



Editor:
Yeni Saptia
Agus Eko Nugroho



**PENGUATAN
PERAN PROGRAM**

KREDIT MIKRO



**DALAM MENDORONG
PENGEMBANGAN UMKM
DI SEKTOR **PERTANIAN****

**PENGUATAN
PERAN PROGRAM
KREDIT MIKRO
DALAM MENDORONG PENGEMBANGAN
UMKM DI SEKTOR PERTANIAN**

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

All Rights Reserved

**PENGUATAN
PERAN PROGRAM
KREDIT MIKRO
DALAM MENDORONG PENGEMBANGAN
UMKM DI SEKTOR PERTANIAN**

Editor:

Yeni Saptia
Agus Eko Nugroho

LIPI Press

© 2017 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Ekonomi

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Penguatan Peran Program Kredit Mikro dalam Mendorong Pengembangan UMKM di Sektor Pertanian/Yeni Saptia dan Agus Eko Nugroho (ed.)–Jakarta: LIPI Press, 2017.

x hlm. + 326 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN: 978-979-799-930-8 (cetak)
978-979-799-931-5 (e-book)

1. Kredit Mikro
3. Pertanian

2. UMKM

352.736

Copyeditor : Tantrina
Proofreader : Fadly Suhendra
Penata isi : Astuti Krisnawati, Prapti Sasiwi dan Rahma Hilma Taslima
Desainer sampul : D.E.I.R. Mahelingga
Cetakan pertama : Desember 2017



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp: (021) 314 0228, 314 6942. Faks.: (021) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id
 LIPI Press
 @lipi_press



DAFTAR ISI

PENGANTAR PENERBIT	vii
PRAKATA	ix
BAB 1 PERKEMBANGAN DAN TANTANGAN PROGRAM KREDIT MIKRO DALAM PENGEMBANGAN UMKM DI SEKTOR PERTANIAN Yeni Saptia.....	1
BAB 2 PROGRAM KREDIT MIKRO SEBAGAI INTERVENSI PASAR UNTUK PEMBERDAYAAN USAHA MIKRO KECIL Agus Eko Nugroho	19
BAB 3 DINAMIKA UMKM DAN PEMBIAYAAN MIKRO Darwin	55
BAB 4 MOTIVASI DAN PERILAKU UMKM DALAM PEMANFAATAN PROGRAM KREDIT MIKRO Yeni Saptia.....	91

BAB 5	POLITIK EKONOMI KREDIT PROGRAM UNTUK PEMBERDAYAAN USAHA MIKRO-KECIL: DARI BIMAS HINGGA KREDIT USAHA RAKYAT Agus Eko Nugroho	123
BAB 6	KINERJA PENYALURAN PROGRAM KREDIT KETAHANAN PANGAN DAN ENERGI (KKPE) Tuti Ermawati	173
BAB 7	EVALUASI PENYALURAN PROGRAM KREDIT DANA BERGULIR LEMBAGA PENGELOLA DANA BERGULIR (LPDB): Studi Kasus Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar-Bogor dan Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah-Sidoarjo Mahmud Thoha.....	213
BAB 8	KINERJA IMPLEMENTASI PROGRAM KREDIT MIKRO DANA BERGULIR PEMERINTAH DAERAH: Studi Kasus Kredit Cinta Rakyat (Jawa Barat) dan Dagulir (Jawa Timur) Muhammad Soekarni.....	259
BAB 9	PROGRAM KREDIT MIKRO DALAM MENGEMBANGKAN UMKM SEKTOR PERTANIAN Agus Eko Nugroho & Yeni Saptia	305
DAFTAR SINGKATAN.....		323
INDEKS		325



PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk ikut serta dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Penerbitan buku bunga rampai ini merupakan salah satu upaya untuk menjunjung tugas mulia tersebut. Secara umum, buku ini memberikan gambaran mengenai kinerja program kredit mikro dan manfaatnya bagi UMKM di sektor pertanian. Pembahasan mengenai bagaimana implementasi kebijakan program kredit mikro bagi UMKM, tidak hanya dikaji dari sudut pandang lembaga penyalur program kredit mikro, tetapi juga ditinjau dari perspektif para pelaku UMKM sebagai penerima program kredit mikro. Selain itu, kinerja program kredit juga ditinjau dari aspek jangkauan (*outreach*), keberlanjutannya (*sustainability*), dan dampak (*impact*) atau manfaatnya bagi para pelaku UMKM di sektor pertanian.

Semoga buku ini dapat menjadi referensi bagi para pemangku kepentingan, khususnya pemerintah, perbankan, dan para praktisi UMKM dalam upaya pengembangan serta pengelolaan program kredit mikro sehingga dapat dimanfaatkan secara optimal oleh UMKM. Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press



PRAKATA

Puji syukur ke hadirat Allah Swt. karena atas rahmat dan hidayah-Nya penulisan buku bunga rampai ini dapat diselesaikan dengan baik. Tujuan penulisan buku ini untuk mengulas peran *microfinance* ditinjau dari implementasi program kredit mikro bagi pengembangan usaha mikro kecil menengah (UMKM). Berdasarkan perkembangannya, UMKM memiliki peran penting dalam perekonomian Indonesia. Tidak hanya mampu menyerap tenaga kerja yang besar, UMKM juga relatif mampu bertahan dalam menghadapi gejolak krisis ekonomi. Namun, UMKM masih berhadapan dengan kendala permodalan guna mengembangkan usahanya. Ketidakmampuan UMKM mengakses perbankan lebih disebabkan oleh keengganan pihak perbankan memberikan kredit kepada UMKM. Hal ini karena adanya *asymmetric information* dan ketiadaan kolateral yang menyebabkan bank sulit menilai kelayakan kredit bagi UMKM. Adanya *gap* antara permintaan dan penawaran yang dihadapi UMKM dalam mengakses kredit perbankan, mendorong pemerintah melaksanakan berbagai program kredit mikro. Program kredit mikro merupakan salah satu bentuk layanan pembiayaan kepada masyarakat miskin dan berpendapatan rendah untuk mengembangkan usaha. Adapun sumber dana dari program

kredit mikro pada umumnya berasal dari anggaran pemerintah, baik di tingkat pusat (APBN) maupun di tingkat daerah (APBD).

Buku bunga rampai ini bertujuan menjelaskan kinerja program kredit mikro dan manfaatnya bagi UMKM. Dari hasil kajian, diketahui bahwa beberapa program kredit mikro yang menjadi objek studi ini pada dasarnya memiliki tujuan yang sama, yakni mempermudah akses permodalan bagi UMKM. Namun, beberapa program kredit mikro tersebut belum menunjukkan kinerja yang optimal karena masih dihadapkan oleh banyaknya kendala dan hambatan. Salah satunya, masih dijumpai adanya tumpang tindih dalam hal target dan sasaran. Dari segi manfaat, tidak hanya manfaat ekonomi, yakni memberikan bantuan permodalan, program kredit mikro juga diharapkan dapat memberi manfaat sosial bagi UMKM, misalnya memperluas jaringan usaha, meningkatkan semangat berusaha, dan sebagainya.

Penulisan buku ini tidak akan bisa terwujud dengan baik jika tidak ada dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, kami menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para narasumber yang tidak mungkin kami sebutkan satu per satu, khususnya yang telah membantu peneliti pada saat proses pengumpulan data. Harapan kami, semoga buku ini mampu memberikan sumbangsih terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat dimanfaatkan secara optimal, baik bagi para pemangku kebijakan maupun para praktisi dalam upaya mengembangkan UMKM.

Akhir kata, tiada gading yang tak retak. Meskipun buku ini telah diuji melalui berbagai tahapan yang ketat oleh para *reviewer*, kami menyadari bahwa buku ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Oleh sebab itu, kami mengharapkan adanya masukan berupa kritik dan saran yang konstruktif guna menyempurnakan buku ini pada masa yang akan datang.

Jakarta, Oktober 2016

Editor



BAB 1

PERKEMBANGAN DAN TANTANGAN PROGRAM KREDIT MIKRO DALAM PENGEMBANGAN UMKM DI SEKTOR PERTANIAN

Yeni Saptia

A. PENDAHULUAN

Sebagaimana diketahui, pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) merupakan salah satu faktor pendorong proses pembangunan ekonomi Indonesia. Selain sebagai motor penggerak, sektor UMKM juga telah membuktikan keberadaannya sebagai tulang punggung perekonomian bangsa yang mampu bertahan saat krisis ekonomi dan krisis multidimensi melanda negeri ini pada 1997/1998. Sektor UMKM telah memberikan kontribusi dalam pembentukan PDB sebesar 55,3% dari total PDB (BPS, 2013). Bahkan sektor UMKM memberikan kontribusi yang signifikan dalam penciptaan lapangan pekerjaan sehingga dapat mengurangi tingkat pengangguran di Indonesia. Sektor UMKM mampu menyerap 76,55 juta tenaga kerja atau 99,5% dari total angkatan kerja yang bekerja. Melalui kemampuannya menyediakan lapangan kerja, UMKM menerima 51,5% dari total investasi pada 2012 (Kementerian Koperasi dan UMKM, 2013).

Berdasarkan data Kementerian Koperasi, jumlah UMKM pada 2013 tercatat 57,9 juta dengan lebih dari 90% merupakan usaha mi-

kro. Jika ditinjau berdasarkan bidang usaha, UMKM paling banyak bergerak di sektor pertanian, yakni 49% dari jumlah total UMKM pada 2013. Namun, mereka masih menghadapi persoalan terkait keterbatasan sumber daya—dalam hal ini, kekurangan modal untuk meningkatkan produksi usahanya. Jika dilihat berdasarkan penyaluran kredit—meskipun jumlah UMKM pertanian sangat besar—proporsi penyaluran kredit pada sektor tersebut hanya sebesar 8,19% atau sebesar Rp52,4 miliar dari total Rp639,5 miliar pada 2013. Jika dibandingkan dengan sektor lain, misalnya sektor perdagangan besar dan eceran, penyaluran kreditnya mencapai Rp338,5 miliar atau 52,9% pada yang sama (Bank Indonesia, 2014).

Masih rendahnya proporsi kredit pada sektor pertanian mengindikasikan bahwa banyak UMKM di sektor pertanian yang belum mampu mengakses kredit perbankan. Padahal mereka sangat membutuhkan kredit sebagai stimulus untuk meningkatkan produktivitas usahanya. Rendahnya pembiayaan di sektor pertanian, menurut Nugroho (2011), karena perbankan cenderung enggan memberikan kredit kepada UMKM jika biaya administrasi pengelolaan kredit dan risiko gagal bayarnya sangat tinggi. Sektor pertanian merupakan salah satu yang memiliki risiko yang sangat tinggi akibat ketidakpastian usaha, perubahan iklim, rendahnya penerimaan usaha, dan sebagainya. Masalah ketidaksempurnaan informasi (*asymmetric information*), kurangnya jaminan, dan tingkat profitabilitas yang rendah membuat bank melihat sektor pertanian sebagai konsumen berisiko tinggi (Gow & Swinnen, 1997). Adanya masalah ketidaksempurnaan informasi juga menyebabkan bank kesulitan menyeleksi dan menilai kelayakan kredit kepada UMKM. Besarnya risiko kredit macet juga disebabkan oleh ketidakmampuan UMKM menyediakan kolateral sesuai dengan ketentuan perbankan. Ketiadaan kolateral ini menyebabkan perbankan tidak mampu menilai UMKM mana yang memiliki tingkat pengembalian yang besar terhadap kredit yang telah diberikan.

Mencermati keterbatasan perbankan dalam melayani UMKM ini, pemerintah berupaya mengembangkan skema keuangan mikro (*microfinance*) untuk membantu akses pembiayaan bagi UMKM. Skema keuangan mikro bukanlah suatu fenomena baru. Upaya memberikan pelayanan keuangan mikro telah muncul pada 1960-an, ketika negara-negara berkembang secara aktif melakukan modernisasi pertanian melalui berbagai program intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian. Sejak adanya program Grameen Bank yang diprakarsai Muhammad Yunus¹ di Bangladesh pada awal 1980, institusi keuangan dunia mulai memberikan perhatian yang besar terhadap *microfinance* sebagai mekanisme pemberdayaan ekonomi dan sosial yang efektif dalam upaya mengentaskan kemiskinan. Esensi keuangan mikro pada dasarnya merupakan layanan keuangan skala kecil, meliputi kredit mikro (*microcredit*), tabungan, produk asuransi mikro, ataupun dalam bentuk program pemberdayaan bagi para pelaku usaha mikro (Ledgerwood, 1999; 2013). Keuangan mikro fokus pada penyediaan jasa keuangan bagi individu yang produktif, namun berpenghasilan rendah. Di Indonesia, skema keuangan mikro mencakup kredit mikro (pinjaman yang kurang dari Rp20 juta, tanpa agunan, jangka waktu pelunasan kredit 6 sampai 12 bulan), tabungan mikro (nilai tabungan yang kurang dari Rp20 juta), serta asuransi mikro (pada umumnya nilai premi di bawah Rp50 ribu) (KPMG, 2016).

Pemerintah Indonesia memiliki beragam program kredit mikro untuk UMKM di sektor pertanian, baik yang disalurkan melalui perbankan, maupun nonperbankan. Dari sisi lembaga penyedia kredit, penyaluran skema program kredit mikro kepada UMKM dapat melalui bank pemerintah ataupun swasta dengan mengacu pada peraturan perbankan yang berlaku. Penyaluran program kredit mikro melalui nonperbankan, misalnya program dana bergulir yang

¹ Peraih Nobel Perdamaian tahun 2006

sumber dari APBN disalurkan melalui Badan Layanan Umum Lembaga Pengelolaan Dana Bergulir (BLU-LPDB), dana bergulir yang bersumber dari APBD, ataupun program kredit melalui pemanfaatan dana dari bagian laba badan usaha milik negara (BUMN). Dengan dikeluarkannya peraturan Bank Indonesia melalui PBI No.14 tahun 2012 yang diperbarui menjadi PBI No.17 tahun 2015, bank wajib mengucurkan 20% dari total kredit bagi UMKM, juga menambah peluang bagi UMKM untuk bisa mengakses pinjaman kredit mikro komersial yang ditawarkan bank. Beragam pola kredit mikro bagi para pelaku UMKM ini berpotensi menyebabkan terjadinya tumpang tindih kebijakan dalam hal target dan sasaran.

Berdasarkan penggunaannya, kredit didefinisikan menjadi tiga jenis, yaitu kredit konsumsi, modal kerja, dan investasi. Kredit konsumsi adalah kredit yang diberikan untuk keperluan konsumsi dengan cara membeli, menyewa, atau dengan cara lainnya. Yang termasuk kredit konsumsi, misalnya kredit kendaraan bermotor (KKB), kredit multiguna, kredit pegawai dan pensiunan, kredit pemilikan rumah (KPR), dan kredit pemilikan apartemen (KPA). Kredit modal kerja adalah kredit jangka pendek yang diberikan untuk membiayai keperluan modal kerja debitur. Kredit investasi merupakan kredit jangka menengah atau panjang untuk pembelian barang-barang modal dan jasa yang diperlukan guna rehabilitasi, modernisasi, ekspansi, relokasi proyek, dan atau pendirian usaha (Bank Indonesia, 2009). Penggunaan program kredit mikro bagi UMKM lebih diprioritaskan untuk kegiatan yang produktif sehingga kredit yang diberikan dalam bentuk kredit modal kerja dan investasi.

Dalam mengajukan kredit, pada dasarnya calon nasabah akan memilih jenis kredit sesuai dengan keinginannya. Keinginan ini tentu saja dipengaruhi oleh beberapa faktor, mulai dari motivasi mengajukan kredit, hingga persepsi mengenai produk ataupun jasa layanan lembaga keuangan tersebut. Sementara itu, lembaga keuangan juga

memiliki kriteria calon nasabah yang layak diberi kredit. Sebagaimana dikemukakan oleh Edgcomb dan Barton (1998), pemberi pinjaman akan lebih percaya kepada calon peminjam kredit jika mereka memiliki informasi mengenai kelayakan kredit dan memberlakukan sanksi yang efektif bagi peminjam yang gagal bayar. Artinya, kepercayaan sebagai bagian dari modal sosial antara pemberi dan penerima kredit menjadi faktor penting. Modal sosial didefinisikan oleh Putnam (1993) sebagai karakteristik yang ada di dalam organisasi sosial, seperti norma, kepercayaan, dan jejaring yang dapat memberikan fasilitas untuk saling koordinasi dan kerja sama saling menguntungkan.

Buku ini mengkaji bagaimana implementasi kebijakan program kredit mikro bagi UMKM tidak hanya dikaji dari sudut pandang lembaga penyalur program kredit mikro, tetapi juga ditinjau dari perspektif para pelaku UMKM sebagai penerima program kredit mikro. Kinerja program kredit ini ditinjau dari aspek jangkauan (*outreach*), keberlanjutannya (*sustainability*), dan dampak (*impact*) atau manfaatnya bagi para pelaku UMKM di sektor pertanian. Mengapa sektor pertanian? Nuryartono (2005) mengemukakan bahwa dalam kegiatan pertanian ada jeda waktu antara tanam dan panen. Petani biasanya dihadapkan dengan penerimaan kas atau pendapatan yang sangat sedikit selama periode tersebut. Pada saat yang sama, pengeluaran untuk membeli bahan baku dan konsumsi harus dilakukan secara tunai. Selain itu, risiko usaha petani tidak dapat diprediksi, seperti kekeringan, banjir, wabah hama, ataupun penyakit tanaman, berpotensi menyebabkan rendahnya tingkat pengembalian modal. Semua hal itu menjadi faktor yang dipertimbangkan bank dalam memberikan pinjaman di sektor pertanian (Ledgerwood, 2013). Oleh sebab itu, ketersediaan program kredit mikro yang sesuai dengan kebutuhan petani diharapkan dapat membantu untuk pembelian bahan *input* produksi dalam volume yang lebih besar. Hal itu dapat meningkatkan produktivitas usaha petani dan berimplikasi pada tingkat kesejahteraan para petani. Proses

produksi pertanian pada umumnya memiliki siklus usaha yang lebih lambat dibandingkan usaha mikro lainnya sehingga memerlukan kredit yang dapat menyesuaikan dengan siklus usaha tersebut.

Kajian mengenai program kredit mikro ini dilakukan di provinsi Jawa Timur dan Jawa Barat dengan mengambil sampel beberapa pelaku UMKM yang bergerak di sektor pertanian. Sebagaimana diketahui, sektor UMKM merupakan tulang punggung bagi perekonomian Jawa Timur. Tingkat pertumbuhan ekonomi Jawa Timur dapat mencapai 7,22% pada 2012 karena didorong oleh sektor UMKM (BPS, 2013). Begitu pula dengan provinsi Jawa Barat sebagai salah satu sentra produksi pangan. Sudah banyak petani di daerah Jawa Barat yang menerima program kredit. Adapun yang menjadi batasan operasional pada studi ini adalah program kredit mikro yang sumber dananya berasal dari APBN ataupun APBD, seperti program KKPE, dana bergulir BLU-LPDB, dan dana bergulir yang disalurkan Pemerintah Daerah. Pelaku UMKM yang menjadi objek studi adalah para pelaku UMKM penerima program kredit mikro yang bergerak di sektor pertanian. Data dan informasi yang dikumpulkan dari beberapa sampel UMKM dan sumber informan lainnya dideskripsikan secara kualitatif untuk menjelaskan karakteristik, implementasi, dan dampak penyaluran kredit mikro bagi UMKM.

B. PENGERTIAN PROGRAM KREDIT MIKRO

Menurut Nugroho (2011), pelaku industri keuangan mikro di Indonesia dapat dibagi menjadi empat jenis, yaitu (1) program kredit mikro, (2) lembaga keuangan mikro formal, (3) lembaga keuangan mikro semiformal, dan (4) lembaga keuangan mikro informal. Lembaga keuangan mikro formal adalah lembaga keuangan mikro (LKM) yang beroperasi di bawah payung hukum regulasi perbankan, seperti unit mikro perbankan nasional, Bank Perkreditan Rakyat (BPR), dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS). Sementara

itu, operasional lembaga keuangan mikro semiformal tidak dalam pengawasan dan regulasi perbankan, namun tetap tunduk pada payung hukum peraturan lain yang berlaku. Contoh LKM semiformal adalah koperasi, BMT, LSM, dan lembaga kredit pemerintah daerah. Lembaga keuangan mikro informal beroperasi tanpa struktur hukum formal, seperti pinjam-meminjam antarsaudara, tetangga, dan rekan bisnis; rentenir; kelompok arisan; dan sebagainya. Diskusi mengenai pengertian kredit mikro dan implikasinya terhadap pengembangan UMKM dikupas secara umum dalam Bab 2.

Dalam Bab 2 buku ini, program kredit mikro diidentifikasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari industri keuangan mikro, meskipun operasionalnya bisa bersumber dari anggaran pemerintah, pinjaman lembaga donor internasional, CSR, LSM, dan sebagainya. Menurut definisi *Microcredit Summit* (1997), kredit mikro merupakan program pinjaman kredit berjumlah kecil yang biasanya diberikan kepada orang-orang miskin untuk berwirausaha sehingga dapat menghasilkan pendapatan sendiri agar dapat mencukupi kebutuhan keluarganya. Bank Indonesia dalam PBI Nomor 14/22/PBI/2012 mendefinisikan kredit mikro sebagai kredit yang diberikan kepada para pelaku usaha yang memenuhi kriteria usaha mikro. Adapun definisi usaha mikro sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM adalah usaha produktif milik orang perorangan dan atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro sebagai berikut: (i) memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50 juta tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; dan (ii) atau memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp300 juta. Kredit mikro juga dapat membantu para pelaku usaha memperluas bisnis mereka dan menciptakan lapangan kerja bagi orang lain. Program kredit mikro juga dapat dikatakan sebagai bentuk kompensasi dari ketidakcukupan lembaga keuangan memberikan pinjaman bagi sektor-sektor ekonomi nontradisional. Prosedur pembayaran yang

fleksibel dan suku bunga yang wajar merupakan fitur dari kredit mikro (ICDF, 2002).

Pada umumnya, program kredit mikro bersifat pemberdayaan dengan pola subsidi karena tingginya biaya dan risiko kredit yang diberikan. Dalam praktiknya, pola subsidi ini dapat berbentuk subsidi bunga, subsidi imbal jasa penjaminan, pembebasan pinjaman, ataupun dukungan administratif bagi lembaga penyedia pinjaman (Meyer & Nagarajan, 1999; Adam & Vogel, 1986; Nugroho, 2011). Sejak tahun 1970 sampai tahun 1990, jumlah orang yang memperoleh kredit mikro terus bertambah. Pada awalnya hanya beberapa ribu orang, kemudian menjadi puluhan juta orang. Sifat pinjaman kredit mikro pun cenderung mulai berubah dari pola subsidi menjadi komersial (ICDF, 2002). Semakin meningkatnya permintaan akan kredit mikro, produk pelayanan keuangan mikro diperluas menjadi tabungan, asuransi, transfer jasa, atau produk keuangan lainnya. Namun, perluasan produk finansial tersebut menimbulkan permasalahan sumber dana bagi lembaga keuangan mikro. Sumber pendanaan internal lembaga keuangan mikro yang pada awalnya berasal dari dana subsidi lembaga swadaya masyarakat (LSM) ternyata tidak mampu memenuhi permintaan konsumen sehingga lembaga keuangan mikro mulai berinovasi ke arah komersial. Di Indonesia, kata komersialisasi cenderung berkonotasi negatif dan dianggap lebih mengutamakan pencapaian keuntungan maksimal dibandingkan keberlanjutannya (Charitonenko & Afwan, 2003). Adapun proses perkembangan kredit mikro ke arah komersialisasi penuh dapat dilihat pada Gambar 1.1.

C. RAGAM PROGRAM KREDIT MIKRO DI SEKTOR PERTANIAN

Dalam Bab 2, program kredit mikro yang memberikan subsidi bagi petani miskin menjadi salah satu upaya untuk melakukan intensifikasi pertanian (Nugroho, 2011). Hal ini sejalan dengan Soentoro, Supriyati, dan Erizal (1992) yang menyatakan bahwa perkembangan program



Sumber: Charitonenko dan Afwan (2003)

Gambar 1.1 Sifat dari Komersialisasi *Microfinance*

kredit untuk sektor pertanian tidak dapat dipisahkan dengan program bantuan intensifikasi pertanian dan program peningkatan ekonomi perdesaan. Skema penyaluran program kredit mikro bagi UMKM di sektor pertanian sebenarnya sudah lama diupayakan oleh pemerintah. Pada masa pemerintahan Orde Baru, ada Program Bimas yang telah dilakukan pada 1970-an melalui penyediaan kredit mikro bagi petani kecil. Program ini merupakan proyek percontohan tahun 1964 yang ditandai dengan dibentuknya koperasi unit desa (KUD), badan usaha unit desa (BUUD), dan BRI unit desa dalam upaya memperluas *input* produksi dan kredit bagi petani (Martowijoyo, 2007). Namun, tahun 1980-an program ini dihentikan karena mengalami kegagalan.

Menurut Robinson (2002), terdapat beberapa alasan mengapa program Bimas gagal, yakni (1) Tujuan program ini tidak kompatibel; (2) subsidi bunga menghalangi keberlangsungan institusi. Program subsidi mendorong adanya tindakan korupsi dan sering kali lebih banyak melibatkan para pejabat daerah dibandingkan para petani yang berpendapatan rendah. Program tersebut juga cenderung memiliki tunggakan kredit dan kerugian yang tinggi pula sehingga rendahnya *spread margin* dari nilai tabungan dan kredit menjadi kendala bagi keberlanjutan lembaga keuangan penyalur kredit tersebut; (3) BRI sebagai bank pelaksana tidak diberikan kewenangan untuk menyeleksi calon nasabah; (4) Kredit telah ditentukan jenisnya beserta jumlah nominalnya yang sering kali tidak sesuai dengan kondisi lingkungan

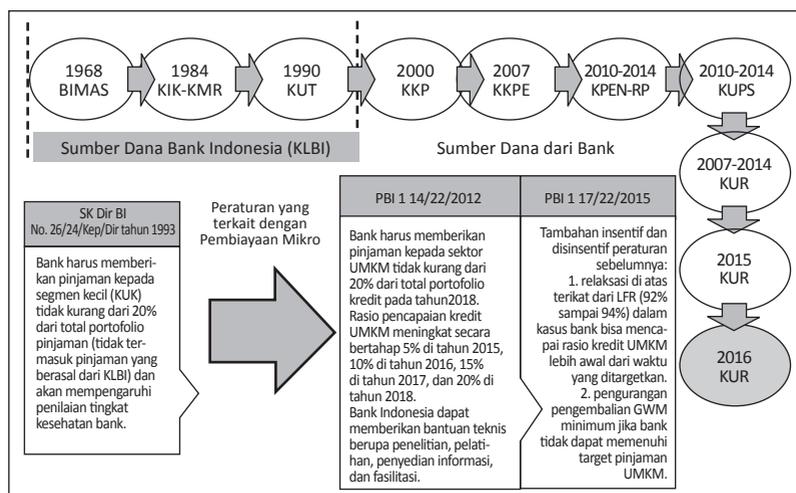
setempat; (5) Di beberapa daerah, kredit bersubsidi tersebut tidak tepat sasaran; (6) Ketidakmampuan petani membayar cicilan kredit karena mengalami kegagalan panen; (7) Struktur organisasi BRI pada waktu itu sebagai bank pelaksanaanya tidak cukup memadai untuk memberikan pengawasan yang efektif.

Setelah dihentikannya program bimas, pemerintah mengeluarkan kebijakan program KUT pada 1985 yang secara administrasi dikelola oleh koperasi unit desa (KUD). Program kredit yang sumber dananya dari kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI) ini ditujukan bagi petani yang telah mengembalikan 100% pinjaman program bimas dengan tingkat bunga 3%. Sama halnya dengan program bimas, KUT disediakan untuk petani yang belum memiliki kapabilitas modal dalam menyediakan kebutuhan usaha taninya. KUT disalurkan melalui kantor cabang BRI ke KUD yang didistribusikan kepada para petani anggota KUD. Program KUT dihentikan pada 1999 karena fakta menunjukkan bahwa banyak kredit yang tidak tepat sasaran pada petani miskin. Total KUT yang telah disalurkan sampai tahun 1999 mencapai Rp8 triliun, namun mengalami kredit macet dengan tingkat pengembaliannya hanya sebesar 25%. KUT berakhir seiring pula dengan dikeluarkannya UU No.23/1999 yang melarang BI untuk menyalurkan KLBI (Ashari, 2009).

Berbagai program kredit mikro lain dikeluarkan pada Era Reformasi, seperti kredit ketahanan pangan (KKP) yang kemudian dievaluasi kembali menjadi kredit ketahanan pangan dan energi (KKPE), kredit pengembangan energi dan nabati revitalisasi perkebunan (KPEN-RP), kredit usaha pembibitan sapi (KUPS), dan kredit usaha rakyat (KUR) (lihat Gambar 1.2). Berbeda dengan program kredit era sebelumnya, beberapa program kredit mikro tersebut sumber dananya berasal dari bank, sedangkan pemerintah memberikan bantuan dalam bentuk subsidi bunga atau pola penjaminan. Namun, dari beberapa program kredit mikro tersebut, yang sampai dengan saat ini masih berlanjut

hanya KUR. Program KUR telah memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan sumber pembiayaan UMKM. Perkembangan dan kinerja program mikro KUR dan KKPE akan dikupas secara detail pada Bab 5 dan Bab 6.

Secara umum, nilai realisasi penyaluran pada masing-masing program kredit. *Outstanding* KKPE sampai dengan 28 Februari 2013 sebesar Rp4,01 triliun atau sebesar 42,92% dari total plafon sebesar Rp9,34 triliun. Realisasi subsidi bunganya pada 2012 sebesar Rp196,08 miliar (87,20%) dari alokasi sebesar Rp224,68 miliar. *Outstanding* KPEN-RP sampai 28 Februari 2013 sebesar Rp7,32 triliun atau sebesar 18,97% dari total plafon sebesar Rp38,61 triliun. Realisasi subsidi bunga KPEN-RP yang telah dibayarkan sebesar Rp76,99 miliar (87,40%) dari alokasi sebesar Rp88,09 miliar pada 2012. Untuk KUPS, realisasi penyalurannya hingga 28 Februari 2013 sebesar Rp575,24 miliar (14,51%) dari plafon sebesar Rp3,96 triliun. Realisasi pembayaran subsidi bunga KUPS sebesar Rp26,98 miliar (63,40%) dari



Sumber: Siregar (2016)

Gambar 1.2 Program Kredit Mikro di Indonesia

plafon sebesar Rp42,55 miliar (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, 2013). Masih rendahnya realisasi target penyaluran program KPEN-RP dan KUPS diduga menjadi penyebab dihentikannya kedua program kredit mikro tersebut oleh pemerintah pada akhir 2014.

Penelitian Tim P2E-LIPI menjelaskan bahwa sejak diluncurkan tahun 2007, penyaluran KUR meningkat secara pesat hingga mencapai sekitar Rp140 triliun pada 2014. Salah satu kontribusi penting program KUR adalah penggunaan paradigma baru dalam proses dan pelaksanaan program KUR. Pendekatan yang menekankan pada aspek komersial ini tampaknya berkontribusi signifikan pada akselerasi penyaluran KUR dan penguatan prinsip kehati-hatian dalam proses penyaluran KUR. Pendekatan komersial dalam penyaluran KUR ini berdampak pada rendahnya tingkat risiko kredit macet. Namun, penyaluran KUR belum banyak melibatkan lembaga keuangan mikro ataupun lembaga kemasyarakatan lainnya, seperti PNPM mandiri. Penyaluran KUR melalui program *linkage* dengan LKM, seperti koperasi, baik melalui pola *executing* maupun *channelling* masih sangat kecil (Nugroho, 2016).

Selain program kredit mikro dengan pola subsidi bunga dan penjaminan sebagaimana dikemukakan sebelumnya, ada juga program kredit mikro yang sumber dananya dari APBN dengan pola dana bergulir. Salah satu contohnya adalah Badan Layanan Umum Lembaga Pengelola Dana Bergulir (BLU-LPDB). Program kredit mikro berbasis BLU ini dibentuk sejak 2006 berdasarkan Undang-undang No.1 Tahun 2004 dan surat Keputusan Bersama Menteri Keuangan RI beserta Menteri KUKM Nomor 468a/KMK.01/2004 dan Nomor 07/SKB/M/KUKM/X/2004 tentang pendirian Badan Layanan Dana Bergulir (BLDB), serta Peraturan Pemerintah No 23 tahun 2005 tentang pola pengelolaan Badan Layanan Umum (PPK-BLU). Dengan dibentuknya BLU-LPDB, diharapkan pengelolaan dana bergulir dapat dilaksanakan sebaik-baiknya untuk mencapai tujuan dan menghasilkan manfaat

berkelanjutan atas penyaluran dana bergulir pada koperasi dan UMKM (LPDB, 2014). Menurut informasi dari staf LPDB, dana bergulir LPDB disalurkan hampir ke seluruh sektor ekonomi, termasuk sektor pertanian. Dana bergulir tersebut disalurkan melalui mitra, baik koperasi, perbankan, maupun UMKM yang bersifat strategis, termasuk UMKM yang bergerak di sektor pertanian (wawancara dengan staf BLU-LPDB, 21 April 2015). Analisis kinerja kredit mikro berbasis BLU-LPDB ini dikupas secara mendalam di Bab 6.

Bab 7 mengupas program kredit mikro melalui dana bergulir yang bersumber dari dana APBD oleh pemerintah daerah. Penulis Bab 7 mengupas secara detail kinerja program kredit mikro di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Jawa Barat. Program kredit mikro oleh Pemda sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah sebagai salah satu inovasi dan terobosan dalam rangka perimbangan keuangan pusat dan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah melakukan program pembiayaan sektor UMKM melalui pengelolaan dana bergulir. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218 Tahun 2009 yang dimaksud dana bergulir adalah dana yang dialokasikan oleh kementerian negara/lembaga/satuan kerja dan layanan umum untuk kegiatan perkuatan modal usaha bagi koperasi, usaha mikro, kecil, menengah dan usaha lainnya yang berada di bawah pembinaan kementerian negara/lembaga. Pemberian dana bergulir tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, tetapi juga oleh pemerintah daerah melalui satuan kerja di pemerintah daerah tersebut. Di dalam peraturan tersebut juga dijelaskan beberapa cara pengelolaan dana bergulir, yaitu

1. Dana bergulir dikelola langsung adalah mekanisme penyaluran dana bergulir yang dikelola sendiri oleh pemerintah daerah. Artinya, pemerintah daerah yang akan bertanggung jawab langsung mulai dari proses menyeleksi, menetapkan penerima dana bergulir, menyalurkan dan menagih kembali dana bergulir serta menanggung risiko ketidaktertagihan dana bergulir;

2. Dana bergulir dikelola dengan pola *executing agency* adalah mekanisme penyaluran dana bergulir melalui entitas (lembaga keuangan bank ataupun nonbank) yang ditunjuk sebagai pelaksana dan bertanggung jawab untuk menyeleksi, menetapkan penerima dana bergulir, menyalurkan, dan menagih kembali dana bergulir serta menanggung risiko ketidaktertagihan dana bergulir sesuai dengan perjanjian.
3. Dana bergulir dikelola dengan pola *channelling agency* adalah mekanisme penyaluran dana bergulir melalui entitas (lembaga keuangan bank ataupun nonbank) yang ditunjuk dan bertanggung jawab hanya untuk menyalurkan dan bergulir.

Di samping berbagai macam program kredit mikro yang diberikan kepada pelaku usaha di sektor pertanian, buku ini juga menjelaskan bagaimana perkembangan UMKM di sektor pertanian dan determinan para pelaku usaha dalam memanfaatkan program kredit tersebut yang secara detailnya diuraikan pada Bab 3 dan Bab 4. Bab 4 secara spesifik memaparkan apa saja yang menjadi motivasi para pelaku UMKM dalam menggunakan program kredit dan bagaimana perilakunya dalam memanfaatkan program kredit tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashari. (2009). Optimalisasi kebijakan kredit program sektor pertanian di Indonesia. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, 7 (1), 21–42. Diakses pada 5 Maret 2016 dari <http://ejurnal.litbang.pertanian.go.id/index.php/akp/article/view/4250/3589>.
- Badan Pusat Statistik. (2013). *Statistik Indonesia 2013*. Jakarta: BPS.
- Bank Indonesia. (2014). *Statistik perbankan Indonesia volume 13 No.1 Desember 2014*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Bank Indonesia. (2012). *Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 14/22/PBI/2012 tentang pemberian kredit atau pembiayaan oleh bank umum dan*

- bantuan teknis dalam rangka pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah.* 21 Desember 2012. Lembaran Negara RI tahun 2012, No. 274. Jakarta.
- Bank Indonesia. (2009). Buku laporan penelitian kredit MKM. Diakses pada 26 Oktober 2016 dari <http://www.bi.go.id/id/umkm/penelitian/nasional/kajian/Documents/896af04c02a044a5a65b2f6c12f37155BukuKajianKreditKonsumsiMikroKecildanMenengahuntuk.pdf>
- Charitonenko, S., & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance Indonesia*. Asian Development Bank.
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan. (2013). *Modul manajemen investasi pemerintah*. Jakarta: Dirjen Perbendaharaan.
- Edgcomb, E., & Barton, L. (1998). *Social intermediation and microfinance programs: a literature review*. Washington: Microenterprise Best Practices, USAID.
- Gow, H., & Swinnen, J. (2001). Private enforcement capital and contract enforcement in transition economies. *AJAE*, 83 (3), 686–690.
- Hussain, J., Millman, C., & Matlay, H. (2006). SME financing in the UK and in China: A comparative perspective. *Journal Small Business and Enterprise Development*, 13(4), 584–599.
- ICDF. (2002). *The importance of microcredit programs in Sustainable development*. Diakses pada 10 Agustus 2016 dari https://www.icdf.org.tw/web_pub/20030429170522PP171-174%20C3-3.pdf.
- Kementerian Keuangan. (2009). *Peraturan menteri keuangan nomor 218 tahun 2009 perubahan atas peraturan menteri keuangan nomor 99 Tahun 2008 tentang pedoman pengelolaan dana bergulir pada kementerian negara/lembaga*.
- Kementerian Koperasi dan UMKM. (2013). *Statistik usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) tahun 2012–2013*. Diakses pada 2 Februari 2015. dari http://www.depkop.go.id/pdf-viewer/?p=uploads/tx_rtgfiles/sandingan_data_umkm_2012-2013.pdf
- KPMG. (2016). Financial Inclusion in Indonesia. Diakses pada 20 Agustus 2016 dari <http://www.kpmg.com/ID/en/IssuesAndInsights/>

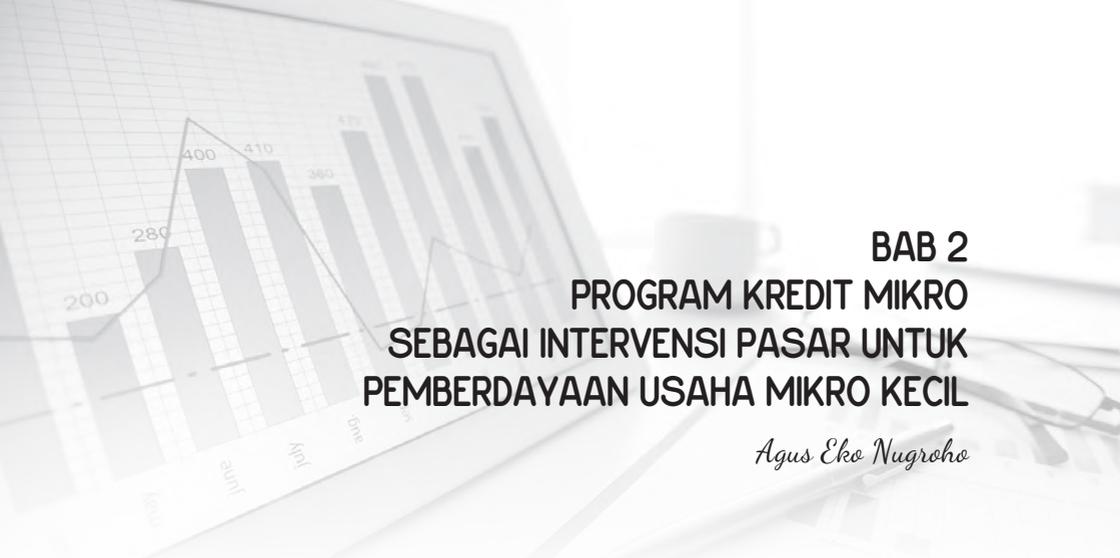
ArticlesPublications/Documents/Financial%20Inclusion%20in%20Indonesia.pdf.

- Ledgerwood, J. (1999). *Microfinance handbook: an institutional and financial perspective*. Washington, USA: The World Bank.
- Ledgerwood, J. (2013). *The new microfinance handbook: a financial market system perspective*. Washington, USA: The World Bank.
- LPDB. (2014). *Sejarah*. Diakses pada 26 September 2016 dari <http://lpdb.id/profile/sejarah.html>.
- Martowijoyo, S. (2007). *Indonesian microfinance at the crossroad; caught between popular and populist policies, the essay on regulation and supervision*. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) & The IRIS Centre.
- Microcredit Summit Campaign. (1997). *The microcredit summit report*. Diakses dari <http://www.microcreditsummit.org/resource/59/1997-microcredit-summit-report.html>.
- Meyer, R.L., & Nagarajan, G. (1999). *Rural financial markets in Asia: policies, paradigm and performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nuryartono, N. (2005). *Impact of smallholders' access to land and credit markets on technology adoption and land use decisions: the case of tropical forest margins in Central Sulawesi-Indonesia*. Gottingen: Cuvillier Verlag.
- Nugroho, A.E. (2011). *Microfinance development in Indonesia: market segmentation, capital social and welfare outreach to the poor in rural Java*. Lambert Academic Publishing.
- Nugroho, A. E. (ed). (2016). *Komersialisme kredit usaha rakyat untuk pemberdayaan UMKM di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Republik Indonesia. (2008). *Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866.

- Republik Indonesia. (2004). Undang-undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.
- Robinson, M. (2002). *The microfinance revolution*. Washington DC: The World Bank.
- Siregar, M. (2016). *Microfinance policy and regulation in banking sector; Bringing Indonesia's Microfinance and Financial Institution to The World* [PowerPoint slides]. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan. Diakses pada 1 September 2016 dari <http://www.ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/publikasi/Documents/Pages/Materi-OJK-PROKSI-2016/3.Microfinance%2011032016%20-%20Bp.%20Mulya%20E.%20Siregar.pdf>
- Soentoro, Supriyati, & Erizal, J. (1992). Sejarah perkreditan pertanian subsektor tanaman pangan. Dalam *Perkembangan perkreditan di Indonesia*, Andin H. Taryoto, Abunawan M, Soentoro, dan Hermanto (eds). Monograph series No.3 Bogor: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

Hasil Wawancara

- Wawancara dengan staf BLU-LPDB. (2015). Kinerja program dana bergulir BLU-LPDB. Jakarta.



BAB 2 PROGRAM KREDIT MIKRO SEBAGAI INTERVENSI PASAR UNTUK PEMBERDAYAAN USAHA MIKRO KECIL

Agus Eko Nugroho

A. PENDAHULUAN

Industri keuangan mikro di Indonesia sangatlah beragam, mulai dari individu yang memberikan pinjaman kepada teman atau saudara, rentenir, pedagang yang memberikan kredit kepada nasabah, koperasi, BMT bank-bank skala kecil (BPR/BPRS), asuransi mikro, penjaminan kredit mikro, pegadaian, program kredit mikro, hingga perbankan berskala besar dengan divisi mikro yang dimilikinya. Masing-masing pelaku keuangan mikro tersebut memiliki karakteristik yang berbeda dalam hal skala operasional, cakupan geografis, struktur kepemilikan, metode bisnis, dan tujuan layanan keuangan kepada masyarakat (Nugroho, 2011). Para pelaku UMK sebagai klien dari industri keuangan mikro juga mempunyai karakteristik yang beragam dalam hal tingkat pendidikan, pendapatan, aset, jenis usaha, skala usaha, dan motivasi untuk memanfaatkan layanan keuangan mikro. Meskipun pelaku industri keuangan mikro sangat beragam, setiap individu dan para pelaku UMK belum tentu memiliki akses yang sama ke semua jenis pelaku keuangan mikro. Ketidaksamaan akses dihadapkan pada situasi

keberagaman penyedia layanan keuangan mikro menunjukkan adanya segmentasi pasar (Nugroho, 2011).

Segmentasi pasar kredit mikro secara jelas. Dalam suatu wilayah tertentu, misalnya di pasar tradisional, rentenir, koperasi kredit, dan perbankan, dapat beroperasi secara berdampingan—meskipun tingkat bunga kredit yang ditetapkan masing-masing pelaku berbeda secara signifikan. Rentenir dan koperasi kredit sering kali menetapkan tingkat bunga jauh di atas perbankan. Hal ini menjelaskan bahwa struktur pasar keuangan mikro bersifat oligopolistik, yaitu tinggi-rendahnya tingkat bunga bukan menjadi penentu utama dalam persaingan pasar. Implikasinya, kegagalan program kredit mikro dengan tingkat bunga rendah untuk mengeliminasi (*crowd out*) praktik rentenir dapat dijumpai di banyak tempat. Berbagai program kredit murah menghadapi masalah tingginya kredit macet dan salah sasaran, sementara praktik rentenir tetap beroperasi di banyak tempat. Bahkan, masih banyak masyarakat miskin sebagai sasaran program justru menggantungkan kebutuhan kreditnya kepada rentenir.

Berbagai keterbatasan UMK, seperti skala usaha yang kecil, modal terbatas, teknologi yang sederhana, dan ketidakcukupan aset menyebabkan kegiatan usaha mereka sangat rentan terhadap berbagai gejolak eksternal. Risiko kerentanan ini menjadi salah satu penyebab UMK menghadapi kesulitan menjaga keberlangsungan usaha (*business sustainability*). UMK sering kali menghadapi banyak hambatan dalam mendapatkan kredit komersial perbankan untuk memitigasi gejolak eksternal, seperti penurunan permintaan pasar akibat krisis ekonomi, gagal panen, dan pengeluaran emergensi akibat sakit, kematian, dan sebagainya. Oleh karena itu, program kredit mikro diinisiasi untuk dua tujuan, yakni (1) meningkatkan akses UMK pada kredit murah, dan (2) menghilangkan ketergantungan mereka kepada rentenir. Rentenir disinyalir eksploitatif dan menghambat UMK mengakumulasi keun-

tungan. Bukan hanya kredit, program asuransi mikro¹ bagi para pelaku UMK juga telah diinisiasi sebagai perlindungan rumah tangga yang berpendapatan miskin dan rendah terhadap risiko tertentu sebagai imbalan atas pembayaran premi yang proporsional dengan biaya risikonya. Program asuransi mikro ini berpotensi memitigasi risiko dan mendorong produktivitas UMK (Churchill, 2006). Pemerintah juga memperkuat lembaga penjaminan kredit agar dapat meningkatkan kapasitas penjaminan program kredit untuk UMK.

Namun, berbagai program kredit di Indonesia, baik yang disalurkan melalui lembaga perbankan maupun lembaga keuangan nonbank, masih terus menghadapi masalah klasik, yaitu tingginya kredit macet dan disinyalir tidak tepat sasaran. Mulai dari program kredit murah tahun 1970-an, seperti Bimas, kredit usaha tani tahun 1980-an, hingga program kredit ketahanan pangan dan energi (KKPE) tahun 2000-an, serta berbagai program kredit oleh pemerintah daerah menghadapi tingginya kredit macet (*non-performing loans/NPL*). Banyak program kredit tidak tepat sasaran karena penerima program (*beneficiary*) kebanyakan adalah pelaku usaha yang telah *bankable*. Mencermati permasalahan tersebut, bab ini bertujuan menganalisis secara teoretis dan empiris mengapa program kredit mikro masih terus menghadapi dua permasalahan klasik tersebut.

B. PROGRAM KREDIT MIKRO DALAM KONTEKS INDUSTRI KEUANGAN MIKRO

Dalam penelitian ini, keuangan mikro dimaknai sebagai suatu industri karena melibatkan berbagai pelaku, pengguna, dan beragam-

¹ Misalnya, program asuransi bagi tenaga kerja di luar hubungan kerja (TK-LHK) yang telah diimplementasikan sejak 2006. Program asuransi TK-LHK memberikan perlindungan dasar bagi pekerja sektor informal, termasuk UMKM, untuk meningkatkan produktivitas usaha. Program asuransi mikro ini diharapkan dapat membantu UMKM mengelola risiko usaha dengan baik sehingga berdampak positif pada pertumbuhan tingkat penjualan dan profitabilitas usaha mereka.

nya produk layanan keuangan mikro. Produk layanan keuangan mikro sangat heterogen, mulai dari tabungan mikro, kredit mikro, asuransi mikro, pegadaian, layanan pembayaran, dan sebagainya. Oleh karena itu, wajar bila keuangan mikro didefinisikan secara beragam. Misalnya, International Management Communications Corporation (IMCC) sebagaimana dikutip Worokinasih (2011) mendefinisikan keuangan mikro (*microfinance*) sebagai seperangkat teknik dan metode perbankan nontradisional untuk membuka akses seluas-luasnya bagi sektor yang tidak tersentuh jasa keuangan formal (perbankan). Tidak jauh berbeda, the Foundation for Development Cooperation dalam Worokinasih (2011), mendefinisikan keuangan mikro sebagai penyediaan jasa keuangan, khususnya simpanan dan pinjaman kepada rumah tangga miskin (RTM) yang tidak memiliki akses ke lembaga keuangan formal (perbankan). Kedua definisi ini menekankan keuangan mikro sebagai metode/cara pelayanan jasa finansial kepada nasabah tertentu, terutama masyarakat miskin dan berpendapatan rendah yang belum *bankable*. Metode pelayanan jasa finansial ini ditegaskan sebagai cara layanan perbankan nontradisional karena tidak hanya melibatkan prinsip-prinsip/aturan bisnis perbankan, tetapi juga aspek-aspek sosial, seperti penyaluran kredit secara berkelompok, pendampingan, pemberdayaan sosial, dan sebagainya. Artinya, indikator keberhasilan pelayanan keuangan mikro bukan hanya sekadar terpenuhinya prinsip-prinsip perbankan, melainkan juga sejauh mana pelayanan keuangan mikro tersebut mampu mencapai tujuan pemberdayaan sosial.

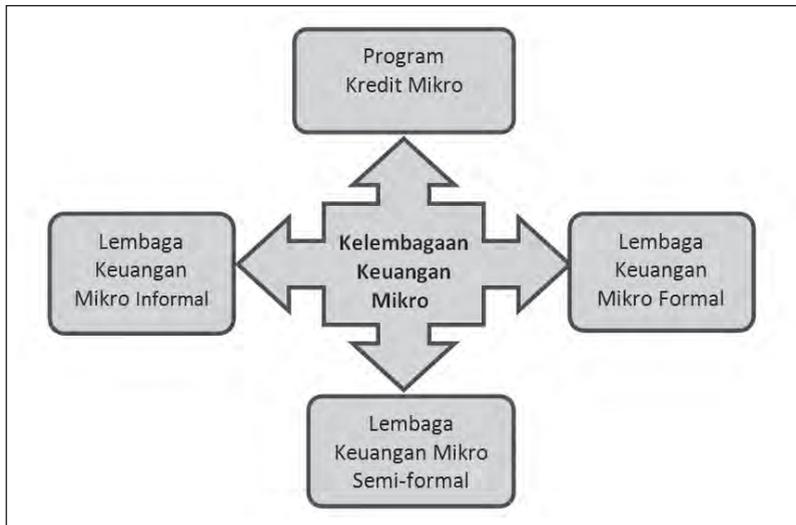
Kuangan mikro didefinisikan secara sempit sebagai produk pembiayaan dengan skala mikro kepada rumah tangga miskin (RTM). Dalam hal ini, berkaitan dengan nilai transaksi dan kapasitas keuangan nasabah yang umumnya masuk dalam kategori miskin. Sebagaimana yang dirumuskan oleh UNCDF, CGAP, dan ADB dalam Worokinasih (2011), “... *microfinance refers to loans, savings, insurance, transfer*

services and other financial products targeted at low-income clients.” Dalam hal ini, penekanan keuangan mikro adalah produk finansial. Apakah produk layanan keuangan mikro ini dilakukan oleh perbankan atau lembaga keuangan nonbank, bukan menjadi masalah. Dalam konteks ini, keuangan mikro menekankan sasaran pelayanan kepada masyarakat berpendapatan rendah, baik RTM (*the poor*) maupun rumah tangga hampir miskin (*not-so poor family*). Secara lebih rinci, Robinson (2002) menjelaskan bahwa keuangan mikro merupakan layanan finansial skala kecil, khususnya kredit dan simpanan yang disediakan bagi mereka yang bergerak di sektor pertanian, perikanan atau peternakan; yang mengelola usaha kecil atau mikro yang meliputi kegiatan produksi, daur ulang, reparasi atau perdagangan; yang menyediakan layanan jasa; yang bekerja memperoleh upah atau komisi; yang memperoleh penghasilan dari/dengan cara menyewakan tanah, kendaraan, tenaga hewan ternak, atau peralatan dan mesin-mesin; dan kepada perseorangan atau kelompok, baik di perdesaan maupun perkotaan di negara-negara berkembang.

Dalam konteks pelaku, Asian Development Bank (ADB) menyebutkan bahwa lembaga keuangan mikro (LKM)² adalah lembaga yang menyediakan jasa penyimpanan, kredit, pembayaran berbagai transaksi jasa, serta pengiriman uang yang ditujukan bagi masyarakat miskin dan pengusaha kecil. Bentuk lembaga keuangan mikro dapat berupa lembaga formal, misalnya bank desa dan koperasi; lembaga

² Menurut UU No 1 tahun 2013, lembaga keuangan mikro (LKM) adalah lembaga keuangan yang secara khusus didirikan untuk pengembangan usaha melalui pengelolaan simpanan, pinjaman atau pembiayaan skala mikro, jasa konsultasi kepada anggota dan masyarakat. LKM ini tidak semata-mata mencari keuntungan, tetapi juga pemberdayaan masyarakat. Badan hukum LKM dapat berbentuk koperasi atau perseroan terbatas (PT). Suatu lembaga keuangan tertentu, misalnya Koperasi XYZ, tidak dapat disebut sebagai LKM bila belum mendapat izin usaha dari OJK. Namun dalam studi ini, yang dimaksud LKM adalah kelembagaan keuangan skala kecil yang ditujukan untuk melayani jasa keuangan kepada masyarakat miskin dan berpendapatan rendah.

semiformal, misalnya organisasi nonpemerintah; dan sumber-sumber informal, misalnya pelepas uang/rentenir (Worokinasih, 2011). Lebih jauh, Nugroho (2011) menjelaskan bahwa pelaku industri keuangan mikro di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam empat jenis institusi (lihat Gambar 2.1), yakni (1) program kredit mikro, (2) lembaga keuangan mikro formal, (3) lembaga keuangan mikro semiformal, dan (4) lembaga keuangan mikro informal. Lembaga keuangan mikro formal beroperasi di bawah payung hukum regulasi perbankan, seperti unit mikro perbankan nasional, Bank Perkreditan Rakyat (BPR), dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS). Sementara itu, operasional LKM semiformal tidak dalam pengawasan dan regulasi perbankan, namun tetap tunduk pada payung hukum peraturan lain yang berlaku. Contoh LKM semiformal adalah koperasi, BMT, LSM, dan lembaga kredit pemerintah daerah. LKM informal beroperasi tanpa struktur hukum formal, seperti pinjam-meminjam antarsaudara, tetangga, dan



Sumber: Nugroho, (2011)

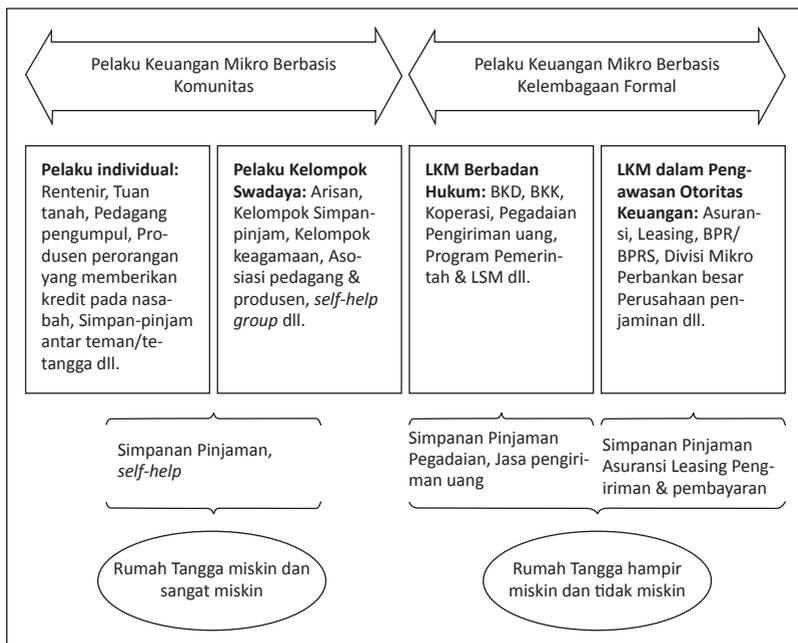
Gambar 2.1 Pelaku Utama Bisnis Keuangan Mikro di Indonesia

rekan bisnis, rentenir, tuan tanah, kelompok arisan, dan sebagainya. Program kredit mikro merupakan bagian dari industri keuangan mikro, dana operasionalnya bersumber dari anggaran pemerintah, pinjaman dari lembaga donor nasional dan internasional, CSR, LSM, dan sebagainya. Pada umumnya, program kredit mikro bersifat pemberdayaan dengan pola subsidi (kredit murah) karena tingginya biaya dan risiko kredit yang diberikan. Dalam praktiknya, pola subsidi ini dapat berbentuk subsidi bunga, subsidi penjaminan, ataupun dukungan administratif bagi lembaga penyedia pinjaman.

Dalam konteks ekosistem finansial, Ledgerwood dan Gibson (2013) membagi pelaku bisnis keuangan mikro menjadi LKM berbasis komunitas dan LKM berbasis kelembagaan formal. LKM berbasis komunitas mencakup pelaku individual, termasuk rentenir, tuan tanah, pedagang pengumpul, produsen yang memberikan kredit kepada nasabah dan *supplier*; simpan-pinjam antartetangga dan teman; serta pelaku kelompok keswadayaan, seperti arisan, kelompok simpan pinjam, dan asosiasi perdagangan. LKM berbasis kelembagaan formal mencakup dua kelompok, yaitu (1) LKM berbadan hukum seperti koperasi kredit, Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), pegadaian, lembaga pengiriman uang, dan berbagai program kredit mikro oleh pemerintah dan LSM; (2) LKM di bawah pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), misalnya BPR, BPRS, BRI-unit, divisi mikro perbankan komersial, asuransi, *leasing*, dan sebagainya. Namun, tidak ada satu pun pelaku yang mampu memberikan semua jenis jasa pelayanan keuangan kepada semua segmen pengguna. Pada umumnya, cakupan pelayanan LKM berbasis kelembagaan formal terpusat di perkotaan dengan kualitas layanan yang baik dan modern. Sementara itu, LKM berbasis komunitas mampu melayani wilayah terpencil dengan skala operasional yang kecil, cepat dan mudah, tetapi dengan kualitas pelayanan dan sistem administrasi yang sederhana. Pola pelayanan LKM ini sangat dekat dan diminati masyarakat miskin

karena kemudahan, kecepatan, dan—yang paling penting—berbasis agunan sosial, bukan agunan fisik (Ledgerwood & Gibson, 2013).

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, pelaku dalam industri keuangan mikro di Indonesia sangat heterogen menurut jenis usaha, skala operasional, cakupan wilayah pelayanan, ataupun jumlah pelaku dan konsumennya. Pada umumnya, pelaku utama LKM informal, seperti arisan dan rentenir, beroperasi dalam lingkungan kecil, misalnya di satu pasar tradisional tertentu, antartetangga, dan teman bisnis. Kapasitas finansial masing-masing pelaku informal biasanya sangat kecil dengan fokus pelayanan kepada kelompok miskin atau sangat miskin. Namun, jumlah pelaku kecil ini sangat banyak. Sementara itu, jangkauan pelayanan LKM semiformal, seperti koperasi, sebatas satu

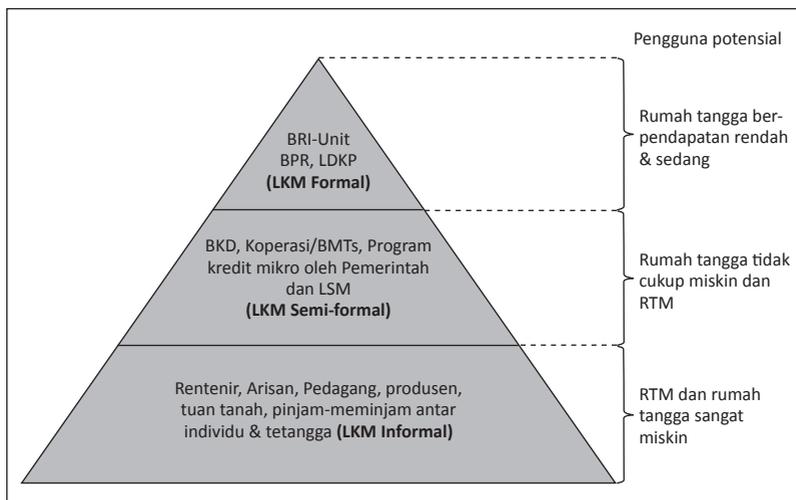


Sumber: Diadaptasi dari Ledgerwood dan Gibson (2013)

Gambar 2.2 LKM Berbasis Komunitas dan Kelembagaan Formal

desa/kecamatan dengan skala operasional yang relatif kecil dan jumlah yang cukup banyak. Target konsumen lembaga keuangan ini terutama adalah masyarakat miskin dan hampir miskin. LKM formal, seperti BPR/BPRS dan unit mikro perbankan nasional, jumlahnya sangat kecil dengan skala operasional yang luas, mencakup satu kabupaten atau lebih. Fokus konsumennya masyarakat bukan miskin. Dalam konteks ini, struktur industri keuangan mikro dapat divisualisasikan berbentuk Piramida (Gambar 2.3).

Struktur industri keuangan mikro berpola piramida menunjukkan adanya segmentasi pasar. Pada bagian atas piramida, LKM formal (BRI-Unit dan BPR) cenderung melayani segmentasi pasar atas (*up-market segment*). Jasa keuangan mikro LKM ini lebih cocok untuk masyarakat bukan miskin dengan unit usaha skala kecil dan menengah yang mereka miliki. Jenis pelayanan keuangannya mencakup tabungan, asuransi skala kecil, dan kredit mikro yang lebih berorientasi pada pembiayaan usaha. Pada level kedua (bagian tengah piramida), LKM



Sumber: Diadopsi dari BI dan GTZ (2000, p.10) dalam Nugroho (2011).

Gambar 2.3 Piramida Industri Keuangan Mikro di Indonesia

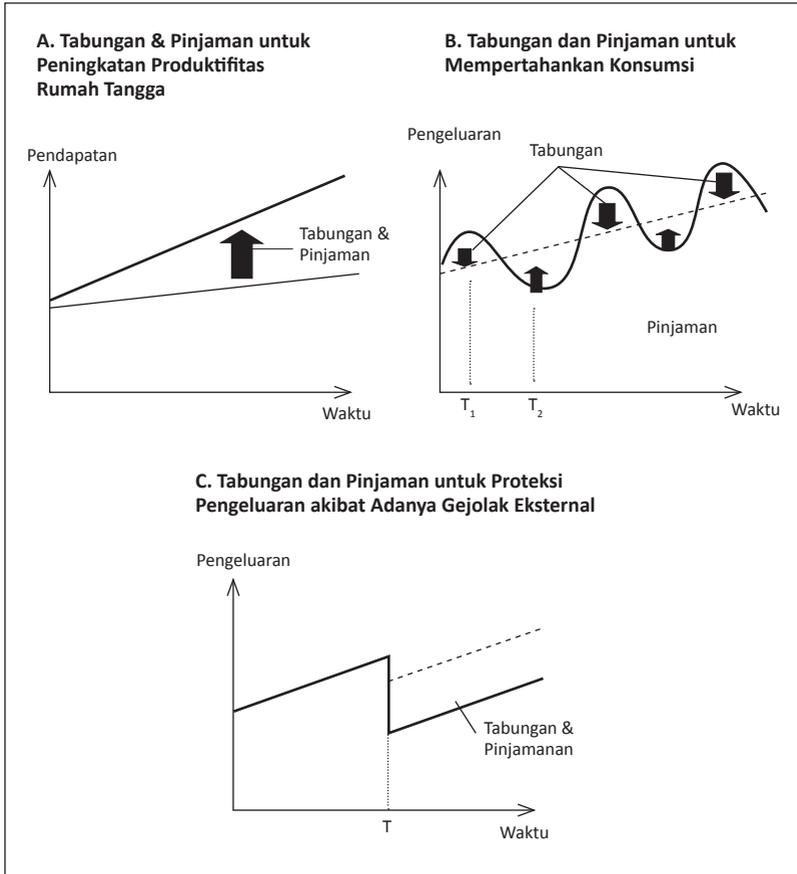
semiformal dengan jumlah cukup banyak, seperti koperasi, BMT dan Badan Kredit Desa (BKD), melayani masyarakat miskin dan hampir miskin dengan usaha mikro-kecil yang mereka miliki. Kredit dan tabungan sangat diperlukan oleh kelompok masyarakat ini, terutama untuk tujuan konsumtif (*consumption smoothing*). Penggunaan kredit untuk tujuan ini karena rendahnya penghasilan dan ketidakpastian sumber pendapatan. Kredit diperlukan untuk melindungi konsumsi rumah tangga dari gangguan eksternal pada sumber penghasilan. Pada bagian paling bawah, terdapat berbagai LKM informal dengan jumlah yang sangat banyak, tetapi skala operasional yang kecil. Pada umumnya, LKM informal melayani kelompok miskin dan sangat miskin. Jasa pelayanan kredit skala mikro sangat diperlukan, utamanya untuk konsumtif dan emergensi. Meskipun memungkinkan, jasa layanan tabungan sulit dikembangkan oleh LKM informal karena rendahnya kapasitas finansial dan kecilnya kapabilitas menabung kelompok masyarakat ini.

Ledgerwood dan Gibson (2013) menjelaskan bahwa sejak berkembangnya bisnis keuangan mikro tahun 1990-an, terdapat tiga pergeseran fokus dalam diskursus keuangan mikro. *Pertama*, pergeseran dari fokus pada pengembangan kinerja kelembagaan keuangan mikro menjadi fokus pada pemahaman bagaimana masyarakat miskin dan berpendapatan rendah menggunakan berbagai jasa keuangan mikro untuk mendukung kegiatan sosial ekonomi mereka. Dalam hal ini, diskusi bukan hanya memfokuskan pada bagaimana LKM memberikan pelayanan jasa pembiayaan (kredit) untuk mendukung kegiatan bisnis masyarakat kecil, melainkan juga berbagai jasa pelayanan keuangan lainnya, seperti asuransi mikro, tabungan, pembayaran, dan sebagainya. *Kedua*, pergeseran paradigma dari keuangan mikro menuju ekosistem finansial, yang bukan hanya memfokuskan pada peran LKM formal, seperti perbankan, melainkan juga berbagai kelembagaan keuangan mikro informal dan semiformal (rentenir,

arisan, program pemberdayaan pemerintah, dan sebagainya). Dalam konteks ini, penekanan diarahkan pada bagaimana membangun pasar keuangan skala kecil yang mampu berfungsi baik dalam melayani semua kelompok masyarakat, bukan hanya miskin dan berpendapatan rendah, melainkan juga masyarakat nonmiskin. Dalam hal ini, inklusi finansial sebagai basis utama pengembangan keuangan mikro. *Ketiga*, pergeseran pada penggunaan teknologi informasi terkini untuk memperkuat jangkauan pelayanan keuangan kepada masyarakat miskin dan berpendapatan rendah. Dalam hal ini, fokus keuangan mikro diarahkan pada pengembangan model bisnis baru, seperti *branchless banking*, *mobil money*, dan jejaring agen (*agent networks*) yang berbasis teknologi informasi (Ledgerwood & Gibson, 2013).

Pemahaman terhadap bagaimana masyarakat miskin dan berpendapatan rendah menggunakan jasa layanan keuangan adalah aspek penting dalam bisnis dan diskursus keuangan mikro. Masyarakat miskin dan berpendapatan rendah bukanlah homogen, melainkan heterogen dilihat dari berbagai faktor, seperti jumlah dan sumber pendapatan, status pekerjaan, lokasi geografis, status sosial, gender, dan pendidikan. Konsekuensinya, mereka menggunakan beragam jenis jasa layanan keuangan dari berbagai bentuk LKM untuk tujuan yang beragam pula. Ledgerwood (2013) menjelaskan bahwa setidaknya kelompok masyarakat tersebut menggunakan jasa layanan keuangan mikro untuk tiga tujuan utama, yaitu mendorong produktivitas untuk mengakumulasi pendapatan (*income generation*), mempertahankan konsumsi rumah tangga (*consumption smoothing*), dan proteksi terhadap *external shock* (gejolak eksternal), termasuk pengeluaran emergensi karena sakit, kematian, gagal panen, dan sebagainya. Gambar 2.4 menunjukkan ketiga tujuan tersebut. Pada Gambar 2.4A, tabungan dan atau pinjaman dapat digunakan masyarakat miskin dan berpendapatan rendah untuk mendorong produktivitas usaha sehingga pendapatan rumah tangga dapat ditingkatkan. Gambar 2.4B, pada saat pendapatan

di atas pengeluaran rumah tangga (T_1), masyarakat miskin memerlukan jasa layanan tabungan untuk berjaga-jaga bila suatu saat terjadi penurunan pendapatan. Pada saat pendapatan di bawah pengeluaran (T_2), masyarakat miskin sangat memerlukan jasa layanan pinjaman (kredit) untuk mempertahankan tingkat pengeluaran rumah tangga yang layak. Pada Gambar 2.4C, pada saat gejolak eksternal terjadi (T),



Sumber: Diadopsi dari Ledgerwood (2013)

Gambar 2.4 Manfaat Layanan Keuangan bagi Masyarakat Miskin dan Berpendapatan Rendah

seperti gagal panen atau insiden kematian, pendapatan akan sangat menurun. Oleh karena itu, pinjaman dan tabungan menjadi alat penting untuk mempertahankan tingkat pengeluaran rumah tangga agar tidak jatuh secara signifikan. Begitu juga bila terjadi kematian atau anggota keluarga yang sakit, kredit dan tabungan berperan sangat penting untuk membiayai pengeluaran emergensi tersebut sehingga pengeluaran rumah tangga yang layak dapat dipertahankan.

