

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia sebagai negara yang berada pada tahap pembangunan terus berupaya memperkuat fondasi perekonomiannya melalui pengembangan sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Pemerintah telah membentuk berbagai kebijakan untuk mendorong pertumbuhan serta peningkatan kapasitas UMKM agar mampu berdaya saing. Pelaku UMKM merupakan kelompok pelaku ekonomi terbesar di Indonesia memiliki ketahanan kuat dalam menghadapi gejolak ekonomi¹. Hal ini tampak ketika krisis ekonomi melanda Indonesia, di mana UMKM tetap mampu bertahan dan bahkan berperan penting dalam membantu pemulihan kondisi perekonomian nasional. Oleh karena itu, penguatan sektor UMKM menjadi salah satu prioritas utama dalam kebijakan pembangunan ekonomi nasional.

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) merupakan sektor strategis dalam struktur perekonomian Indonesia. ASEAN Investment Report Tahun 2022 menyebutkan bahwa Indonesia sebagai salah satu negara di Asia Tenggara dengan jumlah UMKM tertinggi (Gambar 1.1)². Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) di Indonesia memiliki cakupan yang strategis dalam perekonomian nasional. UMKM telah berkontribusi terhadap 61% Produk Domestik Bruto (PDB) atau setara Rp9.580 Triliun setiap tahunnya di Indonesia dan menyerap 97% dari total tenaga kerja nasional³. Data ini mendukung adanya partisipasi UMKM yang cukup besar bagi pertumbuhan perekonomian negara. Jika dibandingkan dengan

¹ Creativepreneurship, "Peran UMKM Dalam Perekonomian Indonesia," *BINUS University* (Jakarta), 2025, <https://binus.ac.id/bandung/2020/11/peran-umkm-dalam-perekonomian-indonesia/>.

² Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, "Indonesia dan Malaysia Negara Dengan Jumlah UMKM Tinggi," *Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi Wilayah V Yogyakarta* (Yogyakarta), 17 November 2023.

³ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "Pemerintah Dorong UMKM Naik Kelas, Tingkatkan Kontribusi terhadap Ekspor Indonesia," *Siaran Pers*, 30 Januari 2025, <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/6152/pemerintah-dorong-umkm-naik-kelas-tingkatkan-kontribusi-terhadap-ekspor-indonesia>.

negara di ASEAN, Indonesia memiliki jumlah pelaku usaha UMKM yang sangat tinggi dengan angka pertumbuhan GDP yang cukup besar meski berada sedikit di bawah Myanmar.

Gambar 1. 1 Signifikansi UMKM di ASEAN

Figure 03. Significance of MSMEs in ASEAN, 2021 (Thousands and per cent)

Country	Number of MSMEs (Thousands)	MSMEs as a share of normal enterprises (%)	Share of Employment (%)	Share of GDP (%)	Share of Exports (%)
Brunei Darussalam	2.6 ^a	97.3	35.4	35.5	2.8
Cambodia	512.9	99.8	52.5	58.0	12.1
Indonesia	65465.5	99.9	97.0	60.3	14.4
Lao People's Democratic Republic	133.7	99.8	82.4	15.7	14.2
Malaysia	1226.0	97.4	48.0 ^b	38.2 ^b	13.5 ^b
Myanmar	72.7 ^c	99.1	76.0	69.3	23.7
Philippines	996.7	99.5	63.2	45.5	14.5
Singapore	279.0 ^d	99.0	72.0	45.0	38.3
Thailand	3134.4	99.5	85.5	35.3	28.7
Vietnam	651.1	98.1	44.5	45.0	18.7

Source: ASEAN Investment Report 2022^e

^a<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/161837/pp-no-7-tahun-2021>

Sumber: ASEAN Investment Report, 2022

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dikelompokkan berdasarkan kriteria modal usaha atau hasil penjualan tahunan⁴. Menurut Undang-Undang UMKM, Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro. Adapun kriteria usaha mikro yaitu memiliki kekayaan bersih paling banyak 50 juta rupiah dan memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak 300 juta rupiah⁵. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 Pasal 1,

“Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan atau badan usaha perorangan yang rmemenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.”

Adapun dalam Pasal 35 disebutkan kriteria usaha mikro yang dikelompokkan berdasarkan kriteria modal usaha atau hasil penjualan tahunan. Kriteria modal

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (2021).

⁵ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, § Pasal1 dan 6 (2008).

usaha mikro memiliki modal usaha sampai dengan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha. Kemudian, kriteria hasil penjualan tahunan usaha mikro sampai dengan paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).⁶ Di antara berbagai kategori UMKM, usaha mikro merupakan kelompok usaha yang memiliki kontribusi besar terhadap perekonomian, usaha mikro masih menghadapi persoalan mendasar dalam mengakses kredit formal. Salah satu aspek kredit yang masih menjadi tantangan utama bagi pelaku usaha mikro.

Usaha mikro merupakan bagian terbesar dari struktur usaha di Indonesia. Berdasarkan data Sistem Informasi Data Tunggal Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (SIDT-UMKM), per 31 Desember 2025 terdapat 30.209.069 unit usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang tercatat dalam basis data UMKM nonpertanian. Dari jumlah tersebut, sebanyak 30.119.928 merupakan unit usaha mikro atau sebesar 99,71% dari keseluruhan unit usaha UMKM. Sementara itu, berdasarkan jumlah pengusaha, tercatat sebanyak 28.984.854 orang yang menjalankan usaha UMKM, dengan 28.898.868 orang atau sebesar 99,70% merupakan pelaku usaha mikro.⁷

Pelaku usaha mikro pada umumnya menghadapi berbagai kendala struktural seperti keterbatasan modal usaha, rendahnya literasi keuangan, lemahnya legalitas usaha, keterbatasan akses terhadap lembaga keuangan formal, serta ketidakmampuan menyediakan agunan yang memadai sebagai syarat memperoleh kredit dari lembaga perbankan. Akses terhadap pembiayaan formal, khususnya kredit perbankan, merupakan salah satu faktor utama yang sangat menentukan keberlangsungan dan pengembangan usaha mikro. Kredit memiliki fungsi strategis sebagai sumber modal kerja, investasi usaha, pengembangan kapasitas produksi, serta peningkatan daya saing usaha. Namun demikian, dalam praktiknya akses pelaku usaha mikro terhadap kredit formal masih sangat terbatas.

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

⁷ Sistem Informasi Data Tunggal Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, *Perkembangan Data UMKM Non Pertanian Tahun 2024 - 2025 (SIDT-UMKM)* (2026), https://175utx.umkm.go.id/uploads/PERKEMBANGAN_DATA_UMK-M_NON_PERTANIAN_TAHUN_2024_2025_SIDT_UMK-M_1177b5d58d.pdf.

Berdasarkan penelitian-penelitian sebelumnya, masih ditemukan banyaknya pelaku usaha mikro yang mengalami kesulitan dalam mendapatkan modal usaha, sebab masih kurangnya jaminan, keterbatasan akses ke Lembaga keuangan, serta rendahnya literasi keuangan⁸. Menurut Otoritas Jasa Keuangan (OJK), hingga tahun 2025 porsi kredit perbankan yang disalurkan kepada UMKM hanya mencapai 18,66% dari total kredit nasional. Angka ini tumbuh melambat 2,18% (YoY) jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang tumbuh 5,68% (YoY)⁹.

Berdasarkan survei yang diperoleh oleh Hasibuan dan Marliyah (2025), dari 1.500 pelaku UMKM, ditemukan sejumlah kendala utama yang mereka hadapi, antara lain kesulitan pemasaran yang dialami oleh 70,2% responden, keterbatasan akses permodalan oleh 51,2%, permasalahan ketersediaan bahan baku sebesar 46,3%, serta rendahnya tingkat adopsi digital pada 30,9% pelaku usaha¹⁰. Laporan *MSME Empowerment Report* Bank Indonesia tahun 2022 juga menunjukkan bahwa 69,5% UMKM belum pernah memperoleh pinjaman formal¹¹. Hal ini bisa menjadi persoalan serius, sebab pelaku usaha mikro rentan terhadap guncangan ekonomi.

