut paling sedikit memuat:

- a) informasi umum:
 - 1) perkembangan kegiatan penjaminan;

- 2) strategi pelaksanaan penjaminan; dan
 - 3) kebijakan terkait penugasan penjaminan;
- b) capaian target;
 - c) informasi keuangan;
 - d) profil risiko dan mitigasi risiko; dan
 - e) informasi lain yang dianggap penting.

Laporan tersebut disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender setelah periode pelaporan dimaksud untuk laporan triwulan dan pada akhir triwulan pertama setelah periode pelaporan dimaksud berakhir untuk laporan tahunan.

Dalam rangka pelaksanaan penjaminan pemerintah dan dukungan *loss limit*, Inspektorat jenderal Kementerian Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan melakukan pengawasan terhadap LPEI dan PT PII. Selain itu Menteri keuangan juga melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap LPEI dan PT PII. Pemantauan paling sedikit dilakukan 1 kali setiap tiga bulan terhadap aspek berikut:

- a) kesesuaian tariff IJP penjaminan dan tarif IJP *loss limit*;
- b) perkembangan jumlah pinjaman yang dijamin;
- c) realisasi pembayaran klaim; dan
- d) proyeksi pembayaran klaim sampai 3 (tiga) bulan ke depan.

Pelaksanaan pemantauan dilakukan oleh tim pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan program pemulihan ekonomi nasional yang dibentuk oleh menteri. Tim pemantauan dan evaluasi dapat meminta masukan dari pihak independen. Dalam rangka pemantauan dan evaluasi, Menteri dapat meminta informasi dan/atau data serta laporan terkait pelaksanaan Penjaminan, dukungan *loss limit*, dan dukungan *backstop loss limit* kepada LPEI, PT PII dan/atau Penerima Jaminan. Dalam melaksanakan penugasan Penjaminan Pemerintah LPEI dan PT PII harus melakukan upaya terbaik dalam rangka pengelolaan risiko. Menteri melalui Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko memberikan masukan atas kegiatan pengelolaan risiko yang dilakukan Askrindo/Jamkrindo. Untuk keperluan pemeriksaan penjamin harus menyampaikan laporan, informasi dan/atau data terkait pelaksanaan penjaminan pemerintah. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan penjaminan pemerintah yang tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan, maka IJP yang telah dibayarkan dikembalikan oleh Askrindo/Jamkrindo ke kas negara atau diperhitungkan untuk pembayaran IJP periode Berikutnya.

2.5. DATA PENGADUAN MASYARAKAT

Dalam penyusunan kajian ini, tim Pengkaji telah meminta dukungan data laporan ringkasan pengaduan masyarakat yang dilaporkan kepada KPK melalui Direktorat Pengaduan Masyarakat terhadap beberapa instansi pelaksana program penjaminan kredit modal kerja, baik untuk sektor UMKM maupun Korporasi padat karya, yaitu: PT Jamkrindo, PT Askrindo, LPEI, PT PII, dan PT RIU. Dari data ringkasan pengaduan masyarakat yang dilaporkan selama periode tahun 2018 sampai dengan tahun 2020, hanya terdapat 1 (satu) laporan pengaduan adanya dugaan korupsi yang diterima oleh Direktorat Pengaduan Masyarakat KPK. Adapun data ringkasannya sebagai berikut:

Tabel 2.1 Data Pengaduan Masyarakat

No	No. Informasi	Tanggal	Ringkasan Pengaduan
	No. Agenda		
1	105587 2019-09- 000184	26/09/2019	<p>Pengaduan masyarakat disampaikan melalui email terkait Dugaan TPK yang akan terjadi pada proses persidangan Hubungan Industrial No. 65/Pdt.Sus-PHI/2019/PN.JKT.PST, merupakan Gugatan Mantan Karyawan kepada Perusahaan BUMN PT Reasuransi Indonesia Utama (Persero). Selama persidangan terdapat kejanggalan-kejanggalan, diantaranya dalam bentuk sikap Majelis Hakim saat beracara. Diduga sebagai akibat dari adanya pemberian/janji oleh kuasa hukum para tergugat (Perusahaan BUMN) kepada majelis hakim.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diinformasikan bahwa 2 orang kuasa hukum para tergugat merupakan mantan Hakim Ad-hoc Pengadilan Hubungan Industrial PN Jakarta Pusat.

BAB III

PERMASALAHAN

Sebagaimana telah disampaikan dalam bab sebelumnya, *Corruption Risk Assessment (CRA)* adalah instrumen utama yang digunakan untuk menganalisis dan menilai secara sistematis faktor-faktor penyebab korupsi yang melekat dalam kebijakan pejaminan Kredit modal kerja UMKM dan Korporasi. CRA dilakukan melalui mekanisme diskusi dengan pihak pembuat kebijakan untuk menggali maksud dan tujuan Kebijakan, Pelaku Usaha Penjaminan untuk mendapatkan gambaran mekanisme pelaksanaan Penjaminan, Terjamin untuk mendapatkan persepsi terkait pengetahuan pengguna layanan dan narasumber ahli hukum. CRA difokuskan pada Peraturan Menteri Keuangan 71/2020 dan 98/2020 serta keterkaitan dengan peraturan di atasnya yaitu Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 (dan perubahan pertama pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020).

3.1 CRA PMK71/2020

Berikut adalah hasil analisis yang dilakukan pada masing-masing kriteria CRA:

3.1.1 KEPATUHAN

Kriteria ini mencakup 3 sub kriteria, yakni:

1. Rasionalitas beban kepatuhan. Sub kriteria ini menilai apakah beban kepatuhan untuk memenuhi kewajiban yang dinyatakan dalam peraturan (seperti biaya yang harus dibayar atau pemenuhan kewajiban lainnya oleh publik, perusahaan, atau organisasi) adalah rasional dan tidak berlebihan jika dibandingkan dengan peraturan yang serupa. Hal ini penting karena ketika beban menjadi berlebihan, risiko korupsi meningkat karena hal ini memberikan insentif bagi pelaku untuk menghindari atau meringankan beban melalui pembayaran suap;
2. Kecukupan sanksi. Sub kriteria ini menilai apakah tingkat sanksi atas pelanggaran hukum cukup memadai dan juga tidak berlebihan dibandingkan dengan undang-undang sejenis. Penerapan sanksi yang tidak tepat dapat meningkatkan risiko korupsi. Sanksi yang terlalu tegas dapat mendorong pelaku untuk menghindari sanksi dengan membayar suap, sedangkan sanksi yang terlalu ringan dapat mengurangi insentif untuk mematuhi peraturan;
3. Perlakuan istimewa. Sub kriteria ini menentukan apakah dalam peraturan terdapat perlakuan istimewa atau manfaat khusus yang diberikan untuk perusahaan, organisasi, atau orang tertentu. Perlakuan khusus yang termuat dalam rancangan peraturan, hukum dan regulasi dapat mendorong *stakeholders* untuk memberikan suap kepada pegawai pemerintah dalam rangka memperoleh, menjaga atau memperluas manfaat.

3.1.1.1 RASIONALITAS BEBAN KEPATUHAN

Analisis dilakukan dengan menjawab dan memenuhi checklist evaluasi sub kriteria “rasionalitas beban kepatuhan” sebagai berikut:

1. Apakah dasar hukum untuk mengenakan biaya atau beban lain telah jelas dinyatakan dalam peraturan? dan apakah ruang lingkup dan jenis biaya tersebut sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang?
2. Apakah pengenaan beban kepatuhan memang diperlukan untuk mencapai tujuan administrasi?
3. Apakah beban kepatuhan (baik lingkup maupun levelnya) telah diterapkan pada tingkat minimum untuk mencapai tujuan administrasi?

4. Apakah ada beban kepatuhan yang sebetulnya tidak perlu diterapkan (misalnya beban kepatuhan sebenarnya bisa dibatasi pada kelompok orang tertentu saja)?
5. Apakah ada risiko yang dapat muncul bila beban kepatuhan diterapkan secara berlebihan?
6. Ketika beban kepatuhan dianggap berlebihan, adakah langkah-langkah alternatif untuk mengurangi dan/atau mengganti beban kepatuhan yang berlebihan ini?

Analisis

Dasar hukum kegiatan kebijakan penjaminan kredit modal kerja sudah sejalan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang 2 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 dan perubahannya pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020. Terdapat beberapa pihak terkait yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan Penjaminan Kredit modal kerja UMKM. Pihak tersebut adalah Pemerintah, Penyalur kredit modal kerja (penerima jaminan), terjamin(debitur), Perusahaan penjaminan, Inspektorat Jenderal hingga Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Masing-masing memiliki peran dan tugas dalam pelaksanaan kebijakan ini. Terkait beban kepatuhan, tidak ada biaya dan beban spesifik yang diberikan atau dikenakan pemerintah baik pada perbankan atau perusahaan penjaminan, karena tujuan dari kebijakan adalah memberikan bantuan penjaminan agar perbankan mau menyalurkan kredit kepada UMKM. Perbankan dan perusahaan penjaminan harus memastikan seluruh proses penjaminan memenuhi ketentuan yang ditetapkan didalam PMK 71/2020. Munculnya beban kepatuhan lebih kepada upaya mematuhi regulasi terkait penjaminan dan mempermudah pelaksanaan program. Beban yang muncul terkait dengan peran dan upaya yang dilakukan masih rasional sesuai dengan tupoksi yang diemban masing-masing pihak sehingga tidak ada risiko beban berlebih dalam pelaksanaannya.

Berikut beberapa pasal didalam PMK 71/2020 yang dapat menimbulkan beban didalam pelaksanaan kebijakan penjaminan Kredit UMKM.

- Pasal 10 PMK 71/2020 yang mengatur imbal jasa penjaminan pemerintah. Tarif IJP yang diterima oleh Jamkrindo/askrindo ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan
 - a) Keputusan mengenai kebijakan penjaminan;
 - b) Laporan keuangan;
 - c) Kemampuan pemerintah melalui menteri menyediakan alokasi belanja pembayaran IJP;
 - d) Data dan informasi pendukung lainnya seperti proyeksi non performing loan (NPL), besaran porsi penjaminan, batasan *loss limit*, biaya overhead, jangka waktu pinjaman dan margin.

Perhitungan tarif tersebut tidak begitu jauh berbeda dibandingkan dengan pengaturan IJP yang terdapat dalam pasal 18 POJK 2/2017 tentang penyelenggaraan usaha penjaminan. IJP pertama yang ditetapkan pemerintah sebesar 7,65 %. Tidak seperti program penjaminan KUR, pemerintah memberikan dukungan *loss limit* didalam program ini. *Loss limit* ditetapkan dengan ambang batas sebesar 90% dari IJP yang diterima. Dengan perhitungan *loss limit* berdasarkan penerimaan premi Bruto tanpa memperhitungkan biaya IJP sebesar 1%, menyebabkan penjamin memiliki potensi rugi apabila jumlah klaim lebih dari 90% IJP. Pemerintah juga mengatur pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan penugasan penjaminan terhadap aspek kesesuaian tarif IJP dan Tarif IJP *Loss limit* yang dilakukan paling sedikit satu kali setiap tiga bulan.

- Pasal 12 yang mengatur terkait dengan tugas PT Reasuransi dan pasal 13 yang mengatur kompensasi yang diberikan secara wajar menurut peraturan perundangan. Dalam pelaksanaan program ini PT RIU bertugas melaksanakan kegiatan operasional program *loss limit*, memberikan masukan dalam bentuk analisis aktuarial dan tugas lainnya yang diberikan oleh menteri. PT RIU tidak bertindak sebagai perusahaan yang melakukan penjaminan ulang, sehingga kompensasi yang diberikan bukan merupakan imbal jasa penjaminan ulang. Mekanisme pemberian kompensasi dilakukan melalui pengajuan kebutuhan anggaran dari PT RIU kepada Kementerian Keuangan sebesar kebutuhan untuk pelaksanaan tugas tersebut. Kementerian Keuangan akan mengevaluasi terhadap anggaran tersebut dan memberikan persetujuan. Pada saat ini kompensasi yang diberikan sebesar Rp740 Juta yang digunakan untuk penyediaan infrastruktur yang dibutuhkan dan pembayaran tenaga kerja.
- Pasal 16 PMK 71/2020 yang mengatur terkait dengan pagu pembayaran belanja subsidi IJP yang merupakan batas tertinggi dalam pelaksanaan pembayaran IJP, sehingga apabila terdapat tagihan pembayaran IJP yang melampaui pagu tidak dapat dibayarkan oleh KPA. Pengaturan ini dapat menimbulkan beban kepada penjamin apabila tidak ada mekanisme yang dapat digunakan untuk memantau penggunaan pagu anggaran. Hal tersebut dikarenakan terdapat lebih dari 1 pelaku usaha penjaminan yang ditugaskan didalam pelaksanaan program ini. Berdasarkan diskusi dengan Askrindo/Jamkrindo pada bulan september, potensi penyaluran kredit yang diajukan oleh perbankan masih jauh dibawah total pagu anggaran yang disediakan. Selain itu Kementerian Keuangan sudah membangun sistem yang dapat digunakan oleh pelaku usaha penjaminan untuk memantau penggunaan pagu. Dengan melihat hal tersebut, risiko pelampauan pagu belanja subsidi dapat diminimalisir.
- Terkait Ketentuan Lampiran PMK 71 Romawi I, Huruf A, Angka 1 poin d bahwa “penerima jaminan sanggup menyediakan sistem informasi yang memadai untuk melaksanakan program penjaminan pemerintah. Sistem informasi tersebut dibutuhkan dikarenakan terdapat 2 (dua) skema dalam pelaksanaan penjaminan yaitu *Conditional Automatic Coverage* dan *Case by Case Coverage*. Dengan total proyeksi penyaluran kredit modal kerja pada tahun 2020 sebesar Rp6,5 triliun, diperkirakan terdapat lebih dari 10.000 kredit yang dijamin, maka dibutuhkan sebuah sistem yang memudahkan pengajuan persetujuan penjaminan dan pengajuan klaim sehingga *service level agreement* (SLA) dan kualitas layanan dapat tercapai dengan maksimal. Selain itu, berdasarkan diskusi dengan Perbankan didalam program Kredit Usaha Rakyat (KUR) telah menggunakan Sistem Informasi Kredit Program (SIKP), sehingga penyediaan sistem tidak menjadi kendala bagi perbankan. Dari segi beban keuangan, biaya yang dibutuhkan untuk pengembangan sistem informasi dan teknologi informasi tidak terlalu besar karena dikembangkan oleh tim IT Internal Bank. Dengan melihat hal-hal diatas, terlihat bahwa beban yang timbul tidak berlebihan dan meningkatkan risiko korupsi.

