

Economic Bulletin – Issue 54

Menelusuri Industri Penjaminan di Indonesia Dalam Rangka Peluncuran Peta Jalan (*Roadmap*) Pengembangan dan Penguatan Industri Penjaminan Indonesia 2024—2028

- Kajian ini disusun sebagai bentuk dukungan analisis bagi regulator dan industri dalam mengembangkan industri penjaminan dengan ruang lingkup mulai dari ekosistem UMKM, kondisi terkini industri penjaminan, eksplorasi potensi yang dapat dikembangkan, hingga dampak penerapan *roadmap* terhadap industri penjaminan di Indonesia.
- Definisi dan *threshold* yang digunakan dalam pengklasifikasian di industri UMKM akan membentuk ekosistem UMKM baik dari *landscape*, jumlah unit usaha yang terbentuk, hingga sektor usaha yang mendominasi. Disamping itu, dukungan melalui perluasan akses pembiayaan dan penyediaan kredit dengan biaya yang lebih terjangkau turut berdampak pada daya saing industri penjaminan kredit sebagai lembaga keuangan pendukung sektor UMKM.
- Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai regulator industri jasa keuangan menyusun peta jalan (*roadmap*) yang memuat empat pilar utama yang akan diwujudkan melalui tiga fase. Selain itu, terdapat program prioritas pengembangan industri penjaminan diantaranya pemurnian usaha penjaminan, penguatan kapasitas perusahaan, skema tiga *layer* penjaminan, pembentukan penjamin ulang, hingga pemberahan imbal jasa penjaminan.
- Dalam hal kinerja di 5 tahun terakhir, industri penjaminan Indonesia menunjukkan hasil yang cukup baik ditandai dengan pertumbuhan *outstanding* penjaminan dan Imbal Jasa Penjaminan. Namun demikian, dalam hal kondisi permodalan, terdapat tantangan yang perlu diperhatikan terutama di perusahaan penjaminan daerah.
- Ditengah tantangan tersebut, industri penjaminan Indonesia sebetulnya memiliki potensi yang dapat dikembangkan diantaranya melalui masih luasnya ruang bertumbuh dari kredit UMKM, kebutuhan penjaminan kredit yang semakin meningkat, potensi pertumbuhan *supply* dari program pemurnian usaha penjaminan, hingga memanfaatkan momentum ekonomi digital yang tumbuh masif.
- *Roadmap* industri penjaminan Indonesia akan memberikan dampak dan perubahan bagi industri diantaranya perubahan *landscape* industri, kapasitas industri yang meningkat dalam menyerap risiko yang turut berdampak pada ekspansi kredit UMKM yang lebih luas, serta terciptanya pemerataan layanan penjaminan dan stabilitas industri.

Ibrahim Kholilul Rohman
Ibrahim.kholilul@ifg.id
Senior Research
Associate/SKSG Universitas
Indonesia

Rosi Melati
Rosi.melati@ifg.id
Research Associate

Ezra Pradipta Hafidh
Ezra.pradipta@ifg.id
Research Associate

Nada Serpina
Nada.serpina@ifg.id
Research Associate

Pendahuluan¹

Sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) memiliki peranan yang sangat penting dalam perekonomian negara terutama di negara berkembang, termasuk di Indonesia. UMKM berperan dalam menggerakkan roda perekonomian melalui berbagai aktivitas usaha di banyak sektor seperti sektor perdagangan, jasa, manufaktur, dan lainnya. Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UMKM, per tahun 2019, lebih dari 90% usaha di Indonesia merupakan UMKM. Dengan skala tersebut, UMKM menyumbang kontribusi terhadap perekonomian hingga lebih dari 60% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Selain sebagai tulang punggung perekonomian, sektor UMKM juga berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dengan menyerap hingga 97% tenaga kerja di Indonesia. Dengan kontribusinya yang besar terhadap pendapatan negara serta kesejahteraan masyarakat, penguatan dan pemberdayaan UMKM menjadi sangat perlu dilakukan untuk mendukung perekonomian yang inklusif dan berkelanjutan.

Ditengah signifikannya peran UMKM terhadap perekonomian, sektor UMKM masih menghadapi tantangan dalam pengembangannya, salah satunya dalam aspek pembiayaan terutama akses pembiayaan dari lembaga keuangan formal seperti kredit perbankan. Per Agustus 2024, total penyaluran kredit UMKM dari perbankan tercatat sebesar Rp1.478,7 triliun atau sekitar 19,46% dari total kredit perbankan. Porsi tersebut masih berada di bawah target rasio pembiayaan inklusif tahun 2024 yang dicanangkan oleh Bank Indonesia sebesar 30%. Disamping itu, dalam kurun waktu 3 tahun terakhir, penyaluran kredit perbankan terhadap UMKM terpantau terus menunjukkan tren penurunan yang mengindikasikan sektor perbankan lebih berhati-hati dalam menyalurkan kredit kepada UMKM. Salah satu tantangan terbesar dalam penyaluran kredit yang dihadapi oleh perbankan yakni bagaimana mengelola risiko kredit UMKM terutama tingkat *non-performing loans* (NPL).

Dari perspektif perbankan secara umum, sektor UMKM cenderung lebih menantang dibandingkan dengan perusahaan berskala besar misalkan dalam hal keterampilan manajemen, kondisi keuangan, hingga sumber daya manusia. Sehingga kredit kepada UMKM secara inheren melibatkan risiko kredit yang lebih tinggi. Selain itu, adanya asimetri informasi antara UMKM dan bank yang berdampak pada sulitnya pihak perbankan dalam membedakan UMKM yang sehat secara keuangan dan yang berisiko. Pembiayaan UMKM menghadapi berbagai tantangan, seperti akses terbatas ke sumber pendanaan akibat risiko kredit yang tinggi dan kurangnya jaminan yang memadai.

Dalam rangka memitigasi risiko dalam penyaluran kredit UMKM, pemerintah Indonesia menetapkan skema penjaminan kredit yang diselenggarakan melalui beberapa perusahaan nasional yang ditunjuk serta lembaga penjamin di tingkat daerah. Dalam

¹ Catatan: Sebagian materi ini sudah didiskusikan dan dipresentasikan pada acara Peluncuran Peta Jalan Pengembangan dan Penguatan Industri Penjaminan Indonesia 2024-2028, 27 Agustus 2024

konteks ini, industri penjaminan berperan penting sebagai lembaga yang memberikan jaminan kredit untuk mengurangi risiko yang ditanggung oleh lembaga pembiayaan, sehingga memudahkan UMKM mendapatkan akses pembiayaan. Peran industri penjaminan meliputi meningkatkan kepercayaan pemberi pinjaman, memperluas inklusi keuangan, dan mendorong pertumbuhan UMKM sebagai tulang punggung perekonomian. Namun demikian, di Indonesia, industri penjaminan menghadapi tantangan, seperti rendahnya kesadaran akan layanan penjaminan, keterbatasan kapasitas lembaga penjamin, dan kurang optimalnya regulasi yang mendukung perkembangan industri ini. Dengan memperhatikan kondisi tersebut, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai regulator industri jasa keuangan menyusun peta jalan (*roadmap*) pengembangan industri penjaminan sebagai bentuk langkah upaya dalam mengembangkan industri penjaminan di Indonesia. Oleh karena itu, kajian ini disusun sebagai bentuk dukungan analisis bagi regulator dan industri dalam mengembangkan industri penjaminan dengan ruang lingkup analisis mulai dari ekosistem UMKM, kondisi terkini industri penjaminan, eksplorasi potensi yang dapat dikembangkan, hingga dampak dari roadmap terhadap industri penjaminan di Indonesia.²

Ekosistem UMKM

Pada penjelasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa sektor UMKM menjadi salah satu tulang punggung perekonomian Indonesia. Hal tersebut juga terjadi di beberapa negara lainnya seperti Korea, Jepang, Thailand, dan Malaysia yang sektor UMKM-nya berkontribusi cukup besar terhadap perekonomian. Besarnya kontribusi UMKM di negara-negara tersebut salah satunya didukung oleh tingginya akses pembiayaan yang ditunjukkan dari kredit perbankan yang disalurkan untuk sektor UMKM. Di Jepang, setengah dari total perekonomiannya disumbang dari sektor UMKM dengan kontribusi mencapai 53% dengan didukung kredit perbankan yang disalurkan terhadap UMKM mencapai 69,9% dari seluruh total kredit perbankan. Selain itu, kondisi yang sama juga terjadi di Korea, walaupun kontribusi UMKM tidak setinggi di Jepang, namun kredit yang disalurkan terhadap UMKM tercatat paling tinggi dibandingkan negara-negara Asia lainnya, yakni mencapai 81,3% dari total kredit perbankan.

Exhibit 1. Kondisi UMKM dan industri pinjaman kredit di beberapa negara

Negara	Kontribusi UMKM terhadap PDB (%), 2022	Porsi kredit UMKM terhadap total kredit perbankan (%), 2022	Porsi Kredit yang dijamin terhadap PDB (%), 2022	Institusi	Target Pengguna	Pengelola
Indonesia	61,1	21	2,2	Jamkrindo, Askindo, Jamkrida	UMKM	Otoritas/Regulator
Korea	37,8	81,3	4,1	KODIT, KOREG, and KOTEC	Seluruh bisnis, UMKM, Tech-SME	Pemerintah dan Otoritas/Regulator
Jepang	53	69,9	7,2	JFC and NFCGC	SME	Pemerintah dan Otoritas/Regulator
Thailand	43	21,2	3,7	TCG	MSME	Pemerintah
Malaysia	38,3	16,6	5	CGCMB	MSME	Bank Sentral

Sumber: IFGP Research Analysis.

Sementara itu, di Indonesia, ditengah tingginya kontribusi terhadap perekonomian, sektor UMKM masih dihadapkan oleh tantangan dalam hal pembiayaan terutama kredit perbankan. Kondisi tersebut lebih lanjut ditunjukkan pada Exhibit 1 yang menjelaskan bahwa meskipun kontribusi UMKM terhadap perekonomian Indonesia sangat tinggi, akses pembiayaan untuk sektor ini masih sangat terbatas dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia. Dengan kontribusi UMKM sebesar 61,1% terhadap PDB pada tahun 2022, total kredit perbankan yang diterima UMKM di Indonesia hanya mencapai 21% dari total kredit perbankan keseluruhan, jauh di bawah negara-negara seperti Korea, Jepang, Thailand, dan Malaysia.

Rendahnya akses pembiayaan kredit perbankan yang disalurkan terhadap UMKM juga berdampak pada terbatasnya perkembangan industri penjaminan kredit di Indonesia. Ditengah kontribusi perekonomian UMKM yang terbilang cukup tinggi, nilai kredit yang dijamin di lembaga penjamin kredit hanya mencapai 2,2% terhadap PDB. Angka ini termasuk rendah dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya, termasuk dengan negara-negara tetangga seperti Thailand dan Malaysia dengan tingkat kredit yang dijamin masing-masing sebesar 3,7% dan 5% terhadap PDB. Sementara itu, industri penjaminan kredit terbilang cukup berkembang di Korea dan Jepang sejalan dengan akses pembiayaan UMKM melalui tingkat penyaluran kredit UMKM yang cukup tinggi. Pada Exhibit 1 ditunjukkan tingkat kredit yang dijamin di Korea dan Jepang tercatat masing-masing sebesar 4,1% dan 7,2% relatif terhadap PDB. Melalui temuan-temuan tersebut didapatkan *key message* bahwa diperlukan adanya upaya observasi terkait ekosistem yang mendukung pengembangan industri penjaminan kredit di Indonesia termasuk diantaranya terkait dengan klasifikasi dan definisi UMKM yang digunakan, kinerja dan *landscape*, hingga kondisi akses pembiayaan UMKM.