Data Statistik Sistem Keuangan Indonesia (SSKI) per Januari 2025 menunjukkan bahwa porsi penyaluran kredit perbankan kepada UMKM baru mencapai 19,84%, atau sekitar Rp1.592 triliun dari total kredit perbankan nasional sebesar Rp8.024 triliun per Desember 2024. Angka ini menggambarkan bahwa kontribusi kredit terhadap pelaku usaha masih relatif kecil jika dibandingkan dengan keseluruhan portofolio kredit perbankan. Sementara itu, hasil kajian dari lembaga konsultan memperkirakan bahwa kebutuhan pembiayaan UMKM pada tahun 2026 akan mencapai Rp4.300 triliun. Namun kapasitas pendanaan yang

⁸ Indra Mualim Hasibuan dan Marliyah, “Kendala Aksesibilitas Pembiayaan Usaha Mikro dan Menengah (UMKM) dari Lembaga Keuangan,” *Aksioma: Jurnal Manajemen* 3, no. 1 (2024): 15–24.

⁹ Departemen Perizinan dan Manajemen Krisis Perbankan, *Laporan Surveillance Perbankan Indonesia (LSPI) Triwulan II 2025* (Otoritas Jasa Keuangan, 2025), 40, <https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/laporan-profil-industri-perbankan/Documents/Laporan%20Surveillance%20Perbankan%20Indonesia%20-%20Triwulan%20II%202025.pdf>.

¹⁰ Hasibuan dan Marliyah, “Kendala Aksesibilitas Pembiayaan Usaha Mikro dan Menengah (UMKM) dari Lembaga Keuangan.”

¹¹ Alfitria Nefi Pratiwi, “69,5 Persen Pelaku UMKM Tidak Punya Akses Kredit Perbankan,” *TEMPO* (Jakarta), Mei 2025, <https://www.tempo.co/ekonomi/69-5-persen-pelaku-umkm-tidak-punya-akses-kredit-perbankan-1533900>.

tersedia saat ini baru berada pada kisaran Rp1.900 triliun, sehingga terdapat kesenjangan pembiayaan yang cukup signifikan dalam ekosistem UMKM nasional. Adanya jarak pembiayaan menunjukkan masih adanya persoalan struktural dalam akses modal bagi pelaku usaha mikro dan kecil¹².

Menurut struktur perekonomian nasional, sektor UMKM merupakan segmen yang paling dominan dengan tingkat produktivitas yang melebihi 99% dari total pelaku ekonomi Indonesia. UMKM tidak hanya dipandang sebagai penopang perekonomian, tetapi juga terbukti memiliki ketahanan tinggi, terutama saat terjadi krisis ekonomi. Selain itu, UMKM memainkan peran penting dalam penyediaan lapangan kerja, pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran, serta kontribusi besar terhadap pembangunan nasional maupun daerah. Namun demikian, meskipun memiliki posisi strategis, sektor UMKM masih menghadapi kendala fundamental berupa terbatasnya akses terhadap pembiayaan¹³. Dalam konteks perbankan, pembiayaan memiliki makna yang sepadan dengan kredit, yaitu pemberian dana yang disertai kewajiban pengembalian oleh pelaku usaha. Hambatan terkait kredit tersebut berkaitan dengan keterbatasan agunan, kurangnya legalitas usaha, minimnya literasi keuangan, serta ketatnya persyaratan perbankan.

Data perbankan menunjukkan perlambatan pertumbuhan kredit UMKM. Pada Juli 2025, pertumbuhan kredit UMKM hanya 1,6% *year-on-year* (YoY), sementara kredit mikro justru mengalami kontraksi sebesar -3,1%¹⁴. Selain itu, rasio kredit bermasalah (*Non-Performing Loan/NPL*) UMKM meningkat hingga 4,41% pada semester I tahun 2025. Kondisi tersebut menyebabkan lembaga keuangan makin

¹² Link UMKM, *Hampir 70 Persen UMKM Belum Punya Akses Kredit, Pemerintah Soroti Kesenjangan Pembiayaan*, 17 Juni 2025, <https://linkumkm.id/news/detail/16314/hampir-70-persen-umkm-belum-punya-akses-kredit-pemerintah-soroti-kesenjangan-pembiayaan>.

¹³ A. Choerudin dkk., *Manajemen Koperasi dan UMKM* (Global Eksekutif Teknologi, 2022), <https://books.google.co.id/books?id=qeGWEAAAQBAJ>.

¹⁴ Patricia Yashinta Desy Abigail, "Pertumbuhan Kredit UMKM Melambat, Pengusaha Pindah ke Pembiayaan Non-Bank," *Finansial Bisnis*, Mei 2025, https://finansial.bisnis.com/read/20250526/90/1880175/pertumbuhan-kredit-umkm-melambat-pengusaha-pindah-ke-pembiayaan-non-bank#goog_rewarded.

berhati-hati menyalurkan kredit kepada pelaku usaha mikro, sehingga akses pembiayaan menjadi semakin terbatas¹⁵.

Keterbatasan tersebut umumnya disebabkan oleh rendahnya kemampuan pelaku usaha mikro dalam memenuhi persyaratan perbankan, terutama yang berkaitan dengan penyedia agunan atau jaminan yang memadai. Dalam proses untuk mendapatkan fasilitas kredit perbankan, salah satu persyaratan yang wajib tersedia adalah adanya agunan dengan tujuan untuk menjamin keamanan dan kepastian pengembalian utang. Sebab, bank selaku kreditur beroperasi berdasarkan prinsip kehati-hatian.¹⁶ Mengingat kendala yang dihadapi pelaku usaha mikro terbatas dalam mengakses kredit, pemerintah mengembangkan berbagai kebijakan pembiayaan bagi UMKM, salah satunya melalui sistem penjaminan kredit usaha.

Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan, Penjaminan adalah kegiatan pemberian jaminan oleh Penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial Terjamin kepada Penerima Jaminan.¹⁷ Penjaminan kredit merupakan suatu mekanisme pemberian jaminan oleh Lembaga penjamin kepada Lembaga keuangan atas kredit yang diberikan kepada debitur. Melalui mekanisme ini, Lembaga penjamin menanggung Sebagian risiko kegagalan pembayaran debitur sehingga mendorong Lembaga keuangan untuk lebih berani menyalurkan kredit kepada pelaku usaha mikro yang sebelumnya dianggap berisiko tinggi. Dengan adanya penjaminan kredit, akses pembiayaan bagi pelaku usaha mikro menjadi lebih luas dan inklusif. Dengan demikian, kegiatan penjaminan kredit diharapkan dapat menjadi salah satu alternatif solusi bagi pelaku UMKM dalam memperoleh akses pembiayaan dari lembaga perbankan. Melalui mekanisme penjaminan kredit, pelaku usaha yang secara ekonomi memiliki usaha yang layak (*feasible*), namun belum memenuhi persyaratan perbankan (*non-bankable*), tetap dapat memperoleh fasilitas kredit guna mendukung pengembangan usahanya.

¹⁵ Dina Mirayanti Hutaauruk, "NPL Kredit UMKM di Indonesia Tembus Rp 66,3 Triliun," *Keuangan Kontan*, 15 September 2025, , <https://keuangan.kontan.co.id/news/npl-kredit-umkm-di-indonesia-tembus-rp-663-triliun>.

