

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Perkembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) di Indonesia memiliki potensi yang besar dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendorong proses pembangunan ekonomi nasional. Keberadaan UMKM yang tersebar hingga ke pelosok daerah merupakan kekuatan ekonomi sesungguhnya dalam struktur pelaku ekonomi nasional ini.

Kunci sukses dalam proses pembangunan perekonomian daerah adalah melalui pengembangan potensi-potensi lokal yang memiliki daya saing yang tinggi.<sup>1</sup> Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) merupakan usaha yang mampu memperluas lapangan kerja dan memberikan pelayanan ekonomi secara luas ke masyarakat. Sektor ini juga berperan dalam pemerataan dan peningkatan pendapatan, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan mewujudkan stabilitas nasional.<sup>2</sup>

Kenyataannya UMKM menghadapi kendala, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Kendala internal, antara lain, terkait dengan keterbatasan modal, tidak mempunyai laporan keuangan yang baik, dan manajemen bersifat kekeluargaan. Adapun kendala eksternal, antara lain, berupa kesulitan mendapatkan permodalan, teknologi, bahan baku, informasi dan pemasaran, infrastruktur, dan kemitraan. Terkait dengan permodalan, kendala yang dihadapi

---

<sup>1</sup> Ahmad Erani Mustika & Rukavina Baks, *Konsep Ekonomi Pembangunan, Pedesaan, Pertanian dan Kedaulatan Pangan*, (Malang: IKAPI, 2015), hlm. 152

<sup>2</sup> Ade Komarudin, *Politik Hukum Integratif UMKM Kebijakan Negara Membuat UMKM Maju dan Berdaya Saing*, (Jakarta: RMBOOKS, 2014), hlm. 1

UMKM meliputi: ketersediaan lembaga pembiayaan (*availability*), akses terhadap lembaga pembiayaan (*accessibility*), dan kemampuan mengakses lembaga pembiayaan (*ability*).<sup>3</sup> Keterbatasan UMKM dalam mengakses sumber pembiayaan disebabkan oleh ketidakmampuan dalam menyediakan jaminan atau agunan<sup>4</sup> dan ketiadaan administrasi yang baik terkait dengan kegiatan usahanya sehingga dinilai tidak bankable.

Terhadap kesulitan pelaku UMKM untuk mendapatkan kredit atau pembiayaan tanpa memberikan agunan, Pemerintah telah mengenalkan skema penjaminan kredit yaitu dengan mengembangkan Lembaga Penjaminan Kredit. Hal yang dilakukan oleh pemerintah ini sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah di mana menyatakan bahwa :

Pasal 23 Ayat 1 Huruf b :

“Untuk meningkatkan akses Usaha Mikro dan Kecil terhadap sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, Pemerintah dan Pemerintah Daerah :

b. menumbuhkan, mengembangkan, dan memperluas jangkauan lembaga penjamin kredit”.

Pasal 24 Ayat 1 Huruf b :

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan pemberdayaan Usaha Menengah dalam bidang pembiayaan dan penjaminan dengan :

b. mengembangkan lembaga penjamin kredit, dan meningkatkan fungsi lembaga penjamin ekspor.”

Pemerintah daerah atas dasar ketentuan di atas, perlu menindaklanjuti agar pertumbuhan UMKM bisa lebih baik dari sisi permodalan dengan membentuk

---

<sup>3</sup> Penjelasan Undang-Undang No. 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan, bagian 1 Umum, hlm 23

<sup>4</sup> Sutrisno Ibrahim, Bidang UMKM Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Gorontalo, Wawancara, 9 Februari 2018

lembaga penjaminan kredit di daerah.<sup>5</sup> Lembaga penjaminan kredit daerah merupakan badan hukum perseroan terbatas di mana pemerintah daerah menjadi salah satu yang dapat memiliki lembaga ini sebagaimana terdapat dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan. Lembaga Penjaminan kredit daerah ini menjadi perusahaan milik daerah BUMD dimana pemerintah daerah sebagai pemegang saham. Lembaga ini didirikan dengan tujuan memberikan jasa penjaminan kredit kepada Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang tidak memiliki kecukupan jaminan, meningkatkan kegiatan ekonomi daerah, dan meningkatkan sumber pendapatan asli daerah.