Definisi, Klasifikasi, dan *Landscape* UMKM

Dengan menggunakan observasi beberapa negara, kami melakukan analisis sederhana mengenai definisi dan klasifikasi yang digunakan dalam mengkategorikan jenis usaha UMKM. Definisi UMKM cenderung bervariasi di setiap negara, tergantung pada kebijakan dan karakteristik ekonomi masing-masing. Secara garis besar, indikator yang digunakan dalam mengklasifikasi dan mendefinisikan UMKM umumnya menggunakan batasan jumlah tenaga kerja, pendapatan tahunan, hingga jumlah modal atau aset yang

dimiliki. Pada Exhibit 2 ditunjukkan besaran *threshold* dari beberapa indikator dalam mengklasifikasikan UMKM. Sebagai salah satu negara dengan tingkat kontribusi UMKM yang tinggi, pengkategorian unit usaha UMKM yang digunakan di Jepang relatif memiliki *threshold* yang tinggi dibandingkan negara-negara Asia lainnya yang diobservasi. Suatu usaha di sektor manufaktur dikatakan *small* atau *medium enterprises* di Jepang yakni memiliki jumlah tenaga kerja maksimal 300 pekerja dan memiliki modal maksimal USD1,9 juta. Di Indonesia, kriteria UMKM memiliki *threshold* yang relatif lebih rendah dibandingkan negara lain termasuk dengan negara-negara *peers* seperti Thailand dan Malaysia. Misalnya, indikator tingkat pendapatan tahunan yang digunakan di Indonesia relatif lebih rendah 2 kali lipat dari yang digunakan di Malaysia dan Thailand.

Exhibit 2. Definisi dan klasifikasi UMKM di beberapa negara

Sector	Country	Micro			Small			Medium		
		Annual Sales Revenue	Employee	Capital/Asset	Annual Sales Revenue	Employee	Capital/Asset	Annual Sales Revenue	Employee	Capital/Asset
Manufacturing	Malaysia	Less than RM300.000 (USD63.303)	< 5		RM300,000 - RM15 million	5 - 74		RM15 million - RM50 million	75 - 200	
	Thailand	BTH1,8 million (USD49.248)	1-5		BTH1,8 million - BTH100 billion	6 - 50		BTH100 million - BTH500 million	51 - 200	
	Japan					< 300	Less than JPY300 million (USD1,9 million)		< 300	Less than JPY300 million
Non-manufacturing (Services, etc)	Malaysia	Less than RM300.000	< 5		RM300,000 - RM3 million	5 - 29		RM3 million - RM20 million	30 - 75	
	Thailand	Less than BTH1,8 million	1-5		BTH1,8 million - BTH50 billion	6 - 30		BTH50 million - BTH300 million	31 - 100	
	Japan					< 100	Less than JPY100 million		< 100	Less than JPY100 million
	Indonesia	Less than IDR300 million (USD18.786)	1 - 4	Less than IDR50 million (USD3.130)	IDR300 million - IDR2,5 billion	5 - 19	IDR 50 million - IDR500 million	IDR2,5 billion - IDR50 billion	20 - 99	IDR500 million - IDR10 billion

Sumber: IFGP Research Analysis.

Disamping itu, ekosistem UMKM di negara-negara seperti Jepang dan Korea kini didominasi oleh usaha kecil dan menengah, yang mencerminkan pengembangan sektor ini. Di Korea, lebih dari 35% sektor UMKM merupakan unit usaha kecil dan menengah yang notabenenya memiliki tingkat aset dan/atau permodalan yang lebih tinggi dibandingkan dengan usaha mikro (Exhibit 3). Sama halnya di Jepang, sebanyak 46,5% UMKM merupakan jenis usaha kecil. Sementara itu, di Thailand dan Malaysia, jumlah usaha mikro mendominasi proporsi UMKM dengan persentase masing-masing sebesar 85,6% dan 78,4%. Dari segi sektor, UMKM di banyak negara didominasi oleh perdagangan dan jasa, sementara sektor manufaktur dan konstruksi menjadi sektor dominan kedua, seperti yang terlihat di Jepang dan Korea (Exhibit 4). Berdasarkan temuan-temuan tersebut didapatkan *key message* bahwa definisi dan *threshold* yang digunakan dalam pengklasifikasian di industri UMKM akan membentuk ekosistem UMKM baik dari *landscape*, jumlah unit usaha yang terbentuk, hingga sektor usaha yang berdampak pada daya saing industri penjaminan kredit sebagai lembaga keuangan pendukung sektor UMKM.

Akses Pembiayaan UMKM

Pada aspek akses pembiayaan UMKM, kami melihat dari proporsi kredit UMKM terhadap total kredit perbankan dan tingkat suku bunga kredit UMKM dengan menggunakan observasi negara yang sama. Proporsi kredit UMKM terhadap total kredit perbankan di negara dengan industri pinjaman kredit yang maju seperti Jepang dan Korea secara signifikan lebih tinggi dibandingkan negara berkembang seperti Indonesia dan Malaysia. Tercatat porsi kredit UMKM Jepang dan Korea masing-masing sebesar 70% dan 81% di tahun 2022. Selain itu, dalam satu dekade terakhir, proporsi kredit UMKM di Jepang dan Korea terus meningkat, terutama dalam lima tahun terakhir.

Exhibit 5. Perkembangan porsi kredit UMKM terhadap total kredit perbankan (%)

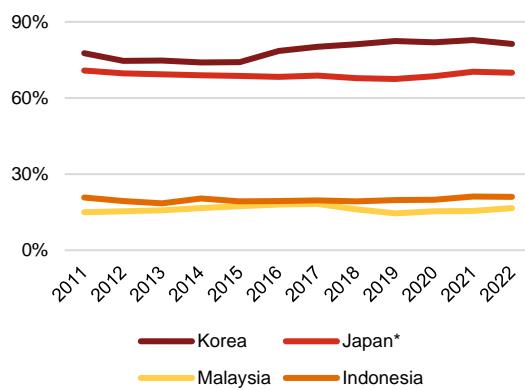
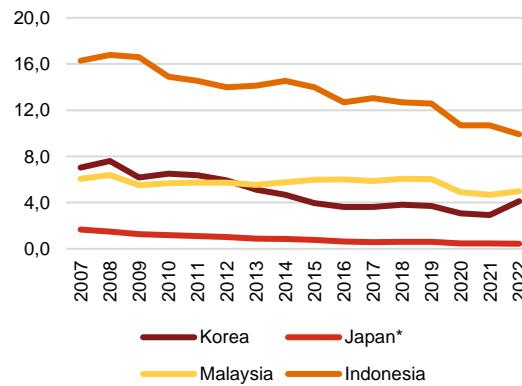


Exhibit 6. Perkembangan tingkat suku bunga kredit UMKM di beberapa negara (%)



Sumber: ADB Asia SME Monitor, OECD SME Financing Scoreboard. *Note: SME only (Japan).

Sementara porsi kredit UMKM di Indonesia cenderung stagnan selama 10 tahun terakhir, di level 20—21% terhadap total kredit perbankan (Exhibit 5).

Rendahnya porsi kredit UMKM serta terbatasnya pertumbuhan kredit UMKM Indonesia

Exhibit 3. Jumlah UMKM di beberapa negara (%)

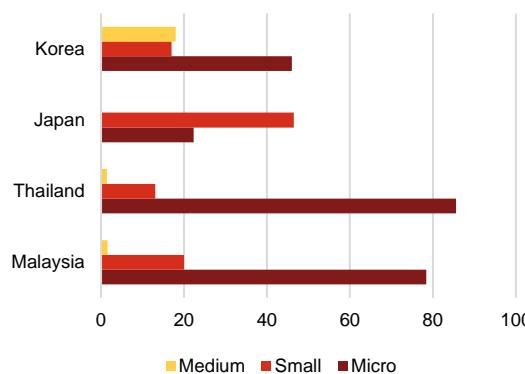
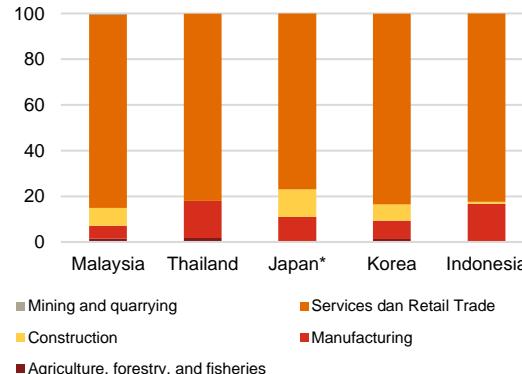


Exhibit 4. Jumlah UMKM menurut sektor (%)

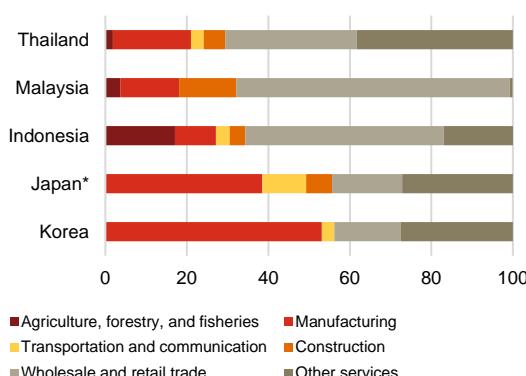


Sumber: ADB Asia SME Monitor, OECD SME Financing Scoreboard. *Note: SME only (Japan).

terjadi seiring dengan *cost of financing* yang relatif belum terjangkau. Dari sisi biaya pembiayaan, tingkat suku bunga kredit UMKM di Jepang dan Korea relatif lebih rendah dibandingkan Indonesia. Pada tahun 2022, tingkat suku bunga kredit UMKM di

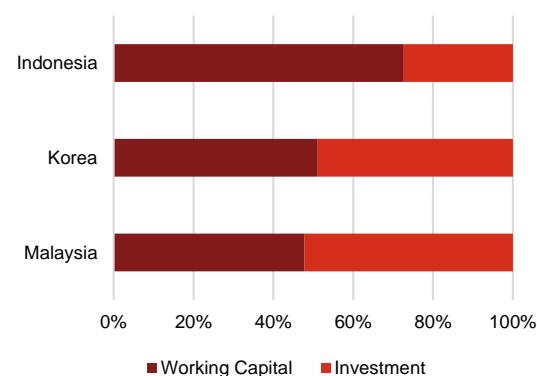
Indonesia tercatat sebesar 9,9% (Exhibit 6). Angka ini relatif lebih tinggi dua kali lipat dibandingkan Korea yang hanya sebesar 4,1% dan sembilan kali lebih tinggi jika

Exhibit 7. Kredit UMKM menurut sektor di beberapa negara (%)



Sumber: ADB Asia SME Monitor, OECD SME Financing Scoreboard. *Note: SME only (Japan).