3.1.1.2 KECUKUPAN SANKSI

Evaluasi terhadap sub kriteria “kecukupan peraturan disiplin” dilakukan dengan menjawab *checklist* berikut ini:

- 1) Apakah sanksi yang ditetapkan dalam peraturan yang dievaluasi tetap diperlukan ketika sanksi serupa sudah diatur dalam peraturan, atau ketika mempertimbangkan dampak sosial dari pelanggaran peraturan?

- 2) Apakah sanksi tetap diberlakukan meskipun ada alternatif lainnya (misalnya dengan kasus perdata/dengan regulasi swasta)?
- 3) Apakah sanksi yang berat/ringan sudah ditetapkan dengan mempertimbangkan tingkat kerusakan sosial yang diakibatkan dari pelanggaran peraturan?
- 4) Apakah tingkat sanksi telah memadai untuk mencegah orang melakukan pelanggaran peraturan tersebut?
- 5) Jika kadar sanksi yang diberikan terlalu ringan, apakah dapat mengganggu pencegahan korupsi?
- 6) Jika level sanksi dianggap tidak memadai, apakah level yang lebih sesuai?
- 7) Apakah ada tindakan yang lebih efektif untuk pengendalian korupsi selain menjatuhkan sanksi?

Analisis

Didalam PMK 98/2020 tidak terdapat klausul yang mengatur terkait dengan sanksi. Sanksi yang diatur lebih terkait administratif pelaksanaan program seperti yang terdapat didalam Lampiran PMK 71 Romawi I, Huruf C, Angka 1 poin b yaitu apabila dalam pemeriksaan ditemukan penjaminan pemerintah yang tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan, maka IJP yang telah dibayarkan dikembalikan oleh LPEI ke kas negara atau diperhitungkan untuk pembayarn IJP periode berikutnya. LPEI memiliki tanggung jawab atas kebenaran data pendukung permohonan IJP dan juga membuat surat tanggung jawab mutlak yang menyatakan perhitungan IJP telah dihitung dengan benar dan apabila dikemudian hari terdapat kesalahan dan/atau kelebihan atas pembayaran tersebut bertanggung jawab sepenuhnya dan bersedia menyetorkan atas kesalahan data/atau kelebihan pembayaran tersebut ke kas negara.

Undang-Undang No 1 tahun 2016 tentang penjaminan mengatur penyelenggaraan usaha penjaminan berdasarkan asas kepastian hukum adalah asas yang meletakkan hukum dan ketentuan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam penjaminan. Akuntabilitas yaitu asas yang menjamin bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggaraan penjaminan dapat dipertanggungjawabkan. Dan asas profesionalisme adalah asas yang menjamin bahwa pelaksanaan penjaminan dilakukan berdasarkan keahlian, pengalaman dan integritas. Undang-Undang ini juga mengatur hal-hal yang dapat diberikan sanksi administratif dan pidana dari kegiatan penjaminan. Didalam pelaksanaan program ini juga mesti memenuhi ketentuan yang diatur didalam UU 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan Undang-undang No 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara. Berdasarkan pasal 59 ayat (1) setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dengan melihat ketentuan diatas, terlihat bahwa sanksi-sanksi yang terdapat didalam peraturan lainnya sebagai contoh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga dapat diterapkan terhadap pelaksanaan program ini.

Pasal 10 POJK 2/2017 mengatur ketentuan dibatalkannya penjaminan apabila penerima penjaminan dan/atau Terjamin terbukti memberikan informasi, data, atau dokumen palsu; Penerima Jaminan dan/atau Terjamin terbukti menyembunyikan informasi, data atau dokumen yang tidak sesuai dengan ketentuan Penjaminan atau Penjaminan Syariah; dan/atau terbukti adanya itikad buruk dari Penerima Jaminan dan/atau Terjamin. Dengan melihat tingkat sanksi, terlihat bahwa sanksi atas pelanggaran

hukum cukup memadai dan tidak berlebihan dibandingkan dengan undang-undang sejenis. Pengaturan sanksi tidak perlu diatur secara khusus didalam peraturan ini, karena sudah diatur didalam peraturan lain.

3.1.1.3 PERLAKUAN ISTIMEWA

Analisis pada sub kriteria ini disusun berdasarkan jawaban atau *checklist* berikut ini:

1. Adakah potensi pemberian manfaat/perlakuan khusus kepada kelompok tertentu dalam peraturan?
2. Apakah rancangan peraturan atau regulasi menyatakan dengan jelas dan adil mengenai syarat, penerima, proses dan tujuan dari pemberian perlakuan khusus tersebut?
3. Apakah cakupan dan tingkat manfaat yang dinyatakan dalam peraturan, tergolong berlebihan jika dibandingkan dengan manfaat yang tercantum dalam regulasi lain yang serupa?
4. Apakah dibutuhkan sebuah mekanisme detail untuk mengendalikan terjadinya perlakuan khusus?

Analisa

Regulasi memberikan perlakuan istimewa pada pihak tertentu. Pertama pemberian perlakuan istimewa terjadi pada penunjukkan Askrindo dan Jamkrindo sebagai lembaga yang melaksanakan penjaminan pemerintah. Berdasarkan pasal 7 ayat 2 Undang-Undang nomor 1 tahun 2014 tentang pembendaharaan negara, menteri keuangan sebagai bendahara umum berwenang melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah. Berdasarkan pasal 4 ayat 5 Undang-Undang No 1 Tahun 2016 tentang penjaminan, untuk mendukung usaha mikro, kecil, dan menengah, dan/atau program pemerintah, pemerintah dapat menunjuk atau menugaskan lembaga penjaminan milik pemerintah. PMK 71 tahun 2020 mengatur terkait dengan penjaminan pemerintah kepada kredit modal kerja UMKM, program tersebut merupakan program yang dimiliki pemerintah dengan menggunakan mekanisme penjaminan sebagaimana diatur pada regulasi tersebut.

Pasal 18 UU No 1 tahun 2016 mengatur terkait dengan diperlukan izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan untuk melakukan usaha penjaminan dan penjaminan ulang. Selain Askrindo dan Jamkrindo, pemerintah Indonesia memiliki beberapa lembaga atau perusahaan penjaminan lainnya, seperti Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) yang bergerak dibidang yang terkait dengan ekspor, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) yang bergerak didalam penjaminan infrastruktur. Ditunjuknya Askrindo/Jamkrindo disebabkan kedua perusahaan tersebut bergerak dibidang yang sesuai dengan tujuan program sehingga program dapat langsung dilaksanakan tanpa memerlukan perubahan regulasi.

Selain itu berdasarkan data direktori lembaga penjaminan Otoritas Jasa Keuangan³ terlihat bahwa sebagian besar perusahaan penjaminan dimiliki oleh Pemerintah atau pemerintah daerah. Pasal 50 UU No 1 tahun 2016 mengatur lembaga penjaminan wajib mengoptimalkan kapasitas penjaminan yang diukur dengan *gearing ratio* atau metode lain yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan. *Gearing ratio* adalah perbandingan antara total nilai penjaminan yang ditanggung sendiri dengan ekuitas lembaga penjaminan pada waktu tertentu. Didalam pasal 28 POJK 2/2017 lembaga penjaminan wajib menjaga total *gearing ratio* paling tinggi 40 (empat puluh) kali. Dengan melihat

³ <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/direktori/lembaga-keuangan-khusus/Pages/Direktori-Lembaga-Penjamin-per-31-Januari-2020.aspx> diakses pada 5 Oktober 2020

target penyaluran kredit yang dijamin pemerintah sebesar Rp 65 triliun, maka perusahaan untuk dapat menjalankan program ini mesti memiliki ekuitas sebesar Rp. 1,65 triliun. Besarnya ekuitas yang dibutuhkan menyebabkan tidak banyak perusahaan yang mampu melaksanakan program ini. Besarnya ekuitas juga menyebabkan diperlukannya dukungan penyertaan modal negara sebagaimana yang diatur didalam pasal 13 PMK 98/2020.

Selain lembaga penjamin, PMK juga memberikan perlakuan istimewa pada penerima jaminan. Berdasarkan pasal 7 ayat 1 PMK 98/2020 penerima jaminan adalah perbankan dengan kriteria bank umum, memiliki reputasi baik dan merupakan bank kategori sehat dengan peringkat komposit 1 atau peringkat komposit 2 berdasarkan penilaian tingkat kesehatan Bank oleh OJK. Berdasarkan pasal 7 ayat 1 POJK 4/2016 tentang penilaian tingkat kesehatan perbankan bank wajib melakukan penilaian terhadap 8 risiko yaitu risiko kredit; risiko pasar; risiko likuiditas; risiko operasional; risiko hukum; risiko strategik; risiko kepatuhan; dan risiko reputasi. Berdasarkan analisis secara komprehensi dan terstruktur terhadap peringkat setiap factor ditetapkan peringkat komposit tingkat kesehatan Bank.

Peringkat komposit perbankan dikategorikan menjadi peringkat komposit 1 sampai dengan komposit 5. Peringkat komposit 1 mencerminkan kondisi bank yang secara umum sangat sehat sehingga dinilai sangat mampu menghadapi pengaruh negative yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan factor eksternal lainnya. Peringkat komposit 2 mencerminkan kondisi bank yang secara umum sehat sehingga dinilai mampu menghadapi pengaruh negative yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan factor eksternal lainnya. Komposit 3 mencerminkan kondisi bank yang secara umum cukup sehat sehingga dinilai cukup mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan factor eksternal lainnya. Komposit 4 mencerminkan kondisi bank yang secara umum kurang sehat sehingga dinilai kurang mampu menghadapi pengaruh negative yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan factor eksternal lainnya. Peringkat komposit 5 mencerminkan kondisi bank yang secara umum tidak sehat sehingga dinilai tidak mampu menghadapi pengaruh negative yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan factor eksternal lainnya. Berdasarkan pasal 13 bank dengan peringkat komposit 4, komposit 5 dan/atau peringkat komposit 3 namun terdapat permasalahan signifikan yang perlu diatasi agar tidak mengganggu kelangsungan usaha Bank maka dierksi, dewan komisaris dan/atau pemegang saham pengendali Bank wajib menyampaikan rencana tindak (action plan) kepada Otoritas Jasa Keuangan.

Berdasarkan hasil diskusi diperoleh informasi bahwa asumsi yang digunakan didalam program penjaminan terkait NPL yaitu sebesar 20%. Sebagaimana diatur pada ketentuan Lampiran PMK 71 Romawi I, Huruf A, Angka 1 poin b, penerima jaminan menanggung minimal 20% dari risiko pinjaman modal kerja. Besarnya potensi NPL dan adanya sharing risiko menyebabkan Kementerian Keuangan memberikan pembatasan penerima jaminan hanya bank dengan peringkat komposit 1 dan komposit 2 agar tidak menimbulkan permasalahan signifikan sehingga tidak mengganggu kelangsungan usaha bank tersebut. Sebagai contoh Bank A, dengan rencana penyaluran sebesar sebesar Rp 1 triliun harus menanggung risiko sebesar Rp 40 miliar apabila NPL yang terjadi sebesar 20 % dari penyaluran. Berdasarkan diskusi dengan LPEI, diperoleh informasi pandemik covid-19 meningkatkan risiko NPL perbankan, hal ini ditunjukkan dengan meningkatnya *Loan at risk* pada bulan agustus sebesar 20% menjadi sekitar 29%. Pembatasan dilakukan untuk mencegah dampak terhadap stabilitas sistem keuangan.

Selain itu PMK 71/2020 juga memberikan perlakuan istimewa kepada PT RIU sebagaimana diatur pada pasal 12 ayat 1. Penunjukkan PT RIU bukan sebagai penjamin ulang tetapi mengelola operasional

loss limit. Berdasarkan diskusi PT RIU ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan operasional program *loss limit*, dikarenakan Kementerian Keuangan sebagai Penjamin ulang tidak memiliki kemampuan untuk melaksanakan operasional program *loss limit* sesuai dengan praktik umum yang digunakan di dalam kontrak reasuransi. PT RIU merupakan perusahaan Reasuransi terbesar nasional yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia. Selain itu PT RIU merupakan perusahaan yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas dan fungsi Badan Pengelola Pusat data Asuransi Nasional (BPPDAN). PT RIU juga dilibatkan didalam penyusunan kebijakan program pntjaminan karena memiliki kemampuan membuat acuan rate premi Asuransi dan pembentukan data statistik nasional.

Perlakuan istimewa terakhir terkait dengan klausul pasal 5 ayat 2 huruf a tentang menteri dapat mengusulkan sektor-sektor yang diprioritaskan untuk diberikan pinjaman modal kerja. Berdasarkan hasil diskusi pada saat ini tidak ada sektor-sektor yang diprioritaskan. Hal tersebut menyebabkan belum dapat dinilai alasan dari pemberian perlakuan istimewa tersebut. Dengan melihat hal-hal diatas, terlihat bahwa penunjukkan yang dilakukan berdasarkan alasan-alasan yang kuat.

3.1.2 PELAKSANAAN

Kriteria ini mencakup tiga (3) sub kriteria, yakni: (1) Obyektifitas dalam Pembuatan Keputusan. Sub kriteria ini menilai apakah hal-hal yang terkait dengan kewenangan diskresi, ruang lingkup, standar, prosedur, dll dinyatakan secara jelas, pasti, konkret, dan obyektif; dan untuk menentukan apakah ada alat pengendali untuk mencegah penggunaan kewenangan yang berlebihan; (2) Transparansi & akuntabilitas dalam pelimpahan tugas atau wewenang. Kriteria ini digunakan untuk menilai apakah kondisi, ruang lingkup, batasan, prosedur pemilihan, dll didefinisikan dengan jelas dan untuk menentukan apakah ada instrumen untuk memastikan pelaksanaan akuntabilitas dalam proses pemberian wewenang atau tugas kepada pihak lain, misalnya organisasi publik atau pihak swasta; (3) Risiko salah alokasi atau penyalahgunaan bantuan pemerintah. Sub kriteria ini menilai apakah ada tumpang tindih dalam bantuan keuangan seperti subsidi atau apakah ada potensi kebocoran anggaran karena standar bantuan yang tidak jelas, dan untuk menentukan apakah ada instrumen monitor/pemantauan untuk pencegahan kebocoran anggaran.