Menelusuri beberapa daerah yang telah mengembangkan dan kini memiliki Lembaga Penjaminan Kredit Daerah beserta Peraturan Daerahnya seperti Provinsi Bali, Banten, Jawa Tengah, Kalimantan Tengah, dan lain sebagainya, lembaga ini mampu menopang sistem perekonomian daerah dalam hal ini menyasar UMKM sebagai salah satu penggerak perekonomian di daerah. Oleh karena itu, untuk memberikan kontribusi terhadap perekonomian daerah Gorontalo maka diperlukan lembaga penjaminan kredit daerah di Provinsi Gorontalo beserta peraturan daerahnya, hal ini mengingat bahwa Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) di Provinsi Gorontalo semakin berkembang di mana pada Tahun 2016 berjumlah 81.776 meningkat dibandingkan Tahun 2015 yang berjumlah 75.988.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Gede Surya Pratama Putra dan Made Dwi Setyadi Mustika, *Efektifitas Program JAMKRIDA Dan Dampaknya Terhadap Pendapatan Dan Penyerapan Tenaga Kerja UMKM*. E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana, 3 (12) hlm. 449

<sup>6</sup>Data diperoleh dari Bidang UMKM Dinas Koperasi UKM Perindustrian Dan Perdagangan Provinsi Gorontalo

Provinsi Gorontalo sebagai provinsi di Indonesia yang lahir pada Tanggal 5 Desember 2000 yang kemudian dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000<sup>7</sup> tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo, juga merupakan suatu pemerintah daerah maka wajib menyelenggarakan tugas otonomi dan pembantuan, hal ini berarti masyarakat atau daerah mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan kepentingannya menurut inisiatif kebijaksanaan sendiri<sup>8</sup>, yaitu salah satunya pembentukan Peraturan Daerah yang didasarkan pada Pasal 18 Ayat 6 UUD 1945.

Peraturan daerah (Perda) merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah. Sebagaimana halnya undang-undang, Perda memiliki karakteristik yang bersifat mengatur, khususnya mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal dan stakeholder lokal seperti dunia usaha. Perda tidak hanya mengatur hal-hal yang menyangkut kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat, tapi juga ekonomi daerah. Karena itu, Perda menjadi instrument penting dalam meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan daerah pada umumnya.<sup>9</sup>

Pengembangan UMKM termasuk dalam urusan pemerintahan konkruen yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota<sup>10</sup> dimana UMKM termasuk dalam urusan pemerintahan Wajib

---

<sup>7</sup> <https://id.m.wikipedia.org/wiki/Gorontalo> diakses Kamis, 28 Desember 2017 pukul 14.26

<sup>8</sup> Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti, 1988), hlm.257

<sup>9</sup> R. Siti Zuhro & Eko Prasajo., *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2010), hlm. 7

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.<sup>11</sup> Mengenai pengembangan UMKM di daerah, Provinsi Gorontalo telah menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Usaha Kecil, khususnya yang berhubungan dengan penjaminan usaha kecil terdapat dalam Pasal 24 Ayat 1 dan 2 yang menyatakan bahwa :

“(1) Pemerintah Daerah melakukan penyediaan jaminan penjaminan terhadap usaha kecil dalam upaya peningkatan akses pembiayaan bagi usaha kecil melalui Lembaga Penjaminan Kredit Daerah.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Lembaga Penjaminan Kredit Daerah diatur dengan Peraturan Daerah”

Berdasarkan amanat dari Pasal 24 Ayat 2 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Usaha Kecil di atas, seharusnya Pemerintah Provinsi Gorontalo segera membuat perencanaan untuk pembentukan peraturan daerah tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah, tetapi Peraturan Daerah tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah ini belum diusulkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Provinsi Gorontalo yang akan dibuat pada Tahun 2018 ini.<sup>12</sup>

Peraturan daerah ini perlu dibuat di Provinsi Gorontalo dalam rangka memperkuat dasar hukum atas peraturan tentang penjaminan kredit yang komprehensif sehingga menjadi rujukan dalam menyelenggarakan penjaminan kredit daerah serta menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Daerah untuk mendirikan Lembaga Penjaminan Kredit Daerah. Penetapan Peraturan Daerah

---

<sup>11</sup> Pasal 12 ayat 2 Huruf k Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>12</sup> Helmi Tantu, Biro Hukum, Wawancara, 1 Februari 2018

Provinsi Gorontalo tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah sebagai pelengkap dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah dan sebagai implementasi dari Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti mengkaji lebih jauh mengenai pentingnya pembentukan Peraturan Daerah tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah dengan formulasi judul penelitian: **“Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah di Provinsi Gorontalo”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apa Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah di Provinsi Gorontalo?
2. Bagaimana Konstruksi Hukum Peraturan Daerah tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

Adapun tujuan penulisan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi dari pembentukan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah di Provinsi Gorontalo.
2. Untuk mengetahui konstruksi hukum Peraturan Daerah tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini diharapkan untuk :

1. Secara Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang Ilmu Hukum.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian sejenis dimasa yang akan datang khususnya bagi mahasiswa Ilmu Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
2. Secara Praktis
  - a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat menambah wawasan pengetahuan di bidang Ilmu Hukum.
  - b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi mengenai skema penjaminan kredit bagi masyarakat khususnya pelaku usaha dalam hal ini UMKM serta dengan terdapat Peraturan Daerah yang nantinya akan memberikan manfaat bagi seluruh masyarakat.
  - c. Bagi Instansi/Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (Input) bagi Pemerintah Provinsi Gorontalo untuk segera membuat Peraturan Daerah tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah di Provinsi Gorontalo.