¹⁶ Adhitya Pratama Nugroho dan Agus Yudha Hernoko, "Perjanjian Penjaminan dalam Kredit Usaha Mikro Kecil dan Menengah," *Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan* 9, no. 1 (2021): 8–18.

¹⁷ Undang-Undang No. 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan, § Pasal 1 angka 1 (2016).

Penjaminan kredit usaha di Indonesia pada praktiknya dilaksanakan oleh Lembaga penjamin seperti Jamkrindo, Askrindo, serta berbagai perusahaan penjaminan daerah lainnya. Lembaga-lembaga tersebut berperan sebagai pihak yang menjembatani kepentingan antara lembaga keuangan dan pelaku usaha mikro dengan memberikan jaminan atas risiko kredit. Keberadaan lembaga penjamin kredit terbukti mampu meningkatkan akses pembiayaan bagi UMKM karena memberikan kepastian pembayaran bagi lembaga keuangan apabila debitur mengalami gagal bayar. Dengan demikian, risiko kredit yang dihadapi oleh bank dapat dikurangi sehingga penyaluran kredit kepada UMKM dapat meningkat. Sehingga jaminan menjadi elemen kunci dalam pemberian kredit kepada UMKM, baik dalam menjaga stabilitas keuangan perbankan maupun dalam menentukan kemudahan akses pembiayaan bagi pelaku usaha kecil¹⁸.

Selain itu, program penjaminan kredit menjadi salah satu bagian penting dalam menunjang kebijakan pemerintah untuk mendorong inklusi keuangan dan pemberdayaan UMKM. Penjaminan kredit tidak hanya berfungsi sebagai mitigasi risiko bagi Lembaga keuangan, melainkan sebagai instrument kebijakan publik dalam memperkuat sector usaha mikro yang memiliki kontribusi besar terhadap perekonomian nasional. Meskipun demikian, dalam praktiknya masih terdapat berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan penjaminan kredit usaha, khususnya terkait dengan perlindungan hukum bagi pelaku usaha mikro sebagai debitur. Permasalahan dapat muncul dalam bentuk kurangnya pemahaman debitur terhadap isi perjanjian kredit, ketidakseimbangan posisi tawar antara bank dan debitur, maupun kendala dalam proses klaim penjaminan ketika terjadi kredit bermasalah. Oleh karena itu, diperlukan kajian hukum yang mendalam mengenai bagaimana pengaturan dan implementasi penjaminan kredit usaha, khususnya dalam memberikan perlindungan hukum bagi pelaku usaha mikro sebagaimana diatur dalam kebijakan pemerintah yang berlaku.

¹⁸ Gita Parameswar dan Pande Yogantara S, "Analisis tentang Jaminan Bank dalam Pemberian Kredit Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM)," *Jurnal Kertha Desa* 13, no. 7 (2025): 556–66.

Posisi vital yang dimiliki usaha mikro dalam perekonomian Indonesia, masih membutuhkan perlindungan hukum yang kuat dalam hal akses pembiayaan atau pemberian kredit. Kredit dalam penelitian ini dipahami sebagai salah satu bentuk pembiayaan yang diberikan oleh perbankan kepada pelaku usaha mikro, sebagaimana dimaksud dalam kebijakan pembiayaan UMKM. Perlindungan tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa usaha mikro memperoleh kesempatan yang adil untuk mengakses modal kerja, pembiayaan produktif, dan layanan keuangan yang menjadi syarat penting bagi keberlanjutan usaha. Untuk menjawab persoalan struktural ini, pemerintah melakukan reformasi regulasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang telah diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM. Secara normatif, regulasi tersebut telah memuat berbagai ketentuan yang menjamin kemudahan pembiayaan bagi pelaku usaha.

Perlindungan hukum terhadap pembiayaan UMKM ditegaskan dalam Pasal 102 UU No. 20 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yang mengamanatkan keterlibatan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan dunia usaha dalam melakukan pendampingan guna meningkatkan kapasitas UMKM agar mampu mengakses berbagai sumber pembiayaan. Pendampingan tersebut meliputi akses terhadap pembiayaan alternatif bagi UMKM pemula, pembiayaan yang bersumber dari dana kemitraan, bantuan hibah pemerintah, dana bergulir, serta pemanfaatan program tanggung jawab sosial perusahaan¹⁹. Dalam hal ini, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan dunia usaha lainnya perlu melakukan pendampingan untuk meningkatkan kapasitas UMKM dalam mengakses pembiayaan alternatif dan bantuan hibah dari pemerintah. Yang dimaksud dengan ketentuan alternatif bagi UMKM antara lain meliputi: urun dana (*crowd funding*), modal ventura, *angel capital*, dana padanaan, dan kewajiban pelayanan universal. Ketentuan ini

¹⁹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, § Pasal 102 (2023).

menunjukkan bahwa pembiayaan bagi UMKM bukan hanya kebijakan ekonomi, tetapi telah menjadi mandat normatif yang harus dipenuhi negara sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap pelaku usaha mikro.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menjadi dasar pembentukan PP No. 7 Tahun 2021 telah mengalami perubahan dan ditetapkan kembali melalui UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Meskipun demikian, PP No. 7 Tahun 2021 tetap berlaku dan dapat dijadikan dasar hukum pelaksanaan kebijakan UMKM sepanjang tidak dicabut dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU No. 6 Tahun 2023, karena secara substansi pengaturan mengenai pemberdayaan dan pembiayaan UMKM masih dipertahankan. Implementasi teknis mengenai ketentuan yang ada di Pasal Cipta Kerja diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM.

Pasal 50 (1) PP No. 7 tahun 2021, disebutkan bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat memberikan bantuan pembiayaan kepada UMKM yang meminta layanan bantuan dan pendampingan hukum yang disediakan pihak lain. Pasal 50 (4) Tata cara dan besaran bantuan pembiayaan diatur lebih lanjut oleh Menteri yang bersangkutan²⁰. Pasal 70 PP No. 7 tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang berbunyi sebagai berikut:

“Pemerintah memberikan kemudahan, pendampingan, dan fasilitasi untuk implementasi pengelolaan terpadu Usaha Mikro dan Usaha Kecil”.²¹

Pasal 71 huruf b PP No. 7 tahun 2021 menjelaskan tentang pembiayaan yang diberikan berupa:

1. meningkatkan akses pembiayaan bagi Usaha Mikro dan Usaha Kecil;
2. memberikan imbal jasa penjaminan dan subsidi bunga;
3. penjaminan kredit modal kerja;
4. penyaluran dana bergulir;

²⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Pasal 50.

²¹ Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Pasal 70.

5. bantuan permodalan; dan
6. bentuk pembiayaan lain.²²

Secara eksplisit kedua pasal ini memberikan jaminan perlindungan dalam bentuk kemudahan pembiayaan guna meningkatkan akses pembiayaan bagi UMKM. Kemudahan pemberian kredit yang disebutkan dalam Pasal 71 juga disebutkan bahwa pemberian kredit atau pembiayaan dijamin oleh Jasa Penjamin (perusahaan penjamin) dengan imbal jasa penjaminan yang ditanggung oleh pemerintah. Padahal penjaminan usaha adalah bentuk krusial yang dirancang untuk memfasilitasi akses pelaku usaha terhadap pembiayaan perbankan, terutama bagi mereka yang tidak memiliki agunan yang memadai. Disinilah pentingnya peran perusahaan penjamin.