3.1.2.1 OBYEKTIFITAS DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN

Beberapa pertanyaan menjadi acuan untuk mengevaluasi sub kriteria ini yang disusun dalam rangkaian *checklist* sebagai berikut:

1. Apakah rancangan peraturan, hukum dan regulasi menyatakan dengan jelas mengenai siapa yang berwenang dalam melaksanakan diskresi kekuasaan?
2. Apakah rancangan peraturan, hukum dan regulasi menyatakan dengan jelas mengenai syarat, standar dan prosedur dalam pelaksanaan diskresi kekuasaan?
3. Adakah risiko dalam regulasi yang menyediakan diskresi kekuasaan yang mengarah pada pelampauan batasan-batasan hukum yang berlaku?
4. Adakah mekanisme kontrol dalam rangka memitigasi dampak negatif dari regulasi yang mengandung konten diskresi yang tidak jelas?

Analisis

Menurut Pasal 1 Angka 9 UU 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi

persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. PMK 71/2020 menyatakan dengan jelas siapa yang berwenang didalam membuat keputusan atau menetapkan. Selain itu, PMK 71/2020 menyatakan dengan jelas mengenai syarat, standar dan prosedur yang diatur didalam pasal-pasal peraturan dan lampiran terkait dengan tata cara pemberian penjaminan kepada pelaku usaha kategori usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah dan dukungan pemerintah.

Pasal 9 ayat 1 dan 2 PMK 71/2020, memberikan kewenangan kepada askrindo dan jamkrindo, terkait dengan pengaturan mekanisme permohonan penjaminan sampai dengan evaluasi penjaminan berdasarkan peraturan direksi. Tata cara mengenai klaim penjaminan sampai penyelesaian atas klaim penjaminan berdasarkan perjanjian kerjasama. Pemberian kewenangan tersebut dibatasi sesuai dengan mekanisme, syarat dan prosedur yang terdapat didalam PMK 71/2020. Lampiran PMK Lampiran PMK 71 Romawi I, Huruf A, Angka 3, menjelaskan perjanjian kerjasama pihak penerima jaminan dilakukan untuk menentukan:

- 1) Jenis dokumen yang harus diserahkan oleh pelaku usaha dan pihak penerima jaminan
- 2) Metode pertukaran data yang dilakukan antara PT Jamkrindo dan/atau PT Askrindo dengan pihak penerima jaminan; dan
- 3) Batas penerapan skema penjaminan otomatis bersyarat (*Conditional Automatic Coverage* atau CAC) dan penjaminan bersyarat (*Case By Case Coverage*).

Didalam Implementasi terdapat perbedaan klausul yang diatur didalam perjanjian kerjasama dengan Perbankan, namun klausul yang berbeda tersebut bukan merupakan mekanisme, syarat dan prosedur yang diatur didalam PMK 71/2020. Salah satu contoh dari hal tersebut adalah adanya perbedaan SLA proses persetujuan yang menyesuaikan dengan SLA persetujuan pinjaman Perbankan.

Pasal 7 ayat 4 dan 8 ayat 1 PMK 71/2020 tidak menjelaskan lebih lanjut terkait dengan pendefinisian pelaku usaha terjamin dan kriteria penerima jaminan. Dengan hanya melihat ketentuan tersebut, dapat menimbulkan perbedaan penafsiran apabila hanya melihat ketentuan yang ada didalam peraturan ini. Didalam implementasinya perjanjian kerjasama antara penjamin dan penerima jaminan mendefinisikan lebih lanjut sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pelaku kategori usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah menggunakan pendefinisian dan kriteria yang terdapat didalam Undang-Undang No 20 tahun 2008 tentang Usaha Kecil, Mikro dan Menengah. Kriteria Perbankan dengan reputasi Baik berdasarkan POJK No 18/2016 tentang penerapan manajemen risiko bagi Bank Umum. Risiko reputasi merupakan salah satu risiko yang digunakan untuk menilai tingkat kesehatan Bank Umum. Didalam POJK No 18/2016 Risiko reputasi adalah risiko akibat menurunnya tingkat kepercayaan pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang bersumber dari persepsi negative terhadap Bank. Risiko reputasi yang timbul antara lain karena adanya pemberitaan media dan/atau rumor mengenai Bank yang bersifat negatif, serta adanya strategi komunikasi Bank yang kurang Efektif.

Hasil diskusi dengan narasumber menyimpulkan bahwa pengaturan terkait kewenangan, mekanisme, prasyarat dan prosedur sudah diatur didalam PMK 71/2020. Selain itu tidak terdapat pasal dengan kalimat yang dapat menimbulkan perbedaan penafsiran.

3.1.2.2 TRANSPARANSI & AKUNTABILITAS DALAM PELIMPAHAN TUGAS ATAU WEWENANG

Checklist untuk mengevaluasi sub kriteria “Transparansi & akuntabilitas dalam pemberian tugas pada pihak lain” dilakukan dengan menjawab pertanyaan apakah peraturan mengandung unsur unsur berikut ini:

1. Apakah rancangan peraturan telah menyatakan dengan jelas tentang dasar hukum, persyaratan dan prosedur yang terkait dengan pemberian dan pelimpahan sebuah tugas/tanggung jawab?
2. Ketika institusi yang bersangkutan melimpahkan kewenangannya kepada pihak ketiga, apakah institusi tersebut harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari kementerian-kementerian kompeten yang terkait?
3. Apakah institusi membuka informasi secara transparan dan terbuka mengenai kriteria dan proses pemilihan badan/lembaga yang akan diberikan limpahan tugas/tanggung jawab?
4. Apakah ada risiko yang dapat timbul dari pemberian dan pelimpahan tugas dan tanggung jawab yang bersifat berkelanjutan (terus-menerus), tergesa-gesa dan cenderung monopoli?
5. Apakah peraturan telah memiliki mekanisme tata kelola dan pengawasan yang cukup untuk menjamin akuntabilitas proses pemberian dan pelimpahan sebuah tugas/tanggung jawab tersebut?
6. Apakah peraturan telah memuat tingkat sanksi yang cukup untuk tindakan illegal/melawan hukum yang dilakukan oleh badan/lembaga yang diamanahi tugas/tanggung jawab?

Analisis

Berdasarkan PMK 71/2020 Penjaminan Pemerintah adalah penjaminan yang diberikan untuk dan atas nama Pemerintah oleh Menteri melalui badan usaha penjaminan yang ditunjuk sebagai penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial terjamin kepada penerima jaminan dalam rangka pelaksanaan Penjaminan Program PEN. Dari definisi tersebut menunjukkan adanya pemberian dan pelimpahan sebuah tugas/tanggung jawab dari Menteri Keuangan kepada Askrindo/Jamkrindo. Hal tersebut juga diatur didalam pasal 6 PMK 71/2020. Penugasan kepada PT jamkrindo atau Askrindo ditetapkan berdasarkan keputusan Menteri. Dalam menetapkan penugasan, Menteri Keuangan berkoordinasi dengan Kementerian BUMN, kementerian yang terkait dengan BUMN.

Selain itu, juga terdapat penugas kepada PT RIU dalam rangka pelaksanaan dukungan *loss limit*. Penugasan tersebut terkait pelaksanaan operasional program *loos limit* sesuai dengan praktik yang umum digunakan didalam kontrak reasuransi seperti mekanisme *bordereaux*, *monitoring threshold* *lost ratio* dan menghitung *adjustment IJP loss limit*. Mekanisme penugasan PT reasuransi dilimpahkan oleh Menteri Keuangan kepada Direktur Jenderal Pengolahan Pembiayaan dan Risiko (Dirjen PPR).

Dari segi pengawasan penugasan, PMK 71/2020 mengatur terkait mekanisme pengawasan, pemantau dan evaluasi pelaksanaan penjaminan pemerintah yang dilakukan oleh Inspektorat jenderal Kementerian Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan(BPKP). Pemantauan dan evaluasi paling sedikit 3 bulan terhadap aspek Kesesuaian tarif IJP penjaminan dan *tariff IJP loss limit*, Perkembangan jumlah pinjaman yang dijamin, Realiasi pembayaran klaim, Proyeksi pembayaran klaim. Askrindo dan Jamkrindo juga diwajibkan untuk menyampaikan laporan, informasi dan/atau

data terkait pelaksanaan penjaminan pemerintah kepada Menteri yang ditembuskan kepada Dirjen PPR.

Dengan Melihat hal diatas, terlihat bahwa kondisi, ruang lingkup dan batasan didefinisikan dengan jelas, sehingga terdapat instrument untuk memastikan pelaksanaan akuntabilitas dalam proses pemberian wewenang atau tugas kepada pihak lain.

3.1.2.3 RISIKO SALAH ALOKASI ATAU PENYALAHGUNAAN BANTUAN PEMERINTAH

Analisis pada sub kriteria ini dilakukan dengan menjawab *checklist* berikut:

1. Apakah regulasi telah menyatakan dengan jelas tentang dasar hukum, persyaratan dan prosedur yang terkait dengan penyediaan bantuan Penjaminan?
2. Apakah penyediaan bantuan tersebut penting untuk dilakukan, apabila sudah tersedia bantuan dana yang sejenis yang telah diatur pada peraturan/hukum lainnya?
3. Apakah tingkat bantuan pemerintah sudah cukup jika dibandingkan dengan bantuan pemerintah lainnya yang telah diatur pada peraturan/hukum?
4. Apakah rancangan peraturan, hukum dan regulasi telah memiliki mekanisme yang cukup untuk menjamin prinsip keadilan dalam pemilihan para pihak penerima bantuan dana tersebut?
5. Apakah rancangan peraturan, hukum dan regulasi telah menyediakan mekanisme kontrol untuk mencegah terjadinya penerima bantuan ilegal/ketidakadilan dalam penerimaan bantuan atau mencegah terjadinya penggunaan dana bantuan untuk tujuan lain?

Analisis

Regulasi Penjaminan UMKM sudah mengatur dasar hukum, persyaratan dan prosedur terkait dengan penjaminan pemerintah. Penjaminan pemerintah bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para pelaku usaha dari sektor riil dan sektor keuangan dalam menjalankan usahanya. Pandemi covid-19 menyebabkan meningkatnya risiko penyaluran kredit yang dilakukan perbankan. Hal tersebut disebabkan penurunan kemampuan bayar pelaku usaha terdampak akibat adanya pembatasan sosial berskala besar. Dengan adanya program penjaminan, mengurangi risiko yang dihadapi oleh perbankan sehingga mau menyalurkan kredit kepada pelaku usaha sektor riil. Program penjaminan modal kerja UMKM dan Korporasi merupakan program baru yang dibiayai oleh pemerintah. Sebelumnya sudah terdapat beberapa program penjaminan oleh pemerintah seperti yang terdapat didalam mekanisme KPBU dan proyek strategis lainnya.

PMK 71/2020 telah mengatur terkait mekanisme bisnis proses dan kriteria terkait dengan pihak yang dapat menerima bantuan yang terbagi menjadi kriteria penerima jaminan dan terjamin. Kriteria penerima jaminan yaitu:

1. Bank Umum (bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah, yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran)
2. Bank Kategori sehat Komposit 1 dan Komposit 2 (POJK 4 Tahun 2016)
3. Menanggung 40 % risiko pinjaman modal kerja kecuali untuk sektor prioritas minimal 20 %.

4. Pembayaran bunga kredit/imbalan/margin pembiayaan dari pelaku usaha kepada penerima jaminan dapat dibayarkan di akhir periode
5. Penerima jaminan sanggup menyediakan sistem informasi yang memadai untuk melaksanakan program pemerintah.

Sedangkan kriteria terjamin yaitu:

1. Termasuk dalam kategori Usaha Mikro, Usaha Kecil, atau Usaha Menengah sesuai dengan UU No. 20/2008;
2. Plafon pinjaman dibatasi paling banyak sebesar Rp10 miliar dan hanya diberikan oleh satu Penerima Jaminan;
3. Batas akhir penerbitan penjaminan paling lambat tanggal 30 November 2021;
4. Tidak termasuk dalam Daftar Hitam Nasional;
5. Tenor pinjaman maksimal 3 tahun;
6. Memiliki kolektibilitas 1 atau 2 per tanggal 29 Februari 2020;
7. Berbentuk usaha perseorangan, koperasi, ataupun badan usaha.

PMK 71/2020 juga terdapat mekanisme kontrol untuk memastikan pelaku usaha hanya dapat menerima satu bantuan dan mekanisme untuk mencegah penerima bantuan yang tidak sesuai kriteria. Lampiran PMK 71 Romawi I, Huruf A, Angka 2 poin c mengatur terkait dengan bantuan hanya dapat diberikan oleh satu penerima jaminan. PMK 71 Romawi I, Huruf A, Angka 8 poin b mengatur apabila dalam pemeriksaan ditemukan penjaminan pemerintah yang tidak sesuai dengan syarat ketentuan, maka Askrindo/Jamkrindo mengembalikan IJP yang telah dibayarkan. Klausul PKS Askrindo/Jamkrindo dengan Penerima jaminan juga mengatur terkait dengan hal tersebut. Dengan melihat hal-hal diatas, terlihat bahwa tidak ditemukan permasalahan dari kriteria Risiko salah alokasi atau penyalahgunaan bantuan pemerintah.

3.1.3 PROSES ADMINISTRASI

Kriteria prosedur administrasi memiliki tiga (3) sub kriteria, yakni: (1) Aksesibilitas. Sub kriteria ini menilai apakah peraturan tersebut telah memberikan akses atau kesempatan yang memadai bagi para pemangku kepentingan untuk turut berpartisipasi (termasuk bagi publik, perusahaan swasta, dan organisasi lain) serta untuk menilai apakah ada jaminan keterwakilan dari pemangku kepentingan saat tahap pengumpulan pendapat atau masukan, dalam prosedur administrasi seperti dalam pembuatan kebijakan; (2) Keterbukaan. Sub kriteria ini menilai apakah konten, prosedur, dan informasi terkait peraturan telah cukup terbuka untuk para pemangku kepentingan dan masyarakat umum; (3) Prediktabilitas atau kejelasan dalam pelayanan publik untuk menentukan apakah para penerima layanan publik dapat dengan mudah mengidentifikasi dan mendapatkan kejelasan terkait dokumen, tindakan, prosedur.

3.1.3.1 AKSESIBILITAS

Evaluasi dilakukan dengan menjawab beberapa pertanyaan pada sub kriteria ini. Pertanyaan tersebut adalah:

1. Apakah regulasi telah menyediakan mekanisme terkait partisipasi publik dalam proses administrasi?

2. Jika sudah tersedia, apakah mekanisme tersebut mampu mengakomodir keberadaan *stakeholders* dan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses administrasi?
3. Jika tidak tersedia, atau jika ada pertimbangan bahwa sistem tersebut tidak dibutuhkan, apa alasan-alasan yang membenarkan hal tersebut?