C. KETIDAKMAMPUAN MASYARAKAT MISKIN/ BERPENDAPATAN RENDAH DAN UMK DALAM MENGAKSES KREDIT PERBANKAN

Kesenjangan permintaan dan penawaran kredit yang berujung pada ketidakmampuan UMK mengakses kredit perbankan adalah alasan utama munculnya program kredit mikro. Pada saat masyarakat miskin dan berpendapatan rendah tidak mampu mengakses perbankan, mereka menggantungkan sumber pembiayaan kredit kepada rentenir atau koperasi kredit dengan tingkat bunga yang tinggi. Konsekuensinya, profitabilitas usaha tergerus untuk pengembalian bunga kepada rentenir sehingga akumulasi kapital tidak terjadi—meskipun penerimaan usaha cukup besar. Dari sinilah stagnasi skala usaha UMK terjadi sehingga rentenir dikatakan eksploitatif karena mengambil proporsi nilai tambah (*surplus value*) yang besar dari UMK untuk pengembalian kredit. Bagi pekerja rendah (*laborer*), ketergantungan kepada rentenir juga menyebabkan bagian besar dari upah (*labor surplus*) untuk pengembalian kredit. Singkatnya, ketergantungan kepada rentenir menyebabkan (re)produksi kapital yang terjadi tidak menghasilkan akumulasi kapital oleh masyarakat miskin/berpendapatan rendah. Oleh karena itu, cukup beralasan bahwa tujuan lain dari program kredit mikro adalah menghilangkan ketergantungan kelompok masyarakat ini terhadap rentenir. Pertanyaan mendasarnya, mengapa masyarakat

ini gagal atau kesulitan mengakses kredit perbankan dengan bunga yang relatif murah?

Secara teoretis, asumsi tingkat pengembalian menurun (*law of diminishing return*) dalam fungsi produksi kurang relevan dalam pasar kredit mikro yang penuh risiko. Asumsi bahwa usaha dengan *input* kapital skala kecil memiliki tingkat pengembalian (*return*) lebih besar dibanding dengan usaha yang memiliki *input* kapital skala besar tidak sepenuhnya benar. Secara diagramatis, kurva kemungkinan produksi (*production possibility*) yang cembung tidak berimplikasi pada kemudahan usaha skala mikro-kecil untuk mendapatkan pembiayaan eksternal dari perbankan. Kenyataannya justru UMK sulit mengakses kredit perbankan dibandingkan usaha besar. Perbankan lebih suka memberikan kredit kepada usaha besar (UB) daripada UMK. Sangatlah mungkin bahwa fungsi produksi memiliki pola bergelombang. Dengan memperhatikan tingkat risiko yang ada, UB justru memiliki produktivitas kapital yang lebih besar dibanding dengan UMK. Implikasinya, usaha besar cenderung memiliki kemudahan mendapatkan pembiayaan eksternal (misalnya kredit perbankan) dibanding dengan UMK. Pertanyaannya, mengapa UMK menghadapi keterbatasan akses terhadap kredit perbankan? Fenomena pembatasan kredit (*credit constraint*) oleh perbankan kepada UMK atau masyarakat miskin secara umum menjadi tema sentral dalam studi keuangan mikro sejak 1990-an.

Dari sisi penawaran, pembatasan kredit (*credit constraint*) dihadapi UMK atau masyarakat miskin terjadi karena adanya ketidakcukupan agunan dan masalah informasi yang tidak simetris (*asymmetric information problems*)³. Pada saat masyarakat miskin

³ Masalah informasi tidak simetris ini muncul karena pada umumnya debitur mengetahui informasi kelayakan bisnis, nilai agunan, dan berbagai risiko lainnya lebih baik dibanding perbankan. Oleh karena itu, memberikan pinjaman tanpa jaminan menyebabkan bank menghadapi risiko kredit macet yang besar.

dengan UMK yang dimiliki tidak mampu menyediakan agunan yang memadai, perbankan enggan menyalurkan kredit kepada mereka. Penyaluran kredit tanpa agunan yang memadai menyebabkan perbankan tidak memiliki kekuatan (*enforcement tool*) untuk memaksa UMK mengembalikan kredit. Dalam konteks inilah penyaluran kredit tanpa agunan kepada UMK dikatakan sangat berisiko. Mitigasi risiko oleh perbankan tidak dapat dilakukan karena tidak berkembangnya sistem penjaminan kredit. Perbankan juga enggan menyalurkan kredit kepada UMK karena heterogenitas UMK dilihat dari banyak aspek, mulai dari skala usaha, jenis usaha, jangkauan pemasaran, besarnya penerimaan usaha, tingkat managerial dan keterampilan teknis, hingga motif/tujuan penggunaan kredit. Heterogenitas ini menyebabkan perbankan menghadapi hambatan informasi (*informational constraint*) untuk menilai kelayakan kredit UMK (*creditworthiness*). Hal ini memberikan implikasi pada dua hal. *Pertama*, tingginya biaya operasional kredit skala kecil karena diperlukan sumber daya yang besar untuk melakukan *screening* dan mengevaluasi kelayakan kredit UMK. Hal ini terkait ketidakmampuan UMK menyajikan sistem akuntansi usaha yang memadai. *Kedua*, beragamnya motif dan tujuan UMK dalam penggunaan kredit, baik untuk tujuan konsumtif dan berjaga-jaga, ataupun produktif. Hal ini sulit dideteksi secara pasti oleh perbankan karena kebiasaan sosial masyarakat miskin/berpendapatan rendah di mana kegiatan produksi dan konsumsi tidak terpisahkan (*inseparability of production and consumption*). Dalam konteks ini, bank akan menghadapi risiko kemacetan (*risk of loan default*) yang besar bila penyaluran kredit yang semestinya untuk tujuan produktif ternyata digunakan untuk tujuan konsumtif. Perbankan tidak dapat mengantisipasi penyimpangan penggunaan kredit oleh UMK akibat

penggunaan kredit yang mudah berubah-ubah dan berganti (*interchange ability of money*)⁴.

Dari sisi permintaan, UMK cenderung tidak memiliki keberanian untuk berspekulasi mengembangkan bisnisnya melalui kredit perbankan. UMK lebih suka menghindari risiko (*risk averse*), meskipun bisnis mereka memiliki prospek yang baik—tingkat pengembalian melebihi total biaya investasi, termasuk pembayaran bunga dan pokoknya. Keengganan UMK mendapatkan kredit perbankan karena prosedur yang berbelit, keharusan memiliki agunan yang memadai, dan laporan keuangan yang baik. Hal ini terkait tingkat pendidikan rendah, minimnya pengetahuan tentang bisnis perbankan, rasa rendah diri (*inferiority*) untuk berhubungan dengan pegawai bank, dan berbagai hambatan sosial lainnya. Dalam konteks ini, UMK menghadapi keterbatasan kredit (*credit constraints*) bukan hanya dari sudut pandang perbankan, tetapi juga dari sisi permintaan akibat perilaku menghindari risiko dan minimnya pengetahuan bisnis perbankan (Nugroho, 2011).

Ketiadaan lembaga penjaminan kredit untuk menurunkan risiko kredit macet juga menyebabkan keengganan perbankan menyalurkan kredit kepada UMK. Kepemilikan aset yang secara hukum lemah

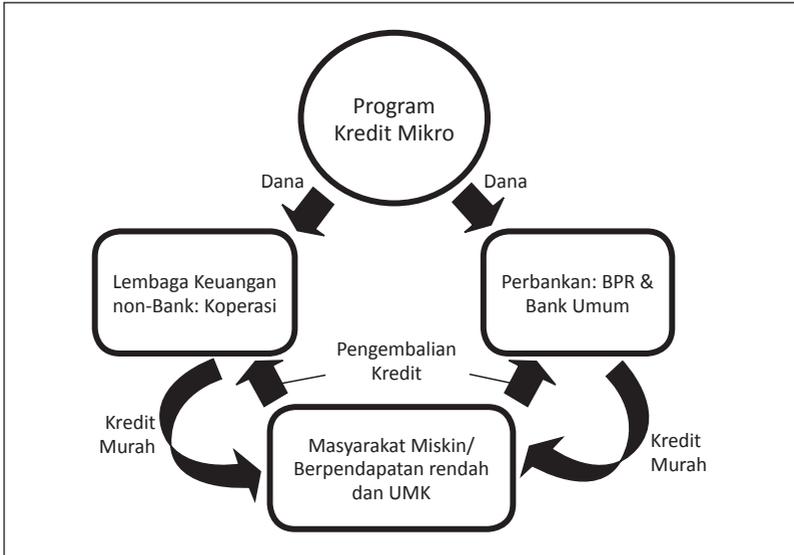
⁴ Seperti halnya uang, penggunaan kredit untuk tujuan yang berubah-ubah ini dapat dideteksi dari contoh berikut. Pelaku UMK memiliki tabungan tertentu yang direncanakan untuk membeli kendaraan bermotor. Kemudian UMK tersebut mendapatkan kredit maka UMK memiliki beberapa pilihan penggunaan kredit: (1) UMK menggunakan sepenuhnya kredit untuk tujuan penambahan modal kerja UMK; (2) UMK menggunakan sebagian kredit untuk membeli motor sehingga sebagian tabungan dapat digunakan untuk tujuan konsumtif lainnya, sementara sebagian kecil kredit digunakan untuk penambahan modal kerja; (3) Kredit digunakan untuk konsumsi yang lebih besar, termasuk membeli kendaraan bermotor, sementara bagian kecil tabungan digunakan untuk modal kerja. Pilihan (1), (2), atau (3) dapat dilakukan UMK tanpa dapat dideteksi perbankan. Namun bila UMK melakukan pilihan (3) akan sangat berisiko karena penggunaan kredit untuk konsumtif tidak akan meningkatkan kemampuan UMK dalam pengembalian kredit kepada perbankan.

(misalnya tanah tidak bersertifikat), struktur produksi yang rentan terhadap gejolak alam, dan kecilnya arus pendapatan menyebabkan lembaga penjamin menghadapi kesulitan dalam menilai risiko bisnis UMK. Seperti halnya perbankan, lembaga penjaminan juga menghadapi masalah informasi dalam menilai kelayakan dan keberlanjutan bisnis serta aset UMK. Di satu sisi, sistem hukum kurang memadai mendorong munculnya tindakan debitur yang menyalahi aturan kontrak kredit. Di sisi lain, UMK cenderung bertindak menyalahi kesepakatan karena memperoleh manfaat finansial (*moral hazard problems*). Hal ini menjadi penyebab tingginya risiko yang dihadapi lembaga penjaminan kredit UMK. Dalam konteks inilah, penyalur KUR dijamin sebagian (*partially insured*) oleh pemerintah melalui lembaga penjamin kredit (Jamkrindo dan Askrindo) untuk menurunkan risiko kredit macet⁵.

D. PROGRAM KREDIT MIKRO

Supply-demand gap yang dihadapi UMK dalam mengakses kredit perbankan mendorong pemerintah dan lembaga donor melaksanakan berbagai program kredit mikro. Program kredit mikro dapat didefinisikan sebagai bentuk layanan pembiayaan kepada masyarakat miskin dan berpendapatan rendah untuk pengembangan UMK yang mereka miliki. Pada umumnya, sumber dana program kredit mikro dari anggaran pemerintah, baik di tingkat pusat (APBN) maupun di tingkat daerah (APBD). Secara umum, program kredit mikro juga merupakan bentuk intervensi pasar yang distortif dengan menetapkan tingkat bunga jauh di bawah tingkat bunga pasar. Berdasarkan penyalurannya, program kredit mikro dapat dibedakan menjadi dua, yaitu program kredit mikro yang disalurkan kepada masyarakat melalui lembaga

⁵ Dalam hal ini, 70–80% nilai KUR yang disalurkan dijamin oleh lembaga penjamin, sedangkan 20–30% sisanya ditanggung oleh perbankan sendiri.



Gambar 2.5 Program Kredit mikro melalui Perbankan dan Lembaga Keuangan Non-bank

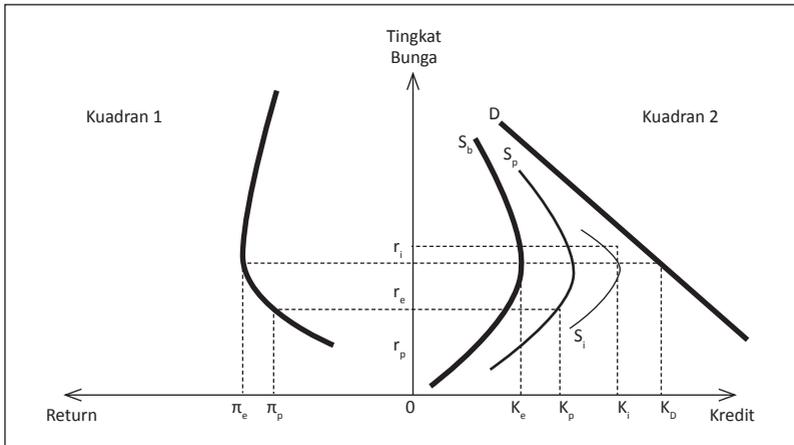
keuangan nonbank, terutama koperasi; dan yang disalurkan melalui perbankan komersial. Dari penelitian di Jawa Barat dan Jawa Timur, program kredit mikro, seperti program kredit cinta rakyat (KCR) di Jawa Barat, dan program dana bergulir (dagulir) di Jawa Timur disalurkan melalui bank daerah, yaitu Bank BJB untuk KCR dan Bank Jatim untuk dagulir. Penetapan tingkat bunga di kedua program ini 40%–50% di bawah tingkat bunga pasar.

Program kredit mikro yang disalurkan melalui lembaga keuangan nonbank adalah penyaluran kredit melalui Badan Layanan Umum-Lembaga Pengelola Dana Bergulir (BLU-LPDB) Kementerian Koperasi dan UMKM. Program kredit murah kepada masyarakat dan UMK ini disalurkan oleh BLU-LPDB melalui koperasi dengan *pola executing*. Program kredit mikro juga sering kali menjadi salah satu bagian dari

program pemberdayaan masyarakat⁶, seperti kegiatan Simpan-Pinjam Perempuan (SPP) dalam program PNPM mandiri perdesaan. Program SPP dilakukan melalui pembentukan kelompok simpan-pinjam oleh kelompok perempuan. Kelompok ini yang kemudian menyalurkan kredit murah kepada anggotanya. Seperti program kredit lainnya, bunga kredit juga ditetapkan di bawah tingkat bunga pasar (Nugroho, 2010). Kelemahan utama program kredit mikro adalah ketidakmampuannya memobilisasi tabungan masyarakat miskin dan berpendapatan rendah. Oleh karena itu, program ini sepenuhnya menggantungkan sumber dana dari pemerintah atau lembaga donor. Pada saat penyaluran kredit program menghadapi tingkat kemacetan yang tinggi, keberlanjutan program ini menjadi sangat rendah.

Gambar 2.6 menunjukkan peran program kredit mikro dapat memperkecil *supply-demand gap* tersebut. Pada Kuadran 1, diasumsikan bahwa keinginan perbankan untuk menyalurkan kredit skala kecil kepada UMK ditentukan oleh tingkat bunga dan tingkat pengembalian (*return*) kredit. Dalam hal ini pada tingkat bunga (r_e), tingkat pengembalian kredit yang diperoleh adalah maksimum (π_e). Oleh karena itu, pada tingkat bunga inilah bank bersedia menyalurkan kredit sebesar OK_e . Pada tingkat bunga (i_e) tersebut, permintaan kredit oleh UMK adalah sebesar (OK_D), sehingga terdapat *supply-demand gap* sebesar terjadi sebesar ($K_e - K_D$) (lihat Kuadran 2). Untuk menurunkan *gap* tersebut, pemerintah mengeluarkan program kredit mikro dengan tingkat bunga sebesar (r_p). Implikasinya, penawaran kredit kepada UMK meningkat dari OK_e menjadi OK_p sehingga *supply-demand gap* menurun dari ($K_e - K_D$) menjadi ($K_p - K_D$). Bank Penyalur akan memiliki dua jenis pelayanan kredit kepada UMK, yaitu berbasis komersial penuh dengan tingkat bunga r_e (tecermin kurva penawaran S_b) dan

⁶ Beragam program pemberdayaan masyarakat oleh LSM dan CSR juga menggunakan komponen pembiayaan murah kepada masyarakat binaan, misalnya Bina Mandiri oleh CSR Bank Mandiri.



Sumber: Diadaptasi dari Nugroho (2011)

Gambar 2.6 Peran Kredit Program dalam Menurunkan *Supply-Demand Gap* terhadap Kredit oleh UMK

berbasis subsidi (kredit program) dengan tingkat bunga lebih rendah daripada kredit komersial, yaitu sebesar (r_p). *Supply-demand gap* ini juga masih memungkinkan bagi LKM informal, seperti rentenir dan koperasi kredit, menawarkan kredit skala kecil dengan tingkat bunga yang tinggi yaitu sebesar (r_i) sehingga *supply demand gap* menurun menjadi sebesar ($K_i - K_p$).

Dalam program kredit mikro ini, jumlah kredit yang disalurkan bank cenderung kecil karena dua faktor. *Pertama*, dalam kondisi bank menghadapi masalah informasi asimetris maka pada tingkat bunga kredit yang rendah, hanya UMK sangat layak (yang memiliki tingkat risiko rendah) yang akan mendapatkan kredit. *Kedua*, karena subsidi bunga ini pada dasarnya diterima oleh debitur (UMK), sedangkan bank harus menanggung risiko kredit macet sepenuhnya maka bank cenderung sangat berhati-hati sehingga penyaluran kredit relatif kecil. Kedua faktor ini sangat mungkin menyebabkan realisasi penyaluran kredit program melalui perbankan cenderung tidak memenuhi target.

Dalam konteks Indonesia, program kredit mikro sudah sejak lama dilakukan pemerintah melalui Bank Indonesia. Namun, dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia berimplikasi pada tidak adanya lagi sumber dana kredit likuiditas dari Bank Indonesia. Oleh karena itu, Pemerintah sejak tahun 2000 bekerja sama dengan perbankan mengeluarkan program kredit mikro yang bersumber dari perbankan, seperti Program Kredit Ketahanan Pangan (KKP), Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), Kredit Pengembangan Energi dan Nabati Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP), serta Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS). Dalam skema program kredit tersebut, pemerintah menerapkan subsidi bunga yang tergantung pada jenis usahanya (lihat Tabel 2.1). Namun, dalam praktiknya, program kredit tersebut tidak berjalan secara maksimal karena secara umum perbankan mengalami kesulitan mencari debitur yang layak

Tabel 2.1 Kredit Program Pemerintah untuk UMKM

No	Program Kredit Mikro	Penetapan Suku Bunga Kredit
1	Kredit Ketahanan Pangan (KKP) Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE)	Subsidi suku bunga 8% untuk usaha tanaman selain tebu Subsidi suku bunga 5% untuk usaha tebu.
2	Kredit Pengembangan Energi dan Nabati Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP)	Subsidi suku bunga 5% untuk usaha kelapa sawit dan kakao Subsidi suku bunga 6% untuk usaha karet
3	Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS)	Subsidi suku bunga 8% untuk usaha peternakan sapi
4	Kredit Usaha Rakyat (KUR)	Suku bunga untuk KUR mikro 22% dan retail 14% per tahun Adanya subsidi imbal jasa penjaminan (IJP) dari pemerintah sehingga resiko ketika terjadi kredit macet 70% ditanggung pemerintah dan 30% ditanggung pihak bank untuk sektor diluar pertanian. Sementara untuk sektor pertanian 80% ditanggung pemerintah dan 20% ditanggung bank pelaksana.

Sumber: Bank Indonesia (2015).

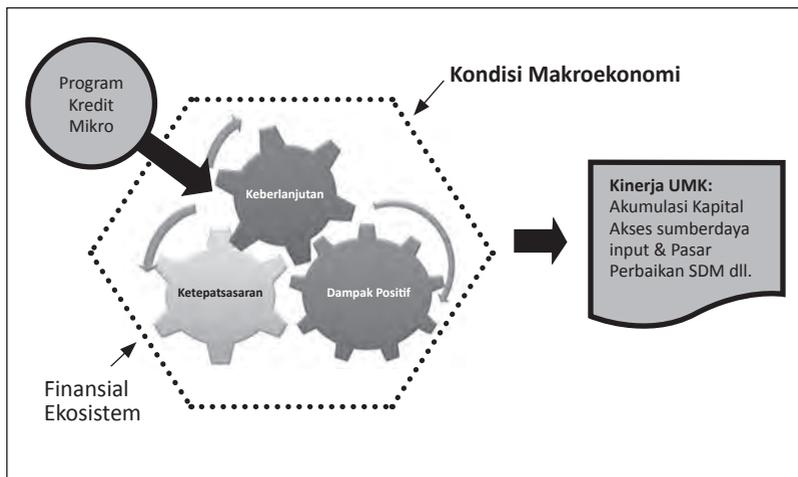
dibiayai. Persyaratan administrasi perbankan untuk mengakses kredit dipandang cukup rumit karena risiko bank cukup tinggi. Kurangnya sosialisasi juga menyebabkan banyak UMK yang tidak mengetahui keberadaan program kredit.

Belajar dari pengalaman, pemerintah mulai tahun 2007 mengubah skema program kreditnya dengan mengeluarkan kredit usaha rakyat (KUR). Dalam program KUR, pemerintah tidak lagi menyubsidi tingkat suku bunga, namun membayar imbal jasa penjaminan (IJP) untuk mengurangi risiko perbankan. Selain itu, tingkat suku bunga berdasarkan pasar sehingga *margin* yang diperoleh perbankan tidak terlalu jauh dibandingkan ketika menyalurkan kredit komersial mereka. Dengan tingkat risiko yang berkurang dan margin yang didapat tidak jauh dari normal, diharapkan perbankan dapat menyalurkan KUR lebih besar sehingga target yang ditetapkan oleh pemerintah setiap tahunnya tercapai. Strategi yang dilakukan pemerintah ternyata cukup berhasil. Hal tersebut dapat dilihat dari penyaluran KUR yang cukup besar. Pada September 2014, menurut data komite KUR (2014), jumlah debitur yang menerima KUR sebanyak 11,71 juta orang, plafon kreditnya mencapai Rp152,72 triliun dengan *outstanding* Rp44,64 triliun dan NPL 3,3%. Artinya, kredit macet masih dalam batas yang aman. Namun, berbagai kritik pun mengemuka tentang Program KUR yang kurang mampu memberi pelayanan terhadap rumah tangga miskin dan *unbankable* UMK yang belum prospektif. Dengan kata lain, hanya usaha skala kecil dan menengah prospektif yang mampu mengakses program KUR.

E. PENGEMBANGAN PROGRAM KREDIT MIKRO UNTUK PEMBERDAYAAN UMK

Fokus kajian ini adalah bagaimana program kredit mikro mampu mendorong pengembangan UMK. Namun, harus disadari bahwa kemampuan UMK meningkatkan kinerja bisnis secara berkelanjutan

dipengaruhi oleh banyak faktor. Artinya, hambatan yang dihadapi oleh UMK bukan hanya ketidakmampuan mengakses perbankan, melainkan juga berbagai faktor mulai dari skala produksi yang kecil, rendahnya kewirausahaan, akses terhadap bahan baku dan pasar, dan sebagainya. Artinya, program kredit mikro bukanlah *panacea* yang kemudahan pembiayaan kredit pada UMK akan secara otomatis dapat meningkatkan kinerja bisnis mereka. Skala bisnis yang kecil dari UMK menyebabkan sustainabilitas bisnis sangat rentan terhadap berbagai gejala eksternal yang muncul secara tak terduga, seperti adanya bencana alam, gagal panen, krisis ekonomi, sakit atau kematian. Terlepas dari kerentanan tersebut, dari sisi penawaran, keberhasilan suatu program kredit mikro dalam pengembangan UMK dapat dicermati dari tiga aspek yang saling terkait, yaitu (1) keberlanjutan program, (2) ketepatan sasaran, dan (3) dampak positif program terhadap kinerja bisnis UMK (lihat Gambar 2.7).



Gambar 2.7 Aspek Penting dalam Mengukur Keberhasilan Program Kredit Mikro

Dari sisi penawaran, keberlanjutan program kredit mikro sangat ditentukan oleh kemampuan lembaga pelaksana, baik perbankan maupun lembaga keuangan nonbank, dalam melakukan inovasi-inovasi pelayanan kepada UMK. Pada dasarnya, kredit adalah perjanjian antara LKM dengan peminjam (UMK), ketika peminjam mendapatkan pinjaman saat ini dan kemudian membayar kembali bunga dan cicilan pokok kepada LKM pada masa mendatang. Jasa pelayanan peminjaman ini mencakup kredit modal kerja, kredit investasi, *leasing*, kredit konsumsi, dan sebagainya. Dalam konteks program kredit mikro, jasa pinjaman ini sebagian besar berupa kredit modal kerja untuk UMK. Pada intinya, pengelolaan kredit berkaitan dengan skala kredit, ketentuan penyaluran dan pembayaran kembali (*lending methodology*), agunan, serta penetapan tingkat bunga (*pricing*). Inovasi yang dapat dilakukan LKM dalam penyaluran kredit program harus berkaitan dengan empat faktor tersebut. Salah satu inovasi dalam penyaluran kredit adalah kredit berkelompok (*group lending*)⁷. Inovasi metode ini terletak pada bagaimana mentransformasikan kebersamaan, solidaritas, dan resiprositas menjadi agunan pengganti (*collateral substitute*) pada penyaluran kredit tanpa agunan (Ledgerwood, 2013).

Inovasi penyaluran kredit secara individual dengan menekankan pada cara-cara yang biasa dilakukan rentenir, seperti intensitas pertemuan antara staf penyalur (*account officer/AO*) dengan peminjam. Penelusuran historis peminjaman dan kemampuan pengembalian dapat diidentifikasi dari data pembelian, kuitansi pembayaran listrik, gas, dan air. Metode syariah juga dapat menjadi inovasi pembiayaan karena mengaitkan penyaluran kredit dengan kegiatan bisnis yang baik

⁷ Ada tiga pola dalam pinjaman berkelompok, yaitu (1) Pola Grameen Bank dengan membentuk kelompok kecil 5–6 orang (subgrup) yang kemudian membentuk grup 30-an orang sebagai *guarantor*; (2) Peminjaman solidaritas, yaitu dengan membentuk kelompok dengan jumlah anggota sekitar 10 orang secara tanggung-renteng; (3) Village Bank dengan 10–50 anggota yang menyalurkan pinjaman kepada anggota secara individual (Ledgerwood, 2013).

dan meninggalkan bisnis nonsyariah, misalnya perjudian, minuman keras, dan sebagainya (Ledgerwood, 2013).

Inovasi dari sisi agunan yakni agunan bersama/berkelompok, tabungan wajib, dan pemberian insentif dinamis. Insentif ini berbentuk penerapan ketentuan pembayaran harian atau mingguan bagi peminjam pemula, kemudian menjadi bulanan/tiga bulanan bagi peminjam yang baik. Bisa juga dengan pemberian kontingensi bagi peminjam yang baik melalui pemberian kredit baru yang lebih besar sebelum kredit yang lama selesai (Armendariz & Morduch, 2005). Sementara itu, penyebaran risiko kredit melalui lembaga penjaminan kredit dan asuransi bagi UMK juga sangat penting untuk meminimalisasi risiko kredit macet. Semua hal itu bertujuan meminimalisasi kredit macet sehingga profitabilitas dapat diperoleh lembaga penyalur/pelaksana (perbankan ataupun lembaga nonperbankan).

Sementara itu, aspek ketepatan sasaran sangat penting karena pada program kredit mikro, sumber dana dari pemerintah atau donor ditujukan untuk menghilangkan hambatan bagi UMK dalam mengakses kredit komersial perbankan. Ketidaktepatan sasaran penyaluran kredit program menyebabkan tujuan utama program tersebut tidak tercapai, meskipun kinerja finansial (rendahnya kredit macet) dapat diupayakan. Dalam hal ini, beberapa faktor harus diperhatikan.

1. Identifikasi penerima manfaat (*beneficiaries*) harus spesifik. Spesifikasi ini dapat dilihat dari: (1) Sektor prioritas kredit, seperti pertanian, peternakan, dan perikanan; (2) Skala usaha penerima harus spesifik, misalnya petani dengan luas lahan kurang dari luasan tertentu, jumlah ternak tertentu, atau penguasaan alat tangkap tertentu. (3) Penggunaan kredit juga harus spesifik dikaitkan kebutuhan modal kerja calon penerima kredit program. Namun, penentuan penyaluran kredit harus sepenuhnya berada di lembaga pelaksana.

2. Ketentuan penyaluran kredit program harus fleksibel dan disesuaikan dengan karakteristik bisnis penerima manfaat. Misalnya, pembayaran cicilan pokok dan bunga kredit secara harian/mingguan untuk pedagang, sedangkan pola musiman untuk petani dan perkebunan. Nilai maksimum kredit program dan agunan yang ditetapkan juga harus disesuaikan dengan karakteristik bisnis penerima manfaat. Kredit skala kecil tanpa agunan (kurang dari Rp10 juta) dapat diberikan kepada pedagang, tetapi untuk petani, perkebunan, atau industri kecil, maksimum kredit adalah Rp50–100 juta. Sementara itu, maksimum kredit pada koperasi atau lembaga keuangan lainnya dapat mencapai Rp500 juta dengan agunan yang disesuaikan.
3. Ketentuan bagi lembaga pelaksana program kredit harus mempertimbangkan kualitas divisi mikro, SDM, dan prospek pengembangan bisnis mikro yang akan dilakukan oleh perbankan atau lembaga keuangan nonbank. Hal ini penting karena program kredit mikro bukan hanya ditujukan untuk pengembangan UMK, melainkan juga pengembangan industri keuangan mikro. Kegagalan banyak BPD dalam penyaluran KUR disinyalir akibat penentuan kriteria bagi bank pelaksana yang kurang memadai. Akibatnya, banyak program KUR oleh BPD yang memiliki tingkat kredit macet yang tinggi (Nugroho, 2016).

Dampak penyaluran kredit terhadap perkembangan bisnis UMK harus dilihat dalam perspektif yang luas. Hal ini karena dinamika perkembangan bisnis UMK bukan hanya dipengaruhi oleh aksesibilitas keuangan, melainkan juga faktor lain, mulai dari aksesibilitas faktor produksi, pasar, kualitas SDM, kewirausahaan, keterampilan bisnis dan teknis produksi, hingga perubahan kondisi makro ekonomi dan lingkungan hidup. Artinya, aksesibilitas kredit hanya salah satu faktor

yang mendorong perkembangan bisnis UMK. Hal penting untuk diperhatikan adalah dampak program kredit mikro dalam pengentasan kemiskinan terbatas karena rendahnya tingkat penggunaan kredit secara produktif akibat berbagai hambatan yang dihadapi masyarakat miskin. Berbagai studi menunjukkan bahwa perilaku masyarakat miskin dalam menggunakan jasa layanan keuangan mikro sangatlah kompleks. Mereka menggunakan berbagai bentuk tabungan (*financial* dan *in-kind savings*), penggunaan kredit yang bersumber bukan hanya dari perbankan, melainkan juga rentenir, koperasi, simpan-meminjam antara teman dan tetangga, dan sebagainya (Collins, dkk., 2009; Demirguc-Kunt & Klapper, 2012). Oleh karena itu, dampak keuangan mikro kepada kelompok masyarakat ini tidak hanya dapat dilihat dari penggunaan kredit program, tetapi berbagai bentuk peminjaman dan tabungan dari sumber-sumber lain. Demirguc-Kunt dan Klapper (2012) menunjukkan bahwa 40% masyarakat miskin menggunakan akses pembiayaan dari kelembagaan informal, teman, saudara, dan rentenir, hanya 13% yang menggunakan kredit dari perbankan.

Mencermati keterbatasan program kredit mikro dalam berkontribusi terhadap perkembangan UMK, beberapa aspek program kredit mikro harus diperhatikan agar berdampak optimal dalam mendorong pertumbuhan bisnis UMK. *Pertama*, program kredit mikro sebaiknya dibarengi dengan jasa layanan keuangan lainnya, seperti peningkatan kapasitas menabung, jasa pembayaran/pengiriman uang (*money transfer*), dan asuransi mikro. Selain untuk berjaga-jaga, tabungan juga sangat penting sebagai jaminan kredit; jasa layanan pembayaran dan pengiriman uang sangat diperlukan untuk menjaga likuiditas keuangan rumah tangga; dan asuransi mikro berpotensi untuk penyebaran risiko dan produktivitas UMK. Bauchet dkk. (2012) menunjukkan bahwa tidak semua UMK berkeinginan menggunakan kredit untuk mendorong pertumbuhan bisnis mereka. Oleh karena itu, program kredit mikro seharusnya didesain bukan hanya untuk mendorong

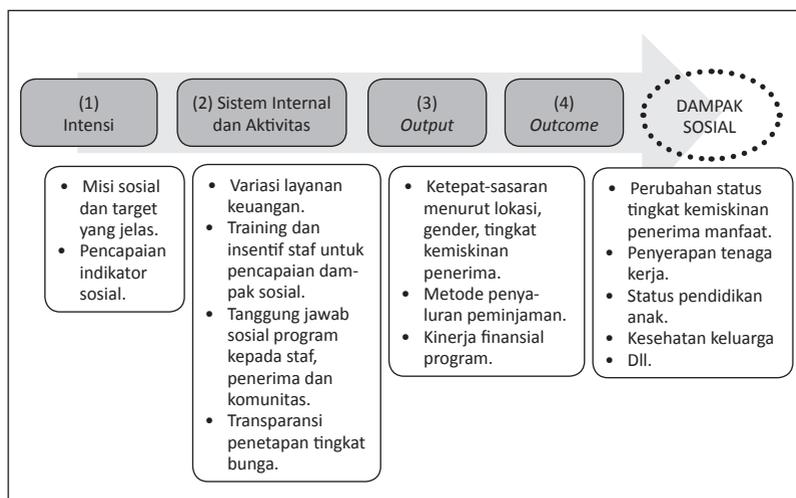
bisnis UMK, melainkan juga memungkinkan penggunaan kredit untuk mempertahankan konsumsi rumah tangga (*smoothing household consumption*), pendidikan anak, pengelolaan risiko ketidakpastian hidup (*livelihood risk management*), emergensi karena sakit, dan sebagainya.

Kedua, program kredit juga harus mencakup kegiatan edukasi finansial kepada UMK. Hal ini mencakup bagaimana memanfaatkan kredit secara efektif, kapan waktu yang tepat dan untuk tujuan apa pembiayaan kredit harus digunakan, termasuk manfaat memiliki tabungan, dan sebagainya. Edukasi finansial sangat penting karena UMK atau masyarakat miskin sering kali melakukan kesalahan dalam pengelolaan kredit sehingga menyebabkan ketergantungan kepada utang yang berlebihan (*over indebtedness*). Implikasinya, lembaga penyalur program kredit mikro bukan hanya berfokus pada penyaluran kredit sesuai dengan target perencanaan dan prinsip-prinsip kehati-hatian (*prudent lending*), tetapi juga dibarengi program edukasi finansial bagi UMK penerima. Edukasi finansial ini dapat dilakukan melalui pelatihan singkat, pamflet, pendampingan interaktif oleh AO, dan sebagainya. Pemahaman yang baik terhadap pengelolaan kredit dan keuangan tidak hanya memberikan manfaat bagi UMK, tetapi juga bagi lembaga penyalur kredit program. Studi di Kenya menunjukkan bahwa UMK yang mengikuti pelatihan pengelolaan finansial memiliki risiko kredit macet yang lebih rendah dibanding dengan UMK yang tidak mengikuti pelatihan keuangan (Nelson, 2010; Nelson & Wambugu, 2008).

Ketiga, untuk mengoptimalkan dampak positif program kredit mikro, penyaluran kredit program harus dibarengi pemberdayaan sosial-ekonomi rumah tangga. Dalam hal ini, lembaga penyalur harus mampu menilai dampak sosial program kredit terhadap UMK penerima, mulai dari perbaikan status perempuan, perbaikan status kesehatan keluarga, pendidikan anak, hingga sosial kapital komunitas

penerima kredit. Artinya, dampak positif dari program kredit mikro harus seimbang dengan dampak sosial bagi penerima manfaat. Staf pelaksana (AO) lembaga penyalur juga tidak hanya harus memahami dampak ekonomi dari program kredit, tetapi juga mampu mengidentifikasi dampak sosialnya terhadap rumah tangga penerima manfaat dan masyarakat sekitarnya. Standar universal indikator sosial pelayanan keuangan mikro, termasuk program kredit mikro ditunjukkan oleh Gambar 2.8.

Gambar 2.8 menunjukkan bahwa ada empat tahapan yang harus diperhatikan agar program kredit mikro memberikan dampak sosial-ekonomi terhadap penerima manfaat (UMK). *Pertama*, program kredit mikro harus memiliki intensi ketika penyaluran kredit program harus memiliki indikator kunci (*key performance indikator/KPI*) misi sosial dan target yang secara jelas tertuang dalam perencanaan dan proses bisnis. Misalnya, misi sosial program kredit mikro adalah pemberian



Sumber: Diadopsi dari Ledgerwood dkk. (2013)

Gambar 2.8 Proses, Indikator, dan Penilaian Dampak Sosial Program Kredit Mikro

kredit untuk meningkatkan kesempatan kerja bagi kelompok masyarakat miskin. Indikator pencapaian misi sosial ini adalah bagaimana misi sosial tersebut dapat diimplementasikan dalam proses penyaluran kredit kepada UMK.

Kedua, sistem internal dan aktivitas yang dilakukan untuk mencapai misi sosial program kredit. Beberapa langkah yang dapat dilakukan, yaitu (1) penyaluran kredit program yang didampingi oleh jasa layanan finansial lainnya, seperti mobilitas tabungan, jasa pengiriman/pembayaran, asuransi mikro, dan sebagainya; (2) Pelatihan bagi staf lembaga penyalur terkait pencapaian misi sosial; (3) Pelaksanaan tanggung jawab sosial program, mencakup pemberdayaan sosial dan edukasi keuangan bagi penerima program dan masyarakat sekitarnya; (4) Transparansi penetapan bunga, mencakup tingkat bunga, tingkat risiko dan diversifikasi risiko yang dilakukan, profitabilitas, struktur biaya operasional terkait pelaksanaan program dan misi sosial yang dilakukan.

Ketiga, pencapaian *output* program kredit mikro bukan hanya terkait kinerja finansial program, melainkan juga bagaimana program tersebut didesain untuk dapat memberikan pelayanan keuangan yang beragam bagi penerima manfaat. Faktor keberagaman jasa layanan keuangan ini sangat penting karena beragamnya motif dan tujuan masyarakat miskin dan UMK dalam menggunakan jasa keuangan. Dari beragam layanan keuangan yang diberikan, ketepatan sasaran layanan terkait prioritas lokasi terpencil, wanita, rumah tangga miskin. Metode penyaluran kredit program, selain diprioritaskan pada sasaran tersebut, juga harus mampu menghasilkan kinerja finansial program, seperti minimalisasi kredit macet, mobilitas tabungan, dan jumlah nasabah miskin. *Keempat*, dampak program kredit harus mampu meningkatkan kondisi sosial ekonomi penerima manfaat. Misalnya, perubahan kondisi ekonomi mencakup perubahan status tingkat kemiskinan, yang tecermin dari graduasi miskin menjadi tidak

miskin, peningkatan kesempatan kerja jumlah UMK yang mendapatkan fasilitas pembiayaan, dan mobilitas tabungan. Proses graduasi dari semula penerima kredit program kemudian mendapatkan kredit komersial dapat menjadi indikator peningkatan kondisi bisnis dan ekonomi penerima manfaat. Sementara itu, perbaikan kondisi sosial mencakup peningkatan kualitas pendidikan anak, status kesehatan keluarga, kesempatan kerja, aktivitas sosial istri dan sebagainya.

F. PENUTUP

Bab ini telah menganalisis berbagai aspek terkait dengan pelaksanaan program kredit mikro dalam konteks industri keuangan mikro. Secara teoretis dan empiris, pelaksanaan program kredit mikro berpotensi meningkatkan kinerja bisnis UMK. Namun, peran program tersebut belum secara signifikan dapat mendorong kinerja bisnis UMK dan memecahkan masalah kemiskinan. Hal ini karena pertumbuhan kinerja bisnis UMK sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti skala bisnis yang kecil, keterbatasan akses pada sumber daya *input*, pemasaran, kewirausahaan, dan lain-lain. Kinerja bisnis UMK juga sangat rentan terhadap gejolak ekonomi dan faktor lingkungan, misalnya bencana alam, kematian, gagal panen, dan lain-lain. Partisipasi UMK dalam program kredit mikro juga dibatasi oleh banyak faktor, seperti ketidakmampuan lembaga penyalur memberikan pelayanan yang fleksibel dan sesuai dengan karakteristik bisnis UMK. Faktor yang terpenting adalah bahwa UMK menghadapi berbagai keterbatasan finansial, baik dari sisi penawaran, maupun dari sisi permintaan, seperti keterbatasan informasi dan keengganan untuk mengembangkan bisnis melalui pembiayaan kredit. Oleh karena itu, dalam pendekatan finansial ekosistem, kredit program harus dipandang sebagai salah satu faktor dalam meningkatkan inklusi keuangan masyarakat miskin dengan UMK yang dimilikinya.

Ada tiga aspek penting yang harus dipenuhi untuk mengoptimalkan manfaat program kredit mikro. *Pertama*, program kredit mikro harus mengedepankan aspek keberlanjutan karena permintaan UMK terhadap layanan keuangan yang terus-menerus. Dalam konteks ini, program kredit mikro harus didesain untuk memberikan manfaat finansial dan nonfinansial bagi lembaga penyalur, seperti profitabilitas, pengembangan divisi mikro termasuk di dalamnya pengelolaan, pengembangan, proses bisnis dan SDM yang terlibat. *Kedua*, aspek ketepatan sasaran yang mencakup teridentifikasinya secara jelas sasaran/penerima manfaat. Dalam hal ini termasuk prosedur penyaluran kredit yang disesuaikan dengan karakteristik penerima manfaat dan penetapan lembaga penyalur yang sesuai kondisi dan kemampuan bisnis pelayanan keuangan mikro kepada UMK. *Ketiga*, program kredit mikro harus memperhitungkan bukan hanya dampak ekonomi tetapi juga dampak sosial kepada penerima manfaat (UMK). Berbagai kajian menyebutkan bahwa dampak program kredit belum secara signifikan mendorong kinerja bisnis UMK dan pengentasan kemiskinan. Untuk mengoptimalkan dampak sosial-ekonomi, beberapa langkah harus dilakukan, misalnya penetapan misi sosial yang jelas; proses bisnis dan aktivitas untuk pencapaian misi sosial tersebut; serta indikator ketepatan sasaran program menurut berbagai prioritas tertentu, seperti lokasi, status tingkat kemiskinan, status sosial, kinerja finansial, dan sebagainya. Dampak sosial-ekonomi program kredit harus mampu mengidentifikasi perbaikan skala produksi, kesempatan kerja, status kesehatan, pendidikan, dan berbagai perbaikan kondisi sosial lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Armendariz, B., & Morduch, J. (2005). *The economics of microfinance*. Massachusetts: The MIT Press.
- Bank Indonesia (BI) & German Agency for Technical Assistance (GTZ). (2000). *Legislation, regulation and supervision*. Jakarta: BI & GTZ.

- Bank Indonesia. (2015). Skim kredit program yang dikeluarkan pemerintah. Diakses pada 5 Februari 2015 dari <http://www.bi.go.id/id/umkm/kredit/skim/Contents/Default.aspx>.
- Bauchet, J., Marshall, C., Starita, L., Thomas, J., & Yalouris, A. (2012). Latest findings from randomized evaluation of microfinance. Access to Finance Forum. *Report by CGAP and Its Partners No.2* CGAP. Washington DC.
- Charitonenko, S., & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance: Indonesia*. Manila: ADB.
- Charitonenko, S., Campion, A., & Fernando, N.A. (2004). *Commercialization of microfinance: perspectives from South and Southeast Asia*. Manila: ADB.
- Churchill, C. (2006). What is insurance for the poor? Dalam Craig Churchill (ed.), *Protecting the poor*. A microinsurance compendium. Munich Re Foundation International Labour Organization.
- Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S., & Ruthven, O. (2009). *Portfolio of the poor: how the world's poor live on \$2 a day*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Demirguc-Kunt, A., & Klapper, L. (2012). *Measuring financial inclusion: the global index*. Policy Working Paper 6025. Washington, DC: The World Bank.
- Drake, D., & Rhyne, E. (2002). *The commercialization of microfinance: balancing business and development*. Bloomfield, CT: Kumarin Press.
- Hoff, K., & Stiglitz, J. E. (1997). Moneylenders and bankers: price-increasing subsidies in a monopolistically competitive. *Journal of Development Economics*, 52(2), 429–462.
- Hubka, A., & Zaidi, R. (2004). *Impact of government regulation on micro-finance*. Paper Prepared for the World Development Report 2005, Unpublished.
- Imboden, K. (2005). Building inclusive financial sectors: the road to growth and poverty reduction. *Journal of International Affairs*, 58 (2), 65–86.

- Kusmuliono. (2012). *Hybrid microfinancing*. [powerpoint slides] yang disampaikan dalam kuliah umum Pascasarjana Manajemen dan Bisnis Institut Pertanian Bogor (IPB). Diakses pada tanggal 1 Februari 2015 dari www.slideserve.com.
- Lashley, J. G. (2004). Microfinance and poverty alleviation in the Caribbean: a strategic overview. *Journal of Microfinance*, 6 (1), 83–94.
- Ledgerwood, J., Earne, J., & Nelson, C. (eds.). (2013). *The new microfinance handbook, a financial market system perspective*. Washington DC: The World Bank.
- Ledgerwood, J. & Gibson, A. (2013). The evolving financial landscape. Dalam J. Ledgerwood, J. Earne & C. Nelson (eds.). *The new microfinance handbook, a financial market system perspective*, Washington DC: The World Bank.
- Ledgerwood, J. (2013). Measuring financial inclusion and assessing impact. Dalam J. Ledgerwood, J. Earne, & C. Nelson (eds.), *The new microfinance handbook, a financial market system perspective*, 113–146. Washington DC: The World Bank.
- Ledgerwood, J., O’Keeffe, G., & Arevalo, I. (2013). Monitoring and managing financial and social performance. Dalam J. Ledgerwood, J. Earne & C. Nelson (eds.), *The new microfinance handbook, a financial market system perspective*, 321–350. Washington DC: The World Bank.
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Nelson, C. (2010). Financial education for all Age. *Innovation*, 5 (2), 83–86.
- Nelson, C. & Wambugu, A. (2008). *Financial education in Kenya*. Scoping Exercise Report. FSD Kenya.
- Nugroho, A. E. (2010). The pro-poor policy of microfinance in Indonesia. *Gajah Mada International Journal of Business*, 11(3), 317–340.

- Nugroho, A. E. (2011). *Microfinance development in Indonesia: market segmentation, capital social and welfare outreach to the poor in rural Java*. Lambert Academic Publishing.
- Nugroho, A. E. (ed). (2016). *Komersialisme kredit usaha rakyat untuk pemberdayaan UMKM di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press.
- Republik Indonesia. (2013). Undang-Undang No.1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5394.
- Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66.
- Robinson, M. (2002). *The microfinance revolution*. Washington DC: The World Bank.
- Worokinasih, S. (2011). Penguatan kinerja lembaga keuangan mikro untuk pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah. *Jurnal Akuntansi Manajemen Bisnis dan Sektor Publik*, 7 (2), 252–271. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.



BAB 3 DINAMIKA UMKM DAN PEMBIAYAAN MIKRO

Darwin

A. PENDAHULUAN

Pada 2015 atau memasuki 70 tahun kemerdekaan Indonesia, pembangunan ekonomi telah mengubah status tingkat ekonomi Indonesia dari belum berkembang—kalau tidak boleh dikatakan terbelakang—menjadi negara sedang berkembang. Namun, jika dibandingkan dengan banyak negara lain, seperti Tiongkok, Singapura, Malaysia, atau Thailand, pembangunan ekonomi Indonesia relatif tertinggal jauh. Ekonomi Indonesia masih berada pada kelompok negara berpendapatan menengah (*middle income*), tumbuh pada tingkat sedang/menengah (berkisar 5–6% per tahun) dengan tingkat ketimpangan relatif tinggi (gini ratio 0,41) (BPS, 2014), daya saing relatif lemah, dan terancam masuk dalam *middle income trap*. Kinerja pembangunan ekonomi Indonesia bisa dikatakan masih kurang optimal untuk bisa mengangkat derajat Indonesia masuk ke kelompok negara maju. Banyak aspek bisa disebutkan sebagai sumber masalah yang menyebabkan kelambatan dan kurang berkualitasnya pembangunan ekonomi Indonesia. Salah satu aspek pokoknya adalah lemahnya

efektivitas keterkaitan kebijakan pembangunan dan implementasinya dengan kebutuhan untuk berkembangnya mayoritas para aktor pelaku usaha ekonomi, yakni usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).

Selama lebih dari 30 tahun rezim Orde Baru, orientasi kebijakan pembangunan lebih berfokus pada upaya mendorong berkembangnya konglomerasi (usaha besar), dengan harapan setelah berhasil akan terjadi tetesan ke bawah pada UMKM (*trickle down effects*). Namun, ketika krisis menghantam ekonomi Indonesia tahun 1997–1998, sebagian besar usaha besar (konglomerat) tersebut bertumbangan sebelum cukup meneteskan manfaat bagi UMKM. Kebangkrutan itu bahkan membuat negara merugi 140 triliun rupiah lewat dana yang dikururkan bagi konglomerat melalui program BLBI (bantuan likuiditas Bank Indonesia) (Darwin, 2001).

Pada saat itu, usaha besar tersebut melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) besar-besaran, yakni sekitar 4,2 juta jiwa (Manning, 2000). UMKM yang dianggap lemah dan diminta menunggu tetesan manfaat dari pengembangan usaha besar justru berjasa. UMKM menjadi salah satu katup penyelamat ekonomi Indonesia dengan menyerap penganggur dari PHK kelompok usaha besar tersebut. Dari 225 ribu UMKM yang di survei Kementerian Koperasi dan UKM, hanya 4% yang berhenti karena krisis, sedangkan 96% bisa bertahan, bahkan 1%-nya berkembang (Info UKM, 2004).

Sebagai entitas mayoritas unit usaha (99,99%) yang menyerap 97% tenaga kerja nasional, UMKM merupakan struktur terpenting dalam tatanan perekonomian Indonesia. Sudah sangat jelas bahwa dominasi dalam struktur ekonomi yang meliputi hajat mayoritas rakyat banyak, pelaku UMKM merupakan representasi ekonomi rakyat/bangsa Indonesia. Oleh karena itu, jika ingin sukses dalam pembangunan, prioritas kebijakan pembangunan yang menyentuh

kepentingan pengembangan UMKM harus menjadi hak asasi yang harus dipenuhi.

Selama ini, tujuan pembangunan ekonomi inklusif yang berdaya saing selalu dideklarasikan sebagai tujuan bersama bangsa Indonesia. Namun dalam praktiknya, berbagai kebijakan pembangunan yang bertumpu dan berfokus pada prioritas pengembangan UMKM relatif masih merupakan bagian kecil dari sederet prioritas pembangunan lainnya. Agar tujuan pembangunan tersebut lebih mungkin dan lebih cepat dicapai, berbagai kebijakan pembangunan dan implementasinya harus berangkat dari pertimbangan kebutuhan UMKM untuk bisa berkembang, bukan dari kondisi yang sulit untuk diikuti UMKM. Sungguh banyak masalah yang dihadapi UMKM (Tambunan, 2009; Hubeis, 2009; Rahayu, 2005), namun masalah utama adalah masalah internal, yakni lemahnya kemampuan/kapasitas SDM dan modal. Masalah-masalah lainnya lebih banyak merupakan masalah turunan atau masalah eksternal, berupa lemahnya akses yang mempersulit UMKM keluar dari kedua masalah pokoknya. Oleh karena itu, berbagai program pengembangan UMKM yang menonjol dikaitkan dengan akses terhadap pembiayaan mikro.

Sebenarnya telah banyak program pengembangan UMKM dikemas sebagai program pengentasan kemiskinan oleh pemerintah, seperti Inpres IDT, INMAS, BIMAS, KUT, KMKP, KIK, Modal Ventura, KUK, P4K, KUBE, PEMP, UPPKS, KKPE, DAGULIR, KUR, dan lain-lain. Namun, faktanya mayoritas program tersebut kurang berhasil, kecuali program KUR yang masih berjalan dan diharapkan berhasil dan berkelanjutan. Tulisan ini mencoba mengkaji tentang dinamika perkembangan UMKM dan kondisi pembiayaan mikro dengan harapan bisa menjadi *input* dalam perbaikan kebijakan pengembangan yang berorientasi kebutuhan riil UMKM terutama dalam pembiayaannya.

B. DEFINISI, KARAKTERISTIK, DAN PERMASALAHAN UMKM

Demi pertimbangan kemudahan pembahasan berbagai variabel dan indikator dalam analisis dinamika UMKM maka dirasa perlu adanya penjelasan dan batasan-batasan tentang UMKM. Dalam hal ini diperlukan uraian tentang definisi, karakteristik, dan permasalahan yang dihadapi UMKM.

1. DEFENISI UMKM

UMKM memiliki berbagai definisi yang cenderung disesuaikan dengan kepentingan teknis agar memudahkan para pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas. Berikut ini berbagai defenisi UMKM—banyak yang menyingkatnya UKM—yang dihimpun dari berbagai instansi, yaitu (Hubeis, 2009):

- a. BPS: UKM adalah perusahaan atau industri dengan pekerja antara 5–19 orang (usaha mikro dengan tenaga kerja 1–4 orang dan usaha menengah dengan tenaga kerja 20–99 orang). Jadi, UMKM adalah usaha yang memiliki tenaga kerja 99 orang ke bawah.
- b. Bank Indonesia: UKM adalah perusahaan atau industri dengan karakteristik berupa (a) Modalnya kurang dari Rp20 juta; (b) Untuk satu putaran dari usahanya hanya membutuhkan dana Rp5 juta; (c) Memiliki aset maksimum Rp600 juta di luar tanah dan bangunan; (d) Omset tahunan kecil atau sama dengan Rp1 miliar.
- c. Kementerian Koperasi dan UKM (UU No. 9 Tahun 1995); UKM adalah kegiatan ekonomi rakyat berskala kecil dan bersifat tradisional, dengan kekayaan bersih Rp50–200 juta (tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha) dan omset tahunan kecil atau sama dengan Rp1 miliar; Kemudian dalam UU

- UMKM/2008 dengan kekayaan bersih Rp50–500 juta dan penjualan bersih tahunan Rp300–2,5 miliar.
- d. Keppres No. 16/1994: UKM adalah perusahaan yang memiliki kekayaan bersih maksimum Rp400 juta.
 - e. Departemen Perindustrian dan Perdagangan: UKM adalah (a) perusahaan memiliki aset maksimum Rp600 juta di luar tanah dan bangunan (Departemen Perindustrian sebelum digabung), (b) perusahaan memiliki modal kerja di bawah Rp25 juta (Departemen Perdagangan sebelum digabung).
 - f. Departemen Keuangan UKM adalah perusahaan yang memiliki omset maksimum Rp600 juta per tahun dan atau aset maksimum Rp600 juta di luar tanah dan bangunan.
 - g. Departemen Kesehatan: perusahaan yang memiliki penandaan standar mutu berupa sertifikat penyuluhan (SP), merek dalam negeri (MD), dan merek luar negeri (ML).
 - h. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia juga menerbitkan buku informasi umum untuk Program Pengembangan Keuangan Mikro di Indonesia berlogo PNPM mandiri (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri) yang memberikan definisi/kriteria tentang UMKM. Dalam buku ini ada dua kriteria untuk menentukan usaha mikro, kecil, dan menengah, yaitu (a) Kriteria kuantitatif: memakai jumlah tenaga kerja, nilai dari kekayaan bersih, modal dasar, jumlah saham pemegang saham, penghasilan, dan omset, atau dapat juga memakai jumlah pagu kredit yang bisa diperoleh, dan (b) Kriteria kualitatif: memakai standar pada manajemen yang independen, asalnya modal, daerah operasi, perbandingan dengan jenis usaha sejenis.
 - i. Ada pula kriteria UMKM menurut pasal 6 UU No. 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah sebagai berikut:

- 1) Usaha Mikro: (a) Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50 juta; (b) Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp300 juta.
- 2) Usaha Kecil: (a) Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp50 juta sampai dengan paling banyak Rp500 juta tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau (b) Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp300 juta sampai dengan paling banyak Rp2,5 miliar.
- 3) Usaha Menengah: (a) memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp500 juta sampai dengan paling banyak Rp10 miliar, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau (b) Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp2,5 miliar sampai dengan paling banyak Rp50 miliar.

Berbagai definisi yang berbeda-beda tersebut, baru dari kalangan instansi pemerintah sebagai pemangku kepentingan, belum lagi definisi dari pihak nonpemerintah. Dapat dikatakan, betapa semrawutnya persepsi tentang UMKM. Definisi dari pemerintah cenderung disesuaikan dengan kemudahan/kepentingan pelaksanaan tugas masing-masing agar capaian kinerja mereka bisa memenuhi target yang telah ditentukan. Jadi, berbagai standar keberhasilan capaian program yang menjadi tanggung jawab masing-masing instansi bisa diperkirakan tidaklah sama, bahkan mungkin berkebalikan dengan standar keberhasilan UMKM yang jadi objek penyelenggaraan kewajiban berbagai instansi pemerintah tersebut.

Dalam pelaksanaannya, banyak terjadi tumpang tindih antar-instansi. Akibatnya, banyak UMKM yang memperoleh bantuan dari program beberapa instansi, tetapi lebih banyak lagi UMKM yang tidak mendapatkan bantuan dari program instansi mana pun. Jika UMKM mudah dan banyak mendapat bantuan bernuansa subsidi, jelas akan merusak motivasi untuk maju (*moral hazard*). UMKM

akan tetap memelihara kondisinya agar layak dibantu karena lebih menguntungkan daripada susah-susah berjuang untuk maju. Oleh karena itu, perbedaan definisi tersebut berimplikasi pada implementasi yang berorientasi kepentingan sektoral masing-masing instansi. Pada akhirnya, hal ini akan menggerogoti tingkat efisiensi dan efektivitas program-program pembangunan, serta membawa kerugian bagi perekonomian nasional. Masalah perbedaan definisi UMKM dari berbagai instansi pemerintah ini sangat penting untuk ditemukan kesepakatannya, agar tidak terjadi lagi pemborosan sumber daya bagi percepatan pembangunan berkualitas, yakni inklusif dan berdaya saing.

2. KARAKTERISTIK UMKM

Dalam memberikan identifikasi tentang karakteristik UMKM, terjadi pula perbedaan penekanan di antara berbagai pihak, namun secara substansi masih relatif sama. Secara umum, usaha mikro dan kecil mempunyai karakteristik sebagai berikut (Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat RI, 2008):

- a. Mempunyai skala usaha yang kecil, baik modal, penggunaan tenaga kerja maupun orientasi pasar.
- b. Banyak berlokasi di perdesaan, kota-kota kecil, atau daerah pinggiran kota besar.
- c. Status usaha milik pribadi atau keluarga.
- d. Sumber tenaga kerja berasal dari lingkungan etnis/geografis yang direkrut melalui pola pemagangan atau pihak ketiga.
- e. Pola kerja sering kali *part-time* atau sebagai usaha sampingan dari kegiatan ekonomi lainnya.
- f. Memiliki kemampuan terbatas dalam adopsi teknologi, pengelolaan usaha, dan administrasi sederhana.

- g. Struktur permodalan sangat terbatas, kekurangan modal kerja, dan sangat tergantung sumber modal sendiri serta lingkungan pribadi.
- h. Izin usaha sering kali tidak dimiliki dan persyaratan usaha tidak dipenuhi.
- i. Strategi perusahaan sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan yang sering berubah secara cepat.

Tambunan (2009) dalam bukunya tentang UMKM di Indonesia secara sistematis dan rinci merangkum karakteristik UMKM dalam Tabel 3.1 sehingga mudah dipahami dan diperbandingkan. Implikasi dari karakteristik UMKM tersebut mengandung berbagai aspek negatif yang bermuara pada banyaknya masalah atau hambatan perkembangan UMKM, yakni tingginya derajat kesulitan untuk meningkatkan kapasitas yang mampu memperkuat produktivitas dan daya saing produk-produk mereka.

3. PERMASALAHAN UMKM

Masalah yang dihadapi UMKM secara substansial dan intensitasnya sangat bervariasi di antara satu UMKM dan UMKM lainnya. Sebagian masalah yang selalu melekat pada UMKM akan menjadi ciri atau karakternya. Bila masalah tersebut memang belum atau tidak bisa diatasi, hal ini dapat dipandang sebagai karakteristik permanen yang dalam berbagai upaya pengembangan UMKM dipertimbangkan sebagai konstrain/batasan. Masalah yang dihadapi UMKM dapat berbeda pula di antara satu daerah dan daerah lain, antara perdesaan dan perkotaan, atau antarsektor, dan sebagainya. Hal ini terkait dengan ciri masing-masing UMKM. Jadi, masalah yang dihadapi UMKM sebenarnya lebih bersifat spesifik dan individual masing-masing. Namun, untuk kepentingan kebijakan dan implementasinya, berbagai

Tabel 3.1 Karakteristik-Karakteristik Utama UMI, UK, dan UM di Negara Sedang Berkembang (NSB)

No	Aspek	UMI	UK	UM
1.	Formalitas	Beroperasi di sektor informal ; usaha tidak terdaftar; tidak/jarang bayar pajak	Beberapa beroperasi di sektor formal; beberapa tidak terdaftar, sedikit yang bayar pajak	Semua di sektor formal; terdaftar dan bayar pajak
2.	Organisasi dan Manajemen	Dijalankan Pemilik; tidak menerapkan pembagian tenaga kerja internal (ILD), manajemen dan struktur organisasi formal (MOF), sistem pembukuan formal (ACS)	Dijalankan oleh pemilik; tidak ada ILD, MOF, ACS	Banyak yang memperkerjakan manajer profesional dan menerapkan ILD, MOF, ACS
3.	Sifat dari kesempatan kerja	Kebanyakan menggunakan anggota-anggota keluarga tidak dibayar	Beberapa memakai tenaga kerja (TK) yang digaji	-semua memakai tenaga kerja digaji -semua memiliki sistem perekrutan formal
4.	Pola/sifat dari proses produksi	Derajat mekanisasi sangat rendah/ umumnya manual; tingkat teknologi sangat rendah	Beberapa memakai mesin-mesin terbaru	Banyak yang punya derajat mekanisasi yang tinggi/punya akses terhadap teknologi tinggi
5.	Orientasi pasar	Umumnya menjual ke pasar lokal untuk kelompok berpendapatan rendah	Banyak yang menjual ke pasar domestik dan ekspor, dan melayani kelas menengah ke atas	Semua menjual ke pasar domestik dan banyak yang ekspor, dan melayani kelas menengah ke atas
6.	Profil ekonomi dan social dari pemilik usaha	Pendidikan rendah dan dari rumah tangga (RT) miskin; motivasi utama: <i>survival</i>	Banyak berpendidikan baik dan dari RT nonmiskin banyak yang bermotivasi bisnis/ mencari profit	Sebagian besar berpendidikan baik dan dari RT makmur; motivasi utama: profit
7.	Sumber-sumber dari bahan baku dan modal	Kebanyakan pakai bahan baku lokal dan uang sendiri	Beberapa memakai bahan baku impor dan punya akses ke kredit formal	Banyak yang memakai bahan baku impor dan punya akses ke kredit formal
8.	Hubungan-hubungan eksternal	Kebanyakan tidak punya akses ke program pemerintah dan tidak punya hubungan-hubungan bisnis dengan UB	Banyak yang punya akses ke program-program pemerintah dan punya hubungan-hubungan bisnis dengan UB (termasuk PMA)	Sebagian besar punya akses ke program-program pemerintah dan banyak yang punya hubungan-hubungan bisnis dengan UB (termasuk PMA)
9.	Wanita pengusaha	Rasio dari wanita terhadap pria sebagai pengusaha sangat tinggi	Rasio dari wanita terhadap pria sebagai pengusaha cukup tinggi	Rasio dari wanita terhadap pria sebagai pengusaha sangat rendah

Sumber: Tambunan (2009)

permasalahan tersebut perlu dikelompokkan. Pengelompokan tersebut akan memudahkan berbagai pihak yang berkepentingan untuk merencanakan kebijakan, program, dan implementasinya, terutama terkait pengembangan UMKM. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat mengemukakan berbagai permasalahan yang masih lekat dengan keberadaan UMKM, yaitu meliputi:

- a. Kelemahan di bidang organisasi dan manajemen.
- b. Kelemahan struktur permodalan dan keterbatasan untuk memperoleh jalur akses terhadap sumber-sumber permodalan.
- c. Kelemahan memperoleh peluang (akses pasar) dan memperbesar pangsa pasar.
- d. Keterbatasan pemanfaatan akses dan penguasaan teknologi terapan.
- e. Rendahnya kualitas SDM yang meliputi aspek kompetensi, keterampilan, etos kerja, karakter, kesadaran akan pentingnya konsistensi mutu dan standarisasi produk dan jasa, serta wawasan kewirausahaan.
- f. Keterbatasan penyediaan bahan baku mulai dari jumlah yang dapat dibeli, standarisasi kualitas yang ada, ataupun panjangnya rantai distribusi bahan baku.
- g. Sistem kemitraan yang pernah digulirkan cenderung mengalami distorsi di tingkat implementasi sehingga berdampak pada subordinasinya pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah dibandingkan dengan mitra usahanya (usaha besar).
- h. Efisiensi kerja rendah atau pengelolaan usaha berbiaya tinggi sehingga kurang bisa diperhitungkan secara ekonomi.

Dari kepentingan pemberdayaan UMKM, berbagai kelemahan terkait keberadaan UMKM adalah:

- a. Institusi yang membidangi UMKM kurang memadai;
- b. Personel kurang sesuai dengan kompetensi;

- c. Dukungan APBD belum memadai;
- d. Beberapa Perda kurang kondusif bagi pengembangan UMKM;
- e. Koordinasi lintas sektor belum optimal;
- f. Lembaga pendukung pemberdayaan UMKM, seperti lembaga keuangan, lembaga konsultasi bisnis, pusat promosi, pusat diklat, dan pusat litbang bagi UMKM, belum optimal;
- g. Kualitas SDM, dari segi keterampilan teknis ataupun manajerial masih rendah;
- h. Kemampuan dalam penguasaan faktor produksi, khususnya modal dan teknologi masih rendah;
- i. Akses terhadap sumber daya produktif, khususnya sumber daya pembiayaan dari kredit perbankan masih rendah.

Tambunan (2009) mengemukakan bahwa hambatan yang dihadapi UMKM di negara sedang berkembang (NSB) bisa berbeda-beda menurut lokasi dan sektor. Bahkan antar-perusahaan di sektor yang sama pun bisa berbeda. Namun, ada sejumlah persoalan yang umum untuk semua UKM di negara mana pun juga, khususnya di dalam kelompok NSB. Rintangan-rintangan yang umum tersebut adalah keterbatasan modal kerja ataupun investasi; kesulitan-kesulitan dalam pemasaran, distribusi, pengadaan bahan baku, dan *input* lainnya; keterbatasan akses ke informasi mengenai peluang pasar dan lainnya; keterbatasan pekerja dengan keahlian tinggi (kualitas SDM rendah) dan kemampuan teknologi; biaya transportasi dan energi yang tinggi; keterbatasan komunikasi, biaya tinggi akibat prosedur administrasi dan birokrasi yang kompleks, khususnya dalam pengurusan izin usaha, dan ketidakpastian akibat peraturan-peraturan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi yang tidak jelas atau tidak menentu arahnya.

Hasil penelitian Kementerian Negara KUKM bekerja sama dengan BPS tahun 2003 (Winarni, 2006) menunjukkan bahwa dari 72,47% UKM yang mengalami kesulitan usaha meliputi: (1) Per-

modalan 51,09%; (2) Pemasaran 34,72%; (3) Bahan baku 8,59%; (4) Ketenagakerjaan 1,09%; (5) Distribusi transportasi 0,22%; dan lainnya 3,93%. Dari 51,47% responden UMKM yang mengalami kesulitan modal, hanya 17,5% yang meminjam modal ke bank, sedangkan 82,5% lainnya meminjam modal ke lembaga nonbank (koperasi, perorangan, keluarga, modal ventura, dan lainnya). Permasalahan UMKM yang sama menonjolnya di semua negara adalah keterbatasan modal karena kecil atau tidak adanya akses ke bank atau lembaga keuangan lainnya (Tambunan, 2009).

Seperti telah dikemukakan di awal, masalah internal UMKM adalah lemah atau kurangnya kapasitas SDM dan permodalan pelaku UMKM. Jika kapasitas SDM dan permodalan pelaku UMKM bisa diperkuat dan memadai, masalah-masalah lanjutan, seperti bahan baku, tenaga kerja, produksi, teknologi, pemasaran dan distribusi beserta akses-aksesnya akan lebih mudah diatasi. Masalah eksternal yang datang dari luar UMKM, seperti kebijakan pemerintah, gejolak ekonomi, dan politik memang seharusnya menjadi ranah pemerintah untuk memperlunak atau mengatasinya. Namun, penguatan kapasitas SDM dan permodalan pelaku UMKM juga akan membuat mereka lebih punya daya tahan dan adaptasi serta mampu menyesuaikan bisnisnya dengan perubahan kondisi yang tidak terelakkan.