Exhibit 8. Kredit UMKM menurut jenis penggunaan di beberapa negara (%)



dibandingkan dengan tingkat suku bunga kredit UMKM Jepang yang hanya sebesar 0,4%. Temuan tersebut mengindikasikan bahwa diperlukan adanya upaya memperkuat pertumbuhan sektor UMKM melalui perluasan akses pembiayaan dan menyediakan kredit dengan biaya lebih terjangkau bagi UMKM di Indonesia.

Selain mengidentifikasi *cost of financing* dalam pembiayaan UMKM, kajian ini juga mengobservasi kondisi penyaluran kredit UMKM di beberapa negara Asia, baik berdasarkan sektor maupun tujuan penggunaan. Terkait sektor penyaluran kredit UMKM, kredit UMKM di Jepang dan Korea mayoritas disalurkan ke sektor manufaktur yang merupakan *capital intensive sector* dengan persentase masing-masing sebesar 38,5% dan 53,1% dari seluruh total kredit UMKM (Exhibit 7). Sementara di Indonesia, sebagian besar kredit UMKM masih terserap oleh sektor perdagangan dengan mendominasi hingga 48,6%; kemudian diikuti oleh sektor jasa, dan pertanian dengan persentase penyaluran mencapai 17% dari seluruh total kredit UMKM.

Dari sisi tujuan penggunaan, secara garis besar, kredit modal kerja mendominasi di Korea, Malaysia, dan termasuk di Indonesia. Meskipun demikian, di Korea dan Malaysia, jenis kredit UMKM produk kredit investasi yang digunakan untuk investasi jangka panjang memiliki porsi yang cukup besar dengan persentase masing-masing mencapai 48,9% dan 47,8% dari total kredit UMKM (Exhibit 8). Sebaliknya, di Indonesia, mayoritas kredit UMKM masih terkonsentrasi digunakan untuk modal kerja, yang umumnya difokuskan pada kebutuhan operasional jangka pendek. Perbedaan ini mencerminkan karakteristik ekonomi dan tingkat pengembangan UMKM di setiap negara, di mana Indonesia masih menghadapi tantangan dalam mendorong penggunaan kredit UMKM untuk keperluan investasi yang dapat mempercepat pertumbuhan bisnis.

Peta Jalan Penjaminan

Peta Jalan Penjaminan

Pada tahun 2023, Pemerintah Indonesia melakukan reformasi di sektor keuangan dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). Undang-undang ini mengintegrasikan berbagai regulasi yang ada, menciptakan kerangka hukum yang lebih komprehensif dan terstruktur dengan tujuan memperkuat sektor keuangan Indonesia, sehingga dapat berfungsi lebih efektif dalam mendukung pertumbuhan ekonomi yang stabil dan berkelanjutan. Sesuai amanat undang-undang, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) bertanggung jawab mengembangkan dan memperkuat sektor jasa keuangan, dengan fokus pada penciptaan sistem yang lebih inklusif, transparan, dan stabil. Untuk mewujudkan hal ini, OJK kemudian meluncurkan berbagai peta jalan atau *roadmap*, salah satunya pada industri penjaminan. Meskipun masih tergolong kecil dibandingkan dengan sektor keuangan lainnya, industri penjaminan memiliki potensi besar yang belum sepenuhnya dimanfaatkan, terutama dalam mendukung sektor-sektor ekonomi seperti infrastruktur dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Selain itu, penguatan pada sektor ini menjadi hal yang penting untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan mempercepat pemerataan pembangunan di berbagai daerah serta transformasi ekonomi Indonesia secara keseluruhan. *Roadmap* ini diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan dan daya saing industri penjaminan serta menjadi panduan strategis bagi seluruh pemangku kepentingan.

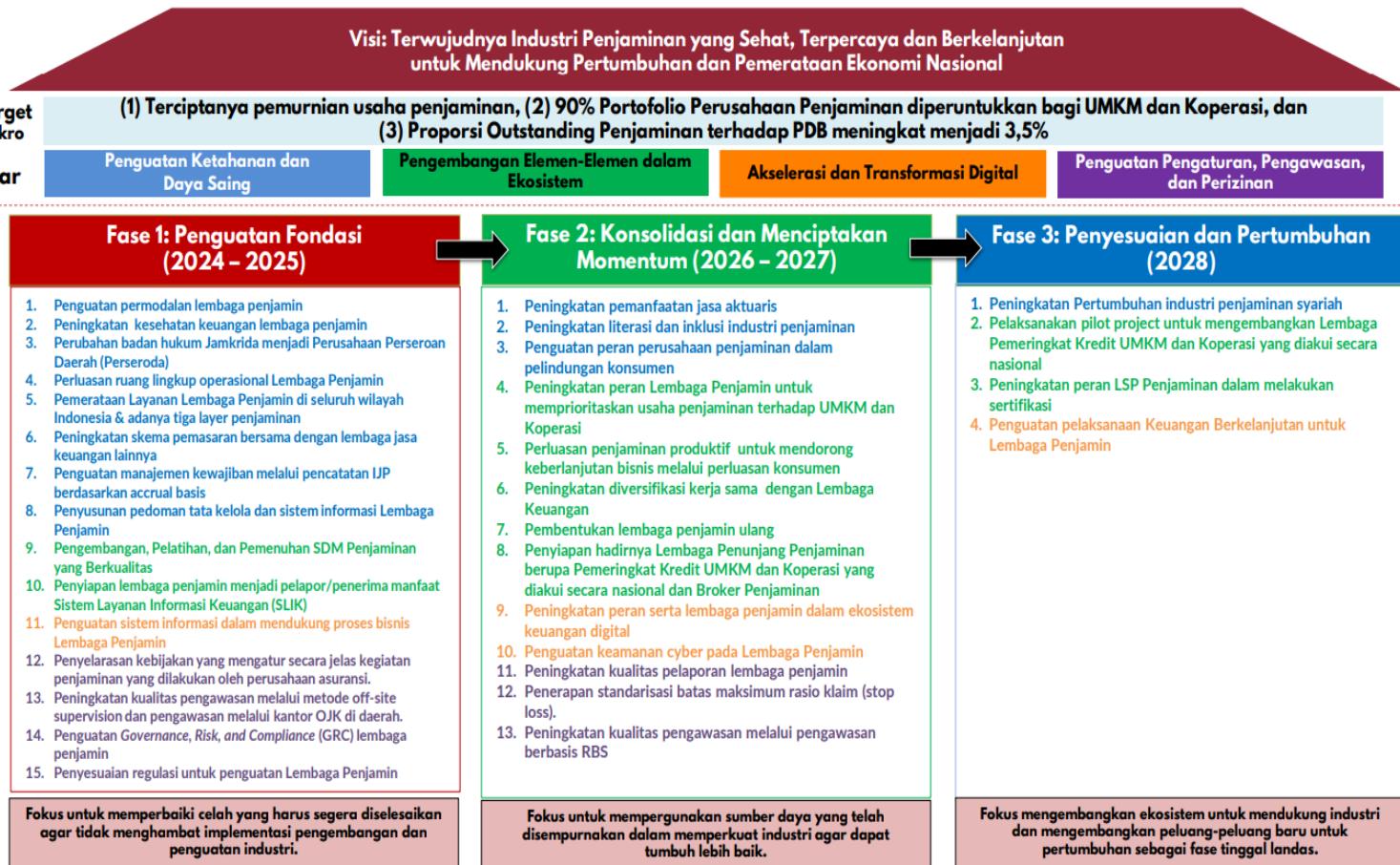
Pada *roadmap* penjaminan, fase dan program kerja pengembangan dan penguatan industri penjaminan Indonesia pada periode 2024 hingga 2028 mengangkat visi: "Terwujudnya Industri Penjaminan yang Sehat, Terpercaya dan Berkelanjutan Untuk Mendukung Pertumbuhan dan Pemerataan Ekonomi Nasional". Selain itu, *roadmap* ini memiliki target makro yaitu terciptanya pemurnian usaha penjaminan, 90% portofolio perusahaan penjaminan diperuntukkan bagi UMKM dan koperasi, serta proporsi outstanding penjaminan terhadap PDB meningkat menjadi 3,5% pada tahun 2028. Dalam program kerja pada *roadmap* penjaminan tahun 2024 hingga tahun 2028 ini memiliki 4 pilar utama yaitu:

1. Pilar 1: Penguatan Ketahanan dan Daya Saing
2. Pilar 2: Pengembangan Elemen-Elemen dalam Ekosistem
3. Pilar 3: Akselerasi dan Transformasi Digital
4. Pilar 4: Penguatan Pengaturan, Pengawasan, dan Perizinan

Keempat pilar program strategis tersebut tersebut akan diwujudkan melalui tiga fase, yaitu Fase 1: Penguatan Fondasi, Fase 2: Konsolidasi dan Menciptakan Momentum, dan Fase 3: Penyesuaian dan Pertumbuhan.

- a. Fase 1 yaitu “Penguatan Fondasi” dimulai pada tahun 2024 hingga 2025 dengan fokus untuk memperbaiki celah yang harus segera diselesaikan agar tidak menghambat implementasi pengembangan dan penguatan industri penjaminan. Penguatan fondasi memiliki program strategis dalam pilar penguatan ketahanan dan daya saing yang mencakup: (1) penguatan permodalan lembaga penjamin yang terbagi menjadi modal disetor dan jumlah ekuitas minimum, (2) peningkatan kesehatan keuangan lembaga penjamin yaitu dengan melakukan monitoring *gearing ratio* serta penyempurnaan ketentuan mengenai kesehatan keuangan lembaga penjamin, (3) perubahan badan hukum Jamkrida menjadi Perseroda dengan tujuan untuk membentuk Jamkrida yang lebih mandiri dan memiliki berdaya saing, (4) perluasan ruang lingkup operasional lembaga penjamin dengan menerapkan skema penjaminan bersama (*co-guarantee*), (5) pemerataan layanan lembaga penjamin di seluruh wilayah Indonesia melalui penguatan implementasi tiga layer penjaminan, (6) peningkatan aktivitas pemasaran melalui kerjasama dengan lembaga jasa keuangan lainnya, (7) penerapan basis akrual (*accrual basis*) dalam pencatatan IJP untuk memantau kondisi keuangan secara real time, dan (8) penguatan dalam hal tata kelola dan system informasi.
- b. Fase 2 yaitu “Konsolidasi dan Menciptakan Momentum” dimulai pada tahun 2026 hingga 2027 dengan fokus memanfaatkan sumber daya yang telah disempurnakan dalam memperkuat industri agar dapat tumbuh lebih baik. Program strategis dalam fase kedua ini meliputi penguatan kualitas proses underwriting dengan meningkatkan pemanfaatan jasa aktuaria, melakukan peningkatan dalam hal literasi dan inklusi industri penjaminan, serta peningkatan dalam hal perlindungan konsumen
- c. Fase 3 yaitu “Penyesuaian dan Pertumbuhan” pada tahun 2028 dengan fokus mengembangkan ekosistem untuk mendukung industri dan mengembangkan peluang-peluang baru untuk pertumbuhan sebagai fase tinggal landas. Terdapat satu program strategis dalam pilar penguatan ketahanan dan daya saing pada fase 3 yaitu peningkatan pertumbuhan industri penjaminan syariah. Program strategis ini akan diwujudkan melalui peningkatan entitas penjaminan syariah, pertumbuhan asset syariah, pertumbuhan IJP syariah dan penyampaian rencana kerja pemisahan unit usaha syariah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam POJK Nomor 10 tahun 2023. (Exhibit 9) ³

³ Peta Jalan Pengembangan dan Penguatan Industri Penjaminan Indonesia 2024-2028, OJK (2024)

Exhibit 9. Fase dan Program Kerja Industri Penjaminan 2024–2028


Sumber: Peta Jalan Penjaminan Indonesia, OJK.