Analisis

Penyusunan PMK 71/2020 dilakukan pada saat masa pandemic Covid-19, keputusan diambil berdasarkan hasil rumusan dan penetapan kebijakan dan strategi pelaksanaan program penyelamatan ekonomi nasional oleh Menteri Koordinator bidang Perekonomian, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Ketua Dewan Komisiner OJK dan Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjaminan Simpanan. Dengan adanya Covid-19 dibutuhkan penyusunan keputusan dan tindakan yang bersifat cepat. Didalam penyusunan PMK 71/2020 sudah melibatkan stokeholder yang terkait dengan pelaksanaan program ini. Pembahasan pertama dilakukan antara menteri dengan perusahaan penjaminan yang akan mendapatkan penugasan pelaksanaan program. Kemudian dilanjutkan dengan Perbankan untuk dapat mengetahui *risk-appetite* perbankan dan menilai perkiraan rencana penyaluran kredit perbankan dengan adanya program ini. Dengan melihat hal diatas, terlihat bahwa peraturan tersebut telah memberikan akses atau kesempatan yang memadai bagi para pemangku kepentingan untuk turut berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan.

3.1.3.2 KETERBUKAAN

Empat pertanyaan evaluasi muncul pada sub kriteria ini. Pertanyaan tersebut terdiri dari:

1. Apakah rancangan regulasi telah menyediakan mekanisme pengumuman atau pemberitahuan terkait proses administratif kepada publik/masyarakat?
2. Jika sudah tersedia, apakah *stakeholders* dan masyarakat /pemohon dapat mengakses informasi tersebut?
3. Apakah cakupan dari informasi yang diumumkan bersifat terbatas untuk beberapa group *stakeholders* tertentu?
4. Jika tidak tersedia, apakah ada alasan-alasan yang membenarkan tidak terbangunnya sistem pemberian informasi kepada publik atau alasan penolakan pembuatan sistem informasi tersebut?

Analisis

PMK 71/2020 mengatur terkait dengan kriteria penerima jaminan, terjamin, mekanisme kerja sama antara Askrindo/Jamkrindo dengan pihak penerima Jaminan, permohonan pinjaman dan Penjaminan, pengajuan pembayar IJP, pelaksanaan Klaim program penjaminan pemerintah. Selain itu terdapat beberapa mekanisme yang diatur lebih lanjut, namun pengaturan ini diketahui oleh *stakeholders*, seperti standar prosedur operasional (SOP) terkait pengujian dokumen atas permohonan pembayaran belanja subsidi IJP. Selain itu PMK 71/2018 juga mengatur perjanjian kerjasama antara Penjaminan dengan penerima jaminan terkait:

1. Jenis dokumen yang harus diserahkan oleh pelaku usaha dan penerima jaminan;
2. Metode pertukaran data yang dilakukan antara LPEI dengan penerima Jaminan;
3. Batasan penerapan skema penjaminan otomatis bersyarat dan Penjaminan bersyarat.

Pasal 9 POJK 2 tahun 2017 mengatur terkait hal-hal yang mesti terdapat didalam perjanjian kerjasama baik ketentuan minimal yang harus ada maupun suatu ketentuan yang dilarang. Pasal 9 ayat 1 POJK 2 tahun 2016 menjelaskan hal-hal yang harus terdapat didalam perjanjian kerjasama yaitu:

1. Nama dan alamat Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah, dan Penerima Jaminan;
2. uraian manfaat Penjaminan atau Penjaminan Syariah;
3. hak dan kewajiban Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah, Penerima Jaminan, dan Terjamin;
4. cara pembayaran IJP atau IJK;
5. waktu yang diakui sebagai saat diterimanya pembayaran IJP atau IJK;
6. pembatalan kontrak perjanjian kerja sama, baik dari pihak Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah maupun Penerima Jaminan, termasuk syarat dan penyebabnya;
7. syarat, dasar perhitungan Klaim, dan tata cara pengajuan Klaim, termasuk bukti pendukung yang diperlukan dalam pengajuan Klaim;
8. tata cara pelaksanaan peralihan hak tagih setelah Klaim dibayar oleh Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah;
9. pemilihan tempat penyelesaian perselisihan; dan
10. bahasa yang dijadikan acuan dalam hal terjadi sengketa atau beda pendapat untuk Sertifikat Penjaminan atau Sertifikat Kafalah yang dicetak dalam 2 (dua) bahasa atau lebih.

Sedangkan hal yang dilarang yaitu terkait ketentuan yang ditafsirkan sebagaimana diatur didalam pasal 9 ayat 2 POJK 2 tahun 2017 yaitu:

1. Bahwa Penerima Jaminan atau Terjamin tidak dapat melakukan upaya hukum sehingga Penerima Jaminan atau Terjamin harus menerima penolakan pembayaran Klaim; dan/atau
2. Sebagai pembatasan upaya hukum bagi para pihak dalam hal terjadi perselisihan mengenai ketentuan perjanjian kerja sama.

Berdasarkan contoh dokumen perjanjian kerjasama yang dimiliki oleh direktorat litbang terlihat bahwa didalam perjanjian kerjasama mengatur klausul dari mulai pengajuan penjaminan sampai dengan pencarian klaim. Dengan melihat hal diatas, terlihat bahwa konten, prosedur, dan informasi terkait peraturan telah cukup terbuka untuk para pemangku kepentingan.

3.1.3.3 PREDIKTABILITAS ATAU KEJELASAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

Checklist untuk mengevaluasi sub kriteria “Kejelasan informasi dalam penyelenggaraan layanan publik” terdiri dari:

1. Apakah rancangan regulasi telah menyatakan dengan jelas tentang dokumen persyaratan, periode dan prosedur pengurusan administrasi?
2. Apakah masyarakat umum dapat memahami dengan mudah pernyataan/istilah yang terdapat dalam ketentuan hukum/peraturan tersebut?
3. Apakah regulasi telah menyatakan dengan jelas terkait organisasi/lembaga apa saja yang terkait dan periode waktu pengurusan ketika prosedur administratif membutuhkan proses konsultasi dengan organisasi/lembaga terkait tersebut?
4. Apakah ada alasan-alasan pembenaran untuk proses administratif yang memiliki tingkat kejelasan yang rendah?
5. Apakah dibutuhkan tindakan-tindakan tertentu untuk meningkatkan kejelasan terkait prosedur administratif?

Analisis

PMK 71/2020 mengatur terkait dengan dokumen persyaratan, periode dan prosedur pengurusan administrasi terkait dengan pembayaran IJP dan dukungan *Loss limit*. Lampiran PMK 71 Romawi I, Huruf A, Angka 5 poin c mengatur terkait dengan dokumen persyaratan didalam pengajuan pembayaran IJP yang terdiri dari:

- 1) surat permohonan pembayaran IJP sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi II;
- 2) rincian tagihan IJP per sektor usaha per bank penyalur sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi IV;
- 3) kuitansi atau bukti penenmaan pembayaran yang telah ditandatangani oleh Direksi PT Jamkrindo dan/atau PT Askrindo;
- 4) surat pernyataan tanggung jawab mutlak sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi V;
- 5) salinan sertifikat penjaminan; dan
- 6) arsip data komputer penjaminan.

Lampiran PMK 71 Romawi II, III, IV dan V mengatur terkait dengan contoh-contoh format dokumen yang dibutuhkan didalam pengajuan pembaysran IJP. Mekanisme prosedur dan periode pengurusan administrasi diatur didalam Lampiran PMK 71 Romawi I, Huruf A, Angka 5 poin a dan b. standar layanan pencairan diatur didalam standar prosedur operasional (SOP) terkait pengujian dokumen atas permohonan pembayaran belanja subsidi IJP. Proses pencairan paling lambat 15 hari sejak pengajuan pembayaran IJP diterima dengan dokumen lengkap sesuai persyaratan. Sedangkan mekanisme pengajuan penjaminan sampai dengan pengajuan klaim diatur didalam perjanjian kerjasama antara penjamin dengan penerima jaminan.

Didalam pengaturan terdapat pernyataan/istilah yang mungkin sulit dipahami oleh masyarakat umum. Salah satu contohnya terkait dengan Bank dengan Reputasi Baik. Namun dikarenakan penerima manfaat yaitu perbankan, istilah tersebut merupakan hal yang sudah dipahami. Selain itu beberapa isitlah yang kurang jelas juga dimasukkan ke dalam perjanjian kerjasama antara penjamin dengan penerima penjaminan. Dengan melihat hal diatas terlihat bahwa para penerima layanan publik dapat dengan mudah mengidentifikasi dan mendapatkan kejelasan terkait dokumen, tindakan, prosedur.

3.1.4 KONTROL KORUPSI

Kriteria ini terdiri dari 2 sub kriteria, yakni: (1) Potensi konflik kepentingan. Sub kriteria ini menilai apakah tersedia standar, prosedur, atau alat kontrol untuk mencegah adanya benturan kepentingan saat pegawai atau pejabat publik melaksanakan tugasnya. (2) Keandalan mekanisme anti-korupsi. Sub kriteria ini untuk menilai apakah perlu mengadopsi instrumen atau peraturan anti-korupsi untuk mencegah korupsi yang mungkin timbul saat menerapkan undang-undang atau kebijakan yang dinilai.

3.1.4.1 POTENSI KONFLIK KEPENTINGAN.

Checklist untuk mengevaluasi sub kriteria “risiko konflik kepentingan” terdiri atas pertanyaan berikut terutama dalam menilai apakah terdapat mekanisme berikut:

1. **Pengecualian pejabat yang memiliki konflik kepentingan dari proses pengambilan keputusan** : Jika isu yang sedang ditangani berkaitan dengan kepentingan pribadi dari seorang pegawai/pejabat pemerintah, maka individu tersebut harus dikecualikan atau dikeluarkan dalam proses pengambil keputusan berdasarkan pertimbangan lembaga tersebut.
2. **Permohonan untuk Pengecualian** : *Stakeholders* (sebagai contoh masyarakat yang kepentingannya dapat terdampak dari keputusan yang dibuat pegawai pemerintah) dapat

memohon pengecualian terhadap pegawai atau pejabat tertentu jika individu-individu tersebut memiliki potensi untuk berbuat tidak adil atau diragukan netralitas-nya saat membuat keputusan.

3. **Pengunduran diri secara sukarela dalam penanganan isu tertentu** : Pegawai/pejabat yang pada saat proses pengambilan keputusan memiliki potensi untuk tidak netral terhadap sebuah isu tertentu dapat mengundurkan diri secara sukarela dari proses pengambilan keputusan atas isu tersebut.
4. **Pemecatan/Pemberhentian** : Pimpinan lembaga dapat memecat pegawai/pejabat tertentu jika tetap hadir atau terlibat dalam proses pengambilan keputusan padahal yang bersangkutan memiliki konflik kepentingan atau telah melakukan praktik korupsi seperti menerima suap

Analisis

PMK 71/2020 tidak mengatur secara spesifik terkait dengan penanganan konflik kepentingan. PMK 71/2020 hanya mengatur penjaminan program PEN mempertimbangkan prinsip-prinsip kaidah kebijakan yang penuh kehati-hatian, serta tata kelola yang baik, transparan. Selain itu juga tidak menimbulkan moral hazard. Pengaturan konflik kepentingan terdapat didalam PMK 190/2018 tentang kode etik dan kode perilaku pegawai negeri sipil di lingkungan Kementerian keuangan. Pasal 7 huruf d dan j yaitu untuk menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan dan tidak menemui pihak yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, kecuali karena penugasan. Sanksi terhadap pelanggaran tersebut berupa sanksi moral berupa pernyataan secara tertutup dan pernyataan secara terbuka. Pegawai yang dikenakan sanksi moral harus membuat pernyataan permohonan maaf dan/ atau penyesalan. Dalam hal Pegawai yang dikenakan sanksi moral tidak bersedia membuat pernyataan permohonan maaf dan/ atau penyesalan, dapat dijatuhi hukuman disiplin dengan tingkat yang paling ringan berdasarkan ketentuan mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan didalam perjanjian kerjasama antara penjamin dan penerima jaminan memasukkan klausul terkait dengan konflik kepentingan didalam pengambilan putusan.

3.1.4.2 KEHANDALAN MEKANISME ANTI-KORUPSI.

Checklist untuk mengevaluasi sub kriteria “Kehandalan Mekanisme Antikorupsi” terdiri atas beberapa pertanyaan dibawah ini:

1. Apakah ada kasus korupsi yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan peraturan/hukum yang berlaku?
2. Apakah sudah tersedia sebuah mekanisme Pencegahan korupsi?
3. Jika sudah, apakah mekanisme tersebut efektif dalam mencegah korupsi?
4. Apakah kasus-kasus korupsi terus terjadi meskipun telah ada mekanisme pencegahan korupsi?
5. Jika belum tersedia, apakah ada alasan-alasan pembenaran sehingga tidak tersedia mekanisme pencegahan korupsi?

Analisis

Kebijakan Penjaminan dalam bentuk PMK sudah mempertimbangkan dan memiliki Pencegahan korupsi dasar. Mekanisme dilakukan melalui pengawasan oleh inspektorat jenderal keuangan dan pembangunan. Pemantauan dan evaluasi terkait dengan aspek kesesuaian tariff IJP penjaminan dan tariff IJP *loss limit*, perkembangan jumlah pinjaman yang dijamin, realisasi pembayaran klaim, dan proyeksi pembayaran klaim sampai 3 (tiga) bulan ke depan. Selain itu juga terdapat mekanisme

pemeriksaan terkait pelaksanaan penjaminan. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan penjaminan pemerintah yang tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan, maka IJP yang telah terbayarkan dikembalikan oleh Askrindo/Jamkrindo ke kas negara atau diperhitungkan untuk pembayaran IJP periode berikutnya. Mekanisme akuntansi dan pelaporan keuangan berpedoman pada ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Sedangkan didalam perjanjian kerjasama mengatur para pihak untuk wajib melakukan customer due diligence dan menerapkan prinsip mengenal nasabah (know your customer) dan Anti Pencucian Uang. PKS juga mengatur kerugian yang tidak dijamin yang disebabkan adanya tindak pidana/perdata yang dilakukan oleh penerima jaminan sendiri, maupun bersama-sama antara penerima jaminan dan terjamin (pemufakatan jahat) yang terkait dengan pinjaman yang diberikan sehingga merugikan penjamin atau terdapat data yang cukup yang menunjukkan kondisi merugikan penjamin baik yang dilakukan oleh penerima jaminan sendiri maupun bersama-sama dengan terjamin.

3.2 CRA PMK 98/2020

Berikut adalah hasil analisis yang dilakukan pada masing-masing kriteria CRA.