Setelah memperkuat SDM dan permodalan pelaku UMKM, barulah dapat mengatasi masalah-masalah lainnya. Dengan demikian, UMKM akan mudah untuk menaikkan skala usahanya. Hal ini akan bermuara pada pertumbuhan yang lebih merata dan penguatan daya saing bangsa yang dampaknya signifikan bagi pembangunan yang berkualitas. Oleh karena itu, pemangku kepentingan, terutama instansi-instansi pemerintah terkait, perlu penyeragaman persepsi tentang definisi, karakteristik, dan masalah UMKM. Penyeragaman ini selanjutnya direalisasikan dalam prioritas kebijakan dan implementasi yang saling mendukung (komplementer). Khusus usaha mikro,

hampir semuanya bergerak dalam sektor informal, tidak terdaftar, tidak memiliki izin usaha, dan tidak membayar pajak. Sementara itu, usaha kecil, sebagian formal dan sebagian informal, hanya sedikit yang membayar pajak; sedangkan usaha menengah dan sebagian usaha kecil bergerak di sektor formal.

Pemerintah sebenarnya berkepentingan terhadap pengembangan sektor informal (lihat Burger dkk., 2014). Sektor informal selama ini tidak berkontribusi terhadap pajak, produktivitas rendah, alokasi sumber daya perekonomian yang inefisien, dan sulit berkembang karena rendahnya akses terhadap kredit dan tidak bisa ekspor produknya. Jika sektor ini bisa diformalkan dan ditingkatkan kapasitasnya, tentu bisa berkontribusi secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi nasional dan pajak. Masalahnya, mayoritas UMKM di Indonesia adalah usaha mikro yang hampir semuanya berada dalam sektor informal. Secara teoretis, informalitas ini secara langsung menghambat pertumbuhan ekonomi nasional. Usaha mikro (UM) sulit meningkatkan kontribusinya secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi nasional karena status informalnya tersebut menghadirkan berbagai hambatan—terutama keterbatasan akses dan peluang untuk berkembang. Hal ini meliputi tertutupnya akses pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan resmi, kurangnya akses terhadap program-program bantuan, khususnya pemerintah, dan minimnya akses kontrak serta kerja sama. Semua hal itu menyulitkan UM untuk meningkatkan kapasitasnya dan keluar dari kondisi produktivitas yang rendah, inefisien, dan berbagai permasalahan lainnya. Diskusi tentang informalitas ini banyak dilakukan para ahli (lihat Levy, 2008; Hsieh & Klenow, 2009; Farrell, 2004).

Di Indonesia, sebenarnya sudah ada kebijakan pemerintah pusat dua tahun terakhir ini yang memberi kemudahan perizinan kepada UMKM. Namun, dalam praktiknya di lapangan—seperti di daerah-daerah tingkat II—kebijakan ini umumnya belum direalisasikan.

Kebijakan ini ditujukan agar UMKM dengan mudah menjadi sektor formal, yakni dengan pemberian izin usaha dan izin lainnya yang diperlukan (dalam satu hari dan bebas biaya). Namun, banyak daerah kabupaten/kota yang enggan melaksanakan kebijakan ini. Caranya dengan menunda-nunda revisi Perda yang selama ini menjadi salah satu sumber pendapatan daerah, yakni biaya pendaftaran dan izin UMKM. Jika kebijakan ini sudah dijalankan, tentu tidak mudah dan belum tentu banyak UMKM mau mendaftar menjadi formal. Penyebabnya, banyak UMKM khawatir jika sudah formal akan dikejar-kejar aparat perpajakan dan dinas pendapatan di daerah. Menjadi formal bukannya beruntung, malah merugi. UMKM jelas akan menghitung dulu manfaat dan biaya untuk menjadi formal. Jika manfaat yang diperoleh lebih kecil daripada biaya maka UMKM memilih tetap informal. Diperlukan kebijakan pemerintah yang baik, yakni mendorong penciptaan iklim usaha yang kondusif. UMKM yang masih informal akan memperoleh benefit yang lebih banyak daripada biaya yang mereka tanggung. Dengan demikian, UMKM akan memilih menjadi formal. UMKM tersebut akan memiliki peluang berkembang yang lebih baik karena terbukanya akses terhadap pembiayaan formal, kemudahan-kemudahan dalam kontrak/kerja sama, dan bantuan-bantuan program dari pemerintah.

Dalam sektor pertanian, yang menjadi permasalahan pokok mayoritas UMKM adalah penguasaan lahan yang relatif kecil kurang memenuhi skala ekonomi. Dalam konteks modal, lahan sebagai salah satu faktor produksi utama sangat sulit diperluas (ekstensifikasi) untuk meningkatkan produksi. Upaya yang bisa dilakukan lebih pada intensifikasi lahan yang sudah dikuasai. Agar luas lahan yang dimiliki dapat bertambah sampai pada skala ekonominya, diperlukan integrasi atau penggabungan. Misalnya, beberapa UMKM atau sebagian anggota kelompok menjual lahannya ke anggota lain, sedangkan anggota tersebut bekerja untuk kelompok itu atau keluar dari sektor pertanian.

Di banyak daerah perdesaan, hal ini diatasi dengan membentuk kelompok tani. Kelompok tani ini tidak menggabungkan kepemilikan lahan secara utuh dalam satu tata kelola/manajemen usaha, tetapi masih pada masing-masing anggota sehingga hasil yang dicapai masih kurang optimal. Faktanya, yang terdaftar sebagai UMKM masih usaha perorangan, bukan usaha kelompok tani.

Tabel 3.2 menggambarkan distribusi UMKM/rumah tangga pertanian menurut luas penguasaan lahan. Kenyataannya, mayoritas UMKM pertanian hanya menguasai lahan di bawah satu hektare, yakni sekitar 78,7% UMKM tahun 2003, kemudian menurun jadi 73,38%. Jumlah UMKM yang menguasai lahan satu hektare ke atas meningkat dari 21,29% tahun 2003 menjadi 31,69% tahun 2013. Meskipun jumlah kelompok UMKM yang menguasai lahan dua hektare ke atas tumbuh moderat positif (0,79% per tahun), keadaan ini mengindikasikan terjadinya proses ekstensifikasi. Keadaan ini juga mengindikasikan

Tabel 3.2 Jumlah UMKM Rumah Tangga Pertanian Menurut Penguasaan Lahan, Tahun 2003–2013.

Luas Kepemilikan Lahan (Ha)	2003	2013	Pertumbuhan Rata-rata (%)
< 0,5 Ha	19.799.591 (63,39)	14.622.391 (55,95)	-2,99
0,5 – 0,999 Ha	4.782.812 (15,31)	4.555.073 (17,43)	-0,49
1,0 – 1,999 Ha	3.661.529 (11,72)	3.725.849 (14,26)	0,17
2 Ha <	2.988.252 (9,57)	3.232.156 (12,37)	0,79
Jumlah	31.232.184 (100,00)	26.135.469 (100,00)	-1,77

Sumber: BPS, Sensus Pertanian (2014)

Keterangan: Angka dalam kurung persentase terhadap jumlah.

kemungkinan adanya kenaikan skala UMKM pertanian dari mikro ke kecil dan menengah disertai keluarnya banyak kelompok UMKM mikro dengan lahan di bawah satu hektare—terutama yang di bawah setengah hektare. Secara keseluruhan, selama sepuluh tahun tersebut telah terjadi pengurangan sebanyak 5,1 juta UMKM pertanian atau 16,32%. Keadaan ini cenderung positif bagi pengembangan UMKM karena yang penting dikembangkan bukan jumlah UMKM-nya, tetapi kapasitasnya agar bisa naik kelas dan meningkat produktivitasnya. Hal ini selanjutnya membesarkan kontribusi UMKM terhadap PDB.

C. PERKEMBANGAN DAN PERAN UMKM

Analisis perkembangan dan peran UMKM perlu menggambarkan tentang perubahan UMKM dalam dimensi waktu. Oleh karena itu, pada bagian ini, perkembangan UMKM dilihat dari variabel makro unit usaha menurut skala dan tingkat penyerapan tenaga kerja. Sementara itu, peran UMKM dapat ditinjau dari perkembangan kontribusinya terhadap PDB dan ekspor nasional.

1. JUMLAH UMKM DAN TENAGA KERJA

Perkembangan makro unit usaha menurut skala dan tenaga kerja yang diserapnya dapat menggambarkan derajat atau posisi pentingnya masing-masing kelompok unit usaha tersebut dalam aktivitas ekonomi nasional. Kontribusi jumlah UMKM menunjukkan dominasi pelaku usaha yang hampir mutlak (99,99%) yang dapat dikatakan sebagai negara UMKM bahkan negara usaha mikro (98,77%). Dari sisi porsi unit usaha dan penyerapan tenaga kerja, peranan UMKM khususnya usaha mikro sangatlah penting dibandingkan unit usaha skala lainnya, bahkan merepresentasikan ekonomi rakyat. Jika usaha mikro ini kurang memberikan nilai tambah—kenyataannya memang demikian—maka artinya mayoritas rakyat hidup dalam kesengsaraan.

Namun, bila usaha mikro ini dapat ditingkatkan terus kemampuannya dalam menghasilkan nilai tambah, mayoritas rakyat akan hidup sejahtera. Salah satu tujuan pokok adanya negara ini adalah menyejahterakan rakyatnya. Karena mayoritas rakyat hidup dari usaha mikro, upaya keras untuk meningkatkan pendapatan usaha mikro haruslah menjadi prioritas.

Dominasi jumlah UMKM dan penyerapan tenaga kerjanya tidak hanya menggambarkan tingkat pentingnya UMKM, tetapi juga menggambarkan ancaman serius tentang terperangkapnya mayoritas rakyat dalam kehidupan yang sulit dan mendekati miskin. Ancaman ini selalu mengintai dan sewaktu-waktu dapat meledak menjadi kekacauan yang mengarah pada kehancuran bangsa. Selama tujuh puluh tahun merdeka, kondisi ini tidak membaik secara signifikan. Kini saatnya melakukan upaya yang diperlukan dengan segera untuk meningkatkan kapasitas UMKM, khususnya oleh pemerintah. Secara rinci, Tabel 3.3 menggambarkan perkembangan unit usaha menurut skalanya dan daya serap tenaga kerjanya. Tampak bahwa ada tren positif kenaikan porsi skala usaha dan penyerapan tenaga kerja kelompok usaha kecil, menengah, dan besar, lebih tinggi daripada usaha mikro. Jika tren ini berkelanjutan dan diupayakan pada tingkat yang lebih tinggi lagi, diharapkan perkembangan naik kelas/skala usaha lebih banyak dan lebih cepat terjadi. Hal ini akan menjauhkan ancaman kemiskinan dan menyejahterakan rakyat banyak dengan segera.

Meski tumbuh positif, jumlah usaha mikro sedikit menurun dari 98,88% tahun 2009 menjadi 98,77% tahun 2013. Begitu juga daya serap tenaga kerjanya merosot dari 91,03% menjadi 88,9% dalam periode yang sama. Jika dilihat dari rata-rata daya serap tenaga kerja per unit usaha, tampak bahwa usaha mikro menyerap rata-rata 1,73 orang pada 2009 dan 1,83 orang pada 2013. Artinya, setiap dua usaha mikro dikerjakan oleh tiga orang tenaga kerja atau rata-rata setengah dari total usaha mikro dikerjakan sendiri (tanpa buruh) oleh pemiliknya

Tabel 3.3 Perkembangan Jumlah Unit Usaha dan Tenaga Kerja, Tahun 2009–2013

Unit Usaha	2009*			2013***			Pertumbuhan Rata-rata per tahun (%)
	Unit Usaha (buah)	Tenaga Kerja (orang)	T. Kerja per unit usaha (orang)	Unit Usaha (buah)	Tenaga Kerja (orang)	T. Kerja per unit usaha (orang)	
Usaha Mikro, Kecil dan Menengah	52.764.603 (99,99)	96.211.332 (97,30)	1,82	57.895.721 (99,99)	114.144.082 (96,99)	1,97	2,35 4,37
Usaha Mikro	52.176.795 (98,88)	90.012.694 (91,03)	1,73	57.189.393 (98,77)	104.624.466 (88,90)	1,83	2,32 3,83
Usaha Kecil	546.675 (1,04)	3.521.073 (3,56)	6,44	654.222 (1,13)	5.560.231 (4,73)	8,50	4,59 12,10
Usaha Menengah	41.133 (0,08)	2.677.565 (2,71)	65,00	52.106 (0,09)	3.949.385 (3,36)	75,80	6,09 10,39
Usaha Besar	4.677 (0,01)	2.674.671 (2,70)	571,88	5.066 (0,01)	3.537.162 (3,01)	698,22	2,02 7,24
Jumlah	52.769.280 (100,00)	98.886.033 (100,00)	1,87	57.900.787 (100,00)	117.681.244 (100,00)	2,03	2,35 4,45

Sumber: Diolah dari data Kementerian Koperasi dan UKM (2014)
Keterangan : *angka sementara; *** Angka sangat-sangat sementara

dan setengahnya lagi dikerjakan oleh pemiliknya dengan satu tenaga kerja; atau jumlah yang dikerjakan sendiri lebih dari setengah dari total usaha mikro dan kurang dari separuhnya dikerjakan oleh dua-tiga orang atau lebih. Semua kelompok usaha mengalami peningkatan kapasitas daya serap tenaga kerja karena laju pertumbuhan tenaga kerja semua kelompok usaha lebih tinggi daripada pertumbuhan jumlah unit usahanya.

Dalam lima tahun (2009–2013), terjadi peningkatan daya serap tenaga kerja pada semua kelompok skala usaha dari 98,89 juta jiwa menjadi 117,68 juta jiwa atau tumbuh rata-rata 4,45% per tahun. Kelompok usaha mikro paling tinggi peningkatan daya serap tenaga kerjanya, yakni sekitar 14,5 juta jiwa. Usaha kecil peningkatan daya serapnya sekitar 2,04 juta jiwa, usaha menengah sekitar 1,27 juta jiwa, dan usaha besar sekitar 0,65 juta jiwa. Namun, kenaikan penyerapan tenaga kerja peringatnya berbeda, yakni usaha kecil, usaha menengah, usaha besar, dan yang paling rendah usaha kecil. Keadaan ini terjadi karena tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun penyerapan tenaga kerjanya usaha kecil (12,1%), usaha menengah (10,39%), dan usaha besar (7,24%) jauh lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan usaha kecil (3,83%). Hal inilah yang mengubah komposisi porsi kontribusi penyerapan tenaga kerja di antara kelompok-kelompok usaha tersebut, yakni usaha kecil turun dari 91,03% menjadi 88,9%, usaha kecil meningkat dari 3,56% ke-4,73%, usaha menengah dari 2,71% ke-2,76%, dan usaha besar dari 2,7% ke-3,01%.

Perbedaan capaian tingkat pertumbuhan unit usaha dan daya serap tenaga kerja di antara kelompok-kelompok usaha yang berbeda skala usahanya telah mengurangi dominasi penyerapan tenaga kerja oleh kelompok usaha mikro. Tampaknya, perubahan struktur penyerapan tenaga kerja telah menjadi tren. Semua kelompok usaha pun berkembang dan secara perlahan dapat mengurangi ketimpangan alokasi penyerapan tenaga kerja di antara semua kelompok

skala usaha pada periode tersebut. Dinamika perkembangan jumlah UMKM menurut sektor-sektor ekonomi menarik untuk diperhatikan. Sayangnya, tidak tersedia data yang konsisten dari otoritas dan data langsung UMKM berdasarkan sektor-sektor ekonomi.

2. KONTRIBUSI TERHADAP PDB DAN EKSPOR

Semenjak lepas dari krisis ekonomi tahun 2008, pertumbuhan ekonomi Indonesia berkisar antara 5–6% dengan derajat tumbuh usaha skala besar yang lebih tinggi. Hal ini membuat ketimpangan pendapatan terus meningkat, ditandai dengan indeks Rasio Gini Indonesia mencapai 0,41 pada 2014. Meskipun nilai indeks ini masih pada derajat ketimpangan sedang, jika pola tumbuh ekonomi tetap berlanjut lebih tinggi pada kelompok minoritas usaha besar, bukan tidak mungkin tingkat ketimpangan pendapatan Indonesia mencapai level ketimpangan tinggi. Pendapatan per kapita sedikit di bawah US \$4.000 per tahun menempatkan Indonesia sebagai *middle income country* dengan pertumbuhan tahunan di bawah 8%. Namun, hal itu diperkirakan akan menurun karena perangkap stagnasi di kelas pendapatan menengah (*middle income trap*). *Middle income trap* adalah istilah bagi negara berkembang yang memiliki pendapatan menengah dan tidak dapat menaikkan pendapatannya untuk menjadi negara maju baru. Hal tersebut terjadi karena negara tidak dapat menaikkan pertumbuhannya untuk melompat masuk ke dalam kelompok negara maju. Persoalan utama yang menahan pertumbuhan tinggi adalah relatif rendahnya produktivitas berbagai sektor usaha. Jika Indonesia ingin lepas dari perangkap tersebut, direkomendasikan agar ada pertumbuhan di atas 8% per tahun sampai masuk kelompok negara maju. (Darwin & Lyra, 2014).

Dominasi jumlah unit usaha dan penyerapan tenaga kerja menggambarkan betapa pentingnya peran dan eksistensi UMKM dalam

perekonomian nasional, bahkan bisa dikatakan hampir mutlak merepresentasikan ekonomi bangsa/rakyat. Namun, dari sisi struktur komponen penciptaan nilai tambah nasional (PDB), terlihat bahwa peranan UMKM—apalagi usaha mikro yang mayoritas—lebih kecil daripada peranan unit usaha skala lainnya. Hal ini mengindikasikan relatif rendahnya produktivitas dan daya saing produk-produk UMKM ini.

Usaha mikro yang mendominasi 99% jumlah unit usaha, dengan penyerapan tenaga kerja sekitar 89%, ternyata hanya mampu berkontribusi terhadap PDB sebanyak 32,66% tahun 2009, kemudian turun menjadi 30,25% tahun 2013. Kontribusi yang relatif rendah dan cenderung bertambah rendah seiring berjalannya waktu menunjukkan bahwa pertumbuhan nilai tambah (4,31% per tahun dalam periode 2009–2013) usaha mikro ini lebih rendah daripada unit usaha skala lainnya. Keadaan ini semakin memperburuk ketimpangan pendapatan karena mayoritas rakyat Indonesia hidup dari unit usaha yang memiliki pangsa rendah, jauh dari proporsi keadilan dan cenderung semakin memburuk. Para pemangku kepentingan dan semua komponen bangsa seharusnya menyadari bahwa hal ini merupakan ancaman terhadap tujuan pembangunan, bahkan tujuan keberadaan negara. Oleh karena itu, harus ada upaya segera dari segenap komponen bangsa Indonesia untuk mendukung peningkatan produktivitas UMKM, khususnya usaha mikro. Tujuannya meningkatkan pertumbuhan nilai tambah UMKM hingga melebihi kelompok skala usaha besar sehingga secara perlahan dapat mengurangi ketimpangan dan meningkatkan keadilan perolehan pendapatan.

Di antara jenis unit usaha UMKM, hanya unit usaha kecil yang tumbuh mengesankan jauh di atas usaha besar, yakni 11,17% per tahun. Hal ini selanjutnya meningkatkan kontribusi unit usaha kecil terhadap PDB dari 10,74% tahun 2009 menjadi 12,83% tahun 2013. Namun, muncul masalah yang agak kontradiktif, yakni saat tingkat

pertumbuhan nilai tambahnya yang tinggi meningkatkan kontribusi unit usaha kecil terhadap PDB dan nilai tambah per unit usahanya dari Rp410,32 juta ke Rp523,64 juta, nilai tambah per pekerjaanya malah turun dari Rp63,71 juta ke Rp61,5 juta dalam periode yang sama. Hal ini terjadi karena relatif tingginya pertumbuhan penyerapan tenaga kerja kelompok usaha kecil dibandingkan pertumbuhan nilai tambahnya. Sebenarnya tren penurunan nilai tambah per pekerja ini terjadi pula pada kelompok skala usaha menengah dan usaha besar. Sementara itu, di kelompok usaha mikro, terjadi kenaikan nilai tambah per pekerjaanya karena laju pertumbuhan nilai tambahnya melebihi laju pertumbuhan penyerapan tenaga kerjanya.

Hal yang sangat memprihatinkan adalah mayoritas masyarakat Indonesia yang bekerja dan hidup di kelompok usaha mikro berada dalam tingkat pendapatan yang relatif sangat rendah bahkan cenderung miskin. Meskipun terjadi kenaikan nilai tambah per pekerja usaha mikro, kondisi besaran nilai tambah tersebut sangatlah rendah, bahkan jauh di bawah rata-rata upah minimal buruh (berkisar Rp3 juta) pada kelompok usaha/industri besar. Nilai tambah usaha mikro tahun 2009 per unit usaha sekitar Rp13,08 juta atau Rp1,09 juta per bulan, sedangkan per pekerja sekitar Rp7,58 juta tahun 2009, atau Rp0,632 juta per bulan. Kemudian nilai tambah usaha mikro ini tahun 2013, per unit usaha naik menjadi Rp14,13 juta atau Rp1,18 juta per bulan, sedangkan per pekerja Rp7,72 juta atau Rp0,643 juta per bulan. Tabel 3.4 menyajikan aspek dinamika perkembangan UMKM dari sisi variabel nilai tambah dengan berbagai porsi, pertumbuhan dan per kapita unit usaha, serta tenaga kerja.

Rasio nilai tambah per unit usaha antara kelompok usaha mikro I (Indeks = 1) dengan usaha kecil, usaha menengah, dan usaha besar tahun 2009 adalah masing-masing 1 berbanding 31,37; 568,8; dan 14,327. Pada 2013 menjadi 1 berbanding 37,06; 525; dan 15,833. Perbandingan ini menunjukkan betapa timpangnya perolehan nilai

tambah kelompok usaha mikro sebagai mayoritas unit usaha dan mayoritas penyerap tenaga kerja dengan kelompok usaha besar—dan semakin memburuk seiring perjalanan waktu. Hal ini mengindikasikan bahwa dari sisi korporasi/unit usaha, kelompok usaha mikro relatif semakin lemah posisinya. Sebaliknya, posisi usaha kecil, usaha menengah, dan usaha besar semakin kuat.

Rasio nilai tambah per pekerja antara kelompok usaha mikro dengan usaha kecil, usaha menengah, dan usaha besar pada 2009 adalah 1 berbanding 8,4; 15,08; dan 43,23. Pada 2013 menjadi 1 berbanding 7,97; 12,68; dan 41,5. Perbandingan atau kelipatan nilai tambah pertenaga kerja antara kelompok usaha mikro dengan usaha kecil, usaha menengah, dan usaha besar sedikit menurun. Perubahan ini terjadi karena pertumbuhan penyerapan tenaga kerja kelompok usaha kecil, menengah, dan besar lebih tinggi daripada pertumbuhan nilai tambahnya. Pada usaha mikro, pertumbuhan nilai tambahnya lebih tinggi daripada pertumbuhan penyerapan tenaga kerjanya. Hal yang cukup signifikan dalam perbandingan tersebut adalah ketimpangan penciptaan nilai tambah per pekerja atau produktivitas tenaga kerja usaha mikro masih sangat jauh di bawah kelompok usaha lainnya. Secara lebih rinci, perkembangan nilai tambah kelompok usaha mikro, kecil, menengah (UMKM), dan usaha besar disajikan pada Tabel 3.4.

Bila dilihat dari perkembangan ekspor Indonesia, kontribusi UMKM semakin tampak kurang signifikan. Kondisi ini mengindikasikan semakin lemahnya daya saing produk-produk UMKM di pasar global. Keadaan ini relatif buruk karena kontribusi UMKM terhadap ekspor turun dari 17,02% tahun 2009 menjadi 15,68% tahun 2013. Penurunan ini merata pada tiap kelompok unit usaha di dalam UMKM. Sebaliknya, minoritas unit usaha besar semakin meningkat peranannya dalam ekspor Indonesia, yakni naik dari 82,98% tahun 2009 menjadi 84,32% tahun 2013. Keadaan ini terjadi karena semakin banyaknya hambatan ekspor—banyak dan kompleksnya persyaratan

Tabel 3.4 Perkembangan PDB Menurut Unit Usaha Atas Harga Konstan 2000, Tahun 2009–2013

Unit Usaha	2009*				2013***				Pertumbuhan Rata-rata PDB/Thn
	PDB Harga Konstan 2000 (Rp Miliar)	PDB Per Usaha (Rp Juta)	PDB Per Tenaga Kerja (Rp Juta)	PDB Per Unit Usaha (Rp Juta)	PDB Harga Konstan 2000 (Rp Miliar)	PDB Per Unit Usaha (Rp Juta)	PDB Per Tenaga Kerja (Rp Juta)	PDB Per Usaha TK	
Usaha Mikro, Kecil dan Menengah	1.212.599,3 (58,05)	22,98	12,60	26,55	1.536.918,8 (57,56)	6,10	13,46	3,68	1,66
-Usaha Mikro	682.259,8 (32,66)	13,08	7,58	14,13	807.804,50 (30,25)	4,31	7,72	1,95	0,46
-Usaha Kecil	224.311,0 (10,74)	410,32	63,71	523,64	342.579,19 (12,83)	11,17	61,50	6,29	-8,79
-Usaha Menengah	306.028,5 (14,65)	7.439,98	114,29	7.418,24	386.535,07 (14,48)	6,01	97,87	-0,07	-3,80
Usaha Besar	876.459,2 (41,95)	187.397,73	327,69	223.726,03	1.133.396,05 (42,44)	6,64	320,43	4,53	-0,56
Jumlah	2.089.058,5 (100,00)	39,59	21,13	46,12	2.670.314,8 (100,00)	6,33	22,69	3,89	1,80

Sumber: Kementerian Koperasi dan UKM (2014)

Keterangan: *angka sementara

*** Angka sangat-sangat sementara

Tabel 3.5 Perkembangan Ekspor Non-Migas Menurut Skala Unit Usaha, Tahun 2009–2013

Unit Usaha	2009*			2013***			Pertumbuhan Rata-rata /Thn (%)	
	Ekspor (Rp.miliar)	Ekspor/ Unit Usaha (Rp.juta)	Ekspor/T. Kerja (Rp.juta)	Ekspor (Rp.miliar)	Ekspor/ Unit Usaha (Rp.juta)	Ekspor/ T. Kerja (Rp.juta)	Ekspor/ Unit Usaha	Ekspor/ T. Kerja
A. Usaha Mikro, Kecil dan Menengah	162.254,5 (17,02)	3,08	1,69	182.112,7 (15,68)	3,15	1,60	2,93	0,56
1. Usaha Mikro	14.375,3 (1,51)	0,28	0,16	15.989,5 (1,38)	0,28	0,15	2,70	0,0
2. Usaha Kecil	36.839,7 (3,87)	67,39	10,46	32.051,8 (2,76)	48,99	5,75	-3,42	-7,66
3. Usaha Menengah	111.039,6 (11,65)	2.699,53	41,47	134.071,4 (11,54)	2.573,05	33,95	4,82	-1,19
Usaha Besar	790.835,3 (82,98)	169.090,29	295,68	979214,8 (84,32)	193.291,51	276,84	5,49	3,4
Jumlah	953.089,9 (100,00)	18,06	9,64	1.161.327,5	20,06	9,87	5,06	2,66

Sumber: Kementerian Koperasi dan UKM (2014)

Keterangan: -Angka dalam kurung persentase ke jumlah.

*Angka sementara

*** Angka sangat-sangat sementara

yang diminta negara tujuan ekspor. Persyaratan-persyaratan ekspor tersebut meliputi banyak hal, misalnya standar kualitas, standar kesehatan, standar cara memproduksi. Persyaratan tersebut sulit dipenuhi UMKM karena membutuhkan biaya yang sangat besar dan tidak *feasible* lagi dengan skala ekonomi usahanya. Salah satu contohnya, industri mikro panganan kue berbahan ikan bandeng di Pangkep Sulawesi Selatan (Darwin & Lyra, 2014). Pada awalnya bisa mengekspor produknya ke Singapura, namun selanjutnya mengalami kesulitan karena otoritas negara tujuan ekspor mensyaratkan untuk melakukan proses produksi dalam ruang higienis. Tentunya hal itu memerlukan investasi yang tidak mampu dipenuhi UMKM sehingga UMKM tersebut berhenti mengekspor.

Makin beragam hambatan dan sulitnya persyaratan ekspor bagi UMKM perlu perhatian serius dari para pemangku kepentingan. Caranya dengan membantu peningkatan kapasitas UMKM tersebut. Dalam hal ini, pekerjaan para pemangku kepentingan, utamanya pemerintah, membantu UMKM dalam pasar ekspor terasa semakin berat. Pada Tabel 3.5 disajikan informasi tentang berbagai aspek UMKM dalam kaitannya dengan ekspor Indonesia.

D. PEMBIAYAAN UMKM

Dalam buku *Keuangan Inklusif*, Wahid (2014) mengupas teori-teori terkait dan fakta-fakta empiris. Salah satunya tentang pembiayaan/kredit mikro. Tulisan ini mengemukakan bahwa sejak gagasan Amartya Sen tentang perubahan dimensi dasar pembangunan dari sekadar bertumpu pada angka pertumbuhan menjadi pembangunan dalam arti perluasan kapabilitas manusia, banyak ahli mencoba merumuskan jalan alternatif dalam pembangunan untuk menciptakan kemakmuran yang berdampak luas dan membawa masyarakat menuju transformasi social ke arah lebih baik.

Pemikiran-pemikiran tersebut dikembangkan oleh Muhamad Yunus (Grameen Bank) dan Hernando De Soto (legalisasi aset masyarakat). Kedua ahli ini menekankan betapa pentingnya akses masyarakat miskin terhadap modal untuk dapat meningkatkan kesejahteraan. Wahid (2014) secara intensif mengkaji tentang keuangan inklusif (*financial Inclusion*) yang didefinisikan sebagai skema pembiayaan inklusif, dengan tujuan utama memberikan berbagai layanan keuangan bagi kalangan miskin dan berpenghasilan rendah. Layanan tersebut meliputi kredit permodalan, tabungan, asuransi, dan layanan transfer keuangan. Layanan ini merupakan tambahan dari layanan utama pembiayaan/kredit mikro yang sudah ada.

Selama ini telah banyak kebijakan, program, dan upaya dari berbagai pihak, terutama pemerintah, dalam memberikan pembiayaan/kredit mikro untuk UMKM. Beberapa model pelayanan keuangan mikro yang sudah (pernah) ada adalah (Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat RI, 2009):

1. *Saving Led Microfinance*, yang bertumpu pada mobilisasi dan penggalan sumber dana tabungan dari anggota kelompok atau koperasi. Contohnya, koperasi-koperasi, LPDB dan P3KUM dari program Kemenkop-UKM, Kukesra dari program BKKBN, Dagulir dari Pemda.
2. *Credit Led Microfinance*, model pelayanan keuangan yang tumbuh berdasarkan keyakinan bahwa tujuan masyarakat untuk bergabung dalam suatu kelompok dimotivasi untuk memperoleh kredit. Contoh model ini adalah Badan Kredit Desa (BKD), Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LDKP), Baitul Mal Wattanwil (BMT), dan Lembaga Perekonomian Desa (LPD).
3. *Microbanking*, skema perbankan yang secara khusus didesain untuk menjalankan pelayanan keuangan mikro, contoh yang paling menonjol adalah KUR dan KKPE.

4. *Linkage Model*, pelayanan keuangan yang memadukan dan kelompok swadaya masyarakat (KSM). Contohnya yang sudah dilaksanakan sebagai satu paket dalam KUR.

Ada pula program-program pengembangan keuangan mikro yang dilaksanakan berbagai instansi pemerintah pusat dan daerah. Program-program tersebut ada yang sudah berhenti dan ada yang masih berjalan meski tidak berhasil baik. Walaupun sudah banyak skema kredit dan program-program yang menunjang pembiayaan rakyat miskin dan UMKM, kenyataannya belum cukup signifikan membiayai mayoritas UMKM. Penelitian BPS bekerja sama dengan Kementerian Negara KUKM tahun 2003 (Winarni, 2006), menunjukkan bahwa dari 51,09% UMKM yang mengalami kesulitan permodalan, sebagian besarnya (82,5%) mengatasi kesulitan modalnya dengan tidak meminjam ke bank, dan hanya 17,5% yang menyatakan meminjam ke bank. Sementara itu, kesulitan UMKM dalam mendapatkan kredit adalah karena prosedur pengajuan yang sulit 30,3%; tidak berminat 25,34%; tidak punya agunan 19,28%; tidak tahu prosedurnya 14,33%; suku bunga tinggi 8,82%; dan proposal ditolak 1,93%. Berarti sebagian besar (74,66%) responden UMKM merasa hambatan lebih banyak berasal dari pihak bank.

Data makro perkembangan kredit mikro menunjukkan bahwa pangsa kredit yang diterima UMKM hanya meliputi sebagian kecil saja, yakni 21,24% tahun 2011, kemudian menurun menjadi 19,89% pada 2015, dengan tingkat pertumbuhan rata-rata sebesar 14,8% per tahun. Usaha mikro mengalami peningkatan pangsa kredit dalam periode 2011–2015 dari 4,55% (namun sempat turun menjadi 4,07 pada 2013) menjadi 4,77% dengan tingkat pertumbuhan rata-rata sebesar 18,2% per tahun. Tingkat pertumbuhan rata-rata tersebut paling tinggi dibandingkan usaha kecil dan menengah. Usaha kecil memperoleh pangsa yang sedikit menurun, dari 6,68% pada 2011 menjadi 5,73%

pada 2015. Sementara itu, pangsa kredit usaha menengah juga sedikit menurun, dari 10% pada 2011 menjadi 9,39% pada 2013. Berbeda halnya dengan perkembangan kredit non-UMKM atau usaha skala besar yang pangsa kreditnya lebih besar dibandingkan pangsa kredit UMKM dan mengalami peningkatan dari 78,76% pada 2011 menjadi 80,11% pada 2015, dengan tingkat pertumbuhan rata-rata 17,3% per tahun. Hal ini tentu sungguh memprihatinkan karena mayoritas pelaku UMKM masih sulit memperoleh akses kredit dibanding dengan non-UMKM—yang umumnya dikuasai segelintir investor kelas kakap domestik dan investor asing. Tabel 3.6, menyajikan secara lengkap dan detail tentang perkembangan kredit di Indonesia.

Gambaran bahwa UMKM mendominasi dalam hal jumlah pelaku usaha dan penyerapan tenaga kerja, tetapi berkontribusi kecil terhadap PDB dan ekspor serta penerima minimal kredit, menunjukkan betapa

Tabel 3.6 Perkembangan Nilai Kredit Menurut Unit Usaha, Tahun 2011–2015 (Rp miliar)

Unit Usaha	2011	2013	2015	Pertumbuhan Rata-rata per tahun (%)
UMKM	479.886 (21,24)	639.471 (18,90)	830.656 (19,89)	14,8
Usaha Mikro	102.905 (4,55)	193.060 (4,07)	239.194 (4,77)	18,2
Usaha Kecil	150.912 (6,68)	193.060 (5,70)	239.194 (5,73)	12,3
Usaha Menengah	226.069 (10,00)	308.613 (9,12)	392.338 (9,39)	14,9
Non-UMKM	1.779.976 (78,76)	2.744.759 (81,10)	3.345.787 (80,11)	17,3
Jumlah	2.259.862 (100)	3.384.230 (100)	4.176.443 (100)	

Sumber: Diolah dari Statistik Kredit UMKM, Bank Indonesia (2015)

rentannya ekonomi Indonesia yang bergantung pada segelintir usaha besar yang didominasi pihak asing. Jika sewaktu-waktu terjadi gejolak ekonomi, sosial, dan politik, pihak usaha besar ini—bahkan juga usaha besar domestik, seperti yang terjadi pada krisis 1998—dengan mudah hengkang ke luar negeri, sementara bangsa Indonesia terpuruk dan mulai dari bawah lagi. Oleh karena ini, sangatlah penting untuk secara bertahap—tetapi tidak terlalu lama—mengurangi dominasi penguasaan usaha besar. Caranya bukan dengan mengontraksi mereka, melainkan dengan mempercepat peningkatan peran UMKM dalam perekonomian nasional. Data perkembangan kredit menurut sektor ekonomi pada Tabel 3.7 menunjukkan perkembangan positif dari kredit yang diterima UMKM di sektor pertanian, perikanan, industri pengolahan, dan perdagangan besar dan eceran. Pertumbuhan kredit rata-rata per tahun di sektor pertanian lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan kredit rata-rata untuk semua sektor, yakni 23,63% per tahun. Selain itu, performa pengembalian kredit ketiga sektor tersebut juga cukup baik dengan NPL berada pada tingkat aman, yakni di bawah 5% (kecuali pada subsektor perikanan pada 2011–2012 dan 2015 sedikit di atas 5%).

Jenis pemanfaatan kredit UMKM tampaknya didominasi untuk modal kerja, yakni 78,21% pada 2011, kemudian menurun menjadi 72,87% pada 2015. Sebenarnya nilai kredit modal kerja ini tumbuh cukup tinggi (12,77%) per tahun, tetapi karena tingkat pertumbuhan kredit investasi jauh lebih tinggi (21,44%) per tahun, pangsa kredit modal kerja turun dan pangsa kredit investasi naik. Secara keseluruhan, kredit UMKM ini tumbuh relatif baik, yakni rata-rata 14,78% per tahun. Dari sisi performa pengembalian kredit, bisa dibilang semuanya relatif baik, dengan NPL di bawah rata-rata 5% (lihat Tabel 3.8).

Tabel 3.7 Kredit dan *Non Performing Loan* UMKM Menurut Sektor Ekonomi (Rp miliar)

Keterangan	2011	2012	2013	2014	2015	Tumbuh Rata-rata/ Thn.(%)
Pertanian, Perburuan, dan Kehutanan						23,63
Baki Debet	30.281 (6,31)	44.529 (8,06)	52.420 (8,20)	61.997 (8,08)	69.100 (8,32)	
NPL (%)	3,69	3,92	3,60	4,55	4,92	
Perikanan						18,78
Baki Debet	2.666 (0,56)	3.001 (0,54)	3.842 (0,60)	4.685 (0,61)	5.274 (0,63)	
NPL (%)	6,21	5,62	4,67	3,77	5,34	
Industri Pengolahan						11,28
Baki Debet	52.819 (11,01)	60.163 (10,89)	60.868 (9,52)	73.119 (9,53)	80.375 (9,68)	
NPL (%)	3,85	3,05	2,92	3,29	3,73	
Perdagangan Besar dan Eceran						19,36
Baki Debet	214.568 (44,71)	263.179 (47,66)	338.581 (52,95)	387.627 (50,50)	432.775 (52,10)	
NPL (%)	3,96	3,60	3,47	3,94	4,19	
Total semua sektor						14,78
Baki Debet	479.886 (100,00)	552.226 (100,00)	639.471 (100,00)	767.577 (100,00)	830.656 (100,00)	
NPL (%)	3,63	3,40	3,35	4,10	4,39	

Sumber: Diolah dari Statistik Kredit UMKM, Bank Indonesia (2015)

Tabel 3.8 Kredit dan *Non Performing Loan* UMKM Menurut Jenis Penggunaan (Rp miliar)

Keterangan	2011	2012	2013	2014	2015	Rata-rata Pertumbuh- an (%)
Modal Kerja						12,77
Baki Debet	375.295 (78,21)	425.944 (77,13)	471.181 (73,68)	562.337 (73,26)	605.284 (72,87)	
NPL (%)	3,84	3,58	3,48	4,23	4,55	
Investasi						21,44
Baki Debet	104.586 (21,79)	126.281 (22,87)	168.288 (26,32)	205.239 (26,74)	225.371 (27,13)	
NPL (%)	2,89	2,78	2,99	3,73	3,96	
Jumlah						14,78
Baki Debet	479.886 (100,00)	552.226 (100,00)	639.471 (100,00)	767.577 (100,00)	830.656 (100,00)	
NPL (%)	3,63	3,40	3,35	4,10	4,39	

Sumber: Diolah dari Statistik Kredit UMKM, Bank Indonesia (2015)

E. PENUTUP

Setelah tujuh dekade Indonesia merdeka, pembangunan ekonomi untuk menyejahterakan rakyat—yang merupakan hak asasi rakyat—masih jauh dari jangkauan. Hal ini terlihat dari relatif rendahnya pendapatan riil mayoritas tenaga kerja/rakyat (97%) yang bertumpu di dalam UMKM, khususnya unit usaha mikro (89% sampai tahun 2013 dengan harga konstan tahun 2000) hanya memiliki pangsa/porsi nilai tambah sebesar 30,25%. Jumlah ini menurun dari tahun 2009 sebesar 32,66% atau Rp14,13 juta per usaha mikro atau Rp7,72 juta per tenaga kerja. Sementara itu, usaha besar yang hanya 0,01% memperoleh porsi nilai tambah sebesar 42,44% atau Rp223,72 miliar per unit usaha atau Rp320 juta per pekerja.

Jadi, mayoritas nilai tambah usaha besar bukan milik pekerjanya, melainkan milik segelintir pengusahanya. Ketimpangan luar biasa ini

terjadi pula dalam pangsa ekspor dan pangsa kredit. Diperkirakan sebagian besar pemilik usaha besar ini adalah investor asing. Berarti nilai tambah yang dimiliki mayoritas rakyat Indonesia sangatlah kecil, di mana para pekerja di kelompok usaha besar menerima upah relatif rendah pula sesuai dengan upah minimum daerahnya. Secara kasar, pendapatan per kapita Indonesia yang sekitar hampir US \$4.000 atau sekitar Rp53 juta per tahun (dari per kapita tenaga kerja usaha mikro hanya seperenamnya) adalah perataan dari pendapatan sedikit orang kaya dengan sangat banyak orang miskin.

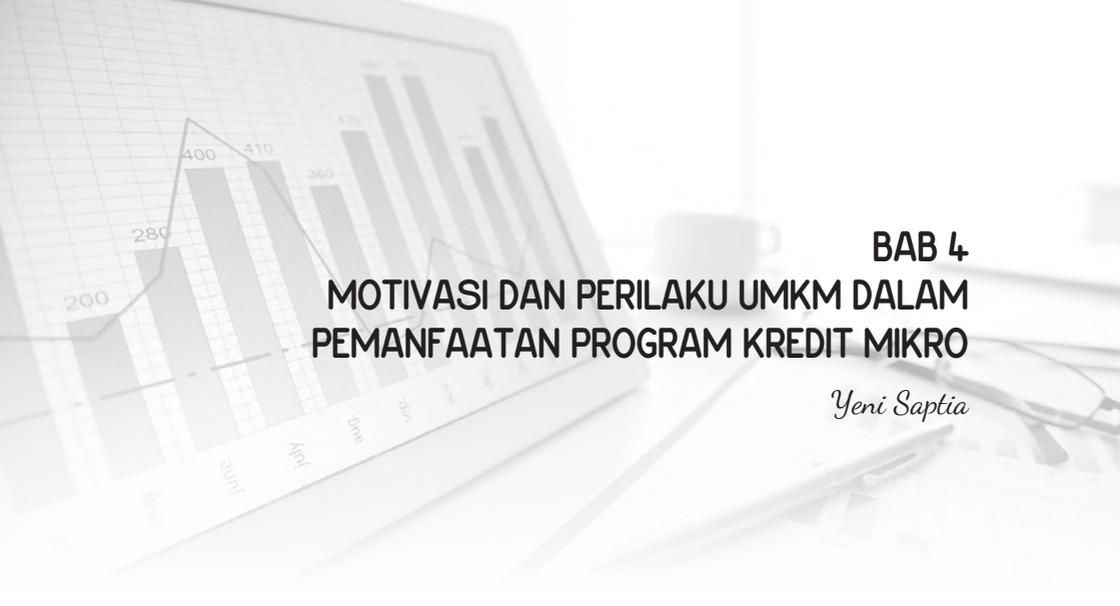
UMKM juga memiliki keterbatasan akses terhadap modal terutama kredit dari lembaga keuangan bank. UMKM yang mayoritas unit usaha di Indonesia hanya memperoleh sekitar seperenam pangsa kredit nasional—dengan keberadaan KUR, meningkat jadi seperlima dalam beberapa tahun terakhir ini. Namun, usaha mikro yang merupakan mayoritas unit usaha tahun 2013 (98,77%) hanya memperoleh pangsa kredit 4%. Upaya pengembangan skema kredit/pembiayaan UMKM yang merupakan bagian dari *financial Inclusion* memang sangat diperlukan. Tujuannya melahirkan terobosan dalam percepatan pembangunan berkualitas, yakni pembangunan inklusif yang berdaya saing tinggi.

Fakta itu rasanya cukup menjelaskan betapa ekonomi Indonesia sangat rawan dan tergantung pada segelintir pemilik usaha besar. Dengan kata lain, struktur PDB yang dikuasai sedikit orang merupakan ancaman bagi tujuan pembangunan dan tujuan keberadaan negara. Oleh karena itu, prioritas kebijakan dan implementasinya untuk memperbesar kemampuan UMKM berkontribusi pada PDB nasional sangatlah diperlukan. Meski sulit untuk menemukan jalan pintas pembangunan, tetap jadi keharusan pemangku kepentingan untuk mengupayakannya karena kesejahteraan adalah hak asasi rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2014). *Statistik Indonesia 2014*. Jakarta: BPS.
- Bank Indonesia. (2015). *Statistik kredit UMKM tahun 2015*. Jakarta: Bank Indonesia
- Burger, N., Chazali, C., Gaduh, A., Rothenberg, A. D., Tjandraningsih, I., and Weiland, S. (2014). *Reforming policies for small and medium sized enterprises in Indonesia*. RAND Labor and Population, Project Report for TNP2K. Jakarta.
- Darwin. (2001). Ekonomi Indonesia di antara perekonomian negara-negara APEC menjelang globalisasi. Dalam Mahmud Thoha, *Globalisasi, krisis ekonomi, dan kebangkitan ekonomi kerakyatan*. Jakarta: P2E LIPI.
- Darwin & Lyra. (2014). Pentingnya *scalling up* dan perluasan program IPTEKDALUPI dalam akselerasi pertumbuhan ekonomi Indonesia. *Bulletin IPTEKDALUPI, Edisi Khusus*. Jakarta: LIPI.
- Farrell, D. (2004). The hidden dangers of informal economy, Mc Kinsey Quarterly, 3. Dalam Nicholas Burger dkk. *Reforming policies for small and medium sized enterprises in Indonesia, RAND labor and population*. Jakarta: Project Report for TNP2K.
- Hsieh, C.T., & Klenow, P. J. (2009). Misallocation and manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economic*, 124(4), 1403–1448.. DOI: <https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.4.1403>
- Info UKM. (2004, 29 November). *Kementerian Koperasi dan UKM*. Jakarta.
- Manning, C. (2000). Labour market adjustment to Indonesia's economic crisis context, trend, and implications. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 36 (1), 105–36.
- Hubeis, M. (2009). *Prospek usaha kecil dalam wadah inkubator bisnis*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Tambunan, T. T. H. (2009). *UMKM di Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesra RI. (2008). *Program pengembangan keuangan mikro di Indonesia, informasi umum*. Jakarta.

- Ledgerwood, J. (2012). *The new microfinance handbook: a financial market system perspective*. Washington D.C: Word Bank.
- Rahayu, S. L. (2005). *Analisis peranan perusahaan modal ventura dalam mengembangkan UKM di Indonesia*. Kajian Ekonomi dan Keuangan, Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional.
- Subari, T., & Mulyati, S. (2004). *Kebijakan dan strategi pengembangan Bank Indonesia dalam mendukung pelayanan keuangan yang berkelanjutan bagi usaha mikro, kecil dan menengah*. Deputi Direktur, Direktorat Pengawasan Bank Perkreditan Rakyat.
- Winarni, S. (2006). Strategi pengembangan usaha kecil melalui peningkatan aksesibilitas kredit perbankan. *Infokop Nomor 29, Tahun XXII, 2006*.
- Zulfikar, R. (2016). *Strategi pengembangan UMKM dengan mengatasi permasalahan UMKM dalam mendapatkan kredit usaha*. Diakses dari Kalselventura.wordpress.com pada 2 Januari 2016.
- Wahid, N. (2014). *Keuangan inklusif, membongkar hegemoni keuangan; peran kredit usaha rakyat dalam menurunkan kemiskinan dan pengangguran*. Jakarta: KPG Bekerja sama dengan Inter Café IPB dan OJK.



BAB 4 **MOTIVASI DAN PERILAKU UMKM DALAM** **PEMANFAATAN PROGRAM KREDIT MIKRO**

Yeni Saptia

A. PENDAHULUAN

Salah satu kendala yang dihadapi UMKM adalah keterbatasan modal. Dalam upaya mengatasi kendala tersebut, pemerintah memberikan akses pembiayaan melalui program kredit mikro. Sasaran akhir program tersebut adalah membantu para pelaku UMKM untuk meningkatkan skala usahanya sehingga memiliki daya saing di tengah persaingan global. Bagi UMKM, khususnya yang bergerak di sektor pertanian, pemerintah pusat ataupun daerah saat ini telah mengeluarkan kebijakan program kredit mikro, misalnya KKPE, dana bergulir LPDB, dan dana bergulir pemerintah daerah. Program kredit tersebut memiliki tujuan yang sama, yakni untuk mengembangkan UMKM. Namun, dalam hal persyaratan, aturan, dan proses penyaluran, masing-masing program kredit berbeda.

Pada umumnya, program kredit mikro disalurkan melalui lembaga keuangan bank ataupun nonbank yang berperan sebagai lembaga intermediasi dalam menghimpun dana dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat. Kaitannya dengan hal tersebut, setiap

lembaga keuangan tentunya memiliki aturan dan kebijakannya sendiri dalam menawarkan produk program kredit mikronya kepada nasabah UMKM. Dalam menyalurkan program kredit mikro, lembaga keuangan perbankan juga perlu berhati-hati dalam menilai kelayakan nasabah dengan tetap berpedoman pada prinsip 5C atau *The Five C's Principle (character, capital, condition, capacity, collateral)*. Demikian halnya dengan lembaga keuangan nonbank. Dalam menjaga prinsip kehati-hatian, lembaga keuangan nonbank juga memiliki cara atau inovasi sendiri dalam menganalisis kelayakan calon nasabahnya.

Dari sisi nasabah, UMKM sebagai konsumen kredit memanfaatkan program kredit mikro karena faktor internal dan eksternal. Faktor internal terkait dengan motivasi, persepsi, dan sikap pelaku UMKM dalam mengakses kredit yang ditawarkan lembaga keuangan. Dalam konteks ini, motivasi para pelaku UMKM dalam mengakses program kredit mikro ditentukan oleh beberapa hal, misalnya tujuan meminjam, tingkat suku bunga, prosedur pengajuan kredit, kualitas layanan pinjaman, dan sebagainya. Faktor eksternal, misalnya dorongan dari keluarga dan teman, serta pemahaman mengenai program kredit perbankan.

Faktor-faktor tersebut tentu saja dapat memengaruhi sikap dan perilaku para pelaku UMKM dalam memilih program kredit sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik usahanya. Motivasi dan persepsi yang positif terhadap kualitas layanan program kredit mikro dapat memengaruhi loyalitas. Hal itu sebagai manifestasi tingkat kepuasan atas layanan kredit yang diberikan lembaga keuangan tersebut, begitu juga sebaliknya. Bab ini menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi pelaku UMKM dalam mengakses program kredit mikro dan bagaimana sikap serta perilaku nasabah dalam memanfaatkan program kredit tersebut. Bab ini juga memaparkan upaya lembaga keuangan sebagai respons atas sikap atau perilaku nasabah UMKM dalam menggunakan program kredit mikro.

B. MOTIVASI DAN PERSEPSI PELAKU UMKM TENTANG PROGRAM KREDIT MIKRO

Pilihan untuk menggunakan suatu produk atau jasa tertentu dipengaruhi oleh faktor internal konsumen. Menurut Swasta dan Handoko (2000), faktor internal yang dapat memengaruhi perilaku konsumen antara lain motivasi dan persepsi. Motivasi diartikan sebagai kekuatan penggerak dalam diri seseorang yang memaksanya untuk bertindak (Schiffman & Kanuk, 2000). Handoko (2001) mengartikan motivasi sebagai suatu keadaan dalam pribadi yang mendorong keinginan individu untuk melakukan kegiatan tertentu guna mencapai tujuan. Dari beberapa definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa motivasi muncul karena adanya kebutuhan yang ingin dipenuhi konsumen. Artinya, seorang pelaku UMKM dalam menggunakan program kredit mikro tidak terlepas dari apa yang menjadi motivasi diri (sebagai faktor pendorong untuk mendapatkan kredit mikro) dan persepsi tentang produk kredit mikro tersebut. Mereka memiliki motivasi untuk memperoleh kredit mikro untuk memenuhi tujuan atau kebutuhan mereka.

Sebagaimana diketahui, program kredit mikro merupakan pinjaman modal yang ditujukan bagi UMKM untuk kegiatan yang bersifat produktif. Namun kenyataan di lapangan, nasabah UMKM memiliki motivasi yang berbeda-beda dalam menggunakan program kredit mikro. Hal ini karena kebutuhan yang hendak mereka penuhi juga berbeda. Berdasarkan hasil wawancara di lapangan, mayoritas UMKM mengajukan kredit mikro untuk menambah modal guna meningkatkan skala usaha. Para pelaku UMKM ini memiliki motivasi dan pola pikir untuk mengembangkan usaha pertaniannya, namun terkendala modal. Dengan meminjam kredit mikro, mereka yakin dapat meningkatkan skala usahanya, dengan membeli *input-input* produksi, seperti benih, pupuk, obat hama tanaman, sewa lahan dan saprodi lainnya dengan skala pembelian yang lebih besar. Harapannya,

keuntungan dan pendapatan yang diperoleh akan lebih besar pula. Kredit sebagai modal usaha bukanlah satu-satunya faktor penunjang keberhasilan usaha mereka. Masih banyak faktor lain yang memengaruhi peningkatan usahanya.

Namun, dijumpai pula beberapa motivasi UMKM mengakses program kredit mikro bukan untuk mengembangkan usaha, melainkan faktor lainnya yang bersifat nonproduktif. Biasanya, para pelaku UMKM menggunakan program kredit mikro tersebut untuk keperluan konsumsi (biaya pendidikan anak, renovasi rumah, acara pernikahan, dan lain-lain). Meskipun di awal persetujuan dengan bank, dana kredit tersebut akan digunakan untuk mengembangkan usahanya. Penggunaan program kredit yang tidak sesuai dengan peruntukannya tentu saja menimbulkan potensi terjadinya kemacetan kredit.

Beberapa motivasi para pelaku UMKM dalam menggunakan kredit mikro dilatarbelakangi faktor sosial, budaya, dan karakter personal yang berbeda. Usia, jenis usaha, gender, tingkat pendidikan, tingkat penghasilan yang berpengaruh terhadap tingkat pemahaman mereka tentang tujuan dan manfaat program kredit mikro. Hal tersebut terungkap dari hasil wawancara dengan beberapa responden pada 2015. Ternyata hal itu sejalan dengan Kotler (2005) yang mengemukakan bahwa motivasi seseorang sangat berkaitan dengan perilakunya yang dipengaruhi faktor budaya, sosial, dan karakter pribadi. Karakter meliputi usia, pekerjaan, keadaan ekonomi, gaya hidup, dan konsep diri pribadi (Setiadi, 2003).

Sementara itu, budaya merupakan salah satu faktor penentu yang paling mendasar dari keinginan dan perilaku seseorang. Hal ini karena segala sesuatu yang berada di dalam masyarakat ditentukan oleh kebudayaan yang dimiliki masyarakat tersebut (Herskovit dalam Sukanto, 2004). Faktor budaya memengaruhi motivasi atau niat para petani atau pelaku UMKM dalam menggunakan kredit. Jadi, daerah

yang satu dengan daerah lainnya memiliki adat dan budaya yang berbeda, berbeda pula motivasi atau niat pelaku UMKM-nya. Sebagai contoh, timbulnya *moral hazard* karena banyaknya para debitur yang tidak melunasi utangnya—sebagai penyebab kegagalan kredit—dipengaruhi kebiasaan ngemplang¹ yang menjadi budaya dalam masyarakat tersebut. Banyaknya individu dengan kebiasaan negatif tersebut maka besar pula peluang kebiasaan tersebut masuk ke dalam pola dan perilaku individu lainnya atau masyarakat. Kotler (2009) mengemukakan bahwa budaya merupakan kumpulan nilai-nilai dasar, persepsi, keinginan, dan perilaku yang dipelajari oleh seorang anggota masyarakat dari keluarga dan lembaga penting lainnya. Oleh sebab itu, dalam menyalurkan kredit, pihak perbankan perlu mengetahui banyak informasi dan memahami budaya yang memengaruhi perilaku masyarakat dalam menggunakan kredit sebagai salah satu upaya mitigasi risiko kredit.

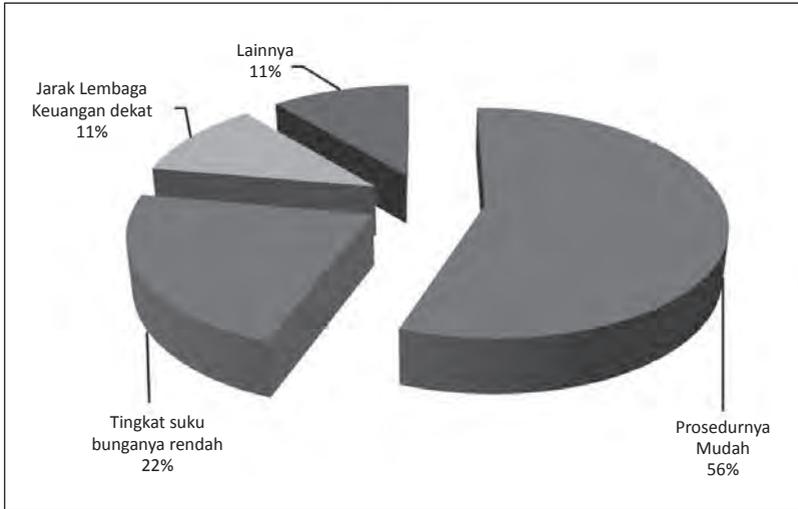
Motivasi dan perilaku UMKM dalam menggunakan kredit diduga dipengaruhi juga oleh faktor keberadaan komunitas, seperti keluarga ataupun kelompok. Keluarga merupakan organisasi yang paling penting karena memberikan pengaruh yang paling besar terhadap perilaku individu dalam masyarakat. Misalnya, istri sebagai ibu rumah tangga tentu saja memberikan pengaruh yang besar bagi suami atau kepala rumah tangganya dalam membuat keputusan dalam pemanfaatan kredit, apakah kredit tersebut digunakan sesuai dengan kebutuhan usahanya atau tidak. Demikian halnya dengan keberadaan kelompok yang anggotanya memiliki kesamaan dalam hal tujuan; kelompok tersebut juga dapat mempengaruhi niat atau perilaku anggotanya dalam menggunakan kredit. Sebagai contoh, petani yang tergabung dalam gapoktan atau kelompok tani yang sama-sama memiliki tujuan untuk meningkatkan usahanya dengan

¹ Ngemplang = tidak mau bayar utang

meminjam kredit secara tidak langsung juga dapat mempengaruhi keinginan para anggotanya untuk meminjam, terlebih jika salah satu dari anggota kelompok petani tersebut ada yang memiliki pengalaman yang baik selama memanfaatkan kredit.

Selain motivasi, faktor lain yang mendasari pelaku UMKM untuk mengakses program kredit mikro adalah persepsinya terhadap apa yang diinginkan dari program tersebut. Menurut Schiffman dan Kanuk (2000), persepsi merupakan suatu proses yang membuat seseorang untuk memilih, mengorganisasikan, dan menginterpretasikan stimulus-stimulus yang diterima menjadi suatu gambaran yang berarti dan lengkap tentang dunianya. Kotler dan Armstrong (1996) mengemukakan bahwa dalam keadaan yang sama, persepsi seseorang terhadap suatu produk dapat berbeda-beda karena adanya proses seleksi terhadap berbagai stimulus yang ada. Artinya, persepsi pelaku UMKM tentang program kredit mikro akan memengaruhi pengambilan keputusan untuk mengakses program.

Mayoritas responden UMKM (56%) yang mengajukan program kredit mikro memiliki persepsi bahwa persyaratan dan prosedur pengajuan program kredit mikro termasuk mudah (Lihat Gambar 4.1). Persepsi pelaku UMKM ini mengindikasikan bahwa mereka lebih mengutamakan kecepatan dan kemudahan persyaratan prosedur dalam memperoleh pinjaman modal untuk memenuhi tuntutan perputaran bisnis (*turn over*) yang relatif cepat. Sementara itu, sebanyak 22% responden mempunyai persepsi program kredit mikro suku bunganya lebih rendah dibandingkan suku bunga kredit komersial perbankan. Rendahnya tingkat suku bunga program kredit mikro ini merupakan salah satu bentuk kemudahan untuk mengakses permodalan melalui lembaga keuangan. Sebanyak 11% responden mengajukan program kredit karena faktor kedekatan jarak antara rumah dan lembaga keuangan penyedia program kredit. Persepsi-persepsi kredit mikro yang identik memberikan kemudahan-kemudahan dalam persyaratan



Note: N = 30 responden

Sumber: Data Primer, diolah (P2E-LIPI, 2015)

Gambar 4.1 Persepsi Pelaku UMKM tentang Program Kredit Mikro (%)

dan layanannya memberikan pengaruh sikap positif dan motivasi bagi pelaku UMKM untuk mengakses program kredit tersebut.

Faktor eksternal yang berpotensi memengaruhi persepsi untuk mengakses program kredit mikro dapat diamati dari beberapa sumber informasi terkait program tersebut. Adanya informasi ataupun sosialisasi yang bersifat persuasif dapat memengaruhi keyakinan dan sikap para pelaku UMKM akan pentingnya mengakses program kredit mikro. Berdasarkan wawancara di lapangan, responden pelaku UMKM telah memperoleh informasi tentang program kredit dari tetangga, saudara, teman, atau para tokoh masyarakat setempat. Bahkan beberapa responden memperoleh sosialisasi dari pemerintah daerah setempat beserta pegawai bank. Artinya, persepsi yang positif terhadap manfaat penggunaan program kredit tersebut dapat timbul dari adanya pengaruh atau anjuran orang-orang di sekitarnya ataupun komunitas

mereka yang memiliki pengalaman baik dalam mengakses program kredit mikro.

Persepsi Nasabah terhadap Program kredit KKPE

Sebagaimana diketahui, program KKPE merupakan program kredit yang diperuntukkan bagi pengembangan sektor pertanian. Pola penyaluran KKPE adalah skema *executing* dengan sumber dana 100% dari perbankan (DPK), sedangkan pemerintah hanya menyediakan subsidi bunga kredit sehingga risiko kredit seluruhnya ditanggung oleh pihak perbankan. Program KKPE ini disalurkan dalam bentuk kredit modal kerja ataupun kredit investasi oleh bank pelaksana melalui kelompok tani atau koperasi. Suku bunga yang harus dibayar petani peserta KKPE tergantung komoditas yang ditanam, yakni sebesar suku bunga komersial dikurangi subsidi yang dibayar pemerintah. Untuk petani tanaman pangan dan hortikultura, suku bunga kredit komersial yang ditawarkan oleh bank pelaksananya sebesar 13,75%, namun memperoleh subsidi bunga dari pemerintah sebesar 8,25% sehingga suku bunga yang harus dibayar petani penerima KKP sebesar 5,5%.

Berdasarkan temuan di lapangan, program KKPE disalurkan bank pelaksana langsung ke petaninya melalui skema *linkage* dengan kelompok tani, seperti Gapoktan Rukun Tani, di Bogor, Jawa Barat. Gapoktan ini mengajukan KKPE ke BRI dengan motivasi membantu dan mendorong para petani anggotanya dalam mengembangkan usaha. Pada 2013, Gapoktan Rukun tani memperoleh pinjaman KKPE sebesar 400 juta dengan jangka waktu 3 tahun. Adapun yang menjadi agunan pinjamannya dalam bentuk sertifikat rumah atas nama ketua gapoktannya. Oleh sebab itu, pinjaman tersebut dikelola gapoktan bukan dengan memberikan pinjaman tunai kepada anggotanya, melainkan dengan cara membelikan saprodi (*in-kind credit*) dan meminjamkan alat serta mesin pertanian (alsintan) yang dibutuhkan para anggotanya

yang akan bercocok tanam. Hal ini untuk menghindari adanya *moral hazard* pada anggotanya. Berikut kutipan hasil wawancaranya.

“Misalnya ada petani yang ingin menanam padi, dia mendaftar ke sini, kemudian nanya kami cek tanahnya dan berapa luasnya, takutnya mengajukan berapa hektare ternyata tanahnya hanya 500 meter. Kemudian yang memenuhi saprodi dan alsintannya disediakan oleh gapoktan. Untuk 1 ha diperlukan 6–8 juta, biayanya sudah bersih. Kami tidak memberikan pembiayaan dalam bentuk *cash* karena jika dikasih *cash*, yang namanya petani saya yakin tidak akan uangnya untuk kebun semua.”

Pembayaran cicilan pinjaman para petani anggota ke pengurus gapoktan menggunakan sistem yarnen (bayar setelah panen) sehingga dapat disesuaikan dengan tingkat produksi usahanya. Hal ini karena misi Gapoktan adalah memajukan para petani anggotanya. Keuntungan yang diambil tidak berasal dari nilai pinjaman yang dibayarkan oleh petani anggotanya, tetapi diambil dari selisih biaya produksi yang ditawarkan kepada anggotanya. Keuntungan untuk gapoktan juga diperoleh dari hasil memasarkan usaha para petani anggotanya. Lebih jelasnya dapat dilihat dari kutipan wawancara dengan pengurus gapoktan.

“... Kalau misalnya pupuk dibeli dari kami, kami sudah mengambil keuntungan. Misalnya, harga pupuk urea Rp2000 per kg, jika petani anggota beli di sini kita pos kan Rp2.500 per kg. Saya beri sekretaris saya Rp30 juta, dan saya tugaskan untuk membeli hasil panen para anggota. Makanya saya sering *monitoring*, misalnya stop dulu untuk padi karena harga padi sedang turun dan sebaliknya. Begitu bandar sudah meminta dengan harga tinggi, baru kita keluarkan, sebenarnya kita dapat keuntungan banyak dari situ, kita membeli dari petani sesuai dengan harga pasar ...”

Menurut pengurus gapoktan, nilai plafon pinjaman BRI sebesar Rp400 juta tergolong kecil karena yang dibutuhkan gapoktan lebih dari Rp400 juta mengingat jumlah anggotanya cukup banyak. Dengan nilai Rp400 juta, masih ada anggota yang belum memperoleh pinjaman KKPE. Dari hasil wawancara dengan pengurus Gapoktan Rukun Tani Bogor pada 7 Mei 2015 terungkap bahwa jumlah anggota gapoktan lebih dari 200 orang petani, namun yang masih aktif meminjam di kelompok hanya sebesar 115 orang. Asumsinya, jika pinjaman KKPE dari BRI sebesar Rp400 juta disalurkan ke seluruh anggota kelompok (kurang lebih 115 orang), masing-masing anggota memperoleh dana pinjaman kurang lebih Rp3,4 juta. Besarnya dana pinjaman tersebut tentu saja tidak mencukupi untuk membeli keperluan bercocok tanam, misalnya membeli pupuk, benih, obat hama, sewa mesin traktor, dan sebagainya. Terlebih siklus usaha di sektor pertanian cukup beragam tergantung musimnya. Oleh sebab itu, pengurus gapoktan memberikan kebijakan untuk menyalurkan dana pinjamannya ke anggota kelompoknya secara bergantian sehingga dana tersebut dapat digunakan para petani sesuai dengan kebutuhan usahanya.

Besarnya suku bunga yang harus mereka bayar ke bank pelaksana tergolong murah dan terjangkau sesuai dengan karakteristik usaha mereka yang sarat risiko gagal panen. Para petani paham bahwa rendahnya suku bunga tersebut karena ada bantuan subsidi bunga dari pemerintah. Begitu juga dengan pembayaran cicilan pinjaman kredit. Menurut pengurus gapoktan, pembayarannya sesuai dengan kemampuan membayar para petani melalui sistem yarnen, yakni setiap tiga bulan sekali (bayar jasa dan pokoknya), sehingga gapoktan membayar angsurannya sebesar Rp40 juta per tiga bulan ke bank BRI, sedangkan tiap bulannya hanya membayar jasanya sebesar Rp6 juta.

“Jadi sudah sepakat dengan BRI untuk pembayaran setiap tiga bulan. Sebelum kesepakatan dengan BRI, kami membuat kesepakatan dengan

anggota kami, karena misalnya untuk tanam buncis, paling cepat panen itu sekitar 50 hari, sawi dan timun panen 1 bulan 5 hari, jika padi bisa 100 hari, makanya larinya ke padi. Jadi, pembayaran setiap tiga bulan cukup menunjang dan membantu kami, jika diharuskan membayar setiap bulan, kami lebih baik tidak jadi meminjam KKPE.”

Menurut narasumber pengurus gapoktan, mereka tidak memperlakukan persyaratan umum pengajuan KKPE, yang terdiri atas surat kuasa, surat rekomendasi BP5K, SIUP, surat domisili, sertifikat, RDKK, dan NPWP. Namun, mengurus persyaratan-persyaratan tersebut memakan waktu lebih dari sebulan sehingga proses pencairan dana pinjaman menjadi terlambat.