Catatan: Warna biru menunjukkan pilar penguatan ketahanan dan daya saing, warna hijau menunjukkan pilar pengembangan elemen-elemen dalam ekosistem, warna orange menunjukkan pilar akselerasi dan transformasi digital, dan warna ungu menunjukkan pilar penguatan pengaturan, pengawasan dan perizinan.

Program Prioritas pada Peta Jalan

Dari berbagai program kerja pada peta jalan penjaminan, terdapat enam program prioritas, yaitu:

1. Pemurnian Industri

Pemurnian industri penjaminan melalui pembentukan unit usaha penjaminan bagi perusahaan asuransi yang memiliki bisnis penjaminan

2. Prioritas UMKM

Prioritas penjaminan kredit untuk usaha produktif oleh UMKM dan Koperasi dan peningkatan literasi dan inklusi masyarakat dan UMKM terhadap keberadaan industri penjaminan

3. Kapasitas Perusahaan

Penguatan kapasitas perusahaan penjaminan melalui penguatan permodalan dan penyesuaian aturan *gearing ratio*

4. Pemerataan Layanan

Pemerataan layanan perusahaan penjaminan di seluruh wilayah Indonesia dan terciptanya 3-layer penjaminan untuk memperkuat peran Jamkrida terutama pada program penugasan pemerintah

5. Penjamin Ulang

Terbentuknya Lembaga Penjamin Ulang yang mempunyai fungsi pengalihan risiko bagi perusahaan penjaminan

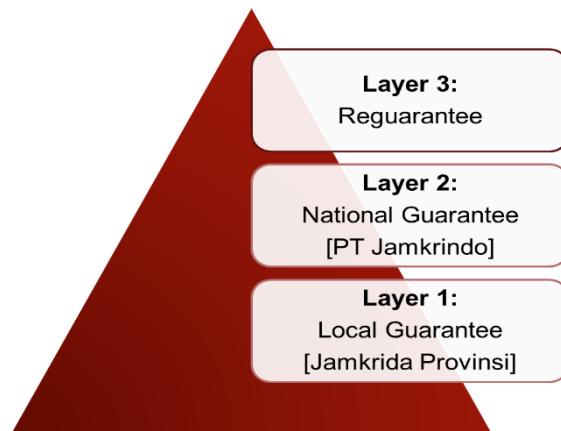
6. Imbal Jasa Penjaminan

Pembentahan tarif Imbal Jasa Penjaminan (IJP) sesuai dengan karakteristik risiko, termasuk tarif IJP untuk program KUR dan pengelolaan *revenue* dan *expenses* (IJP dan Klaim) untuk portofolio yang akan datang⁴

Tiga Layer Industri Penjaminan

Pada penguatan dan pengembangan industri penjaminan akan dibentuk tiga lapisan (*layer*) utama dalam struktur penjaminan yaitu lapisan pertama adalah Jamkrida sebagai penjamin utama untuk program yang disalurkan di tingkat provinsi. Lapisan kedua adalah Jamkrindo, yang berperan mendukung penjaminan jika kapasitas Jamkrida di suatu provinsi telah mencapai batas optimal serta memberikan penjaminan di provinsi-provinsi yang belum memiliki Jamkrida. Lapisan ketiga diisi oleh perusahaan penjaminan ulang, yang bertindak sebagai penjamin ulang (*re-guarantee*) bagi Jamkrida dan Jamkrindo, sehingga meningkatkan stabilitas dan jangkauan penjaminan secara keseluruhan.⁵

Exhibit 10. Tiga Layer Industri Industri Penjaminan Indonesia



Sumber: Peta Jalan Penjaminan Indonesia, OJK

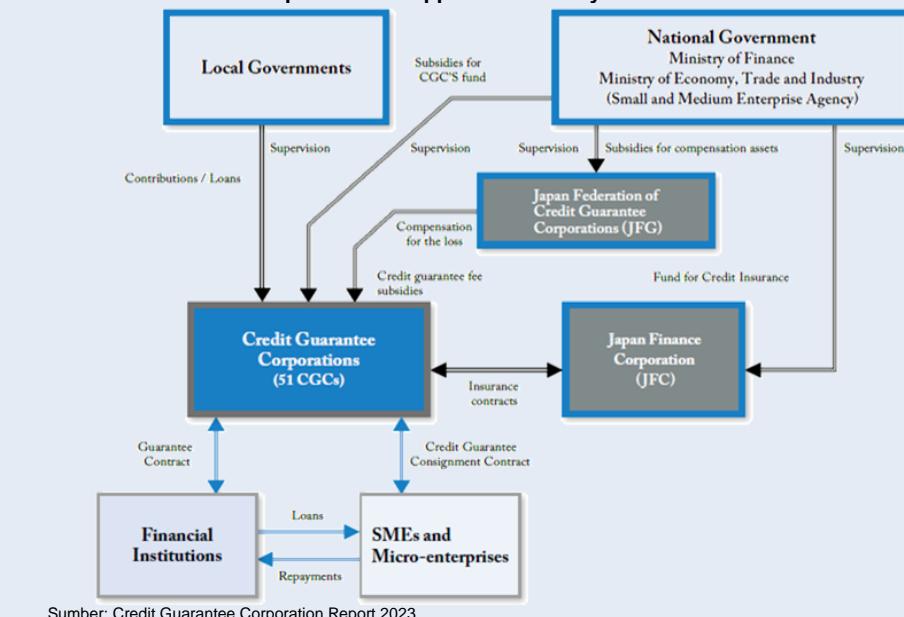
⁴ Materi Pemaparan Dr.Djonieri Kepala Departemen Pengaturan dan Pengembangan Perasuransian, Penjaminan dan Dana Pensiun (PPDP) Otoritas Jasa Keuangan (OJK). "Peta Jalan Pengembangan dan Penguatan Industri Penjaminan 2024-2028".

⁵ Peta Jalan Pengembangan dan Penguatan Industri Penjaminan Indonesia 2024-2028, OJK (2024)

Boks 1: Penjaminan Kredit di Jepang

Sistem jaminan kredit di Jepang, atau yang dikenal sebagai *Credit Supplementation System*, merupakan mekanisme penting dalam kebijakan keuangan usaha kecil dan menengah (UKM) pemerintah Jepang. Sistem ini menggabungkan *Credit Insurance System* dan *Credit Guarantee System* untuk memfasilitasi suplai dana bisnis bagi UKM serta usaha mikro. Pemerintah Nasional, melalui Kementerian Keuangan dan Kementerian Ekonomi, Perdagangan, dan Industri, memberikan subsidi dan pengawasan pada berbagai lembaga dalam sistem ini. *Japan Federation of Credit Guarantee Corporations (JFG)* berfungsi mengoordinasikan dan mendukung 51 Credit Guarantee Corporations (CGCs) yang tersebar di seluruh Jepang. CGCs bekerja sama dengan institusi keuangan untuk menyediakan jaminan kredit bagi UKM dan usaha mikro, mengurangi risiko bagi lembaga keuangan dalam memberikan pinjaman. Selain itu, *Japan Finance Corporation (JFC)* turut berperan dengan menyediakan asuransi kredit untuk pinjaman yang dijamin oleh CGCs dan juga mendapat dukungan subsidi dari pemerintah. Pemerintah daerah juga berkontribusi melalui subsidi bagi CGCs di wilayah masing-masing, memastikan operasional yang stabil di tingkat lokal. Dengan sinergi antara JFC, JFG, CGCs, serta pemerintah nasional dan daerah, sistem ini memberikan akses pendanaan yang aman dan terjangkau bagi bisnis kecil di Jepang sehingga mendukung pertumbuhan ekonomi nasional melalui pemberdayaan UKM dan usaha mikro.

Exhibit 11. Framework Japan Credit Supplementation System

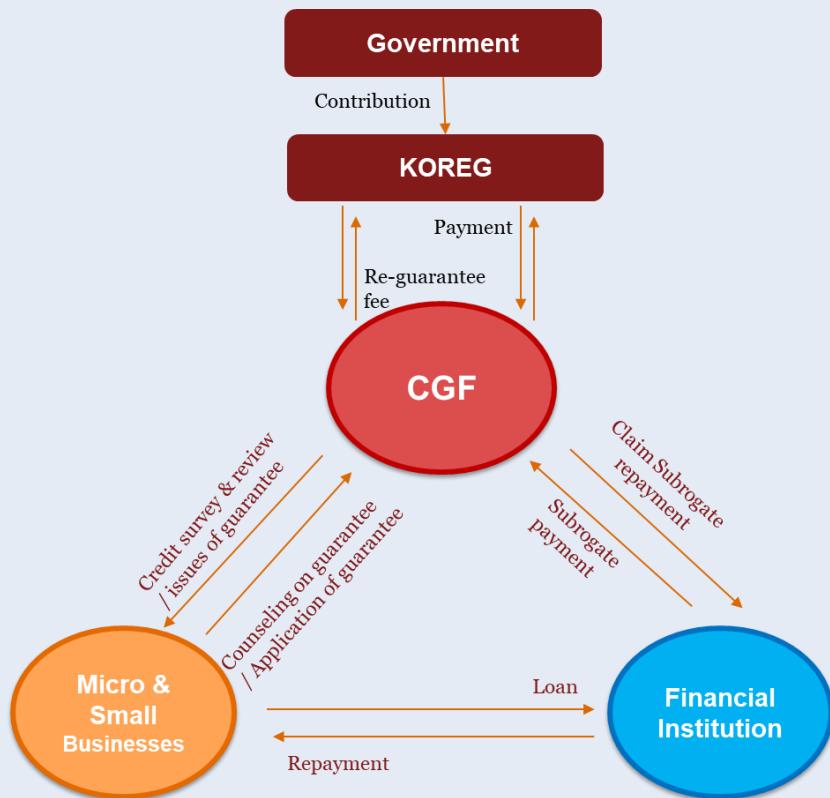


Sumber: Credit Guarantee Corporation Report 2023

Boks 2: Penjaminan Kredit di Korea

Di Korea Selatan, sistem penjaminan kredit bagi usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) dikelola melalui berbagai lembaga yang didirikan oleh pemerintah untuk mendukung pembiayaan bisnis kecil. Sistem ini mencakup *Korea Credit Guarantee Fund* (KODIT), *Korea Technology Finance Corporation* (KOTEC/KIBO), dan *Regional Credit Guarantee Foundation* (CGF). Setiap lembaga memiliki fokus penjaminan yang berbeda: KODIT bertanggung jawab untuk menjamin semua jenis UMKM, KOTEC/KIBO berfokus pada penjaminan kredit yang berkaitan dengan teknologi informasi untuk UMKM, sedangkan CGF berperan dalam menjamin kredit bagi usaha mikro dan kecil di tingkat regional. Untuk memperkuat efektivitas CGF, pemerintah membentuk *Korea Federation of Credit Guarantee Foundation* (KOREG) yang berfungsi untuk memberikan dukungan dan melakukan penjaminan ulang (*re-guarantee*) bagi kredit yang dijamin oleh CGF. KOREG juga memberikan panduan dan supervisi, memastikan CGF dapat melaksanakan survei kredit, menerbitkan jaminan, serta mengelola pembayaran subrogasi jika terjadi gagal bayar dari peminjam. Melalui dukungan ini, lembaga keuangan di Korea Selatan memiliki insentif lebih besar untuk memberikan pinjaman kepada UMKM karena risiko kredit yang lebih terkendali, sehingga sistem ini memainkan peran penting dalam memperluas akses pembiayaan bagi bisnis kecil dan mendukung pertumbuhan ekonomi nasional.

