

PERAN PEGADAIAN DALAM PEMBERDAYAAN PEREKONOMIAN MASYARAKAT KECIL DAN PERMASALAHANNYA

Oleh: Deddy Kusdedi, S.E., M.M.

Pendahuluan

Pada krisis ekonomi di Indonesia tahun 1997-1998, banyak perusahaan berskala besar yang jatuh terpuruk berujung pada kebangkrutan/pailit, namun tidak demikian halnya untuk Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) yang formal maupun informal ternyata sanggup bertahan dan justru segera dapat kembali tumbuh dan berkembang. Menurut data statistik populasi sektor UMKM mencapai 90,9% dari 42 juta unit usaha di Indonesia (Prospek Pembiayaan Sektor UMKM 2006; Ryan Kiryanto; Investor Daily tanggal 28 Desember 2005) yang pada pasca krisis mampu membuktikan sebagai penopang perekonomian nasional, hal itu tidak dapat disanggah lagi kebenarannya. Laju perkembangan yang terus meningkat secara langsung akan memperkuat struktur perekonomian nasional dan hal itu terjadi karena adanya dukungan pendanaannya oleh lembaga keuangan baik perbankan maupun non bank. Lembaga keuangan baik yang berstatus Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun swasta mempunyai peran strategis, sebagai *agent of development* untuk membangun perekonomian yang pada akhirnya turut serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Tidak dapat dipungkiri bahwa sejalan dengan program pemerintah yang menetapkan bahwa mulai tahun 2005 ditetapkan sebagai Keuangan Mikro, dimana sebagian energi dan keberpihakan lembaga keuangan diarahkan untuk memberdayakan sektor usaha mikro, maka dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat kecil, maka masing-masing lembaga keuangan berkompetisi dalam penyaluran dananya untuk membantu sektor UMKM. Banyak diantara BUMN yang sukses menyalurkan kredinya, tetapi tidak sedikit yang justru tidak mampu melaksanakan program tersebut, walaupun alokasi dana yang tersedia cukup melimpah.

Pegadaian sebagai salah satu BUMN, turut berpartisipasi membantu program pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat kecil/menengah melalui jasa layanan kreditnya dengan jaminan gadai & fidusia. Peran Pegadaian selama ini telah dikenal sebagai mitranya wong cilik (Rakyat kecil) dengan motto layanan "*mengatasi masalah tanpa masalah*". Kesederhanaan prosedur dan persyaratan dalam perolehan sumber dana

menjadikan masyarakat lebih tertarik berhubungan dengan Pegadaian. Keberadaan Pegadaian tidak disanksikan lagi karena sudah berpengalaman 105 tahun dalam melayani penyaluran kredit untuk memberdayakan perekonomian masyarakat kecil terutama disektor informal baik yang produktif maupun untuk konsumtif, dengan berbagai permasalahannya.

Misi Perusahaan

Pegadaian sebagai BUMN berbentuk Perusahaan Umum (PERUM) mempunyai kedudukan strategis dalam membangun perekonomian masyarakat kecil/menengah, yaitu membantu Pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakat kecil/menengah melalui jasa penyaluran kredit atas dasar hukum gadai dan usaha lain yang menguntungkan (Pasal 7 PP No.103 Tahun 2000) hal ini sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 36 UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN bahwa maksud dan tujuan PERUM adalah "*Menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan jasa barang dan/atau jasa yang berkuallitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat*".