Selain masalah permodalan, para petani anggota gapoktan juga menghadapi kendala usaha dalam hal kelangkaan benih, harga jual hasil pertanian yang fluktuatif, dan masih ada petani anggota kelompok yang belum memahami cara melakukan budi daya tanaman yang baik. Padahal sejauh ini mereka sudah memperoleh dukungan program lainnya dari pemerintah dalam bentuk pelatihan-pelatihan bercocok tanam dari penyuluh pertanian. Pemasaran hasil usaha tidak menjadi persoalan karena gapoktan juga ikut membantu memasarkan hasil pertanian para anggotanya. Hal ini dilakukan untuk mempermudah para anggotanya mengangsur pinjaman ke pengurus gapoktan.

Dalam menyalurkan KKPE kepada para anggotanya, gapoktan memiliki cara untuk memitigasi risiko apabila mengalami kegagalan panen, yaitu mewajibkan para anggotanya untuk menanam secara tumpang sari atau tidak boleh monokultur. Misalnya, menanam padi dengan kacang-kacangan. Bila tanaman padi mengalami gagal panen, petani masih memperoleh pendapatan dari hasil panen kacang-kacangan. Pengurus gapoktan juga mewajibkan para anggotanya untuk menabung setiap bulannya. Hal ini untuk berjaga-jaga bila ada anggota yang mengalami gagal bayar, masih ada dana simpanan untuk menalangi angsuran pinjaman mereka.

Persepsi yang sama mengenai program KKPE juga dijumpai pada para peternak sapi yang tergabung dalam Koperasi Peternak Sapi Bandung Utara (KPSBU). Koperasi yang berdiri sejak tahun 1971 ini memiliki anggota peternak sapi perah sebanyak 7,100 orang. Jika ada peternak anggota KPSBU yang memerlukan pinjaman modal lebih dari 5 juta untuk menambah sapi, koperasi mengarahkan anggotanya untuk meminjam ke bank dengan skema KKPE dengan nilai plafon pinjaman maksimal Rp100 juta. Menurut mereka, suku bunga KKPE sebesar 6% lebih terjangkau daripada suku bunga kredit komersial yang ditawarkan perbankan. Perbedaannya, pengajuan pinjaman KKPE bukan atas nama koperasi, melainkan anggota peternak yang masih aktif sebagai anggota KPSBU-lah yang mengajukan persyaratan-persyaratannya ke bank. Jadi, peran KPSBU hanya sebagai avalis atau penjamin. Koperasi ini hanya membantu memberikan rekomendasi, mengurus, dan mengoordinasi para anggotanya yang akan meminjam KKPE di bank BRI. Karena perannya sebagai avalis, koperasi ini tidak memperoleh *fee* dari bank pelaksana KKPE. Hal ini karena koperasi hanya memberikan jaminan dalam bentuk *social collateral*.

Meskipun memperoleh *social collateral* dari KPSBU, para peternak yang mengajukan KKPE tetap dimintai persyaratan agunan oleh bank. Jika mengajukan pinjaman kurang dari Rp50 juta, agunannya tidak harus dalam bentuk sertifikat. Pinjaman yang lebih dari Rp50 juta, agunannya dalam bentuk sertifikat. Persyaratan agunan ini tampaknya dikeluhkan para anggotanya karena belum tentu para peternak memiliki sertifikat yang bisa menjadi agunan.

Pembayaran cicilan KKPE tidak langsung ke bank, tetapi dengan menyeter susu sapi sebulan dua kali ke KPSBU. Pendapatan dari hasil penjualan susu tersebut dipotong 1/5 dari total pendapatan untuk membayar bunga dan pokok pinjaman KKPE ke BRI melalui KPSBU. Pada tiga bulan pertama, pembayaran cicilan dengan sistem *grace period*, yaitu membayar bunganya saja. Sampai saat ini, pembayaran

KKPE belum ada yang macet karena pihak koperasi sendiri memiliki cara untuk memitigasinya. Bila ada peternak sapi yang hanya memiliki 1–2 sapi, namun terkendala pakan sehingga tidak ada pendapatan untuk membayar cicilan KKPE ke BRI, peternak bisa melakukan *cash bon/meminjam* koperasi terlebih dulu. Jadi, cicilan pinjaman selama 1–2 bulan ditalangi dulu oleh koperasi. Setelah sapinya bisa memproduksi susu, pendapatan usahanya dipotong secara otomatis oleh koperasi.

Persepsi Nasabah terhadap Dana Bergulir LPDB

Berdasarkan visinya, program dana bergulir yang disalurkan melalui LPDB bertujuan memberikan layanan pinjaman kepada koperasi dan UMKM. Program kredit yang dananya berasal dari APBN ini memberikan tingkat suku bunga kredit yang lebih kompetitif dibandingkan perbankan, yaitu 9% untuk simpan pinjam melalui koperasi, dan 6% untuk sektor riil dengan jangka waktu pinjaman masing-masing 3–5 tahun dan 5–8 tahun. Berdasarkan hasil wawancara dengan staf LPDB pada 21 April 2015, sektor riil yang dimaksud dalam aturan LPDB adalah UMKM yang sudah berbentuk PT ataupun CV dengan nilai aset minimal sebesar Rp200 juta.

Responden koperasi yang menerima dagulir, misalnya Koperasi Syariah Baitul Ikhtiar (BAIK) yang di Bogor, sudah tiga kali memperoleh bantuan dagulir LPDB. Pertama, pada 2010 koperasi ini memperoleh pinjaman sebesar Rp500 juta dengan jangka waktu 2 tahun, kemudian tahun kedua mendapat pinjaman sebesar Rp1 miliar dengan tempo waktu satu tahun. Yang ketiga, tepatnya pada 2013, koperasi ini memperoleh bantuan dagulir sebesar Rp3 miliar dengan jangka waktu tiga tahun. Menurut pengurus koperasi, suku bunga yang diberikan LPDB kepada koperasi termasuk rendah, yaitu 9%.

Pada awal meminjam dagulir LPDB, koperasi syariah ini tidak dikenai persyaratan agunan dalam bentuk *fixed asset* karena menggunakan agunan dari masing-masing anggota yang akan meminjam dalam bentuk *cash collateral*. Namun, dengan adanya aturan yang baru, koperasi harus memiliki agunan dalam bentuk *fixed asset*. Menurut mereka, aturan baru ini memberatkan karena tidak semua koperasi memiliki *fixed asset*. Kopsyah BAIK meminjam dagulir LPDB sistem syariah dengan tingkat margin antara koperasi dengan LPDB, yakni 60: 40 atau setara 9%. Nilai margin tersebut, menurut pengurus koperasi, cukup menguntungkan, sebab dengan margin 60: 40, koperasi dapat menawarkan margin cukup variatif kepada anggotanya berdasarkan akad. Misalnya, untuk akad jual beli, margin yang ditawarkan koperasi kepada anggotanya sebesar 18–24%, di mana dengan nilai margin tersebut koperasi sudah memperoleh profit. Sebagaimana diketahui, koperasi menentukan margin sebesar 18–24% bukan hanya berdasarkan besarnya tingkat margin yang ditentukan LPDB, melainkan juga berdasarkan sumber dana lainnya, seperti BSM, BMI, dan sebagainya. Dengan kata lain, *profit* yang diperoleh koperasi berasal dari selisih margin dari pinjaman yang ditawarkan ke anggotanya dengan tingkat margin yang dibayarkan ke para pihak kreditur termasuk dagulir LPDB.

Menurut beberapa responden, tingkat bunga yang harus mereka bayar ke koperasi cukup terjangkau. Artinya, mereka tidak mempersoalkan berapa pun tingkat suku bunga yang ditawarkan koperasi kepada mereka. Mereka menganggap persyaratan kredit yang mudah, proses pencairan yang cepat (< 1 minggu), dan pola pembayaran cicilan setiap seminggu sekali sudah cukup membantu dalam memperoleh modal usaha. Hal ini karena mayoritas responden sebagai pelaku usaha mikro dan kecil di sektor pertanian memiliki perputaran usaha yang tinggi sehingga sangat membutuhkan bantuan modal yang cepat pula. Para anggota kelompok tani juga memperoleh kemudahan dalam hal

pemasaran hasil produksinya karena para pengurus gapoktan ikut serta memasarkan hasil produksi tani anggotanya dengan mendatangkan para pengepul untuk dijual kembali ke pasar.

Selain menggunakan pola pinjaman secara syariah, proses penyaluran dagulir kopsyah BAIK mengadopsi polanya *Grameen Bank*, yaitu sistem tanggung renteng atau kelompok dengan anggotanya terdiri atas para kaum wanita atau istri. Menurut pengurus koperasi, istri memiliki peran yang sangat besar dalam keluarga, terutama mengatur keuangan rumah tangga. Hal ini sejalan dengan pemikiran Fakhri (2005) bahwa perempuan memiliki peran yang strategis dalam keluarga dan negara, tetapi tidak mendapatkan akses yang cukup terhadap sumber daya. Proses penyaluran dagulir kopsyah BAIK, satu kelompok terdiri atas 15–20 orang berdasarkan domisili untuk mempermudah proses *monitoring*. Calon anggota kelompok yang ingin bergabung untuk memperoleh pinjaman, akan diseleksi terlebih dulu.

Untuk membantu anggotanya, koperasi memiliki pola penyaluran pinjaman atau kredit dengan memfungsikan *baitul maal* bagi anggotanya yang memiliki usaha, tetapi belum layak dan belum *bankable*. Koperasi ini memiliki grup yang badan hukumnya yayasan dan memiliki *baitul maal* Bogor. Dana zakatnya disalurkan melalui koperasi kepada para mustahik yang ingin belajar membuka usaha. Jadi, dana *baitul maal* atau zakat tersebut diberikan kepada anggota untuk *start up* awal usaha dengan nilai pinjaman biasanya sebesar Rp500 ribu. Apabila usahanya sudah mandiri atau *feasible*, baru bisa diberikan pinjaman yang berasal dari dana LPDB ataupun dari bank. Adapun teknis penyaluran dana *maal* tersebut dapat dilihat dari hasil kutipan wawancara dengan pengurus kopsyah BAIK berikut ini.

“... Bagaimana agar dana zakat ini tidak langsung habis? Pada dasarnya mereka tahu benar bahwa itu adalah dana zakat yang harus dikembalikan. Caranya, misalnya saya sudah dapat dana zakat Rp500.000

dari *baitul maal* untuk disalurkan, besoknya saya kasih mustahik dan kemudian saya beri tahu kepada ibu tersebut bahwa sudah menjadi anggota kelompok. Dan kemudian saya beri tahu bahwa saya mendapat amanah untuk menyalurkan uang zakat ke ibu kemudian diterima dengan akad. Kemudian saya beri tahu bahwa uang zakat itu ditabung di saya. Apabila ibu itu ingin pinjam uang modal untuk usaha, saya pinjamkan dari uang koperasi sebesar Rp500.000, ibu hanya mengembalikan pokoknya saja. Dan ibu itu statusnya sudah memiliki tabungan sebesar Rp500.000 yang sewaktu-waktu dapat diambil. Tetapi bagaimana pendidikan kita untuk berikutnya dan ini menjadi tantangan kita supaya mereka tidak tergoda untuk mengambil tabungannya. Jadi, dia punya tabungan dan dia juga bisa meminjam di koperasi untuk modal usaha tadi.”

Dalam menganalisis kelayakan nasabah, yang dinilai pertama kali adalah karakter masing-masing calon anggota kelompok; apakah amanah atau tidak. Indikator lulus atau tidaknya orang untuk masuk kelompok berdasarkan uji kelayakan sesuai dengan tujuan dan sasaran koperasi. Koperasi lebih memprioritaskan calon anggota yang memiliki usaha, tetapi masih dalam kategori ekonomi lemah dan belum *bankable*. Berikut kutipan wawancaranya, “Dari uji kelayakannya tadi masuk pada *grade* sasaran kita. Dia tidak kaya, rumahnya di kampung, jadi versi bank dan versi kita itu beda. Jadi kalau orang kaya malah kita tidak layani, kita kasih ke BMT atau BPR. Intinya kita lihat orang itu ada sumber pendapatan.”

Untuk memitigasi risiko kredit macet, koperasi ini mewajibkan anggota/nasabahnya menabung sesuai dengan kebutuhan. Di samping itu, kopsyah BAIK memberikan kemudahan pembayaran cicilan pinjaman dengan metode pembayaran mingguan melalui pertemuan kelompok yang diadakan setiap seminggu sekali.

Selain kopsyah BAIK, koperasi Ar Rohmah di Sidoarjo juga menerima dagulir dari LPDB. Koperasi ini sudah dua kali menerima

pinjaman dagulir; yang pertama sebesar Rp500 juta, yang kedua senilai Rp1 miliar dengan tingkat suku bunga sebesar 9%, kemudian menurun menjadi 5%. Dana tersebut kemudian disalurkan kepada anggotanya dengan tingkat bunga antara 1–2,5%. Menurut pengurus koperasi, meskipun bunga yang ditawarkan LPDB rendah, proses pengajuan dana ke LPDB cukup rumit karena harus mendapat rekomendasi dinas koperasi setempat. Saat koperasi meminjam dagulir harus disertai persyaratan agunan *fixed asset* yang—menurut mereka—juga rumit karena harus mengurus dan mengeluarkan biaya notaris. Pencairan dananya juga lama karena harus menunggu proses *appraisal* LPDB yang menyita waktu.

Berikut kutipan hasil wawancaranya.

“... kalau LPDB harus pakai *appraisal* (jasa penilaian) dan itu lama juga mahal dan rumit itu pun harus yang resmi ketika kantor perwakilan yang tidak terdaftar itu juga tidak boleh, jadi memang harus kantor yang sudah tertera izinnya.”

Menurut beberapa responden, pinjaman yang diperoleh dari koperasi sangat membantu untuk mengembangkan usaha mereka. Selain tingkat bunga yang rendah, persyaratannya mudah serta proses pencairan dananya juga cepat (<1 minggu).

Persepsi Nasabah terhadap Dana Bergulir (Kredit Cinta Rakyat) Pemda Jawa Barat

Kredit Cinta Rakyat (KCR) merupakan dana bergulirnya Pemprov Jawa Barat yang bertujuan mengembangkan UMKM di daerah tersebut. Berdasarkan pedoman teknisnya, KCR disalurkan ke UMKM melalui Bank Jabar Banten (BJB) dengan pola *executing*. Adapun tingkat suku bunga sebesar 8,3% efektif per tahun. Karena menggunakan pola *executing* maka risiko ditanggung oleh bank. Oleh sebab itu, penilaian

kelayakan nasabah menjadi otoritasnya BJB sesuai dengan perjanjian kerja sama antara BJB dan Pemprov Jabar. Hal ini dilakukan BJB untuk menjaga prinsip kehati-hatian bank dalam mengelola kredit agar tidak mengalami kemacetan bayar cicilan pinjaman.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu responden nasabah KCR yang bergerak di usaha pertanian, suku bunga KCR yang diberikan BJB rendah jika dibandingkan dengan suku bunga kredit komersialnya. Namun, proses pengajuan persyaratan hingga pencairan kredit cukup lama (> 1 bulan). Nilai plafon pinjaman juga tidak sesuai dengan yang dibutuhkan/diharapkan. Pada awalnya ia mengajukan Rp50 juta, tetapi yang disetujui hanya Rp25 juta. Besarnya nilai plafon ini berdasarkan penilaian aset yang diagunkan ke bank.

Persepsi Nasabah terhadap Dana Bergulir Pemda Jawa Timur

Selain Pemprov Jawa Barat, pemerintah provinsi Jawa Timur juga menyalurkan dagulir yang berasal dari dana APBD. Program dagulir ini memiliki misi mengembangkan UMKM di Jatim. Tujuannya tidak *profit oriented* semata, tetapi lebih mengarah pada *social oriented*. Dagulir ini disalurkan ke UMKM melalui Bank Jatim dan Bank UMKM menggunakan pola *channeling*, namun proses survei dan penilaian kelayakan calon nasabah diserahkan sepenuhnya kepada pihak perbankan. Suku bunga yang ditawarkan bervariasi, sesuai dengan nilai plafon pinjamannya. Untuk nilai plafon pinjaman sampai dengan Rp100 juta, tingkat suku bunganya 4%; sementara nilai pinjaman yang lebih dari Rp100 juta, tingkat bunganya 6%. Dalam rangka menjaga stabilitas harga bahan pokok, Pemprov Jatim melalui dagulir tersebut menawarkan suku bunga pinjaman 3% kepada para pelaku UMKM yang bergerak di bidang pascapanen. Adapun jangka waktu pinjaman maksimal tiga tahun untuk modal kerja dan maksimal lima tahun untuk investasi. Dagulir disalurkan dengan cara tidak langsung ke

UMKM, melalui *linkage* dengan koperasi/asosiasi/kelompok, dan secara langsung ke pelaku UMKM sebagai *end user*.

Menurut narasumber yang tergabung dalam Lembaga Penggilingan Gabah (LPG) Sahabat Tani di Sidoarjo, anggotanya ada yang menerima dagulir dari provinsi dan dari kabupaten. Anggota yang telah menerima dagulir dari provinsi tidak berhak menerima dagulir dari kabupaten. Hal ini agar ada pemerataan bagi UMKM yang belum memperoleh bantuan permodalan. Menurut narasumber yang menerima dagulir provinsi, suku bunga yang ditawarkan cukup murah dibandingkan dengan kredit komersialnya Bank Jatim. Nilai plafon dagulir Provinsi Jatim juga lebih besar dibandingkan dagulir kabupaten. Plafon maksimal dagulir Provinsi Jatim Rp500 juta, sementara plafon dagulir kabupaten maksimal Rp250 juta. Hal ini karena terbatasnya dana pemerintah daerah kabupaten. Namun, dalam hal persyaratan, kredit dagulir provinsi sedikit lebih rumit. Selain harus menyerahkan *company profile*, SIUP, dan TDT, harus pula melampirkan surat pengajuan kepada pemerintah provinsi (dalam hal ini Badan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Timur). Persyaratan tersebut juga disertai agunan dalam bentuk sertifikat dengan nilai agunan minimal 80%. Rumitnya proses pengajuan persyaratan tersebut berdampak pada proses pencairan dananya yang memerlukan waktu hingga dua bulan. Berikut kutipan hasil wawancaranya.

“Kalau untuk APBD tingkat 2 bisa lebih fleksibel sedikit daripada APBD provinsi. Fleksibel ini dalam hal legalitas usaha. Kalau untuk yang provinsi karena tingkatannya lebih tinggi jadi sedikit lebih rumit. Jadi, misalnya kalau legalitas di Sidoarjo cukup SIUP dan TDT, sedangkan kalau di provinsi harus ada HO dan segala macam yang lebih lengkap.”

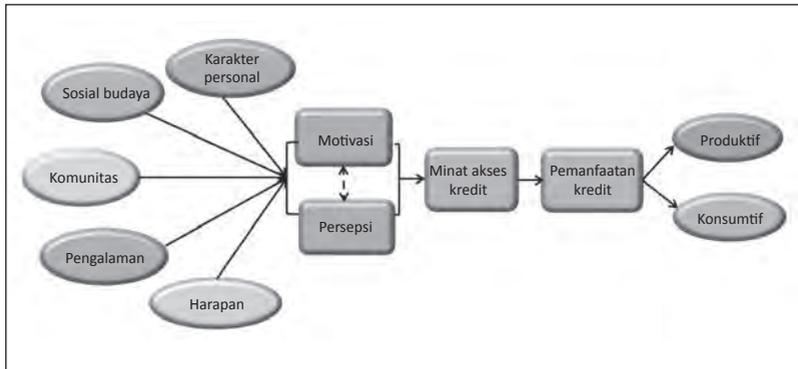
Pinjaman dagulir ini digunakan untuk modal kerja usaha, yakni membeli gabah para petani dalam rangka mengamankan Harga Pokok Penjualan (HPP) dan menghindari praktik ijon atau tengkulak. Hal

ini disebabkan para petani yang tergabung dalam LPG di kabupaten belum mampu memanfaatkan hasil panen miliknya sendiri pada saat musim panen raya. Menurut mereka, selama ini pemerintah hanya mengejar target produksi sehingga lupa dengan penanganan pascapanennya.

C. PERILAKU BISNIS UMKM DALAM PEMANFAATAN PROGRAM KREDIT

Pada dasarnya, kredit mikro digunakan untuk modal kerja ataupun investasi. Namun, dalam praktiknya, kredit mikro tersebut tidak sepenuhnya digunakan untuk modal kerja ataupun investasi. Bahkan ada pelaku UMKM yang pada saat pengajuan kredit mengaku mengambil kredit modal kerja untuk mengembangkan usahanya, namun dalam realitasnya, kredit tersebut digunakan untuk keperluan konsumtif, yakni biaya pendidikan, renovasi rumah, dan sebagainya. Hal ini mengindikasikan *moral hazard* pada nasabah dapat menyebabkan risiko terjadinya kemacetan kredit. Tidak dipungkiri bahwa memantau nasabah dalam menggunakan program kredit mikro yang sesuai dengan peruntukannya tidaklah mudah. Terlebih lagi, untuk proses *monitoring* nasabah yang memperoleh kredit mikro, lembaga keuangan harus mengeluarkan biaya operasional yang tidak sedikit.

Gambar. 4.2 menjelaskan bahwa minat para pelaku UMKM untuk mengakses kredit mikro tidak terlepas dari motivasi dan persepsi mereka tentang kredit. Motivasi dan persepsi tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti karakter personal, sosial budaya, komunitas, pengalaman, dan harapan. Terciptanya minat untuk mengakses kredit akan mendorong mereka untuk mengajukan persyaratan ke lembaga perbankan demi mendapatkan kredit. Meskipun demikian, keinginan mereka untuk memperoleh kredit belum tentu terealisasi karena pengajuan kredit mereka harus melalui proses analisis bank. Pertanyaan yang mendasar adalah ketika para pelaku UMKM mem-



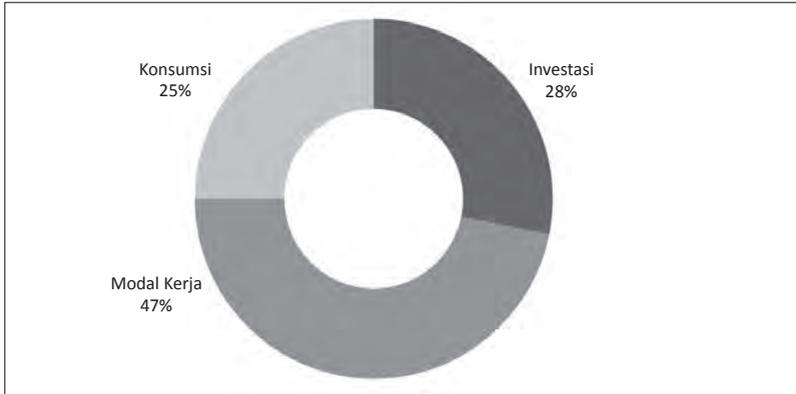
Sumber: Diadopsi dan dimodifikasi dari Kotler (2005); Schiffman dan Kanuk (2000)

Gambar 4.2 Determinan Motivasi dan Pemanfaatan Program Kredit Mikro

peroleh kredit mikro perbankan, apakah kemudian kredit tersebut digunakan untuk kegiatan usaha yang produktif?

Berdasarkan Gambar 4.3, tampak bahwa program kredit mikro lebih banyak digunakan responden pelaku UMKM (47%) sebagai modal kerja untuk mengembangkan usahanya. Dana pinjaman tersebut biasanya digunakan untuk membeli perlengkapan usaha, menambah aset produksi, dan biaya pemasaran usaha. Sebanyak 28% responden menggunakan program kredit mikro untuk investasi, misalnya membeli kebun/sawah, memulai usaha baru, atau membuka usaha sampingan. Artinya, responden dalam kelompok ini sudah cukup memahami pentingnya akumulasi aset sebagai salah satu bentuk diversifikasi pendapatan usaha mereka. Semakin banyaknya program kredit yang digunakan untuk investasi, diharapkan memberi banyak peluang bagi para pelaku usaha untuk mengembangkan bakatnya dalam berwirausaha.

Sebanyak 25% responden menggunakan program kredit untuk kegiatan yang konsumtif, misalnya biaya pendidikan anak, membeli kendaraan, memperbaiki rumah, atau acara resepsi pernikahan. Masih



Note: N = 30 responden

Sumber: P2E-LIPI (2015)

Gambar 4.3 Penggunaan Pinjaman Program Kredit Mikro (%)

adanya responden yang menggunakan program kredit mikro untuk keperluan konsumtif disebabkan oleh dijumpainya pemanfaatan program kredit yang tidak sepenuhnya digunakan untuk modal kerja ataupun investasi. Alih-alih dimanfaatkan untuk modal kerja, separuh dari nilai pinjaman tersebut—bahkan lebih—digunakan untuk keperluan yang nonproduktif.

Meskipun penggunaan kredit tidak sepenuhnya untuk mengembangkan usaha, mayoritas responden nasabah pelaku UMKM tetap konsisten membayar cicilan pinjamannya. Ada juga beberapa responden yang menyatakan pernah mengalami keterlambatan membayar cicilan. Hal ini disebabkan faktor kegagalan usaha. Namun, ada pula nasabah UMKM yang tidak membayar cicilan pinjaman disebabkan oleh faktor lainnya, seperti: (1) karakter nasabah yang buruk; (2) uang cicilan digunakan untuk keperluan lain, misalnya berobat, dan sebagainya. Hal itu dijelaskan dalam hasil wawancara dengan pengurus koperasi berikut ini.

“Kebanyakan lebih banyak di karakter kalau di Sidoarjo. Sebab yang ada juga dari usahanya karena jatuh, tapi itu sedikit jadi karakter orang Bojonegoro sana dengan orang sini beda, kalau orang sini minjam tidak bayar dan telat-telat bayar itu berani. Yang menguntungkan di sini karena perputaran ekonominya tinggi kalau di Bojonegoro sana perputaran ekonominya kan rendah tapi karakternya bagus sana, masih takut kalau di daerah sana kalau mau pinjam tidak bayar itu masih takut. Kalau di sini tidak takut sudah biasa apalagi kalau yang pinjam BPKB sepedanya dijual lagi.”

Tidak lancarnya membayar cicilan pinjaman sebab nasabah tersebut beralih usaha. Dari hasil wawancara dengan AO BJB pada 25 Agustus 2015 terungkap bahwa nasabah beralih usaha karena faktor ikut-ikutan usaha orang lain padahal belum memahami usaha orang tersebut. Misalnya, pada awalnya membuka usaha kelontong. Kemudian melihat tetangga atau kerabatnya sukses berbisnis jual-beli HP, nasabah ikut-ikutan menjual HP.

D. RESPONS LEMBAGA KEUANGAN PENYALUR PROGRAM KREDIT TERHADAP PERILAKU BISNIS UMKM

Ditinjau dari sisi lembaga keuangan sebagai penyalur program kredit mikro, usaha mikro kecil merupakan segmen pasar yang cukup potensial untuk meningkatkan fungsi intermediasinya. Hal ini karena UMKM memiliki karakteristik bisnis yang unik. Selain tidak sensitif terhadap bunga, perputaran usaha (*turn over*) UMKM juga relatif tinggi sehingga mampu menyerap dana dalam jumlah besar, namun kegiatan usahanya masih tetap bisa berjalan, bahkan terus berkembang. Di balik kelebihanannya, para pelaku UMKM juga memiliki risiko usaha yang tinggi sehingga perlu cara khusus untuk menyalurkan pinjaman kepada mereka.

Program kredit mikro memperoleh tanggapan positif dari para pelaku UMKM, terutama tentang manfaat program kredit tersebut.

Hal ini tentu menciptakan peluang bagi lembaga keuangan untuk meningkatkan profitabilitasnya melalui penyaluran program kredit mikro tersebut. Dalam upaya menangkap pasar yang potensial, tentu saja masing-masing lembaga keuangan memiliki strategi memasarkan produk kredit mikro. Misalnya, strategi dalam proses menganalisis kredit, strategi untuk memberikan layanan yang baik kepada nasabah, dan strategi memitigasi risiko. Sebab selain memberikan *high return*, bisnis mikro juga memiliki risiko yang tinggi.

Meskipun program kredit mikro merupakan program pemerintah, lembaga keuangan, baik perbankan maupun nonbank, tetap melakukan strategi analisis kredit dengan memperhatikan beberapa aspek, yaitu *capacity*, *condition*, *capital*, *character*, dan *collateral* (5C). Hal ini dilakukan perbankan untuk mencegah kemungkinan terjadinya kegagalan nasabah memenuhi kewajiban melunasi kredit (angsuran pokok beserta bunganya) yang sudah disepakati. *Character* merupakan analisis untuk mengetahui sifat atau watak seorang nasabah pemohon kredit; apakah memiliki watak atau sifat yang bertanggung jawab untuk melunasinya. Karakter calon nasabah dapat dilihat dari latar belakang nasabah melalui pengamatan, pengalaman, dan riwayat hidup.

Capacity merupakan analisis yang digunakan untuk melihat kemampuan nasabah dalam membayar kredit. Kemampuan ini dikaitkan dengan latar belakang calon nasabah dalam mengelola usahanya sehingga dapat terlihat kemampuannya mengembalikan kredit. *Capital* untuk melihat seberapa efektif penggunaan modal. Hal ini dapat dilihat dari laporan keuangan usaha calon nasabah. *Condition* merupakan analisis untuk menilai kondisi umum calon nasabah; apakah layak untuk memperoleh kredit. *Collateral* merupakan analisis terhadap jaminan yang diberikan calon nasabah kepada bank sebagai persyaratan pembiayaan kredit yang diajukan. Jaminan ini digunakan sebagai alternatif bagi bank untuk berjaga-jaga kalau terjadi kemacetan terhadap kredit yang dibiayai.

Berdasarkan temuan di lapangan, hampir semua bank pelaksana program kredit mikro tetap berpatokan pada prinsip 5C dalam menganalisis kredit. Misalnya, dari hasil wawancara dengan Kepala Divisi Mikro BJB pada 5 April 2015, terungkap bahwa BJB menganalisis kelayakan calon nasabah program kredit mikro KCR ataupun KKPE berpatokan pada *character*, *capacity*, dan *collateral*. Namun, BJB juga melakukan survei *on the spot* dan melalui *BI-Checking*. Hal itu karena mayoritas para pelaku usaha dengan ekonomi skala menengah ke belum paham cara mengelola keuangan usaha. Biasanya hasil usaha mereka juga digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Oleh karena itu, bank perlu menganalisis bagaimana kemampuan hasil usaha dapat digunakan untuk membayar cicilan pinjaman. Berikut kutipan hasil wawancaranya.

“Kalau nasabah komersial yang utama adalah karakter, cuma kalau di mikro lebih ke *collateral* dan *capacity*-nya. Jadi, misalnya dia pinjam 10 juta, apakah dia mampu bayar cicilan pinjaman sebesar 10 juta karena penghasilan dia kan dianalisis berapa untuk angsurannya, setelah dipotong untuk biaya hidup. Karena mereka hidup kan dari usaha mereka. Kalau komersial dilihat historinya (biasanya perusahaan).”

Proses menyeleksi calon nasabah program kredit mikro tidak terlepas dari kemampuan *Account Officer* (AO) menilai kelayakan usaha nasabah. AO di BJB terbagi menjadi AO produktif dan konsumtif. AO produktif terdiri atas divisi komersial yang menilai kelayakan usaha skala menengah ke atas, dan AO divisi mikro yang menganalisis kredit mikro, termasuk KCR, KKPE, dan kredit mikro komersial BJB (Kredit Mikro Utama).

Dalam memasarkan produk program kredit mikro agar target dapat terealisasi, BJB meminta basis data para pelaku UMKM yang termasuk anggota binaan Organisasi Peringkat Daerah (OPD), misalnya dinas pertanian dan dinas UMKM. BJB dengan OPD juga bekerja

sama memberikan sosialisasi program kredit mikro. Berdasarkan keterangan Kepala Divisi Mikro BJB dalam wawancara pada 5 April 2015, penyaluran kredit mikro dilakukan di kantor cabang utama atau cabang pembantu yang memiliki zona market lebih detail—mengetahui daerah mana saja yang memiliki calon nasabah potensial.

Terkait dengan mitigasi risiko, BJB memiliki basis data daerah-daerah yang bermasalah. BJB melakukan pemetaan daerah mana saja yang memiliki risiko berdasarkan peta zona merah, zona abu-abu, dan zona putih. BJB juga melakukan proses *monitoring* dan evaluasi terhadap nasabah. Frekuensi *monitoring* untuk semua jenis kredit sama, bisa setiap bulan sekali (tentatif) dan berdasarkan ada tidaknya kredit macet pada nasabah.

Demikian halnya dengan BRI. Dalam menyalurkan program kredit mikro, seperti KKPE, BRI juga menilai kelayakan calon nasabahnya. Prioritas pertama yang dinilai adalah karakter dan kapasitas kemampuan usahanya dalam membayar cicilan. Meskipun calon nasabah mampu memberikan agunan pinjaman dengan nilai yang lebih besar sekalipun, BRI akan memberikan pinjamannya berdasarkan kebutuhan, bukan keinginan nasabah. BRI memiliki sistem manajemen risiko yang sangat baik didukung AO yang memadai untuk menilai kelayakan nasabahnya. Jadi, dalam menganalisis kredit, BRI berusaha tepat waktu dan tepat guna. Menurut narasumber, cara tersebut merupakan salah satu upaya menekan angka NPL agar rendah. Untuk wilayah Jawa Timur, pembiayaan KKPE lebih difokuskan untuk komoditas sapi dan tebu. Kendala dalam penyaluran KKPE antara lain adanya kesulitan pembayaran petani tebu. Hal ini disebabkan nilai rendemen hasil panennya di bawah standar yang diharapkan. Akibatnya, tingkat pendapatan mereka jadi menurun. Kendala lainnya adalah *moral hazard* nasabah karena mereka menganggap bahwa dana tersebut hibah.

Dalam rangka menjaga loyalitas pelanggan, BRI berusaha memberikan layanan yang baik bagi nasabah KKPE, misalnya dalam pembayaran cicilan pinjaman. BRI memberikan kemudahan bagi nasabah KKPE dalam membayar cicilan kredit secara fleksibel. Maksudnya, pembayaran KKPE tergantung kesepakatan bersama, bisa dibayar sekaligus di akhir ataupun dicicil per tiga bulan sesuai dengan pola usahanya. Jika siklus usahanya setiap tiga bulan maka pembayaran cicilan kredit bisa dilakukan tiap tiga bulan.

Untuk penyaluran dagulir, LPDB dalam menilai kelayakan calon mitranya (koperasi) tidak begitu *rigid* seperti perbankan dengan prinsip 5C-nya. LPDB menilai kelayakan mitranya berdasarkan tingkat kesehatan dan karakter para pengurus koperasi tersebut. Tingkat kesehatan dapat dilihat dari surat rekomendasi dinas koperasi setempat yang menyatakan bahwa koperasi tersebut masih eksis dan tergolong sehat neraca keuangannya. Beberapa persyaratan yang harus dilengkapi koperasi simpan pinjam adalah SIUP, TDP, NPWP, proposal yang di dalamnya terdapat neraca keuangan, dan daftar nominatif (calon nasabah yang akan dibiayai). Agunan bagi koperasi simpan pinjam dapat berbentuk *cash collateral* atau *fixed asset*. Namun, perlu adanya *personal guarantee* dari para pengurusnya. Dari beberapa persyaratan tersebut, yang paling menentukan layak atau tidaknya koperasi tersebut dibiayai adalah kondisi neraca keuangannya. Untuk melihat apakah koperasi tersebut fiktif atau tidak, dilakukan survei *on the spot*.

Dari hasil wawancara dengan staf LPDB pada 21 April 2015, diketahui alur penilaian kelayakan nasabah dana bergulir LPDB sebagai berikut. (1) Setelah proposal diterima bagian umum, dilanjutkan ke direktorat bisnis. (2) Dari direktorat bisnis, proposal akan di-*review* dan dianalisis oleh para AO. (3) Setelah di-*review*, akan ada keputusan apakah lolos administrasi atau tidak. (4) Kalau lolos administrasi, calon mitra tersebut akan disurvei secara *on the spot*, tetapi jika tidak

lolos administrasi maka calon mitra akan diberi informasinya melalui surat. (5) Setelah disurvei, ada usulan bahwa berkas tersebut bisa dilanjutkan atau tidak. Kalau usulan disetujui maka berkas usulan mitra dilanjutkan ke komite pinjaman dan legalitas yang menentukan apakah usulan mitra disetujui atau tidak. (6) Jika disetujui, bagian legalitas akan menindaklanjuti untuk melaksanakan akad pinjaman dan penanda-tanganan SP3 oleh mitra-mitra disertai persyaratan *cash collateral* dan *personal guarantee*. (7) Kemudian pencairannya dilakukan secara bertahap berdasarkan permintaan mitra (biasanya permintaannya akan tinggi apabila menjelang lebaran dan tahun ajaran baru), jadi mereka memiliki antisipasi sendiri.

Setelah dana pinjaman dicairkan, pihak LPDB akan melakukan *monitoring* kepada mitranya setelah 60 hari pencairan dana. Hal ini dilakukan guna mendeteksi dini apakah penggunaan dana pinjaman sesuai atau tidak dengan SP3. Karena keterbatasan SDM, proses monitoring kepada ribuan mitra tidak bisa *on time* mengingat dari 200 pegawai LPDB yang menjadi AO hanya 50 orang. Bila ada mitra yang menunggak bayar cicilan, akan dihubungi melalui telepon, kemudian dikirim surat peringatan. Proses kontrol monitoring dan evaluasi juga dilakukan pihak LPDB bekerjasama dengan dinas koperasi setempat.

E. PENUTUP

Secara garis besar, para pelaku UMKM memiliki motivasi yang berbeda-beda dalam mengajukan program kredit mikro ke lembaga keuangan. Motivasi tersebut dipengaruhi oleh sikap dan keyakinan dalam diri yang dilatarbelakangi faktor sosial, budaya, dan karakter yang berbeda. Perbedaan ini memengaruhi tingkat pemahaman mereka tentang manfaat dan tujuan dari program kredit mikro. Sikap dan keyakinan yang positif akan manfaat program kredit mikro menjadi salah satu motivasi para pelaku UMKM mengakses program kredit tersebut.

Para pelaku UMKM sebagai *end user* program kredit mikro pada umumnya menganggap persyaratan dan prosedur pengajuan program kredit sangat mudah, dan tingkat bunga yang ditawarkan lebih rendah dibandingkan kredit mikro komersial perbankan. Hal tersebut sangat membantu para pelaku UMKM untuk mengakses permodalan. Lembaga keuangan nonbank, seperti koperasi—yang *linkage* menyalurkan program kredit mikro—memiliki persepsi yang positif mengenai suku bunga program kredit mikro yang murah. Koperasi masih bisa memperoleh profitabilitas dari suku bunga yang ditawarkan ke pelaku UMKM sedikit lebih tinggi dari yang diperolehnya.

Adanya motivasi yang baik dan persepsi yang positif mengenai program kredit mikro memengaruhi perilaku pelaku UMKM dalam menggunakan pinjaman tersebut sesuai peruntukannya, yaitu mengembangkan usaha. Sebaliknya, bila motivasi awal meminjam kredit mikro bukan untuk tujuan usaha dan memiliki persepsi yang negatif, akan menimbulkan *moral hazard* pada diri pelaku UMKM. Oleh sebab itu, dalam menyalurkan program kredit mikro, masing-masing lembaga keuangan tetap perlu memperhatikan aspek kehati-hatian menganalisis kelayakan calon nasabah dan melakukan inovasi-inovasi cara memitigasi risiko untuk meminimalisasi kegagalan kredit. Seorang analis kredit bank harus mampu memahami betul karakter UMKM yang mengajukan kredit mikro. Karakter tersebut dapat diamati dari sikap dan keyakinan mereka akan program tersebut. Keberadaan komunitas sebagai salah satu faktor sosial mereka juga perlu dilihat; apakah mendukung sikap mereka dalam menggunakan program kredit tersebut atau tidak.

Meskipun memiliki tujuan yang sama, yakni mengembangkan usaha UMKM, program kredit mikro seperti KKPE, dana bergulir LPDB ataupun dana bergulir Pemerintah Daerah memiliki aturan dan ketentuan yang berbeda-beda. Dalam konteks mengembangkan UMKM sektor pertanian, tampaknya program KKPE—yang lebih

fokus bergerak di sektor pertanian—lebih cocok dan sesuai dengan karakteristik petani. Dalam meningkatkan akses permodalan bagi UMKM secara umum, ketiga program kredit mikro tersebut memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Artinya, ketiga program kredit mikro tersebut bisa saling melengkapi untuk membantu para pelaku UMKM khususnya di sektor pertanian. Di samping itu, program kredit mikro perlu disertai aspek pemberdayaan bagi UMKM. Sebab mereka yang telah mengakses program kredit mikro mayoritasnya ternyata tidak memperoleh dukungan program lain dari bank pelaksana untuk peningkatan usaha, misalnya bantuan saprodi, pemasaran produk, alih teknologi ataupun pelatihan-pelatihan terkait usaha mereka. Padahal selain masalah permodalan, kendala yang dihadapi mereka adalah sulitnya memperoleh bahan baku, memasarkan produk usaha, dan sebagainya. Artinya, aspek pemberdayaan UMKM dalam program kredit mikro menjadi sangat penting untuk dilakukan agar usaha UMKM, khususnya di sektor pertanian, dapat terus meningkat dan berkembang secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Fakih, M. (2005). *Analisis gender dan transformasi sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Handoko, H. (2001). *Manajemen personalia dan sumber daya manusia (Edisi Ketujuh)*. Yogyakarta: Penerbit BPFE.
- Kotler, P. (2000). *Marketing management: analysis, planning, implementation and control (Ninth Edition)*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Kotler, P., & Armstrong, G. (1996). *Principle of marketing (Ninth Edition)*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Kotler, P. (2005). *Manajemen pemasaran*. Jilid 1 dan 2. Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia.

- Kotler, P. (2009). *Manajemen Pemasaran*, Edisi 13. Jakarta: Erlangga.
- Schiffman, L. G., & Kanuk, L. L. (2000). *Consumer behavior (7th Edition)*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Setiadi, N. J. (2003). *Perilaku Konsumen*. Jakarta: PT. Kencana Prenanda Media.
- Sigit, S. (2002). *Pemasaran praktis (edisi ketiga)*. Yogyakarta: BPFE.
- Soekanto, S. (2004). *Sosiologi keluarga tentang ikhwal keluarga, remaja dan anak*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Swasta, B. D., & Handoko, T. H. (2000). *Manajemen pemasaran analisis perilaku konsumen*. Yogyakarta: Liberty.

Hasil Wawancara

- Wawancara dengan Kepala Divisi Mikro Bank Jabar Banten. (2015). Kinerja Penyaluran Program Kredit Mikro Bank Jabar Banten Pusat. Bandung.
- Wawancara dengan Account Officer Bank Jabar Banten. (2015). Penyaluran Program Program Kredit Mikro (KCR) Bank Jabar Banten. Bogor.
- Wawancara dengan staf BLU-LPDB. (2015). Kinerja Program Dana Bergulir BLU-LPDB. Jakarta
- Wawancara dengan Pengurus Gapoktan Rukun Tani. (2015). Gapoktan Rukun Tani Bogor.



BAB 5 POLITIK EKONOMI KREDIT PROGRAM UNTUK PEMBERDAYAAN USAHA MIKRO-KECIL: DARI BIMAS HINGGA KREDIT USAHA RAKYAT

Agus Eko Nugroho

A. PENDAHULUAN

Program kredit usaha rakyat (KUR) telah mengakselerasi kredit kepada usaha skala mikro kecil (UMK) secara sangat signifikan. Menjelang satu dekade pelaksanaannya, program KUR telah mampu memobilisasi kredit skala kecil hingga mencapai Rp178,85 triliun kepada sekitar 12,5 juta debitur tahun 2014. Selama tahun 2008–2016, plafon KUR yang disalurkan rata-rata sekitar Rp40 triliun setiap tahunnya dengan rasio *non-performing loan* (NPL) hanya sekitar 3,3% (Komite KUR, 2016). Oleh karena itu, ekspektasi pemerintah bahwa program KUR berpotensi mempercepat inklusivitas keuangan tidaklah berlebihan. Program KUR memberikan solusi terhadap kegagalan pasar (*market failure*) yang menyebabkan pembatasan kredit (*credit constraint*) perbankan kepada UMK.

Pencapaian kinerja KUR ini membuktikan asumsi bahwa pengelolaan kredit program secara komersial meningkatkan aksesibilitas UMK terhadap pembiayaan perbankan secara berkelanjutan. Pendekatan komersial merujuk pada tiga indikator. *Pertama*, program KUR adalah

kerja sama antara pemerintah dan badan usaha/KPBU (*public private partnership*) dalam pengelolaan kredit program. Dalam kesepakatan KPBU ini, intermediasi KUR sepenuhnya berasal dari dana komersial perbankan (dana pihak ketiga/DPK), sementara anggaran pemerintah (APBN) digunakan untuk skema penjaminan¹. *Kedua*, sebagai suatu kesepakatan KPBU, mekanisme penyaluran KUR ditentukan oleh keputusan bisnis bank pelaksana, sementara pemerintah hanya mengatur ketentuan umumnya. *Ketiga*, penyaluran KUR tidak berbasis subsidi bunga seperti program kredit mikro lain² yang mematok suku bunga kredit jauh di bawah bunga pasar. Sebaliknya, suku bunga KUR ditetapkan tidak jauh berbeda dengan bunga kredit komersial.

Program KUR ini diinisiasi sejak pemerintahan SBY-JK tahun 2007, kemudian disempurnakan pada era SBY-Boediono. Berbagai penyempurnaan peraturan dan desain program menghasilkan akselerasi penyaluran KUR dari tahun ke tahun selama 2008–2014. Namun, pemerintahan Jokowi-JK melakukan terminasi program KUR, lalu dievaluasi pada 2015. Pada 2016, program KUR dilanjutkan dengan perubahan yang substansial, mulai dari jumlah bank pelaksana, skema penjaminan, hingga mekanisme penyalurannya. Secara umum, anggaran pemerintah tidak lagi hanya digunakan untuk skema penjaminan, tetapi juga subsidi bunga. Implikasinya, suku bunga KUR diturunkan dari 13% menjadi 9% pada 2016. Pada 2017, bunga KUR diturunkan lebih rendah lagi menjadi 6%. Artinya, disparitas semakin signifikan antara bunga KUR dengan bunga kredit komersial perbankan.

¹ Dalam skema penjaminan ini, pemerintah memberikan tambahan modal kepada kedua perusahaan penjaminan milik negara, yaitu PT Jamkrindo dan Askrindo, lalu membayar imbal jasa penjaminan (IJP) atau premi penjaminan KUR sebesar 3,5% setiap tahunnya. Perusahaan penjaminan ini menanggung sebagian risiko kredit (70–80%) dari nilai KUR dan 20–30% risiko lainnya ditanggung bank pelaksana.

² Lihat bab-bab lain di buku ini yang menganalisis kinerja program KKPE, program kredit mikro-LPDB, program KCR (Kredit Cinta Rakyat) oleh Pemda Jawa Barat, atau Program Dana Bergulir (Dagulir) Pemda Jawa Timur.

Dalam perspektif ekonomi politik, pergeseran ketentuan KUR memunculkan pertanyaan apakah pendekatan komersial dalam program ini memberikan lebih banyak manfaat kepada bank pelaksana, sementara bunga KUR yang tinggi disinyalir eksploitatif terhadap debitur UMK? Atau apakah penurunan bunga KUR sebagai manifestasi agenda pemerintah untuk mewujudkan inklusivitas keuangan, yaitu menjangkau lebih banyak lagi UMK yang *unbankable*? Apakah penurunan bunga KUR ini sekadar jargon politik anggaran yang pro ekonomi kerakyatan melalui peningkatan akses kredit kepada UMK dan koperasi? Pertanyaan yang krusial adalah bagaimana penurunan bunga KUR berpotensi memunculkan persaingan yang tidak sehat di pasar kredit mikro, di mana ekspansi KUR oleh perbankan besar dapat memarginalisasikan lembaga keuangan mikro lainnya (*crowding-out effect*)?

Bab ini bertujuan menganalisis ekonomi politik kebijakan program kredit mikro sejak program Bimas hingga KUR, dan implikasinya terhadap pelaksanaan program tersebut serta jangkauan pelayanan terhadap UMK. Pembabakan tulisan ini diawali analisis ekonomi politik terhadap karakteristik kredit perbankan yang dikaitkan dengan debat antara inklusivitas dan eksklusivitas kredit kepada UMK. Kemudian dilakukan analisis terhadap kemiskinan dan permasalahan aksesibilitas kredit UMK di Indonesia. Sebelum menguraikan kinerja program KUR selama tahun 2007–2015/16, tulisan ini menelusuri perjalanan panjang kebijakan program kredit mikro di Indonesia, mulai dari Era Kolonial, Orde Baru, hingga Era Reformasi.

B. PERAN PERBANKAN DALAM PEMBIAYAAN USAHA: FINANSIALISASI ATAU INKLUSIVITAS KEUANGAN?

Dalam kerangka inklusivitas, aksesibilitas keuangan melalui program kredit mikro berpotensi mendukung perkembangan UMK sehingga mempercepat proses reproduksi kapital oleh kelompok masyarakat

miskin dan berpendapatan rendah. Artinya, akumulasi kapital yang terjadi akan memperkuat kemampuannya untuk keluar dari lingkaran kemiskinan (*vicious circle*). Oleh karena itu, program kredit mikro adalah kebijakan strategis untuk mencapai agenda inklusivitas keuangan dalam penanggulangan kemiskinan. Namun, program kredit mikro bukanlah *panacea*, ketika aksesibilitas kredit pada UMK secara otomatis mampu memecahkan kompleksitas masalah kemiskinan. Tidak sedikit studi empiris menunjukkan bahwa eksklusivitas masyarakat miskin terhadap program kredit karena desain program yang tidak sesuai, kegagalan proses implementasi program, ataupun hambatan-hambatan sosial-ekonomi lainnya (Damayanti & Adam, 2014; Islam, 2007; Coleman, 2002). Di Indonesia, program kredit murah sejak era kolonialisme belum mampu meningkatkan kesejahteraan petani kecil dan UMK secara signifikan. Artinya, kredit program hanya mampu mempertahankan tingkat kesejahteraan yang sudah ada. Djoyohadikusumo (1989) dalam disertasinya yang berjudul *Kredit Rakyat di Masa Depresi* mengemukakan bahwa:

“Penyediaan kredit yang diatur oleh Algemene Volkscrediet Bank (AVB) dan cabang-cabangnya beserta jaringan lembaga bank-bank desa memang memberi manfaat yang berarti khususnya berkenaan ... [untuk] pembebasan utang dari [rentenir] bagi golongan tani Namun, dalam ruang lingkup kegiatan AVB dan memperhatikan pinjaman ... yang bersifat statis, [yaitu] dalam arti keluarga petani bisa mempertahankan kelangsungan hidupnya pada tingkat yang sudah ada dan dalam pola kegiatan [produksi] yang sama Kredit yang bersangkutan belum bersifat dinamis, [dalam arti] mengubah dan memperbaiki kedudukan [kemampuan produksi] produsen kecil pada umumnya; [seperti] juga menyangkut golongan pengrajin dan pengusaha industri kecil” (Djoyohadikusumo, 1989, xviii).

Peran esensial perbankan adalah menjembatani perbedaan likuiditas antarpelaku ekonomi. Bank harus dipercaya sehingga masyarakat

bersedia menempatkan kelebihan likuiditasnya pada perbankan. Sementara itu, perbankan bersedia menempatkan dana masyarakat tersebut kepada pelaku bisnis karena mereka mampu menilai dan memonitor kelayakan bisnisnya. Oleh karena itu, kepercayaan (*trust*) adalah faktor kunci dalam bisnis perbankan. Terminologi kredit (*credit*) berasal dari bahasa latin *credere* yang berarti *entrust* atau saling memercayai. Kredit adalah penyerahan dana perbankan saat ini yang harus dibayar kembali oleh debitur di masa datang. Oleh karena itu, perbankan selalu menghadapi risiko gagal bayar (Ledgerwood, 2013). Implikasinya, bank harus mendesain kontrak dan melakukan pengelolaan kredit secara sangat hati-hati (Ledgerwood, dkk., 2013; Dermirguc-Kunt, dkk., 2008; Kidwell, dkk., 2007).

Dalam konteks sosial, moralitas saling percaya adalah produk interaksi sosial yang bersifat kausalitas, kumulatif, dan terus-menerus. Nilai saling percaya dapat berkembang baik bila sistem nilai, norma sosial, dan perangkat hukum yang ada menjunjung tinggi kejujuran, kredibilitas, akuntabilitas, dan memberikan sanksi sosial dan hukum kepada pelaku ekonomi yang manipulatif, *untrust*, dan merugikan orang lain (Uslaner, 2002; Putnam, 1995). Perilaku saling percaya ini termanifestasikan dalam perjanjian kredit antara bank dan debitur karena tiga faktor (Stiglitz & Weis, 1981). *Pertama*, perbankan dapat mengidentifikasi kelayakan usaha (*creditworthiness*) calon debitur. Bagi bank, kelayakan calon debitur ini sangat penting karena menunjukkan kemampuannya untuk membayar kembali kredit yang telah diberikan. Kesulitan menilai informasi kelayakan usaha merefleksikan tingginya risiko kredit. *Kedua*, kemampuan menyediakan aset sebagai agunan kredit akan memperkuat kepercayaan perbankan kepada calon debitur. Agunan kredit ini sebagai alat untuk mendorong pengembalian (*enforcement tool*) karena pihak bank dapat menyita agunan tersebut bila terjadi kredit macet (Stiglitz & Weis, 1981; Hoff & Stiglitz, 1993). *Ketiga*, kelembagaan hukum yang kredibel dalam memecahkan setiap

persoalan terkait gagal bayar³ juga sangat penting dalam bisnis keuangan (La Porta, dkk., 1998; Rajan & Zingales, 2003; Stultz & Williamson, 2003; Acemoglu & Johnson, 2005). Kerangka hukum dan mekanisme supervisi yang ketat bisnis perbankan berpotensi meminimalisasi risiko gagal bayar ini. Hal ini karena problem informasi dan *moral hazard*⁴ selalu ada di setiap transaksi keuangan (lihat Arrow-Debreu model) (Williamson, 2000; Stiglitz, 1993; 1997).

Kompleksitas masalah transaksi kredit menyebabkan operasional perbankan harus diatur secara sangat ketat. Evolusi ketentuan *Basel Accord* esensinya untuk mengantisipasi kerentanan bisnis perbankan terhadap perilaku manipulatif dan ketidakpastian eksternal. Di samping itu, pengalaman mencatat besarnya biaya sosial yang ditanggung masyarakat dan negara akibat kegagalan sistem perbankan. Untuk memperkuat prinsip kehati-hatian, *Basel I* mewajibkan setiap bank memiliki batas minimal tertentu rasio kecukupan modal (*capital adequacy ratio/CAR*)⁵. *Basel II* menekankan perubahan cara perhitungan CAR yang harus mempertimbangkan risiko operasional perbankan. Dari sisi pengawasan, *Basel II* memberikan kewenangan kepada otoritas keuangan untuk melakukan pengawasan langsung dan transparansi publik terkait sistem pengelolaan risiko operasionalnya (Kidwell, dkk., 2007). Penilaian perbankan berbasis kondisi kapital, aset, manajemen, penerimaan, likuiditas, dan sensitivitas terhadap

³ Risiko gagal bayar ini selalu berpotensi muncul, baik disebabkan oleh kegagalan bisnis, perilaku manipulatif, maupun kesalahan pengelolaan (*mismanagement*) pelaku ekonomi sebagai debitur.

⁴ Dalam arus informasi yang asimetris, masalah *moral hazard* selalu muncul karena perilaku manipulatif (*hidden action*) dan ketidakhati-hatian debitur menggunakan kredit. Ketidakhati-hatian debitur dalam penggunaan kredit meningkatkan risiko kegagalan dalam melakukan pembayaran kembali (*repayment*) kepada institusi keuangan (Armendariz & Morduch, 2005).

⁵ Batas minimal CAR perbankan adalah sebesar 8% dari total aset tertimbang menurut risiko.

risiko (*CAMELS*) juga menunjukkan sistem pengaturan tata kelola yang ketat terhadap bisnis perbankan.

Meskipun secara teoretis sektor perbankan/keuangan berperan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, ekspansi kredit memiliki banyak keterbatasan (Levine, 1997). Perilaku konsumsi berlebihan masyarakat (*over-consumption behavior*) dapat didorong oleh kredit perbankan sehingga menyebabkan penggelembungan utang (*overindebtedness*) dan aset (*asset bubbling*). Perbankan tidak lagi berfungsi mendorong produktivitas dan efisiensi dunia usaha, tetapi lebih pada upaya untuk terus mengakumulasi profit dari transaksi keuangan yang manipulatif (Polillo, 2011). Fenomena ini merujuk adanya finansialisasi (*financialization*) yang menyebabkan ketidakstabilan sektor perbankan itu sendiri. Fenomena finansialisasi ini merefleksikan pergeseran fungsi intermediasi perbankan menuju perdagangan instrumen keuangan. Finansialisasi memperkokoh posisi konglomerasi perbankan⁶ sebagai pemilik kapital dibanding dengan perannya sebagai intermediasi keuangan. Seperti ditegaskan Epstein (2005), "*Financialization means an increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies*".

Mengacu pada Schumpeter (1911) dan Polillo (2011), fenomena finansialisasi ini esensinya tidak berbeda jauh dengan inklusivitas keuangan. Perbankan melakukan beragam inovasi layanan keuangan untuk memperkuat penetrasi pasar dan ekspansi kredit. Tujuannya tunggal, yaitu akumulasi profit (Polillo, 2011). Berbeda dengan entrepreneur yang melakukan inovasi teknologi untuk mencapai efisiensi produksi, inovasi perbankan berpotensi mengabaikan prinsip kehati-

⁶ Konglomerasi perbankan sebagai suatu mega institusi atau *finansial holding company* yang memiliki berbagai afiliasi bisnis, seperti pelaku bisnis sekuritas, asuransi, *trust fund*, *venture capital*, dan sebagainya (Yokoi-Arai & Yoshino, 2006).

hatian bisnis keuangan⁷. Melalui sekuritisasi utang, perbankan dapat mengakselerasi proses finansialisasi ini. Dalam kerangka finansialisasi inilah, inklusivitas keuangan oleh perbankan dapat mengarah pada praktik bisnis yang ekspansif dan tidak hati-hati (*imprudent banking practice*). Krisis *sub-prime mortgage* di Amerika Serikat tahun 2008 adalah sisi negatif inklusivitas keuangan (Allen, dkk., 2012; O'Hara, 2012). Peningkatan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam *mortgage debts* adalah “rekayasa finansial” oleh perbankan untuk tujuan ekspansi kredit. Kensekuensinya adalah spekulasi penyaluran kredit yang berlebihan (Polillo, 2011; Blackburn, 2008). Singkatnya, fenomena ini memberi pelajaran bahwa inklusivitas keuangan mungkin dapat berdampak negatif bila berujung pada finansialisasi atau ekspansi kredit yang tidak hati-hati. Krisis kredit kepemilikan rumah di AS merefleksikan fenomena *wildcat banking*, yaitu praktik penyaluran kredit perbankan yang dilakukan secara spekulatif dan tidak hati-hati kepada segmentasi konsumen yang tidak kredibel.

Sebaliknya, bisnis perbankan yang dikelola secara hati-hati dapat mendorong proses inovasi dunia usaha. Untuk mendapatkan akses pembiayaan eksternal, misalnya, dunia usaha dituntut untuk terus berinovasi agar dapat divalusi memiliki kelayakan kredit oleh perbankan (King & Levine, 1993; Levine, 1997). Pada saat yang sama, perbankan harus menciptakan beragam metode seleksi dan evaluasi kelayakan usaha calon debitur sehingga fungsi intermediasi keuangan dapat dilakukan secara *prudent* (Stiglitz, 1993; 1997). Dalam kerangka ini, inovasi intermediasi perbankan berpotensi meningkatkan produktivitas sektor riil (Polillo, 2011). Dalam konteks inilah, inklusivitas

⁷ Menurut Schumpeter (1939), *wildcat banking* menunjukkan kelemahan pengaturan sistem perbankan (*unregulated banking system*) Amerika Serikat pada abad ke-19 (Polillo, 2011). Bagi Schumpeter (1939), “[banker] is not only highly skilled work, but also work which requires intellectual and moral qualities not present in all people who take the banking profession”. Kelemahan aturan perbankan ini akibat adanya anggapan bahwa institusi ini harus terbebas dari intervensi politik.

keuangan oleh perbankan dapat dimaknai berbeda dengan finansialisasi, di mana inovasi perbankan untuk meningkatkan aksesibilitas keuangan kepada semua kelompok masyarakat dapat mendorong produktivitas UMK. Pertanyaan mendasarnya adalah apakah program kredit mikro melalui perbankan berpotensi memperkuat kemampuan bisnis UMK, atau bagaimana kontradiksi antara tujuan misi pemberdayaan UMK dan misi profitabilitas dapat terjadi dalam penyaluran kredit program melalui perbankan?

O'Hara (1999; 2006; 2012) menegaskan bahwa salah satu prinsip utama dalam analisis ekonomi politik adalah prinsip kontradiksi (*trade-off*) sebagai suatu kekuatan yang mendorong pergerakan masyarakat dan menciptakan dualitas/perbedaan antarkelas dalam struktur sosial⁸. Dualisme kelas dalam masyarakat berpotensi menciptakan konflik yang mengharuskan adanya kompromi, kerja sama, dan sinergitas antar-berbagai komponen, elemen, ataupun kepentingan. Misalnya, sinergitas antar-kepentingan akan memperkuat stabilitas sistem sebagai fondasi penting dalam perubahan sosial-ekonomi masyarakat yang bersifat endogen. Sebaliknya, pada saat kontradiksi antar-kepentingan menguat di masyarakat, konflik, serta disharmoni dapat berkembang menjadi krisis dan ketidakstabilan sistem itu sendiri. Menurut O'Hara (2012), kontradiksi utama dalam sejarah perkembangan sistem kapitalisme adalah pertentangan antara kapital dan tenaga kerja. Seperti dikemukakan O'Hara:

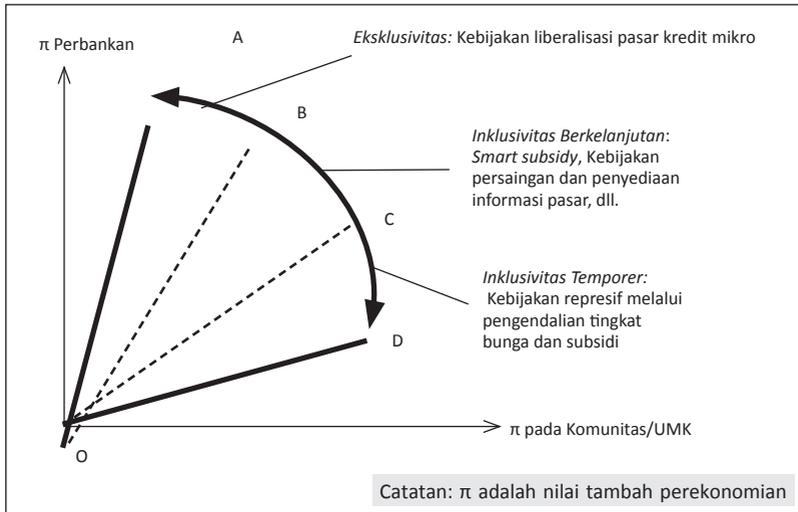
“The core contradiction [in capitalism] is between capital and labor. Historically, the relationship between worker and business has been a prime factor involved in the determination of production, distribution and

⁸ Tiga prinsip lainnya dalam analisis politik ekonomi adalah keterpisahan ekonomi ala Polayian (*principle of the disembedded economy*), pembangunan yang tidak berkelanjutan (*principle of uneven development*), dan prinsip melingkar, kumulatif, dan kausalitas (*principle of circular, cumulative and causation/CCC*). (O'Hara, 2012).

exchange”... the institution associated with capital and labor have been a critical part of policy making. [Such as], the difficulties of establishing a viable wage level, appropriate skills, cooperation in industrial relations... and workforce condition The capital-labor accord in the US (and other Core nations), for instance, in the 1950s to 1980s was a system of full employment based on agreements between capital, labor and the state.” (O’Hara, 2012).

Menurut O’Hara (1999; 2012), dalam sistem produksi kapitalis, kontradiksi ini secara historis terjadi bukan hanya antara kapital-pekerja, melainkan juga antara bisnis-negara, industri-keuangan, monopoli-persaingan, bisnis-lingkungan, kolektivisme-individualisme, dan sebagainya. Dalam tulisan ini, kontradiksi antara perbankan dan usaha menengah kecil (UMK) diaplikasikan dalam konteks program kredit mikro. Kontradiksi dan sinergi diasumsikan terjadi antara pemerintah sebagai regulator, perbankan, dan masyarakat/UMK dalam pelaksanaan kredit program (lihat Gambar 5.1). Misalnya, nilai tambah program kredit terdistribusi sepenuhnya kepada perbankan akan terjadi pada sumbu vertikal. Sebaliknya, pada sumbu horizontal, nilai tambah terdistribusi sepenuhnya kepada komunitas/UMK (*civil society*). Kondisi pada sumbu vertikal dan horizontal tidak dimungkinkan karena dominasi total satu institusi terhadap institusi lainnya tidak akan terjadi. Dengan kata lain, proporsi nilai tambah perekonomian yang hanya dinikmati oleh satu institusi tidak mungkin terjadi. Oleh karena itu, Garis OA dan OD masing-masing menunjukkan batas di mana konflik terjadi, tetapi masih dapat mendukung relasi antara kedua institusi tersebut (Perbankan dan UMK). Artinya, distribusi nilai tambah akan selalu bergerak dinamis di antara titik A dan titik D⁹. Kurva AD merefleksikan manfaat sosial (*social benefit frontier*).

⁹ Hal ini menunjukkan tidak ada kondisi ekuilibrium yang stabil dan tunggal dalam jangka panjang karena semua faktor yang berpengaruh bersifat endogenous, sirkular, kumulatif, dan kausalitas secara terus-menerus. Pendekatan nonekui-



Sumber: Diadaptasi dari O'Hara (1999, 2012)

Gambar 5.1 Kontradiksi Antara Perbankan dan UMK yang Mendorong Proses Eksklusivitas atau Inklusivitas Keuangan

Pergerakan menuju titik A menghasilkan eksklusivitas keuangan yang semakin besar. Sebaliknya, pergerakan menuju titik D menunjukkan inklusivitas keuangan, tetapi cenderung temporer. Inklusivitas keuangan dapat dicapai secara berkelanjutan bila terjadi sinergi antara perbankan dan UMK di mana manfaat dari program kredit program terdistribusi secara baik pada kedua institusi tersebut. Dalam hal ini, pemerintah berperan penting dalam mendesain program kredit mikro sehingga memberikan manfaat (nilai tambah) yang berimbang kepada perbankan dan UMK.

Merujuk Gambar 5.1, intervensi pemerintah dapat dikategorikan ke dalam tiga pola kebijakan: (1) liberalisasi penuh, (2) konstruktif pro-pasar, dan (3) pengendalian represif. Dalam kebijakan liberalisasi penuh, pemerintah melakukan liberalisasi pasar uang, di mana per-

librium dalam ilmu ekonomi (*non-equilibrium economics*) dapat ditelusuri dalam pemikiran Veblen (1898), Myrdal (1970), dan Kaldor (1980).

saingan pasar diharapkan akan mengaturnya sendiri (*self regulation*). Perbankan memiliki kebebasan (*freedom*) untuk memberikan atau tidak memberikan pelayanan kredit kepada UMK. Karena besarnya risiko dan biaya, perbankan cenderung enggan memberikan layanan kepada UMK. Implikasinya, operasional perbankan mengarah pada proses eksklusivitas keuangan, atau berada pada garis AB dalam Gambar 5.1.

Sebaliknya, pemerintah dapat melakukan kebijakan pengendalian bisnis perbankan melalui penetapan tingkat bunga kredit yang jauh di bawah bunga pasar. Kebijakan represif ini juga dapat dilakukan melalui institusi atau instrumen keuangan yang secara spesifik ditujukan untuk melayani UMK dengan tingkat bunga yang murah. Kebijakan yang menekankan pada inklusivitas keuangan ini ditunjukkan secara diagramatis oleh garis CD di Gambar 5.1. Kegagalan pasar keuangan sering kali menjadi basis argumen intervensi langsung untuk melayani UMK atau kelompok masyarakat miskin (Armendariz & Morduch, 2005). Mencermati tingginya risiko dan biaya untuk melayani kelompok ini, skema subsidi harus diberikan (Morduch, 2006). Pendirian bank pembangunan (*state-owned development banks*) dan bank pertanian (*agriculture banks*), serta pengendalian tingkat bunga (*interest rate ceiling*) adalah cara umum dalam kebijakan represif ini (Johnson & Williams, 2016).

Di antara dua kutub ekstrem tersebut, kebijakan konstruktif propasar dapat dilakukan pemerintah untuk mencapai sinergitas antara kepentingan bisnis perbankan dan UMK. Secara diagramatis, kebijakan ini bergerak sepanjang garis BC pada Gambar 5.1. Sasaran kebijakan ini adalah intervensi langsung oleh pemerintah dimungkinkan sepanjang mendorong efisiensi operasional perbankan dan kemampuannya untuk melayani UMK secara menguntungkan. Target kebijakan adalah mencapai inklusivitas keuangan dan profitabilitas perbankan. Artinya, kebijakan ini secara proporsional menekankan

pada persaingan pasar melalui penggunaan skema subsidi secara baik (*smart subsidies*) dan atau penguatan informasi pasar dan teknologi untuk meningkatkan kemampuan perbankan melayani UMK. Struktur persaingan pasar kredit mikro yang diatur secara baik berpotensi meningkatkan efisiensi layanan kepada UMK atau kelompok masyarakat miskin dan berpendapatan rendah.