Exhibit 12. Skema Penjaminan Kredit di Korea Selatan



Sumber: Credit Guarantee Corporation Report 2023

Kondisi Industri Penjaminan di Indonesia

Berdasarkan data statistik dari OJK per Desember 2023, terdapat 22 perusahaan penjaminan dalam *landscape* industri penjaminan di Indonesia. Dari sisi kepemilikan, 22 perusahaan ini mencakup 3 perusahaan berstatus BUMN/anak usaha BUMN, 1 perusahaan penjaminan swasta, dan 18 perusahaan Jamkrida yang sebagian besar beroperasi di provinsi tertentu sesuai lingkup wilayah masing-masing. Secara keseluruhan, kinerja industri penjaminan menunjukkan hasil yang cukup baik. Meski sempat mengalami perlambatan kinerja yang dicurigai sebagai dampak dari pandemi Covid-19, *outstanding* penjaminan kembali mengalami peningkatan setelahnya dan mencatatkan pertumbuhan dengan CAGR sebesar 12,3% sepanjang tahun 2018-2023 (Exhibit 13). Hal ini dibarengi dengan kinerja positif dari pendapatan Imbalan Jasa Penjaminan (IJP) yang selalu mengalami peningkatan dalam periode yang dengan CAGR sebesar 38,2%. Namun, industri penjaminan perlu waspada atas indikasi kenaikan potensi risiko dengan adanya tren peningkatan yang sama pada beban klaim dengan CAGR sebesar 37% (Exhibit 14).

Exhibit 13. Total *Outstanding* Penjaminan, 2018 – 2023 (dalam miliar rupiah)

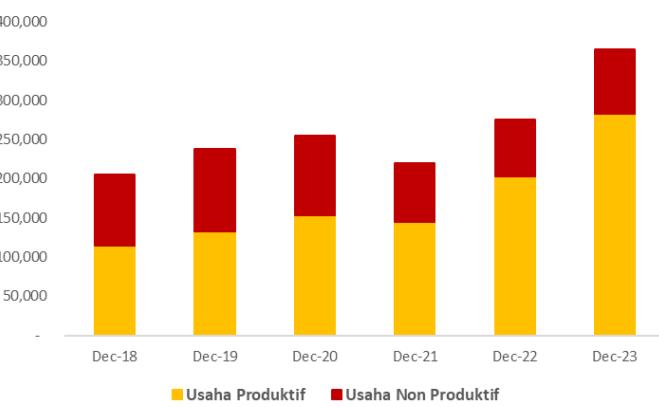
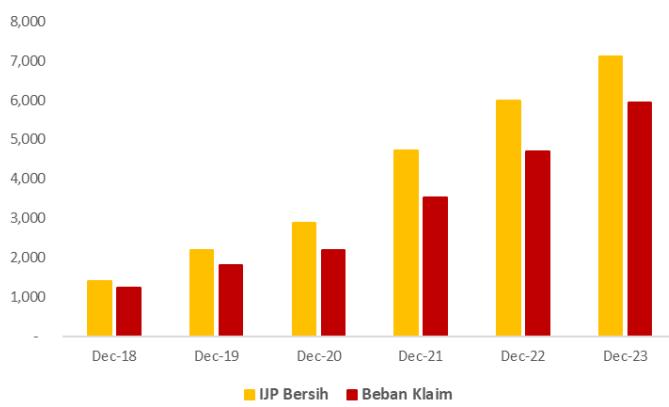


Exhibit 14. Pendapatan Imbal Jasa Penjaminan dan Beban Klaim, 2018 – 2023 (dalam miliar rupiah)

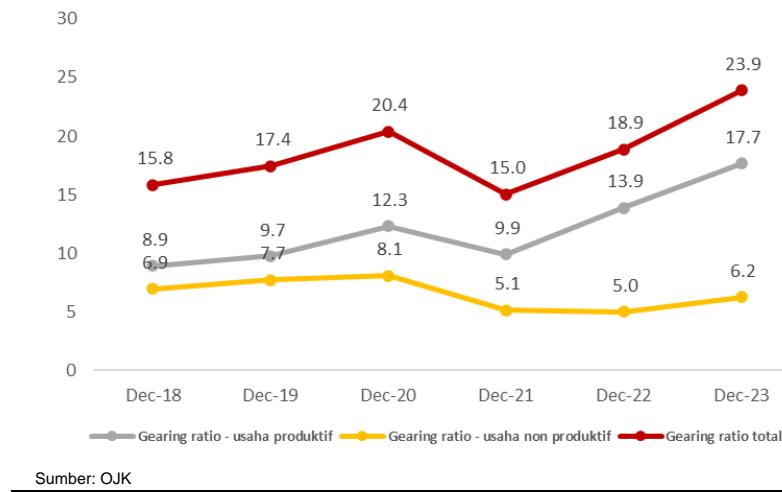


Sumber: OJK

Sumber: OJK

Dari sisi kapasitas penjaminan, yang diukur melalui *gearing ratio*, industri penjaminan secara rata-rata mampu menunjukkan kinerja yang stabil dan terkendali. Per akhir Desember dalam beberapa tahun terakhir, angka *gearing ratio* mampu dipertahankan di bawah batas maksimal sesuai ketentuan OJK, yaitu 20 kali untuk penjaminan usaha produktif dan 40 kali untuk penjaminan secara keseluruhan (Exhibit 15). Pencapaian ini mencerminkan pengelolaan risiko yang sehat dalam industri penjaminan, sejalan dengan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan OJK (POJK) Nomor 2/POJK.05/2017. Dalam regulasi tersebut, *gearing ratio* merupakan salah satu indikator kesehatan keuangan lembaga penjamin sehingga hal ini mencerminkan hal positif dari kondisi industri penjaminan.

Exhibit 15. Gearing Ratio Industri Penjaminan, 2018 – 2023



Selanjutnya, akan dilihat kondisi permodalan dari *market player* industri penjaminan dikarenakan salah satu program prioritas pada *roadmap* OJK adalah penguatan kapasitas perusahaan melalui penguatan permodalan. Jamkrindo, sebagai lembaga penjamin tertua dan salah satu *market leader* telah menunjukkan kinerja permodalan yang solid. Ekuitas Jamkrindo saat ini jauh melampaui persyaratan minimum ekuitas sebesar Rp100 miliar untuk lingkup wilayah nasional, sebagaimana diatur pada POJK Nomor 1/POJK.05/2017 (Exhibit 16). Sementara itu, kendala permodalan masih dialami oleh beberapa Jamkrida terutama yang berada di luar Jawa. Bahkan, beberapa Jamkrida nilai ekuitasnya berada dibawah persyaratan minimum ekuitas untuk lingkup wilayah provinsi, yakni Rp50 miliar (Exhibit 17). Merujuk pada Peta Jalan Pengembangan dan Penguatan Industri Penjaminan Indonesia 2024-2028, kesulitan ini sebagian besar disebabkan oleh lemahnya komitmen pemerintah daerah dalam memberikan penyertaan modal kepada Jamkrida. Rendahnya dukungan ini mencerminkan kurangnya prioritas terhadap pengembangan sektor UMKM di tingkat daerah, yang seharusnya menjadi salah satu fokus utama Jamkrida.

Exhibit 16. Ekuitas Jamkrindo, 2021 – 2023 (dalam miliar rupiah)

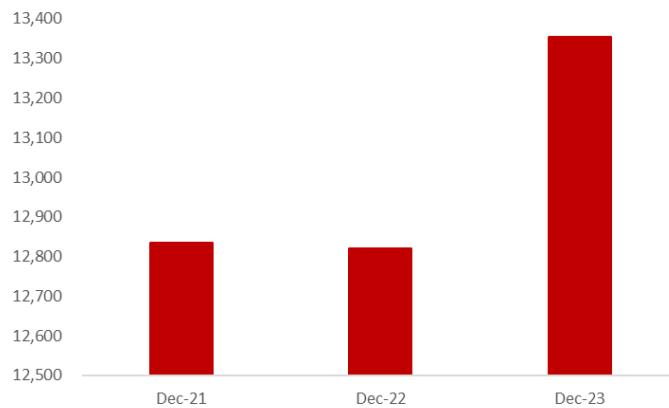
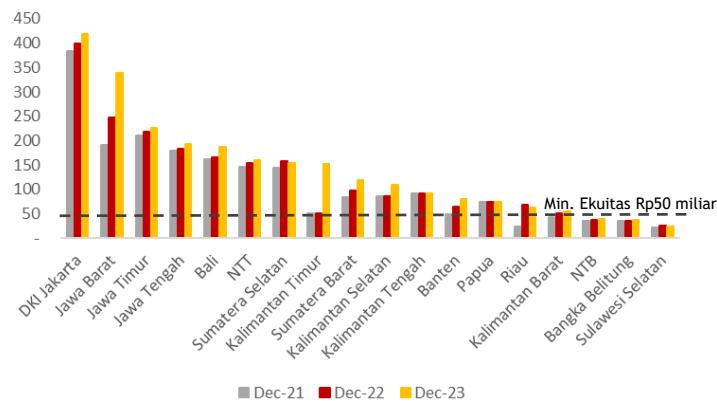
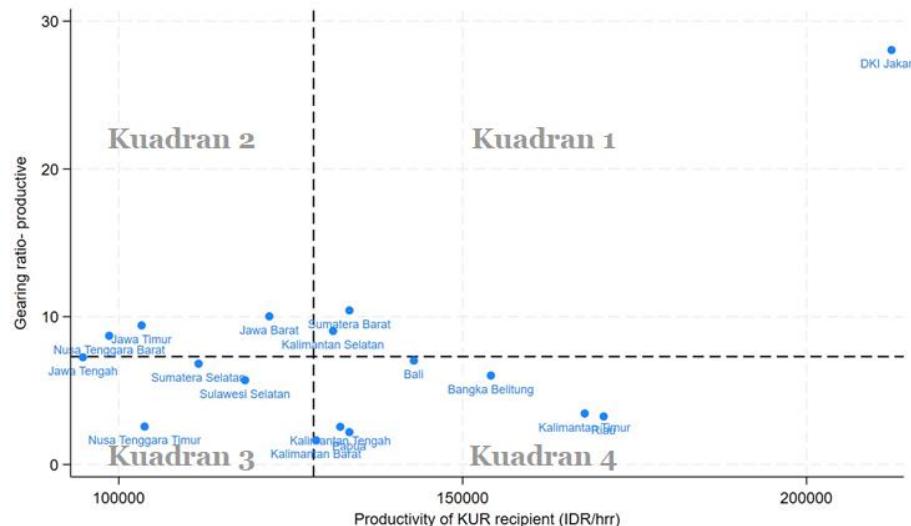


Exhibit 17. Ekuitas Jamkrida, 2021 – 2023 (dalam miliar rupiah)



Keterbatasan permodalan tersebut membuat Jamkrida kurang maksimal dalam mendukung penyaluran kredit UMKM salah satunya adalah Kredit Usaha Rakyat (KUR) di daerah masing-masing. Lebih lanjut terkait analisis tersebut dijelaskan dengan menggunakan diagram kuadran yang ditunjukkan pada Exhibit 18.