Regulasi tersebut sejatinya telah memperkenalkan sejumlah fasilitas seperti kemudahan pembiayaan, skema penjaminan kredit, subsidi bunga, restrukturisasi kredit, hingga penyederhanaan perizinan. Namun temuan empiris menunjukkan bahwa implementasi PP No. 7 Tahun 2021 belum berjalan optimal. Beberapa masalah yang terlihat antara lain: 1) Skema penjaminan kredit belum banyak menyentuh usaha mikro karena persyaratan administratif masih dianggap rumit²³; 2) Informasi mengenai fasilitas pembiayaan dan penjaminan dari PP No. 7 Tahun 2021 tidak sepenuhnya diterima pelaku usaha mikro di daerah; 3) Lembaga keuangan cenderung masih menganggap usaha mikro sebagai segmen berisiko tinggi walaupun telah ada fasilitas penjaminan kredit; 4) Sinkronisasi regulasi teknis lintas kementerian belum sepenuhnya mendukung mandat UU Cipta Kerja.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap usaha mikro dalam aspek pemberian kredit dan penjaminan masih belum berjalan efektif. Berdasarkan hasil wawancara awal dengan beberapa pelaku usaha mikro, masih ditemukan berbagai kendala dalam memperoleh akses kredit dan penjaminan usaha, antara lain prosedur administratif yang rumit, rendahnya pemahaman terhadap fasilitas pembiayaan yang tersedia, minimnya informasi mengenai skema

²² Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Pasal 71 huruf b.

²³ ASIPPINDO, "Jalan Tengah UMKM," *asippindo.or.id*, Juni 2025, https://asippindo.or.id/wp-content/uploads/2025/09/Majalah-ASIPPINDO_Juni-CETAK.pdf.

penjaminan kredit, tingginya persyaratan dokumen usaha, serta masih kuatnya persepsi lembaga keuangan bahwa usaha mikro merupakan sektor berisiko tinggi. Selain itu, pelaku usaha mikro juga sering tidak memahami secara utuh isi perjanjian kredit yang mereka tandatangani, termasuk konsekuensi hukum yang timbul apabila terjadi wanprestasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum preventif maupun represif terhadap pelaku usaha mikro masih belum berjalan secara efektif, meskipun secara normatif telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan realitas implementasi di lapangan. Padahal, salah satu tujuan pembentukan PP No. 7 Tahun 2021 ialah memastikan pelaku usaha mikro mendapatkan kepastian hukum dan kemudahan akses modal sebagai fondasi penguatan perekonomian nasional. Atas dasar inilah, penelitian mengenai perlindungan hukum bagi usaha mikro dalam pemberian kredit dalam akses kredit dan penjaminan kredit usaha berdasarkan PP No. 7 Tahun 2021 menjadi penting dan relevan untuk dikaji, baik dari aspek normatif maupun implementatif.

Penelitian ini akan mengkaji bagaimana perlindungan hukum bagi pelaku usaha mikro atas pemberian kredit dan penjaminan usaha sebagaimana yang telah diatur dalam PP No. 7 Tahun 2021 yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Sekarang UU No. 6 Tahun 2023), di mana negara menegaskan komitmennya dalam memberikan kemudahan, kepastian, dan perlindungan hukum bagi UMKM. Dalam kerangka UU Cipta Kerja, pelaku usaha mikro diposisikan sebagai subjek yang harus didukung melalui kebijakan pembiayaan yang inklusif, kemudahan akses kredit, serta mekanisme penjaminan usaha yang didukung oleh pemerintah dan lembaga penjamin. Ketentuan tersebut mencerminkan upaya perlindungan hukum preventif melalui pengaturan hak dan kewajiban para pihak dalam hubungan kredit, serta perlindungan represif melalui peran negara dalam meminimalkan risiko usaha dan meningkatkan keberlanjutan usaha mikro. Dengan demikian, PP No. 7 Tahun 2021 menjadi instrumen penting dalam mengimplementasikan tujuan UU Cipta Kerja

untuk menciptakan iklim usaha yang adil, kondusif, dan berpihak pada pelaku usaha mikro sebagai pilar perekonomian nasional.

Penelitian terdahulu pada umumnya masih membahas perlindungan hukum UMKM secara umum atau hanya berfokus pada aspek pemberdayaan usaha pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Belum banyak penelitian yang secara khusus mengkaji perlindungan hukum terhadap pelaku usaha mikro dalam aspek pemberian kredit dan penjaminan kredit usaha berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 dengan pendekatan yuridis normatif yang berfokus pada pengalaman langsung pelaku usaha mikro sebagai subjek hukum. Dengan demikian, penelitian ini memiliki unsur kebaruan (*novelty*) karena secara khusus menganalisis perlindungan hukum bagi pelaku usaha mikro dalam pemberian kredit dan penjaminan kredit usaha berdasarkan PP Nomor 7 Tahun 2021, baik dari aspek normatif maupun implementatif berdasarkan pengalaman empiris pelaku usaha mikro. Penelitian ini penting dilakukan untuk menilai sejauh mana regulasi yang ada telah memberikan kepastian hukum dan perlindungan yang efektif bagi pelaku usaha mikro sebagai subjek ekonomi yang rentan namun memiliki posisi strategis dalam pembangunan nasional.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis mencoba menganalisis regulasi dan praktik pelaksanaannya secara yuridis normatif yang diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menjelaskan mekanisme perlindungan hukum perdata yang tersedia khususnya bagi pelaku usaha mikro, serta dapat mengetahui bagaimana implementasi kerangka hukum yang ada dalam melindungi kepentingan pelaku usaha untuk penguatan kebijakan pemberian kredit dan penjaminan usaha. Sehingga penulis tertarik untuk mengambil judul “Perlindungan Hukum bagi Pelaku Usaha Mikro atas Pemberian Kredit dan Penjaminan Kredit Usaha berdasarkan PP No. 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah”.

B. Rumusan Masalah

Hadirnya PP No. 7 Tahun 2021 sebagai peraturan implementasi dari UU No. 11 Tahun 2020 yang membahas tentang kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan UMKM masih memiliki berbagai tantangan dalam pelaksanaannya, terutama dalam pemberian kredit dan penjaminan usaha. Pada praktiknya masih belum diketahui sejauh mana bentuk perlindungan hukum yang diberikan. Berdasarkan permasalahan tersebut, dapat dirumuskan tiga pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan perlindungan hukum pelaku usaha mikro dalam pemberian kredit dan penjaminan kredit usaha menurut PP No. 7 Tahun 2021?
2. Bagaimana implementasi PP No. 7 Tahun 2021 dalam menjamin kepastian hukum bagi pelaku usaha mikro terkait kredit dan penjaminan kredit usaha?
3. Bagaimana implikasi normatif dan yuridis PP No. 7 Tahun 2021 terhadap efektivitas perlindungan hukum pelaku usaha mikro?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dibuat, maka tujuan penelitian dapat ditetapkan sebagai berikut:

1. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui perlindungan hukum pelaku usaha mikro dalam pemberian kredit dan penjaminan kredit usaha menurut PP No. 7 Tahun 2021.
2. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui implementasi PP No. 7 Tahun 2021 dalam menjamin kepastian hukum bagi pelaku usaha mikro terkait kredit dan penjaminan kredit usaha.
3. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui implikasi normatif dan yuridis PP No. 7 Tahun 2021 terhadap efektivitas perlindungan hukum pelaku usaha mikro.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam dua aspek sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil yang didapat nantinya dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan keilmuan, khususnya pada ilmu hukum khususnya di bidang Hukum Bisnis, Hukum Perbankan, dan Hukum Perlindungan Konsumen. Penelitian ini dapat dipergunakan sebagai bahan untuk membandingkan dan menyempurnakan penelitian selanjutnya yang berkaitan tentang perlindungan hukum bagi pelaku usaha mikro dalam pemberian kredit dan penjaminan usaha. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian akademik mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 dalam memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha mikro, serta menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang memiliki relevansi dengan tema perlindungan hukum dan pembiayaan usaha mikro.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan menjadi bahan pertimbangan bagi:

a. Pelaku Usaha Mikro

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman hukum kepada pelaku usaha mikro mengenai hak-hak hukum mereka dalam memperoleh akses kredit usaha, mekanisme penjaminan kredit, serta bentuk perlindungan hukum yang tersedia apabila terjadi permasalahan dalam hubungan hukum dengan Lembaga keuangan.

b. Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif terkait perlindungan hukum, kemudahan akses pembiayaan, serta penguatan sistem penjaminan kredit bagi pelaku usaha mikro.

c. Lembaga Perbankan dan Lembaga Penjamin

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Lembaga perbankan dan Lembaga penjaminan kredit dalam meningkatkan pelayanan pembiayaan usaha mikro secara lebih adil, transparan, dan berorientasi pada perlindungan hukum bagi debitur usaha mikro.

d. Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan pengembangan keilmuan bagi kalangan akademisi, khususnya dalam kajian hukum ekonomi, hukum perbankan, dan perlindungan hukum terhadap usaha mikro.

E. Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penelitian, terlebih dahulu dilakukan pencarian dan penelaahan dari penelitian terdahulu. Penelaahan dilakukan dengan maksud menghindari plagiarisme, pengulangan pembahasan, serta menunjukkan adanya unsur kebaruan (*novelty*) dalam penelitian yang akan dilakukan. Melalui penelaahan tersebut dapat dipastikan akan menghasilkan penelitian pembaharuan atau peneliti baru. Pada studi terdahulu ini yang dijadikan acuan oleh penulis bukanlah kemiripan judulnya akan tetapi yang penulis lihat adalah inti dari permasalahan yang diangkat oleh peneliti sebelumnya, apakah ada kemiripan atau tidak dalam pengambilan bahan-bahan yang sedang diteliti. Berikut beberapa penelitian terdahulu yang penulis jadikan acuan dalam penelitian ini:

1. Wuri Sumampouw, Kana Kurnia, dan Imam Ridho Arrobi, *Perlindungan Hukum terhadap Usaha Mikro Kecil dan Menengah Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja*, Jurnal De Jure Vol 13 Nomor 1, 2021. Penelitian dilakukan menggunakan jenis yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan umum yang dihadapi oleh UMKM, yaitu hal-hal yang berkaitan dengan hukum dan utang piutang terhadap mitra. Selanjutnya perlindungan terhadap UMKM sudah diatur dengan baik melalui UU Cipta Kerja dan PP Nomor 7 Tahun 2021 khususnya terkait perlindungan hukum karena saat ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah memberikan perhatian lebih dalam hal

pembiayaan kepada UMKM yang meminta layanan bantuan dan pendampingan hukum seperti penyuluhan hukum, konsultasi hukum, mediasi, dan pendampingan di luar pengadilan.²⁴ Perbedaan pada penelitian tersebut ada pada objek penelitian yang lebih luas. Keduanya sama-sama membahas tentang pelaku usaha dalam sektor ekonomi rakyat, tetapi penulis lebih spesifik dan terarah dengan berfokus pada usaha mikro. Perlindungan hukum dalam akses pembiayaan dan penjaminan usaha penulis hanya terbatas pada aspek pembiayaan. Peneliti terdahulu hanya berfokus pada UU Cipta Kerja, sedangkan penulis menambahkan PP Nomor 7 Tahun 2021 yang lebih lengkap dan komprehensif.

2. Ardi Abdillah Rahman, Syaiful Islamiyah, Ziqra Ahmad Fauzi, Yevyna Zolana, *Perlindungan Hukum Terhadap Pelaku Usaha UMKM*, Jurnal Kajian Hukum dan Kebijakan Publik Vol. 1 No. 2., 2024. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-empiris. Hasil penelitian terdahulu menyebutkan perlindungan hukum bagi UMKM dapat diberikan melalui berbagai instrumen. Bentuk perlindungan tersebut mencakup perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual seperti merek, paten, dan hak cipta yang berfungsi menjaga inovasi serta kreativitas para pelaku UMKM. Selain itu, perlindungan terhadap praktik persaingan usaha yang tidak sehat, termasuk tindakan monopoli dan monopsoni, diperlukan untuk menjaga terciptanya iklim usaha yang adil.²⁵ Perlindungan dalam aspek akses permodalan juga menjadi sorotan, khususnya melalui pemberian kemudahan memperoleh kredit maupun dukungan pembiayaan untuk menunjang pertumbuhan usaha. Di samping itu, perlindungan pada akses pasar, misalnya melalui kemudahan mengikuti tender dan program pengadaan barang/jasa pemerintah, turut membuka

²⁴ Wuri Sumampouw dkk., “Perlindungan Hukum terhadap Usaha Mikro Kecil dan Menengah Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja,” *Jurnal De Jure* 13, no. 1 (2021): 24–39.

²⁵ Ardi Abdillah Rahman dkk., “Perlindungan Hukum Terhadap Pelaku Usaha UMKM,” *Jurnal Kajian Hukum dan Kebijakan Publik* 1, no. 2 (2024): 146–47.

peluang ekspansi usaha bagi UMKM. Perbedaan pada penelitian terdahulu ada pada fokus perlindungan hukum, dimana peneliti terdahulu berfokus pada perlindungan hukum secara umum. Sedangkan peneliti berfokus pada aspek pembiayaan. Pada penelitian terdahulu tidak menegaskan dasar hukum yang menjadi acuan, sedangkan peneliti berfokus pada UU Cipta Kerja dan PP Nomor 7 Tahun 2021. Peneliti langsung menargetkan gap regulasi di bidang pembiayaan sedangkan peneliti terdahulu tidak.

3. Nur Andairahm Syahrudin Nawi, Ilham Abbas, *Efektivitas Perlindungan Hukum Bagi Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah (UMKM) Dalam Perdagangan: Perspektif Hukum Bisnis Syariah*, Jurnal Rio Law Vol.5 No. 1, 2024. Penelitian ini menggunakan metode normatif-empiris yang menekankan pada peraturan perundang-undangan. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa perlindungan Hukum bagi UMKM dalam Perdagangan kurang efektif: ditinjau Perspektif Hukum Bisnis Syariah, Hal ini dapat dibuktikan rata-rata sebesar 77% dikategorikan kurang efektif dan belum optimal sepenuhnya.²⁶ Hasil penelitian terdahulu berfokus pada hukum bisnis syariah dan penulis berfokus pada hukum perdata dan regulasi cipta kerja. Keduanya sama-sama memiliki objek penelitian yang sama dan membahas tentang UMKM. Analisis yang digunakan menggunakan pendekatan syariah, sedangkan penulis melakukan analisis secara normatif dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan implementasi pembiayaan.
4. Donnal Christofiel Risakota, *Perlindungan Hukum Bagi Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) Dalam Pembiayaan Modal Ventura Dengan Sistem Bagi Hasil*, Tesis, Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, 2024. Hasil penelitian menyebutkan bahwa perjanjian pembiayaan modal ventura dengan sistem bagi hasil adalah kegiatan pembiayaan dalam suatu

²⁶ Nur Andairahm Syahrudin Nawi dan Ilham Abbas, "Efektivitas Perlindungan Hukum Bagi Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah (UMKM) Dalam Perdagangan: Perspektif Hukum Bisnis Syariah," *Jurnal Rio Law* 5, no. 1 (2024).

perusahaan yang menerima bantuan pembiayaan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan pembagian atas hasil usaha. Kedua: Karakteristik modal ventura menyatakan bahwa investasi modal ventura mempunyai risiko yang tinggi dan keuntungan didapat dari dividen dan capital gain serta pengembalian pembiayaan dilakukan pada saat divestasi, maka klausul pembayaran pembiayaan modal ventura secara berkala dengan mengangsur setiap bulan telah sangat menyimpang dari karakteristik modal ventura. Artinya salah satu faktor utama yang membedakan perusahaan modal ventura dengan lembaga perbankan dan lembaga pembiayaan lainnya adalah pengembalian pembiayaan tidak dilakukan secara berkala.²⁷ Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Perbedaan penelitian Risakota dengan penulis terdapat pada ruang kajian pembiayaan modal ventura dengan sistem bagi hasil. Penelitian ini mengkaji UMKM sebagai investee dan perusahaan modal ventura sebagai investor. Penelitian terdahulu melihat UMKM sebagai partner investor dan pada penelitian penulis melihat UMKM sebagai debitur. Regulasi yang dianalisis berbeda secara fundamental karena skema pembiayaannya berbeda dengan penulis. Kedua penelitian sama-sama berbicara tentang UMKM, tetapi mekanisme pembiayaan, regulasi, dan fokus perlindungan hukumnya sangat berbeda.