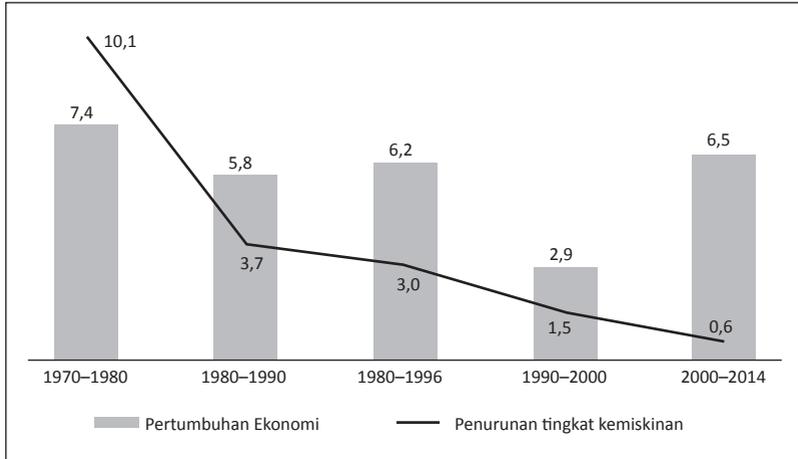
C. KEMISKINAN DAN MASALAH AKSESIBILITAS KREDIT

Bagi Myrdal (1978), masyarakat miskin terjebak dalam lingkaran kemiskinan bukan hanya karena ketidakcukupan pendapatan dan penguasaan sumber daya produktif, melainkan juga beragam hambatan dalam mobilitas sosial. Ketidakmampuan dalam mobilitas sosial ini terkait dengan kegagalan mendapatkan kesempatan pendidikan yang lebih baik, partisipasi politik, atau terjadinya diskriminasi sosial-politik (Myrdal, 1978). Dalam hal ini, kemiskinan dimaknai sebagai permasalahan yang multidimensional dan kompleks, di mana satu faktor terkait dengan faktor-faktor lainnya yang bersifat sirkular, kumulatif, dan kausalitas. Artinya, pendekatan natur-kultur-struktur/*nature-culture-structure* (NKS) diperlukan untuk dapat memahami fenomena kemiskinan secara komprehensif (IPSK-LIPI, 2015). Kemiskinan bukan hanya disebabkan oleh struktur tata kelola sosial-ekonomi, melainkan juga terkait budaya subsisten¹⁰ dan kondisi alam, seperti intensitas bencana alam, kelangkaan atau krisis air bersih dan sebagainya. Posisi geografis, iklim tropis, dan berada dalam lingkaran gunung berapi (*ring of fire*), kesuburan tanah dan kandungan mineral

¹⁰ Dalam aspek kultur/budaya, masyarakat miskin (*mboten gadah*) di Jawa tergolong ke dalam tiga kategori: mlarat, *sengsoro*, dan *kesrakat*. Mlarat merujuk pada kemiskinan kronis yang menggantungkan hidup pada jaminan sosial. Sengsoro adalah mereka yang bersedia bekerja apa saja untuk hidup, dan kesrakat adalah mereka yang dan tidak berdaya, seperti orang jompo yang tidak berkeluarga dan sebagainya (IPSK-LIPI 2015, 21).

yang ada, tidak menjamin kemakmuran masyarakat Indonesia akibat tingginya risiko bencana. Pada saat kelangkaan kapital karena kecilnya surplus pertanian, percepatan pembangunan melalui injeksi modal asing menghasilkan struktur sosial-ekonomi yang timpang antara kelompok masyarakat tradisional berbasis pertanian di perdesaan di satu sisi, dengan kelompok masyarakat perkotaan berstruktur produksi di sektor industri, perdagangan, dan jasa keuangan modern di sisi lain. Sebagian besar kelompok masyarakat menengah-atas ini berada dalam struktur produksi ini, sementara mayoritas kelompok miskin dan sangat miskin berada dalam struktur produksi pertanian tradisional di perdesaan terpencil. Dualitas struktur ekonomi ini membatasi mobilitas sosial kelompok masyarakat miskin sehingga mereka terjebak dalam lingkaran kemiskinan dan keterbelakangan.

Rostow (1960) menegaskan bahwa pembangunan adalah transformasi struktur ekonomi masyarakat dari tahapan agraris-tradisional menuju tahapan industrialisasi. Dalam kerangka transformasi ini, pembentukan modal (*capital formation*) adalah faktor kunci untuk mencapai tahapan masyarakat industri (Nurkse, 1952; Lewis, 1955; Dobb, 1960). Peran akumulasi tabungan dalam mendorong pembangunan ekonomi dipertegas lagi oleh Singer melalui tesisnya pertumbuhan berimbang (*balanced growth*) dan Myrdal (1978) serta Kaldor (1978) dengan pendekatan kumulatif kausalitas (*cumulative causation*). Dalam pendekatan ini, di samping pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial juga menjadi aspek penting untuk mencapai pertumbuhan yang berimbang (lihat juga Seers, 1969). Pentingnya pembangunan sosial ini karena perbedaan karakteristik sosial-budaya masyarakat negara berkembang dengan negara maju, seperti ditegaskan Schumacher (1970) dalam buku *Small is Beautiful*, Haq (1995) dalam *Reflection of Human Development*, dan Sen (1999) dalam *Development as Freedom*. Dalam kerangka inilah, masalah kemiskinan,



Sumber: BPS (berbagai Penerbitan)

Gambar 5.2 Pertumbuhan Ekonomi dan Penurunan Tingkat Kemiskinan, Tahun 1970–2014 (%)

ketimpangan, keterbelakangan, dan eksklusivitas sosial menjadi isu-isu penting dalam diskursus pembangunan ekonomi dewasa ini.

Kemiskinan menjadi isu penting dalam pembangunan Indonesia diawali dari pengukuran insiden kemiskinan oleh BPS tahun 1984 untuk mengestimasi jumlah penduduk miskin selama tahun 1971–1981. Kemudian, disusul oleh publikasi BPS tahun 1992 yang mengukur tingkat kemiskinan periode 1976–1992. Sejak tahun 1992, pemerintahan Orde Baru mengumumkan secara resmi estimasi jumlah penduduk miskin, yaitu sebesar 27 juta atau sekitar 15% dari total populasi tahun itu. Estimasi penduduk miskin¹¹ ini kemudian menjadi basis data untuk penentuan desa miskin dalam program Inpres Desa

¹¹ Estimasi penduduk miskin ini diukur berdasarkan survei pengeluaran sosial-ekonomi nasional (SUSENAS). Di samping itu, BPS juga melakukan survei identifikasi masyarakat miskin melalui program Pendataan Perlindungan Sosial (PPLS) sebagai basis penentuan penerima bantuan sosial oleh TNP2K. Sementara itu, BKKBN melakukan identifikasi rumah tangga miskin dengan beberapa indikator sosial-ekonomi yang lebih beragam, yaitu keluarga pra-sejahtera dan keluarga pra-sejahtera 1, dan keluarga sejahtera. Dua kategori pertama sering kali

tertinggal (IDT), penyaluran bantuan langsung tunai, program beras miskin (Raskin), dan sebagainya (Asra, 2015).

Kompleksitas penyebab kemiskinan di Indonesia termanifestasikan oleh perjalanan panjang pembangunan ekonomi yang masih menyisakan masalah kemiskinan. Meskipun selama empat dekade pembangunan nasional telah menurunkan tingkat kemiskinan secara signifikan dari 60% tahun 1970 menjadi 11,3% tahun 1996, bencana krisis ekonomi tahun 1998/99 menyebabkan peningkatan tingkat kemiskinan menjadi 24%. Melambungnya inflasi dan besarnya pemutusan hubungan kerja (PHK) akibat kontraksi ekonomi menyebabkan banyak penduduk berpendapatan rendah terpuruk dalam kemiskinan. Hal ini menandakan semakin tidak elastisnya pertumbuhan ekonomi terhadap penurunan tingkat kemiskinan. Data menunjukkan bahwa setelah krisis moneter tahun 1998, penurunan tingkat kemiskinan cenderung lambat dibanding dengan periode sebelum krisis (1970–1996). Artinya, pertumbuhan ekonomi Indonesia dewasa ini cenderung kurang berkualitas karena masih dibarengi lambatnya penurunan tingkat kemiskinan dan indeks pembangunan manusia (IPM), serta meningkatnya ketimpangan dan degradasi lingkungan.

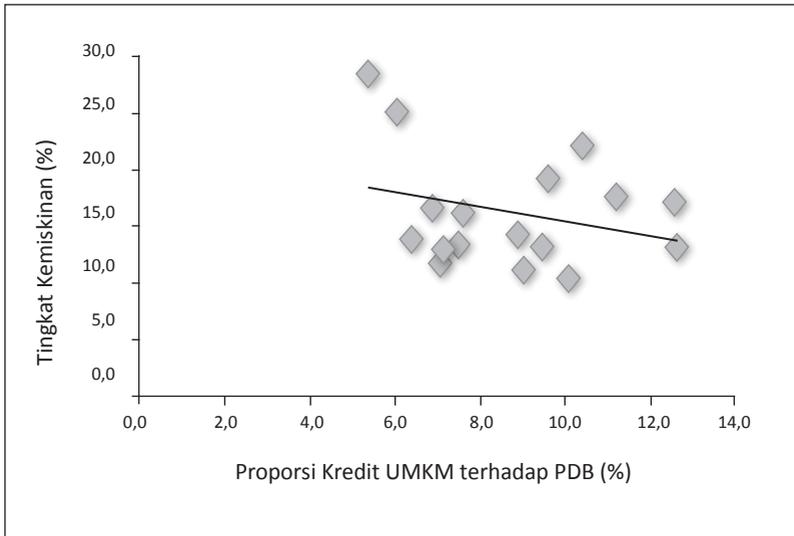
Dalam konteks wilayah, tingkat kemiskinan perdesaan dan perkotaan cenderung semakin melebar. Pada saat tren penurunan tingkat kemiskinan di perkotaan mencapai rata-rata 4,4%, penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan 3,4% per tahun. Prioritas pembangunan sektor pertanian tahun 1970–1980-an, seperti program Bimas, berkontribusi secara signifikan terhadap percepatan penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan. Program Bimas sebagai upaya intensifikasi pertanian untuk mewujudkan swasembada pangan pada masa itu meningkatkan produktivitas pertanian dan pendapatan petani pada umumnya. Sebaliknya, pergeseran orientasi pembangunan yang

diidentifikasi sebagai keluarga miskin. Indikator ini kemudian menjadi basis pemberdayaan sosial oleh Kementerian Sosial dan dan TNP2K.

menekankan pada industrialisasi di perkotaan sejak tahun 1990-an memberikan manfaat bagi penduduk perkotaan. Oleh karena itu, cukup beralasan bahwa pembangunan sektor industri di perkotaan sejak tahun 1990-an menyebabkan proses pemiskinan di perdesaan.

Armendariz dan Morduch (2005) menegaskan beberapa manfaat aksesibilitas terhadap kredit, yaitu keberlanjutan proses produksi dan mempertahankan konsumsi rumah tangga. Dalam konteks wilayah, tingkat kemiskinan perdesaan dan perkotaan cenderung semakin melebar. Pada saat tren penurunan tingkat kemiskinan di perkotaan mencapai rata-rata 4,4%, penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan mencapai 3,4% per tahun. Prioritas pembangunan sektor pertanian tahun 1970–1980-an, seperti program Bimas, berkontribusi secara signifikan terhadap percepatan penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan¹². Program Bimas sebagai upaya intensifikasi pertanian untuk mewujudkan swasembada pangan pada masa itu, peningkatan produktivitas pertanian, dan pendapatan petani pada umumnya. Sebaliknya, pergeseran orientasi pembangunan yang menekankan pada industrialisasi di perkotaan sejak tahun 1990-an memberikan manfaat bagi penduduk perkotaan. Oleh karena itu, cukup beralasan bahwa pembangunan sektor industri di perkotaan sejak tahun 1990-an menyebabkan proses pemiskinan di perdesaan. Oleh karena itu, PBB menetapkan tahun 2005 sebagai *the year of microcredit*. Selanjutnya, *Millennium Development Goals (MDGs)* tahun 2005 menegaskan pencapaian inklusivitas keuangan sebagai pilar penting dalam agenda pembangunan global. Hal ini kemudian dipertegas lagi dalam agenda pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SGDs*) tahun 2015. Artinya, aksesibilitas terhadap perbankan akan mening-

¹² Seperti program kredit mikro lainnya, program kredit Bimas tidak secara spesifik ditujukan untuk penanggulangan masalah kemiskinan di Indonesia. Program kredit mikro yang ditujukan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan baru diinisiasi oleh pemerintah Orde Baru sejak program IDT, program PNPM Mandiri, dan program KUR pada era pemerintahan SBY-JK.



Sumber: BPS (2014); BI (2014).

Gambar 5.3 Tingkat Kemiskinan dan Proporsi Kredit UMKM Menurut Provinsi 2014

katkan kemampuan kelompok masyarakat ini dalam memecahkan masalah kemiskinan yang dihadapinya.

Bagi Indonesia, rendahnya inklusivitas keuangan menjadi salah satu penyebab masalah kemiskinan. Bank Dunia (2011) mengestimasi bahwa indeks inklusivitas keuangan di Indonesia hanya 19,6%, masih jauh di bawah negara-negara ASEAN¹³. Artinya, penduduk Indonesia yang telah dapat mengakses perbankan baru sekitar 20%. Menurut Bank Indonesia (2011), aksesibilitas keuangan ini terkonsentrasi di Jawa dan Bali, hanya sebagian kecil berada di wilayah Indonesia Bagian Timur. Merujuk pada Gambar 5.3, di beberapa provinsi dengan tingkat kemiskinan di atas rata-rata nasional, insiden kemiskinan berkorelasi dengan proporsi kredit UMKM terhadap GDP. Terlihat

¹³ Indeks inklusivitas keuangan Malaysia telah mencapai 66%, Thailand 77,7%, Filipina 26,5%, dan Vietnam 21,4%. (World Bank, 2011).

bahwa makin rendah persentase kredit skala kecil, ada tendensi semakin tingginya tingkat kemiskinan yang terjadi.

Program kredit mikro tidak otomatis meningkatkan akses keuangan formal untuk dapat keluar dari jebakan kemiskinan. Dari sisi penawaran, program kredit memiliki kontradiksi tujuan, yaitu pemberdayaan sosial dan profitabilitas bagi perbankan. Program kredit mikro harus memberikan profitabilitas kepada perbankan sebagai penyalur untuk mendukung keberlanjutan (*sustainability*) program. Dalam hal ini, kredit program harus disalurkan secara hati-hati untuk meminimalisasi risiko kredit macet. Sebaliknya, sebagai upaya memenuhi misi pemberdayaan sosial (*social empowerment*), program kredit mikro menghadapi risiko dan biaya yang besar agar dapat memberikan prioritas pelayanan kepada kelompok masyarakat paling miskin. Artinya, efektivitas program kredit mikro harus dikaitkan dengan kemampuan program ini menjangkau sebanyak mungkin masyarakat paling miskin. Namun, pemenuhan kedua tujuan ini cenderung kontradiktif karena pelayanan kelompok masyarakat termiskin/miskin menghadapi besarnya risiko kredit macet akibat perilaku kurang produktif, penggunaan kredit untuk konsumtif, pola produksi subsisten, dan sebagainya. Konsekuensinya, lembaga keuangan, terutama perbankan, sebagai pelaksana, enggan menyalurkan kredit program kepada kelompok masyarakat termiskin. Hal ini karena besarnya kredit macet akan memperburuk kinerja keuangan program tersebut.

Secara umum, makin besar kredit macet, semakin besar ketidakmampuan program kredit mikro menjaga keberlanjutan operasionalnya. Dari sisi permintaan, kelompok masyarakat miskin/termiskin cenderung enggan berpartisipasi dalam program kredit mikro karena berbagai hambatan sosial-ekonomi, seperti rendah diri, pasif, dan keterasingan sosial (*social alienation*). Dalam konteks ekonomi, masyarakat miskin pada umumnya enggan mengakses program

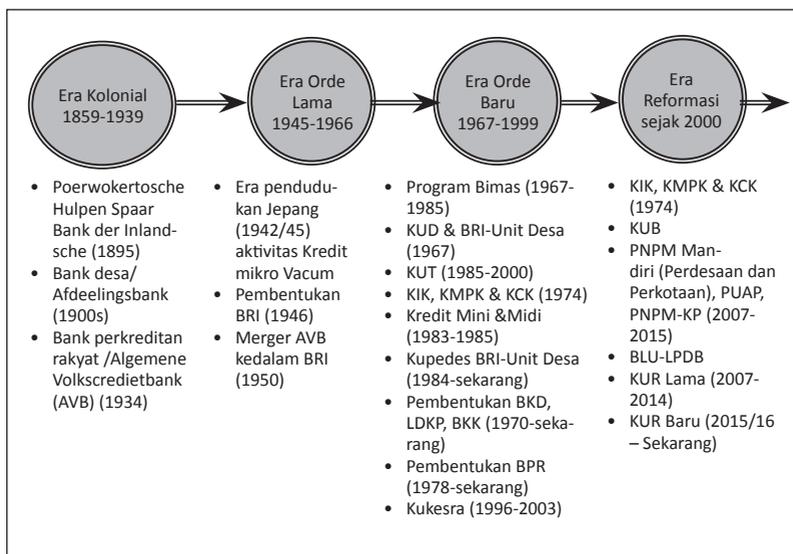
kredit murah yang disediakan akibat pola produksi yang subsisten dan perilaku yang menghindari risiko (*risk averse*). Untuk merespons meningkatnya permintaan pasar, kelompok masyarakat dengan pola subsisten kurang termotivasi mengajukan kredit karena takut menghadapi risiko kredit macet. Rendahnya semangat kewirausahaan juga menjadi penyebab keengganan mereka menggunakan pembiayaan kredit untuk merespons permintaan pasar yang meningkat.

D. PERJALANAN PANJANG PROGRAM KREDIT MIKRO DI INDONESIA: DARI PROGRAM BIMAS HINGGA KREDIT USAHA RAKYAT

Implementasi program KUR merupakan rangkaian perjalanan panjang kebijakan atau program kredit mikro kepada masyarakat miskin dan berpendapatan rendah. Pelaksanaan program kredit mikro di Indonesia berakar pada pentingnya peran subsidi pemerintah dalam pengembangan kredit perdesaan sejak Era Pemerintahan Kolonial Belanda. Dalam hal ini dua struktur kelembagaan yang dikembangkan pada masa itu, yaitu perbankan skala kecil dan koperasi kredit. Dua jenis kelembagaan ini sebagai basis perkembangan keuangan mikro di Indonesia.

Pada 1895, Pemerintah Kolonial Belanda menyediakan bantuan permodalan untuk pendirian *De Poerwokertosche hulp en spaarbank der inlandsche hoofden* atau bank bantuan dan simpanan milik kaum priyayi Purwokerto¹⁴. Pembentukan perbankan pribumi ini sebagai upaya untuk menghilangkan ketergantungan pegawai bumi putra kepada rentenir. Selanjutnya, pada 1900-an, pemerintah Kolonial Belanda menginisiasi pembentukan berbagai bank skala kecil (*Af-*

¹⁴ *De Poerwokertosche hulp en spaarbank der inlandsche hoofden* dan Bank Desa/ Algemene Volkscredietbank (AVB) bertransformasi menjadi BRI pada 1950 sebagai bank persero yang pada awalnya fokus pada pembiayaan usaha kecil.



Sumber: Robinson (2002), Steinwand (2001)

Gambar 5.4 Perjalanan Sejarah Program Kredit Mikro di Indonesia.

deelingbank/ district bank), lumbung desa, dan bank perkreditan rakyat¹⁵ (*Algemene Volkscredietbank/AVB*) di Jawa dan Madura. Desain lembaga keuangan perdesaan oleh pemerintahan Hindia Belanda pada dasarnya berbentuk koperasi, di mana lumbung desa diharapkan menjadi koperasi kredit (*first-tier*). Sementara itu, bank perkreditan rakyat sebagai koperasi kredit sekundernya (*second-tier*) (Robinson, 2002). Seperti dikemukakan oleh Djoyohadikusumo (1989), sebelum lahirnya AVB tahun 1934, lembaga perkreditan rakyat mencakup lumbung desa, bank desa, dan bank kredit rakyat (*volkscredietbank*). Dalam skala yang lebih besar, Central Kas berfungsi sebagai instansi pembina dan sebagai pusat keuangan. AVB adalah transformasi dari bank kredit rakyat yang fokus pada penyediaan kredit skala kecil, mencakup kredit

¹⁵ Bank Desa dan Lumbung Desa pada 1907 diatur sebagai kelembagaan kredit: Badan Kredit Perdesaan.

untuk golongan tani dan pedagang kecil; kredit golongan menengah (*middenstandscrediet*); dan kredit untuk golongan berpenghasilan tetap, seperti *amtenar* dan pensiunan.

Pada awalnya, mayoritas penabung di bank rakyat adalah warga Belanda, tetapi kemudian menurun hingga 23% pada 1926. Pada 1926, penabung pribumi meningkat secara signifikan hingga mencapai 55% total penabung. Pada 1911, sebanyak 68 dari 75 bank rakyat ini disubsidi pemerintah kolonial. Namun sejak tahun 1926, hanya 6 dari 90 unit bank yang disubsidi. Artinya, mayoritas bank rakyat ini telah mampu beroperasi secara mandiri (*self-financing*). Dalam perkembangannya, lumbung desa tidak hanya menyimpan hasil panen padi, tetapi juga mulai menerima tabungan tunai dan menyalurkan kredit kepada masyarakat. Pada 1926, jumlah lumbung desa diperkirakan mencapai 12.542 unit tersebar di Jawa dan Madura, dan telah memberikan kredit kepada sekitar 1,3 juta debitur. Menurut Djoyohadikusumo (1989), sampai tahun 1937, jumlah bank rakyat ini mencapai 95 unit, dengan total penyaluran kredit 24,9 juta gulden dan tingkat bunga antara 15–18% per tahun. Pada 1929, nilai kredit macet hanya 3,0% kemudian meningkat hingga mencapai 55,6% selama masa depresi terberat tahun 1933, selanjutnya menurun lagi hingga 13% pada 1937 (Djoyohadikusumo, 1989). Melihat pergeseran peran sebagai lembaga keuangan ini maka pemerintah Kolonial membentuk bank desa dan menyediakan bantuan permodalan awal (*start-up fund*). Hal ini kemudian menarik lumbung desa dan bank rakyat untuk menempatkan dananya di bank desa (Robinson, 2002). Karena masalah penyimpanan padi, banyak lumbung desa yang kemudian menjual semua stok padi mereka, dan menempatkan dananya pada bank rakyat dan bank desa ini (Robinson, 2002). Penurunan jumlah lumbung desa dan semakin berkembangnya bank desa dan bank rakyat menyebabkan sistem keuangan perdesaan tidak lagi berbasis pada kelembagaan gotong-royong atau koperasi (*self-help institution*),

tetapi sistem perbankan. Seperti ditegaskan oleh Steinwand (2001) dalam Robinson (2002):

“The bank desas were fully initiated by the [colonial] government and funded with external resources. Hence their establishment finally marked the end of ... [the] idea to establish a cooperative based on [cooperative] Raiffeisen’s self-help principles at the village level” ... Plans to transform the bank desa and the district bank into two tier cooperative system surged from time to time among the colonial officials, however they never realized.”

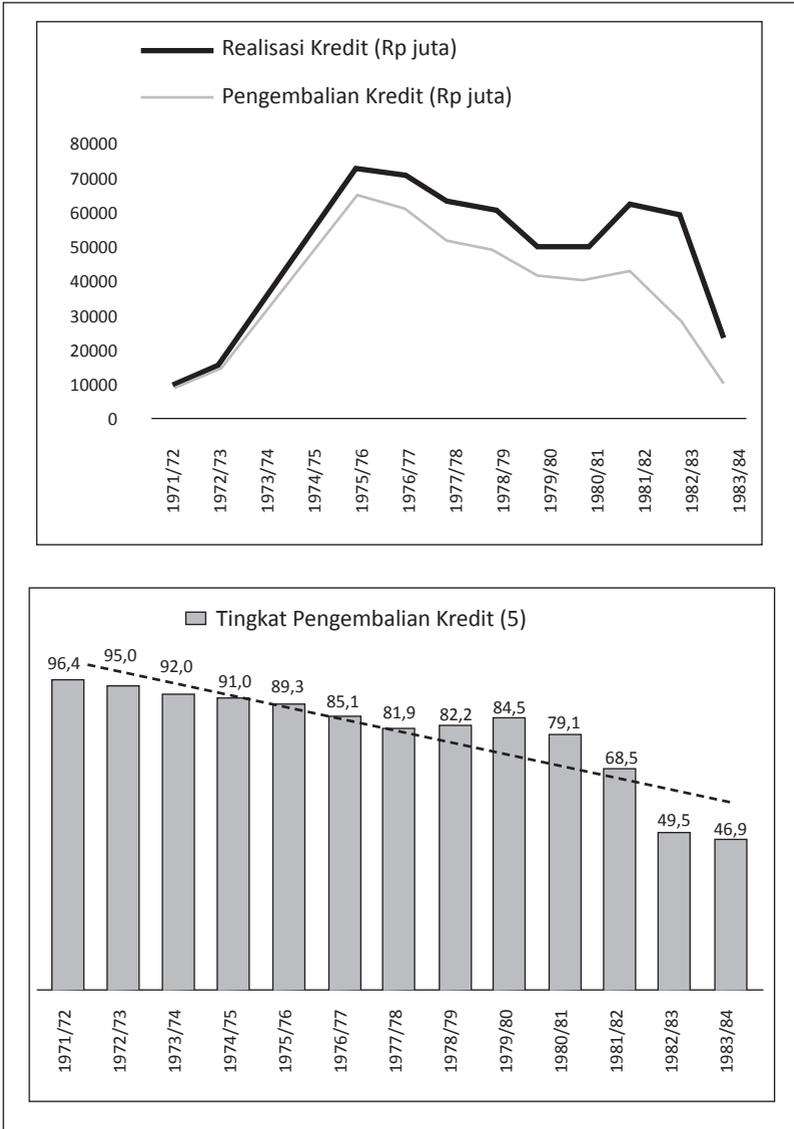
Pada era kolonial, masyarakat perdesaan pada umumnya adalah debitur yang baik. Artinya, memiliki kedisiplinan yang tinggi dalam melakukan pengembalian kredit. Seperti dikemukakan oleh Djoyohadikusumo (1989, 69), “Orang desa pada dasarnya adalah peminjam yang baik dan dapat dipercaya; dalam hampir semua tulisan mengenai hal ini, anggapan itu dibenarkan. Hanya sebagai kekecualian saja kita menjumpai kasus-kasus, di mana seorang petani memungkiri utangnya.”

Pada era pendudukan Jepang dan pemerintahan Orde Lama, program kredit mikro dapat dikatakan vakum karena intensitas konflik militer dan politik yang besar. Program kredit mikro menggeliat kembali di era pemerintahan Orde Baru. Hal ini diawali dengan program kredit mikro sebagai bagian penting dalam Program Bimbingan Masa (Bimas) untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian. Program Bimas meletakkan fondasi awal bagi pembangunan keuangan mikro di Indonesia. Program ini diawali proyek penelitian IPB yang melakukan bimbingan dan penyuluhan intensif kepada petani dalam penggunaan pupuk dan bibit padi unggul di Karawang tahun 1963–1965. Keberhasilan penelitian aksi ini kemudian dilembagakan menjadi program Bimas oleh Keputusan Menteri Pertanian tahun 1967.

Kemudian pada 1969, program Bimas disempurnakan menjadi gerakan nasional melalui Keputusan Presiden No. 95 tahun 1969 (Yoshinori, 1977). Dalam Keppres No. 95 ini, program Bimas mencakup penyediaan skema kredit murah, pupuk kimia, bibit padi unggul, dan pestisida bersubsidi. Oleh karena itu, program Bimas sebenarnya bukan sebagai program kredit mikro secara khusus, melainkan program nasional untuk mencapai swasembada beras melalui penyaluran kredit mikro bersubsidi kepada petani. Meskipun program ini mampu mewujudkan swasembada beras tahun 1984¹⁶, penyaluran kredit Bimas menghadapi masalah tingkat pengembalian kredit. Gambar 5.5 menunjukkan tren penurunan tingkat pengembalian kredit Bimas hingga mencapai 46,9 50% pada 1983/84.

Dalam penyaluran kredit Bimas, pemerintah membentuk dua jenis lembaga penyalur, yaitu (1) lembaga berbasis koperasi, yaitu badan usaha unit desa (BUUD) dan koperasi unit desa (KUD); (2) lembaga berbasis perbankan, yaitu BRI-unit desa. Selama tahun 1980–1984, jumlah KUD yang dibentuk pemerintah meningkat dari 3,739 unit menjadi 6,542 unit, dan BUUD meningkat dari 3,307 unit menjadi 4,321. Jumlah BRI-unit desa ditingkatkan dari 3,307 unit tahun 1980 menjadi 3,626 unit pada 1984. Kredit Bimas disalurkan oleh BRI-unit desa melalui KUD dan BUUD kepada petani. KUD/BUUD juga berperan dalam proses penyaluran pupuk, bibit padi, dan pestisida kepada petani. Artinya, BRI-unit desa dan BUUD/KUD hanya berperan sebagai agen penyalur (*channelling agent*) kredit Bimas kepada petani. Dalam kerangka ini, mekanisme penyaluran kredit Bimas ditentukan sepenuhnya oleh pemerintah, termasuk tingkat bunga kredit. Selama 1970–1980, tingkat bunga kredit Bimas dipatok sebesar 12% per tahun, dengan inflasi yang terjadi saat itu, tingkat

¹⁶ Produksi beras nasional dari program Bimas meningkat dari 17,8 juta ton tahun 1970 menjadi 33,3 juta ton tahun 1983 atau mengalami peningkatan 87% (Robinson, 2002).



Sumber: Nota Keuangan Negara (1985/86)

Gambar 5.5 Realisasi Penyaluran dan Pengembalian Kredit Bimas (Rp juta) dan Tingkat Pengembalian (%), 1971/72–1985/86

bunga riil-nya negatif (Robinson, 2002). Konsekuensinya, sebagian besar BRI-unit desa mengalami kerugian dalam proses penyaluran program kredit Bimas. Pada saat program Bimas dihentikan tahun 1984, sebanyak 86,4% dari total BRI-unit desa yang ada mengalami kerugian operasional, dan hanya 13,6% yang mampu mencapai profitabilitas (Robinson, 2002).

Tingginya kemacetan dalam program kredit Bimas juga terkait dengan rendahnya kemampuan BUUD/KUD dalam bisnis keuangan. Sebagian besar staf BUUD dan KUD tidak memiliki kemampuan bisnis dan sistem akuntansi perbankan sehingga menghadapi banyak kesulitan dalam proses penilaian kelayakan calon debitur. Banyak pengurus KUD yang menghadapi masalah kredibilitas karena berbagai masalah korupsi dan manipulatif dalam kepengurusan. Mereka juga tidak merasa bertanggung jawab dalam proses pengembalian kredit sehingga cenderung menyalurkan kredit Bimas secara tidak hati-hati (Robinson, 2002). Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun proses penyaluran melalui perbankan, seperti BRI-unit desa, penyaluran kredit program berbasis subsidi yang tidak dikelola secara baik dan hati-hati cenderung mengalami problem tingginya kredit macet.

Pada 1985, program Bimas dihentikan oleh pemerintahan Orde Baru. Sebagai gantinya, pemerintah meluncurkan program kredit usaha tani (KUT). Pada 1984, skema kredit mini dan kredit midi dikeluarkan, dananya bersumber dari kelebihan likuiditas Bank Indonesia. Pada tahun yang sama, pemerintah melalui Keppres No. 29 tahun 1984 mengeluarkan program kredit mikro nonpertanian yang dananya bersumber dari APBN, yaitu skema kredit industri kecil (KIK) dan skema kredit modal kerja permanen (KMKP). Skema kredit candak kulak (KCK) juga dikeluarkan sejak 1979 untuk membantu tambahan modal bagi pedagang kecil melalui KUD. Hal ini memberikan indikasi bahwa pemerintah melakukan kebijakan represif terhadap pasar kredit mikro, baik melalui pengendalian tingkat bunga, sasaran

penerima (*targeted recipient*), maupun institusi penyalur skema kredit program tersebut. Sebagian besar program ini berbasis subsidi bunga yang disalurkan melalui BUUD/KUD dan BRI-unit desa. Tabel 5.1 menunjukkan ekspansi penyaluran KUT selama tahun 1985–1999. Terlihat bahwa tingkat kemacetan KUT hingga mencapai 68,6% pada 1999.

Kebijakan sektor keuangan yang represif ini menyebabkan BRI-unit desa harus beroperasi secara merugi karena harus mengelola tidak kurang dari 119 jenis kredit program dengan biaya operasional yang besar dan tidak menguntungkan (Martowijoyo, 2007). Di satu sisi, BRI-unit desa tidak memiliki kapasitas untuk memobilisasi tabungan sehingga semua pembiayaan kredit program tersebut bersumber dari pemerintah, baik melalui APBN maupun kelebihan likuiditas Bank Indonesia. Di sisi lain, BRI-unit desa harus beroperasi secara merugi

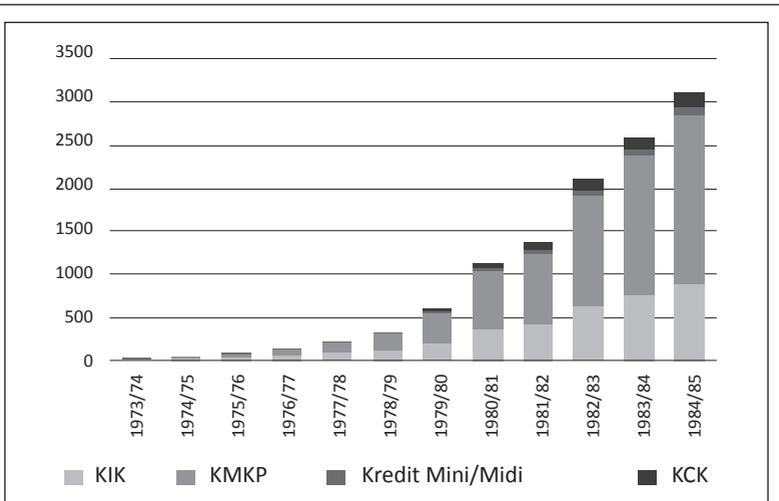
Tabel 5.1 Realisasi dan Tingkat Kemacetan Penyaluran KUT

Tahun	Realisasi (Rp miliar)	Tunggakan (Rp juta)	Kemacetan (%)
1985	0,5	0,01	2,0
1986	1,9	0,56	2,9
1987	11,2	0,85	7,6
1988	37,4	5,5	14,8
1989	111,3	17,1	15,4
1995	198,8	36,7	18,5
1996	211,9	54,3	25,6
1997	367,2	71,7	19,5
1998	8.405,3	5.970,9	71,0
1999	1.248,4	1.087,3	80,6
Total	10.531,7	7.220,9	68,6

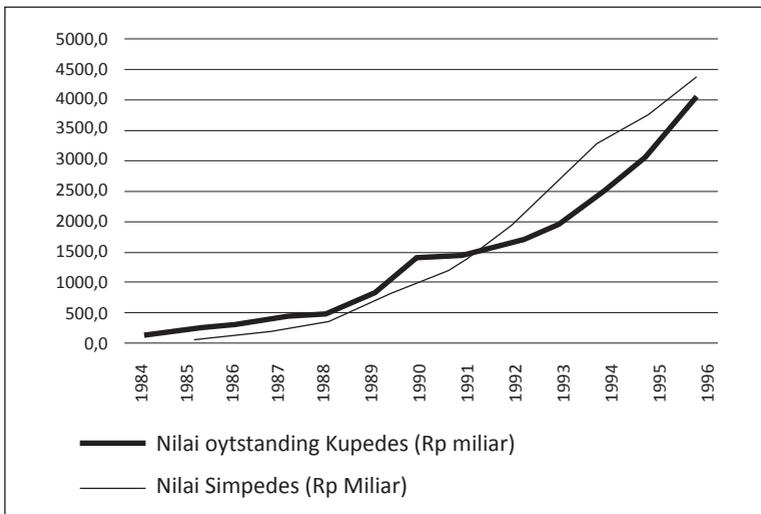
Sumber: Nota Keuangan Negara (1985/1986)

karena rendahnya penerimaan bunga (*interest income*) akibat tingginya tingkat kemacetan kredit. Implikasinya sama dengan program kredit Bimas, program kredit mini, kredit midi, KIK, KMKM, dan KCK, yakni menghadapi permasalahan tingginya kredit macet. Skema KIK dan KMPK kemudian dihentikan pada 1990 karena tingginya kredit macet, sementara program kredit mini, kredit midi, dan KCK dihentikan, lalu digantikan skema kredit umum pedesaan (Kupede) oleh BRI-unit desa sejak tahun 1985. Didukung berbagai serial deregulasi perbankan sejak tahun 1983 dan modernisasi pengelolaan BRI-unit desa, pengelolaan skema Kupedes secara komersial menghasilkan ekspansi kredit mikro yang menguntungkan. Profitabilitas Kupedes yang didukung keberhasilan mobilisasi skema tabungan pedesaan (Simpedes), menjadikan jaringan BRI-unit desa sebagai kunci sukses bank BRI menuju perbankan berkelas dunia yang fokus pada bisnis mikro dan kecil (Robinson, 2002).

Memasuki era Reformasi, program KUT dihentikan pada 2000 karena Undang-undang No. 23 tahun 1999 melarang penggunaan kelebihan likuiditas oleh Bank Indonesia untuk penyaluran kredit. Sebagai penggantinya, pemerintah melalui APBN mengeluarkan program kredit ketahanan pangan (KKP) dan kredit usaha rakyat (KUR) sejak tahun 2007. Berbagai program antikemiskinan juga sering kali memiliki komponen penyaluran kredit murah kepada masyarakat miskin, seperti skema simpan-pinjam perempuan (SPP) dalam program PNPM mandiri perdesaan; skema kredit murah untuk nelayan dan petani garam dalam program PNPM mandiri-KP (Kelautan-Perikanan); program kelompok usaha bersama oleh Kemko Kesejahteraan Rakyat (Kesra); program pengembangan usaha agribisnis pertanian (PUAP) oleh Kementerian Pertanian yang menyalurkan skema kredit murah untuk kelompok tani (Poktan) dan gabungan kelompok tani (Gapoktan). Sementara itu, kredit bersubsidi untuk pengembangan koperasi dan UMK juga disalurkan melalui melalui



a



b

Sumber: Nota Keuangan Negara (1985/1986) dan Robinson (2002).

Gambar 5.6 a) Nilai Kredit KIK, KMKP, Kredit Mini & Midi, 1974–1985 (Rp miliar),
b) Nilai Kupedes dan Simpedes, 1984–1996 (Rp miliar)

BLU-LPDB (Badan Layanan Umum-Lembaga Pelayanan Dana Ber-gulir) oleh Kementerian Koperasi dan UMKM. Pemerintah daerah (Pemda) juga melakukan program kredit murah, seperti Kredit Cinta Rakyat oleh Pemprov Jawa Barat, Program Dagulir oleh Pemprov Jawa Timur, dan sebagainya. Tidak jauh berbeda dengan penyaluran kredit program pada Era Orde Baru 1967–1999, program kredit tersebut cenderung represif terhadap pasar kredit. Artinya, penetapan suku bunga kredit program tersebut jauh di bawah bunga pasar melalui subsidi bunga kepada target penerima tertentu. Konsekuensinya, mayoritas program kredit menghadapi masalah tingginya kredit macet.

Perbedaan mendasar terjadi pada Program KUR yang diinisi-asi sejak tahun 2007. Program KUR lebih ini pro-pasar. Artinya, penyalurannya lebih berbasis komersial dan tidak bertumpu pada subsidi bunga. Program KUR lebih banyak berperan sebagai faktor pengungkit (stimulus) bagi perbankan untuk melakukan ekspansi penyaluran kredit skala kecil kepada UMK. Artinya, anggaran subsidi pemerintah dari APBN dialokasikan hanya sebagai skema penjaminan sebagian¹⁷(*partial credit guarantee scheme*) melalui PT Jamkrindo dan Perum Askrindo. Penyaluran kredit melalui program KUR sepenuhnya bersumber dari dana pihak ketiga (DPK) perbankan. Karena sumber dana KUR dari DPK dan adanya risiko kredit yang ditanggung oleh bank pelaksana, mekanisme penyaluran KUR ditentukan oleh bank pelaksana itu sendiri dengan tingkat bunga yang tidak jauh berbeda dari bunga pasar. Pemerintah hanya menentukan persyaratan umum, misalnya nilai kredit per nasabah untuk KUR mikro adalah UMKM yang layak dan belum *bankable*. Dengan mekanisme penyaluran

¹⁷ Berdasarkan MoU I program KUR antara pemerintah, bank pelaksana, dan lembaga penjaminan, disepakati bahwa penyaluran kredit melalui program KUR ini sebesar 70–80% risiko kredit macet ditanggung oleh lembaga penjaminan, dan 20–30% risiko lainnya ditanggung bank pelaksana. Anggaran APBN dialokasikan untuk penempatan modal negara kepada PT Jamkrindo, PT Askrindo, dan pembayaran premi asuransi (imbal jasa penjaminan/IJP).

berbasis komersial ini, penyaluran KUR meningkat secara signifikan sejak diinisiasi tahun 2007, dengan rata-rata kredit macet kurang dari 5% (Kemenko Perekonomian, 2015).

Pertanyaan kritis terhadap program KUR adalah mampukah program ini berkontribusi signifikan pada pengentasan kemiskinan? Banyak kritik mengemukakan bahwa desain program KUR bersifat pasif dan *open menu* sehingga secara konseptual sulit mengarah pada sasaran rumah tangga miskin (RTM). Konsekuensinya, bank pelaksana enggan menyalurkan KUR kepada RTM karena dipandang sangat berisiko. Di samping itu, hanya sebagian kecil kelompok sangat miskin akan menerima KUR (Nazara, 2014). Penelitian P2E-LIPI (2011; 2012) menunjukkan bahwa hanya 15% penerima KUR yang merupakan RTM dengan tingkat pendapatan di bawah garis kemiskinan. Kritik ini sangat beralasan karena program KUR ini bertujuan meningkatkan kesempatan kerja melalui pengembangan UMKM dalam rangka pengentasan kemiskinan. Implikasinya, keberhasilan program KUR tidak hanya ditunjukkan oleh besarnya penyaluran KUR dengan NPL yang rendah, tetapi juga seberapa besar kontribusi program ini untuk pengentasan kemiskinan.

E. KINERJA PROGRAM KUR YANG BERBASIS KOMERSIAL (2007–2014)

Permasalahan utama program kredit mikro adalah sumber pembiayaan kredit seluruhnya berasal dari anggaran pemerintah (*public fund*), tingginya kredit macet, dan masalah ketepatan sasaran. Meskipun penyaluran kredit dilakukan melalui perbankan, banyak program kredit mikro menghadapi masalah tingginya kredit macet. Hal ini karena dua faktor utama. *Pertama*, sebagai agen penyalur (*channelling agents*), bank penyalur cenderung tidak hati-hati dalam penyaluran kredit karena risiko kredit macet ditanggung pemerintah. *Kedua*, ketepatan sasaran program juga menjadi masalah karena bank tidak

bertanggung jawab apakah kredit yang diberikan telah sesuai dengan sasaran yang ditetapkan atau tidak. Di samping itu, profesionalisme SDM perbankan bukan untuk menilai ketepatan sasaran program, melainkan bagaimana menilai risiko kredit yang akan disalurkan. *Ketiga*, tingkat bunga kredit yang ditetapkan jauh di bawah tingkat bunga pasar menyebabkan munculnya *moral hazard* bagi pegawai bank ataupun penerima kredit. Karena risiko kredit macet ditanggung oleh pemerintah dan pembayaran *fee* diberikan menurut persentase besarnya penyaluran kredit, bank cenderung menyalurkan kredit secara kurang hati-hati. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa penyaluran program kredit Bimas dan KUT menghadapi masalah kredit macet yang tinggi (Nugroho, 2011; Martowijoyo, 2007; Robinson, 2002). Rendahnya tingkat bunga kredit yang ditetapkan tidak berkorelasi dengan semakin tingginya tingkat pengembalian kredit.

Sebaliknya, penyaluran kredit program KUR berbasis komersial yang lebih pro-pasar memiliki tendensi rendahnya tingkat kemacetan. Sejak 2007–2014, program KUR telah menyalurkan kredit skala kecil kepada sekitar 11,4 juta UMK atau 19,6% total UMK yang ada. *Out-standing* penyaluran KUR pada 2014 sebesar Rp178,8 triliun dengan NPL di bawah 5%. Namun, beberapa bank menunjukkan NPL yang cukup tinggi, yaitu BTN sebesar 9,5%; BSM sebesar 8,4%; dan BPD secara rata-rata sebesar 8,9%. NPL mendekati angka 10% ini dianggap cukup mengkhawatirkan karena pada batas NPL 5%, tingkat pengembalian dianggap masih cukup baik dalam bisnis keuangan mikro (Komite KUR, 2011). Oleh karena itu, sejak tahun 2015, penyaluran KUR melalui bank daerah dihentikan sementara. Dari data BRI tahun 2014, mobilitas UMK penerima KUR menjadi penerima kredit komersial mencapai 3 juta debitur atau 26% dari total UMKM penerima. Dengan jumlah penempatan modal negara (PMN) kepada PT Jamkrindo dan Askrindo sebesar Rp11,7 triliun ditambah imbal

jasa penjaminan (IJP) sebesar Rp5 triliun, total investasi pemerintah untuk mendukung program KUR mencapai Rp16,7 triliun. Dengan akumulasi penyaluran KUR sebesar 178,8 triliun, setiap satu rupiah yang dikeluarkan pemerintah untuk mendukung program KUR mampu mendorong mobilitas kredit sekitar Rp10 kepada UMKM. Artinya, Program KUR memiliki daya ungkit yang signifikan terhadap penyaluran kredit perbankan kepada UMKM.

Namun, distribusi KUR masih bias, baik secara geografis maupun sektoral. Penyaluran KUR masih sangat terkonsentrasi di Jawa, yaitu 54% dari total penyaluran KUR, sedangkan 10 provinsi di Sumatra memperoleh alokasi KUR sebesar 22,2% dan 29,6% di wilayah Indonesia Bagian Timur. Sementara itu, proporsi KUR yang tersalur

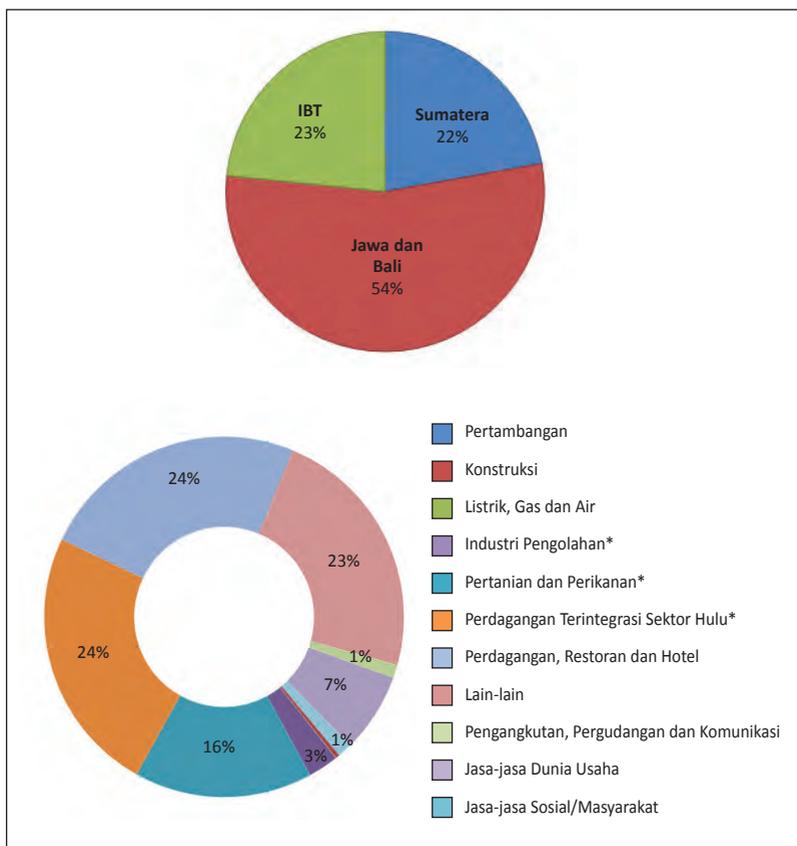
Tabel 5.2 Kinerja Program KUR 2007–2014

Indikator	Kinerja per Desember 2014
- Jumlah Debitur KUR (akumulasi)	12.475.927 debitur (11,4 juta debitur KUR Mikro)
- Total Plafon KUR (akumulasi)	Rp 178,85 triliun
- Baki Debet KUR	Rp 49,54 triliun
- Penyaluran KUR Mikro	Rp 96,26 triliun (53.8% dari total penyaluran)
- Penyaluran KUR Ritel	Rp 82,58 triliun (46.17% dari total penyaluran)
- NPL rata-rata	3.3 % (NPL KUR Mikro = 1,6%)
- Migrasi KUR ke Kredit Komersial (data BRI posisi Oktober 2014)	3.011.727 debitur, Plafon = Rp 31,27 triliun
- Serapan Tenaga Kerja UMKM	20.344.639
- NPG Askrindo	3.8 %
- NPG Jamkrindo	4.15 %
- PMN Askrindo	Rp 5,211 triliun
- PMN Jamkrindo	Rp 6,539 triliun
- Total Pembayaran IJP (akumulasi)	Rp 5,02 triliun
- Pembayaran Klaim (akumulasi)	Askrindo = Rp 2,25 triliun Jamkrindo = Rp 2,78 triliun

Sumber: Kemenko Perekonomian (2014)

ke sektor perdagangan mencapai angka 57,6% (pertanian 20,38%; industri pengolahan 2,9%; dan jasa 10%). Terkonsentrasinya KUR ke sektor perdagangan karena perbankan menilai bahwa sektor ini relatif kurang berisiko dibandingkan sektor-sektor lainnya (Kemenko Perekonomian, 2014).

Program KUR disinyalir menghadapi masalah ketidaktepatan sasaran pada masyarakat miskin. Ketidaktepatan sasaran program KUR diakibatkan oleh desain program yang tidak secara spesifik ditujukan untuk RTM. Akibatnya, bank pelaksana enggan menyalurkan KUR kepada RTM karena mereka dianggap memiliki tingkat risiko kemacetan yang tinggi. Dari sisi penerima, penggunaan yang tidak produktif oleh RTM terjadi karena mereka cenderung menggunakan kredit untuk tujuan konsumsi dibanding dengan untuk tujuan investasi dan pengembangan usaha. Artinya, program KUR bukanlah *panacea* dalam pengentasan kemiskinan. Program KUR hanya bagian kecil dari upaya pemberian kemudahan bagi UKM untuk mengakses sumber daya finansial (*financial capital*). Aksesibilitas finansial tidak akan berdampak signifikan pada pengentasan kemiskinan bila faktor-faktor terkait lainnya (sosial, budaya, dan lingkungan hidup) tetap menjadi kendala bagi masyarakat untuk meningkatkan produktivitas usahanya. Secara khusus, program KUR memiliki berbagai kontradiksi akibat adanya *trade-off* antara tujuan profitabilitas dengan upaya pengentasan kemiskinan. Pada saat sumber pembiayaan program KUR berasal dari dana perbankan, bank pelaksana cenderung menyalurkannya kepada kelompok nonmiskin karena mereka menganggap bahwa penyaluran KUR kepada rumah tangga miskin sangat berisiko. Konsekuensinya, bank cenderung tidak melayani kelompok miskin karena tingginya probabilitas kredit macet yang akan dihadapi. Akibatnya, program KUR cenderung pasif dalam melayani kelompok miskin (Nazara, 2014).



Sumber: Kemenko Perekonomian (2014)

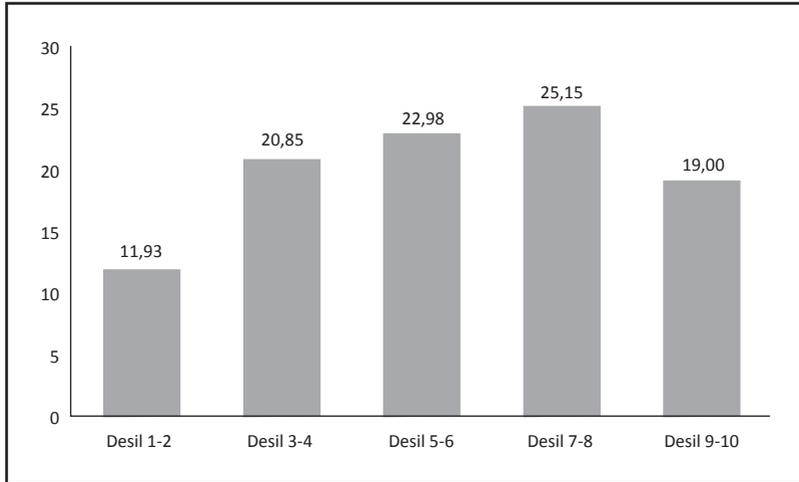
Gambar 5.7 Distribusi KUR Menurut Wilayah dan Sektor Ekonomi 2014 (%)

Ketepatan sasaran dan dampak program KUR kepada RTM masih diragukan karena beberapa aspek. *Pertama*, desain kelembagaan yang bias kepada bank pelaksana dan lembaga penjamin menyebabkan program KUR lebih mengutamakan prinsip komersial. Konsekuensinya, pemenuhan prinsip kesejahteraan (*welfare*) dari pelaksanaan program KUR relatif terabaikan. Berbeda dengan dunia usaha, program KUR sebagai kebijakan publik semestinya mengutamakan

prinsip kesejahteraan. Artinya, program tersebut harus memberikan dampak positif terhadap peningkatan kegiatan sosial ekonomi masyarakat miskin. Dalam KUR, hal ini sangat sulit dilakukan karena penetapan sasaran program tidak spesifik pada penyaluran kepada RTM atau UMK milik RTM. Tampaknya, *outreach* program KUR hanya didasarkan pada jumlah alokasi KUR pada UMKM. Pada saat prinsip komersial menjadi pertimbangan utama, sulit diharapkan bahwa KUR akan dapat menyasar RTM atau UMK milik RTM yang biasanya tidak memiliki agunan dan tingkat risiko yang tinggi. Hasil studi menunjukkan bahwa sebagian besar rumah tangga penerima KUR bukanlah kelompok miskin dilihat dari pendapatan.

Kedua, desain kelembagaan program yang kurang mendukung adanya keterkaitan KUR dengan kelembagaan yang dibangun oleh program kemiskinan lainnya. Dari hasil studi di semua lokasi penelitian, program KUR tidak terkait secara baik dengan program Pemda, PNPM Mandiri, Program Keluarga Harapan (PKH), PUAP, dan program lainnya. Artinya, kelembagaan yang dibentuk oleh berbagai program penanggulangan kemiskinan tidak terkait dengan program KUR. Dari sisi bank pelaksana, petugas bank penyalur KUR tidak cukup pengetahuan tentang berbagai program kemiskinan di daerah. Dari sisi kelembagaan, berbagai program antikemiskinan enggan membangun sinergi dengan program KUR. *Ketiga*, implikasi kedua faktor tersebut menyebabkan program KUR berpotensi tidak menyentuh sasaran kelompok masyarakat miskin. Alokasi KUR hanya akan menyasar pada UMK produktif yang dimiliki oleh kelompok masyarakat bukan miskin. Konsekuensinya, besarnya alokasi KUR tidak memiliki korelasi yang kuat terhadap pengentasan kemiskinan.

Namun, program KUR memiliki potensi besar untuk pemberdayaan usaha mikro kecil melalui peningkatan akses kredit perbankan. Program KUR yang berbasis pada penjaminan mendorong perbankan melakukan ekspansi kredit yang responsif terhadap kebutuhan UMK.



Sumber: Diadaptasi dari Adam (2010)

Gambar 5.8 Persentase Rumah tangga Penerima KUR Menurut Desil Pengeluaran

Bila program KUR dapat bersinergi dengan program-program pemberdayaan UMK lainnya, proses pendampingan dan pembinaan usaha yang dilakukan akan lebih efektif. Hal ini karena peningkatan modal UMK dari program KUR secara langsung meningkatkan likuiditas usaha untuk pembelian peralatan produksi, perbaikan, dan perluasan produksi UMK. Aksesibilitas pembiayaan melalui KUR berpotensi memperluas pasar dan pelanggan untuk peningkatan keuntungan. Selanjutnya, pada saat UMK penerima KUR mampu melakukan pengembalian yang lebih baik maka mereka akan berpeluang untuk mengakses kredit komersial perbankan yang lebih besar.

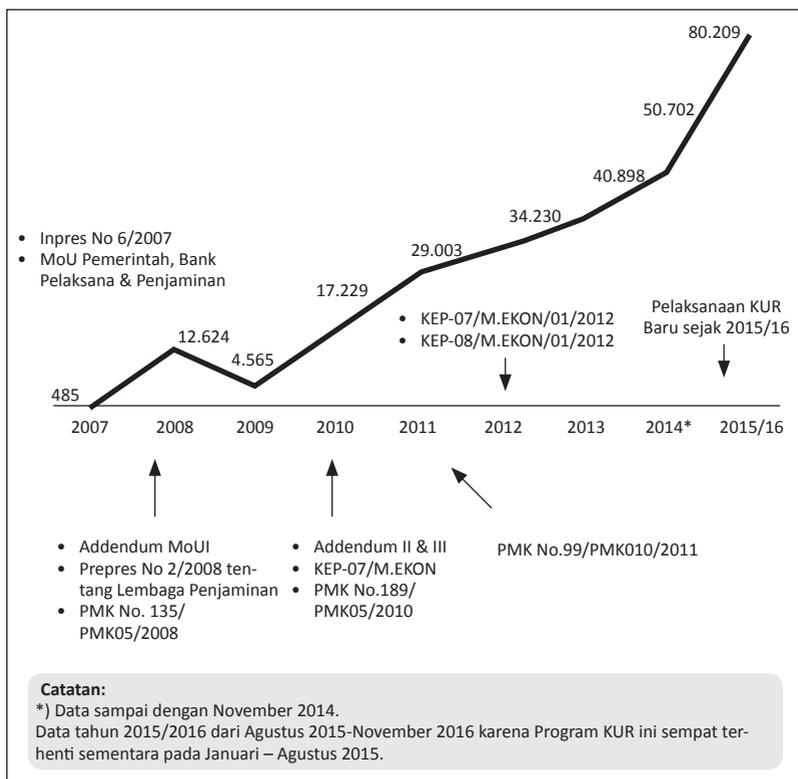
F. REVITALISASI PROGRAM KUR 2015/16: KEMAJUAN ATAU KEMUNDURAN?

Gambar 5.9 menunjukkan perubahan kebijakan program dan kinerja penyaluran Program KUR selama periode 2007 hingga 2015/2016. Program KUR diawali Instruksi Presiden No. 6 tahun 2007 tentang

kebijakan percepatan pembangunan sektor riil dan pemberdayaan UKM, kemudian disusul kesepakatan bersama antara pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 6 bank umum sebagai bank pelaksana¹⁸, dan 2 perusahaan penjaminan milik negara (PT Jamkrindo dan PT Askrindo) untuk melaksanakan program KUR. Kesepakatan ini pada intinya menyatakan penyaluran kredit skala kecil oleh bank pelaksana yang bersumber dari dana masyarakat melalui program KUR dijamin sebagian risikonya (70–80%) oleh PT Askrindo dan Jamkrindo. Sementara itu, pemerintah menggunakan dana APBN akan membayarkan imbal jasa penjaminan (IJP), sebesar 1,5% dari nilai kredit kepada kedua lembaga penjaminan kredit tersebut (PMK No.135/PMK.05/2008). Dalam kesepakatan ini, ada dua jenis skema dalam program KUR, yaitu KUR mikro dengan nilai Rp1–Rp 5 juta dengan tingkat bunga 16% per tahun, dan skema KUR ritel dengan Rp5–500 juta dengan tingkat bunga 16–24% per tahun. Untuk mengoordinasikan pelaksanaan program KUR, pemerintah membentuk Komite Kebijakan KUR melalui keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (KEP-05/M.EKON/01/2008). Kebijakan ini menghasilkan akselerasi penyaluran KUR yang tidak cukup menggembirakan. Selama tahun 2007–2008, realisasi penyaluran KUR hanya Rp12,6 triliun, kemudian menurun menjadi hanya sebesar Rp4 triliun pada 2009.

Untuk mengakselerasi penyaluran KUR, Addendum II dan III dari MoU terkait program KUR dilakukan pada 2010. Perubahan kebijakan KUR yang terjadi adalah peningkatan IJP dari 1,5% menjadi 3,25% dari nilai KUR, dan suku bunga diturunkan untuk skema KUR mikro dan KUR ritel masing-masing sebesar 22% dan 14%. Dalam addendum tersebut, selain 6 bank nasional, 13 BPD dilibatkan dalam proses penyaluran KUR. Sejak saat itu, realisasi penyaluran KUR menunjukkan

¹⁸ Bank BRI, BNI, Mandiri, Bank Syariah Mandiri, Bukopin, dan BTN.



Sumber: Adam (2016); Kemenko Perekonomian (2014)

Gambar 5.9 Perkembangan Realisasi dan Peraturan KUR, 2007–2015/16 (Rp miliar)

peningkatan yang sangat signifikan, dari Rp17,2 triliun tahun 2010 menjadi Rp34,2 triliun tahun 2012. Realisasi penyaluran KUR terus meningkat hingga mencapai Rp50,7 triliun pada 2014. Secara umum, kredit macet dapat ditekan hingga hanya 3,3% per tahun, meskipun di beberapa bank pelaksana NPL KUR lebih besar dari 5%¹⁹. Sebagai bank yang selama ini fokus pada UMKM, BRI adalah bank pelaksana

¹⁹ NPL KUR di Bukopin 5,5%, BTN 12%, BSM 17,2%, dan NPL-KUR BPD rata-rata sebesar 9,5%. Nugroho (2014) menyebutkan bahwa tingginya NPL KUR di BPD karena secara umum perbankan milik Pemda ini tidak cukup memiliki kemampuan dan pengalaman yang memadai dalam menyalurkan kredit kepada

terbesar dalam penyaluran KUR (66% dari total KUR) dengan NPL 1,8% untuk KUR mikro, dan 2,2% KUR ritel.

Memasuki masa pemerintahan Jokowi-JK, penyaluran KUR dihentikan sementara untuk kepentingan evaluasi pada 2015. Dari hasil evaluasi tersebut, perubahan fundamental terjadi pada 3 aspek dalam pelaksanaan program KUR. *Pertama*, bank pelaksana mencakup bank umum nasional, beberapa BPD, dan lembaga keuangan nonbank (BCA Finance, Adira Finance, Federal International Finance, dan Mega Central Finance). Penambahan lembaga penyalur KUR nonbank adalah untuk meningkatkan jangkauan pelayanan KUR kepada UMKM. *Kedua*, sejak tahun 2015/16, penggunaan APBN tidak hanya untuk pembiayaan skema penjaminan saja, tetapi juga subsidi bunga. Pada 2015, subsidi bunga sebesar 7% diberikan untuk KUR Mikro, 3% untuk KUR ritel, dan KUR TKI akan menerima subsidi bunga sebesar 12%. Pada 2016 dan selanjutnya, subsidi bunga akan ditingkatkan hingga tingkat bunga kredit KUR efektif adalah maksimum 9%, baik untuk KUR mikro maupun KUR ritel, kemudian menjadi 6% mulai tahun 2017. *Ketiga*, sejak tahun 2015 sistem informasi debitur KUR (sistem informasi kredit program/SIKP) dapat diakses bukan hanya oleh bank pelaksana, melainkan juga pemerintah dan lembaga penjaminan. Sistem informasi ini untuk meningkatkan akuntabilitas penyaluran KUR oleh bank pelaksana. Hal ini karena kesalahan pencatatan dalam SIKP berpotensi untuk tidak dibayarnya subsidi bunga.

Kebijakan pergeseran pemberian subsidi ini menyebabkan program KUR kembali menjadi program kredit murah yang berbasis subsidi bunga, seperti program kredit Bimas dan KUT. Perbedaan yang esensial terletak pada sumber keuangan penyaluran KUR yang sepenuhnya berasal dari DPK perbankan dan ketentuan agunan. Belajar dari pengalaman program kredit Bimas dan KUT, pola pe-

UMKM. Mayoritas kredit BPD disalurkan sebagai kredit konsumtif kepada PNS dan staf BUMD daerah.

nyaluran program kredit murah berbasis subsidi bunga cenderung menghadapi tingginya risiko kredit macet. Oleh karena itu, ekspansi KUR akan menghadapi dua tantangan utama. *Pertama*, program KUR yang berbasis kredit murah ke depannya akan sangat berisiko terhadap problem *moral hazard*, bukan hanya pada sisi bank penyalur, melainkan juga debitur. Dalam kerangka ini, tingginya kredit macet menyebabkan pemerintah akan menghadapi besarnya beban subsidi bunga dan pembayaran IJP. Jika bank penyalur berasumsi bahwa masalah *moral hazard* ini hanya terjadi pada debitur, bank tersebut akan menetapkan proses seleksi dan ketentuan agunan kredit yang sangat ketat dalam penyaluran KUR. Implikasinya, bank pelaksana cenderung menyalurkan KUR kepada usaha skala menengah karena mampu menyediakan agunan yang memadai. Sebaliknya, bank penyalur kurang tertarik menyalurkan KUR mikro kepada UMK karena mereka tidak mampu menyediakan agunan yang memadai. Indikasi awal terlihat dari akselerasi penyaluran KUR ritel yang meningkat jauh di atas KUR mikro. Adam (2016) menunjukkan bahwa selama tahun 2015–2016, realisasi penyaluran KUR ritel di atas target dan meningkat dari Rp20 triliun menjadi Rp66 triliun.

Kedua, penetapan bunga KUR yang jauh di bawah tingkat bunga pasar berpotensi memunculkan pola persaingan yang tidak sehat dalam pasar kredit mikro. Dengan suku bunga yang murah, bank nasional pelaksana KUR dapat melakukan penetrasi pasar kredit mikro secara signifikan yang sulit diantisipasi oleh pelaku keuangan mikro lainnya, terutama BPR dan BPRS. Selama tahun 2007–2014, tingkat bunga KUR yang relatif tidak jauh berbeda dengan bunga kredit komersial, ekspansi penyaluran KUR belum memiliki dampak signifikan terhadap BPR/BPRS. Namun, suku bunga KUR yang hanya separuh dari bunga komersial di pasar keuangan mikro berpotensi menggerus pangsa pasar BPR/BPRS atau bank komersial lainnya yang bukan menjadi pelaksana program KUR. Artinya, *crowding-out*

effect yang dihasilkan dari kebijakan subsidi KUR ini memiliki biaya sosial berupa menciutnya pangsa pasar yang selama ini dinikmati perbankan skala kecil, terutama BPR dan BPRS (lihat Adam, 2016). Dalam kerangka ekonomi politik, kebijakan subsidi bunga dalam program KUR 2015/16 memperkuat dominasi perbankan skala besar dan memunculkan pola persaingan yang tidak sehat di pasar kredit mikro. Biaya sosial harus ditanggung pemerintah adalah besarnya anggaran belanja untuk subsidi bunga dan penjaminan, sementara manfaatnya—berupa perluasan pangsa pasar dan potensial profit yang besar—dinikmati oleh bank pelaksana skala besar. Di samping itu, program KUR semakin sulit menjangkau usaha mikro-kecil karena bank pelaksana akan memperketat persyaratan KUR, terutama keberadaan agunan.

Ketiga, penerapan SIKP sebagai upaya memperkuat akuntabilitas dan pelayanan kepada debitur dan calon debitur sulit diharapkan dalam jangka pendek karena kelemahan sumber daya manusia di kementerian teknis, pemda, dan lembaga penjaminan untuk menggunakan sistem tersebut. Karena ketentuan suplesi penyaluran KUR yang semakin longgar dan belum dimanfaatkannya SIKP secara baik oleh pihak pemerintah dan lembaga penjaminan, bank pelaksana akan cenderung menyalurkan kembali KUR pada nasabah semula (*existing borrowers*) yang telah terbukti layak. Sistem SIKP ini juga tidak akan memberikan manfaat optimal bagi penurunan risiko kredit bila tidak mampu dimanfaatkan oleh perusahaan pemeringkat (*rating agency*) untuk menyajikan data dan informasi kelayakan usaha (*creditworthiness*) calon debitur UMK yang potensial.

G. PENUTUP

Bab ini telah menganalisis implementasi program kredit mikro, mulai dari program kredit Bimas (1970-an–1980-an) hingga KUR

(2007–2015/2016). Dalam perspektif ekonomi politik, pelaksanaan program kredit mikro tersebut bukan sekadar penyediaan kredit murah untuk mencapai inklusivitas pelayanan keuangan kepada UMK. Akan tetapi, program kredit mikro adalah suatu sistem yang kompleks dan melibatkan kontradiksi/sinergi berbagai kepentingan, baik dari sisi korporasi perbankan, pemerintah, ataupun pengguna kredit (UMK). Dalam sejarahnya, kontradiksi ini menyebabkan pencapaian hasil implementasi program kredit yang tidak linier statis, tetapi dinamis. Pada saat peran pemerintah sangat dominan, program kredit cenderung represif terhadap perbankan sehingga menghasilkan permasalahan kredit macet yang masif dan sangat merugikan operasional bisnis perbankan. Pengalaman pelaksanaan program kredit Bimas dan KUT pada awal 1970-an–1999-an sangat merugikan operasional BRI akibat besarnya kredit macet. Sementara itu, institusi penyalur, seperti BUUD/KUD yang diciptakan pemerintah cenderung beroperasi secara manipulatif sehingga proses penyaluran tidak hati-hati dan koruptif. Akibatnya, program kredit tersebut gagal dalam upaya mengembangkan BUUD/KUD sebagai institusi bisnis di perdesaan yang profesional. Namun, harus diakui bahwa dampak positif program kredit tersebut adalah mendorong produksi dan produktivitas masyarakat kecil penerima, seperti petani dan UMK sehingga dapat keluar dari masalah kemiskinan yang kronis pada 1960 hingga 1970-an.