Exhibit 18. *Gearing Ratio* Usaha Produktif Jamkrida dan Produktivitas Penerima KUR 2023



Sumber: OJK, Data Susenas, IFGP Research Analysis

Pada grafik di atas terbagi dalam empat kuadran berdasarkan dua variabel utama yaitu *gearing ratio* produktif Jamkrida pada sumbu Y dan produktivitas penerima KUR pada sumbu X. Analisis ini memberikan gambaran mengenai kinerja dan tantangan yang dihadapi oleh setiap provinsi terkait efektivitas penyaluran KUR dan kapasitas penjaminan Jamkrida.

- Kuadran 1 menunjukkan provinsi dengan *gearing ratio* dan produktivitas penerima KUR yang sama-sama tinggi. Kondisi ini ideal karena kapasitas penjaminan Jamkrida dapat didorong secara optimal untuk mendukung penyaluran kredit kepada UMKM yang produktif.
- Kuadran 2 menunjukkan provinsi dengan *gearing ratio* tinggi tetapi produktivitas penerima KUR yang rendah yang memberikan indikasi adanya penggunaan dana KUR yang kurang efisien karena tidak mendorong terjadinya produktivitas UMKM.
- Kuadran 3 menunjukkan provinsi dengan *gearing ratio* dan produktivitas yang sama-sama rendah. Situasi ini menunjukkan bahwa Jamkrida belum memiliki kapasitas optimal untuk melakukan penjaminan dan penyaluran KUR belum efektif dalam meningkatkan produktivitas.
- Kuadran 4 menunjukkan provinsi dengan produktivitas penerima KUR yang tinggi, tetapi *gearing ratio* Jamkrida yang rendah. Kondisi ini menggambarkan adanya potensi besar dari UMKM meskipun terdapat keterbatasan kapasitas Jamkrida dalam melakukan penjaminan.

Berdasarkan hasil analisis di atas, didapatkan bahwa mayoritas Jamkrida masih belum memiliki kapasitas yang optimal dalam memberikan penjaminan kredit, hal tersebut ditunjukan pada jumlah Jamkrida yang masih berada pada kuadran 3 dan 4 yaitu sekitar 59% dari total jamkrida. Untuk mengatasi masalah permodalan ini, Jamkrida didorong untuk mengubah bentuk badan hukumnya menjadi Perseroan Daerah (Perseroda). Transformasi ini memungkinkan Jamkrida untuk mendapatkan *opportunity* mengakses sumber modal tambahan dari sektor swasta melalui penerbitan saham atau obligasi guna memperkuat permodalannya. Sementara itu, kuadran 2 memerlukan evaluasi dalam penyaluran KUR atau intervensi berupa pemberian pelatihan untuk meningkatkan produktivitas UMKM.

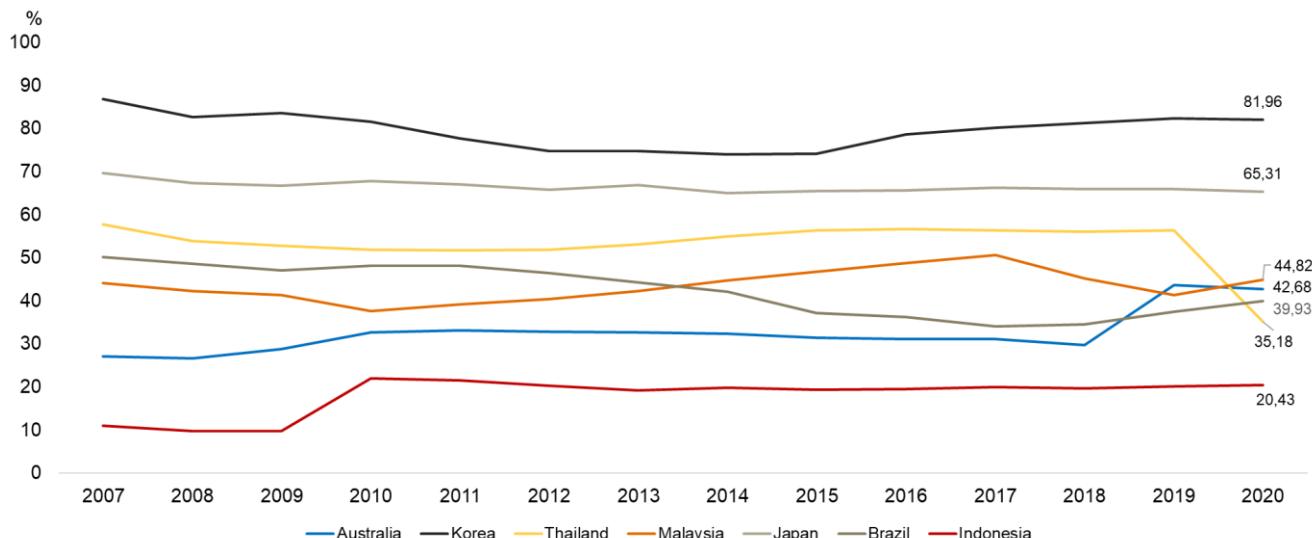
Potensi Bisnis Penjaminan di Indonesia

Porsi Kredit UMKM terhadap Total Kredit Perbankan Indonesia relatif rendah

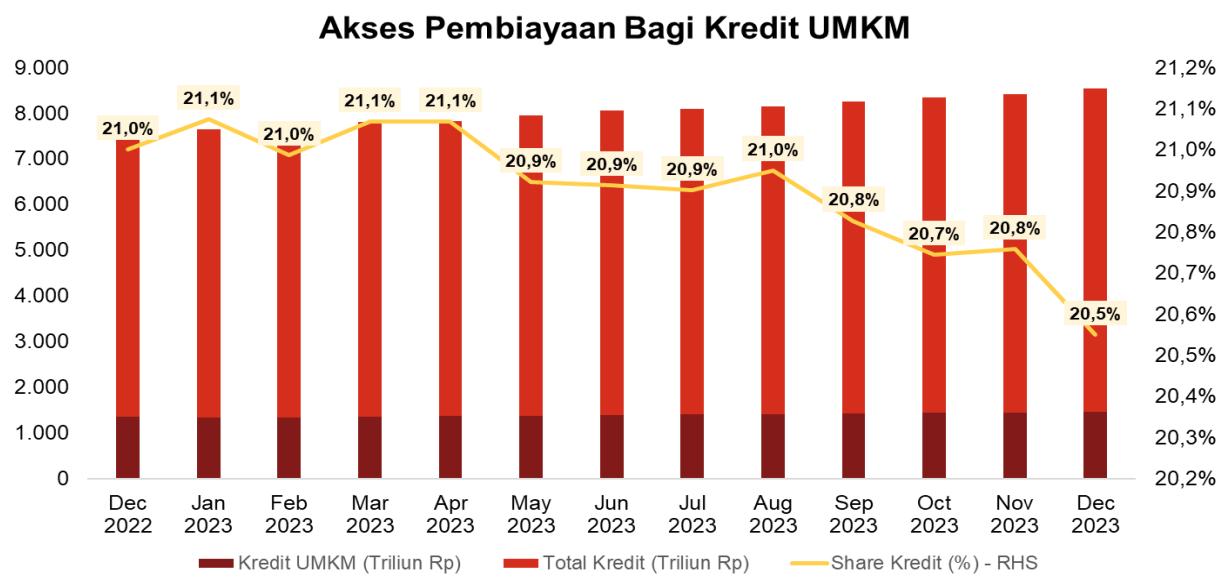
Sektor usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) telah menjadi tulang punggung perekonomian Indonesia, dengan jumlah UMKM yang diperkirakan melebihi 65 juta pada tahun 2024, dengan kontribusi UMKM terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) mencapai 61,1%. Namun, meskipun kontribusinya signifikan, sektor ini masih menghadapi kendala besar dalam mengakses pasar ekspor, salah satunya karena terbatasnya akses terhadap pembiayaan.

Di banyak negara, porsi pembiayaan untuk UMKM dalam kredit perbankan relatif lebih tinggi. Sebaliknya, di Indonesia, porsi pembiayaan UMKM hanya sekitar 20%, jauh di bawah target pemerintah sebesar 30%. Kekurangan pembiayaan ini berdampak signifikan pada keterbatasan ekspansi UMKM serta menghambat peningkatan daya saingnya, baik di pasar domestik maupun global (Exhibit 19). Pada tahun 2023, total penyaluran kredit dari perbankan kepada pihak ketiga non-bank tercatat sebesar Rp7.090,2 triliun. Dari jumlah tersebut, kredit yang disalurkan kepada UMKM mencapai Rp1.457 triliun, atau masih sekitar 20,55% dari total penyaluran kredit (Exhibit 20).

Merespons hal ini, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) telah meluncurkan peta jalan terkait pengembangan dan penguatan perusahaan pembiayaan tahun 2024-2028, dengan salah satu program kerja terkait penguatan sinergi dengan UMKM untuk memperluas akses pembiayaan bagi segmen *unbanked/underserved* ke berbagai wilayah dan kelompok UMKM yang selama ini belum terjangkau oleh perbankan tradisional⁶.

Exhibit 19. Share of SME outstanding loans (% of total outstanding business loans)

Sumber: OECD: An OECD Scoreboard, IFGP Research

Exhibit 20. Akses Pembiayaan Bagi Kredit UMKM

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, total kredit berdasarkan penerimaan Dana Pihak Ketiga (DPK), Roadmap OJK

Kondisi *Demand* dan *Supply* Industri Penjaminan Indonesia

Potensi industri penjaminan di Indonesia dapat dilihat dari sisi permintaan dan penawaran yang terus berkembang. Dari sisi permintaan, kebutuhan penjaminan kredit semakin meningkat, terutama dari segmen UMKM yang mendominasi perekonomian Indonesia. Namun demikian, sering terkendala akses ke pembiayaan formal akibat

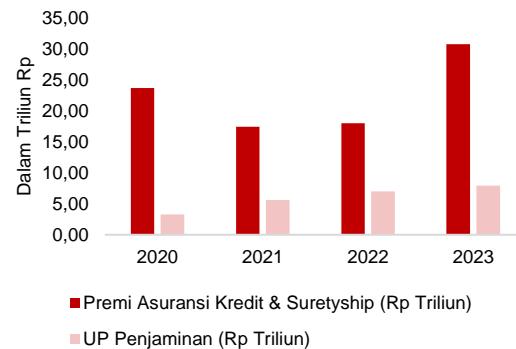
kurangnya agunan dan risiko gagal bayar. Selain itu, program pemerintah seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan inisiatif pemulihan ekonomi pasca-pandemi mendorong tingginya permintaan terhadap penjaminan kredit untuk memperluas akses keuangan bagi pelaku usaha. Pada Exhibit 21 ditunjukkan bahwa *outstanding* kredit yang disalurkan kepada UMKM menunjukkan tren peningkatan dari Rp1.208 triliun pada tahun 2020 menjadi Rp1.457 triliun pada tahun 2023. Namun demikian, porsi kredit UMKM yang dijamin relatif kecil, hanya mencapai Rp423 triliun pada 2023.