5. Abdul Ramadhan, Syafrida, *Perlindungan Hukum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Terhadap Penguatan Bisnis Pelaku Usaha UMKM*, Jurnal Comserva: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Vol. 2 No. 5, 2024. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan penelitian deskriptif analitis. Hasil penelitian menyebutkan bahwa penguatan bisnis UMKM dengan adanya Undang-Undang Cipta Kerja harus dilindungi dan perlu adanya penguatan hukum dari aspek perlindungan hukum. Kepastian hukum serta program-

²⁷ Donnal Christofiel Risakota, "Perlindungan Hukum Bagi Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) Dalam Pembiayaan Modal Ventura Dengan Sistem Bagi Hasil" (Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, 2024).

program yang diberikan harus memberikan dampak positif bagi para pelaku usaha UMKM²⁸. Penelitian terdahulu hanya berfokus pada penguatan bisnis pelaku usaha UMKM. Sedangkan peneliti berfokus pada penguatan aspek pembiayaan bagi pelaku usaha mikro. Bentuk perlindungan hukum yang dilakukan oleh Ramadhan dan Syafrida secara konseptual, dimana perlindungan hukumnya mengacu pada UU Cipta Kerja sebagai terobosan pemerintah. Penelitian terdahulu hanya berfokus pada UU Cipta Kerja sedangkan penulis juga mengkaji dari Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2021. Ruang lingkup kajian penelitian terdahulu hanya berfokus pada penguatan bisnisnya secara umum

6. Indra Mualim Hasibuan dan Marliyah, *Kendala Aksesibilitas Pembiayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dari Lembaga Keuangan*, Jurnal Aksioma Vol 3 No. 1, 2024. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan library research atau studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih ada beberapa faktor yang menghambat aksesibilitas UMKM. Beberapa aspek penghambat ditinjau dari keaktifan UMKM di lembaga keuangan atau perbankan yang belum bankable; pemahaman pelaku UMKM tentang literasi keuangan dan masih ditemukan prosedur pembiayaan yang rumit²⁹. Penelitian Hasibuan dan Marliyah berfokus pada aksesibilitas pembiayaan bagi pelaku UMKM di lembaga keuangan. Sedangkan peneliti berfokus pada solusi normatif dan perlindungan hukumnya. Penelitian yang dilakukan oleh Hasibuan dan Marliyah umumnya tidak membahas regulasi secara spesifik hanya menggunakan data empiris terkait temuannya di lapangan. Sedangkan penulis mencoba mengkaji regulasi yang digunakan agar lebih spesifik dan komprehensif, sehingga tingkat analisis bisa lebih tinggi.

²⁸ Abdul Ramadhan Syafrida, "Perlindungan Hukum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Terhadap Penguatan Bisnis Pelaku Usaha UMKM," *Comserva: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat* 4, no. 5 (2024): 1468–79.

²⁹ Hasibuan dan Marliyah, "Kendala Aksesibilitas Pembiayaan Usaha Mikro dan Menengah (UMKM) dari Lembaga Keuangan."

Penelitian terdahulu berhenti pada berita permasalahan, sedangkan penulis mencoba menganalisis solusi secara normatif.

7. Zainal Abdul Malik, *Prinsip penjaminan dan transformasi Hukum Islam dalam Undang-Undang nomor 1 tahun 2016 tentang Penjaminan untuk Penjaminan Risiko Usaha Mikro Kecil Menengah di Indonesia*, Disertasi, 2022. Penelitian menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa implementasi peraturan perundang-undangan di bidang penjaminan syariah mencakup dua aspek, yaitu pertama, masalah sosial yang berkaitan dengan kesulitan UMKM untuk mengakses permodalan; dan kedua, belum adanya payung hukum dan regulasi khusus yang jelas untuk bagi penjaminan risiko UMKM.³⁰ Penelitian terdahulu berfokus pada penjaminan risiko usaha mikro, kecil, dan menengah mengacu pada UU No.1 Tahun 2016. Sedangkan peneliti berfokus pada solusi normatif dan perlindungan hukumnya dari aspek penjaminan usaha. Penelitian yang dilakukan oleh Zaini Malik mengacu pada aspek UU No. 1 Tahun 2016. Sedangkan penulis mencoba mengkaji regulasi yang digunakan dalam PP No. 7 Tahun 2021. Penelitian terdahulu berhenti pada berita permasalahan, sedangkan penulis mencoba menganalisis solusi secara normatif.
8. Ulfy Baitwo Antary, *Perlindungan Hukum terhadap Pelaku UMKM dalam Bidang Perizinan Usaha Pasca Berlakunya UU No.6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu No.2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang- Undang (Studi di Kota Mataram)*, Jurnal Ilmiah Universitas Mataram, 2023. Pada dasarnya perlindungan hukum bagi pelaku UMKM dalam bidang perizinan usaha diatur dalam UU No. 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang yang dibedakan menjadi dua cara yaitu, Perlindungan

³⁰ Zainal Abdul Malik, “Prinsip Penjaminan Dan Transformasi Hukum Islam Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Penjaminan untuk Penjaminan Risiko Usaha Mikro Kecil Menengah di Indonesia” (Disertasi, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2022).

hukum preventif dan represif.³¹ Penelitian ini secara spesifik mengkaji perlindungan hukum bagi UMKM dalam aspek perizinan usaha, termasuk mekanisme OSS-RBA dan perubahan tata cara legalitas usaha pasca UU Cipta Kerja. Fokus utama riset tersebut bukan pada akses pembiayaan, melainkan pada perubahan birokrasi perizinan dan implikasinya terhadap kepastian hukum bagi pelaku UMKM. Ini berbeda dengan penelitian Anda yang tidak membahas perizinan, tetapi menyoroti aspek pembiayaan dan penjaminan kredit, termasuk bagaimana norma hukum mengatur akses modal bagi usaha mikro. Dengan demikian, perbedaannya terletak pada fokus masalah (perizinan vs pembiayaan) dan pasal-pasal regulasi yang menjadi objek kajian.

9. Reni Ratna Anggreini, *Perlindungan Hukum Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) Sektor Perkebunan dari Dominasi Kepemilikan Modal Asing di Indonesia*, Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2021. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Temuan penelitian menyebutkan bahwa Perpres No. 44 Tahun 2016 telah memberikan ruang bagi perkembangan UMKM dan pemodal dalam negeri melalui program kemitraan. Namun berdasarkan hasil analisa, penerapan Perpres tersebut belum efektif dalam melakukan pemberdayaan atas kegiatan UMKM sebagai bentuk perlindungan dari pemerintah.³² Penelitian ini menganalisis perlindungan hukum UMKM di sektor perkebunan terhadap ancaman dominasi modal asing. Isu yang dikaji berkaitan dengan persaingan usaha, investasi asing, struktur kepemilikan modal, dan ketimpangan posisi tawar, bukan persoalan akses pembiayaan. Pembahasan hukumnya lebih menitikberatkan pada regulasi

³¹ Ulfy Baitwo Antary, “Perlindungan Hukum terhadap Pelaku UMKM dalam Bidang Perizinan Usaha Pasca Berlakunya UU No.6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu No.2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Studi di Kota Mataram),” *Jurnal Ilmiah Universitas Mataram*, 2023, 1–22.