Sebagai perusahaan yang berbentuk PERUM dibebani tugas ganda yaitu *Public service obligation* (PSO) dan *profit oriented* (Pasal 6 PP No.103 Tahun 2000), dua tugas tersebut bertolak belakang disatu sisi mengharuskan untuk memberikan pelayanan kemanfaatan umum kepada masyarakat dengan mengabaikan aspek bisnis, namun disisi lain ditugasi oleh Pemerintah agar Perusahaan harus menghasilkan laba. Menurut penjelasan Pasal 36 UU No.19 Tahun 2003 proporsi tugas tersebut lebih dititik beratkan kepada pelayanan demi kemanfaatan umum dari pada mencari laba, sehingga apabila misi PSO ini dijalankan secara konsekwen membawa kewajiban bagi Pemerintah untuk menyediakan dana secukupnya untuk melaksanakan fungsi tersebut. Kondisi dilapangan ternyata tidak demikian Pemerintah tidak berkehendak memberikan tambahan modal (modal penyertaan) padahal perusahaan sangat membutuhkan tambahan permodalan mengingat perkembangan usahanya yang terus meningkat, disisi lain Pemerintah menghendaki agar perusahaan selalu terus menciptakan dan meningkatkan nilai (*value creation and improving*) agar perusahaan mampu meraih keuntungan (*profitabilitas*) yang sebesar-besarnya untuk disumbangkan devidennya kepada Pemerintah, mengingat target deviden tahun 2006 ini untuk seluruh BUMN (144 BUMN) mencapai 23,5 trilliun rupiah meningkat 100% dari tahun 2005 (Arah Kebijakan BUMN 2006 - 2009 ; Sunarsip; Investor Daily; tanggal 12 Januari 2006).

Apabila kedua fungsi tersebut dilakukan secara konsekwen oleh BUMN yang berbentuk PERUM maka dapat dibayangkan bahwa betapa beratnya mengelola sebuah perusahaan yang dibebani porsi tugas sosial lebih besar tetapi

harus menghasilkan laba untuk disetorkan kepada Pemerintah. Kebijakan yang ditempuh Pegadaian dalam mengemban tugas tersebut adalah dengan menerapkan kebijakan subsidi silang, artinya disatu sisi Pegadaian melaksanakan PSO untuk kemanfaatan umum dengan konsekwensi ditandai dengan banyaknya kantor cabang khususnya di Pulau Jawa yang merugi. Untuk menutup kerugian atas pelayanan umum tersebut dibiayai dengan kegiatan usaha yang dapat memberi keuntungan. Konkritnya selama ini Pegadaian menyalurkan kredit dengan skim jaminan gadai dan fidusia untuk skim kredit jaminan gadai yang nilainya kecil (golongan A) yaitu pinjaman Rp. 20.000,- sampai dengan Rp. 150.000,- sebenarnya merugi karena beban biaya operasional lebih besar dari pendapatan, namun hal ini bisa ditutup oleh pendapatan dari penyaluran kredit gadai golongan B, C dan D, kredit kreasid /krasida dengan nilai pinjaman sampai dengan Rp. 50.000.000,- yang menghasilkan keuntungan (surplus).

Kondisi Operasional

Untuk menjalankan misi layanan tersebut, Pegadaian cukup berhasil apabila dilihat dari indikator perkembangan out letnya hingga saat ini telah mencapai sekitar 800 kantor cabang tersebar diseluruh pelosok tanah air demikian pula apabila dilihat dari pencapaian omzet di mana tahun 2005 mencapai 13,3 triliun rupiah dan untuk tahun 2006 ditargetkan mencapai 14,8 triliun rupiah. Dilihat dari jumlah angka tersebut diperlukan modal kerja sebesar 4,73 triliun rupiah, padahal modal sendiri sekitar 513 milyar rupiah ini berarti bahwa komposisi permodalan Pegadaian masih didominasi dari pinjaman utang. Dalam memenuhi kebutuhan permodalan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 12 PP No.103 Tahun 2000, Pegadaian diberikan kewenangan menerbitkan obligasi (surat utang) dalam rangka pengerahan dana masyarakat dan untuk pelaksanaannya diperlukan izin dari Pemerintah selaku Pemegang saham tunggal. Disamping dengan menerbitkan obligasi juga dilakukan peminjaman rekening koran ke lembaga perbankan untuk mengatasi kebutuhan permodalan yang setiap tahunnya terus meningkat. Permasalahan permodalan ini sangat kompleks, karena perbandingan modal sendiri dengan modal pinjaman (*Debt equity Ratio*) saat ini yang hampir mencapai 1 berbanding 5 dan tentunya akan terus meningkat seiring dengan perkembangan usaha Pegadaian. Dengan semakin besar pinjaman permodalan sebenarnya mempunyai risiko semakin tinggi pula, yang apabila tidak mampu memenuhi kewajiban utangnya tidak menutup kemungkinan pihak kreditur dapat melakukan tuntutan kepailitan