Dari sisi penawaran, terdapat kondisi adanya kesenjangan *market size* antara asuransi kredit dengan perusahaan penjaminan yang signifikan. Pada Exhibit 22 ditunjukkan bahwa total penjaminan kredit pada tahun 2023 mencapai Rp38,88 triliun, di mana sekitar 80% dari total kredit yang dijamin atau senilai Rp30,76 triliun dilakukan oleh perusahaan asuransi berdasarkan premi yang diterima. Sementara itu, nilai IJP untuk penjaminan kredit hanya mencakup Rp7,92 triliun. Kesenjangan tersebut dapat menjadi potensi untuk pengembangan industri penjaminan kredit seiring dengan dukungan regulator dalam mengembalikan pasar penjaminan kredit kembali ke perusahaan penjaminan (pemurnian usaha penjaminan). Terdapat ruang yang signifikan untuk meningkatkan penjaminan kredit dalam mendukung pembiayaan UMKM. Semakin banyak lembaga penjaminan kredit, baik nasional seperti Perum Jamkrindo dan Askindo maupun lembaga daerah seperti Jamkrida, yang menawarkan produk penjaminan lebih inovatif.

Exhibit 21. Outstanding kredit UMKM Indonesia



Exhibit 22. Supply penjaminan kredit dengan proxy IJP dan Premi



Sumber: Otoritas Jasa Keuangan.

Dengan dukungan regulasi yang mendorong penguatan sektor ini dan integrasi digital untuk efisiensi layanan, potensi pertumbuhan industri penjaminan kredit di Indonesia semakin terbuka lebar. Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa permintaan kredit UMKM yang terus tumbuh perlu dibersamai dengan perluasan kapasitas penjaminan kredit diperluas untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan yang semakin meningkat.

Potensi dari Perkembangan Ekonomi Digital Indonesia

Potensi pengembangan industri penjaminan kredit melalui ekonomi digital di Indonesia sangat signifikan, mengingat pesatnya pertumbuhan ekonomi digital yang diproyeksikan meningkat. Ekonomi digital Indonesia menunjukkan pertumbuhan yang luar biasa

sebesar 414% dalam periode 2017 hingga 2021. Selain itu, diperkirakan akan tumbuh sekitar 62% dari 2021 hingga 2025 (Exhibit 23). Dalam waktu kurang dari 10 tahun, ekonomi digital Indonesia diproyeksikan meningkat delapan kali lipat. Ekonomi digital Indonesia saat ini masih sangat didominasi oleh industri *e-commerce* dan *fintech*, dan tren ini diperkirakan akan berlanjut dalam beberapa tahun mendatang (Exhibit 24). Disamping itu, nilai transaksi *e-commerce* di Indonesia meningkat hampir sepuluh kali lipat, dari Rp42 triliun pada 2017 menjadi Rp401 triliun pada 2022, dan diproyeksikan mencapai Rp536 triliun pada tahun yang sama (Bank Indonesia, 2021).

Exhibit 23. Indonesia's Digital Economy and Economic Performance Outlook

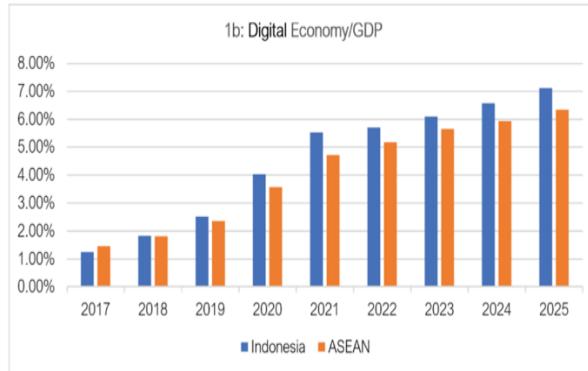
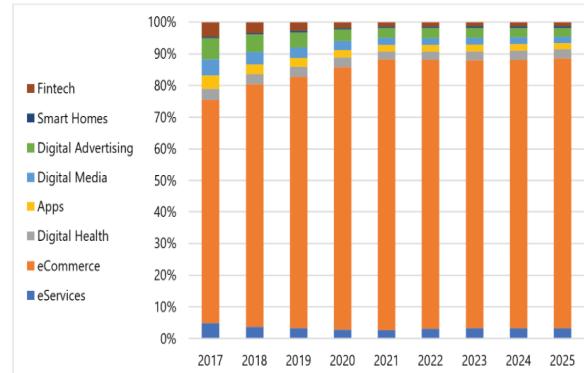


Exhibit 24. Indonesia's Digital Business Ecosystem and Outlook



Sumber: Otoritas Jasa Keuangan.

Dengan dominasi sektor *e-commerce* dan *fintech*, ekosistem ekonomi digital menciptakan kebutuhan besar terhadap akses pembiayaan bagi pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang menjadi aktor utama dalam rantai pasok digital. Industri penjaminan kredit dapat berperan strategis dalam menjembatani kebutuhan ini dengan menyediakan penjaminan bagi UMKM yang sulit mendapatkan pembiayaan formal akibat keterbatasan agunan. Pemanfaatan ekonomi digital membuka peluang diversifikasi produk penjaminan, seperti untuk pembiayaan berbasis teknologi (*tech financing*) atau asuransi transaksi digital. Dengan dukungan regulasi yang mendorong literasi keuangan dan transformasi digital, industri penjaminan kredit dapat menjadi motor penggerak inklusi keuangan sekaligus akselerator pertumbuhan ekonomi digital di Indonesia.

Dampak Peta Jalan terhadap Bisnis Penjaminan di Indonesia

Dari Peta Jalan Industri Penjaminan 2024-2028, kami melihat beberapa program yang dapat memberikan dampak cukup signifikan pada bisnis penjaminan di Indonesia dalam jangka pendek-menengah, diantaranya:

1. Pemurnian usaha penjaminan

Saat ini, masih terjadi tumpang tindih peran industri penjaminan dan industri asuransi dengan adanya perusahaan asuransi umum yang menekuni bisnis penjaminan. Kondisi

ini menciptakan persaingan eksternal yang tidak ideal antara perusahaan penjaminan dan perusahaan asuransi umum. Persaingan ini juga akan mengaburkan fungsi dari masing-masing industri dan menimbulkan ketidak seimbangan di pasar. Padahal, karakteristik bisnis keduanya secara fundamental berbeda. Untuk itu, salah satu program prioritas OJK adalah mengembalikan kemurnian industri penjaminan dan industri asuransi sesuai karakteristik masing-masing. Dalam kata lain, bisnis penjaminan hanya dapat diselenggarakan oleh perusahaan penjaminan. Sehingga perusahaan non penjaminan seperti perusahaan asuransi umum yang masih ingin menyelenggarakan usaha penjaminan diberikan 3 opsi tindakan berikut:

- i. Membuat Unit Usaha Penjaminan, yakni memisahkan fungsi penjaminan dalam unit khusus yang terpisah dari bisnis inti asuransi.
- ii. Mendirikan anak usaha penjaminan, yakni membuat entitas baru yang secara legal dan operasional berdiri sebagai perusahaan penjaminan.
- iii. Mengalihkan portofolio penjaminan, yakni melakukan transfer portofolio kepada perusahaan penjaminan yang sudah ada.

Ketiga opsi dari perusahaan asuransi umum atas keberlanjutan penyelenggaraan usaha penjaminannya memiliki dampak langsung pada struktur pasar dan berpotensi merubah *landscape* industri penjaminan. Misalnya, dengan perusahaan asuransi umum mendirikan anak usaha baru, akan meningkatkan jumlah pemain di industri penjaminan, yang secara langsung akan memperluas peta persaingan dan dinamika pasar. Di sisi lain, pengalihan portofolio penjaminan kepada perusahaan penjaminan yang ada dapat memperkuat dominasi pemain besar seperti Jamkrindo.

2. Penguatan Permodalan dan *Gearing Ratio*

Seperti yang sudah dibahas pada bagian sebelumnya, saat ini permodalan masih menjadi tantangan bagi lembaga penjaminan di Indonesia terutama pada lembaga penjaminan daerah seperti Jamkrida. Padahal, permodalan adalah aspek krusial dalam mendukung operasional perusahaan penjaminan. Modal yang memadai diperlukan agar dapat memenuhi kewajiban kepada penerima jaminan serta berfungsi sebagai alat untuk membangun kepercayaan pasar. Hal ini sangat penting karena dapat memengaruhi *risk appetite* kreditur untuk memperluas penyaluran kredit, terutama kepada segmen UMKM yang sering dianggap berisiko tinggi. Dengan permodalan yang terbatas, banyak potensi penjaminan yang belum dapat direalisasikan, sehingga akses pembiayaan bagi UMKM menjadi terhambat.

Dengan mempertimbangkan postur kredit nasional yang masih akan didominasi oleh kebutuhan kredit UMKM yang terus meningkat maka dibutuhkan penguatan kapasitas lembaga penjaminan melalui peningkatan permodalan dari ketentuan yang ada saat ini. Ketentuan ekuitas minimum saat ini untuk lembaga penjaminan adalah sebagai berikut: (i) lingkup wilayah operasional kabupaten/kota minimum sebesar Rp25 miliar; (ii) lingkup wilayah operasional provinsi minimum sebesar Rp50 miliar; dan (iii) lingkup wilayah

operasional nasional sebesar Rp100 miliar. Modal yang lebih besar akan memberikan ruang bagi lembaga penjaminan untuk menyerap risiko yang lebih tinggi, meningkatkan kapasitas penjaminan, serta memperluas cakupan layanan. Optimalisasi kapasitas lembaga penjaminan juga dapat dilakukan dengan melakukan penyesuaian ketentuan maksimum *gearing ratio*. Saat ini, maksimum *gearing ratio* bagi penjaminan usaha produktif adalah 20 kali, sementara total *gearing ratio* dibatasi hingga 40 kali. Meskipun pembatasan ini dirancang untuk menjaga kesehatan keuangan lembaga penjaminan, ketentuan tersebut juga membatasi ruang ekspansi penjaminan kredit UMKM. Dengan karakteristik kredit UMKM yang umumnya bersifat usaha produktif, penyesuaian *gearing ratio* menjadi langkah yang penting untuk membuka ruang ekspansi lebih luas tanpa mengabaikan prinsip kehati-hatian. Penyesuaian ini memungkinkan lembaga penjaminan untuk mendukung penyaluran kredit yang lebih besar, sekaligus menjaga likuiditas dan pengelolaan risiko dengan baik.