³² Reni Ratna Anggreini, “Perlindungan Hukum Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) Sektor Perkebunan dari Dominasi Kepemilikan Modal Asing di Indonesia” (Tesis Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2021), <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/31416/17912056%20RENI%20RATNA%20ANGGREINI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

terkait Penanaman Modal Asing (PMA), persaingan usaha, dan kepemilikan lahan. Hal ini berbeda jauh dengan penelitian Anda yang berfokus pada perlindungan hukum pembiayaan UMKM, khususnya melalui pengaturan penjaminan dan fasilitas kredit dalam PP 7/2021. Dengan demikian, perbedaannya mencakup sektor usaha (perkebunan vs semua sektor mikro), isu hukum (persaingan modal asing vs pembiayaan), serta ruang lingkup regulasi.

10. Herlambang Kenes Annesia, *Perlindungan Hukum terhadap Pelaku Usaha Mikro, Kecil, Menengah di Kota Madiun*, Tesis, Universitas Sebelas Maret, 2024. Penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris (sosiologis). Temuan penelitian ini menyebutkan bahwa meskipun kebijakan regulasi tentang perlindungan hukum bagi pelaku UMKM telah diatur dalam peraturan daerah namun pelaksanaannya belum maksimal karena peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggungjawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya belum terealisasi kemudian belum adanya perlindungan pemerintah pada warganya, belum adanya jaminan, belum adanya kepastian hukum, belum adanya sanksi bagi pelanggar hukum, belum adanya hak-hak warga negara.³³ Penelitian ini membahas perlindungan hukum bagi UMKM secara umum di Kota Madiun, mencakup berbagai bentuk perlindungan seperti pembinaan, pendampingan usaha, dan jaminan kepastian hukum bagi pelaku UMKM. Penelitian tersebut bersifat deskriptif umum dan tidak mempersempit analisis pada aspek tertentu seperti pembiayaan. Hal ini berbeda dengan penelitian Anda yang lebih spesifik dan terfokus, yakni menilai perlindungan hukum terhadap akses pembiayaan dan penjaminan kredit melalui ketentuan UU Cipta Kerja dan PP 7/2021.

³³ Kenes Annesia Herlambang, "Perlindungan Hukum terhadap Pelaku Usaha Mikro, Kecil, Menengah di Kota Madiun" (Tesis, Universitas Sebelas Maret, 2024), <https://digilib.uns.ac.id/dokumen/detail/112423/Perlindungan-Hukum-terhadap-Pelaku-Usaha-Mikro-Kecil-Menengah-di-Kota-Madiun>.

Perbedaan terletak pada tingkat spesifikasi penelitian (umum vs khusus), ruang lingkup aturan, dan isu yang dikaji (perlindungan umum vs pembiayaan).

F. Kerangka Berpikir

Kerangka pemikiran adalah suatu pola pikir yang disusun peneliti untuk menunjukkan alur logika berpikir dalam menjawab permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori. Teori diperlukan untuk merangkum serta memahami masalah yang akan dibicarakan. Adapun teori yang digunakan, yaitu teori negara hukum sebagai teori utama (*Grand Theory*). Untuk memperkuat teori utama, diperlukan teori perlindungan hukum (*Middle Theory*). Selain itu, teori kepastian hukum (*Applied Theory*) digunakan untuk membahas hubungan kontraktual dalam akses pembiayaan.

1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”. Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah the rule of law, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”.³⁴ Konsep negara hukum menegaskan bahwa penyelenggaraan kekuasaan harus tunduk pada hukum, sehingga hukum berperan sebagai landasan sekaligus pembatas kekuasaan, bukan sebagai instrumen kekuasaan itu sendiri. Suryaningsih menegaskan bahwa hukum tidak hanya dipahami sebagai kumpulan norma tertulis, melainkan sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial.³⁵ Mochtar Kusumaatmadja juga mengatakan bahwa negara hukum adalah kekuasaan itu tidak tanpa batas artinya kekuasaan itu tunduk pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum. Secara populer dikatakan bahwa negara hukum adalah negara berdasarkan hukum dan kekuasaan harus tunduk pada hukum.³⁶

³⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Bina Ilmu, t.t.).

³⁵ Suryaningsih, *Pengantar Ilmu Hukum* (Mulawarman University Press, t.t.).

³⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Bandung 2006).

Penelitian ini berangkat dari konsep negara hukum (*rechtsstaat*) sebagai dasar filosofis utama (*grand theory*). Dalam negara hukum, seluruh penyelenggaraan kekuasaan negara harus didasarkan pada hukum, serta bertujuan untuk melindungi hak-hak warga negara. Prinsip negara hukum menempatkan hukum bukan semata sebagai alat kekuasaan, melainkan sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan, kepastian, dan perlindungan hukum bagi setiap subjek hukum, termasuk pelaku usaha mikro. Konsep negara hukum sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl menekan empat unsur utama, yaitu: a. Perlindungan hak-hak asasi manusia; b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.³⁷

Mengenai pelaku usaha mikro, prinsip perlindungan hak asasi manusia tercermin dalam kewajiban negara untuk menjamin hak ekonomi warga negara, termasuk hak untuk memperoleh pemberian kredit yang adil dan tidak diskriminatif. Dalam perspektif teori negara hukum, pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 merupakan manifestasi peran negara dalam mengatur dan melindungi pelaku usaha mikro melalui instrumen hukum. Regulasi tersebut bertujuan menciptakan iklim usaha yang kondusif, meningkatkan akses pembiayaan, serta memberikan kemudahan dan penjaminan usaha bagi UMKM.

Indonesia sebagai negara hukum, memerlukan kejelasan di setiap peraturan perundang-undangan. Sebab pembentukan norma saja tidak cukup. Prinsip negara hukum menuntut agar setiap peraturan perundang-undangan: a) disusun secara jelas dan tidak multitafsir; b) memberikan perlindungan hukum yang nyata; c) dapat dilaksanakan secara efektif; d) menjamin kepastian hukum bagi subjek hukum. Dengan demikian, teori negara hukum menjadi dasar untuk menilai apakah pengaturan pembiayaan usaha mikro dalam PP No. 7 Tahun 2021 telah memenuhi prinsip-prinsip negara hukum,

³⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Gramedia, 1982).

hususnya dalam memberikan perlindungan hukum bagi usaha mikro sebagai pihak yang lemah.

Teori negara hukum dalam kerangka berpikir digunakan sebagai payung konseptual yang menjelaskan mengapa negara harus hadir dalam pemberian kredit Usaha Mikro. Kemudian, mengapa perlindungan hukum bagi pelaku usaha mikro merupakan kewajiban negara. Dan mengapa norma pembiayaan harus berpihak pada keadilan dan keseimbangan. Teori negara hukum menjadi titik awal untuk menurunkan teori perlindungan hukum dan teori kepastian hukum sebagai lapisan analisis berikutnya. Melalui pendekatan ini, penelitian tidak hanya menilai aspek teknis perjanjian pembiayaan, tetapi juga mengkaji legitimasi dan tanggung jawab negara dalam menjamin hak ekonomi pelaku usaha mikro.