Pada era rezim deregulasi menguat, yaitu sejak tahun 1990-an hingga tahun 2000-an, pendekatan kebijakan program kredit mikro berubah menuju pro-pasar yang semakin konstruktif. Inisiasi program KUR yang berbasis pendekatan komersial menghasilkan ekspansi penyaluran kredit yang menguntungkan bagi perbankan karena rendahnya kredit macet. Dominasi korporasi perbankan ini dituangkan dalam program KUR yang dilahirkan bukan dari kebijakan represif pemerintah, melainkan dari kesepakatan (MoU) antara pemerintah,

perbankan, dan lembaga penjaminan. Sebagai hasilnya, program KUR mampu meningkatkan mobilitas kredit perbankan kepada UMKM dengan tingkat kemacetan yang relatif rendah. Berbeda dengan program kredit berbasis subsidi bunga, program KUR dengan pola penjaminan mampu memperkuat prinsip kehati-hatian penyaluran kredit skala kecil kepada UMKM. Dalam kerangka ini, inklusivitas kredit kepada UMK berpotensi meningkatkan kemampuannya dalam reproduksi dan akumulasi kapital.

Namun, bagaimana pelaksanaan program KUR mampu mempercepat upaya penurunan tingkat kemiskinan masih menjadi perdebatan. Kompleksitas permasalahan kemiskinan memberikan indikasi bahwa pelaksanaan KUR hanya memberikan manfaat yang besar kepada perbankan dan lembaga penjaminan. Oleh karena itu, perubahan ketentuan program KUR dilakukan pada 2015/16 yang lebih berbasis pada kredit murah, seperti pada era program kredit Bimas dan KUT tahun 1970-an. Perubahan kebijakan KUR ini memberikan implikasi pada potensi *trade-off* antara kepentingan korporasi perbankan di satu sisi, dan fenomena kredit murah yang ramah terhadap UMK dan masyarakat miskin tetapi di sisi lain berpotensi menghadapi masalah besarnya kredit macet. Pada saat perbankan skala besar semakin kuat dalam penyaluran KUR dengan tingkat bunga yang murah, kuatnya penetrasi KUR ini akan memarginalisasikan lembaga keuangan mikro lainnya, seperti BPR/BPRS dan koperasi. Dalam konteks inilah kekhawatiran bahwa pelaksanaan KUR tahun 2015/16 ke depannya akan menciptakan pola persaingan yang tidak sehat di pasar kredit mikro. Fenomena ini sangat penting untuk dikaji secara lebih dalam lagi.

DAFTAR PUSTAKA

Acemoglu, D. & Johnson, S. (2005). Unbundling institutions. *Journal of Political Economy*, 113(5), 949–995.

- Adam, L. (2010). The role of SMEs in the Indonesia industrialization. *Economic and Finance in Indonesia*, 45 (1), 15–30.
- Allen, F., Gu, X., & Kowalewski, O. (2012). Financial crisis, structure and reform. *Journal of Banking and Finance*, 36, 2960–2973.
- Armendariz, B., & Morduch, J. (2005). *The economics of microfinance*. Massachusetts: The MIT Press.
- Asra, A. (2015). Pengukuran kemiskinan: Suatu tinjauan. Dalam Carunia M. F., *Konsep dan garis kemiskinan*. Jakarta: Elmatera.
- Bappenas RI. (1986). Nota Keuangan Negara (1985/86). Jakarta: Bappenas.
- Blackburn, R. (2008). The subprime mortgage crisis. *New Left Review*, 50, 63–106.
- BI. (2011). *Statistik perbankan Indonesia 2011*. Jakarta: BI.
- BI. (2014). *Statistik perbankan Indonesia 2014*. Jakarta: BI.
- BPS. (2014). *Statistik Indonesia tahun 2014*. Jakarta: BPS.
- Damayanti, M. & Adam, L. (2014). *Program kredit usaha rakyat (KUR) sebagai alat pendorong pengembangan UMKM di Indonesia* (Naskah Kerja TNP2K 27-2015, April 2015).
- Dobb, M. (1960). *An essay on economic growth and planning*. London: Routledge.
- Charitonenko, S., & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance: Indonesia*. Manila: ADB.
- Charitonenko, S., Campion, A., & Fernando, N. A. (2004). *Commercialization of microfinance: perspectives from South and Southeast Asia*. Manila: ADB.
- Coleman, B. E. (2002). *Microfinance in northeast Thailand: Who benefit and how much?* Manila: Asian Development Bank, ERD Working Paper No. 9.
- Cull, R., Demircug-Kunt, A., & Morduch, J. (2008). Microfinance meets the markets. *Journal of Economic Perspectives*, 23(1), 167–192.

- Datta, D. (2004). Microcredit in rural Bangladesh: is it reaching the poorest? *Journal of Microfinance*, 6(1), 55–81.
- Djoyohadikusumo, S. (1989). *Kredit rakyat di masa depresi*. Jakarta: LP3ES.
- Epstein, G. A. (2005). *Financialization and the world economy*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Fernando, J. L. (eds.). (2006). *Microfinance perils and prospects*. London & New York: Routledge.
- Haq, M. (1995). *Reflection on human development*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoff, K. & Stiglitz, J. (1993). Imperfect information in rural credit market: Puzzle and policy perspectives. Dalam K. Hoff, A. Braverman, & J. Stiglitz, *The economic of rural organization: Theory, practice and policy*. Washington DC: World Bank & Oxford University Press.
- Holvoet, N. (2004). Impact of microfinance programs on children's education. *Journal of Microfinance*, 6(2), 27–49.
- Ikhwan, A. & Johnson, D. E. (2009). The constraint in accessing credit faced by non-farm enterprise. Dalam Neil McCulloch (ed.), *Rural investment climate in Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- IPSK-LIPI. (2015) *The poverty alleviation strategy in Indonesia: The critical review of the concept and the implementation*. Jakarta: IPSK-LIPI.
- Islam, T. (2007). *Microcredit and poverty alleviation*. Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited.
- Johnson, S. & Williams, R. (2016). The political economy of financial inclusion: Tailoring donor policy to fit. *Development Policy Review*, 34(5), 721–743.
- Kaldor, N. (1970). The case for regional policies. *Scottish Journal of Political Economy*, 17, 337–348.
- Kaldor, N. (1978). *Further essay n economic theory*. London: Duckworth.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2015). *Perkembangan kredit UMKM dan Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat (KUR)*. Jakarta: PPT, Kemenko Perekonomian.

- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2014). *Perkembangan KUR tahun 2014*. Jakarta: Kemenko Perekonomian.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2010). *Kredit usaha rakyat*. Dokumen dalam acara Forwakep. Jakarta.
- Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat. (2010). *Program pengembangan keuangan mikro di Indonesia*. Jakarta: Kemenko Kesra.
- Kidwell, S. D., Brimble, M., Basu, A., & Thomson, D. (2007). *Financial institutions, markets and money*. 3rd Edition. New York: Wiley
- King, R. G., & Levine, R. Finance and growth: Schumpeter might be right. *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 717–737.
- Komite KUR. (2011). *Dokumen penyusunan rencana tindak perluasan KUR oleh pemerintah daerah*. Jakarta: Komite KUR.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1998). Law and finance. *Journal of Political Economy*, 106(6), 1113–1155.
- Ledgerwood, J. (2013). *The new microfinance handbook: A financial market system perspective*. Washington, USA: The World Bank.
- Levine, R. (1997). Financial development and economic growth: views and agenda. *Journal of Economic Literature*, XXXV, 688–726.
- Lewis, A. (1955). *Theory of economic growth*. London: Allen and Unwin.
- Martowijoyo, S. (2007). *Indonesian microfinance at the crossroads, caught between popular and populist policy*. Maryland: CGAP and IRIS Centre, Maryland University.
- Morduch, J. (2006). Smart subsidy. *Economic Self-Reliance (ESR) Review*, 8 (1), 10–17.
- Myrdal, G. (1970). *The challenge of world poverty: a world anti-poverty program in outlier*. New York: Pantheon Books.
- Myrdal, G. (1978). Institutional economics. *Journal of Economic Issues*, 12(4), 771–783.
- Nazara. (2014). Operationality of an MSME credit guarantee scheme that promotes sustainable growth and competitiveness. Makalah dipre-

- sentasikan pada *International Workshop KUR Program*, Bali, 13–14 Oktober 2014. Jakarta: Kementerian Bidang Perekonomian.
- Nugroho, A. E (ed). (2014). *Laporan penelitian: Kredit Usaha Rakyat di era otonomi daerah: membangun sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah daerah, dan komunitas dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM*. Jakarta: P2E-LIPI.
- Nugroho, A. E (ed). (2011). *Program PNPM Mandiri perdesaan dan reproduksi modal sosial*, Jakarta: LIPI-Press.
- Nugroho, A. E (ed). (2011). *Microfinance development in Indonesia: market segmentation, sosial capital, and welfare-outreach to the poor in rural java*. Saarbrucken, Germany: Lambert Academic Publishing.
- Nurkse, R. (1952). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- O’Hara, P. A. (2012). Principles of political economy applied to policy and governance: Disembodied economy, contradiction, circular cumulative, and uneven development. *Journal of Economic and Social Policy*, 15(1), 1–30.
- O’Hara, P. A. (2009). The global securitized sub-prime market crisis. *Review of Radical Political Economy*, 41(3), 333–347.
- O’Hara, P. A. (2007). Principles of institutional-evolutionary political economy—converging themes from the school of heterodoxy. *Journal of Economic Issues*, 41(1), 1–42.
- O’Hara, P. A. (2000). *Marx, Veblen, and contemporary institutional political economy: principle and unstable dynamics of capitalism*. Cheltenham, UK & Northampton, US: Edward Elgar.
- O’Hara, P. A. (1999). How can Economics be an evolutionary science? *Journal of Economic and Social Policy*, 4(1), 127–144.
- Polillo, S. (2011). Wildcat in banking fields: Politics of financial inclusion. *Theor. Soc.*, 40, 347–383.
- Putnam, R. D. (1995). *Bowling alone; The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

- Rajan, R. & Zingales, L. (2003). The great reversal: The politics of financial development in the twentieth century. *Journal of Financial Economics*, 69, 5–50.
- Robinson, M. S. (2002). *Microfinance revolution: lesson from Indonesia (Volume 2)*. Washington, DC: The World Bank.
- Rostow, R. R. (1960). *Stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. (1911). *The theory of economic development*. Cambridge, MA: Harvard University press.
- Schumacher, G. (1973). *Small is beautiful: A study of economies as if people mattered*. New York: Harper Collins.
- Schumpeter, J. (1938). *Business cycle: A theoretical, historical and statistic analysis of capitalist process*. New York: McGraw Hill Book Co.
- Seers, D. (1969). The meaning of development. *International Development Review*, 11(4), 3–4.
- Steinwand, D. (2001). *The alchemy of microfinance: The evolution of the Indonesia's people credit banks to 1999 and a contemporary analysis*. Berlin: Verlag fur Wissenschaft und Forchung.
- Stiglitz, J. & Weiss, A. (1981). Incentive effects of termination: Application to credit and labor markets. *American Economic Review*, 73(5), 912–927.
- Stiglitz, J. (1993). Peer monitoring and credit market. Dalam K. Hoff, A. Braverman, & J. Stiglitz, *The economic of rural organization: Theory, practice and policy*. Washington DC: World Bank & Oxford University Press.
- Stiglitz, J. & Hoff, K. (1997). Moneylenders and bankers: Price-increasing subsidies in monopolistically competitive market. *Journal of Development Economics*, 52(2), 429–462.
- Stulz, R. & Williamson, R. (2003). Culture, openness and finance. *Journal of Financial Economics*, 70(Desember), 313–49.

- TNP2K. (2013a). *Program penanggulangan kemiskinan*. Diakses pada 23 Oktober 2013 dari <http://www.tnp2k.go.id/id/kebijakan-percepatan-program-penanggulangan-kemiskinan/klaster-i-1/>.
- TNP2K. (2013b). *Program kredit usaha rakyat (KUR)*. Diakses pada 6 November 2013 dari <http://www.tnp2k.go.id/tanya-jawab/klaster-iii/progam-kredit-usaha-rakyat-kur/>.
- Uslaner, E. M. (2002). *The moralistic foundation of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Veblen, T. (1898). *The theory of the leisure class*. New York: Macmillan.
- Williamson, O.E. (2000). The economic institutions of capitalism: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38, 595–613.
- World Bank. (2012). *Global financial development report 2013: rethinking the role of the state in finance*. Washington, DC: The World Bank.
- Yokoi-Arai, M. & Yoshino, N. (2006). Concept of competitiveness in the financial sector. Financial Research Training Center-Discussion Paper Series No 24. Tokyo, Japan.
- Yoshinori, M. (1977). The bimas program and agricultural development in Indonesia. *Ajia Keizai*, 18, 6–7.
- Zeller, M., & Meyer, R. L. (eds.). (2002). *The triangle of microfinance: financial sustainability, outreach, and impact*. Baltimore MD: The Johns Hopkins University Press.



BAB 6 KINERJA PENYALURAN PROGRAM KREDIT KETAHANAN PANGAN DAN ENERGI (KKPE)

Tuti Ermawati

A. PENDAHULUAN

Sektor pertanian merupakan sektor yang sangat strategis bagi perekonomian Indonesia karena terkait dengan penyediaan pangan bagi sekitar 245 juta penduduk. Menurut data BPS (2015), sektor pertanian pada 2014 berkontribusi sebesar 12,06% atau Rp350,72 triliun terhadap total PDB. Selain itu, sektor pertanian juga mampu menghasilkan devisa negara sebesar U\$43,37 miliar dan menyerap tenaga kerja sebanyak 33,32% dari total tenaga kerja (Kementerian Pertanian, 2015).

Namun, tingkat kesejahteraan UMKM di sektor pertanian¹, khususnya petani, masih rendah. Menurut Sunarti dan Khomsan (2012), keterpurukan petani disebabkan oleh kesulitan dalam pembiayaan usaha. Mereka membutuhkan dana *cash* untuk keperluan

¹ UMKM sektor pertanian adalah perorangan atau badan usaha yang memiliki dan bergerak di usaha ekonomi produktif sektor pertanian dengan manajemen, daerah pemasaran, dan tenaga kerja yang masih terbatas sesuai dengan ketentuan UU No. 20 Tahun 2008 tentang UMKM.

hidup selama menunggu penjualan hasil panen sehingga banyak para petani terjebak sistem ijon tengkulak yang mematok harga rendah. Kondisi ini mengakibatkan petani tidak dapat menikmati *margin* yang sesuai dengan hasil pertaniannya. Petani selama ini juga cenderung mengandalkan modal sendiri dibandingkan dengan pinjaman dari perbankan. Menurut Kementerian Pertanian (2015), sebanyak 90% petani menggunakan dana sendiri untuk membiayai usaha pertaniannya dan sebanyak 1–2% petani menggunakan sumber pembiayaan dari perbankan. Oleh karena itu, wajar bahwa pembiayaan perbankan kepada sektor pertanian masih sangat rendah. Per Juni 2016, dari total Rp774,58 triliun, pembiayaan kredit perbankan untuk UMKM pertanian hanya Rp64,28 triliun atau 8,29% yang disalurkan kepada UMKM sektor pertanian (Otoritas Jasa Keuangan, 2016).

Banyak program telah digulirkan pemerintah untuk membantu permodalan petani, baik dalam bentuk subsidi pupuk dan benih, maupun program kredit. Pada 2000, pemerintah meluncurkan kredit ketahanan pangan (KKP) yang pada 2007 berubah menjadi kredit ketahanan pangan dan energi (KKPE). Hanya pengembangan energi nabati berbahan dasar singkong dan tebu yang dapat dibiayai oleh program KKPE.

Menurut studi Hastuti dkk. (2002), realisasi kredit KKP masih terbilang rendah dan di bawah plafon yang ditetapkan. Penyebabnya adalah, *pertama*, masih tingginya tunggakan KUT, padahal pelunasan KUT merupakan prasyarat pengajuan KKP. *Kedua*, sulitnya petani memenuhi syarat agunan kredit. *Ketiga*, bank bersikap hati-hati dalam menyalurkan kredit karena sumber dana KKP berasal dari DPK perbankan. Hal ini terkait dengan pengalaman tingginya kemacetan KUT sehingga kredit di sektor pertanian dianggap sangat berisiko. *Keempat*, adanya dana bergulir yang bersifat hibah atau tanpa pengembalian, seperti proyek peningkatan ketahanan pangan/PKP. Ketika program tersebut diubah menjadi KKPE, masyarakat tidak terlalu tertarik

karena mereka harus mengembalikan pinjaman. *Kelima*, petani kurang mendapat sosialisasi tentang program KKPE sehingga menganggap bahwa prosedur pengajuan KKPE rumit (Sayaka & Rivai, 2011).

Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan menganalisis kebijakan dan implementasi KKPE, termasuk perkembangan, mekanisme, kinerja, manfaatnya terhadap UMKM pertanian, dan kendala yang dihadapi dalam menyalurkan kredit program KKPE, terutama di Jawa Barat dan Jawa Timur yang menjadi lokus tulisan bab ini. Pembabakan tulisannya sebagai berikut: *pertama*, pendahuluan; *kedua*, kebijakan dan implementasi program KKPE; *ketiga*, kinerja program KKPE; *keempat*, jangkauan dan manfaat penyaluran KKPE bagi UMKM, dan terakhir penutup.

B. KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI PROGRAM KKPE

Setelah berakhirnya program Bimas tahun 1980-an, program kredit di sektor pertanian mendapatkan momentum kembali ketika pemerintah mengeluarkan program kredit usaha tani (KUT) tahun 1985. Namun, program tersebut dianggap kurang berhasil karena tingginya kredit macet. Kulminasi kredit macet program KUT terjadi setelah krisis tahun 1998/1999 di mana mayoritas petani menunggak kredit.

Pola *channelling* juga disinyalir menjadi penyebab tingginya kredit macet. Dalam pola *channelling*, bank hanya berperan sebagai penyalur dana pemerintah, sementara proses penyeleksian calon nasabah diserahkan sepenuhnya pada Dinas Koperasi. Dengan kapasitas dan skill yang terbatas, Dinas Koperasi mengalami kegagalan dalam menyeleksi penerima KUT yang layak. Masalah *moral hazard* di Dinas menyebabkan banyak nasabah yang sebenarnya tidak *feasible*, tetapi mendapatkan pembiayaan KUT sehingga banyak yang gagal bayar (*default*). Masalah *moral hazard* juga terkait persepsi petani penerima

kredit bahwa KUT merupakan hibah dari pemerintah yang tidak perlu dikembalikan.

Sumber pembiayaan program KUT berasal dari kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Namun semenjak dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 1999 tentang BI, pemerintah tidak mendapatkan sumber dana dari KLBI (kredit likuiditas Bank Indonesia) sehingga pada 2000 pemerintah menginisiasi program kredit ketahanan pangan (KKP). Dengan semangat pengembangan energi terbarukan pada 2007, pemerintah menambahkan bahan bakar nabati (BBN) sebagai sektor yang dapat didanai sehingga namanya berubah dari KKP menjadi KKPE.

Tujuan KKPE adalah meningkatkan ketahanan pangan dan pengembangan tanaman bahan baku/bahan bakar nabati (BBN). Ketentuan dasar KKPE sendiri diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 79/PMK.05/2007, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 48/PMK.05/2009 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 198/PMK.05/2010 tentang Kredit Ketahanan Pangan dan Energi. Sementara pedoman pelaksanaannya tertuang dalam Peraturan Menteri Nomor 12/Permentan/OT.04/1/2013 tentang pedoman pelaksanaan kredit ketahanan pangan dan energi.

Belajar dari kegagalan KUT, KKPE tidak lagi menggunakan pola *channelling*², tetapi pola *executing*³. Sumber pembiayaan berasal dari

² *Channeling* adalah pola pembiayaan dari bank kepada petani sebagai *end user* melalui mitra bank (koperasi/gapoktan), tanggung jawab pembayaran ada di petani dan mitra bank (koperasi/gapoktan) mendapatkan *fee* dari bank karena telah memberikan informasi atau rekomendasi nasabah-nasabah yang *feasible* untuk mendapatkan pembiayaan.

³ *Executing* adalah pola pembiayaan dari bank kepada mitra bank (koperasi/gapoktan), di mana koperasi/gapoktan tersebut akan menyalurkannya kepada petani sebagai *end user*. Mitra bank memiliki wewenang penuh dalam menyeleksi nasabah yang akan diberi pembiayaan karena tanggung jawab pembayaran/ke-wajiban ada di mitra bank (koperasi/gapoktan). Mitra bank sendiri mendapatkan *margin* dari split bunga dari bank ke nasabah akhir.

bank sehingga proses seleksi dan keputusan pembiayaan ditentukan pihak bank sebagai *executing agen*.

Dengan pola *executing*, prosedur seleksi dan keputusan pemberian kredit diserahkan sepenuhnya pada mekanisme perbankan. Karena sumber dana berasal dari bank, perbankan dituntut lebih berhati-hati dibandingkan dengan pola *channelling*. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan melalui Kementerian Keuangan memberikan subsidi bunga agar tingkat kemacetan pengembalian kredit bisa lebih rendah.

Program KKPE merupakan skema pemberian kredit investasi dan atau modal kerja melalui perbankan dengan subsidi bunga sehingga tingkat bunga yang dikenakan kepada nasabah KKPE relatif rendah. Suku bunga KKPE yang dibebankan kepada petani, nilainya bervariasi tergantung kepada jenis komoditas yang ditanam.

Tingkat suku bunga KKPE sebesar 12,75% untuk tanaman tebu dan 13,75% untuk tanaman nontebu. Suku bunga ini berada jauh di bawah tingkat suku bunga pasar kredit mikro yang rata-rata berkisar antara 19–24%. Untuk tanaman tebu, tingkat suku bunga yang ditanggung oleh petani sebesar 8,25%, lebih besar dibandingkan dengan nontebu, misalnya peternakan 6% dan tanaman pangan dan hortikultura 5,50%. Penentuan tingkat suku bunga yang lebih tinggi di komoditas tebu, menurut narasumber dari Kementerian Pertanian karena produktivitas tanaman tebu lebih stabil dengan tingkat risiko yang lebih kecil dibandingkan dengan hortikultura ataupun tanaman pangan sehingga profitabilitas yang dihasilkan dianggap mampu untuk membayar beban bunga yang lebih tinggi dibandingkan petani nontebu.

Dibandingkan dengan program kredit lain, seperti kredit usaha rakyat (KUR), tingkat suku bunga KKPE terbilang lebih rendah. Menurut narasumber dari Kementerian Keuangan, tingkat suku bunga KKPE sudah cukup mampu menarik para petani untuk meminjam permodalan dari bank.

Bagi perbankan, tingkat suku bunga tersebut tentu tidak terlalu menguntungkan. Namun, karena KKPE merupakan program pemerintah maka perbankan mau tidak mau harus menyalurkannya. Adanya *coercive policy* dari pemerintah dalam pelaksanaan program KKPE tersebut, bila tidak diimbangi dengan ketepatan waktu pembayaran subsidi bunga kepada perbankan, dapat mengakibatkan distorsi sehingga penyaluran kredit KKPE menjadi tidak optimal.

Adapun suku bunga yang disubsidi oleh pemerintah merupakan selisih antara tingkat suku bunga bank dengan tingkat suku bunga yang diberikan kepada nasabah KKPE (lihat Tabel 6.1). Dari sisi debitur atau petani, kebijakan pemberian subsidi bunga dalam skema KKPE sangat menguntungkan karena beban suku bunga yang mesti ditanggung menjadi lebih kecil dibandingkan dengan suku bunga pasar. Dari sisi perbankan, ada jeda waktu yang mesti ditanggung oleh bank untuk mendapatkan pembayaran subsidi bunga karena pola APBN yang kaku. Padahal bank sebagai entitas bisnis tidak bisa menunda pembayaran *margin* bunga kepada krediturnya.

Tabel 6.1 Ketentuan Tingkat Suku Bunga KKPE

No.	Kelompok kegiatan usaha	Tingkat Suku Bunga Pasar	Suku Bunga yang di Tanggung Nasabah	Subsidi Bunga yang di berikan pemerintah
1	KKPE Tebu	12,75%	8,25%	4,50%
2	KKPE Non Tebu			
	a. Peternakan	13,75%	6,00%	7,75%
	b. Selain Peternakan (Tanaman pangan dan hortikultura)	13,75%	5,50%	8,25%

Sumber: Kementerian Pertanian (2015)

Keterangan:

- Tingkat bunga diterima bank LPS+6% (KKP-E Non Tebu) dan LPS +5% (KKP-E Tebu)
- Suku Bunga LPS Periode April-September 2015: 7,75%

Ketentuan penetapan suku bunga KKPE ditinjau dan dievaluasi secara periodik oleh Kementerian Keuangan setiap 6 bulan sekali melalui surat keputusan (SK) Menteri Keuangan. Jadwalnya disesuaikan dengan periode musim tanam di pertanian, yaitu periode 10 Oktober sampai 31 Maret, dan 1 April–30 September.

Dengan adanya evaluasi, pemerintah dapat menyesuaikan jumlah subsidi bunga dengan kemampuan fiskal yang dimiliki sehingga dapat membatasi terjadinya risiko fiskal. Selain itu, evaluasi dilakukan untuk melihat apakah program KKPE sudah tepat sasaran atau belum. Jika disinyalir bank pelaksana menyalurkan kepada pihak yang bukan menjadi target KKPE, pembayaran subsidi bunga kepada perbankan tidak bisa dilakukan. Adapun target penerima KKPE adalah petani/peternak/pekebun yang bergabung dalam kelompok tani dan atau koperasi.

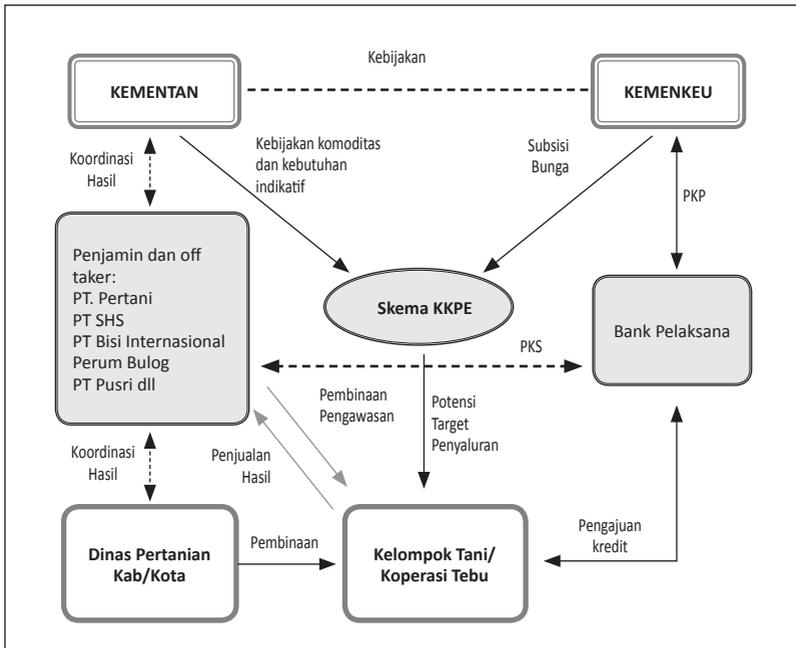
Skema KKPE melibatkan banyak pemangku kepentingan, yaitu pemerintah pusat (Kementerian Pertanian dan Keuangan), bank pelaksana (22 bank)⁴, penjamin, dan Dinas Pertanian di kabupaten/kota. Dengan tingginya tingkat risiko di sektor pertanian, pihak perbankan memerlukan penjamin kredit untuk mengamankan pembiayaan yang disalurkan kepada petani/kelompok tani.

Bank pelaksana biasanya melakukan perjanjian kerja sama (PKS) dengan penjamin yang membina kelompok tani. Di sini diharapkan akan ada koordinasi antara Dinas dengan penjamin, dan penjamin dengan Kementerian Pertanian selaku penanggung jawab langsung terhadap pembangunan sektor pertanian. Hubungan antarpemangku

⁴ Ada 22 bank pelaksana yang ditunjuk langsung oleh pemerintah untuk menyalurkan KKPE, yaitu 8 bank umum (BRI, Bank Mandiri, BNI, Bank Bukopin, Bank CIMB Niaga, Bank Agroniaga, BCA, dan BII), serta 14 BPD, yaitu BPD Sumatra Utara, BPD Sumatra Barat, BPD Sumatra Selatan dan Bangka Belitung, BPD Jawa Barat dan Banten, BPD Jawa Tengah, BPD Yogyakarta, BPD Jawa Timur, BPD Bali, BPD Sulawesi Selatan, BPD Kalimantan Selatan, BPD Papua, BPD Riau Kepri, BPD Nusa Tenggara Barat, dan BPD Jambi.

kepentingan yang terkait dalam penyaluran program KKPE dapat dilihat di Gambar 6.1.

Merujuk Gambar 6.1, program KKPE mengharuskan adanya penjamin yang biasanya adalah perusahaan yang membina para petani/kelompok tani, mulai dari pengadaan bibit, penyediaan sarana produksi pertanian (saprodi), dan proses penanamannya supaya hasil tanamnya maksimal. Beberapa perusahaan yang selama ini telah menjadi penjamin dalam program KKPE adalah PT Pertani, PT SHS, PT BISI Internasional, Perum Bulog, PT Pusri, Pabrik Gula, dan lain-lain. Para petani/kelompok tani akan menjual hasil pertanian ke perusahaan penjamin yang telah membinanya. Jadi, ada hubungan secara langsung antara perusahaan penjamin dan petani/kelompok tani dalam program KKPE.



Sumber: Kementerian Pertanian (2015)

Gambar 6.1 Hubungan Antar Stakeholder dalam Program KKPE

Perusahaan bersedia menjadi *penjamin* bagi petani/kelompok tani karena memiliki dampak positif terhadap perusahaan. Adanya tambahan modal KKPE bagi petani akan meningkatkan produktivitas sehingga hasil panen meningkat. Hal tersebut memberi manfaat positif terhadap perusahaan karena ada peningkatan penawaran hasil panen yang dapat dibeli perusahaan dari petani sehingga stok bahan baku perusahaan menjadi aman/ terjamin.

Pada umumnya, kredit KKPE dari bank pelaksana dikelola oleh koperasi perusahaan yang menjadi penjamin. Para petani/kelompok tani memperoleh dan membayar kredit KKPE melalui koperasi tersebut. Pembayaran cicilan dipotong langsung dari penjualan hasil pertanian petani ke perusahaan penjamin sehingga risiko perusahaan sebagai penjamin menjadi kecil (lihat Gambar 6.1). Selain mendapatkan tambahan modal yang cukup signifikan untuk membantu permodalan petani yang menjadi anggota atau binaannya, koperasi juga mendapatkan split margin yang bisa digunakan untuk biaya operasional.

Pada tataran kebijakan, pemerintah pusat, khususnya Kementerian Pertanian, bersama Kementerian Keuangan menentukan plafon kredit program KKPE. Setelah plafon kredit disepakati, Kementerian Keuangan berkoordinasi dengan bank pelaksana untuk menentukan rencana tahunan penyaluran (RTP).

Pihak yang memutuskan RTP adalah Kementerian Keuangan karena terkait dengan pembayaran subsidi suku bunga yang akan diberikan Kementerian Keuangan kepada bank pelaksana. Alasan lainnya, KPA dan PPK untuk program KKPE masih berada di Kementerian Keuangan. Sementara itu, Kementerian Pertanian bertanggung jawab terhadap kebijakan komoditas yang bisa dibiayai oleh KKPE dan kebutuhan indikatif yang diperlukan untuk membantu permodalan petani. Dengan berpatokan pada target di RTP, bank pelaksana akan menyalurkan kredit kepada kelompok tani/koperasi.

Dalam pengajuan kredit KKPE, kelompok tani/koperasi diwajibkan melampirkan rekomendasi dari dinas pertanian kabupaten/kota setempat. Hal ini dijadikan syarat untuk menghindari risiko pemberian kredit kepada kelompok tani/koperasi yang abal-abal atau baru dibentuk ketika hendak mengajukan kredit KKPE. Dinas dianggap sebagai pihak yang sering berinteraksi langsung dengan kelompok tani/koperasi sehingga diharapkan mampu memberi rekomendasi kelompok tani/koperasi yang berkinerja bagus dan mana yang tidak.

Rekomendasi dinas pertanian merupakan salah satu hal yang menjadi pertimbangan perbankan dalam memutuskan apakah kelompok tani/koperasi layak dibiayai atau tidak. Hal ini dianggap dapat menghilangkan asimetrik informasi, meskipun belum dapat mengantisipasi masalah *moral hazard*. Bagi perbankan, informasi yang lengkap (*symmetric information*) mengenai calon nasabah merupakan hal yang sangat penting guna menghindari terjadinya *adverse selection* dalam penyaluran kredit. *Adverse selection* diminimalisasi untuk mengurangi risiko gagal bayar dari pihak nasabah sehingga diharapkan perbankan dapat menyalurkan kreditnya secara maksimal.

Program KKPE dengan sistem kelompok dimaksudkan untuk meminimalisasi terjadinya *moral hazard*. Ketika individu dalam kelompok tani/koperasi mengalami gagal bayar, tanggung jawab bukan lagi pada individu dalam kelompok tani/koperasi, melainkan pada kelompok tani/koperasi tersebut. Dengan sistem demikian, setiap individu dalam kelompok yang “sehat” akan saling mengingatkan dan membantu ketika ada anggota yang mengalami gagal bayar.

Tantangan lain dalam penyaluran KKPE adalah perbankan juga harus siap dihadapkan dengan tingkat NPL yang cenderung tinggi. Hal ini karena kredit program sering kali diartikan sebagai hibah oleh masyarakat. Anggapan bahwa program KKPE merupakan hibah berpotensi menyebabkan terjadinya *moral hazard*. *Moral hazard*

bagi perbankan akan menyebabkan timbulnya *transaction cost*⁵ dan *incomplete contract*. *Transaction cost* dikeluarkan oleh perbankan untuk menjaga nasabah agar tetap mau membayar cicilan dan tidak menganggap bahwa KKPE merupakan hibah. *Incomplete contract* terjadi karena perbankan menyalurkan KKPE murni sebagai kredit, namun nasabah menganggap KKPE sebagai hibah. Kondisi ini membuat KKPE memiliki risiko yang tinggi bagi perbankan. Hal tersebut sejalan dengan Caprio, laeven, dan Levine (2007) yang menegaskan bahwa sektor usaha perbankan sangat besar potensinya dalam masalah *moral hazard* karena dalam bisnis ini ada asimetris informasi.

Untuk meringankan dan meminimalkan risiko perbankan, ada beberapa hal yang dapat dilakukan. *Pertama*, perbankan dalam penyeleksian nasabah harus mengacu pada prinsip 5C (*character, capacity, collateral, and condition*). *Kedua*, pemerintah membantu dengan memberikan *guarantee system*. *Ketiga*, penyaluran melalui *dynamic lending, group lending, dan relationship lending*. Dalam kasus KKPE, pemerintah pusat dan daerah harus mendukung penuh program KKPE dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang sumber pembiayaan, mekanisme, dan prosedurnya sehingga *moral hazard* karena ketidaktahuan program dapat diminimalisasi.

Ada dua model penyaluran KKPE kepada nasabah. *Pertama*, penyaluran kredit langsung dari bank pelaksana ke perorangan (petani, peternak, pekebun, nelayan, pembudi daya ikan) dan kepada kelompok (kelompok tani⁶, kelompok usaha bersama (KUB)⁷, kelompok pembudi daya ikan, gabungan kelompok tani, dan koperasi). Biasanya,

⁵ *Transaction cost* adalah biaya yang keluar saat melakukan transaksi di luar biaya produksi.

⁶ Kelompok tani adalah kumpulan petani/peternak/pekebun yang dibentuk atas kesamaan kepentingan, kondisi lingkungan (sosial, ekonomi, sumber daya, tempat) dan keakraban untuk meningkatkan dan mengembangkan usaha.

⁷ Kelompok usaha di bidang penangkapan ikan yang beranggotakan minimal 10 nelayan yang berada di sentra-sentra nelayan dan atau pelabuhan perikanan.

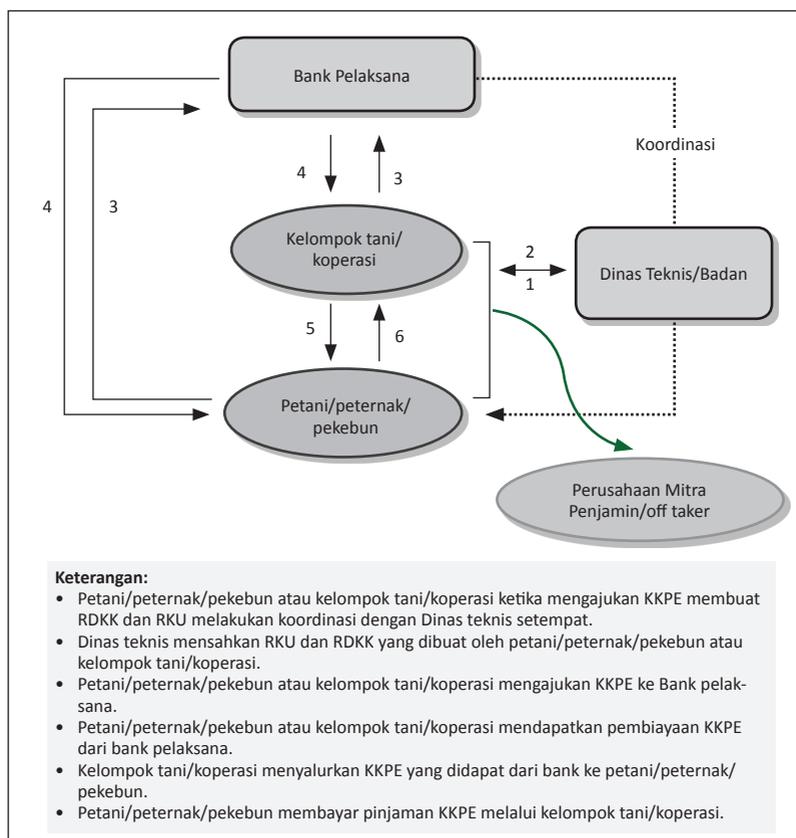
petani/kelompok tani membuat rencana definitif mengenai kebutuhan kelompok tani (RDKK) dibantu dinas pertanian kabupaten/kota setempat. Ketika RDKK sudah disahkan oleh dinas, petani/kelompok tani mengajukan pembiayaan ke bank pelaksana dengan melampirkan RDKK. Setelah proses seleksi administratif dan survei serta petani/kelompok tani tersebut dianggap layak untuk mendapatkan kredit, pencairan pembiayaan akan dilakukan. Jika melalui kelompok tani, kredit tersebut disalurkan dari bank pelaksana ke kelompok tani, baru kemudian ke para anggotanya. Pengembaliannya bisa langsung dari petani ke bank pelaksana atau dari petani ke kelompok tani, kemudian diteruskan ke bank pelaksana. (lihat Gambar 6.2).

Merujuk pada Gambar 6.2, dalam penyaluran pembiayaan KKPE ke kelompok tani/koperasi, akad kredit yang terjadi adalah akad kelompok tani/koperasi—meskipun hanya koperasi yang berbadan hukum. Untuk mengurangi tingkat risiko, bank menyalurkan pembiayaan ke kelompok tani atau gabungan kelompok tani (gapoktan) yang memiliki anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART) yang telah disahkan oleh notaris. Dengan akad secara kelompok/koperasi, bila terjadi gagal bayar pada individu, tanggung jawab tidak lagi terletak pada individu-individu dalam kelompok, tetapi menjadi tanggung jawab kelompok tani/koperasi.

Kedua, penyaluran KKPE dengan cara kemitraan dengan Penjamin. Perusahaan yang menjadi mitra akan berkoordinasi dengan bank pelaksana dan dinas pertanian setempat dengan perjanjian tersendiri. Penyaluran KKPE dengan pola kemitraan ini dilakukan untuk tanaman tebu karena risikonya cenderung kecil. Kecilnya risiko ini pun menarik banyak perusahaan penjamin untuk bermitra dengan bank pelaksana untuk menyalurkan kredit program KKPE. Lebih jelas untuk melihat alur penyaluran KKPE lihat Gambar 6.2

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bank Jawa Timur (2015), banyak perusahaan gula yang tertarik untuk menjadi penjamin bagi

petani/kelompok tani tebu yang menjadi binaannya karena dengan semakin besarnya modal yang diterima oleh petani, diharapkan produktivitas tanaman tebu akan naik sehingga hasil panen meningkat. Dengan besarnya jumlah tebu yang dihasilkan petani tebu, jumlah tebu yang bisa dibeli perusahaan sebagai bahan baku pembuatan gula dapat meningkat sehingga pasokan bahan baku perusahaan gula menjadi aman.



Sumber: Kementerian Pertanian (2014)

Gambar 6.2 Prosedur Penyaluran Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE) Melalui Kemitraan

Realisasi pembiayaan dari bank pelaksana kepada petani/kelompok tani paling tinggi sesuai dengan RDKK yang diajukan petani/kelompok. Ketentuan maksimal untuk perorangan Rp100 juta dan kelompok Rp500 juta, tergantung jenis komoditas yang ditanam petani. Ketentuan skema KKPE diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 12/Permentan/ OT.140/1/2013 Tgl. 22 Januari 2013 tentang pedoman pelaksanaan KKP-E, dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER.03/MEN/2012 tentang pelaksanaan kredit ketahanan pangan dan energi di bidang kelautan dan perikanan.

Penelitian LIPI (2015) telah mensurvei satu kelompok yang dibiayai oleh skema KKPE di Bogor Jawa Barat, yaitu Gapoktan Rukun Tani. Gapoktan tersebut membina dan mencukupi modal saprodi untuk para anggotanya, pembayaran saprodi dipotong dari penjualan hasil tanam para petani yang dibeli oleh pengurus gapoktan. Para petani yang menjadi anggota diwajibkan untuk menabung sehingga ketika ada kebutuhan mendadak para petani bisa menggunakan uang hasil tabungannya.

Secara umum, ada beberapa persyaratan yang mesti dipenuhi ketika mengajukan kredit KKPE (lihat Tabel 6.2). Untuk individu ataupun kelompok, kegiatan usaha harus sudah berjalan minimal satu tahun dan masih berjalan. Hal tersebut dilakukan untuk meminimalkan risiko perbankan. Dengan pemberian kredit kepada petani yang sudah berpengalaman minimal satu tahun setidaknya peluang faktor gagal panennya lebih rendah dibandingkan dengan yang baru memulai usaha taninya. Jadi, calon petani yang belum pernah menanam dari awal tidak bisa mengajukan KKPE karena risiko untuk gagal panennya lebih tinggi mengingat belum memiliki pengalaman sama sekali. Dengan memiliki pengalaman usaha tani minimal satu tahun, diharapkan risiko gagal panen menjadi lebih rendah sehingga petani memiliki kemampuan membayar cicilan. Namun, pengalaman sebagai petani selama satu tahun agak berisiko bagi perbankan

Tabel 6.2 Persyaratan Umum Pengajuan Kredit Program KKPE

No	Persyaratan	Individu	Kelompok
1	Administratif	Memiliki identitas diri dan berumur \geq 21 tahun atau sudah menikah	Kelompok tani telah terdaftar
			Sudah berdiri minimal 1 tahun
			Memiliki organisasi dengan pengurus aktif
			Memiliki aturan kelompok
			Pengurus/anggota kelompok tidak menjadi pengurus/anggota kelompok lain
2	Lama usaha	Minimal 1 tahun dan masih berjalan	Minimal 1 tahun dan masih berjalan
	Kepemilikan lahan	petani pemilik atau petani penggarap	Mempunyai anggota yang melaksanakan budi daya komoditas yang dibiayai oleh KKPE
3	Luas lahan	Dibiayai maksimum 4 ha dengan plafon maksimal 100 juta	--
4	Tambahan	Pengajuan > Rp 50 juta harus memiliki NPWP	--
		Bersedia mengikuti petunjuk dinas/badan	--

Sumber: Adaptasi dari Bank Jatim (2015)

karena kemampuan bertaniya belum teruji. Untuk pengajuan secara kelompok, persyaratan lebih ditekankan pada kesehatan organisasi kelompok.

Menurut narasumber ketua gapoktan di salah satu Kabupaten Bogor, Jawa Barat (2015), persyaratan yang mesti dilengkapi kelompok ketika mengajukan kredit KPPE tidak memberatkan. Semua persyaratan sudah dimiliki oleh gapoktan, seperti rekomendasi dari Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BKP5K), SIUP, atau sebagainya. Persyaratan tersebut memberatkan jika kelompok tani yang mengajukan adalah kelompok abal-abal yang dibentuk saat hendak mengajukan kredit KKPE.

Kelompok tani abal-abal tidak memiliki susunan pengurus atau organisasi, tidak memiliki AD/ART yang sah, dan tidak terdaftar di Dinas Pertanian setempat.

Selain persyaratan umum tersebut, dalam pengajuan pembiayaan program KKPE disyaratkan adanya agunan tambahan. Hal ini karena dalam program KKPE, pemerintah hanya mensubsidi suku bunga, tidak ada *back up* penjaminan dari pemerintah. Artinya, semua risiko ditanggung perbankan sehingga besarnya agunan tambahan yang disyaratkan oleh perbankan tidak berbeda jauh dengan persyaratan kredit komersial lainnya. Contohnya, Bank Jatim memasyarakatkan agunan berupa barang bergerak dan atau barang tidak bergerak dengan nilai minimal 100% dari pengajuan kredit untuk kredit modal kerja dan minimal 120% untuk kredit investasi. Begitu pula Bank Jabar yang mensyaratkan adanya agunan tambahan.

Berbeda halnya dengan Bank Jatim yang masih mensyaratkan adanya agunan tambahan, pengajuan program KKPE di BRI Jawa Timur sebagaimana tertuang dalam *standard operating procedure* (SOP) dimungkinkan tanpa adanya agunan tambahan. Menurut narasumber dari BRI Jawa Timur (2015), syarat agunan tambahan tergantung keputusan dari pemutus di internal BRI sendiri. Jika petani yang mengajukan dianggap kurang aman dan berisiko tinggi maka akan dikenakan persyaratan agunan tambahan 100%. Sebaliknya, jika risiko usahanya dianggap rendah, agunan yang disyaratkan dapat minimal sehingga tidak ada patokan nilai agunan. Perhitungan manajemen risiko dalam pengambilan keputusan persyaratan agunan tergantung mitigasi risikonya kasus per kasus.

Agunan tambahan yang dijadikan jaminan oleh nasabah KKPE di Jawa Barat dan Jawa Timur pada umumnya adalah sertifikat tanah atau bangunan rumah, dengan nilai agunan lebih dari nilai kredit. Hal ini sebenarnya memberatkan karena kelompok tani atau gapoktan biasanya belum memiliki aset yang besar. Sebagai contoh, kantor

administrasi kepengurusan gapoktan masih menumpang di rumah ketua kelompok atau di kantor desa. Namun, karena perbankan mensyaratkan adanya agunan tambahan dengan nilai agunan yang minimal sama dengan nilai kredit, akhirnya mereka menjadikan sertifikat bangunan atau tanah yang dimiliki anggota sebagai jaminan. Dari hasil wawancara dengan Gapoktan Rukun Tani di Bogor pada 7 Mei 2015, terungkap bahwa adanya agunan tambahan cukup memberatkan karena gapoktan sendiri belum memiliki aset senilai agunan yang diminta perbankan sehingga harus merelakan aset pribadi untuk dijadikan agunan dalam pengajuan kredit program KKPE. Hal yang sama dikemukakan narasumber yang pernah menjadi ketua gapoktan di Kabupaten Bogor Jabar pada 2013.

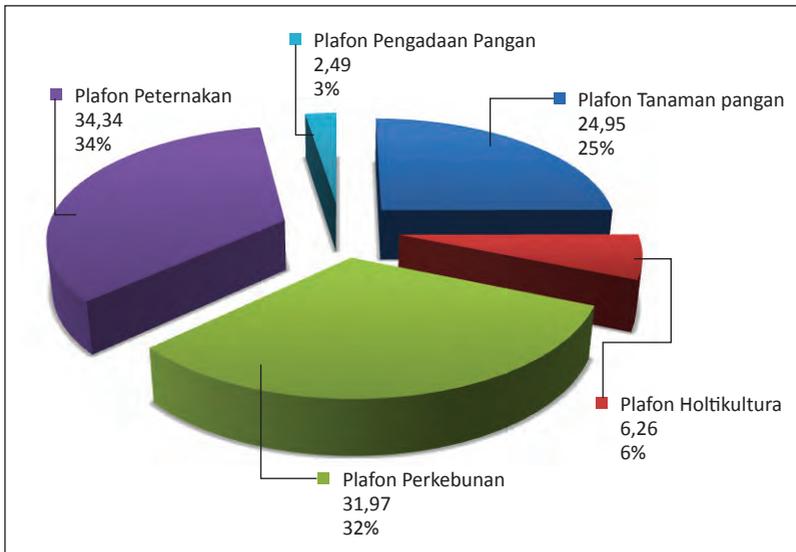
Ketika terjadi gagal bayar, menurut narasumber dari BPD Jatim (2015), pihak perbankan tidak langsung menyita agunan tambahan yang dijamin, namun melakukan pendekatan kekeluargaan terlebih dulu dengan nasabah, baik individu maupun kelompok. Pada umumnya, pendekatan kekeluargaan yang dilakukan perbankan berjalan lancar, para nasabah akhirnya dapat membayar cicilan sehingga tidak perlu melakukan penyitaan terhadap agunan.

C. KINERJA PROGRAM KKPE

Plafon kredit KKPE yang ditetapkan oleh pemerintah sebesar Rp9,159 triliun, dengan komposisi terbesar di sektor peternakan 34% (Rp3,144 miliar), perkebunan 32% (Rp927 miliar), tanaman pangan 25% (Rp2,284 miliar), hortikultura 6% (Rp0,573 miliar), dan terkecil pengadaan pangan 3% (Rp0,228 miliar). Penetapan plafon tersebut dilakukan Kementerian Pertanian bersama Kementerian Keuangan berdasarkan pertimbangan kebutuhan pembiayaan petani, jumlah bank pelaksana penyalur kredit (14 BPD dan 22 bank umum), serta kemampuan fiskal pemerintah dalam membayar subsidi bunga (lihat Gambar 6.3).

Berdasarkan plafon yang ada, pemerintah menyusun rencana tahunan penyaluran (RTP) dengan melihat kemampuan bank pelaksana dalam menyalurkan kredit KKPE. Namun, dalam realisasi penyalurannya, RTP tersebut tidak selalu dapat dicapai. Pada 2009–2015, realisasi penyaluran KKPE pertumbuhannya rata-rata sebesar -10,72% per tahun. Pertumbuhan positif hanya terjadi pada 2011 sebesar 15,87% dengan tingkat penyaluran sebesar Rp2,19 triliun, dan pada 2012 sebesar 75,34% dengan realisasi mencapai Rp3,84 triliun.

Setelah tahun 2012, perkembangan penyaluran KKPE terus menurun. Pada 2014, pemerintah membuat RTP sebesar Rp7,6 triliun, namun yang terealisasi hanya 23,15% atau Rp1,76 triliun, dengan tingkat penyaluran terbesar di sektor perkebunan sebesar Rp949 miliar, disusul peternakan Rp690 miliar. Dengan tidak tercapainya RTP pada 2014, pemerintah menurunkan RTP KKPE pada 2015 men-

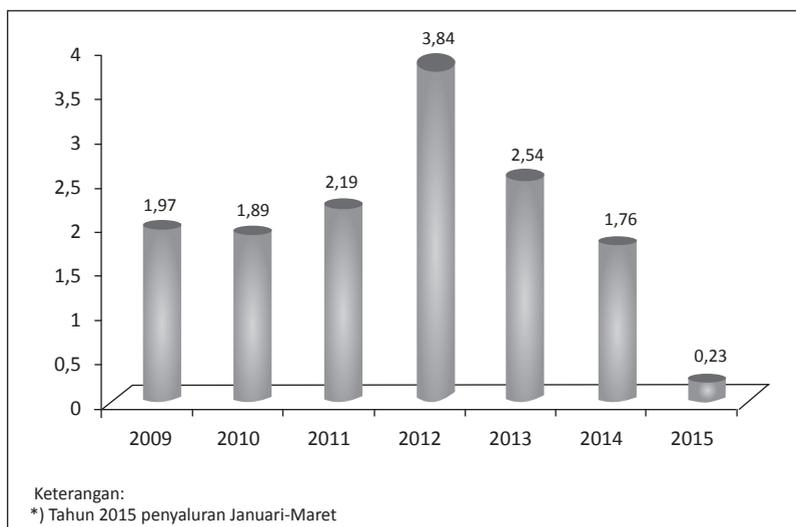


Sumber: Kementerian Pertanian (2015)

Gambar 6.3 Plafon Kredit Program KKPE Menurut Kegiatan Usaha

jadi sebesar Rp3,1 triliun. Penurunan RTP tersebut dilakukan karena realisasi KKPE tahun sebelumnya tidak memenuhi target. Bahkan Januari–Maret 2015, tingkat realisasi masih di bawah 10%, yaitu 8,89% atau Rp230 miliar dari total Rp3,1 triliun. (lihat Gambar 6.4).

Dilihat secara akumulatif sampai dengan Maret 2015, penyaluran KKPE telah mencapai Rp21,58 triliun, sejumlah 90,57% atau Rp19,54 triliun disalurkan bank umum dan hanya 9,43% atau Rp2,03 triliun yang disalurkan melalui bank pembangunan daerah (BPD). *Share* terbesar penyaluran KKPE bank umum dilakukan BRI, yaitu 62,73% atau Rp12,26 triliun, disusul Bank Bukopin, kemudian Bank Mandiri. BRI memiliki kontribusi yang besar dalam penyaluran KKPE karena BRI memiliki pengalaman yang panjang dalam menyalurkan pembiayaan ke UMKM, terutama UMKM pertanian, dibandingkan dengan bank



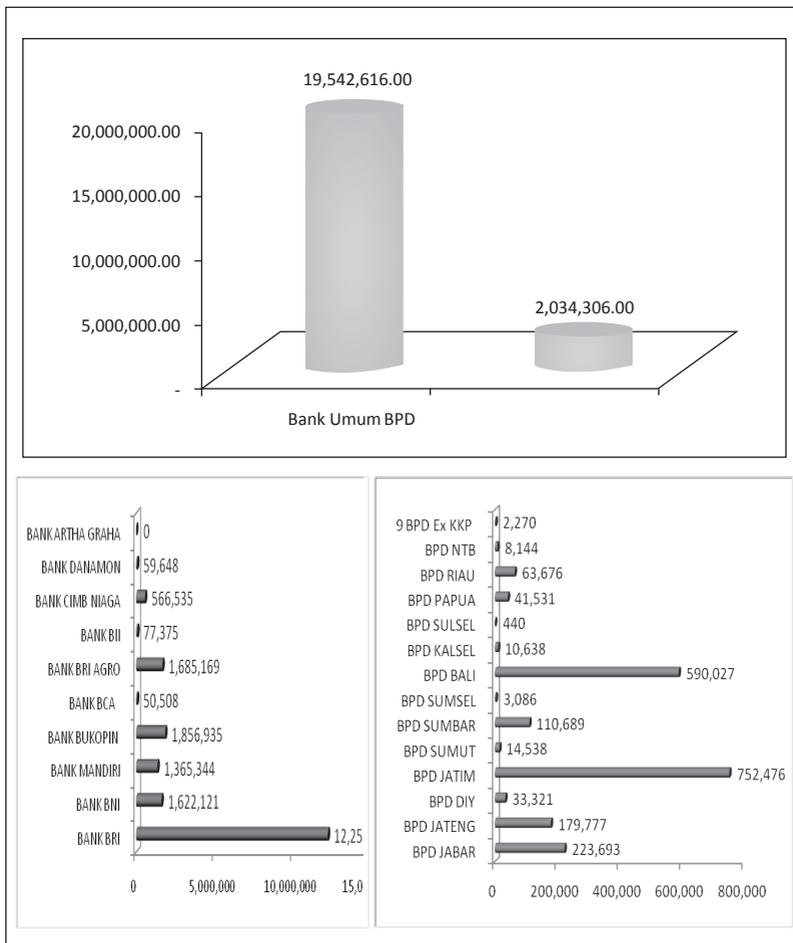
Sumber: Kementerian Pertanian (2015)

Gambar 6.4 Perkembangan Realisasi Penyaluran KKPE Tahun 2009–2015 (dalam triliun)

pelaksana lain, seperti Bank Mandiri atau Bukopin yang kompetensi pembiayaannya lebih pada skala korporasi.

Penyaluran KKPE terbesar melalui BPD dilakukan oleh BPD Jatim dengan total penyaluran sampai Maret 2015 sebesar Rp752,47 miliar, disusul oleh Bank Bali sebesar Rp590 miliar, dan Bank Jabar Rp223,69 miliar (lihat Gambar 6.5). Masih rendahnya realisasi penyaluran di BPD lebih disebabkan oleh keterbatasan kapasitas dan kompetensi BPD dalam pembiayaan pertanian. Hal tersebut diperjelas oleh narasumber dari Bank Jatim (2015) yang menyatakan bahwa “... Bank Jatim masih memiliki kelemahan di sisi petugasnya (analisis kredit) dalam mengetahui perihal teknis pertanian, dan aplikasi skema kredit program ...” Selain itu, penyaluran KKPE yang dilakukan oleh sebagian BPD hanya sebagai bentuk dukungan BPD terhadap program pemerintah, seperti diungkapkan oleh narasumber dari Bank Jabar (2015), “... penyaluran KKPE merupakan salah satu bentuk *support* bank terhadap kebijakan pemerintah ...”

Banyak faktor yang menyebabkan realisasi penyaluran skema KKPE lebih lambat dibandingkan dengan skema kredit program lain, seperti KUR. *Pertama*, sektor usaha yang dibiayai oleh KKPE adalah sektor pertanian yang memiliki tingkat risiko tinggi dibandingkan sektor lainnya, seperti perdagangan, jasa, atau manufaktur. Di sektor pertanian, ketidakpastian hasil usaha sangat tinggi karena terjadinya gagal panen akibat musim dan serangan penyakit tanaman/ternak, serta harga hasil pertanian yang relatif tidak stabil. Sektor usaha perkebunan tebu yang dipandang relatif stabil dibandingkan usaha pertanian lainnya, tetap tidak lepas dari risiko. Penghasilan petani tebu kadang melenceng jauh dari harapan karena nilai rendemen tebu yang dihasilkan di bawah standar yang diharapkan. Petani sendiri tidak bisa menentukan nilai rendemen karena yang bisa menentukannya adalah pabrik gula, bukan petani.

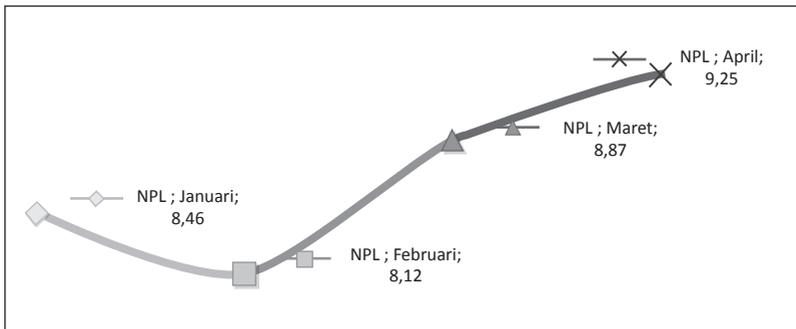


Sumber: Kementerian Pertanian (2015)

Gambar 6.5 Realisasi Kumulatif Penyaluran KKPE Maret 2015 (dalam Juta)

Kedua, dari sisi agunan, para petani pada umumnya tidak memiliki agunan yang memadai untuk dijaminkan ke bank. Dalam persyaratan umum KKPE, petani pemilik lahan dan petani penggarap diperbolehkan mengajukan pembiayaan KKPE. Namun, petani penggarap tidak memiliki sertifikat lahan atau yang lainnya untuk dijaminkan sehingga sejak awal kesulitan mengakses KKPE. Padahal, jumlah petani penggarap di Indonesia jumlahnya sangat besar. Perbankan tidak bisa menurunkan persyaratan nilai agunan karena tingkat risiko yang tinggi. Kondisi ini membuat banyak petani tidak bisa mengakses permodalan KKPE sehingga berakibat terhadap rendahnya realisasi penyaluran KKPE.

Tingginya tingkat risiko dalam penyaluran KKPE tecermin dari nilai NPL KKPE yang cenderung tinggi di beberapa bank pelaksana, kecuali BRI yang menurut narasumber dari Kementerian Pertanian (2014) nilai NPL KKPE-nya di bawah 5%, yaitu 3%. Di Bank Jatim, pada Januari sampai dengan April 2015, rata-rata NPL lebih dari 5%, yaitu 8,68% per bulan (lihat Gambar 6.6). Bahkan menurut data Bank Jatim (2015), ada beberapa wilayah dengan tingkat NPL di atas 10%, seperti di Kabupaten Pare (65,56), Sidoarjo (57,23%), Jombang (33%),



Sumber: Bank Jatim (2015)

Gambar 6.6 Non Performing Loan (NPL) KKPE Bank Jatim Bulan Januari–April 2015

Bojonegoro (20,69%), Gresik (18,12%), Banyuwangi (16,52%), Jember (16,45%), dan Lumajang (16,45%).

Menurut narasumber dari Bank Jatim (2015), NPL yang tinggi terjadi karena banyak nasabah yang tidak mampu membayar angsuran. Alasannya, harga komoditas hasil panen rendah sehingga tidak cukup untuk membayar tagihan dan gagal panen akibat serangan penyakit pada tanaman. Hal yang sama juga terjadi di Bank Jabar yang nilai NPL KPPE-nya cukup tinggi. Narasumber dari Bank Jabar (2015) menyatakan bahwa NPL KKPE di Bank Jabar cukup besar (lebih dari 5%) karena banyak petani yang gagal panen. Misalnya di Karawang, petani yang mengalami gagal bayar hampir setengah dari total petani pengambil kredit KPPE. Hal itu karena terjadi gagal panen padi selama lima kali musim panen secara berturut-turut.

Ketiga, adanya masalah *moral hazard*, terutama dari nasabah yang menyebabkan perbankan lebih berhati-hati menyalurkan pembiayaan KKPE. Luiz, Silva, dan Masaru (2001) menyatakan bahwa *moral hazard* adalah perilaku pemangku kepentingan, baik pihak bank maupun debitur, yang menciptakan insentif dengan melakukan tindakan tersembunyi yang bertentangan dengan etika bisnis dan hukum yang berlaku demi keuntungan pribadi.

Moral hazard dalam penyaluran KKPE lebih sering terjadi dari sisi debitur. Mereka beranggapan bahwa kredit program uangnya berasal dari pemerintah sehingga tidak perlu dikembalikan. Di sini terjadi asimetris informasi, terjadi *gap* antara anggapan nasabah dengan realitas, di mana KKPE menggunakan uang perbankan, bukan uang dari pemerintah. Selain itu, *moral hazard* pada nasabah terjadi karena karakter nasabah sendiri yang kurang baik. Sejak awal, mereka memiliki keinginan untuk tidak mengembalikan pinjaman. Narasumber dari Bank Jawa Barat (2015) menyatakan:

“... penyaluran kepada kelompok lebih berisiko dibandingkan langsung ke individu petani karena kemacetan kredit yang terjadi sering disebabkan oleh karakter pengurus kelompok yang tidak baik, uang yang disalurkan lebih banyak dinikmati oleh pengurus kelompok, bisa ketua kelompok atau yang lain, sehingga ketika waktu pembayaran tiba, mereka mengalami kesulitan untuk membayar.”

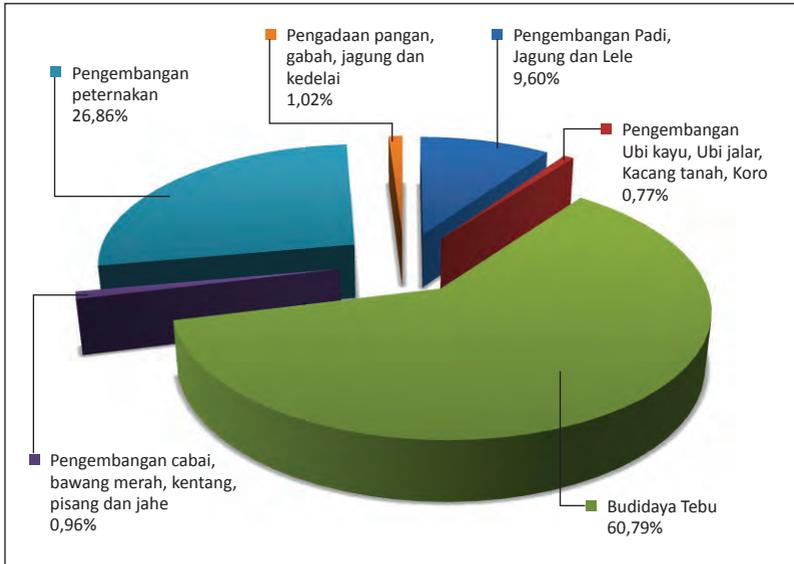
Meskipun sosialisasi terus dilakukan, baik oleh dinas maupun bank pelaksana sendiri, anggapan bahwa dana KKPE merupakan dana hibah masih ada di masyarakat Jawa Timur dan Jawa Barat. Narasumber BRI di Jawa Timur (2015) mengungkapkan bahwa masih ada kendala *moral hazard* pada penyaluran KKPE karena sebagian masyarakat berpikiran bahwa dana KKPE merupakan dana hibah dari pemerintah sehingga tidak perlu dikembalikan. Pada saat sosialisasi, menurut narasumber dari Bank Jatim (2015), para petani sering menyampaikan keluhan bahwa mereka tidak paham skema kredit program, baik informasinya maupun cara mengakses. Mereka pun beranggapan bahwa kredit program merupakan dana hibah dari pemerintah.

Tingkat risiko kegagalan usaha yang tinggi, tidak adanya agunan tambahan yang memadai dari nasabah, dan tidak ada *back up* penjaminan dari pemerintah membuat beberapa bank tidak melakukan ekspansi dalam penyaluran KKPE. Hal ini menandakan bahwa bagi bank, aspek risiko lebih penting dibanding dengan subsidi bunga. Menurut narasumber dari Bank Jabar (2015), sejak tahun 2012, Bank Jabar tidak melakukan ekspansi lagi untuk KKPE, tidak membiayai nasabah KKPE yang baru, hanya melanjutkan yang sudah ada atau memberi tambahan pembiayaan pada nasabah KKPE yang lama. Target tidak pernah terpenuhi dan realisasi penyaluran hanya sekitar 50% dari target yang ditetapkan. Akibatnya, RTP KKPE yang ditetapkan pemerintah tidak tercapai karena realisasi yang rendah.

Keempat, program KKPE dianggap tidak terlalu menguntungkan bagi bank dibandingkan dengan skema pembiayaan lain. Tingkat suku bunga KKPE telah ditetapkan pemerintah sebesar 12,75% sampai 13,75%. Nasabah sendiri dibebankan suku bunga 4,5–8,25%, dan yang ditanggung pemerintah antara 4,50–8,25% tergantung jenis komoditas yang dibiayai (lihat Tabel 6.1). Suku bunga yang disubsidi dalam peraturannya akan dibayarkan pemerintah setiap tiga bulan sekali. Namun, dalam realisasinya, pembayaran subsidi bunga sering tidak tepat waktu sehingga mengganggu arus kas perbankan. Narasumber di Bank Jabar (2015) menyatakan, “... pembayaran suku bunga ada yang enam bulan, bahkan ada yang baru dibayarkan setelah satu tahun sehingga mengakibatkan *cash flow* perbankan terganggu, yang berimbas pada rugi laba, dan kemudian berdampak terhadap pendapatan bank itu sendiri ...”

Dibandingkan dengan skema kredit program lain, seperti KUR mikro yang tingkat suku bunganya mencapai 22%, atau skema komersial perbankan, suku bunga KKPE jauh lebih rendah. Kondisi ini membuat beberapa bank lebih memilih menyalurkan skema kredit yang lain dibandingkan skema KKPE karena dianggap tidak komersial.

Pembiayaan KKPE dari 2007 sampai Maret 2015 sebagian besar disalurkan bank pelaksana kepada sektor usaha perkebunan, terutama budi daya tebu sebesar 60,79% atau Rp13,12 triliun dari total penyaluran kredit KKPE. Kemudian disusul sektor peternakan 26,86% (Rp5,79 triliun), sektor pengembangan padi, jagung, lele sebesar 9,60% (Rp2,07 triliun), sektor pengadaan pangan, padi, gabah sebesar 1,02% (Rp220,43 miliar), pengembangan cabai, bawang merah, jahe 0,96% (Rp207,42 miliar), dan pengembangan ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, dan koro sebesar 0,77% atau Rp165,29 miliar dari total realisasi pembiayaan KKPE (lihat Gambar 6.7).



Sumber: Kementerian Pertanian (2015)

Gambar 6.7 Realisasi Kumulatif Penyaluran KKPE Berdasarkan Sektor Usaha

Sektor perkebunan merupakan sektor yang paling besar penyalurannya karena memiliki tingkat risiko yang lebih kecil dibandingkan sektor pertanian lainnya sehingga banyak diminati oleh perbankan. Seperti diutarakan oleh narasumber BRI di Jawa Timur (2015), penyaluran KKPE di BRI Jatim lebih banyak ke komoditas sapi dan perkebunan tebu. BRI di Jawa Timur bekerja sama dengan pabrik gula sebagai penjamin, di mana pembiayaan KKPE disalurkan melalui pabrik gula dan petani dapat mengakses kredit KKPE ke pabrik gula yang berafiliasi tersebut. Selain itu, menurut Kementerian Pertanian (2015), sektor perkebunan dan peternakan perputaran uangnya relatif stabil sehingga risikonya lebih kecil bagi perbankan. Dana KKPE merupakan dana bank sehingga semua risiko ditanggung bank, dengan risiko yang tinggi di sektor pertanian, perbankan lebih memilih menyalurkan KKP-E pada usaha yang risikonya lebih rendah.