Kombinasi penguatan permodalan dan penyesuaian *gearing ratio* diharapkan dapat membuat lembaga penjaminan menjalankan mandat yang diamanatkan pada UU Penjaminan yakni membantu UMKM yang sering menghadapi kendala akses keuangan. Langkah ini tidak hanya akan meningkatkan inklusi keuangan tetapi juga memberikan kontribusi langsung pada pertumbuhan ekonomi nasional.

3. Implementasi 3-layer Penjaminan

Skema 3-layer penjaminan menempatkan Jamkrida pada lapisan pertama, Jamkrindo sebagai lapisan kedua, dan lembaga penjaminan ulang sebagai lapisan ketiga. Skema ini diharapkan dapat menciptakan pemerataan pelayanan lembaga penjamin di seluruh Indonesia sekaligus memperkuat peran Jamkrida sebagai lembaga penjaminan berbasis wilayah. Saat ini, tidak terdapat skema khusus yang secara formal mengatur hierarki dalam industri penjaminan nasional. Jamkrindo masih menjadi lembaga penjamin utama dengan cakupan nasional, mengingat Jamkrida yang ada di tingkat provinsi masih memiliki keterbatasan baik dari sisi jumlah maupun kapasitas. Berdasarkan data OJK, Jamkrida baru mencakup 18 provinsi dari total 38 provinsi di Indonesia. Ketimpangan ini mengakibatkan ketergantungan yang tinggi pada Jamkrindo untuk memenuhi kebutuhan penjaminan di banyak wilayah. Oleh karena itu, diperlukan sejumlah langkah strategis untuk mendorong implementasi 3-layer penjaminan. Koordinasi antara regulator dengan pemerintah daerah menjadi kunci utama. Hal ini diperlukan untuk dapat mendorong pemerintah daerah untuk mendirikan Jamkrida pada provinsi-provinsi yang belum memiliki lembaga ini. Pendirian Jamkrida baru ini tentu akan meningkatkan jumlah pemain di industri penjaminan. Koordinasi juga diperlukan terkait perubahan badan hukum Jamkrida menjadi Perseroan Daerah (Perseroda) sebagai salah satu upaya penguatan permodalan Jamkrida untuk memastikan Jamkrida dapat menjalankan fungsi penjaminan secara efektif.

Dampak lain dari implementasi skema ini adalah perubahan signifikan dalam mekanisme dan struktur pasar penjaminan. Dengan Jamkrida sebagai lapisan pertama,

struktur ini memberikan fokus yang lebih besar pada penjaminan berbasis wilayah, yang diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan respon terhadap kebutuhan daerah. Implikasinya, peningkatan volume penjaminan di daerah berperan pada peningkatan pendapatan Jamkrida. Sebaliknya, Jamkrindo yang sebelumnya dominan, akan memainkan peran pendukung sebagai lapisan kedua. Perubahan ini berpotensi menurunkan pendapatan Jamkrindo karena sebagian penjaminan akan ditanggung oleh Jamkrida. Sementara lembaga penjaminan ulang di lapisan ketiga akan memberikan stabilitas dengan menanggung ulang risiko dari Jamkrida dan Jamkrindo. Transformasi ini menciptakan mekanisme yang lebih terdesentralisasi yang diharapkan dapat memperkuat ekosistem industri penjaminan secara keseluruhan.

4. Pembentukan lembaga penjaminan ulang

Penjaminan ulang adalah mekanisme penting dalam manajemen risiko perusahaan penjaminan. Fungsinya adalah untuk memindahkan sebagian risiko dari perusahaan penjaminan kepada pihak lain dalam rangka membatasi potensi kerugian dan memperkuat stabilitas kondisi keuangan perusahaan penjaminan. Dalam ekosistem industri penjaminan di Indonesia saat ini, belum terdapat lembaga penjaminan ulang. Padahal, menurut amanat UU Penjaminan, mitigasi risiko berupa penjaminan ulang adalah hal yang wajib dilakukan oleh perusahaan penjaminan. Absennya lembaga penjaminan ulang tersebut membuat perannya diambil alih oleh perusahaan reasuransi. Idealnya, ekosistem industri penjaminan membutuhkan peran penting dari lembaga penjaminan ulang seperti apa yang ada di Jepang dan Korea (Box 1 dan 2). Peran penjaminan ulang di Jepang dilakukan oleh Japan Finance Corporation (JFC) sedangkan di Korea dilakukan oleh KOREG dimana keduanya dimiliki oleh pemerintah. Oleh karenanya, akan ada 2 opsi pendirian lembaga penjaminan ulang yang didorong oleh OJK. Kedua opsi tersebut adalah lembaga penjaminan ulang yang dibentuk oleh pemerintah atau lembaga penjaminan ulang yang berbasis *pooling* dari perusahaan penjaminan yang ada. Kedua opsi tersebut perlu dianalisis kelebihan dan kekurangannya terutama terkait dengan aspek kepercayaan pasar dan sumber daya keuangan ataupun akses permodalan. Sebagai contoh, lembaga penjaminan ulang milik pemerintah cenderung mendapatkan kepercayaan pasar dan nasabah lebih tinggi namun bisa terhambat oleh birokrasi.

Kebutuhan permodalan lembaga penjaminan ulang menjadi faktor penting yang perlu dipertimbangkan. Kami mencoba melakukan estimasi perhitungan kebutuhan permodalan yang dibutuhkan untuk membentuk lembaga penjaminan ulang dengan kondisi industri penjaminan saat ini. Dengan asumsi retensi yang ditanggung oleh lembaga penjaminan ulang adalah 30% (lembaga penjaminan ulang tidak menanggung seluruh risiko lembaga penjaminan) dan asumsi *gearing ratio* lembaga penjaminan ulang adalah 20x, maka estimasi permodalan yang dibutuhkan adalah Rp6,3 triliun (Exhibit 25). Perlu diingat bahwa *outstanding* penjaminan belum mempertimbangkan *share* bisnis penjaminan saat ini masih dikelola oleh perusahaan asuransi umum.

Mempertimbangkan program pemurnian industri penjaminan yang membuat penyelenggaraan bisnis penjaminan berada sepenuhnya dalam industri penjaminan, kemungkinan kebutuhan modal akan lebih besar lagi.

Exhibit 25. Perhitungan Estimasi Kebutuhan Modal Lembaga Penjaminan Ulang (dalam miliar rupiah)

<i>Outstanding Perusahaan Penjaminan as of Dec-23 (a)</i>	<i>Asumsi Retensi Penjamin Ulang (b)</i>	<i>Asumsi Gearing Ratio Penjamin Ulang (c)</i>	<i>Estimasi Modal Penjamin Ulang (d) = (a) x (b) / (c)</i>
422,914	30%	20x	6,344

Sumber: OJK, Analisis IFG Progress

Penutup

In summary, industri penjaminan berperan penting sebagai lembaga yang memberikan jaminan kredit untuk mengurangi risiko yang ditanggung oleh lembaga pembiayaan, sehingga memudahkan UMKM mendapatkan akses pembiayaan. Namun, di Indonesia, perkembangan industri penjaminan relatif cukup terbatas. Dengan memperhatikan kondisi tersebut, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai regulator industri jasa keuangan menyusun peta jalan (*roadmap*) pengembangan industri penjaminan sebagai upaya dalam mengembangkan industri penjaminan di Indonesia.

Dalam hal ekosistem UMKM, definisi dan *threshold* yang digunakan dalam pengklasifikasian industri UMKM di Indonesia relatif lebih rendah yang berdampak pada pembentukan ekosistem UMKM baik dari *landscape*, jumlah unit usaha yang terbentu, hingga sektor usaha yang mendominasi. Selain itu, akses pembiayaan UMKM yang masih terbatas dan belum terjangkaunya *cost of financing* dari kredit yang diberikan turut berdampak pada daya saing industri penjaminan kredit Indonesia. Ditengah kondisi tersebut, industri penjaminan Indonesia sebetulnya memiliki potensi yang dapat dikembangkan diantaranya melalui masih luasnya ruang bertumbuh dari kredit UMKM yang dapat terus dikembangkan, kebutuhan penjaminan kredit yang semakin meningkat, potensi pertumbuhan *supply* dari program pemurnian usaha penjaminan, hingga memanfaatkan momentum ekonomi digital yang tumbuh masif.

Mempertimbangkan potensi tersebut, sejumlah program prioritas pengembangan industri penjaminan disusun dalam *roadmap* diantaranya permurnian usaha penjaminan, penguatan kapasitas perusahaan, skema tiga layer penjaminan, pembentukan penjamin ulang, hingga pemberahan imbal jasa penjaminan. Lebih lanjut, *roadmap* industri penjaminan Indonesia memberikan dampak dan perubahan bagi industri diantaranya perubahan *landscape* industri, kapasitas industri yang meningkat dalam menyerap risiko yang turut berdampak pada ekspansi kredit UMKM yang lebih luas, serta terciptanya pemerataan layanan penjaminan sehingga menciptakan stabilitas industri penjaminan dalam jangka panjang.

PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (Persero)

Gedung Graha CIMB Niaga, 18th Floor

Jl. Jendral Sudirman Kav. 58

RT.5/RW.3, Senayan, Kebayoran Baru

Kota Jakarta Selatan, DKI Jakarta 12190



(+62) 021 2505080



Indonesia Financial Group



PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia – Persero



@indonesiafinancialgroup



@ifg_id

Indonesia Financial Group (IFG)

Indonesia Financial Group (IFG) adalah BUMN Holding Perasuransian dan Penjaminan yang beranggotakan PT Asuransi Kerugian Jasa Raharja, PT Jaminan Kredit Indonesia (Jamkrindo), PT Asuransi Kredit Indonesia (Askrindo), PT Jasa Asuransi Indonesia (Jasindo), PT Bahana Sekuritas, PT Bahana TCW Investment Management, PT Bahana Artha Ventura, PT Bahana Kapital Investa, PT Graha Niaga Tata Utama, dan PT Asuransi Jiwa IFG. IFG merupakan holding yang dibentuk untuk berperan dalam pembangunan nasional melalui pengembangan industri keuangan lengkap dan inovatif melalui layanan investasi, perasuransian dan penjaminan. IFG berkomitmen menghadirkan perubahan di bidang keuangan khususnya asuransi, investasi, dan penjaminan yang akuntabel, prudent, dan transparan dengan tata kelola perusahaan yang baik dan penuh integritas. Semangat kolaboratif dengan tata kelola perusahaan yang transparan menjadi landasan IFG dalam bergerak untuk menjadi penyedia jasa asuransi, penjaminan, investasi yang terdepan, terpercaya, dan terintegrasi. IFG adalah masa depan industri keuangan di Indonesia. Saatnya maju bersama IFG sebagai motor penggerak ekosistem yang inklusif dan berkelanjutan.

Indonesia Financial Group (IFG) Progress

The Indonesia Financial Group (IFG) Progress adalah sebuah *Think Tank* terkemuka yang didirikan oleh Indonesia Financial Group sebagai sumber penghasil pemikiran-pemikiran progresif untuk pemangku kebijakan, akademisi, maupun pelaku industri dalam memajukan industri jasa keuangan