Konsekwensi modal kerja dari pinjaman berarti harus mampu menjual dengan harga yang relative tinggi apabila ingin memperoleh margin keuntungan, padahal Pegadaian dibebani PSO yang harus menjual dengan harga rendah terjangkau oleh masyarakat kecil lemah ekonominya. Apabila porsi PSO ini

lebih besar sebagaimana diamanatkan Pasal 36 UU No.19 Tahun 2003 bisa dipastikan suatu ketika Pegadaian dapat di-pailitkan oleh Investor bilamana tidak mampu membayar kewajibannya pada waktunya. Permasalahan permodalan ini tiada kunjung berakhir, karena Pemerintah belum mampu memberikan suntikan modal penyertaan sebagai tambahan modal kerja. Padahal apabila dilihat dari anggaran dasarnya (Pasal 7 PP No.103 Tahun 2000) maka misi Pegadaian sebenarnya dapat dikatakan sebagai *agent of development* yaitu membantu Pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan dan memberdayakan perekonomian rakyat kecil. Oleh karena itu sudah selayaknya mendapat perhatian tambahan modal penyertaan agar Pegadaian dapat benar-benar menjalankan fungsi *Public Service obligation* (PSO) secara benar dan konsisten.

Undang-Undang Anti Monopoli

Dibukanya era perdagangan bebas dengan terbitnya UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka setiap orang mempunyai kebebasan melakukan kegiatan dalam berbagai jenis usaha termasuk usaha jasa gadai kecuali yang bertentangan dengan hukum yang berlaku. Dalam UU No.5 Tahun 1999 secara tegas melarang praktek monopoli termasuk yang dilakukan oleh BUMN. Undang-undang tersebut membawa iklim kondusif bagi para pelaku usaha untuk menjaga agar dapat tercipta persaingan usaha yang sehat. Persaingan perlu dijaga eksistensinya agar tercipta efisiensi baik oleh pengusaha maupun masyarakat sebagai konsumen. Dengan persaingan akan diperoleh harga yang murah dengan kualitas barang/jasa yang baik. Larangan praktek monopoli diantaranya dalam bentuk larangan melakukan kegiatan-kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yaitu melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang atau jasa (Pasal 17 ayat (1). Dalam ayat (2) Pasal 17 ditentukan bahwa Pelaku Usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang apabila barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya atau mengakibatkan Pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama. Namun demikian pengecualian praktek monopoli ini dapat saja dilakukan oleh suatu lembaga tertentu asalkan ditunjuk oleh Pemerintah yang pelaksanaannya harus ditetapkan dalam bentuk undang-undang dengan mendapat persetujuan DPR

Adanya Undang-Undang No.5 Tahun 1999 merupakan tantangan bagi Pegadaian karena selama ini bisa dikatakan sebagai pemenuh monopoli. Namun apabila dikaji lebih dalam sebenarnya Perum Pegadaian tidak berkedudukan sebagai pemegang monopoli, karena telah banyak lembaga

perbankan/jasa keuangan lain dalam menjalankan usahanya yang menerapkan sistem gadai dalam skim kreditnya. Walaupun untuk kondisi sekarang masih sebagai *market leader*, tetapi rasa was-was kalah bersaing dengan pelaku pasar lainnya itu tetap ada apalagi bilamana formula usaha jasa gadai ini juga diberikan kepada pihak swasta sebagaimana rencana Pemerintah hendak meluncurkan Undang-Undang jasa gadai.