Pengadaan pangan masuk dalam skema pembiayaan KKPE karena terkait upaya peningkatan ketahanan pangan, terutama penstabilan harga pangan, yaitu pembelian gabah, jagung, dan atau kedelai. Dalam RTP tahun 2014, usaha pengadaan pangan ini direncanakan penyalurannya mencapai Rp154 miliar, namun realisasinya hanya sebesar Rp6 miliar. Tujuan menstabilkan harga untuk pengadaan pangan dalam program KKPE sangat sulit untuk diwujudkan mengingat sifatnya yang sangat makro. Perlu pembiayaan yang sangat besar dan masif untuk mewujudkannya. Sementara itu, bank sendiri memberikan kredit dengan tujuan mendapatkan profit. Oleh karena itu, bank hati-hati dan selektif dalam menyalurkannya, tidak bisa masif dan sangat besar karena harus mempertimbangkan unsur 5C (*character, capacity, collateral, capital, dan condition*)⁸ calon nasabah.

Dengan rendahnya pencapaian RTP tahun 2014, pemerintah menurunkan RTP pengadaan pangan pada 2015 menjadi Rp30 miliar. Namun, dari Januari–Maret 2015 belum terjadi realisasi sama sekali. Masyarakat sendiri enggan mengajukan pembiayaan KKPE untuk sektor pengadaan pangan karena di komoditas pangan pemerintah telah menetapkan patokan harga pembelian pemerintah (HPP). Maksudnya, ada referensi harga minimum bagi petani dan pedagang dalam melakukan transaksi jual beli, terutama gabah/beras. HPP untuk pembelian beras/gabah tersebut diatur dalam Inpres No. 23 Tahun 2012 yang direvisi pada 17 Maret 2015 menjadi Inpres No. 5 Tahun 2015. Dalam Inpres ini, ditetapkan bahwa harga pembelian gabah kering panen (GKP) di petani dengan kualitas kadar air maksimum 25%

⁸ *Character* adalah sifat atau kepribadian yang dimiliki calon nasabah untuk menilai apakah nasabah jujur dan memiliki kemauan untuk membayar cicilan kredit. *Capacity* adalah kemampuan calon nasabah mengelola usaha. *Collateral* adalah agunan yang dimiliki calon nasabah untuk dijadikan jaminan pembiayaan. *Capital* adalah aset/kekayaan yang dimiliki calon nasabah, dan *condition* adalah kondisi ekonomi saat ini; apakah mendukung usaha yang dijalankan oleh calon nasabah (prospek usaha) atau tidak.

dan kadar hampa maksimum 10% adalah Rp3,700/kg dan Rp3,750/kg. Gabah kering giling (GKG) dengan kadar air minimum 14% dan kotoran maksimum 3% di penggilingan harganya Rp4,600/kg, dan di gudang Bulog Rp4,650/kg. Sementara untuk pembelian beras dengan kadar air maksimum 14%, butir patah 20%, kadar menir 2%, dan derajat sosoh minimum 95% di gudang Bulog seharga Rp7,300/kg (Inpres No. 5 Tahun 2015).

Dengan adanya patokan harga tersebut, margin yang bisa didapat dari pengadaan pangan tidak bisa maksimal dan dianggap kurang menguntungkan sehingga tidak banyak masyarakat yang mengajukan skema pembiayaan KKPE untuk pengadaan pangan. Hal tersebut sebenarnya sudah disadari oleh narasumber dari Kementerian Keuangan (2015) yang mengatakan bahwa rendahnya minat masyarakat dalam mengajukan pembiayaan untuk pengadaan pangan disebabkan adanya patokan HPP di komoditas pangan. Dari sisi perbankan sendiri, penurunan RTP KKPE pada 2015 untuk sektor pengadaan pangan tidak menjadi masalah karena selama ini perbankan sifatnya hanya mendukung apa yang menjadi kebijakan pemerintah. Perbankan memang tidak terlalu agresif dalam mencari nasabah untuk pembiayaan KKPE, terutama sektor pengadaan pangan. Hal tersebut dituturkan oleh narasumber Bank Jawa Barat (2015) “... selama ini Bank Jabar hanya mendukung apa yang menjadi kebijakan dari pemerintah pusat”

Permintaan dari masyarakat untuk pembiayaan KKPE sebenarnya cukup tinggi, kecuali di sektor energi dan pengadaan pangan. Namun, tidak semua pengajuan pembiayaan KKPE disetujui oleh perbankan, hampir separuh pengajuan tidak bisa dibiayai perbankan. Penyebab utamanya, nasabah tidak memiliki agunan yang memadai untuk dijamin padahal usaha di sektor pertanian memiliki tingkat risiko yang tinggi. Menurut narasumber dari BPD Jatim (2015), sebanyak 40% atau 6 dari 15 calon debitur yang mengajukan KKPE ditolak oleh

bank. KKPE merupakan kredit program sehingga banyak masyarakat yang masih menganggap bahwa KKPE merupakan dana hibah sehingga bank harus lebih selektif untuk menyeleksi. Jadi, dari sisi permintaan sangat besar, namun dari sisi penawaran pihak perbankan tidak banyak melakukan ekspansi karena faktor risiko yang tinggi serta masih adanya *moral hazard* untuk kredit program di masyarakat.

Menurut Kementerian Pertanian (2015) ada beberapa yang menjadi kendala dalam penyaluran KKPE, yaitu

1. Diperlukan agunan tambahan berupa sertifikat lahan (SHM), sementara petani banyak tidak memiliki.
2. Bank lebih mensyaratkan adanya penjamin pasar atau penjamin kredit, yang sulit dipenuhi petani.
3. Kewenangan pemerintah sebatas fasilitasi, keputusan pencairan usulan kredit berada di bank (*executing*), bahkan informasi sebagian petani penerima KKP-E tidak diketahui oleh dinas setempat.
4. Terbatasnya jumlah SDM petugas yang melakukan pembinaan/pemberdayaan dan pengawalan di daerah.
5. Terbatasnya alokasi dana sosialisasi, pembinaan, dan pengawalan KKPE di daerah.
6. Koordinasi antara dinas dengan bank pelaksana belum optimal.
7. Banyak petani masih tersangkut dengan KUT (tercatat dalam basis data bank), menyebabkan mereka gagal memperoleh fasilitas kredit sehingga menyurutkan niat memanfaatkan kredit perbankan.
8. Semakin banyaknya penawaran kredit mikro (alternatif) dari perbankan/lembaga keuangan.

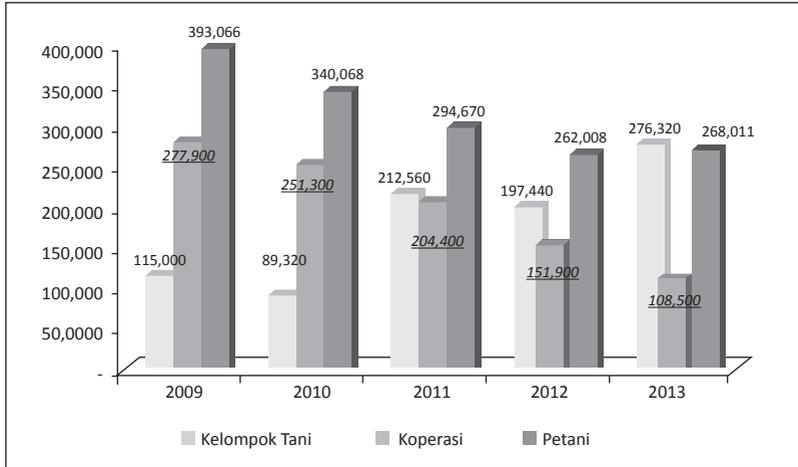
Dengan demikian, program kredit KKPE dari sisi keberlanjutan—terutama aspek *financial sustainability* perbankan—tidak cukup

bagus mengingat tingkat NPL yang cukup tinggi serta profit yang dihasilkan cukup rendah. Tingkat suku bunga KKPE yang ditetapkan lebih rendah dibanding dengan suku bunga kredit komersial bank. Pembayaran subsidi bunga pun sering terlambat sehingga profitnya sangat kecil bagi perbankan.

D. JANGKAUAN DAN MANFAAT PENYALURAN KKPE BAGI UMKM

Dari sisi keterjangkauan, jumlah petani yang berhasil dibiayai program KKPE cukup banyak. Pada 2006–2015, terdapat 3,442,463 petani atau rata-rata 491,780 petani per tahun yang menggunakan modal bersumber dari program KKPE. Dari jumlah itu, sebanyak 25% (90,640 petani) dibiayai oleh KKPE melalui kelompok tani, 28% (994 ribu petani) melalui koperasi, dan 45,25% (1,557,823 petani) langsung dari bank pelaksana ke petani (lihat Gambar 6.8). Hal ini menunjukkan bahwa perbankan masih lebih percaya menyalurkan pembiayaannya secara langsung ke *end user* (petani) dibandingkan melalui kelompok atau koperasi. Menurut perbankan, petani lebih bisa bertanggung jawab secara pribadi dibandingkan ketika berkelompok.

Sementara dari sisi ketepatan sasaran, program kredit KKPE memang khusus disalurkan ke sektor pertanian sehingga kecil kemungkinan digunakan untuk pembiayaan sektor lain selain pertanian. Sejak awal, individu petani atau kelompok ketika mengajukan kredit KKPE diwajibkan membuat rencana kebutuhan usaha petani (RKU) untuk individu petani dan rencana definitif kebutuhan kelompok (RDKK) yang disahkan Dinas Pertanian. Pihak dinas sendiri baru akan mengesahkan RKU/RDKK setelah yakin keberadaan petani/kelompok tani memang layak dibiayai oleh program KKPE. Namun, setelah pencairan, pengawasan penggunaan pembiayaan tidak bisa dilakukan secara penuh—baik oleh dinas maupun perbankan—se-



Sumber: Kementerian Pertanian (2015)

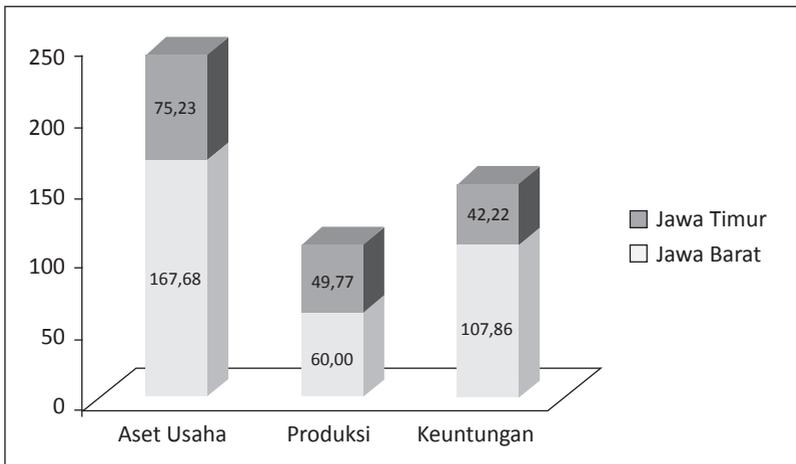
Gambar 6.8 Jumlah Petani yang Menerima Pembiayaan KKPE Tahun 2009–2013

hingga ada sebagian petani yang menggunakannya untuk kepentingan selain investasi ataupun modal kerja, yaitu untuk konsumsi. Salah satu narasumber penerima KKPE (2015) di Jawa Barat menuturkan bahwa sebagian (15%) dari dana yang diterima digunakan untuk biaya sekolah anak dan kesehatan.

Dilihat dari sisi manfaat, berdasarkan wawancara mendalam dengan narasumber penerima pembiayaan KKPE di Jawa Barat dan di Jawa Timur, kredit KKPE memiliki manfaat positif terhadap usaha petani. Penerima KKPE mengalami peningkatan, baik dari sisi aset usaha, produksi, maupun keuntungan. Dengan adanya tambahan modal yang didapat dari pembiayaan KKPE, rata-rata para pelaku UMKM sektor pertanian bekerja lebih keras agar dapat membayar angsuran. Mereka berusaha meningkatkan produksi dan penjualan sehingga keuntungan dan asetnya pun meningkat.

Narasumber penerima kredit KKPE di Jawa Barat rata-rata mengalami peningkatan aset usaha sebesar 75,23%, produksi usaha tani 49,77%, dan keuntungan 42,22%. Di Jawa Timur, penerima kredit KKPE mengalami peningkatan aset usaha sebesar 167%, produksi 60%, dan keuntungan 107,86% (lihat Gambar 6.9). Peningkatan usaha yang cukup signifikan tersebut bukan hanya karena adanya pembiayaan KKPE, melainkan banyak faktor lain, seperti musim atau cuaca, peningkatan kemampuan/pengetahuan UMKM (kualitas SDM), dan sebagainya. Pembiayaan KKPE menjadi salah satu stimulus yang dapat meningkatkan usaha UMKM sektor pertanian.

Peningkatan aset usaha, produksi, dan keuntungan yang cukup tinggi di Jawa Timur dibandingkan dengan Jawa Barat karena rata-rata penerima KKPE di Jawa Timur 100% digunakan sebagai modal kerja, yaitu membiayai operasional usaha, misalnya produksi sehingga keuntungan yang didapat dari hasil produksi dapat meningkat. Keuntungan yang didapat diputar kembali untuk menambah modal kerja



Gambar 6.9 Perubahan Aset Usaha, Produksi dan Keuntungan Narasumber Penerima Program KKPE (dalam Persen)

dan sebagian digunakan untuk meningkatkan aset usaha. Sementara itu, penerima KKPE di Jawa Barat menggunakan kredit tersebut untuk investasi, modal kerja, dan konsumsi dengan persentase rata-rata 39% untuk investasi, 44% untuk modal kerja, dan 15% untuk konsumsi.

Meskipun terjadi perubahan aset dan produksi, tidak ada perubahan jumlah tenaga kerja yang cukup signifikan, baik tenaga kerja yang dibayar maupun tidak dibayar di Jawa Barat ataupun Jawa Timur. Kondisi tersebut terjadi karena adanya kesulitan dalam mencari tenaga kerja di sektor pertanian. Tenaga kerja yang ada jumlahnya terbatas dengan tingkat usia yang sudah tua. Seperti yang dikemukakan oleh ketua gapoktan di Kabupaten Bogor Jabar (2015), sektor pertanian mengalami kesulitan untuk mencari tenaga kerja. Dulu 5 ha sawah digarap oleh 20 orang, dengan tingkat produksi yang meningkat pun, jumlah tenaga kerja tetap 20 orang karena keterbatasan tenaga kerja yang ada.

Jangkauan pemasaran juga tidak mengalami perubahan, terutama di Jawa Timur. Hal itu terjadi karena sejak awal—sebelum menerima pembiayaan KKPE—sebagian besar petani yang menjadi narasumber sudah memasarkan komoditas hasil pertaniannya keluar provinsi/pulau. Hanya sebagian kecil yang pemasarannya di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Sementara itu, di Jawa Barat terjadi sedikit perubahan. Sebelum menerima KKPE, jangkauan pemasaran hasil pertaniannya hanya di tingkat desa, kecamatan, dan paling jauh di tingkat kabupaten. Namun, setelah menerima KKPE, ada sebagian narasumber penerima KKPE yang berani memasarkan hingga tingkat provinsi.

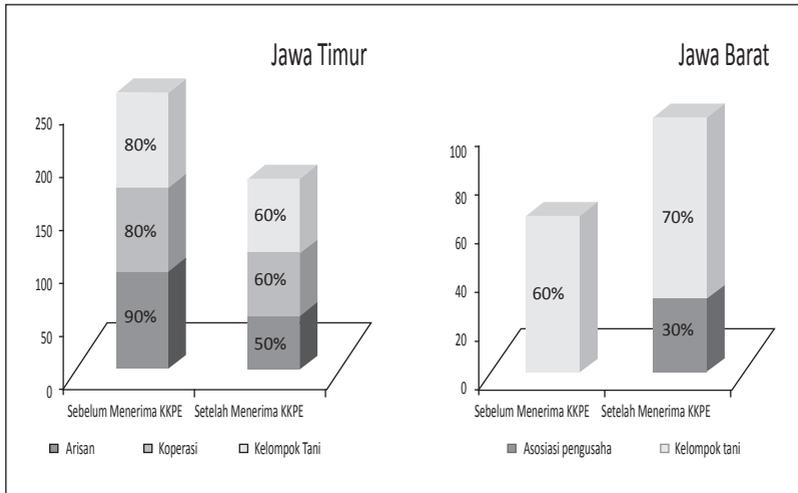
Dengan adanya manfaat positif kredit KKPE terhadap usaha, sebagian besar narasumber penerima KKPE di Jawa Barat berencana meminjam kembali kredit KKPE untuk mengembangkan usahanya. Sementara itu, di Jawa Timur, sebagian besar narasumber tidak beren-

cana meminjam kembali pembiayaan KKPE karena khawatir akan ada tambahan beban angsuran yang harus mereka bayar setiap bulan.

Selain manfaat positif terhadap peningkatan usaha individu petani, hal yang sama dirasakan juga oleh kelompok tani. Ketua gapoktan (2015) di salah satu Kabupaten Bogor, Jawa Barat, mengatakan bahwa dengan bantuan modal KKPE, telah terjadi peningkatan aset dan peningkatan produksi dari 4 ton per hektare menjadi 7 ton per hektare, dengan luas lahan sekitar 5 ha. Terjadi peningkatan produksi dari 20 ton menjadi 35 ton per sekali panen. Artinya, ada kenaikan produksi padi sebesar 75%.

Manfaat lain yang dirasakan petani setelah menerima pembiayaan KKPE adalah adanya peningkatan semangat berusaha, terutama bagi narasumber penerima KKPE di Jawa Timur. Adanya tambahan modal membuat para penerima KKPE lebih giat meningkatkan usaha pertaniannya dan lebih bersemangat karena ada tambahan kewajiban membayar angsuran tepat waktu. Bagi narasumber penerima KKPE di Jawa Barat, adanya tambahan pembiayaan dari KKPE meningkatkan semangat mereka dalam usaha. Mereka juga jadi lebih percaya diri untuk memperluas jaringan bisnis/relasi. Selain itu, ada peningkatan kemampuan budi daya pertanian yang diperoleh melalui interaksi dengan kelompok tani dan dinas setempat saat proses pengajuan dan setelah menerima pembiayaan KKPE.

Adanya perluasan jaringan bisnis dan peningkatan kemampuan budi daya pertanian wajar terjadi pada penerima KKPE di Jawa Barat karena ada sedikit peningkatan dalam kegiatan sosial. Sebelum menerima KKPE, terdapat 60% narasumber penerima KKPE yang bergabung dalam kelompok tani, kemudian meningkat menjadi 70% setelah menerima KKPE. Sebelum menerima KKPE, belum ada narasumber penerima KKPE yang bergabung dalam asosiasi pengusaha. Namun, setelah menerima KKPE, ada narasumber yang mengikuti kegiatan asosiasi pengusaha pertanian (lihat Gambar 6.10).



Gambar 6.10 Kegiatan Sosial Narasumber Penerima KKPE di Jawa Timur dan Jawa Barat

Berbeda dengan di Jawa Timur, sebagian besar narasumber penerima KKPE di Jawa Barat pada awalnya aktif dalam kegiatan sosial, seperti arisan, kelompok tani, dan koperasi. Namun setelah menerima KKPE, mereka lebih fokus menjalankan usahanya sehingga sebagian mengurangi kegiatannya. Hal ini terlihat di Gambar 6.10, di mana terjadi penurunan aktivitas sosial. Sebagian besar narasumber sebelum menerima kredit KKPE aktif dalam kegiatan arisan, koperasi maupun kelompok, namun setelah mereka menerima pembiayaan KKPE, jumlah yang aktif dalam kegiatan tersebut menurun.

E. PENUTUP

Program Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE) merupakan skema pembiayaan khusus bagi sektor pertanian. Dengan pola *executing*, sumber dana murni berasal dari perbankan. Bank langsung menyalurkannya ke petani/kelompok tani, dan peran pemerintah

adalah menyubsidi selisih antara suku bunga pasar dengan bunga yang dibebankan kepada nasabah.

Dengan pembiayaan yang dikhususkan pada sektor pertanian, program KKPE dihadapkan pada tingkat risiko yang lebih tinggi dibandingkan program kredit lainnya yang bisa lintas sektor, seperti KUR, dana LPDB, ataupun dagulir Pemerintah Daerah/Pemerintah Provinsi. Banyak nasabah yang gagal bayar di sektor pertanian karena harga komoditas hasil panen yang rendah, gagal panen akibat serangan penyakit pada tanaman, atau musim yang tidak tentu. Tingkat risiko tersebut mesti ditanggung sendiri oleh perbankan karena pemerintah hanya membayar subsidi bunga, dan tidak memberi penjaminan seperti halnya program KUR. Tingkat risiko tersebut tercermin dari tingginya tingkat NPL untuk pembiayaan KKPE.

Dalam program KKPE, tingkat suku bunga yang ditetapkan pemerintah di bawah suku bunga komersial bank sehingga profit perbankan tidak sebesar ketika bank menyalurkan kredit komersial. Perbankan juga dihadapkan pada pembayaran subsidi bunga dari pemerintah yang sering terlambat sehingga kadang mengganggu pendapatan perbankan.

Dengan tingginya tingkat NPL dan profit yang terbatas, program KKPE dilihat dari aspek keberlanjutan, terutama aspek *financial sustainability*, tidak cukup bagus bagi perbankan. Maka tidak mengherankan jika realisasi penyaluran KKPE lebih rendah dibandingkan dengan RTP yang ditetapkan pemerintah. Hal itu karena perbankan sebagai lembaga bisnis harus lebih berorientasi pada profit. Mereka tidak berani melakukan ekspansi menyalurkan kredit dengan risiko yang tinggi. Penyaluran KKPE bagi perbankan hanya sebagai bentuk dukungan perbankan terhadap program pemerintah.

Dari sisi permintaan, program KKPE sudah cukup mampu menjangkau banyak petani yang selama ini kesusahan dalam permodalan.

Lebih dari tiga juta petani telah terakses selama dijalkannya program KKPE. Banyak manfaat yang dirasakan oleh sebagian nasabah penerima KKPE di Jawa Barat dan Jawa Timur, baik dari sisi ekonomi, maupun sosial. Dari sisi usaha pertanian, telah terjadi perubahan positif dalam aset, produksi, dan keuntungan setelah menerima pembiayaan KKPE. Begitupun dengan kegiatan sosial, terutama untuk nasabah penerima KKPE di Jawa Barat. Sebagian nasabah setelah menerima KKPE berani bergabung dengan asosiasi pengusaha di bidang pertanian.

Program KKPE dilihat dari aspek jangkauan dan manfaat sudah cukup positif bagi petani, namun dari sisi *sustainability* kurang menguntungkan perbankan. Ada beberapa hal yang perlu dilakukan pemerintah agar penyaluran KKPE dapat berjalan dengan lebih optimal. *Pertama*, pemerintah turut serta menurunkan tingkat risiko bank dengan cara berkontribusi dalam penjaminan KKPE. Di sini pemerintah perlu mengalokasikan dana untuk imbal jasa penjaminan (IJP) KKPE sehingga risiko tidak hanya ditanggung oleh perbankan, tetapi juga oleh lembaga penjaminan yang preminya dibayar oleh pemerintah. *Kedua*, pembayaran subsidi bunga dari pemerintah kepada bank pelaksana dilakukan secara tepat waktu sehingga *cash flow* bank tidak terganggu ketika menyalurkan kredit program KKPE. *Ketiga*, Dinas teknis di daerah perlu dioptimalkan perannya, tidak hanya sebatas pengesahan RKU/RDKK, tetapi juga secara aktif melakukan pembinaan terhadap nasabah KKPE dalam hal teknis pertanian sehingga risiko gagal bayar akibat gagal panen dapat diminimalkan.

DAFTAR PUSTAKA

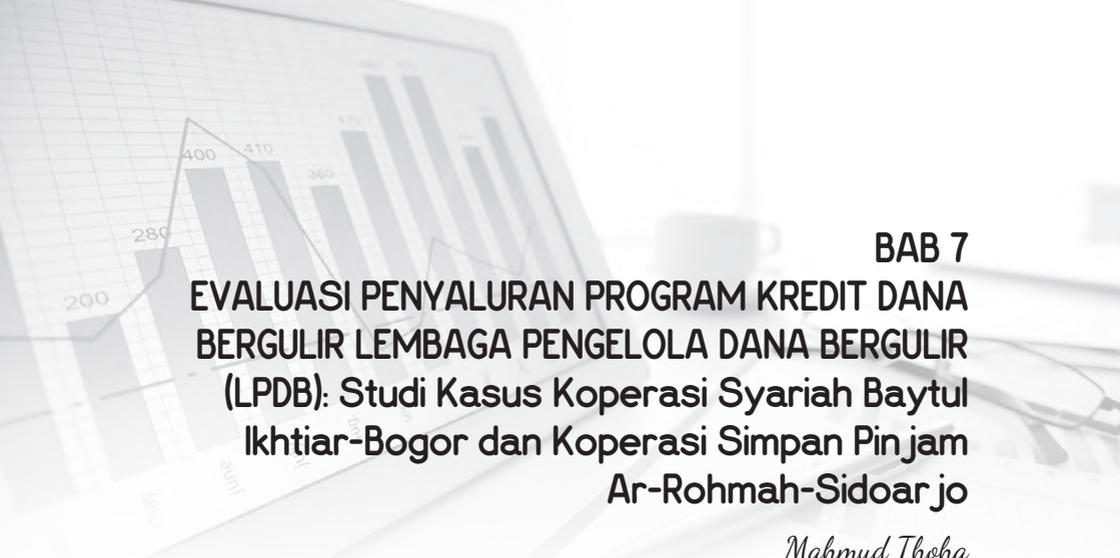
- Badan Pusat Statistik. (2015). *PDRB berdasarkan lapangan usaha tahun 2013–2014*. Jakarta.
- Bank Jawa Timur. (2015). Ketentuan kredit ketahanan pangan & energi (KKPE). Dipresentasikan dalam *FGD LIPI* di Dinas Koperasi dan UMK Jawa Timur pada 12 Agustus 2015.

- Bank Jawa Timur. (2015). Dukungan & kemitraan Bank Jatim dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat Jawa Timur melalui akses pinjaman & pelayanan perbankan. Dipresentasikan dalam FGD LIPI di Dinas Koperasi dan UMK Jawa Timur pada 12 Agustus 2015.
- Bank Jawa Timur. (2015). Permasalahan KKPE dan resi gudang. Dipresentasikan dalam FGD LIPI di Dinas Koperasi dan UMK Jawa Timur pada 12 Agustus 2015.
- Bank Rakyat Indonesia. (2015). Kredit pangan BRI. Dipresentasikan dalam *Rapat Koordinasi Kredit Program* di Dinas Pertanian Tanaman Pangan pada 29 April 2015.
- Caprio, G., Laeven, L., & Levine, R. (2007). Ownership and bank valuation. *Journal of Financial Intermediation*, 16, 584–617.
- Hastuti, Sulaksono, B., Nabiu, M., Akhmadi, Budiyati, S., Munawar, W., Rahayu, S. K. (2002). *Laporan Penelitian: pendanaan usaha tani Padi Pasca KUT, Kredit Ketahanan pangan*. SMERU: Jakarta.
- Kementerian Pertanian. (2015). Implementasi Program KKP-E. Dipresentasikan dalam acara *Focus Group Discussion* di P2E LIPI pada Mei 2015.
- Kementerian Pertanian. (2013). *Peraturan Menteri Pertanian No. 12 Tahun 2013 tentang pedoman pelaksanaan KKP-E*. Jakarta
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. Tahun 2012 tentang pelaksanaan kredit ketahanan pangan dan energi di bidang kelautan dan perikanan*. Jakarta
- Pereira, L. A., Silva, & Yoshitomi, M. (2001). *Can “moral hazard” explain the Asians crises?* Tokyo: ADB Institute.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2016). *Statistik Perbankan Indonesia, Volume 14 No: 07*. Jakarta.
- Pemerintah Provinsi Jawa Barat. (2015). Fasilitasi kredit program bagi KUMKM Jawa Barat. Dipresentasikan dalam *Rapat Koordinasi Kredit Program* di Dinas Pertanian Tanaman Pangan pada 29 April 2015.

- Republik Indonesia. (2015). Instruksi Presiden Republik Indonesia No.5 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.
- Sayaka, B. & Rivai, R. S. (2011). *Peningkatan akses petani terhadap kredit ketahanan pangan dan energi*. Diakses pada 4 Januari 2016 dari http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdffiles/Pros_MP_BSK_2011.pdf
- Sunarti, E. & Khomsan, A. (2012). *Kesejahteraan keluarga petani, mengapa sulit diwujudkan?* Diakses pada 28 November 2015 dari <http://euis-sunarti.staff.ipb.ac.id/files/2012/03/Dr.-Ir.-Euis-Sunarti-KESEJAHTERAAN-KELUARGA-PETANI.pdf>.

Hasil Wawancara

- Wawancara dengan Pengurus Gapoktan Rukun Tani. (2015). Gapoktan Rukun Tani Bogor.
- Wawancara dengan Kepala Divisi Mikro Bank Jabar Banten. (2015). Kinerja Penyaluran Program Kredit Mikro Bank Jabar Banten Pusat. Bandung.
- Wawancara dengan Bank Jawa Timur. (2015). Penyaluran Program Program Kredit Mikro Bank Jawa Timur. Jawa Timur.



BAB 7

EVALUASI PENYALURAN PROGRAM KREDIT DANA BERGULIR LEMBAGA PENGELOLA DANA BERGULIR (LPDB): Studi Kasus Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar-Bogor dan Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah-Sidoarjo

Mahmud Thoha

A. PENDAHULUAN

Pemerintah telah menaruh perhatian yang cukup serius dalam pengembangan ekonomi kerakyatan, yaitu kegiatan ekonomi yang banyak digeluti oleh usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi. Dalam kaitan dengan akses ke sumber permodalan, pemerintah telah berupaya membantu UMKM dengan mencanangkan beberapa program kredit, misalnya program kredit Bimas, Inmas, KIK/KMKP, dan lain-lain. Dari segi kelembagaan, keberpihakan pemerintah terhadap ekonomi kerakyatan dilakukan dengan membentuk Kementerian Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah (KUMKM)¹. Salah satu kebijakan Kementerian KUMKM adalah program kredit dana bergulir

¹ Kementerian Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 101 Tahun 2001. Selanjutnya, berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 2010, Kementerian KUMKM mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang Koperasi dan UKM dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Adapun fungsinya adalah perumusan dan penetapan kebijakan di bidang koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah.

yang dikelola Badan Layanan Umum (BLU) Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB).

Sebelum dibentuk LPDB-KUMKM, pengelolaan dana bergulir untuk koperasi dan UMKM dilaksanakan oleh beberapa kedeputian di lingkungan kementerian Koperasi dan UKM. Adanya UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara berimplikasi pada tidak diperbolehkan lagi Kementerian menjadi lembaga penyalur dana bergulir kepada masyarakat. Seperti dikemukakan pasal 1 UU No. 1 Tahun 2004, instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Berdasarkan UU tersebut dan surat Keputusan Bersama Menteri Keuangan RI dan Menteri KUKM Nomor 468a/KMK.01/2004 dan Nomor 07/SKB/M/KUKM/X/2004 tentang pendirian Badan Layanan Dana Bergulir (BLDB), Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2005 tentang Pola Pengelolaan Badan Layanan Umum (PPK-BLU), pada 2006 dibentuklah Lembaga Pembiayaan Dana Bergulir (LPDB)-KUKM dalam bentuk BLU, dan mulai dioperasikan pada 2008. Penyaluran dana bergulir untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) serta koperasi harus dilakukan oleh badan layanan umum (BLU).

Bab ini dimaksudkan untuk: (1) Menjelaskan secara garis besar kebijakan dan implementasi program kredit dana bergulir LPDB-KUMKM dengan institusi lainnya; (2) Menganalisis kinerja program kredit dana bergulir LPDB yang disalurkan secara berjenjang (*two-step-loans*) kepada para nasabah petani melalui Koperasi Syariah Baytul Ikhtiyar (Koperasi Baik) di Kabupaten Bogor; (3) Menganalisis kinerja program kredit dana bergulir LPDB yang disalurkan kepada para nasabah petani melalui Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah di Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur.

B. KERANGKA TEORI: PROGRAM KREDIT MIKRO MELALUI KOPERASI

Menurut fungsi produksi Cobb-Douglas, ada tiga faktor yang menentukan *output* suatu proses produksi, yakni modal, tenaga kerja, dan teknologi. Modal merupakan salah satu persoalan klasik yang dihadapi oleh UMKM, terutama terbatasnya aksesibilitas terhadap perbankan dan lembaga keuangan formal, serta tingginya suku bunga (Thoha, 2015). Pemerintah telah berusaha untuk membantu mengatasi permasalahan ini melalui kredit program, yaitu kredit/pembiayaan yang ditujukan untuk pengembangan sektor prioritas. Sumber dananya 100% menggunakan dana bank dengan suku bunga rendah yang ditetapkan pemerintah. Beberapa program kredit tersebut adalah Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS), dan Kredit Usaha Rakyat (KUR). KUR merupakan kredit/pembiayaan kepada UMKM dan koperasi yang usahanya layak dibiayai (*feasible*), namun belum memenuhi persyaratan bank (*unbankable*) (Brata, 2011). Salah satu kredit program lainnya yang diluncurkan pemerintah adalah dana bergulir yang dikelola LPDB-KUMKM. Menurut Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor 26/PER/LPDB/2011, dana bergulir ditujukan untuk membantu perkuatan modal usaha lainnya. Melalui penyaluran pinjaman/pembiayaan kepada KUMKM, menggunakan skema *profit and risk sharing* dengan mitra LPDB-KUMKM, baik dengan pola konvensional maupun pola syariah. Ada tiga pola pinjaman/pembiayaan dagulir LPDB-KUMKM, yaitu (1) Pola *executing*, yaitu pola pemberian pinjaman/pembiayaan dari LPDB langsung kepada KUMKM atau melalui lembaga perantara yang berfungsi sebagai pelaksana pengguliran dana (*executing*). Lembaga perantara tersebut bertanggung jawab menyeleksi dan menetapkan penerima dana bergulir, menyalurkan dan menagih kembali, serta menanggung risiko terhadap ketertagihan dana bergulir. (2) Pola *channeling*, yaitu pola pemberian pinjaman/

pembiayaan dari LPDB-KUMKM kepada lembaga perantara yang berfungsi sebagai penyalur dana (*channelling*). Lembaga tersebut memfasilitasi penyaluran dana bergulir kepada pihak penerima, tetapi tidak berwenang menetapkan penerima dana bergulir. (3) Pola atau bentuk lainnya yang berupa sindikasi pinjaman atau pembiayaan bersama (*joint financing*), yaitu suatu bentuk pemberian pinjaman/pembiayaan dari LPDB-KUMKM kepada pihak mitra berdasarkan suatu perjanjian tertentu. Penyaluran dagulir kepada KUMKM tersebut dilakukan melalui lembaga perantara, yaitu (1) KSP/USP/KJKS/UJKS-koperasi sekunder; (2) KSP/USP-koperasi primer; (3) Lembaga keuangan bank; (4) Lembaga keuangan bukan bank (misalnya modal ventura), dan (5) Badan Layanan Umum Daerah. Di antara kelima lembaga perantara tersebut yang diperkenankan bertindak sebagai pelaksana (*executing*) dan atau penyalur (*channelling*) adalah nomor (1), (3), dan (4). Yang dapat bertindak khusus sebagai penyalur adalah lembaga perantara nomor (2) dan (5). Tujuan pemberian pinjaman/pembiayaan melalui dagulir adalah meningkatkan kualitas koperasi simpan pinjam (KSP) atau usaha simpan pinjam (USP) koperasi dan atau koperasi jasa keuangan syariah (UJKS-KOP) sebagai instrumen lembaga keuangan usaha mikro, kecil, dan menengah yang melaksanakan fungsi intermediasi. Melalui penguatan permodalan tersebut, diharapkan dapat memperkuat peran koperasi dan atau anggotanya dalam upaya perluasan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan, dan pengentasan kemiskinan.

C. KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI PROGRAM KREDIT LPDB

LPDB-Kementerian Negara Koperasi dan UKM didirikan pada 2006 dalam rangka penataan keuangan negara dan pengelolaan dana bergulir yang lebih transparan dan akuntabel. Menurut Adipurna (2015), organisasi LPDB-KUMKM merupakan satuan kerja Kementerian Koperasi dan UKM dalam bidang pembiayaan yang secara

teknis bertanggung jawab kepada Menteri KUKM, sedangkan dalam pengelolaan keuangannya bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan. Visinya adalah menjadi lembaga yang dapat diandalkan dalam memberikan layanan pinjaman/pembiayaan kepada KUKM dengan pelayanan yang profesional dan merata, mudah, murah, serta cepat. Adapun misi yang diemban adalah:

1. Mewujudkan kualitas layanan yang andal, akuntabel, transparan, tepat waktu, berkelanjutan, dan mudah diakses oleh KUKM yang belum *bankable*; tetapi layak usaha²;
2. Mengelola dan mengembangkan dana bergulir secara proporsional, akuntabel, dan berkelanjutan;
3. Melaksanakan pembiayaan usaha dalam rangka memperkuat lembaga keuangan mikro dan pemberdayaan KUMKM;
4. Mewujudkan program pemerintah di bidang pembiayaan usaha dalam upaya meningkatkan produktivitas dan daya saing ekonomi rakyat, serta penumbuhan wirausaha baru, menciptakan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan;
5. Mengembangkan industri keuangan mikro yang efisien dan efektif dalam rangka mendukung pengembangan usaha mikro dan kecil.

Misi yang diemban LPDB-KUKM dirumuskan dengan semangat idealisme yang tinggi. Misi yang pertama, misalnya, dilatarbelakangi kenyataan bahwa aksesibilitas usaha mikro dan kecil terhadap kredit perbankan sangat terbatas lain karena ketidakmampuan menyediakan agunan berupa aset, sertifikat pemilikan aset, atau yang lainnya. Sebagai institusi keuangan berorientasi profit yang mengandalkan dana dari pihak ketiga, ketiadaan agunan akan meningkatkan risiko usaha

² Dalam implementasinya, misi ini dapat diterapkan terhadap usaha-usaha mikro yang memperoleh pinjaman LPDB melalui koperasi primer, sedangkan UMKM strategis dan mitra lembaga keuangan lainnya pada umumnya telah *bankable*.

sehingga jaminan benda atau fisik merupakan salah satu persyaratan penting dalam penyaluran kredit. Misi LPDB-KUKM dimaksudkan untuk membantu usaha mikro dan kecil yang belum *bankable*, tetapi layak usaha. Sementara itu, aksesibilitas permodalan yang relatif terbuka bagi usaha mikro adalah dari lembaga keuangan mikro, seperti koperasi simpan pinjam, dan baytul mal wat tamwil (BMT). Namun, permodalan lembaga keuangan mikro sendiri relatif terbatas karena hanya mengandalkan berbagai jenis simpanan anggotanya. Atas dasar itulah misi ketiga LPDB-UMKM dirumuskan, yakni melaksanakan pembiayaan usaha dalam rangka memperkuat lembaga keuangan mikro dan pemberdayaan UMKM. Dalam hal ini, LPDB melaksanakan pemberdayaan usaha mikro dan kecil secara tidak langsung, yaitu melalui penguatan modal lembaga keuangan mikro.

Berdasarkan visi dan misi tersebut, yang menjadi tujuan LPDB adalah:

1. Menurunkan tingkat kemiskinan;
2. Menurunkan angka pengangguran;
3. Memperkuat modal Koperasi dan UKM;
4. Memperkuat perekonomian nasional.

Tujuan LPDB memperkuat permodalan Koperasi dan UKM cukup realistis mengingat program ini berupa pembiayaan atau penyaluran dana kepada kedua instansi bisnis tersebut. Tujuan menurunkan tingkat kemiskinan dan angka pengangguran dapat dikatakan cukup idealis mengingat kemiskinan bukan hanya masalah kekurangan modal, melainkan bersifat multidimensional. Sementara itu, masalah pengangguran hanya bisa diatasi melalui penciptaan lapangan usaha baru. Namun, penurunan tingkat kemiskinan dan angka pengangguran juga bukan suatu yang mustahil, mengingat dalam tujuan tersebut tidak menargetkan besaran angka absolut maupun relatif atau persentase yang menjadi targetnya. Melalui proses *multiplier ef-*

fect atau efek penggandaan dana bergulir LPDB, sedikit atau banyak pasti berdampak terhadap pengurangan tingkat kemiskinan dan angka pengangguran. Namun, kedua aspek tersebut tidak dibahas dalam penelitian yang sangat terbatas ini.

Adapun karakteristik KUMKM yang dilayani berdasarkan Peraturan Direksi LPDB-KUMKM, Nomor 26/Per/LPDB/2011 adalah:

1. Menghasilkan produk yang menggunakan sumber daya lokal atau komoditas unggulan daerah; atau
2. Usaha yang menciptakan *multiplier effect* dan atau penyerapan tenaga kerja; atau
3. Menghasilkan produk atau jasa yang memiliki nilai tambah dan memberikan manfaat terhadap daya saing industri; atau
4. Menghasilkan produk atau jasa yang merupakan substitusi impor; atau
5. Menghasilkan produk atau jasa berorientasi ekspor;
6. KSP/USP-Kop dan KJKS/UJKS-Kop sebagai lembaga keuangan yang memberikan pinjaman/pembiayaan kepada KUMKM, terutama kepada usaha mikro dan kecil;
7. KUMKM baru yang layak tetapi belum memenuhi kriteria ketentuan perbankan pada umumnya (belum *bankable*).

Pentingnya pemahaman terhadap karakteristik KUMKM yang dibiayai dengan dana bergulir LPDB adalah untuk mengetahui kriteria yang dipakai untuk menyeleksi proposal yang masuk mengingat keterbatasan dana yang tersedia. Juga untuk mengetahui apakah kriteria yang digunakan cukup potensial dalam mendukung tercapainya visi, misi, dan tujuan LPDB. Berdasarkan pertimbangan tersebut, terlihat bahwa seluruh karakteristik KUMKM yang menjadi kriteria untuk dilayani LPDB adalah potensial dapat mendukung tercapainya visi, misi, dan tujuan program. Secara lebih rinci, karakteristik (1) sampai dengan (5) dan (7) merupakan prasyarat yang harus dipenuhi calon

nasabah UKM strategis, sedangkan karakteristik (6) berlaku bagi koperasi simpan pinjam konvensional ataupun yang berbasis syariah. Yang menjadi pertanyaan, apakah kriteria usaha yang menciptakan *multiplier effect* dan atau penyerapan tenaga kerja; memberikan manfaat terhadap daya saing industri; dan menghasilkan produk atau jasa berorientasi ekspor; dapat dipenuhi oleh KUMKM yang belum *bankable*? Bila kriteria tersebut dapat dipenuhi, secara hipotesis diharapkan dapat mendukung tercapainya visi, misi, dan tujuan LPDB. Namun bila sulit dipenuhi, program LPDB diharapkan minimal dapat memperkuat permodalan dan memberdayakan KUMKM dalam bentuk peningkatan kapasitas produksi dan omset penjualan.

Sebagai Badan Layanan Umum (BLU) yang aktivitasnya menyalurkan pembiayaan kepada KUMKM, LPDB mempunyai beberapa prinsip dasar sebagai berikut:

1. Memenuhi asas kehati-hatian;
2. Mempertimbangkan asas kelayakan usaha, asas pemerataan, asas pemberdayaan serta asas manfaat (*benefit*);
3. Analisis kelayakan usaha calon mitra LPDB-KUMKM dilakukan dengan memperhatikan hal-hal berikut:
 - a. Pemahaman yang komprehensif tentang *character, capital, capacity, condition*, dan *collateral* (disingkat 5C)³;
 - b. Penelaahan atas tujuan penggunaan dana;
 - c. Analisis dan perhitungan mengenai aspek potensi risiko pinjaman/pembiayaan dengan memastikan aspek legalitas

³ Analisis kelayakan kredit usaha tetap diberlakukan mengacu pada prinsip 5C sebagaimana diterapkan di perbankan. Prinsip 5C merupakan persyaratan yang harus dipenuhi calon nasabah LPDB, baik lembaga keuangan, maupun mitra strategis. Layanan pinjaman berdasarkan Peraturan Direksi LPDB-KUMKM No. 26/PER/LPDB/2011, bertumpu pada prinsip 4C (*customer focus, clean, confidence, dan capability*). Bandingkan prinsip 4C ini dengan prinsip FeSTA (*Flexible, excellent Services, Trust and Affordable*) dalam *Model Pembiayaan Nelayan* yang dikemukakan oleh Thoha dkk. (2015).

- dan perizinan usaha, aspek manajemen, permodalan dan kemampuan pengembalian dana, kondisi, dan perkembangan usaha;
- d. Analisis atas manfaat dan risiko yang mungkin timbul akibat pinjaman/pembiayaan (*risk and return trade off*) baik yang berupa finansial maupun nonfinansial yang terjadi sebelum, selama, maupun sesudah pemberian pinjaman/pembiayaan.

Meskipun tidak mengutamakan pencarian keuntungan, berdasarkan Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor 26/PER/LPDB/2011, dalam melakukan kegiatannya, LPDB menggunakan prinsip efisiensi dan produktivitas yang dijabarkan lebih rinci ke dalam beberapa prinsip dasar pembiayaan tersebut. Yang perlu digarisbawahi adalah pentingnya analisis kelayakan usaha calon mitra LPDB berdasarkan beberapa kriteria yang telah ditentukan. Hal ini dimaksudkan agar dana yang digulirkan dapat dimanfaatkan oleh nasabah untuk pengembangan usaha dan dapat dikembalikan pokok pinjaman beserta imbas jasanya, untuk kemudian disalurkan kembali kepada calon nasabah UMKM lainnya yang memenuhi syarat.

Persyaratan dan Prosedur Pinjaman/Pembiayaan

Persyaratan dan prosedur pinjaman/pembiayaan LPDB merupakan bagian penting yang perlu dikaji untuk melihat apakah keduanya cukup memudahkan bagi calon nasabah. Terlebih program dana bergulir ini dirancang untuk UMKM, baik koperasi maupun mitra strategis, yang layak usaha atau *feasible* tapi belum *bankable*.

Untuk mendapatkan dana pinjaman/pembiayaan LPDB, ada sejumlah persyaratan, ketentuan, dan prosedur yang harus dipenuhi Koperasi dan atau UKM strategis (LPDB-UMKM, 2015) yakni

1. Telah berbadan hukum koperasi minimal 2 tahun dengan kelengkapan legalitas koperasi, seperti badan hukum, AD/ART, SIUP, NPWP, dan lain-lain. Selain itu, kinerja koperasi dalam 1 tahun terakhir harus baik, dalam bentuk sisa hasil usaha (SHU) yang positif dan melaksanakan rapat anggota tahunan (RAT)⁴. Adapun kriteria UKM strategis adalah menghasilkan komoditas unggulan daerah berorientasi ekspor dan menyerap banyak tenaga kerja.
2. Proposal pengajuan pinjaman dapat ditempuh melalui tiga cara, yakni
 - a. Diantar sendiri oleh pengurus ke kantor LPDB-KUMKM,
 - b. Disampaikan ke Dinas Koperasi dan UKM, atau
 - c. Dikirim lewat pos atau titipan surat.
3. Suku bunga untuk pinjaman/pembiayaan bagi koperasi sebesar 9%, sedangkan untuk UKM sektor riil 6% per tahun (*sliding*)⁵. Jangka waktu pinjaman 3–5 tahun untuk koperasi simpan pinjam dan 5–8 tahun untuk UKM sektor riil.
4. Jaminan yang diberikan dapat berupa *personal guarantee*, fidusia piutang (suratkendaraan bermotor), *cash collateral* (surat-surat berharga), dan *fixed asset* (sertifikat tanah rumah, dan lain-lain)⁶. Di satu sisi, jaminan dalam berbagai alternatifnya ini

⁴ Persyaratan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa koperasi yang mengajukan pinjaman bukanlah berstatus papan nama, abal-abal, atau jadi-jadian, melainkan koperasi berbadan hukum dan telah menunjukkan kinerja yang baik.

⁵ Dibandingkan dengan suku bunga pinjaman perbankan yang mencapai 12–14% maka suku bunga pinjaman dari LPDB relatif rendah. Perbedaan suku bunga yang cukup besar ini menjadi salah satu daya tarik yang cukup signifikan bagi koperasi dan UKM strategis, yang menjadi mitra LPDB, terutama bagi dua koperasi simpan pinjam yang dijadikan studi kasus penelitian ini. Perbedaan suku bunga pada umumnya tidak menjadi perhatian penting bagi nasabah dengan jumlah pinjaman relatif kecil.

⁶ Salah satu kesulitan Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar dan Koperasi Ar-Rohmah yang dijadikan studi kasus penelitian ini adalah penyediaan jaminan *fixed asset* berupa sertifikat rumah/tanah.

menekan risiko kredit bagi LPDB. Di sisi lain, memberikan kemudahan bagi koperasi dan UKM strategis yang akan menjadi mitranya.

5. Jangka waktu proses pemberian pinjaman/pembiayaan berlangsung selama 15 hari dengan rincian sebagai berikut:
 - a. Proposal dengan data lengkap: 1 hari
 - b. Analisis kelayakan usaha: 2 hari
 - c. *On the spot* (OTS): 4 hari
 - d. Analisis divisi bisnis, legal, dan risiko: 1 hari
 - e. Komite pinjaman/pembiayaan: 1 hari
 - f. Surat pemberitahuan persetujuan prinsip (SP3): 4 hari
 - g. Akad pinjaman/pembiayaan: 1 hari
 - h. Pencairan: 1 hari

Informasi jangka waktu proses pencairan pinjaman/pembiayaan tersebut penting diketahui calon mitra usaha. Hal itu karena dapat memberikan kepastian bahwa proses tersebut tidak memerlukan waktu yang lama asalkan kelengkapan data proposal dipenuhi calon mitra usaha.

D. KINERJA DAN KENDALA YANG DIHADAPI DALAM PENYALURAN DANA BERGULIR LPDB

Pada bagian berikut, akan dibahas kinerja dan kendala yang dihadapi dalam penyaluran dana bergulir LPDB sejak pertama kali diluncurkan dan beroperasi pada tahun 2008 hingga periode pengamatan tahun 2015. Kinerja LPDB ditinjau dari akumulasi penyaluran dan distribusi serapan dana bergulir LPDB berdasarkan masing-masing provinsi.

1. KINERJA DANA BERGULIR LPDB

Kinerja suatu program kredit bisa dinilai dari berbagai aspek, seperti pencapaian visi, misi, dan tujuannya. Menurut Ledgerwood (2013), kinerja program kredit dinilai dari segi *outreach*, *sustainability* dan *impact*. Dalam penelitian ini, kinerja program kredit LPDB dinilai dari aspek pencapaian visi, misi, dan tujuannya, maupun *outreach*, *sustainability*, dan *impact*. Visi LPDB adalah memberikan layanan pinjaman/pembiayaan kepada KUMKM secara profesional, merata, mudah, murah, dan cepat. Adapun misinya adalah mewujudkan layanan yang andal, akuntabel, transparan, tepat waktu, dan mudah diakses oleh KUMKM yang belum *bankable*. Terkait dengan pencapaian visi dan misi tersebut, menurut Adipurna (2015) ada 5 capaian LPDB-KUMKM sebagai Badan Layanan Umum (BLU) yang patut diapresiasi, yaitu

- a. Memperoleh ISO 9001 pada 2008;
- b. Merupakan Badan Layanan Umum (BLU) terbaik dengan predikat A-(Baik) dengan skor 76,3 dari Kementerian Keuangan;
- c. Berdasarkan survei kepuasan mitra yang dilakukan LPDB, memperoleh skor puas dengan nilai 7,74;
- d. Kinerja dalam tertib administrasi keuangan memperoleh catatan wajar tanpa pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Kantor Akuntan Pajak (KAP);
- e. Memperoleh predikat kepuasan kinerja, berdasarkan survei yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Dari aspek *sustainability*, kinerja LPDB dapat dinilai dari kemampuannya untuk membiayai dirinya sendiri (*self-financing sustainability*). Sebagai Badan Layanan Umum (BLU), sumber pendanaan LPDB berasal dari APBN dan margin yang diperoleh dari hasil usahanya. Data pada Tabel 7.2 memperlihatkan bahwa seluruh dana yang disalurkan LPDB kepada mitra selama 2008–2015 berasal dari

APBN. LPDB juga memperoleh pendanaan dari penerimaan bunga/marginnya. Dengan demikian, keberlanjutan program kredit LPDB sangat tergantung pada kebijakan pemerintah dan kemampuan LPDB mengelola dana tersebut. Bila pemerintah menghendaki program tersebut berlanjut diiringi penambahan pendanaannya maka program kredit LPDB akan tetap *sustain* atau berkelanjutan, bahkan akan terus tumbuh. Jika dukungan pendanaan APBN dihentikan—tetapi masih diizinkan mengelola dana yang telah digulirkan selama ini—program kredit LPDB masih bisa diteruskan dengan dana operasional berupa penerimaan bunga 6–9% dari total dana Rp5,7 triliun.

LPDB sebagai BLU bertanggung jawab dalam penyaluran dana bergulir dan penarikan kembali pokok pinjaman serta bunga marginnya dari nasabah dengan tingkat kemacetan terendah mungkin. Adapun tingkat kemacetan dagulir LPDB sebesar 1,94% per Maret 2015⁷. Menurut narasumber dari LPDB, nilai NPL tersebut bukan berdasarkan kolektibilitas yang dipraktikkan dalam perbankan dan klasifikasi kredit macet dan LPDB sendiri, melainkan berdasarkan agunan yang sudah masuk ke piutang negara tidak tertagih (KPKNL). Artinya, dalam implementasinya, pengertian kredit macet dalam penyaluran dagulir LPDB adalah agunan yang sudah tidak dapat ditarik kembali oleh LPDB dan diserahkan kepada piutang negara yang tidak tertagih. Jika klasifikasi kredit macet yang digunakan adalah Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor 26/PER/LPDB/2011 maka nilai *Non-Performing Loan* (NPL) LPDB justru semakin tinggi.

Dengan asumsi penerimaan bunga/margin rata-rata 7,5% per tahun maka ada pemasukan sebesar Rp427,5 miliar. Bila diasumsikan biaya operasional untuk gaji/honorarium bagi 141 karyawan LPDB

⁷ Yang dimaksud dengan pinjaman/pembiayaan macet, berdasarkan Peraturan Direksi LPDB KUMKM Nomor 26/PER/LPDB/2011 adalah pinjaman/pembiayaan yang berada dalam kondisi mempunyai tunggakan lebih dari 120 hari pengembalian kewajiban pokok dan atau pembayaran kewajiban tarif/imbal jasa.

masing-masing Rp20 juta sebesar Rp33,84 miliar dan pengeluaran lainnya sebesar Rp12 miliar per tahun, masih tersedia sisa hasil usaha sebesar Rp381,7 miliar yang bisa digulirkan kembali kepada calon nasabah baru, baik lembaga keuangan maupun UKM strategis. Berdasarkan data pada Tabel 7.2, selama kurun waktu 2008–2015 telah dikucurkan dana Rp5,7 triliun kepada 3,887 nasabah. Artinya, tiap nasabah memperoleh dana pinjaman/pembiayaan rata-rata sekitar Rp1,5 miliar. Dengan SHU bersih Rp381,7 miliar, LPDB tiap tahunnya bisa menggulirkan dana kepada 254 nasabah, baik lembaga keuangan, seperti koperasi, perusahaan modal ventura, dan bank, maupun UKM strategis. Seandainya pemerintah tidak lagi mengucurkan dana segar, *ceteris paribus*, sustainabilitas LPDB akan tetap terjaga.

Tabel 7.2 memperlihatkan perkembangan penyaluran dana bergulir selama 8 tahun sejak beroperasi hingga sekarang. Puncak penyaluran dana terbesar terjadi pada 2013, baik dari segi jumlah mitra, jumlah UMKM, maupun tenaga kerja pada UMKM yang didanai. Setelah itu, terjadi kecenderungan penurunan dalam penyaluran dana

Tabel 7.2 Akumulasi Penyaluran Dana Bergulir KUMKM 2008–2015

Tahun	Jumlah Mitra						UMKM	Tenaga Kerja	Jumlah Penyaluran (Juta Rp)
	Koperasi Sekunder	Koperasi Primer	PMV	Bank	UKM Strategis	Jumlah			
2008	3	0	11	0	0	14	3.820	7.642	36.125
2009	6	33	22	6	0	67	30.246	43.005	197.652
2010	11	200	14	4	0	225	53.379	89.271	410.293
2011	18	619	0	9	10	656	114.822	212.157	975.085
2012	11	498	7	19	318	853	125.340	233.192	1.071.762
2013	16	633	2	14	378	983	163.969	310.450	1.426.845
2014	4	254	11	75	374	718	137.793	251.078	1.153.968
2015	2	80	1	54	230	367	59.380	108.198	497.285
Jumlah	71	2.317	68	181	1.250	3.887	688.749	1.254.993	5.768.016

Sumber: LPDB–KUMKM (2015)

bergulir⁸. Secara keseluruhan, dana bergulir telah disalurkan secara langsung kepada 1,250 UKM strategis, yaitu UKM dalam bentuk PT/CV yang berorientasi ekspor atau menghasilkan produk yang menjadi unggulan daerahnya. Yang terbanyak justru disalurkan secara tidak langsung melalui koperasi primer, koperasi sekunder, perusahaan modal ventura (PMV) dan bank. Penyaluran dana melalui koperasi simpan pinjam diharapkan dapat memperkuat permodalan koperasi, sekaligus untuk pemberdayaan UMKM yang menjadi anggota atau nasabahnya. Yang cukup menggembirakan adalah bahwa jumlah UMKM yang telah terjangkau dengan layanan dana bergulir (Rp5,7 triliun) telah mencapai lebih dari 688 ribu unit usaha dengan serapan tenaga kerja sebanyak 1,25 juta lebih.

Yang menarik adalah bahwa dana bergulir LPDB juga disalurkan ke UMKM melalui perusahaan modal ventura (PMV) dan bank. Jika menggunakan pola *executing*, artinya dana disalurkan PMV kepada UKM dengan cara berbagi risiko atau penempatan saham, bukan melalui pinjaman berbasis bunga. Penyaluran dana bergulir kepada UMKM melalui bank dilakukan secara *executing* dan atau *channelling* dengan syarat bank tersebut memiliki kinerja dengan predikat baik/cukup sehat dan memiliki produk layanan pinjaman/pembiayaan untuk KUMKM (Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor 009/PER/LPDB/2011, pasal 4). Agak kontradiktif bahwa dana bergulir disalurkan ke UMKM melalui bank padahal program ini dimaksudkan untuk KUMKM yang *feasible but not bankable*. Pemanfaatan perbankan dalam penyaluran dana bergulir LPDB tampaknya untuk memanfaatkan luasnya jaringan bank yang mempunyai layanan pembiayaan kepada KUMKM, seperti Bank Rakyat Indonesia. Sementara itu, bansos/hibah pemerintah, PNPM dan lain-lain yang merupakan

⁸ Penurunan plafon anggaran tersebut diduga kuat terkait politik anggaran Kabinet Kerja yang memberikan prioritas tinggi terhadap pembangunan sektor maritim dan infrastruktur.

start up capital dirancang untuk membantu usaha mikro yang baru merintis usaha. Sementara itu, KUR dirancang untuk UMKM yang sudah *bankable*, tetapi ada subsidi bunga dari pemerintah (Adipurna, 2015).

Kinerja LPDB juga dapat dinilai dari pencapaian visinya yang ingin memberikan layanan pinjaman/pembiayaan kepada KUKM secara profesional, merata, mudah, murah, dan cepat. Dari sisi pemerataan secara geografis, penyaluran dana bergulir LPDB pada 2014 telah menjangkau seluruh provinsi di Indonesia sebagaimana terlihat pada Tabel 7.3.

Tabel 7.3 memperlihatkan bahwa penyaluran dana bergulir telah menjangkau 33 provinsi dengan melibatkan lebih dari 3,000 mitra koperasi primer, koperasi sekunder, perusahaan modal ventura, bank, dan UKM strategis. Sampai Oktober 2014, dana bergulir yang disalurkan telah mencapai Rp5 triliun lebih. Serapan dana terbesar terjadi di Provinsi Jawa Tengah, yakni sebesar Rp1 triliun lebih atau 22,3% dari seluruh dana bergulir yang telah disalurkan sejak 2008 dengan melibatkan 549 mitra. Dengan demikian, setiap mitra rata-rata memperoleh pinjaman atau pembiayaan sebesar Rp2 miliar, meskipun besaran pinjaman riilnya bervariasi antara satu mitra dan mitra lainnya. Serapan dana terbesar kedua dan ketiga adalah Provinsi Jawa Timur dan Jawa Barat dengan persentase hampir sama, yaitu lebih dari 13,5%, dengan besaran pinjaman akumulatif rata-rata Rp1,1 miliar per mitra di Jawa Barat dan Rp2,4 miliar di Jawa Timur. Besarnya serapan dana bergulir di ketiga daerah tersebut banyak dipengaruhi oleh jumlah penduduk dan jumlah UMKM di masing-masing daerah, meskipun proporsinya tidak berbanding lurus. Provinsi Banten, misalnya, hanya mampu menyerap dana bergulir LPDB sebesar Rp42,6 miliar atau 0,85% dari total dana yang tersalurkan. Yang menarik adalah provinsi Sulawesi Selatan. Meskipun jumlah penduduk dan koperasi serta UMKM-nya relatif lebih kecil dibandingkan dengan

Tabel 7.3 Penyaluran Dana Bergulir LPDBMenurut Provinsi,2008-2014*) dan KUR 2007-2013***)

No.	Provinsi	Mitra LPDB		Realisasi Pinjaman/ Pembiayaan LPDB		Nasabah KUR		Kredit KUR	
		Jumlah	%	(Juta Rp.)	%	Total	%	Jumlah (Juta Rp)	%
1	Nanggroe Aceh Darussalam	14	0,45	6.650	0,13	88,540	1,7	3.142.982,3	2,27
2	Sumatra Utara	713	23,02	109.360	2,18	230,863	4,4	4.814.199,3	3,48
3	Sumatra Barat	38	0,97	37.091	0,74	125,892	2,4	3.103.560,9	2,24
4	Riau	48	1,23	100.920	2,01	118,621	2,2	3.014.459,6	2,24
5	Jambi	19	0,61	28.035	0,56	85,683	1,6	1.917.483,2	1,38
6	Sumatra Selatan	30	0,97	94.963	1,89	131,369	2,5	3.082.003,6	2,23
7	Bengkulu	13	0,42	24.400	0,49	39,938	0,8	1.015.077,7	0,73
8	Lampung	72	2,32	121.090	2,42	86,879	1,6	1.715.306,9	1,24
9	Kepulauan Bangka Belitung	10	0,32	14.915	0,30	17,936	0,3	415.288,0	0,30
10	Kepulauan Riau	3	0,10	1.716	0,03	42,251	0,8	1.969.319,6	1,42
11	DKI Jakarta	92	2,97	397.516	7,93	483,026	9,1	32.612.361,8	23,55
12	Jawa Barat	622	20,08	687.021	13,71	940,305	17,8	24.623.082,7	17,78
13	Jawa Tengah	549	17,73	1.121.384	22,37	814,281	15,4	10.086.071,3	7,28
14	D.I. Yogyakarta	86	2,78	150.165	3,00	105,219	2,0	1.313.434,9	0,95
15	Jawa Timur	290	9,36	697.618	13,92	720,385	13,6	14.566.903,3	10,52
16	Banten	35	1,13	42.651	0,85	263,247	5,0	7.446.229,2	5,38
17	Bali	94	3,04	217.297	4,34	97,812	1,8	2.285.581,7	1,65
18	Nusa Tenggara Barat	39	1,26	70.006	1,40	75,550	1,4	1.759.117,3	1,27
19	Nusa Tenggara Timur	23	0,74	72.212	1,44	46,863	0,9	734.836,0	0,05

No.	Provinsi	Mitra LPDB		Realisasi Pinjaman/ Pembiayaan LPDB		Nasabah KUR		Kredit KUR	
		Jumlah	%	(Juta Rp.)	%	Total	%	Jumlah (Juta Rp)	%
20	Kalimantan Barat	24	0,77	45.045	0,90	57,424	1,1	1.537.854,0	1,11
21	Kalimantan Tengah	7	0,23	39.645	0,79	36,912	0,7	953.421,0	0,69
22	Kalimantan Selatan	19	0,61	45.950	0,92	86,041	1,6	2.476.377,6	1,79
23	Kalimantan Timur	22	0,71	123.900	2,47	84,706	1,6	22.724.671,6	1,97
24	Sulawesi Utara	11	0,36	8.525	0,17	58,798	1,1	1.167.098,5	0,84
25	Sulawesi Tengah	27	0,87	31.085	0,62	59,512	1,2	11.074.605,2	0,78
26	Sulawesi Selatan	118	3,81	607.660	12,12	223,681	4,2	5.029.073,8	3,63
27	Sulawesi Tenggara	29	0,94	46.300	0,92	44,407	0,8	1.037.042,0	0,75
28	Gorontalo	13	0,42	14.375	0,29	29,110	0,6	544.268,3	0,39
29	Sulawesi Barat	0	0,00	10.825	0,22	15,854	0,3	274.057	0,02
30	Maluku	12	0,39	7.870	0,16	27,149	0,5	720.674,9	0,52
31	Maluku Utara	11	0,36	9.100	0,18	11,196	0,2	270.742,6	0,20
32	Papua	4	0,13	8.300	0,17	11,994	0,2	288.355,2	0,20
33	Papua Barat	10	0,32	18.720	0,37	30,676	0,6	755.376,4	0,55
	Jumlah	3.097	100,0	5.012.308	100,00	5.292,300	100,00	138.470.917,6	100,0

Sumber:

1) Majalah Dana Bergulir, Edisi Nomor 63, November 2014

2) TNP2K Working Paper, 2015

Catatan: *) Sampai dengan Oktober 2014, **) November 2007 sampai dengan April 2013

ketiga provinsi di Jawa, serapannya hampir sama dengan di provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur, yakni Rp600 miliar lebih dengan pinjaman kumulatif rata-rata sebesar Rp5 miliar lebih per mitra atau tertinggi di antara 33 Provinsi di Indonesia.⁹ Pola distribusi pembiayaan LPDB berdasarkan provinsi kurang lebih sama dengan pola distribusi kredit usaha rakyat (KUR). Sebagaimana terlihat pada Tabel 7.4, jumlah nasabah KUR juga mengelompok pada beberapa provinsi yang padat penduduk, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DKI Jakarta, dan Banten. Namun, persentase nasabah KUR di DKI Jakarta (9,1%) dan Banten (5%) jauh lebih besar dibandingkan dengan persentase nasabah LPDB yang masing-masing secara berurutan hanya mencapai 2,97% dan 1,13%. Dalam hal nilai pinjaman yang dikucurkan, DKI Jakarta menempati urutan teratas (23,55%), melampaui Jawa Barat (17,78%), dan Provinsi lainnya.

Data pada Tabel 7.4 menunjukkan bahwa ada 21 Provinsi atau 60% lebih dari 34 provinsi masing-masing hanya menyerap kurang dari 1% terhadap dana bergulir yang disalurkan LPDB. Ada 8 provinsi dengan serapan dananya masing-masing kurang dari 5%, yaitu Sulut, Riau, Bengkulu, Lampung, DIY, NTB, NTT, dan Kaltim. Selebihnya diserap oleh provinsi-provinsi yang ada di Pulau Jawa, kecuali DIY. Sementara itu, Sulawesi Selatan merupakan satu-satunya provinsi di luar Jawa dengan serapan dana di atas 10%¹⁰. Berdasarkan analisis tersebut, program kredit LPDB-KUMKM telah mengarah kepada pencapaian salah satu visinya, yaitu memberikan layanan pinjaman/pembiayaan KUMKM secara merata pada hampir seluruh provinsi—meskipun tingkat serapannya diduga kuat dipengaruhi responsivitas pengurus

⁹ Relatif tingginya serapan dana bergulir LPDB-KUMKM di Provinsi Sulawesi Selatan diduga karena kuatnya respons positif para pengurus Koperasi dan UKM strategis di daerah tersebut dibandingkan provinsi lainnya.

¹⁰ Sebagai salah satu daerah penelitian, penyaluran dana bergulir LPDB di Provinsi Jawa Barat selama 2010–2014 mencapai Rp513,8 miliar yang mencakup 340 debitur (LPDB-KUMKM, 2015).

Tabel 7.4 Distribusi Serapan Dana Bergulir LPDB 2008 sampai dengan Oktober 2014 dan KUR November 2007 sampai dengan April 2013

No.	Jumlah Pinjaman/ Pembiayaan (dalam persentase)	Provinsi		Provinsi Penerima LPDB	Provinsi		Provinsi Penerima KUR
		Jumlah	%		Jumlah	%	
1	≥ 15	1	3,03	Jawa Tengah	2	6,06	DKI Jakarta, Jabar
2	10 – 14,99	3	9,09	Jabar, Jatim, Sulsel	1	3,03	Jatim
3	5 – 9,99	1	3,03	DKI Jakarta	2	6,06	Jateng, Banten
4	1 – 4,99	8	24,24	Sulut, Riau, Bengkulu, Lampung, DIY, NTB., NTT, Kaltim	13	39,39	Aceh, Sumut, Sumbar, Riau, dll
5	< 1	20	60,60	Provinsi lainnya	15	45,45	Bengkulu, DIY, NTT, Kalteng, Sulut, SulTeng, Sul. Tenggara, dll

Sumber: Diolah dari Tabel 5.2

koperasi dan UKM strategis yang menjadi mitra LPDB-KUMKM, dan jumlah penduduk serta UMKM tiap provinsi.