3.2.1 KEPATUHAN

Kriteria ini mencakup 3 sub kriteria, yakni:

1. Rasionalitas beban kepatuhan. Sub kriteria ini menilai apakah beban kepatuhan untuk memenuhi kewajiban yang dinyatakan dalam peraturan (seperti biaya yang harus dibayar atau pemenuhan kewajiban lainnya oleh publik, perusahaan, atau organisasi) adalah rasional dan tidak berlebihan jika dibandingkan dengan peraturan yang serupa. Hal ini penting karena ketika beban menjadi berlebihan, risiko korupsi meningkat karena hal ini memberikan insentif bagi pelaku untuk menghindari atau meringankan beban melalui pembayaran suap;
2. Kecukupan sanksi. Sub kriteria ini menilai apakah tingkat sanksi atas pelanggaran hukum cukup memadai dan juga tidak berlebihan dibandingkan dengan undang-undang sejenis. Penerapan sanksi yang tidak tepat dapat meningkatkan risiko korupsi. Sanksi yang terlalu tegas dapat mendorong pelaku untuk menghindari sanksi dengan membayar suap, sedangkan sanksi yang terlalu ringan dapat mengurangi insentif untuk mematuhi peraturan;
3. Perlakuan istimewa. Sub kriteria ini menentukan apakah dalam peraturan terdapat perlakuan istimewa atau manfaat khusus yang diberikan untuk perusahaan, organisasi, atau orang tertentu. Perlakuan khusus yang termuat dalam rancangan peraturan, hukum dan regulasi dapat mendorong *stakeholders* untuk memberikan suap kepada pegawai pemerintah dalam rangka memperoleh, menjaga atau memperluas manfaat.

3.2.1.1 RASIONALITAS BEBAN KEPATUHAN

Analisis dilakukan dengan menjawab dan memenuhi checklist evaluasi sub kriteria “rasionalitas beban kepatuhan” sebagai berikut:

1. Apakah dasar hukum untuk mengenakan biaya atau beban lain telah jelas dinyatakan dalam peraturan? Dan apakah ruang lingkup dan jenis biaya tersebut sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang?
2. Apakah pengenaan beban kepatuhan memang diperlukan untuk mencapai tujuan administrasi?
3. Apakah beban kepatuhan (baik lingkup maupun levelnya) telah diterapkan pada tingkat minimum untuk mencapai tujuan administrasi?

4. Apakah ada beban kepatuhan yang sebetulnya tidak perlu diterapkan (misalnya beban kepatuhan sebenarnya bisa dibatasi pada kelompok orang tertentu saja)?
5. Apakah ada risiko yang dapat muncul bila beban kepatuhan diterapkan secara berlebihan?
6. Ketika beban kepatuhan dianggap berlebihan, adakah langkah-langkah alternatif untuk mengurangi dan / atau mengganti beban kepatuhan yang berlebihan ini?

Analisis

Dasar hukum kegiatan kebijakan penjaminan kredit modal kerja sudah sejalan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang 2 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 dan perubahan pertama pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020. Terdapat beberapa pihak terkait yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan Penjaminan Kredit modal kerja Korporasi. Pihak tersebut adalah Pemerintah, Penyalur kredit modal kerja (penerima jaminan), terjamin(debitur), Perusahaan penjaminan, hingga Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Masing-masing memiliki peran dan tugas dalam pelaksanaan kebijakan ini. Terkait beban kepatuhan, tidak ada biaya dan beban spesifik yang diberikan atau dikenakan pemerintah baik pada perbankan atau perusahaan penjaminan, karena tujuan dari kebijakan adalah memberikan bantuan penjaminan agar perbankan mau menyalurkan kredit kepada korporasi. Perbankan dan perusahaan penjaminan mesti memastikan seluruh proses penjaminan memenuhi ketentuan yang ditetapkan didalam PMK 98/2020. Munculnya beban kepatuhan lebih kepada upaya mematuhi regulasi terkait penjaminan dan mempermudah pelaksanaan program. Beban yang muncul terkait dengan peran dan upaya yang dilakukan masih rasional sesuai dengan tupoksi yang diemban masing-masing pihak sehingga tidak ada risiko beban berlebih dalam pelaksanaannya.

Berikut beberapa pasal didalam PMK 98/2020 yang dapat menimbulkan beban didalam pelaksanaan kebijakan penjaminan Kredit korporasi. Pertama terkait dengan pengugasan LPEI untuk melakukan penjaminan bersama dengan PT PII serta penugasan PT PII dalam rangka pemberian dukungan *Loss limit*. Untuk dapat menjalankan tugas tersebut dibutuhkan perubahan terhadap PP no 35 tahun 2020 sebagaimana telah diubah dengan PP 50/2016, tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan Persero Di Bidang Penjaminan Infrastruktur. Pasal 2 mengatur terkait dengan maksud dan tujuan PT PII yaitu untuk memberikan penjaminan pemerintah di bidang infrastruktur sehingga membutuhkan perubahan regulasi agar dapat melaksanakan penugasan pemerintah. Permasalahan tersebut sudah diselesaikan oleh pemerintah dengan telah dilakukannya revisi melalui PP 55/2020 dengan menambahkan maksud dan tujuan PT PII untuk melaksanakan kegiatan yang berhubungan dengan implementasi penjaminan pemerintah dan kegiatan lain yang berhubungan dengan pelaksanaan pembangunan proyek yang mendukung perekonomian nasional dan memberikan penjaminan pemerintah dalam pembiayaan bidang lainnya selain infrastruktur berdasarkan penugasan pemerintah.

Kedua, Pasal 10 PMK 98/2020 yang mengatur terkait dengan imbal jasa penjaminan pemerintah. Tarif IJP yang diterima oleh LPEI ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan

- a. Keputusan mengenai kebijakan penjaminan
- b. Laporan keuangan
- c. Kemampuan pemerintah melalui menteri menyediakan alokasi belanja pembayaran IJP
- d. Data dan informasi pendukung lainnya seperti proyeksi non performing loan (NPL), besaran porsi penjaminan, batasan *loss limit*, biaya overhead, jangka waktu pinjaman dan margin.

Perhitungan tarif tersebut tidak begitu jauh berbeda dibandingkan dengan pengaturan IJP yang terdapat dalam pasal 18 POJK 2/2017 tentang penyelenggaraan usaha penjaminan.

Ketiga terkait ketentuan Lampiran PMK 98 Romawi I, Huruf A, Angka 1 poin d bahwa “penerima jaminan sanggup menyediakan sistem informasi yang memadai untuk melaksanakan program penjaminan pemerintah. Didalam pelaksanaannya, tidak dibutuhkan sistem informasi khusus yang mesti disediakan oleh penerima jaminan. Hal tersebut dikarenakan skema dalam pelaksanaan penjaminan yaitu *case by case coverage*. Dengan skema tersebut Penerima jaminan mesti menyerahkan terlebih dahulu dokumen persyaratan untuk dapat dianalisa oleh pelaksana penjaminan.

Keempat, Lampiran PMK 98 Romawi I, Huruf A, Angka 5 poin d mengatur penjamin dapat meminta lembaga independen untuk melakukan riviurisiko kredit. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari LPEI, hal tersebut dibutuhkan untuk membantu LPEI didalam melakukan riviurisiko kredit yang diperkirakan jumlah yang akan dianalisa cukup besar sehingga LPEI tidak dapat memenuhi SLA yang ditetapkan. LPEI menggunakan Pefindo Biro Kredit sebagai *external assessor*, pemilihan tersebut dikarenakan Pefindo merupakan lembaga yang berpengalaman dan memiliki data serta informasi kredit debitur perorangan atau kelembagaan dari berbagai lembaga keuangan penyalur kredit. Biaya penggunaan *external assessor* dikenakan kepada terjamin sebesar Rp. 25 juta sesuai dengan biaya yang ditetapkan oleh Pefindo biro kredit. Untuk meminimalisir ditolaknya pengajuan penjaminan, LPEI menganalisa terlebih dahulu terjamin apakah sudah sesuai dengan *risk appetite* LPEI. Penggunaan lembaga *external assessor* merupakan hal umum didalam usaha penjaminan.

Kelima terkait dengan kesehatan keuangan perusahaan penjaminan, pasal 28 POJK 2/2017 mewajibkan perusahaan penjaminan diwajibkan menjaga *gearing ratio* untuk penjaminan bagi usaha produktif paling tinggi 20 (dua puluh) kali dan total *gearing ratio* paling tinggi 40 (empat puluh) kali. Agar dapat menjaga pelaku usaha penjaminan tetap memenuhi hal tersebut, pemerintah dapat memberikan dukungan berupa penyertaan modal negara sebagaimana diatur didalam pasal 11 ayat (1) PMK 71/2020. Dengan melihat hal-hal diatas, terlihat bahwa beban yang timbul tidak berlebihan dan meningkatkan risiko korupsi.

3.2.1.2 KECUKUPAN SANKSI

Evaluasi terhadap sub kriteria “kecukupan peraturan disiplin” dilakukan dengan menjawab ceklist berikut ini:

- 1) Apakah sanksi yang ditetapkan dalam peraturan yang dievaluasi tetap diperlukan ketika sanksi serupa sudah diatur dalam peraturan, atau ketika mempertimbangkan dampak sosial dari pelanggaran peraturan?
- 2) Apakah sanksi tetap diberlakukan meskipun ada alternatif lainnya (misalnya dengan kasus perdata/dengan regulasi swasta)?
- 3) Apakah sanksi yang berat/ringan sudah ditetapkan dengan mempertimbangkan tingkat kerusakan sosial yang diakibatkan dari pelanggaran peraturan?
- 4) Apakah tingkat sanksi telah memadai untuk mencegah orang melakukan pelanggaran peraturan tersebut?
- 5) Jika kadar sanksi yang diberikan terlalu ringan, apakah dapat mengganggu pencegahan korupsi?
- 6) Jika level sanksi dianggap tidak memadai, apakah level yang lebih sesuai?
- 7) Apakah ada tindakan yang lebih efektif untuk pengendalian korupsi selain menjatuhkan sanksi?

Analisis

Didalam PMK 98/2020 tidak terdapat klausul yang mengatur terkait dengan sanksi. Hal yang diatur lebih kepada permasalahan administratif seperti yang terdapat didalam Lampiran PMK 78 Romawi I, Huruf C, Angka 1 poin b yaitu apabila dalam pemeriksaan ditemukan penjaminan pemerintah yang tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan, maka IJP yang telah dibayarkan dikembalikan oleh LPEI ke kas negara atau diperhitungkan untuk pembayaran IJP periode berikutnya. LPEI memiliki tanggung jawab atas kebenaran data pendukung permohonan IJP dan juga membuat surat tanggung jawab mutlak yang menyatakan perhitungan IJP telah dihitung dengan benar dan apabila dikemudian hari terdapat kesalahan dan/atau kelebihan atas pembayaran tersebut bertanggung jawab sepenuhnya dan bersedia menyetorkan atas kesalahan data/atau kelebihan pembayaran tersebut ke kas negara. Undang-Undang No 1 tahun 2016 tentang penjaminan mengatur penyelenggaraan usaha penjaminan berdasarkan asas kepastian hukum adalah asas yang meletakkan hukum dan ketentuan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam penjaminan. Akuntabilitas yaitu asas yang menjamin bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggaraan penjaminan dapat dipertanggungjawabkan. Dan asas profesionalisme adalah asas yang menjamin bahwa pelaksanaan penjaminan dilakukan berdasarkan keahlian, pengalaman dan integritas. Undang-Undang ini juga mengatur hal-hal yang dapat diberikan sanksi administratif dan pidana dari kegiatan penjaminan. Didalam pelaksanaan program ini juga harus memenuhi ketentuan yang diatur didalam UU 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan Undang-undang No 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara. Berdasarkan pasal 59 ayat (1) UU 17 tahun 2003, setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseroang harus segera diselesaikan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dengan melihat hal diatas, terlihat bahwa sanksi-sanksi yang terdapat didalam peraturan lainnya sebagai contoh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga dapat dikenakan terhadap pelaksanaan program ini.

Pasal 10 POJK 2/2017 mengatur ketentuan dibatalkannya penjaminan apabila penerima penjaminan dan/atau Terjamin terbukti memberikan informasi, data, atau dokumen palsu; Penerima Jaminan dan/atau Terjamin terbukti menyembunyikan informasi, data atau dokumen yang tidak sesuai dengan ketentuan Penjaminan atau Penjaminan Syariah; dan/atau terbukti adanya itikad buruk dari Penerima Jaminan dan/atau Terjamin. Dengan melihat tingkat sanksi, terlihat bahwa sanksi atas pelanggaran hukum cukup memadai dan tidak berlebihan dibandingkan dengan undang-undang sejenis.

3.2.1.3 PERLAKUAN ISTIMEWA

Analisis pada sub kriteria ini disusun berdasarkan jawaban atau *checklist* berikut ini:

1. Adakah potensi pemberian manfaat/perlakuan khusus kepada kelompok tertentu dalam peraturan?
2. Apakah rancangan peraturan atau regulasi menyatakan dengan jelas dan adil mengenai syarat, penerima, proses dan tujuan dari pemberian perlakuan khusus tersebut?
3. Apakah cakupan dan tingkat manfaat yang dinyatakan dalam peraturan, tergolong berlebihan jika dibandingkan dengan manfaat yang tercantum dalam regulasi lain yang serupa?
4. Apakah dibutuhkan sebuah mekanisme detail untuk mengendalikan terjadinya perlakuan khusus?

Analisa

Regulasi memberikan perlakuan istimewa pada pihak tertentu. Pertama pemberian perlakuan istimewa terjadi pada penunjukkan LPEI dan PT PII sebagai lembaga yang melaksanakan penjaminan pemerintah. Berdasarkan pasal 7 ayat 2 huruf menteri keuangan sebagai bendahara umum berwenang melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah. Berdasarkan pasal 4 ayat 5 Undang-Undang No 1 Tahun 2016, untuk mendukung usaha mikro, kecil, dan menengah, dan/atau program pemerintah, pemerintah dapat menunjuk atau menugaskan lembaga penjaminan milik pemerintah. PMK 98 tahun 2020 mengatur terkait dengan penjaminan pemerintah kepada kredit modal kerja korporasi, program tersebut merupakan program yang dimiliki pemerintah dengan menggunakan mekanisme perjaminan sebagaimana diatur pada regulasi tersebut.