RUU Jasa Gadai

Pengaturan pegadaian selama ini masih mengacu pada Pandhuis Reglement stbl. No.81 tahun 1928 dimana penyelenggaraannya masih dilakukan oleh Pemerintah sedangkan untuk pihak swasta belum ada pengaturannya, padahal selama ini telah ada lembaga keuangan lain yang telah mempraktekan usaha gadai. Kondisi demikian perlu ditata kembali seiring dengan pemberlakuan UU No.5 Tahun 1999 dan untuk mendorong kepada anggota masyarakat untuk membuka usaha jasa gadai sebagai alternatif sumber pembiayaan dan pendanaan. Adanya RUU Jasa gadai tersebut secara langsung merupakan ancaman bagi Pegadaian, karena tidak menutup kemungkinan akan tumbuh menjamur diberbagai tempat. Persaingan akan semakin ketat siapa kuat akan menjadi pemenangnya, dan tidak menutup kemungkinan pihak Swasta akan mengambil alih posisinya (*market leader*), karena unggul dalam pelayanan terutama dari segi harga yang lebih rendah dari Pegadaian. Dalam RUU tersebut ditentukan bahwa bentuk hukumnya adalah Perseroan Terbatas (PT) dan Perusahaan Umum (Perum). Status PT sebagaimana dimaksud dalam UU No.1 Tahun 1995 didirikan dengan tujuan untuk mencari keuntungan semata, berbeda halnya dengan Perum yang juga dibebani tugas sosial. Tidaklah fair apabila kedua badan hukum tersebut harus berkompetisi dalam lingkup bisnis yang sama. Status PT secara teoritis akan lebih efisien pengelolaannya karena dapat berkonsentrasi penuh dalam mencari keuntungan, berbeda halnya dengan status Perum yang notabene adalah Perusahaan milik negara (BUMN). Untuk mengatasi hal itu idealnya memberikan kebijakan khusus apabila Pegadaian masih dikehendaki berstatus Perum, yaitu dengan memberikan dukungan permodalan yang memadai untuk menjalankan fungsi sosialnya itu.

Dalam RUU Jasa Gadai ditentukan bahwa besarnya Sewa Modal (tarif bunga) ditentukan sendiri oleh Perusahaan, hal ini berarti bahwa setiap badan usaha mempunyai kebebasan dan pasarlah yang akan memberikan penilaian mampu tidaknya dalam persaingan. Setidaknya pemodal kuat akan menawarkan jasanya dengan harga relatif murah sehingga kondisi demikian akan menyulitkan bagi Perum untuk bersaing. Dengan perusahaan swasta pemodal kuat. Posisi Perum sangat dilematis, disatu pihak harus berani bersaing disisi lain kondisi permodalannya kurang mendukung. Bila Pemerintah konsisten

sebagai regulator dan sebagai player (pelaku bisnis) tentunya juga harus konsisten dan fair dalam memperlakukan setiap badan usaha termasuk yang berstatus BUMN dengan memberikan kondisi dan tugas yang sama, atau bila tetap dengan kondisi semula diberikan bantuan penyertaan modal yang memadai.

Dalam sistem gadai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1150 KUHPerdara, merupakan hak kebendaan kreditur terhadap benda bergerak yang menjadi obyek jaminan. Kreditur mempunyai hak *preference* untuk mengambil pelunasan secara didahulukan dari kreditur lainnya apabila pihak debitur ingkar janji tidak melaksanakan pembayaran utangnya. Penyerahan barang sebagai obyek jaminan pada umumnya dilakukan dari tangan ke tangan, yaitu penyerahan (*levering*) secara kontan dan konkret dari pemberi jaminan (debitur) kepada penerima jaminan (kreditur). Selama ini pemberi jaminan dianggap sebagai pemilik barang (Pasal 1977 ayat (2) KUHPerdara) padahal dalam praktek tidak selalu demikian. Pelaksanaan ketentuan Pasal 1977 KUHPerdara tersebut masih rawan terhadap unsur pidana, karena sifatnya **anggapan** sepanjang tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Dalam kasus kriminal yang menimpa Pegadaian, sering dituduh sebagai penadah (Pasal 480 KUHPidana) karena menerima barang jaminan berasal dari hasil kejahatan. Dalam praktek tidak semua barang bergerak didukung oleh surat bukti kepemilikan, kecuali kendaraan (motor/mobil) ada BPKBnya, lain halnya dengan bukti kepemilikan benda tetap (tanah/bangunan) yang selalu didukung dengan sertifikat kepemilikan.