2. Teori Perlindungan Hukum

Hukum pada hakikatnya bertujuan menciptakan rasa aman bagi seluruh masyarakat, sehingga wajib menjamin perlindungan sebagai hak yang melekat pada setiap individu. Ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, yang menegaskan kewajiban hukum untuk memberikan perlindungan yang proporsional dan adil. Dalam konteks ini, perlindungan hukum dipahami sebagai serangkaian upaya yang diberikan kepada subjek hukum melalui instrumen peraturan perundang-undangan.³⁸

Indonesia sebagai negara hukum memberikan perlindungan hukum terhadap semua lapisan masyarakatnya maka hukumnya harus sesuai dengan konsep negara hukum yang demokratis dan dibatasi oleh aturan hukum³⁹. Mengenai teori perlindungan hukum di Indonesia sudah banyak dijelaskan oleh ahli-ahli hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh

³⁸ Ihsan Catur Nugraha, “Perlindungan Hukum terhadap Karya Sinematografi atas Konten Parodi yang Dikomersialkan Menurut Pasal 44 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta” (Tesis, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2025).

³⁹ Romli SA, *Perlindungan Hukum*, 1 ed. (CV. Doki Course and Training, 2024).

Satjipto Rahardjo bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya yang melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut⁴⁰. Dalam hal ini, Negara memiliki peran penting dalam melindungi warga negaranya. Perlindungan hukum bagi warga negara merupakan kewajiban negara dalam menjamin terwujudnya keadilan, rasa aman, serta keselamatan masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan perlindungan hukum oleh negara memiliki peran strategis dalam menjaga stabilitas dan ketertiban kehidupan bernegara. Perlindungan hukum pada hakikatnya merupakan konsep universal yang melekat pada negara hukum⁴¹.

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum terbagi ke dalam dua bentuk, yaitu perlindungan hukum yang bersifat preventif dan represif, yaitu:

a. Sarana perlindungan hukum preventif

Perlindungan hukum preventif memberikan kesempatan kepada subjek hukum untuk menyampaikan keberatan atau pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah ditetapkan secara final. Bentuk perlindungan ini bertujuan untuk mencegah timbulnya permasalahan maupun sengketa hukum.

b. Sarana perlindungan hukum represif

Perlindungan hukum represif berfungsi untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang telah terjadi. Perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah dalam konteks ini didasarkan pada pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, yang diarahkan pada pembatasan kewenangan serta penetapan kewajiban, baik bagi masyarakat maupun pemerintah⁴².

⁴⁰ Saajipto Rahardjo, "Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia," *Kompas*, 2003.

⁴¹ Daffa Arya Prayoga dkk., "Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara Dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional," *Sovereignty : Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 2, no. 2 (2023): 188–201.

⁴² Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*.

Unsur pembiayaan pada usaha mikro mengacu pada teori perlindungan hukum preventif yang tercermin dalam pengaturan kebijakan pembiayaan, penjaminan, dan kemudahan akses modal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2021. Regulasi tersebut merupakan bentuk intervensi negara dalam memastikan kerugian bagi pelaku usaha kecil. Negara hadir untuk menjamin kondisi yang memungkinkan usaha mikro dalam memperoleh pembiayaan secara berkelanjutan. Dengan demikian, teori perlindungan hukum digunakan sebagai *middle theory*, karena mampu menjelaskan tujuan filosofis dari pembentukan norma pembiayaan UMKM, yakni memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak usaha mikro dalam memperoleh akses modal. Teori ini menjadi pengaplikasian dalam menilai apakah pengaturan dalam PP No. 7 Tahun 2021 telah mencerminkan perlindungan hukum yang memadai bagi usaha mikro, baik secara normatif maupun dalam implementasinya.

3. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum menunjukkan kepada pemberlakuan hukum yang jelas merupakan salah satu tujuan fundamental hukum dan berperan sebagai instrumen dalam mewujudkan keadilan. Kepastian hukum tercermin secara konkret melalui penerapan dan penegakan hukum terhadap setiap perbuatan tanpa mempertimbangkan identitas pelakunya. Dengan adanya kepastian hukum, setiap individu dapat memperkirakan konsekuensi hukum yang akan timbul dari suatu tindakan hukum yang dilakukannya. Selain itu, kepastian hukum menjadi prasyarat penting dalam merealisasikan prinsip persamaan di hadapan hukum tanpa adanya perlakuan diskriminatif. Konsep kepastian mengandung keterkaitan erat dengan asas kebenaran, yang berarti bahwa kepastian hukum harus dapat dibuktikan dan dirumuskan secara logis melalui pendekatan legal-formal yang ketat.

Teori Kepastian Hukum dari Gustav Radbruch menekankan pentingnya keberadaan dan penerapan hukum yang tidak diskriminatif,

artinya penegakan hukum harus berlaku setara tanpa memandang latar belakang pelaku. Pandangan Gustav Radbruch berangkat dari pemahamannya bahwa kepastian hukum merujuk pada kepastian terhadap norma hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan hasil dari keberlakuan hukum, khususnya peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pemikiran tersebut, Radbruch menegaskan bahwa hukum positif yang mengatur kepentingan manusia dalam kehidupan bermasyarakat wajib dipatuhi, sekalipun substansi hukum positif tersebut belum sepenuhnya mencerminkan rasa keadilan.⁴³ Dalam kaitannya dengan kebijakan pembiayaan bagi pelaku usaha mikro, pendekatan ini digunakan untuk menilai apakah kebijakan tersebut mencerminkan prinsip kesetaraan di depan hukum. Tanpa adanya kepastian hukum, masyarakat tidak memiliki pedoman yang jelas dalam bertindak.⁴⁴

Penelitian ini menggunakan teori kepastian hukum untuk menilai kualitas norma hukum yang mengatur akses pembiayaan usaha mikro. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa subjek hukum dapat mengetahui hak dan kewajibannya serta memprediksi akibat hukum dari setiap tindakan yang dilakukan. Dalam konteks pembiayaan usaha mikro, kepastian hukum menjadi faktor yang sangat penting karena menyangkut keberanian pelaku usaha untuk mengakses pembiayaan formal. Ketidakjelasan norma, tumpang tindih regulasi, atau lemahnya implementasi dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang pada akhirnya menghambat usaha mikro dalam memperoleh akses modal. Oleh karena itu, teori kepastian hukum digunakan untuk menilai apakah ketentuan dalam PP No. 7 Tahun 2021 telah memberikan kejelasan mengenai mekanisme pembiayaan, penjaminan usaha, serta peran pemerintah dan lembaga keuangan.

⁴³ Zulfahmi Nur, "Keadilan Dan Kepastian Hukum (Refleksi Kajian Filsafat Hukum Dalam Pemikiran Hukum Imam Syâtibi)," *MISYKAT AL-ANWAR JURNAL KAJIAN ISLAM DAN MASYARAKAT* 6, no. 2 (2023): 247–72.

⁴⁴ S. Hailah dan Mhd. F. Arif, "Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli," *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. 2 (2021): 56–66.

Teori kepastian hukum juga relevan untuk menganalisis hubungan antara norma hukum dan praktik di lapangan. Meskipun secara normatif pemerintah telah mengatur berbagai fasilitas pembiayaan bagi usaha mikro, pada kenyataannya masih terdapat kesenjangan antara ketentuan hukum dan implementasinya. Melalui teori ini, penelitian dapat mengkaji apakah norma pembiayaan yang diatur dalam PP No. 7 Tahun 2021 telah memberikan kepastian hukum bagi usaha mikro sebagai debitur, atau justru menimbulkan ketidakpastian akibat lemahnya pelaksanaan dan pengawasan. Dengan demikian, teori kepastian hukum berfungsi sebagai *applied theory* sebagai tujuan perlindungan hukum dan analisis teknis terhadap norma pembiayaan. Teori ini digunakan untuk menguji kejelasan, konsistensi, dan efektivitas pengaturan akses pembiayaan usaha mikro dalam kerangka hukum positif yang berlaku.