Pasal 18 UU No 1 tahun 2016 mengatur terkait dengan diperlukan izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan untuk melakukan usaha penjaminan dan penjaminan ulang. Selain Askrindo dan Jamkrino, pemerintah Indonesia memiliki beberapa lembaga atau perusahaan penjaminan lainnya seperti Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia yang bergerak dibidang yang terkait dengan ekspor, PT penjaminan Infrastruktur Indonesia yang bergerak didalam penjaminan infrastruktur. Ditunjukkannya LPEI disebabkan kedua perusahaan tersebut bergerak dibidang yang sesuai dengan tujuan program sehingga program dapat langsung dilaksanakan tanpa memerlukan perubahan regulasi. Sedangkan penunjukkan PT PII untuk dapat melakukan penjaminan membutuhkan perubahan regulasi. Penambahan PT PII untuk dapat ikut menjamin disebabkan LPEI hanya dapat melakukan penjaminan berdasarkan kriteria yang sudah ditetapkan diregulasi.

Selain itu berdasarkan data direktori lembaga penjaminan Otoritas Jasa Keuangan⁴ terlihat bahwa sebagian besar perusahaan penjaminan dimiliki oleh Pemerintah atau pemerintah daerah. Pasal 50 UU No 1 tahun 2016, mengatur lembaga penjaminan wajib mengoptimalkan kapasitas penjaminan yang diukur dengan *gearing ratio* atau metode lain yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan. *Gearing ratio* adalah perbandingan antara total nilai penjaminan yang ditanggung sendiri dengan ekuitas lembaga penjaminan pada waktu tertentu. Didalam pasal 28 POJK 2/2017 lembaga penjaminan wajib menjaga total *gearing ratio* paling tinggi 40 (empat puluh) kali. Dengan melihat target penyaluran kredit yang dijamin pemerintah sebesar Rp100 triliun, maka perusahaan untuk dapat menjalankan program ini mesti menyiapkan ekuitas sebesar Rp2,5 triliun. Besarnya ekuitas yang dibutuhkan menyebabkan tidak banyak perusahaan yang mampu melaksanakan program ini. Besarnya ekuitas juga menyebabkan diperlukannya dukungan penyertaan modal negara sebagaimana yang diatur didalam pasal 13 PMK 98/2020.

Selain lembaga penjamin, PMK juga memberikan perlakuan istimewa pada penerima jaminan. Berdasarkan pasal 8 ayat 1 PMK 98/2020 penerima jaminan adalah perbankan dengan kriteria bank umum, memiliki reputasi baik dan merupakan bank kategori sehat dengan peringkat komposit 1 atau peringkat komposit 2 berdasarkan penilaian tingkat kesehatan Bank oleh OJK. Berdasarkan pasal 7 ayat 1 POJK 4/2016 tentang penilaian tingkat kesehatan perbankan bank wajib melakukan penilaian terhadap 8 risiko yaitu risiko kredit; risiko pasar; risiko likuiditas; risiko operasional; risiko hukum; risiko stratejik; risiko kepatuhan; dan risiko reputasi. Berdasarkan analisis secara komprehensif dan terstruktur terhadap peringkat setiap faktor ditetapkan peringkat komposit tingkat kesehatan Bank.

⁴ <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/direktori/lembaga-keuangan-khusus/Pages/Direktori-Lembaga-Penjamin-per-31-Januari-2020.aspx> diakses pada 5 Oktober 2020

Peringkat komposit perbankan dikategorikan menjadi peringkat komposit 1 sampai dengan komposit 5. Peringkat komposit 1 mencerminkan kondisi bank yang secara umum sangat sehat sehingga dinilai sangat mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya. Peringkat komposit 2 mencerminkan kondisi bank yang secara umum sehat sehingga dinilai mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya. Komposit 3 mencerminkan kondisi bank yang secara umum cukup sehat sehingga dinilai cukup mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya. Komposit 4 mencerminkan kondisi bank yang secara umum kurang sehat sehingga dinilai kurang mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya. Peringkat komposit 5 mencerminkan kondisi bank yang secara umum tidak sehat sehingga dinilai tidak mampu menghadapi pengaruh negatif yang signifikan dari perubahan kondisi bisnis dan faktor eksternal lainnya. Berdasarkan pasal 13 pojk 4/2016 bank dengan peringkat komposit 4, komposit 5 dan/atau peringkat komposit 3 namun terdapat permasalahan signifikan yang perlu diatasi agar tidak mengganggu kelangsungan usaha Bank maka direksi, dewan komisaris dan/atau pemegang saham pengendali Bank wajib menyampaikan rencana tindak (*action plan*) kepada Otoritas Jasa Keuangan.

Sebagaimana diatur pada ketentuan Lampiran PMK 98 Romawi I, Huruf A, Angka 1 poin b, penerima jaminan menanggung minimal 40% dari risiko pinjaman modal kerja, kecuali untuk sektor prioritas menanggung minimal 20% dari risiko pinjaman modal kerja. Besarnya potensi NPL dan adanya sharing risiko menyebabkan Kementerian Keuangan memberikan pembatasan penerima jaminan hanya pada bank dengan peringkat komposit 1 dan komposit 2 agar tidak menimbulkan permasalahan signifikan sehingga tidak mengganggu kelangsungan usaha bank. Sebagai contoh Bank A, dengan rencana penyaluran sebesar sebesar Rp1 triliun mesti menanggung risiko sebesar Rp 40 miliar apabila NPL yang terjadi sebesar 20% dari penyaluran. Berdasarkan diskusi dengan LPEI, diperoleh informasi pandemik covid-19 meningkatkan risiko NPL perbankan, hal ini ditunjukkan dengan meningkatnya *Loant at risk* pada bulan agustus sebesar 20% menjadi sekitar 29 % pada bulan agustus. Pembatasan dilakukan untuk mencegah dampak terhadap stabilitas sistem keuangan. Selain itu PMK 98/2020 juga memberikan perlakuan istimewa kepada PT PII sebagaimana diatur pada pasal 12 ayat 1. PT PII ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan operasional *loss limit*, dan penjaminan bersama dengan LPEI untuk debitur/sektor yang tidak dapat dilakukan penjaminan oleh LPEI.

Perlakuan istimewa terakhir terkait dengan sektor prioritas. Berdasarkan surat Menteri Keuangan No S-694/MK.08/2020 sektor prioritas adalah kelompok usaha yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Aktivitas usahanya terdampak oleh pandemik Covid-19 sangat berat;
- b. Merupakan jenis usaha yang banyak menggunakan tenaga kerja (*labor intensive*); dan/atau
- c. Berpotensi untuk mendukung pertumbuhan ekonomi masa depan.

Adapun persyaratan wajib dipenuhi pelaku usaha korporasi untuk mendapatkan *coverage* penjaminan sektor prioritas dimaksud, paling sedikit mencakup

- a. Dokumentasi pembuktian adanya penurunan aktivitas bisnis utama, berupa penurunan omzet/atau penjualan paling sedikit 25% pada masa pandemik Covid-19 dibandingkan omzet dan/atau penjualan normal pada masa sebelum pandemik covid-19;

- b. Dokumentasi pembuktian bahwa perusahaan memiliki karyawan minimal 300 (tiga ratus) orang dan/atau termasuk ke dalam sektor usaha dengan dampak pengganda output (output multiplier) yang tinggi; dan
- c. Dokumentasi rencana ekspansi bisnis ke depan, termasuk komitmen menjaga kelangsungan usaha dan tetap memperkerjakan karyawan selama masa fasilitas pinjaman berlangsung.

Penetapan kriteria perusahaan memiliki karyawan minimal 300 orang merupakan kriteria yang ditetapkan sebagai industri padat karya. Keberadaan industri yang mampu menyerap tenaga kerja merupakan hal penting untuk mengurangi tingkat pengangguran. Dengan adanya program penjaminan modal kerja, diharapkan perusahaan dapat terus melanjutkan usahanya dan tidak melakukan pemutusan hubungan kerja. Pengganda output merupakan salah satu pengganda didalam tabel input-ouput. Analisis pengganda dalam tabel input-output digunakan untuk menentukan tingkat ketergantungan dari beberapa sektor ekonomi. Suatu sektor dengan koefisien pengganda yang besar mencerminkan bahwa sektor tersebut mempunyai hubungan yang kuat dengan sektor lain. Dampak pengganda ouput menggambarkan setiap tambahan permintaan akhir sebesar Rp 1 disektor X akan menghasilkan tambahan output terhadap ekonomi lebih besar dari Rp 1, disebabkan adanya penyerapan input dari sektor lainnya guna menghasilkan tambahan output di sektor X. Dengan melihat hal-hal diatas, terlihat bahwa penunjukkan yang dilakukan berdasarkan alasan-alasan yang kuat.

3.2.2 PELAKSANAAN

Kriteria ini mencakup tiga (3) sub kriteria, yakni: (1) Obyektifitas dalam Pembuatan Keputusan. Sub kriteria ini menilai apakah hal-hal yang terkait dengan kewenangan diskresi, ruang lingkup, standar, prosedur, dll dinyatakan secara jelas, pasti, konkret, dan obyektif; dan untuk menentukan apakah ada alat pengendali untuk mencegah penggunaan kewenangan yang berlebihan; (2) Transparansi & akuntabilitas dalam pelimpahan tugas atau wewenang. Kriteria ini digunakan untuk menilai apakah kondisi, ruang lingkup, batasan, prosedur pemilihan, dll didefinisikan dengan jelas dan untuk menentukan apakah ada instrumen untuk memastikan pelaksanaan akuntabilitas dalam proses pemberian wewenang atau tugas kepada pihak lain, misalnya organisasi publik atau pihak swasta; (3) Risiko salah alokasi atau penyalahgunaan bantuan pemerintah. Sub kriteria ini menilai apakah ada tumpang tindih dalam bantuan keuangan seperti subsidi atau apakah ada potensi kebocoran anggaran karena standar bantuan yang tidak jelas, dan untuk menentukan apakah ada instrumen monitor/pemantauan untuk pencegahan kebocoran anggaran.

3.2.2.1 OBYEKTIFITAS DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN

Beberapa pertanyaan menjadi acuan untuk mengevaluasi sub kriteria ini yang disusun dalam rangkaian *checklist* sebagai berikut:

1. Apakah rancangan peraturan, hukum dan regulasi menyatakan dengan jelas mengenai siapa yang berwenang dalam melaksanakan diskresi kekuasaan?
2. Apakah rancangan peraturan, hukum dan regulasi menyatakan dengan jelas mengenai syarat, standar dan prosedur dalam pelaksanaan diskresi kekuasaan?
3. Adakah risiko dalam regulasi yang menyediakan diskresi kekuasaan yang mengarah pada pelampauan batasan-batasan hukum yang berlaku?

4. Adakah mekanisme kontrol dalam rangka memitigasi dampak negatif dari regulasi yang mengandung konten diskresi yang tidak jelas?

Analisis

Menurut Pasal 1 Angka 9 UU 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. PMK 98/2020 menyatakan dengan jelas siapa yang berwenang didalam melakukan keputusan atau menetapkan. Selain itu, PMK 98/2020 menyatakan dengan jelas mengenai syarat, standar dan prosedur yang diatur didalam pasal-pasal peraturan dan lampiran terkait dengan tata cara pemberian penjaminan kepada pelaku usaha korporasi dan dukungan pemerintah.

Pasal 9 ayat 1 dan 2 PMK 98/2020, memberikan kewenangan kepada LPEI, terkait dengan pengaturan mekanisme permohonan penjaminan sampai evaluasi penjaminan berdasarkan peraturan yang berlaku di LPEI. Tata cara mengenai klaim penjaminan sampai penyelesaian atas klaim penjaminan berdasarkan perjanjian kerjasama. Pemberian kewenangan tersebut dibatasi sesuai dengan mekanisme, syarat dan prosedur yang terdapat didalam PMK 98/2020. Lampiran PMK Lampiran PMK 98 Romawi I, Huruf A, Angka 3, menjelaskan perjanjian kerjasama pihak penerima jaminan dilakukan untuk menentukan:

- 1) Jenis dokumen yang harus diserahkan oleh pelaku usaha dan pihak penerima jaminan;
- 2) Metode pertukaran data yang dilakukan antara LPEI dengan pihak penerima jaminan;
- 3) Batas penerapan skema penjaminan bersyarat (*case by case coverage*);
- 4) Kriteria penggunaan lembaga independen dalam profil risiko terjamin; dan
- 5) Upaya penerima jaminan untuk memaksimalkan regres penjaminan.

Didalam Implementasi terdapat perbedaan klausul yang diatur didalam perjanjian kerjasama dengan Perbankan, namun klausul yang berbeda tersebut bukan merupakan mekanisme, syarat dan prosedur yang diatur didalam PMK 98/2020. Salah satu contoh hal tersebut adalah adanya perbedaan SLA proses persetujuan yang menyesuaikan dengan SLA persetujuan pinjaman Perbankan.

Pasal 7 ayat 4 dan 8 ayat 1 PMK 98/2020 tidak menjelaskan lebih lanjut terkait dengan pendefinisian pelaku usaha terjamin dan kriteria penerima jaminan. Dibutuhkan peraturan lainnya untuk mendefinisikan lebih lanjut terhadap kriteria yang dapat diberikan penjaminan. Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2019 tentang kebijakan dasar pembiayaan ekspor nasional merupakan salah satu ketentuan peraturan perundangan didalam kriteria pelaku usaha. Kegiatan usaha yang menghasilkan devisa merupakan kombinasi ekspor pada aspek pelaku, aspek produk dan aspek pasar. Aspek pelaku merupakan pelaku ekspor yang meliputi UMKM berorientasi ekspor, koperasi dan pelaku usaha lainnya. Aspek produk berupa barang meliputi barang konsumsi dan barang produksi dan jasa disuplai dengan cara pasokan lintas batas, konsumsi di luar negeri, keberadaan komersial dan perpindahan manusia. Aspek pasar dapat berupa pasar tradisional dan pasar non tradisional. Menghemat devisa merupakan pelaku usaha yang menghasilkan bahan baku dan jasa yang sebelumnya diimpor. Peningkatan kapasitas industri yang menghasilkan barang dan/atau jasa berorientasi ekspor.

Perbankan dengan reputasi Baik berdasarkan POJK No 18/2016 tentang penerapan manajemen risiko bagi Bank Umum. Risiko reputasi merupakan salah satu risiko yang digunakan untuk menilai tingkat kesehatan Bank Umum. Didalam POJK No 18/2016 Risiko reputasi adalah risiko akibat menurunnya tingkat kepercayaan pemangku kepentingan (stakeholder) yang bersumber dari persepsi negative terhadap Bank. Risiko reputasi yang timbul antara lain karena adanya pemberitaan media dan/atau rumor mengenai Bank yang bersifat negative, serta adanya strategi komunikasi Bank yang kurang Efektif. Hasil diskusi dengan narasumber menyimpulkan bahwa pengaturan terkait kewenangan, mekanisme, prasyarat dan prosedur sudah diatur didalam PMK 98/2020. Selain itu tidak terdapat pasal dengan kalimat yang dapat menimbulkan perbedaan penafsiran.