Dengan lahirnya Undang-Undang No. 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia membawa keluwesan dalam hukum jaminan, terutama gadai, barang tidak perlu lagi diserahkan kepada Kreditur tetapi cukup hak kepemilikannya saja sedangkan obyek jaminan tetap dikuasai oleh Debitur. Untuk melindungi kepentingan kreditur, maka Debitur diwajibkan melakukan perawatan obyek jaminan dan adanya sanksi pidana bilamana pihak Debitur menyalahgunakan/mengalihkan obyek jaminan. Sistem jaminan fidusia ini diterapkan oleh Pegadaian dalam skim kredit kreasi (kredit angsuran sistem fidusia), yang ternyata memperoleh tanggapan positif dari masyarakat. Dana yang disalurkan berasal dari surat utang pemerintah rekening 005 sebesar 200 milyar rupiah. Dalam waktu kurang dari setahun sudah terserap 400 milyar rupiah lebih, karena tarif bunganya relatif murah yaitu 12% setahun. Untuk mendanai kredit kreasi ini terpaksa Pegadaian harus mencari dana tambahan dari lembaga perbankan yang tarif bunga bersifat komersiel. Secara bisnis dana talangan dari lembaga perbankan tersebut rugi bila diperuntukkan pendanaan kredit kreasi, namun karena dalam rangka mengemban misi perusahaan maka apa boleh buat hal terjadi. Dilapangan ternyata Kredit yang ditujukan untuk sektor usaha mikro formal/informal ini ternyata mampu bersaing dengan paket kredit UMKM

yang disalurkan oleh lembaga perbankan maupun lembaga keuangan BUMN lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa pangsa pasar kredit UMKM masih potensial untuk dikembangkan sebagai amanat dan perwujudan dari misi perusahaan yang digariskan oleh pemerintah.

Penutup

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pemerintah menugaskan BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum) untuk turut serta membantu Pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkuallitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Tugas tersebut diwujudkan sebagai *public service obligation* (PSO) memberikan pelayanan umum kepada masyarakat dan mencari keuntungan dengan menggunakan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Pegadaian sebagai BUMN berstatus Perusahaan Umum (Peraturan Pemerintah No.103 Tahun 2000) menjalankan misinya melalui pelayanan penyaluran kredit dengan jaminan gadai & fidusia kepada masyarakat terutama golongan kecil dan menengah baik untuk UMKM baik yang berstatus formal maupun informal. Kebijakan yang dilakukan dengan menerapkan subsidi silang, artinya pelayanan kredit gol.A nilai pinjaman kecil dengan bunga rendah disubsidi silang oleh skim kredit gadai dengan tarif bunga relatif lebih besar dari gol.A dan juga dari kredit kreasi .

Sebagai risikonya banyak kantor cabang yang mengalami defisit karena beban biaya operasional tinggi dan tidak dapat melaksanakan kedua misi PSO dan mencari keuntungan secara proporsional karena adanya kewajiban bahwa Perusahaan harus menghasilkan laba untuk disetor kepada Pemerintah sebagai deviden penyumbang pendapatan negara.

Konsekwensi pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan terkait dengan pemikiran Pemerintah untuk menyusun RUU Jasa Gadai, menempatkan Pegadaian dalam posisi sulit, disatu pihak dengan status Perusahaan Umum (Perum) bilamana tidak dipenuhi permodalan yang memadai dari Pemerintah maka dikhawatirkan akan tidak mampu berkompetisi penuh dengan Perusahaan lain pemodal kuat yang berstatus Perseroan Terbatas (PT).

Dalam kredit dengan jaminan gadai sering dihadapkan pada kasus hukum sebagai Penadah (Pasal 480 KUHPidana) yaitu menerima jaminan dari hasil kejahatan, karena obyek jaminan benda bergerak pada umumnya tidak didukung oleh bukti kepemilikan yang kuat. Hal ini berbeda dengan jaminan fidusia (Undang-Undang No. 42 Tahun 1999) pihak kreditur memperoleh perlindungan hukum yang kuat, karena ada ketentuan pidana bilamana pihak

Pemilik barang (debitur) menyalahgunakan obyek jaminan atau memberikan keterangan palsu mengenai obyek jaminan.

Mengingat Pegadaian mempunyai peranan penting dalam membantu Pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat kecil maka sebagai konsekwensi dari tugas tersebut, Pemerintah mempunyai kewajiban membantu operasional maupun keuangan/permodalannya agar tetap eksis dalam menghadapi persaingan.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopol Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat .
Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia.
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian.
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Kliping koran :**
Prospek Pembiayaan Sektor UMKM 2006; Investor Daily, 28 Desember 2005.
Arah Kebijakan BUMN 2006 - 2009; Sunarsip, Invenstor Daily , 12 Januari 2006.