3.2.2.2 TRANSPARANSI & AKUNTABILITAS DALAM PELIMPAHAN TUGAS ATAU WEWENANG

Checklist untuk mengevaluasi sub kriteria “Transparansi & akuntabilitas dalam pemberian tugas pada pihak lain” dilakukan dengan menjawab pertanyaan apakah peraturan mengandung unsur unsur berikut ini:

1. Apakah rancangan peraturan telah menyatakan dengan jelas tentang dasar hukum, persyaratan dan prosedur yang terkait dengan pemberian dan pelimpahan sebuah tugas/tanggung jawab?
2. Ketika institusi yang bersangkutan melimpahkan kewenangannya kepada pihak ketiga, apakah institusi tersebut harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari kementerian-kementerian kompeten yang terkait?
3. Apakah institusi membuka informasi secara transparan dan terbuka mengenai kriteria dan proses pemilihan badan/lembaga yang akan diberikan limpahan tugas/tanggung jawab?
4. Apakah ada risiko yang dapat timbul dari pemberian dan pelimpahan tugas dan tanggung jawab yang bersifat berkelanjutan (terus-menerus), tergesa-gesa dan cenderung monopoli?
5. Apakah peraturan telah memiliki mekanisme tata kelola dan pengawasan yang cukup untuk menjamin akuntabilitas proses pemberian dan pelimpahan sebuah tugas/tanggung jawab tersebut?
6. Apakah peraturan telah memuat tingkat sanksi yang cukup untuk tindakan illegal/melawan hukum yang dilakukan oleh badan/lembaga yang diamanahi tugas/tanggung jawab?

Analisis

Berdasarkan PMK 98/2020 Penjaminan Pemerintah adalah penjaminan yang diberikan untuk dan atas nama Pemerintah oleh Menteri melalui badan usaha penjaminan yang ditunjuk sebagai penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial terjamin kepada penerima jaminan dalam rangka pelaksanaan Penjaminan Program PEN. Dari definisi tersebut menunjukkan adanya pemberian dan pelimpahan sebuah tugas/tanggung jawab dari menteri keuangan kepada Askrindo/Jamkrindo. Hal tersebut juga diatur didalam pasal 6 PMK 98/2020. Penugasan kepada LPEI dan LPEI ditetapkan berdasarkan keputusan Menteri. Selain itu, juga terdapat penugasan kepada PT PII dalam rangka pelaksanaan dukungan *loss limit*. Penugasan tersebut terkait pelaksanaan operasional program *loss limit* dan *backstop loss limit*, melakukan pemantauan intensif atas proses pemulihan hak tagih piutang penjaminan yang dilakukann perbankan, dan kegiatan operasional yang tidak terbatas pada monitoring *threshold loss limit* dan *threshold backstop loss ratio*.

Dari segi pengawasan penugasan, PMK 98/2020 mengatur terkait mekanisme pengawasan pelaksanaan penjaminan pemerintah yang dilakukan oleh Inspektorat jenderal Kementerian Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP) dan pemantauan dan evaluasi oleh menteri. Pemantauan dan evaluasi paling sedikit 3 bulan terhadap aspek Kesesuaian tarif IJP penjaminan dan tarif IJP *loss limit*, Perkembangan jumlah pinjaman yang dijamin, Realisasi pembayaran klaim, Proyeksi pembayaran klaim. LPEI dan PT PII juga diwajibkan untuk menyampaikan laporan, informasi dan/atau data terkait pelaksanaan penjaminan pemerintah kepada Menteri yang ditembuskan kepada Dirjen PPR.

Dengan Melihat hal diatas, terlihat bahwa kondisi, ruang lingkup dan batasan kewenangan didefinisikan dengan jelas, sehingga terdapat instrumen untuk memastikan pelaksanaan akuntabilitas dalam proses pemberian wewenang atau tugas kepada pihak lain.

3.2.2.3 RISIKO SALAH ALOKASI ATAU PENYALAHGUNAAN BANTUAN PEMERINTAH

Analisis pada sub kriteria ini dilakukan dengan menjawab *checklist* berikut:

1. Apakah regulasi telah menyatakan dengan jelas tentang dasar hukum, persyaratan dan prosedur yang terkait dengan penyediaan bantuan Penjaminan?
2. Apakah penyediaan bantuan tersebut penting untuk dilakukan, apabila sudah tersedia bantuan dana yang sejenis yang telah diatur pada peraturan/hukum lainnya?
3. Apakah tingkat bantuan pemerintah sudah cukup jika dibandingkan dengan bantuan pemerintah lainnya yang telah diatur pada peraturan/hukum?
4. Apakah rancangan peraturan, hukum dan regulasi telah memiliki mekanisme yang cukup untuk menjamin prinsip keadilan dalam pemilihan para pihak penerima bantuan dana tersebut?
5. Apakah rancangan peraturan, hukum dan regulasi telah menyediakan mekanisme kontrol untuk mencegah terjadinya penerima bantuan illegal/ketidakadilan dalam penerimaan bantuan atau mencegah terjadinya penggunaan dana bantuan untuk tujuan lain?

Analisis

Regulasi Penjaminan UMKM sudah mengatur dasar hukum, persyaratan dan prosedur terkait dengan penjaminan pemerintah. Penjaminan pemerintah bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para pelaku usaha dari sektor riil dan sektor keuangan dalam menjalankan usahanya. Pandemi covid-19 menyebabkan meningkatnya risiko penyaluran kredit yang dilakukan perbankan. Hal tersebut disebabkan penurunan kemampuan bayar pelaku usaha terdampak akibat adanya pembatasan social berskala besar. Dengan adanya program penjaminan, mengurangi risiko yang dihadapi oleh perbankan sehingga mau menyalurkan kredit kepada pelaku usaha sektor riil. Program penjaminan modal kerja UMKM dan Korporasi merupakan program baru yang dibiayai oleh pemerintah. Sebelumnya sudah terdapat beberapa program penjaminan oleh pemerintah seperti yang terdapat didalam mekanisme KPBU dan proyek strategis lainnya.

PMK 98/2020 telah mengatur terkait mekanisme bisnis proses dan kriteria terkait dengan pihak yang dapat menerima bantuan yang terbagi menjadi kriteria penerima jaminan dan terjamin. Kriteria penerima jaminan yaitu:

1. Bank Umum ;
2. Bank Kategori sehat Komposit 1 dan Komposit 2 (POJK 4 Tahun 2016);
3. Menanggung 40% risiko pinjaman modal kerja kecuali untuk sektor prioritas minimal 20%;
4. Pembayaran bunga kredit/imbalan/margin pembiayaan dari pelaku usaha kepada penerima jaminan dapat dibayarkan di akhir periode;
5. Penerima jaminan sanggup menyediakan sistem informasi yang memadai untuk melaksanakan program pemerintah.

Sedangkan kriteria terjamin yaitu:

1. Pelaku usaha yang melakukan kegiatan menghasilkan devisa, menghemat devisa dalam negeri, meningkatkan kapasitas produksi nasional dan/atau memiliki karyawan minimal 300 (tiga ratus) orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Berbentuk badan usaha;
3. Merupakan debitur existing dan/atau debitur baru penerima jaminan;
4. Tidak termasuk dalam daftar hitam nasional, dan
5. Memiliki *performing loan* lancar (kolektibilitas 1 atau kolektibilitas 2) posisi per tanggal 29 februari 2020.

Sedangkan ketentuan pinjaman yang dijamin harus memenuhi ketentuan:

- a. Memenuhi syarat dan ketentuan pinjaman dari penerima jaminan;
- b. Merupakan pinjaman modal kerja baru atau tambahan baru pinjaman modal kerja paling sedikit Rp10 Miliar dan paling banyak Rp1 triliun untuk seluruh pihak terafiliasi;
- c. Hanya diberikan oleh satu penerima jaminan kepada satu terjamin;
- d. Merupakan pinjaman yang sertifikat penjaminannya diterbitkan paling lambat tanggal 30 november 2021;
- e. Memiliki tenor maksimal 1 (satu) tahun; dan
- f. Dalam hal pinjaman sebagaimana dimaksud jatuh tempo sebelum 30 November 2021, maka tenor pinjaman yang dapat dijamin adalah pinjaman dengan tenor paling lama 1 (satu) tahun.

PMK 98/2020 juga terdapat mekanisme kontrol untuk memastikan pelaku usaha hanya dapat menerima satu bantuan dan mekanisme untuk mencegah penerima bantuan yang tidak sesuai kriteria. Lampiran PMK 98 Romawi I, Huruf A, Angka 3 poin c mengatur terkait dengan bantuan hanya dapat diberikan oleh satu penerima jaminan. PMK 98 Romawi I, Huruf C, Angka 1 poin b mengatur apabila dalam pemeriksaan ditemukan penjaminan pemerintah yang tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan, maka LPEI mengembalikan IJP yang telah dibayarkan dengan melihat hal-hal diatas, terlihat bahwa tidak ditemukan permasalahan dari kriteria Risiko salah alokasi atau penyalahgunaan bantuan pemerintah.

3.2.3 PROSES ADMINISTRASI

Kriteria prosedur administrasi memiliki tiga (3) sub kriteria, yakni: (1) Aksesibilitas. Sub kriteria ini menilai apakah peraturan tersebut telah memberikan akses atau kesempatan yang memadai bagi para pemangku kepentingan untuk turut berpartisipasi (termasuk bagi publik, perusahaan swasta, dan

organisasi lain) serta untuk menilai apakah ada jaminan keterwakilan dari pemangku kepentingan saat tahap pengumpulan pendapat atau masukan, dalam prosedur administrasi seperti dalam pembuatan kebijakan; (2) Keterbukaan. Sub kriteria ini menilai apakah konten, prosedur, dan informasi terkait peraturan telah cukup terbuka untuk para pemangku kepentingan dan masyarakat umum; (3) Prediktabilitas atau kejelasan dalam pelayanan publik untuk menentukan apakah para penerima layanan publik dapat dengan mudah mengidentifikasi dan mendapatkan kejelasan terkait dokumen, tindakan, prosedur.

3.2.3.1 AKSESIBILITAS

Evaluasi dilakukan dengan menjawab beberapa pertanyaan pada sub kriteria ini. Pertanyaan tersebut adalah:

1. Apakah regulasi telah menyediakan mekanisme terkait partisipasi publik dalam proses administrasi?
2. Jika sudah tersedia, apakah mekanisme tersebut mampu mengakomodir keberadaan *stakeholders* dan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses administrasi?
3. Jika tidak tersedia, atau jika ada pertimbangan bahwa sistem tersebut tidak dibutuhkan, apa alasan-alasan yang membenarkan hal tersebut?

Analisis

Penyusunan PMK 98/2020 dilakukan pada saat masa pandemic Covid-19, keputusan diambil berdasarkan hasil rumusan dan penetapan kebijakan dan strategi pelaksanaan program penyelamatan ekonomi nasional oleh Menteri Koordinator bidang Perekonomian, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Ketua Dewan Komisioner OJK dan Ketua Dewan Komisioner Lembaga Penjaminan Simpanan. Dengan adanya Covid-19 dibutuhkan penyusunan keputusan dan tindakan yang bersifat cepat. Penjaminan korporasimerupakan duplikasi dari program penjaminan modal kerja pada UMKM. Didalam penyusunan PMK 71/2020 sudah melibatkan stakeholder yang terkait dengan pelaksanaan program ini. Pembahasan pertama dilakukan antara menteri dengan perusahaan penjaminan yang akan mendapatkan penugasan pelaksanaan program. Kemudian dilanjutkan dengan Perbankan untuk dapat mengetahui *risk-appetite* perbankan dan menilai perkiraan rencana penyaluran kredit perbankan dengan adanya program ini. Dengan melihat hal diatas, terlihat bahwa peraturan tersebut telah memberikan akses atau kesempatan yang memadai bagi para pemangku kepentingan untuk turut berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan.

3.2.3.2 KETERBUKAAN

Empat pertanyaan evaluasi muncul pada sub kriteria ini. Pertanyaan tersebut terdiri dari:

1. Apakah rancangan regulasi telah menyediakan mekanisme pengumuman atau pemberitahuan terkait proses administratif kepada publik/masyarakat?
2. Jika sudah tersedia, apakah *stakeholders* dan masyarakat/pemohon dapat mengakses informasi tersebut?
3. Apakah cakupan dari informasi yang diumumkan bersifat terbatas untuk beberapa group *stakeholders* tertentu?
4. Jika tidak tersedia, apakah ada alasan-alasan yang membenarkan tidak terbangunnya sistem pemberian informasi kepada publik atau alasan penolakan pembuatan sistem informasi tersebut?

Analisis

PMK 98/2020 mengatur terkait dengan kriteria penerima jaminan, terjamin mekanisme kerja sama antara LPEI dengan pihak penerima Jaminan, permohonan pinjaman dan Penjaminan, pengajuan pembayar IJP, pelaksanaan Klaim program penjaminan pemerintah. Selain itu terdapat beberapa mekanisme yang diatur lebih lanjut, namun tidak semua pengaturan ini diketahui oleh *stakeholders*, seperti standar prosedur operasional (SOP) terkait pengujian dokumen atas permohonan pembayaran belanja subsidi IJP.

Selain itu PMK 98/2020 juga mengatur perjanjian kerjasama antara Penjaminan dengan penerima jaminan terkait:

1. Jenis dokumen yang harus diserahkan oleh pelaku usaha dan penerima jaminan;
2. Metode pertukaran data yang dilakukan antara LPEI dengan penerima Jaminan;
3. Batasan penerapan skema penjaminan otomatis bersyarat dan Penjaminan bersyarat.

Pasal 9 POJK 2 tahun 2017 mengatur terkait hal-hal yang harus terdapat didalam perjanjian kerjasama baik ketentuan minimal yang harus ada maupun suatu ketentuan yang dilarang. Pasal 9 ayat 1 POJK 2 tahun 2017 menjelaskan hal-hal yang harus terdapat didalam perjanjian kerjasama yaitu:

1. Nama dan alamat Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah, dan Penerima Jaminan;
2. uraian manfaat Penjaminan atau Penjaminan Syariah;
3. hak dan kewajiban Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah, Penerima Jaminan, dan Terjamin;
4. cara pembayaran IJP atau IJK;
5. waktu yang diakui sebagai saat diterimanya pembayaran IJP atau IJK;
6. pembatalan kontrak perjanjian kerja sama, baik dari pihak Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah maupun Penerima Jaminan, termasuk syarat dan penyebabnya;
7. syarat, dasar perhitungan Klaim, dan tata cara pengajuan Klaim, termasuk bukti pendukung yang diperlukan dalam pengajuan Klaim;
8. tata cara pelaksanaan peralihan hak tagih setelah Klaim dibayar oleh Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah;
9. pemilihan tempat penyelesaian perselisihan; dan
10. bahasa yang dijadikan acuan dalam hal terjadi sengketa atau beda pendapat untuk Sertifikat Penjaminan atau Sertifikat Kafalah yang dicetak dalam 2 (dua) bahasa atau lebih.

Sedangkan hal yang dilarang yaitu terkait ketentuan yang ditafsirkan sebagaimana diatur didalam pasal 9 ayat 2 POJK 2 tahun 2017 yaitu:

1. Bahwa Penerima Jaminan atau Terjamin tidak dapat melakukan upaya hukum sehingga Penerima Jaminan atau Terjamin harus menerima penolakan pembayaran Klaim; dan/atau
2. Sebagai pembatasan upaya hukum bagi para pihak dalam hal terjadi perselisihan mengenai ketentuan perjanjian kerja sama.

Dengan melihat hal diatas, terlihat bahwa konten, prosedur, dan informasi terkait peraturan telah cukup terbuka untuk para pemangku kepentingan.

3.2.3.3 PREDIKTABILITAS ATAU KEJELASAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

Checklist untuk mengevaluasi sub kriteria “Kejelasan informasi dalam penyelenggaraan layanan publik” terdiri dari:

1. Apakah rancangan regulasi telah menyatakan dengan jelas tentang dokumen persyaratan, periode dan prosedur pengurusan administrasi?
2. Apakah masyarakat umum dapat memahami dengan mudah pernyataan/istilah yang terdapat dalam ketentuan hukum/peraturan tersebut?
3. Apakah regulasi telah menyatakan dengan jelas terkait organisasi/lembaga apa saja yang terkait dan periode waktu pengurusan ketika prosedur administratif membutuhkan proses konsultasi dengan organisasi/lembaga terkait tersebut?
4. Apakah ada alasan-alasan pembenaran untuk proses administratif yang memiliki tingkat kejelasan yang rendah?
5. Apakah dibutuhkan tindakan-tindakan tertentu untuk meningkatkan kejelasan terkait prosedur administratif?

Analisis

PMK 98/2020 mengatur terkait dengan dokumen persyaratan, periode dan prosedur pengurusan administrasi terkait dengan pembayaran IJP dan dukungan *Loss limit*. Lampiran PMK 98 Romawi I, Huruf A, Angka 5 poin c mengatur terkait dengan dokumen persyaratan didalam pengajuan pembayaran IJP yang terdiri dari:

- 1) surat permohonan pembayaran IJP sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi II;
- 2) rincian tagihan IJP per sektor usaha per bank penyalur sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi V;
- 3) kuitansi atau bukti penerimaan pembayaran yang telah ditandatangani oleh pihak berwenang mewakili LPEI;
- 4) surat pernyataan tanggung jawab mutlak sesuai dengan format tercantum dalam angka romawi VI;
- 5) salinan sertifikat penjaminan; dan
- 6) arsip data komputer penjaminan.

Lampiran PMK 98 Romawi II, III, IV, V dan VI mengatur terkait dengan contoh-contoh format dokumen yang dibutuhkan didalam pengajuan pembayaran IJP. Mekanisme prosedur dan periode pengurusan administrasi pembayaran IJP diatur didalam Lampiran PMK 98 Romawi I, Huruf A, Angka 6. Standar layanan pencairan diatur didalam standar prosedur operasional (SOP) terkait pengujian dokumen atas permohonan pembayaran belanja subsidi IJP. Proses pencairan paling lambat 15 hari sejak pengajuan pembayaran IJP diterima dengan dokumen lengkap sesuai persyaratan. Sedangkan mekanisme pengajuan penjaminan sampai dengan pengajuan klaim diatur didalam perjanjian kerjasama antara penjamin dengan penerima jaminan.

Didalam pengaturan terdapat pernyataan/istilah yang mungkin sulit dipahami oleh masyarakat umum. Salah satu contohnya terkait dengan Bank dengan Reputasi Baik. Namun dikarenakan penerima manfaat adalah perbankan, istilah tersebut merupakan hal yang sudah dimengerti. Selain itu beberapa istilah yang juga dimasukkan ke dalam perjanjian kerjasama antara penjamin dengan penerima penjaminan. Dengan melihat hal diatas terlihat bahwa para penerima layanan publik dapat dengan mudah mengidentifikasi dan mendapatkan kejelasan terkait dokumen, tindakan, dan prosedur.

3.2.4 KONTROL KORUPSI

Kriteria ini terdiri dari 2 sub kriteria, yakni: (1) Potensi konflik kepentingan. Sub kriteria ini menilai apakah tersedia standar, prosedur, atau alat kontrol untuk mencegah adanya benturan kepentingan saat pegawai atau pejabat publik melaksanakan tugasnya. (2) Keandalan mekanisme anti-korupsi. Sub kriteria ini untuk menilai apakah perlu mengadopsi instrumen atau peraturan anti-korupsi untuk mencegah korupsi yang mungkin timbul saat menerapkan undang-undang atau kebijakan yang dinilai.

3.2.4.1 POTENSI KONFLIK KEPENTINGAN.

Checklist untuk mengevaluasi sub kriteria “risiko konflik kepentingan” terdiri atas pertanyaan berikut terutama dalam menilai apakah terdapat mekanisme berikut:

1. **Pengecualian pejabat yang memiliki konflik kepentingan dari proses pengambilan keputusan** : Jika isu yang sedang ditangani berkaitan dengan kepentingan pribadi dari seorang pegawai/pejabat pemerintah, maka individu tersebut harus dikecualikan atau dikeluarkan dalam proses pengambilan keputusan berdasarkan pertimbangan lembaga tersebut;
2. **Permohonan untuk Pengecualian** : *Stakeholders* (sebagai contoh masyarakat yang kepentingannya dapat terdampak dari keputusan yang dibuat pegawai pemerintah) dapat memohon pengecualian terhadap pegawai atau pejabat tertentu jika individu-individu tersebut memiliki potensi untuk berbuat tidak adil atau diragukan netralitas-nya saat membuat keputusan;
3. **Pengunduran diri secara sukarela dalam penanganan isu tertentu** : Pegawai/pejabat yang pada saat proses pengambilan keputusan memiliki potensi untuk tidak netral terhadap sebuah isu tertentu dapat mengundurkan diri secara sukarela dari proses pengambilan keputusan atas isu tersebut;
4. **Pemecatan/Pemberhentian** : Pimpinan lembaga dapat memecat pegawai/pejabat tertentu jika tetap hadir atau terlibat dalam proses pengambilan keputusan padahal yang bersangkutan memiliki konflik kepentingan atau telah melakukan praktik korupsi seperti menerima suap.

Analisis

PMK 98/2020 tidak mengatur secara spesifik terkait dengan penanganan konflik kepentingan. PMK 98/2020 hanya mengatur penjaminan program PEN mempertimbangkan prinsip-prinsip kaidah kebijakan yang penuh kehati-hatian, serta tata kelola yang baik, transparan. Selain itu juga tidak menimbulkan moral hazard. Pengaturan konflik kepentingan terdapat didalam PMK 190/2018 tentang kode etik dan kode perilaku pegawai negeri sipil di lingkungan Kementerian keuangan. Pasal 7 huruf d dan j yaitu untuk menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan dan tidak menemui pihak yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, kecuali karena penugasan. Sanksi terhadap pelanggaran tersebut berupa sanksi moral berupa pernyataan secara tertutup dan pernyataan secara terbuka. Pegawai yang dikenakan sanksi moral harus membuat pernyataan permohonan maaf dan/atau penyesalan. Dalam hal Pegawai yang dikenakan sanksi moral tidak bersedia membuat pernyataan permohonan maaf dan/atau penyesalan, dapat dijatuhi hukuman disiplin dengan tingkat yang paling ringan berdasarkan ketentuan mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan didalam perjanjian kerjasama antara penjamin dan penerima jaminan memasukkan klausul terkait dengan konflik kepentingan didalam pengambilan putusan.

3.2.4.2 KEHANDALAN MEKANISME ANTI-KORUPSI

Checklist untuk mengevaluasi sub kriteria “Kehandalan Mekanisme Antikorupsi” terdiri atas beberapa pertanyaan dibawah ini:

1. Apakah ada kasus korupsi yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan peraturan/hukum yang berlaku?
2. Apakah sudah tersedia sebuah mekanisme Pencegahan korupsi?
3. Jika sudah, apakah mekanisme tersebut efektif dalam mencegah korupsi?
4. Apakah kasus-kasus korupsi terus terjadi meskipun telah ada mekanisme pencegahan korupsi?
5. Jika belum tersedia, apakah ada alasan-alasan pembenaran sehingga tidak tersedia mekanisme pencegahan korupsi?

Analisis

Kebijakan Penjaminan dalam bentuk PMK sudah mempertimbangkan dan memiliki Pencegahan korupsi dasar. Mekanisme dilakukan melalui pengawasan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Pemantauan dan evaluasi terkait dengan aspek kesesuaian tariff IJP penjaminan dan tariff IJP *loss limit*, perkembangan jumlah pinjaman yang dijamin, realisasi pembayaran klaim, dan proyeksi pembayaran klaim sampai 3 (tiga) bulan ke depan. Selain itu juga terdapat mekanisme pemeriksaan terkait pelaksanaan penjaminan. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan penjaminan pemerintah yang tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan, maka IJP yang telah terbayarkan dikembalikan oleh Askrindo/Jamkrindo ke kas negara atau diperhitungkan untuk pembayaran IJP periode berikutnya. Mekanisme akuntansi dan pelaporan keuangan berpedoman pada ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Sedangkan didalam perjanjian kerjasama mengatur para pihak untuk wajib melakukan *customer due diligence* dan menerapkan prinsip mengenal nasabah (*know your customer*) dan Anti Pencucian Uang. PKS juga mengatur kerugian yang tidak dijamin yang disebabkan adanya tindak pidana/perdata yang dilakukan oleh penerima jaminan sendiri, maupun bersama-sama antara penerima jaminan dan terjamin (permufakatan jahat) yang terkait dengan pinjaman yang diberikan sehingga merugikan penjamin atau terdapat data yang cukup yang menunjukkan kondisi merugikan penjamin baik yang dilakukan oleh penerima jaminan sendiri maupun bersama-sama dengan terjamin.

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. KESIMPULAN

Kajian ini menghasilkan beberapa kesimpulan terkait pencapaian tujuan awal kajian. kesimpulan tersebut adalah:

1. Pemerintah meluncurkan penjaminan pemerintah untuk kredit modal kerja usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) dalam rangka Pemulihan Ekonomi Nasional. Kebijakan ini merupakan bentuk dukungan Pemerintah bagi pelaku ekonomi yang terdampak pandemik Covid-19 yang tidak hanya dirasakan oleh usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) namun juga oleh usaha pada skala korporasi padat karya. Penjaminan Pemerintah kepada UMKM dan Korporasi Padat Karya dilakukan agar perbankan dapat memberikan kredit modal kerja agar korporasi dan UMKM dapat kembali melakukan aktivitas secara maksimal selama masa pandemik. Diharapkan melalui program ini, pelaku usaha dapat menghindari aksi pengurangan tenaga kerja;
2. Dari hasil analisis regulasi Penjaminan, terlihat bahwa belum ditemukan permasalahan yang berarti yang memiliki celah atau risiko yang dapat berpotensi berujung ke penyimpangan (*fraud*). Tata kelola (*governance*) kebijakan terkait mekanisme kriteria terjamin, penerima jaminan, pembayaran IJP sudah didefinisikan dengan jelas. Begitu pula terkait aspek transparansi dan akuntabilitas dan prosedur administratif yang sudah diatur didalam program penjaminan;
3. Tata kelola (*governance*) kebijakan terkait dengan mekanisme perencanaan, penyaluran, monitoring, evaluasi dan pengawasan sudah mempertimbangan risiko *fraud* termasuk korupsi dalam pengembangannya sehingga diharapkan dapat meminimalkan risiko korupsi;
4. Untuk memastikan penyaluran subsidi Imbal Jasa Penjaminan, Kementerian Keuangan perlu melakukan monitoring, evaluasi dan audit untuk meyakinkan ketepatan penyaluran subsidi sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dan anggaran subsidi dapat digunakan dengan optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia. (2016, November). Peraturan Bank Indonesia tentang Penyelenggaraan Pemrosesan Transaksi Pembayaran. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 236. Jakarta: Bank Indonesia
- Direktorat Litbang KPK. (2018). Laporan Studi Conflict of Interest. Direktorat Litbang KPK.
- Kementerian Keuangan. (2020, Juni). Peraturan Menteri Keuangan Tentang Tata Cara Penjaminan Pemerintah Melalui Badan Usaha Penjaminan yang Ditunjuk Dalam Rangka Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 660. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2020, Juli). Peraturan Menteri Keuangan Tentang Tata Cara Penjaminan Pemerintah Untuk Pelaku Usaha Korporasi Melalui Badan usaha Penjaminan yang Ditunjuk Dalam Rangka Pelaksanaan Program, Pemulihan Ekonomi Nasional. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 842. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2016, Januari). Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 53. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2016, Maret). Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 16. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan
- Otoritas Jasa Keuangan. (2017, Januari). Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Penjaminan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 7. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan
- Pemerintah Republik Indonesia. (2019, Juni). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Kebijakan Dasar Pembiayaan Ekspor Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 117. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia
- Pemerintah Republik Indonesia. (2019, Juni). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2010 Tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan Dalam Tahun Berjalan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 119. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia
- Pemerintah Republik Indonesia. (2020, September). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroaan (Persero) di Bidang Penjaminan Infrastruktur. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 224. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2020, Mei). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Diseases 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional. Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2020 Nomor 131. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Republik Indonesia. (2020, Agustus). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Diseases 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 186. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Republik Indonesia. (2003, April). Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Republik Indonesia. (2014, Januari). Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Republik Indonesia. (2016, Januari). Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Penjaminan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 9. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Republik Indonesia. (2020, Mei). Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menhadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

UNDP Seoul Policy Centre. (2018). Introduction to Korea's Corruption Risk Assessment: A tool to analyse and reduce corruption risks in bills, laws and regulation.

KPK

Komisi Pemberantasan Korupsi

**DIREKTORAT
PENELITIAN DAN
PENGEMBANGAN**

Gedung KPK

Jalan Kuningan Persada No.4, RT.1/RW.6,
Guntur, Setia Budi, Jakarta Selatan, Daerah
Khusus Ibukota Jakarta 12950
(021) 25578300

www.KPK.GO.ID