Pola yang mirip juga terjadi dalam hal distribusi pinjaman KUR. Perbedaannya terletak pada urutan presentasi penyerapan KUR terbesar menurut provinsi. Jika penerima dana LPDB terbesar adalah Jawa Tengah, penyerapan KUR terbesar adalah Provinsi DKI Jakarta.

Data penyaluran dana bergulir menurut sektor usaha tidak ditemukan. Namun pada akhir Desember 2014, LPDB-KUMKM mengeluarkan kebijakan guna mendukung upaya pemerintah memperkuat para pelaku usaha kecil, mikro, dan koperasi yang bergerak di sektor maritim, ketahanan pangan, pariwisata, dan ekonomi kreatif. Fokus penelitian ini menekankan pada sektor pertanian. Berdasarkan Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor 025/PER/LPDB/2014, yang dimaksud dengan ketahanan pangan sebagai berikut.

“... kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tecermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah dan mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.”

Adapun tujuan pemberian pinjaman/pembiayaan pada sektor usaha ketahanan pangan adalah: (“LPDB-KUMKM siapkan pembiayaan,” 2015):

1. Meningkatkan kemampuan koperasi dan UKM dalam mengakses sumber pendanaan untuk pengembangan usaha;
2. Meningkatkan produktivitas dan daya saing koperasi dan UKM melalui peningkatan nilai tambah atas barang dan jasa;
3. Meningkatkan peranan koperasi dan UKM di bidang usaha pangan guna memperluas kesempatan kerja dan mengentaskan kemiskinan.

Salah satu upaya konkret dalam pemberian pinjaman/pembiayaan pada sektor usaha ketahanan pangan tersebut, Menteri Koperasi dan UKM menargetkan penguasaan distribusi pupuk bersubsidi 40% pada 2015. Caranya dengan kembali memaksimalkan kinerja dan peran KUD yang masih aktif di berbagai pelosok daerah (“Memberdayakan lagi koperasi,” 2014).

2. KENDALA YANG DIHADAPI

Dalam implementasi di lapangan, masih dijumpai kendala dalam penyaluran dagulir LPDB. *Pertama*, LPDB tidak memiliki kantor cabang di daerah karena masih di bawah Kementerian KUKM yang stratanya masih di tingkat golongan III. Semua pelayanan harus dimulai dari kantor pusat di Jakarta sehingga upaya dan biaya operasional yang dikeluarkan sangat besar ketika melakukan pelayanan di daerah.

Selama ini, proses pemantauan dan pendampingan kepada mitra hanya dilakukan melalui kerjasama dengan dinas-dinas koperasi serta menggandeng universitas yang ada di daerah. Mekanisme kerja seperti ini tentu tidak memadai untuk menerapkan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit, mulai dari penilaian kelayakan bisnis calon peminjam, pemantauan pengembalian kredit, penagihan kembali, dan sebagainya. Selain itu, keterbatasan infrastruktur dan SDM karena ketiadaan kantor cabang LPDB di daerah juga mengakibatkan beberapa daerah mengalami kesulitan mengakses pinjaman/pembiayaan LPDB. *Kedua*, untuk menekan risiko kredit, pihak LPDB menjalin kerja sama dengan lembaga penjamin, yaitu Jamkrindo dan Jamkrida Jawa Barat. Namun, premi yang dikenakan ke pihak mitra (koperasi dan UKM strategis) dianggap masih tinggi¹¹. Hal ini tentu wajar karena lembaga penjamin menganggap kemampuan dan kualitas pengelolaan kredit oleh LPDB masih di bawah perbankan, terutama dalam menilai risiko kredit.

Ketiga, sebagian besar masyarakat masih menganggap bahwa dana bergulir dari LPDB merupakan hibah sehingga mendorong mereka untuk tidak mengembalikan kredit. Masalah *moral hazard* seperti ini sering kali dilihat dari sudut pandang LPDB, di mana penyaluran kredit tanpa agunan atau agunan yang lebih kecil dari nilai kredit menyebabkan debitur enggan mengembalikan kredit (*strategic default*). *Keempat*, LPDB melibatkan dinas koperasi di daerah hanya terkait dengan pemberian rekomendasi tingkat kesehatan koperasi maupun UMKM. Setelah itu, prosesnya terputus sehingga dinas tidak mempunyai data koperasi ataupun UMKM yang telah mendapatkan pinjaman dari LPDB. Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Ko-

¹¹ Negosiasi pihak LPDB-KUMKM dengan pihak Askrindo, pihak pertama menghendaki premi untuk mitra LPDB sebesar 1,5%, sedangkan pihak Askrindo menawarkan besarnya premi sebesar 0,617% untuk pinjaman 1 tahun; 1,2366% untuk pinjaman 2 tahun; 1,8697% untuk pinjaman 3 tahun; dan 2,5158% untuk pinjaman 4 tahun; serta 3,1737% untuk pinjaman 5 tahun.

perasi dan UKM Provinsi Jawa Barat, dinas setempat hanya dilibatkan untuk dimintai bantuan penagihan ketika terjadi kemacetan kredit.

E. MANFAAT PENYALURAN PROGRAM DAGULIR LPDB MELALUI KOPERASI BAGI UMKM

Pada bagian ini akan dibahas manfaat penyaluran dana bergulir LPDB bagi UMKM melalui koperasi mitra usaha LPDB, yaitu Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar Bogor dan Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah, Sidoarjo. Adapun manfaat yang ditinjau baik secara ekonomi maupun nonekonomi (manfaat sosial) yang diterima oleh pelaku usaha yang menerima dana bergulir LPDB melalui kemitraan dengan koperasi.

1. KOPERASI SYARIAH BAYTUL IKHTIAR, BOGOR, JAWA BARAT

Profil Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar

Organisasi ini semula berupa yayasan yang bergerak di bidang sosial kemasyarakatan, terutama dalam pengelolaan zakat. Pada 1999, salah satu program yayasan tersebut adalah membentuk koperasi simpan pinjam. Secara legal formal, Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar (selanjutnya disingkat Kopsyah Baik) berbadan hukum koperasi pada 2008, dengan jumlah karyawan 24 orang, aset sebesar Rp2,3 miliar, anggota koperasi sebanyak 5.000 orang, dan memiliki satu kantor cabang dan satu kantor rintisan. Pada 2014, karyawannya telah meningkat menjadi 180 orang, aset Rp45 miliar, dan 6 kantor cabang yang tersebar di Kabupaten Bogor, Kota Bogor, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Bandung Barat, dan Kabupaten Garut (Koperasi Baytul Ikhtiar, 2015).

Koperasi Syariah Baik bukan koperasi simpan pinjam konvensional berbasis bunga, juga bukan koperasi baitul mal wat tamwil, melainkan koperasi syariah yang memiliki tiga karakteristik. *Pertama*,

koperasi simpan pinjam yang melayani anggotanya saja dengan menerapkan model *Grameen Bank* berbasis syariah. Kopsyah Baik tidak mau dikatakan sebagai BMT karena BMT bukan hanya perkumpulan anggota, melainkan juga perkumpulan modal. Artinya, sumber permodalan BMT bukan hanya didapat dari simpanan wajib dan simpanan sukarela para anggotanya, melainkan juga dari beberapa tokoh masyarakat yang mendirikan BMT dan sekaligus sebagai penyeter modal awal atau semacam saham. *Kedua*, Kopsyah Baik menerapkan model *Grameen Bank*, yang dipelopori oleh Profesor Muhammad Yunus dari Bangladesh dengan 14 prinsip sebagai berikut: (Suharto,1989).

1. Hanya orang yang sangat miskin dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan oleh pihak bank yang dapat menjadi nasabah dan memperoleh pinjaman.
2. Pinjaman diberikan tanpa agunan atau penjaminan.
3. Prosedur pinjaman dibuat sederhana.
4. Pinjaman diberikan untuk kegiatan produktif.
5. Pinjaman yang diberikan adalah relatif kecil dengan angsuran mingguan selama satu tahun.
6. Peminjam diorganisasikan dalam kelompok yang terdiri atas 5 orang.
7. Pinjaman diberikan secara berurutan dengan formula 2-2-1, yaitu dimulai dari 2 orang anggota yang paling membutuhkan, kemudian disusul oleh 2 orang anggota lainnya, dan 1 orang untuk yang terakhir.
8. Dilakukan pendampingan dan pengawasan dalam penggunaan pinjaman.
9. Peminjam diberi kemungkinan meminjam kembali setelah pinjamannya lunas.
10. Setiap pinjaman dipotong 5% untuk dana tabungan kelompok dan tidak dapat ditarik kembali.

11. Dana darurat disisihkan sebanyak 25% dari bunga pinjaman yang sudah dibayar dan didepositokan. Dana ini merupakan dana untuk asuransi terhadap kemacetan pinjaman, kematian, cacat tubuh, dan kecelakaan.
12. Bunga pinjaman sebesar 18–24% yang ditarik menjelang akhir masa pinjaman sebagai dua angsuran terakhir.
13. Sejumlah kelompok di desa yang sama terdiri atas 6 sampai 8 kelompok mengadakan rapat kelompok setiap akhir pekan, yang dinamakan rapat pusat atau *center*.
14. Semua transaksi Grameen Bank dengan anggota kelompok dilaksanakan pada waktu rapat pusat. Petugas Grameen Bank menghadiri rapat tersebut untuk menerima angsuran pinjaman, menghimpun dana tabungan kelompok, dan dana darurat untuk disimpan di bank.

Keempat belas prinsip Grameen Bank bersifat unik karena hampir tidak pernah dijumpai koperasi yang menerapkan prinsip-prinsip tersebut, kecuali Koperasi Syariah Baik (Baytul Ikhtiar). Keunikannya adalah hanya orang miskin yang boleh jadi anggota atau nasabah koperasi sebagaimana dikemukakan pada prinsip nomor satu. Keunikan lainnya adalah bahwa pinjaman diberikan kepada kelompok yang terdiri atas 5 orang (tidak boleh kurang dan tidak boleh lebih), untuk kegiatan produktif tanpa agunan sebagaimana tercantum pada prinsip nomor 5, 4, dan 2.

Tentang jaminan dalam pinjaman LPDB, pihak Kopsyah Baik tidak bisa memberikan agunan berupa *fixed asset*, *fidusia* piutang, atau *cash collateral*, tetapi hanya berupa jaminan perorangan (*personal guarantee*)¹². Berdasarkan Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor

¹² Meskipun tidak mampu memberikan agunan fisik, LPDB berani memberikan pinjaman karena sampai Oktober 2013 masih ada dana Rp1 triliun belum tersalurkan (hasil wawancara dengan pengurus Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar).

26/PER/LPDB/2011, yang dimaksud dengan *personal guarantee* adalah jaminan yang diberikan seseorang kepada LPDB-KUMKM atau pinjaman/pembiayaan yang diberikan LPDB-KUMKM kepada mitra LPDB-KUMKM. Pihak pemberi jaminan akan melakukan pembayaran atas seluruh kewajiban pinjaman/pembiayaan mitra LPDB-KUMKM kepada LPDB-KUMKM apabila mitra LPDB-KUMKM tersebut melakukan ingkar janji (*wanprestasi*) kepada LPDB-KUMKM. Keunikan lainnya lagi adalah bahwa dalam model Grameen Bank ini risiko kemacetan kredit telah diantisipasi dengan cara penghimpunan dana darurat yang disisihkan sebanyak 25% dari bunga pinjaman yang sudah dibayar dan didepositokan sebagaimana tercantum dalam prinsip nomor 11. Dana darurat tersebut bukan hanya untuk mengantisipasi kredit macet, melainkan juga asuransi terhadap kematian, cacat tubuh, dan kecelakaan.

Ketiga, koperasi ini menerapkan prinsip syariah. Salah satu prinsip Grameen Bank adalah berbasis bunga, tetapi oleh Kopsyah Baik ini diganti dengan akad jual beli, murabahah, atau bagi hasil 60:40. Artinya, keuntungan usaha yang dibiayai dari pinjaman didistribusikan kepada nasabah sebesar 60% dan Kopsyah Baik sebesar 40%. Mengingat kesulitan teknis dalam pola bagi hasil dengan nasabah yang menggeluti usaha mikro, besarnya margin dibuat rata-rata saja, yaitu ekuivalen dengan suku bunga 18–24% per tahun.

Pinjaman Dana Bergulir LPDB kepada Kopsyah Baik

Kopsyah Baik pertama kali menerima pinjaman dari LPDB sebesar Rp500juta pada 2010 atau 2 tahun sejak berdirinya koperasi (2008)¹³. Pinjaman berjangka waktu 2 tahun tersebut diperoleh bersama dengan BMT yang lain melalui lembaga pendamping bernama Microfit.

¹³ Sesuai persetujuan dan prosedur pinjaman/pembiayaan LPDB, koperasi telah berdasar hukum, minimal 2 tahun dengan kelengkapan legalitas koperasi, seperti badan hukum, AD/ART, SIUP, NPWP, dan lain-lain.

Microfit adalah pihak ketiga/konsultan yang ditetapkan oleh LPDB-KUMKM guna mendampingi/membantu analisis kelayakan UKM di Jawa Barat, dengan memperhatikan aspek manajemen dan organisasi, usaha dan produksi, pasar, yuridis, keuangan, dan karakter pemilik UKM (berdasarkan hasil wawancara dengan pengurus Kopsyah Baik dan Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor 011/PER/LPDB/2011, pasal 7). Pinjaman kedua sebesar Rp1 miliar diperoleh tahun 2012 (setelah pinjaman tahap pertama lunas) untuk jangka waktu 1 tahun dan pinjaman ketiga sebesar Rp3 miliar diperoleh pada 2013 dengan jangka waktu juga 3 tahun¹⁴. Dari pinjaman tahap ketiga tersebut, posisi *outstanding* (sisa pinjaman) pada waktu penelitian ini dilaksanakan (Agustus 2014) sebesar Rp1,3 miliar¹⁵.

Kinerja Kopsyah Baik dalam pengelolaan dana dapat dikatakan sangat baik, berdasarkan pengakuan pengurus yang menyatakan bahwa “sudah tiga kali kami tidak pernah telat”. Artinya, selama 3 tahun berjalan Kopsyah Baik selalu dapat mengembalikan pinjamannya ke LPDB-KUMKM secara tepat waktu.

Karena koperasi ini menerapkan prinsip syariah, pinjaman/pembiayaan dari LPDB juga didasarkan pada prinsip syariah atau berbagi hasil dengan 60:40, di mana 60% dari keuntungan untuk pihak Kopsyah Baik dan 40% untuk pihak LPDB¹⁶. Dana pinjaman dari LPDB selanjutnya dipinjamkan lagi ke anggota koperasi dengan sistem bagi hasil juga dengan margin ekuivalen, bunganya 18–24% per tahun. Meskipun margin ekuivalen pembiayaan dari BMT cukup

¹⁴ Menurut persyaratan yang berlaku, jangka waktu pinjaman LPDB kepada koperasi simpan pinjam adalah 3–5 tahun dan kepada sektor riil selama 5–8 tahun.

¹⁵ Total *outstanding* Kopsyah Baik pada 2014 sebesar Rp27 miliar dari Rp32,7 miliar pinjaman yang diperoleh dari Bank Syariah Mandiri, BNI Syariah, dan Bank Sinarmas. *Outstanding* terbesar dari Bank Sinarmas karena baru cair.

¹⁶ Bila pinjaman diberikan kepada koperasi konvensional, suku bunganya sebesar 9% (sliding), sedangkan untuk sektor riil sebesar 6% per tahun (sliding). Suku bunga pinjaman dari bank adalah 12–14% efektif.

tinggi, secara keseluruhan *Non-Performing Finance* (NPF) Kopsyah Baik (termasuk LPDB) hanya sekitar 0,13%. Relatif kecilnya pembiayaan/pinjaman macet tersebut karena pengurus dapat menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan Grameen Bank secara konsisten. Margin ekuivalen setinggi itu berlaku bagi Grameen Bank di seluruh dunia, dan dianggap cukup *fair* karena diberikan tanpa agunan dan sebagian digunakan untuk mengantisipasi dan menanggulangi kemacetan—semacam *built-in insurance*, tabungan, serta untuk menutup biaya operasional pinjaman yang relatif mahal mengingat pelayanannya yang bersifat *door to door*.

Profil Nasabah

Untuk mengetahui implementasi program kredit LPDB melalui Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar di Bogor, dilakukan dengan metode wawancara mendalam dengan beberapa responden dari kalangan keluarga petani di Kabupaten Bogor yang menerima pinjaman dana. Karena Koperasi ini menerapkan prinsip-prinsip model Grameen Bank dari Bangladesh maka hampir keseluruhan (90%) nasabahnya adalah perempuan. Menurut penuturan pengurus Kopsyah Baik, program utama Grameen Bank adalah pendidikan ekonomi dalam rumah tangga. “Jadi yang berperan di sini adalah istri. Paling mendasar adalah peran istri dalam rumah tangga, terutama dalam *manage* dalam ekonomi rumah tangga.” Berdasarkan pengalaman Grameen Bank, perempuan lebih piawai dalam mengelola ekonomi rumah tangga dan dalam urusan utang piutang, kaum perempuan lebih dapat dipercaya dibandingkan dengan kaum laki-laki. Bila laki-laki (miskin) punya uang, maka pertama akan digunakan untuk membeli rokok, makan di warung dan lain-lain, barulah digunakan untuk membayar utangnya. Sebaliknya, kebanyakan kaum perempuan akan memanfaatkan uang yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan pokok rumah tangganya, termasuk pembayaran utang (Thoah, 2015). Kebanyakan dari mereka

adalah ibu-ibu, berusia produktif (35 tahun ke atas) dengan tingkat pendidikan tertinggi sekolah dasar, dan mata pencaharian utama sebagai petani (padi, jagung, ubi, bengkoang, sayur-sayuran, dan budi daya jamur). Adapun mata pencaharian atau pekerjaan sampingannya kebanyakan adalah bekerja sebagai buruh (bangunan, pabrik sepatu, penjaga vila), pedagang masakan bunttil, dan penjual perabot rumah tangga. Kalau dilihat dari jenis mata pencahariannya, yang dimaksudkan oleh responden dengan pekerjaan sampingan tersebut adalah pekerjaan suaminya. Bisa juga, baik pekerjaan utama ataupun pekerjaan sampingan tersebut adalah pekerjaan suaminya. Informasi tentang pekerjaan atau penghasilan tambahan mempunyai peran penting bagi lembaga keuangan mikro untuk menilai *repayment capacity* calon nasabah. Seorang petani padi yang baru panen sekitar 3–4 bulan, tidak mungkin diharapkan untuk mengangsur pinjaman secara bulanan. Lembaga keuangan mikro, seperti BMT atau Kopsyah Baik, bisa mengucurkan pembiayaan bila calon nasabah tersebut mempunyai pekerjaan atau penghasilan tambahan yang diterima secara regular—yang bisa digunakan untuk mengangsur pinjamannya. Berdasarkan hasil wawancara dengan pengurus Kopsyah Baik, yang menjadi sasaran pemberdayaan ekonomi koperasi ini adalah ibu-ibu rumah tangga melalui pendidikan ekonomi rumah tangga, seperti menabung, pendidikan anak, dan lain-lain. Dengan demikian, pinjaman yang diperoleh ibu-ibu tersebut digunakan untuk mendukung kegiatan usaha suaminya. Hasil langsung yang bisa dideteksi dari pendidikan ekonomi rumah tangga tersebut berupa kepatuhan nasabah ibu-ibu rumah tangga tersebut dalam mengangsur pinjaman dan menabung serta terhindar dari jeratan rentenir. Pendidikan ekonomi rumah tangga secara langsung juga telah meningkatkan aksesibilitas kaum ibu terhadap lembaga keuangan.

Sesuai prinsip Grameen Bank, strata sosial ekonomi nasabah Kopsyah Baik seharusnya adalah *the poorest of the poor*, kalangan

masyarakat miskin, atau prasejahtera¹⁷. Namun bila dilihat dari tingkat pendapatan, nasabah Kopsyah Baik ternyata cukup variatif, baik dari pekerjaan utama maupun pekerjaan sampingan. Tingkat pendapatan dari pekerjaan utama berkisar antara Rp300 ribu hingga Rp6 juta dengan pendapatan rata-rata sebesar Rp1,7 juta per bulan. Sementara itu, pendapatan dari pekerjaan sampingan sebagai buruh, pedagang makanan, penjaga vila, dan lain-lain berkisar antara Rp500.000 hingga Rp1,6 juta, dengan tingkat pendapatan rata-rata sekitar Rp1,4 juta. Dengan demikian, tingkat pendapatan terendah para nasabah Koperasi Syariah ini, baik dari pekerjaan utama maupun tambahan, sebesar Rp800 ribu, sedangkan pendapatan tertinggi Rp6,5 juta. Fakta ini menunjukkan bahwa prinsip Gramen Bank yang hanya memberikan pinjaman kepada orang-orang miskin, tidak sepenuhnya diterapkan oleh Kopsyah Baik. Pertimbangannya, beberapa nasabah yang dapat dianggap tidak miskin lagi adalah nasabah lama dan dianggap berhasil sehingga dapat dimanfaatkan untuk menurunkan risiko pembiayaan. Adapun tingkat pendapatan rata-rata dari kedua sumber jenis mata pencaharian tersebut adalah Rp3,1 juta. Bila dilihat dari pendapatan terendah yang hanya mencapai Rp800 ribu per bulan maka nasabah Kopsyah Baik memang ada yang tergolong miskin. Pendapatan tertinggi nasabah yang telah mencapai Rp6,5 juta menunjukkan bahwa nasabah Kopsyah Baik ada yang telah terangkat dari kondisi kemiskinan. Namun menurut keterangan pengurus koperasi, status mereka masih rentan. Secara lebih rinci, pengurus Kopsyah Baik mengemukakan sebagai berikut:

“Lima tahun lalu kita pinjamkan Rp1 juta dan sekarang mereka meminjam Rp10 juta. Miskin itu kan bukan hanya dilihat dari materi, tapi

¹⁷ Menurut BPS, indikator kemiskinan tahun 2013 adalah pengeluaran per orang per bulan kurang dari Rp233.740. Bila dalam satu keluarga rata-rata mempunyai 4 anggota maka suatu keluarga dikategorikan miskin bila pengeluarannya kurang dari Rp934.960.

miskin di sini juga dilihat dari miskin akses terhadap fasilitas. Orang desa kalau harus menabung dan meminjam uang ke bank itu butuh akses, sedangkan akses dari domisili mereka menuju bank itu cukup jauh dan butuh kendaraan. Selain itu juga, kalau di sini tidak ada minimal nominal uang untuk menabung, sedangkan kalau ke bank itu pasti ada minimalnya¹⁸.”

Berdasarkan prinsip Grameen Bank, pinjaman Rp10 juta diangsur tiap bulan Rp1 juta selama 12 kali. Dua angsuran yang terakhir merupakan *cost of money*, termasuk untuk pembayaran *built-in insurance*. Dengan penghasilan Rp6,5 juta per bulan, berarti *repayment capacity* nasabah jauh melampaui persyaratan lembaga keuangan mikro yang biasanya mematok penghasilan nasabah minimal tiga kali besarnya angsuran pinjaman.

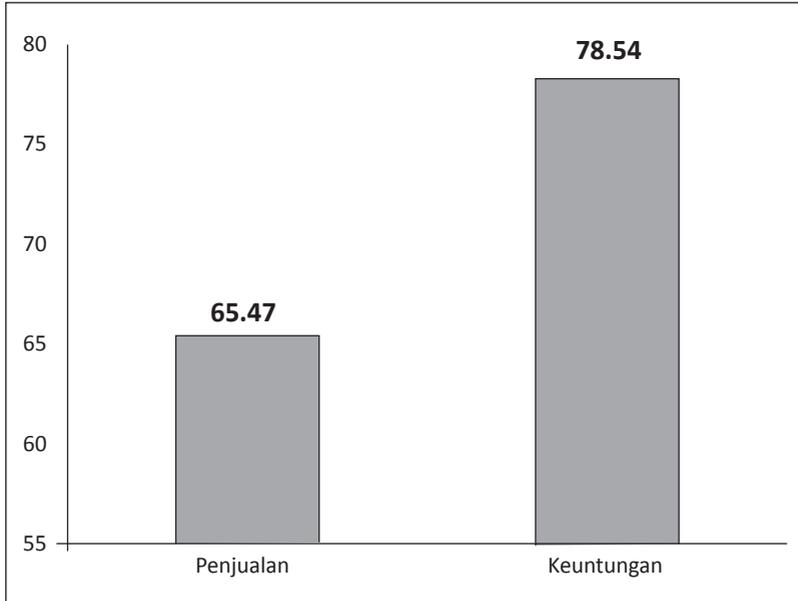
Manfaat Ekonomi

Menurut pengurus Kopsyah Baik, agak sulit mengukur dampak LPDB terhadap UMKM. Kalau indikatornya adalah serapan dana untuk UMKM, *rate margin*, dan kemudahan akses, LPDB dapat dikatakan positif. Ada beberapa alasan yang mendasari hal tersebut. *Pertama*, dana bergulir LPDB disalurkan sepenuhnya kepada UMKM melalui Kopsyah Baik. *Kedua*, *rate margin* LPDB 9% efektif per tahun, sedangkan suku bunga pinjaman efektif bank 12–14%. Artinya, suku bunga pinjaman LPDB sekitar 3–5 % lebih murah dibandingkan suku bunga perbankan umum. *Ketiga*, pinjaman LPDB lebih mudah diakses oleh Kopsyah Baik ketimbang bank umum. Hal itu karena persyaratannya

¹⁸ Berdasarkan gambaran tingkat pendapatan rata-rata yang cukup beragam, tidak mengherankan bila hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa motivasi usaha adalah untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari dan menambah penghasilan. Hal ini merupakan indikasi bahwa kondisi ekonomi sebagian nasabah LPDB melalui Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar masih berada pada tingkat subsisten dan sedang mengalami mobilitas vertikal menuju tingkat kesejahteraan ekonomi lebih baik.

lebih ringan dibandingkan perbankan umum. Misalnya, agunan bisa berbentuk immaterial, yakni berupa *Personal Guarantee* dan atau *Corporate Guarantee* dan atau bentuk-bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor 26/PER/2011, Bab XII). Bila indikatornya adalah efektivitas pinjaman/pembiayaan LPDB dibandingkan dengan bank maka agak sulit diukur. Hal ini karena seluruh dana yang diperoleh Kopsyah Baik (dari LPDB, bank, atau baitul mal), dikumpulkan jadi satu, baru didistribusikan kepada nasabah dengan prinsip, metode, dan persyaratan yang hampir sama dengan ketentuan Grameen Bank. Hal tersebut terungkap berdasarkan wawancara dengan pengurus Koperasi Syariah BAIK Bogor pada 5 Juli 2015. Penyaluran dagulir LPDB yang dilakukan Kopsyah Baik sudah sesuai dengan ketentuan pasal 4 Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor 010/PER/LPDB/2011. Menurut ketentuan tersebut, lembaga perantara, seperti Kopsyah Baik, dapat bertindak sebagai pelaksana (*executing*) dan atau penyalur (*channelling*). Namun, koperasi ini lebih memilih pola *executing* karena—berdasarkan pertimbangan bisnis—lebih menguntungkan ketimbang *channelling*.

Secara hipotesis, ada hubungan kausalitas positif antara kredit dengan produksi, omset penjualan, keuntungan, tenaga kerja, tabungan, dan aset. Namun, untuk usaha skala mikro yang hampir tidak pernah ada catatan tentang aspek-aspek tersebut, dampak ekonominya sulit diukur secara akurat. Hasil olah data beberapa responden menyatakan bahwa asetnya meningkat dalam bentuk kepemilikan sepeda motor dan harga jual rumahnya meningkat (setelah direnovasi). Beberapa nasabah juga menyatakan produksi ubi, buncis, dan sayurannya meningkat. Namun, tidak semua nasabah bisa mengungkapkannya dengan angka-angka. Itulah manfaat nyata kredit LPDB terhadap kondisi ekonomi nasabah Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar.



Keterangan: Sampel 10 responden

Gambar 7.1 Perubahan Tingkat Penjualan dan Keuntungan Penerima Dagulir LPDB Melalui Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar (%)

Manfaat ekonomi lebih terukur dapat dilihat pada aspek penjualan dan keuntungan. Seperti terlihat pada Gambar 7.1, narasumber penerima kredit LPDB melalui Koperasi Syariah Baytul Ikhtiar rata-rata mengalami peningkatan penjualan sebesar 65,47%¹⁹. Demikian pula keuntungan penjualan usaha para nasabah kredit LPDB yang rata-rata mengalami peningkatan sebesar 78,5%. Dalam hal tabungan, sebagian besar nasabah yang jadi responden tidak bisa mengungkap-

¹⁹ Mengingat segala keterbatasan yang ada, jumlah responden petani yang bisa diambil hanya 10 orang. Secara statistik, jumlah ini tidak memadai sehingga angka-angka hasil pengolahan yang ditampilkan dalam analisis ini tidak berpotensi untuk mewakili populasi. Namun, angka-angka tersebut sekurang-kurangnya merupakan indikasi kasar untuk mengetahui manfaat pinjaman/pembiayaan dana bergulir LPDB-KUMKM terhadap usaha nasabahnya.

kan besarnya tabungan yang mereka miliki, baik sebelum, maupun setelah dapat pinjaman. Dari beberapa responden yang bisa memberikan jawaban, terlihat bahwa tabungan mereka relatif kecil, meskipun ada peningkatan. Hal ini mengindikasikan bahwa penghasilan yang mereka peroleh sebagian besar atau seluruhnya digunakan untuk membantu kebutuhan pokok rumah tangga. Secara lebih rinci, kinerja aspek pelayanan LPDB dapat dilihat pada Tabel 7.5.

Hasil olahan data memperlihatkan beberapa fakta menarik. *Pertama*, keberhasilan nasabah mengembalikan pinjaman ternyata berimplikasi pada meningkatnya keinginan mendapatkan pinjaman lagi mengingat masih ada kebutuhan menambah modal usaha guna mengembangkan usaha. *Kedua*, manfaat sosial yang paling dirasakan oleh beberapa nasabah setelah mendapatkan kredit adalah meningkatnya semangat usaha dan silaturahmi dengan para tetangga. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari model Grameen Bank yang diterapkan oleh Koperasi Syariah Baik, yakni wajib berkumpul dengan kelompok intinya (5 orang) tiap pecan dan kewajiban berkumpul pada tingkat pusat (5–8 orang kelompok inti) tiap bulan.

2. KOPERASI SIMPAN PINJAM, AR-ROHMAH, SIDOARDJO JAWA TIMUR

Sebagaimana di provinsi lainnya, penyaluran kredit LPDB di Jawa Timur dilaksanakan secara berjenjang (*two-step loans*) melalui lembaga perantara, seperti bank, modal ventura, dan koperasi baik menggunakan pola *executing* atau *channeling*. Salah satu koperasi yang dijadikan sampel dalam penelitian ini adalah Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah. Koperasi ini dijalankan dengan prinsip ekonomi konvensional atau berbasis bunga. Dana pinjaman dari LPDB disalurkan ke nasabah atau anggota koperasi dengan berbagai jenis pekerjaan, tetapi yang disoroti dalam penelitian ini adalah nasabah petani.

Tabel 7.5 Kinerja Pelayanan LPDB–KUMKM 2013

No.	Aspek dan Indikator	Skor
1.	Pertumbuhan dan Produktivitas Layanan	23,35
	• Pertumbuhan Penyaluran Dana	6,5
	• Realisasi dan Pertumbuhan Penerima Dana Bergulir (end user)	4,3
	• Realisasi dan Pertumbuhan Jumlah Dana Bergulir Yang Telah Diputuskan oleh Komite	4,15
	• Realisasi dan Pertumbuhan Penerima Dana Bergulir (end user yang telah diputuskan Komite	4,5
	• Realisasi dan Pertumbuhan Jumlah Dana yang Disalurkan dibanding dengan Dana Kelolaan	3,9
2.	Efisiensi Waktu	15,4
	• Efisiensi Waktu	5,25
	• Tingkat Kolektibilitas Piutang	7
	• Jumlah Proposal Yang Diproses dibanding dengan jumlah Proposal yang diajukan Mitra	3,15
3.	Mutu dan Manfaat Kepada Masyarakat	15,93
	• Indeks Kepuasan Konsumen	5,43
	• Kejelasan Persyaratan Pelayanan Teknis dan administrasi	5,25
	• Sebaran Penyaluran	5,25
4.	Pengembangan Organisasi dan Pengelolaan SDM	10,08
	• Pengembangan Sistem Rekrutmen	2,1
	• Pendidikan dan Pelatihan Pegawai	1,68
	• Penerapan Reward dan Punishment	2,1
	• Pengembangan Sarana Informasi dan Teknologi	2,1
	• Penerapan Manajemen Risiko	2,1
Jumlah skor Aspek Pelayanan (1+2+3+4)		64,76

Sumber: LPDB–UMKM (2013)

Keterangan: Berdasarkan Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor Per-33/PB/2014 tentang Pedoman Penilaian Kinerja BLU Bidang Layanan Lainnya, jumlah skor maksimum untuk Aspek Pelayanan sebesar 70. Bila skor maksimum 100 maka nilai aspek pelayanan LPDB mencapai 92,5, yang bermakna bahwa kualitas pelayanan LPDB sangat bagus.

Profil Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah

Kosyipa Ar-Rohmah didirikan pada 1 Januari 2004 di Kabupaten Sidoarjo. Sejak tahun 2012, lingkup wilayah operasi koperasi ini diperluas dari Kabupaten Sidoarjo ke kabupaten/kota lainnya di Provinsi Jawa Timur. Jumlah anggota 152 orang terdiri atas laki-laki 86 orang dan perempuan 66 orang. Pemberian pinjaman tahun 2014 sebanyak Rp10,9 miliar, angsuran pinjaman Rp10,5 miliar kepada anggota dan nonanggota dengan bunga 1–2,5% flat per bulan. Administrasi pinjaman sebesar 2% dan dana risiko 1% dari jumlah pinjaman. Jangka waktu pinjaman maksimal 24 bulan. Suku bunga pinjaman KSP Ar-Rahmah Sidoarjo berkisar antara 20–24% per tahun, seperti halnya Kopsyah Baik di Bogor. Dengan bunga LPDB 9% maka *nett interest income* yang diperoleh berkisar 11–13% dengan asumsi tidak ada kredit macet. (Koperasi Ar-Rohmah, 2015).

Mayoritas nasabah di koperasi tersebut adalah perempuan, dengan pekerjaan utama sebagai petani, berumur antara 36 hingga 50 tahun dengan status menikah. Tingkat pendidikan anggota KSP Ar-Rahmah Sidoarjo relatif lebih baik dibandingkan nasabah LPDB Kopsyah Baik di Bogor. Mereka kebanyakan tamatan SMA, bahkan ada yang tamatan perguruan tinggi, meskipun ada juga tamatan SD dan SMP. Besarnya pendapatan yang bersumber dari sektor pertanian maupun nonpertanian berkisar antara Rp1,5 juta hingga Rp4 juta per bulan.

Pinjaman dana bergulir LPDB-KUMKM kepada Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah

Koperasi Ar-Rohmah mendapatkan pinjaman dana bergulir LPDB sebanyak dua kali, yakni tahun 2008 sebanyak Rp500 juta dan tahun 2012 sebanyak Rp1 miliar. Pada 2015, koperasi ini mengajukan pinjaman Rp2 miliar (dalam proses pencairan). Meskipun suku

bunga LPDB dianggap lebih murah, menurut pengurus Koperasi Ar-Rohmah, proses pencairannya lama dan mahal. Hal itu terungkap dalam hasil wawancara pengurus Koperasi Ar-Rohmah pada 26 Agustus 2015. Meskipun tidak pakai jaminan, LPDB mengharuskan adanya *appraisal* (jasa penilaian) aset koperasi melalui kantor *appraisal* resmi. Jika pinjaman ke bank, perkiraan harga aset cukup dihitung harga di kelurahan. Berdasarkan Peraturan Direksi LPDB-KUMKM Nomor 26/PER/LPDB/2011 Bab XIII, setiap mitra LPDB-KUMKM dikenakan biaya yang timbul akibat adanya permintaan pihak LPDB-KUMKM kepada pihak lain sehubungan dengan pemberian pinjaman/pembiayaan, seperti biaya konsultan/appraisal/lembaga pinjaman/asuransi kredit. Hal ini sebagai salah satu bentuk *scrolling* kolateral guna menurunkan risiko kemacetan pinjaman/pembiayaan. Selain itu, kontrak pinjaman harus dilaporkan kepada notaris dengan biaya Rp10 juta atau 1% dari pinjaman Rp1 miliar. Hal itu dianggap sangat mahal oleh pihak koperasi karena kalau di bank biaya notaris hanya Rp300 ribu. Koperasi juga harus membeli kaset sebanyak 150 keping berisi penjelasan tentang LPDB yang harus dibagikan kepada anggota dengan harga Rp15 ribu per keping. Total harga kaset yang harus dibayar koperasi sebesar Rp2,25 juta. Pengurus koperasi juga wajib hadir dalam pertemuan mitra LPDB, baik regional maupun nasional, seperti di Bali, Batam, atau Semarang. Semua biaya transportasi dan penginapan ditanggung oleh mitra (koperasi). Dengan demikian, biaya yang harus ditanggung KSP Ar-Rohmah adalah 11% untuk pinjaman dagulir sebanyak Rp1 miliar, dengan rincian sebagai berikut: bunga 9%, notaris 1%, pembelian 150 keping kaset 0,225%, pertemuan mitra LPDB di Batam sekitar 0,5%, appraisal dan lain-lain diperkirakan 0,275%.

Menurut penuturan pengurus KSP Ar-Rohmah, proses pencairan pinjaman LPDB terlalu lama, yaitu sekitar 1 tahun. Pinjaman pertama pada 2008 bersifat paket dan sudah lama sekali belum ada keputusan

disetujui atau tidak. Namun, ketika ada acara LPDB di Surabaya, pengurus Koperasi Ar-Rohmah diberi tahu bahwa proposal pinjamannya disetujui. Pinjaman kedua pada 2012 proses pencairannya dianggap cepat, yaitu sekitar 6–7 bulan. Namun, pinjaman ketiga (2015) sebesar Rp2 miliar sudah hampir setahun belum ada persetujuan dari LPDB²⁰. Pengurus yang menjadi informan kunci dalam penelitian ini tidak bisa menjelaskan mengapa proses pencairan dagulir LPDB memakan waktu begitu lama. Menurut ketentuan yang ada, hanya diperlukan waktu 2 pekan atau 14 hari untuk pencairan sejak proposal diterima oleh LPDB-KUMKM. Informan tersebut hanya mengatakan bahwa dibandingkan bank, proses pengurusan pinjamannya “lebih ruwet di LPDB, meskipun bunganya agak murah.”

Beberapa temuan lapangan tersebut mengindikasikan bahwa visi LPDB-KUMKM yang ingin memberikan layanan pinjaman/pembiayaan kepada KUMKM secara profesional, mudah, murah, dan cepat ternyata belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Menurut informan tadi, salah satu sebabnya adalah cara kerja SDM LPDB belum sepenuhnya profesional.

Manfaat Ekonomi

Ada beberapa manfaat ekonomi kredit LPDB yang dicermati dalam penelitian ini, yaitu aset usaha, produksi, penjualan, keuntungan, tabungan, dan tenaga kerja. Secara keseluruhan, responden nasabah LPDB melalui Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah mengalami kesulitan menilai aset usaha sebelum menerima kredit. Namun setelah menerima kredit, mereka menilai aset usahanya rata-rata sebesar Rp5 juta dengan batas minimal Rp2 juta dan maksimal Rp7 juta. Para nasabah juga kesulitan menilai hasil produksinya. Mungkin

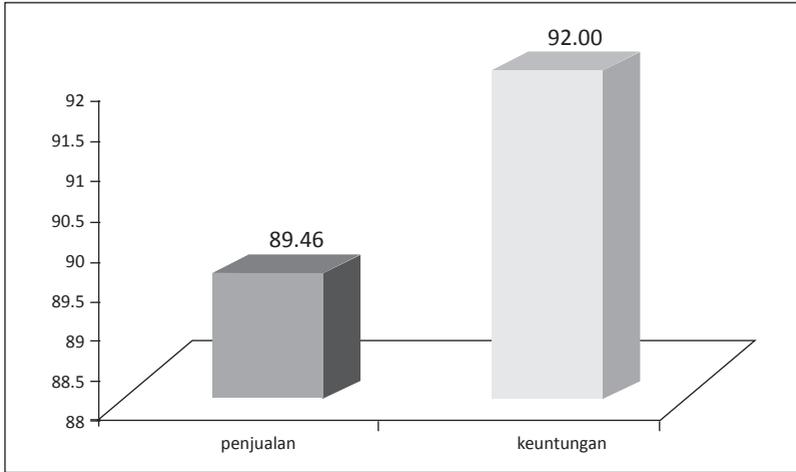
²⁰ Besarnya *Non-Performing Loan* dari koperasi kepada nasabahnya berkisar antara 4–5%.

karena sebagian besar nasabah menggunakan pinjaman untuk usaha sampingan nonpertanian, yakni di sektor jasa. Beberapa nasabah menyebutkan produksinya meningkat sebesar 20%, ada yang 60%, bahkan ada yang mencapai 250% (meningkat dari Rp2 juta menjadi Rp5 juta per bulan)²¹. Pemanfaatan pinjaman yang tidak sesuai dengan akad bisa berimplikasi pada risiko kredit bagi koperasi. Namun, tidak bisa ditentukan secara apriori karena kemungkinannya bisa meningkatkan, menurunkan, atau netral. Hal itu tergantung pada seberapa besar produktivitas usaha sektor pertanian yang seharusnya dibiayai dengan kredit dari KSP Ar-Rohmah dibandingkan sektor usaha lain-nya yang benar-benar dibiayai dengan kredit tersebut.

Manfaat ekonomi yang agak terukur dapat diketahui dari aspek penjualan, keuntungan, dan tabungan. Sebagaimana terlihat pada Gambar 7.2, omset penjualan nasabah yang jadi responden rata-rata mengalami peningkatan yang cukup besar, yaitu sebesar 89,46%. Tingkat keuntungan yang diperoleh para nasabah yang jadi responden juga meningkat cukup tinggi, yaitu rata-rata sebesar 92,41%²² per tahun. Dalam hal tabungan, separuh dari responden menyatakan bahwa setelah memperoleh pinjaman kredit dari Koperasi Ar-Rohmah, jumlah tabungan mereka meningkat—meskipun tidak bisa menyebutkan bentuk dan nilai tabungannya. Begitu pula dampaknya terhadap lingkup daerah pemasaran. Hasil pengolahan data terhadap 10 responden memperlihatkan kecenderungan bahwa kredit LPDB juga berdampak positif terhadap rencana pengembangan usaha. Semua responden menyatakan akan menambah pinjaman lagi setelah berhasil melunasi pinjamannya yang lama. Hampir semua responden juga menyatakan akan menggunakan pinjaman tersebut untuk mem-

²¹ Berdasarkan hasil wawancara dengan nasabah Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah, 27 Agustus 2015. Angka-angka tersebut dihitung berdasarkan harga berlaku sehingga kenaikan produksi riilnya masih harus dikurangi tingkat inflasi yang berkisar 5–6% per tahun.

²² Jumlah responden sebanyak 10 orang.



Keterangan: Jumlah responden 10 orang.

Gambar 7.2 Perubahan Tingkat Penjualan dan Keuntungan Responden Penerima LPDB Melalui Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah, Sidoarjo, Jawa Timur (%)

perbesar skala usaha yang sudah digeluti selama ini, tetapi ada juga yang ingin membuka jenis usaha lainnya.

Manfaat Sosial

Hasil pengolahan data kuesioner memperlihatkan bahwa manfaat sosial kredit LPDB yang dirasakan oleh seluruh nasabah adalah meningkatnya semangat usaha. Ini suatu hal yang alamiah karena setiap pelaku usaha akan terus berjuang meningkatkan skala usahanya. Setiap debitur minimal akan terpacu untuk melunasi utangnya. Kegagalan meningkatkan skala usaha dapat berujung pada penyitaan agunan, meskipun KSP Ar-Rohmah sendiri tidak pernah melakukannya. Hal ini seperti dikemukakan oleh pengurusnya, “Kami tidak pernah kalau ada yang telat itu menyita (agunan)... Seperti denda itu kita tidak pernah gunakan, tapi kalau memang ada yang benar-benar sengaja itu ada biaya tambahan. Itu sekadar untuk *shock therapy* saja supaya

tidak diulangi.” Beberapa responden nasabah koperasi menyatakan bahwa semangat usahanya meningkat setelah mendapatkan kredit LPDB karena tuntutan memenuhi biaya hidup yang semakin hari semakin besar. Dampak kredit LPDB terhadap aktivitas nasabah anggota koperasi dalam kegiatan kemasyarakatan, seperti koperasi dan arisan, dapat dikatakan tidak ada. Hal tersebut terungkap dalam wawancara dengan nasabah Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah pada 27 Agustus 2015. Penyebabnya, nasabah yang sebelumnya telah menjadi anggota koperasi otomatis tetap menjadi anggota koperasi mengingat mereka memperoleh kredit tersebut dari koperasi. Artinya, sekitar 3,000 orang anggota KSP Ar-Rohmah telah merasakan manfaat riil koperasi. Nasabah yang sebelumnya tidak menjadi anggota koperasi, setelah memperoleh kredit LPDB dari Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah, tetap tidak wajib menjadi anggota koperasi karena keanggotaan koperasi bersifat sukarela. Temuan ini diperkuat hasil wawancara tentang syarat nasabah yang boleh meminjam dana dari LPDB-KUMKM sebagai berikut:

“Kita anggota, tapi kalau ada peluang untuk dimanfaatkan oleh orang lain ya kita kasih. Tidak semua anggota, tapi dengan adanya perubahan undang-undang (Koperasi) ini kita jadikan calon anggota. Nanti diseleksi yang mau dan yang tidak siapa. Tapi pengurus sama tim baru rapat (memutuskan)... semua yang meminjam harus kita masukkan sebagai anggota tetap (meskipun) sifatnya sukarela. Kalau sudah lunas pinjamannya, mau keluar ya silahkan.”

Fenomena yang sama juga terjadi pada aktivitas nasabah dalam kegiatan arisan.

F. PENUTUP

Ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik berdasarkan analisis pada bagian sebelumnya. *Pertama*, sebagai skema pembiayaan, program

kredit dana bergulir LPDB-KUMKM dapat dikatakan berhasil pada tingkat makro (nasional) dalam mencapai sebagian visi, misi, dan tujuannya, terutama ditinjau dari aspek: (1) akumulasi penyaluran dana; (2) kemudahan dalam persyaratan dan prosedur pinjaman/pembiayaan; dan (3) Capaian LPDB dalam hal perolehan ISO 9001, badan layanan umum terbaik, survei kepuasan pelanggan, tertib administrasi keuangan dengan predikat wajar tanpa pengecualian, dan predikat kepuasan kerja. *Kedua*, program dagulir LPDB juga telah menjangkau seluruh provinsi, meskipun tingkat serapannya bervariasi antarprovinsi. *Ketiga*, program dagulir LPDB berhasil memperkuat aspek permodalan koperasi yang menjadi mitranya. *Keempat*, dengan skema pembiayaan *executing*-nya di koperasi syariah Baytul Ikhtiyar di Kabupaten Bogor dan Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah di Kabupaten Sidoarjo, program dagulir LPDB berhasil meningkatkan omset penjualan dan keuntungan para nasabah petani secara signifikan. *Kelima*, secara hipotesis *sustainability* program kredit LPDB KUMKM dapat diwujudkan meskipun seandainya tidak ada lagi kucuran dana segar dari APBN.

Penyaluran dagulir LPDB masih menghadapi beberapa kendala. *Pertama*, sumber daya manusia, terutama pengelola dagulir LPDB masih terbatas, dan infrastruktur pendukungnya (kantor cabang) belum memadai. *Kedua*, pemahaman sebagian mitra usaha bahwa LPDB ini merupakan dana hibah karena bersumber dari APBN dapat menyebabkan terjadinya kemacetan kredit. *Ketiga*, keterlibatan Dinas Koperasi-KUKM dalam program kredit LPDB belum optimal. *Keempat*, kendala teknis sering dialami oleh Koperasi ataupun UKM strategis dalam memenuhi persyaratan administratif yang ditentukan oleh LPDB-KUMKM.

Pengelolaan program kredit LPDB-KUMKM dalam bentuk Badan Layanan Umum perlu dilanjutkan dengan tingkat intensitas yang lebih tinggi baik dalam jumlah pendanaan, sosialisasi, dan

penyediaan infrastruktur pendukung, terutama penambahan SDM pengelola dan pembukaan kantor cabang di daerah secara selektif. Kerja sama LPDB-KUMKM dengan Askrindo dan Askrida juga perlu lebih diintensifkan dengan tingkat premi yang terjangkau bagi mitra LPDB.

DAFTAR PUSTAKA

- Latif, A., Damayanti, M., & Purnagunawan, R. M. (2015). *Profit debitur kredit usaha rakyat (KUR)*. TNP2K Working Paper 30-2015.
- Adipurna, A. (2015). Pengelolaan dana bergulir LPDB-KUMKM. Makalah disampaikan pada acara FGD di Puslit Ekonomi LIPI, 5 Juni 2015.
- Brata, A. B. (2011). Upaya BI dalam mendongkrak peningkatan penyaluran kredit program melalui kemitraan strategis. Diunduh pada hari Kamis, 9 Februari 2017 dari <http://www.rmol.co/read/2011/12/01/47602/Upaya-BI-dalam-Mendongkrak-Peningkatan-Penyaluran-Kredit-Program-Melalui-Kemitraan-Strategis->.
- Koperasi Baytul Ikhtiar. (2015). *Company profil* Koperasi Baytul Ikhtiar. Bogor
- Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah Jawa Timur. (2015). *Laporan pertanggungjawaban pengurus dan pengawas tahun buku 2014*. Jawa Timur.
- Ledgerwood, J. (2013). Measuring financial inclusion and assessing impact. Dalam J. Ledgerwood, J. Earne, & C. Nelson (eds.), *The new micro-finance handbook, a financial market system perspective*. Washington DC: The World Bank.
- Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro dan Menengah (LPDB-KUMKM). (2011). Kumpulan Peraturan Direksi LPDB-KUMKM tentang Petunjuk Teknis Pemberian Pinjaman/Pembiayaan.
- Memberdayakan lagi koperasi pangan. (2014, November). *Majalah Dana Bergulir*, Edisi Nomor. 63, halaman 36.

- Kementerian Koperasi dan UMKM. (2014). Peraturan Direksi LPDB-KUMKM. No. 26 Tahun 2011 tentang Prosedur Operasional Standar Pinjaman/Pembiayaan di Lingkungan LPDB-KUMKM.
- Kementerian Koperasi dan UMKM. (2011). Peraturan Direksi LPDB-KUMKM. No. 09 Tahun 2011 tentang Adendum Peraturan Direksi Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan UMKM No.35 tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Pinjaman/Pembiayaan kepada Koperasi, UMKM melalui Lembaga Perantara. Jakarta.
- LPDB-KUMKM. Dana Bergulir: *Media Komunikasi dan Edukasi LPDB, Edisi Nomor 63 November 2014, Nomor 64 Desember 2014 dan 65 Januari 2015.*
- LPDB-KUMKM siapkan pembiayaan sektor pangan, maritim dan ekonomi kreatif. (2015, Januari). *Majalah Dana Bergulir*, Edisi Nomor 65, halaman 13.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.
- Suharto, P. (1989). *Grameen Bank, sebuah model untuk orang Muslim di Bangladesh*. Jakarta: LPPI.
- Thoha, M. (ed). (1999), *Pemberdayaan Rumah Tangga Wanita Miskin di Jawa Timur Melalui Model Grameen Bank*, Jakarta, PEP-LIPI.
- Thoha, M. (ed). (2015). *Studi model lembaga pembiayaan usaha rakyat pada subsektor perikanan tangkap*. Jakarta: P2E-LIPI.

Hasil Wawancara

- Wawancara dengan nasabah (X) Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah Sidoarjo. (2015). Tentang Penyaluran Program Kredit BLU-LPDB di Jawa Timur.

Wawancara dengan pengurus Koperasi Simpan Pinjam Ar-Rohmah Sidoarjo. (2015). Tentang Penyaluran Program Kredit BLU-LPDB di Jawa Timur.

Wawancara dengan pengurus Koperasi Syariah Baitul Ikhtiar Bogor. (2015). Tentang Penyaluran Program Kredit BLU-LPDB di Jawa Barat.



BAB 8

KINERJA IMPLEMENTASI PROGRAM KREDIT MIKRO DANA BERGULIR PEMERINTAH DAERAH: Studi Kasus Kredit Cinta Rakyat (Jawa Barat) dan Dagulir (Jawa Timur)

Muhammad Soekarni

A. PENDAHULUAN

Eksistensi UMKM dalam menopang perekonomian nasional sudah tidak diragukan lagi. UMKM memberikan kontribusi yang sangat signifikan dalam penciptaan *output* nasional, penambahan devisa melalui ekspor, dan perluasan kesempatan kerja, terutama bagi kelompok masyarakat yang kurang terdidik. Charitonenko dan Afwan (2013) sebagaimana dikutip Zarmawis (2014) menegaskan bahwa berbagai penelitian menunjukkan perkembangan UMKM, khususnya usaha mikro, masih memberikan kontribusi yang signifikan terhadap dinamika perekonomian Indonesia. Keunggulan usaha mikro adalah besarnya daya serap tenaga kerja, berbasis pada ekonomi kerakyatan, dan daya tahan yang kuat terhadap gejolak krisis ekonomi (secara detail kontribusi UMKM ini dapat dilihat dalam Bab 3). Oleh karena itu, cukup beralasan bahwa perekonomian Indonesia yang didukung oleh perkembangan UMKM yang dinamis dan berdaya saing akan memperkuat ketahanan ekonomi nasional. Kegiatan bisnis UMKM yang dinamis ini juga berpotensi dalam mengentaskan kemiskinan dan

memperkecil disparitas pendapatan. Kelompok masyarakat miskin relatif lebih mudah untuk membuka usaha dalam skala UMKM, terutama pada tingkat mikro yang tidak membutuhkan modal besar dan keterampilan (*skill*) tinggi. Selain itu, usaha mikro tidak terlalu terbebani kewajiban mengurus legalitas usaha yang rumit dan membutuhkan biaya besar.

Namun, UMKM masih menghadapi banyak kesulitan untuk dapat berkembang secara optimal memanfaatkan peluang yang ada. Banyak faktor penghalang yang sulit mereka terobos sendiri, salah satunya adalah kesulitan mengakses perbankan. Sebagaimana dijelaskan Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Timur (2014), terbatasnya sumber daya finansial merupakan masalah utama bagi usaha mikro. Usaha mikro yang bermodal kecil, tidak berbadan hukum, dan memiliki manajemen sederhana sangat sulit memperoleh kredit perbankan.

Menyadari permasalahan tersebut, aksesibilitas UMKM terhadap lembaga keuangan, baik bank maupun nonbank, sangat penting untuk diperluas dan ditingkatkan. Sebagaimana dijelaskan oleh Wahid (2014), semakin tingginya akses keuangan untuk masyarakat lapis bawah, distribusi manfaat pertumbuhan ekonomi akan lebih menyebar secara geografis (antardesa-kota) dan antarkelompok pendapatan. Hal ini karena aksesibilitas pada keuangan berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan sekaligus mendapatkan imbalan aktivitas ekonomi yang dilakukannya. Oleh karena itu, agenda inklusivitas keuangan sangat mendesak dan strategis dilakukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.

Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, telah menyadari pentingnya membuka akses keuangan kepada masyarakat lapisan bawah, terutama UMKM. Oleh karena itu, hampir semua pemerintah daerah di level provinsi dan kabupaten memiliki program kredit mikro yang disalurkan secara bergulir kepada UMKM. Program tersebut

lebih dikenal dengan istilah program dana bergulir (dagulir) daerah. Bab ini menjelaskan kebijakan, implementasi, dan kinerja program dagulir berdasarkan kasus kredit cinta rakyat (KCR) di Jawa Barat dan program dagulir di Jawa Timur. Selain itu, perbandingan program serupa di dua lokasi penelitian tersebut juga dilakukan. Kinerja dalam konteks ini dianalisis dari keberlanjutan program dagulir dan kemampuan melayani (*outreach capability*) yang diukur dari jumlah nasabah, jenis usaha, dan besarnya nilai pembiayaan. Selain itu, dikaji manfaat yang dirasakan oleh debitur UMKM secara ekonomi dan sosial.

B. KERANGKA TEORI

Sebelum menjelaskan peranan kredit mikro dalam pengentasan kemiskinan berdasarkan tinjauan teori dan penelitian terdahulu, ada baiknya dikemukakan definisi kredit mikro itu sendiri. Parulian (2014) mengutip definisi kredit mikro yang dikemukakan beberapa lembaga dan pakar keuangan mikro sebagai berikut. Menurut definisi yang digunakan pada KTT kredit mikro (1997), kredit mikro adalah program pemberian sejumlah kecil kredit kepada warga miskin untuk membiayai proyek dan untuk menghasilkan pendapatan agar dapat mengurus diri sendiri dan keluarga. Bank Indonesia mendefinisikan kredit mikro sebagai pinjaman untuk usaha produktif, baik perorangan maupun kelompok yang memiliki omset paling banyak Rp100 juta per tahun. Sementara itu, menurut Rajivan (2001), NGO melihat kredit mikro sebagai pendukung utama bagi masyarakat miskin.

Intervensi keuangan mikro telah diharapkan secara internasional sebagai salah satu intervensi yang sangat efektif untuk mengatasi kemiskinan. Selama beberapa tahun sebelum 1997, serangkaian pertemuan diselenggarakan untuk merancang suatu pendekatan yang dapat diikuti oleh semua negara di dunia. Konferensi tingkat tinggi (KTT) diadakan di Washington DC pada Februari 1997 untuk menghasilkan

berbagai masukan bagi pengembangan kredit mikro. Ada empat tema pokok yang ditekankan sebagai bagian dari 55 halaman deklarasi dan rencana aksi yang telah dihasilkan dalam KTT tersebut (Ranadive, 2002). *Pertama*, menjangkau kelompok termiskin sejumlah 1,2 miliar orang yang hidup dalam kondisi kemiskinan absolut di dunia. Kelompok ini terdiri atas 240 juta keluarga. Kelompok ini adalah kelompok yang ditargetkan oleh KTT kredit mikro. KTT juga mempromosikan penggunaan pengukuran kualitas kemiskinan untuk mengidentifikasi kelompok termiskin.

Kedua, memberdayakan perempuan. Kredit mikro dipandang sebagai alat untuk memberdayakan perempuan karena perempuan biasanya dapat mengelola risiko kredit dengan baik, dan usaha yang dijalankan menguntungkan keluarga mereka. Kredit mikro dipandang sebagai alat untuk memberdayakan wanita.

Ketiga, membangun lembaga yang cukup memadai secara finansial. Tema ini didasarkan pada pengalaman negara-negara berkembang yang telah menunjukkan bahwa program kredit mikro dapat meningkatkan efisiensi dan struktur tingkat bunga yang dapat menutup biaya operasi dan keuangan mereka. Selanjutnya, dikampanyekan pelaksanaan kursus (*day-long courses*) di tingkat global dan regional dari tahun 1999 sampai 2001 untuk melatih praktisi dalam aspek ini.

Keempat, memastikan pengukuran dampak positif terhadap kehidupan penerima kredit dan keluarganya. Dua penelitian evaluasi dampak yang dilakukan oleh The NGO Freedom from Hunger menunjukkan bahwa para penerima kredit yang saat ini terafiliasi dengan lembaga di Honduras dan Mali menikmati dampak positif secara individu, rumah tangga, dan masyarakat. Studi tersebut menunjukkan tingkat pemberdayaan yang lebih tinggi pada rumah tangga penerima kredit dalam hal perluasan usaha, peningkatan pendapatan pribadi

dan konsumsi pangan rumah tangga, tabungan dan perasaan harga diri, dibandingkan dengan rumah tangga bukan penerima kredit.

C. KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI PROGRAM KREDIT MIKRO DAGULIR PEMERINTAH DAERAH

Pada dasarnya, program kredit mikro adalah skema kredit yang sebagian atau seluruh dananya berasal dari anggaran pemerintah provinsi atau kabupaten/kota untuk disalurkan kepada usaha yang berskala mikro dan kecil. Dana bergulir merupakan dana yang dikelola oleh pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran (KPA) untuk dipinjamkan dan digulirkan kepada masyarakat dengan tujuan utama meningkatkan ekonomi masyarakat. Sebagaimana dijelaskan dalam Pergub Jawa Timur No. 21 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur, dana bergulir adalah dana yang dialokasikan oleh pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur untuk kegiatan perkuatan modal usaha bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, serta usaha lainnya di wilayah Jawa Timur.

Dalam PP 71 Tahun 2010 Lampiran II tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), dana yang disisihkan pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat, misalnya bantuan modal kerja secara bergulir kepada kelompok masyarakat, dimasukkan sebagai kelompok investasi jangka panjang nonpermanen. Dengan demikian, dana bergulir merupakan bentuk investasi jangka panjang dan diakui atau masuk sebagai pengeluaran pembiayaan pemerintah daerah.

Secara umum, karakteristik dana bergulir adalah: (a) dana tersebut merupakan bagian dari keuangan daerah; (b) dicantumkan dalam APBD dan atau laporan keuangan; (c) harus dikuasai, dimiliki dan atau dikendalikan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran; (d) merupakan dana yang disalurkan kepada masyarakat dan ditagih kembali dari masyarakat dengan atau tanpa nilai tambah. Selanjut-

nya, dana tersebut disalurkan kembali kepada masyarakat/kelompok masyarakat, demikian seterusnya (bergulir); dan (e) pemerintah dapat menarik kembali dana bergulir tersebut. Berikut ini akan dikaji kebijakan dan implementasi program dana bergulir di Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur.

1. KEBIJAKANDAN IMPLEMENTASI KREDIT CINTA RAKYAT (KCR) PROVINSI JAWA BARAT

Kebijakan Kredit Cinta Rakyat (KCR)

Koperasi bersama usaha mikro, kecil, dan menengah (KUMKM) di Jawa Barat merupakan pelaku ekonomi dominan, yaitu 99,9% dari total pelaku usaha. Pada 2011, jumlah koperasi mencapai 23,848 unit dan UMKM sebanyak 8,750,914 unit dengan kemampuan menyerap tenaga kerja sebanyak 14,278,402 orang atau mencapai 86,29% dari total pekerja Jawa Barat. Kontribusi KUMKM terhadap perekonomian Jawa Barat pada tahun yang sama mencapai 54,20% (BPS, 2011).

Besarnya jumlah pelaku KUMKM tersebut tidak berbanding lurus dengan produktivitas dan nilai tambah yang diperolehnya. Rendahnya produktivitas dan nilai tambah KUMKM disebabkan oleh kelemahan akses terhadap sumber daya manusia (yang berkualitas baik), pasar, permodalan, bahan baku, dan tempat usaha. Oleh karena itu, fasilitas dan dukungan pemerintah berupa program pengembangan usaha menjadi sangat penting untuk turut serta memecahkan permasalahan yang dihadapi KUMKM. Program-program yang dipandang sangat perlu dikembangkan oleh pemerintah adalah penguatan kelembagaan, kemudahan dalam pemberian perizinan usaha, pendampingan usaha, pendidikan dan pelatihan, promosi produk, penyediaan tempat usaha, bantuan teknologi tepat guna, bantuan permodalan, penyediaan informasi, serta fasilitas legal aspek produk (Dinas KUMKM Jawa Barat, 2013).

Dalam upaya membantu usaha mikro kecil (UMK) mengatasi masalah permodalan, Pemerintah Provinsi Jawa Barat menyelenggarakan program dana bergulir yang diberi nama program Kredit Cinta Rakyat (KCR). Landasan hukum Program KCR adalah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Dana Bergulir bagi Usaha Mikro dan Kecil. Beberapa hal pokok yang diatur dalam Perda sebagai berikut:

1. Maksud pengelolaan dana bergulir adalah untuk mewujudkan dan meningkatkan perekonomian daerah serta kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan pembiayaan bagi usaha mikro dan kecil (Pasal 2).
2. Tujuan yang ingin dicapai dari pengelolaan dana bergulir, yaitu (Pasal 3): (a) meningkatkan akses pembiayaan usaha mikro dan kecil sebagai pengembangan investasi daerah; (b) mendorong pertumbuhan ekonomi daerah; dan (c) memperluas penciptaan lapangan usaha wirausaha baru dalam rangka penyerapan tenaga kerja.
3. Status dana bergulir merupakan investasi nonpermanen Pemerintah Daerah yang harus dikembalikan dan disetor melalui kas daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 7).
4. Dalam rangka pengelolaan dana bergulir bagi UMK, Gubernur membentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) di lingkungan Dinas. UPTD tersebut menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) secara bertahap. Selama UPTD belum terbentuk, pengelolaan dana bergulir dilaksanakan oleh bank pelaksana yang ditunjuk Pemerintah Daerah (Pasal 10, 11, dan 12).
5. UPTD/bank pelaksana menyalurkan dana bergulir kepada UMK dengan pola *executing*. Dalam hal ini, pihak UPTD/bank pelaksana memiliki kewenangan sepenuhnya untuk melaku-

kan penilaian dan memutuskan pemberian dan atau penolakan pinjaman kepada UMK, termasuk mengeksekusi tunggakan. Organisasi perangkat daerah terkait, Dinas, dan UPTD wajib melakukan pendampingan pengelolaan dana bergulir kepada UMK (Pasal 20).

Perda yang telah diuraikan tersebut dijabarkan lagi ke dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 57 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Pengelolaan Dana Bergulir bagi Usaha Mikro dan Kecil. Beberapa ketentuan pokok dalam penyaluran KCR yang dicakup dalam Pergub tersebut disajikan secara ringkas pada Tabel 8.1.

Untuk memudahkan operasionalisasi KCR di lapangan, Dinas KUKM Jawa Barat (2013) mengeluarkan pedoman teknis pengelolaan dana bergulir KCR bagi UMK. Beberapa aturan penting yang dijelaskan dalam pedoman teknis tersebut adalah:

1. Tingkat suku bunga: 8,3% efektif per tahun¹.
2. Biaya provisi: 0,5% dari plafon.
3. Denda: 1⁰/₀₀ per hari, dengan ketentuan paling tinggi 5% (dari sisa tunggakan).
4. Agunan:
 - a. Tanah dan atau bangunan (girik/akta tanah/letter-C/bukti kepemilikan lain yang sejenis untuk tanah adat).
 - b. Tanah dan atau bangunan (SHM/SHGB/SHGU).
 - c. Toko/ lapak/los/kios (SHM/SHGB/SHGU/SPTB/HPK/ surat izin pemakaian kios).
 - d. Kendaraan bermotor roda 2/roda 4 (bukti kepemilikan kendaraan bermotor/BPKB).
 - e. *Cash Collateral* (bilyet deposito/rekening tabungan/rekening giro Bank BJB).

¹ Tingkat bunga efektif sebesar 8,3% ini berlaku setelah adanya addendum Pergub dan perjanjian kerjasama (Juli 2012). Pada awalnya, tingkat bunga efektif ditetapkan 9,3%.

Tabel 8.1 Ketentuan Program Kredit Cinta Rakyat Provinsi Jawa Barat

No.	Keterangan
1.	Sasaran Dana bergulir diarahkan kepada Usaha Mikro dan kecil yang bergerak di sektor produktif, meliputi pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, kehutanan, perindustrian, pertambangan rakyat dan sektor lainnya; Calon penerima dana bergulir adalah Usaha Mikro dan Kecil yang tidak sedang menerima fasilitas kredit dari lembaga Keuangan Bank.
2.	Kriteria penerima dana bergulir Usaha Mikro: (1) memiliki alamat dan pemilik yang jelas; (2) memiliki kegiatan usaha yang jelas; (3) memiliki prospek usaha yang baik; (4) memiliki sarana dan prasarana usaha. Usaha kecil: (1) memiliki alamat dan pemilik yang jelas; (2) memiliki kegiatan usaha yang jelas; (3) memiliki prospek usaha yang baik; (4) memiliki sarana dan prasarana usaha; (5) memiliki tenaga kerja; dan (6) telah melakukan aktivitas usaha, paling kurang 1 (satu) tahun.
3.	Plifond Kredit Paling tinggi bagi Usaha Mikro Rp 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah) dan bagi Usaha Kecil Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
4.	Pemanfaatan dana Untuk penambahan modal kerja dan investasi yang bersifat produktif. Usaha yang dikembangkan oleh Usaha Mikro dan Kecil tersebut merupakan usaha yang mampu menyerap tenaga kerja di lingkungannya
5.	Jangka waktu Kredit Maksimal 3 (tiga) tahun untuk Kredit Modal Kerja atau disesuaikan dengan Tanggal Jatuh Tempo Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Bank. Maksimal 5 (lima) tahun untuk Kredit Investasi atau disesuaikan dengan Tanggal Jatuh Tempo Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Bank.
6.	Sumber dana Dana Bergulir bagi UMK bersumber dari APBD yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
7.	Mekanisme Pemindahbukuan: Dinas mengajukan permohonan pemindah-bukuan dana bergulir pada Bank Pelaksana kepada Gubernur melalui PPKD (Pejabat Pengelola Keuangan Daerah). PPKD memindah-bukukan dana bergulir ke rekening Bank Pelaksana. Pengajuan: UMK mengajukan permohonan dana bergulir secara langsung atau melalui OPD (Organisasi Perangkat Daerah yang menyelenggarakan pemberdayaan UMK sesuai sektornyal) kepada Bank Pelaksana. OPD menyampaikan permohonan tersebut kepada Bank Pelaksana. Bank Pelaksana melakukan seleksi dan verifikasi. Bank Pelaksana dapat meminta bantuan kepada OPD dan Dinas dalam proses seleksi dan verifikasi calon penerima. Penyaluran: Mekanisme penyaluran Dana Bergulir bagi UMK diatur lebih lanjut dalam Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Daerah dan bank Pelaksana. Pengembalian: Jangka waktu pengembalian Dana bergulir dari Bank Pelaksana ke Pemerintah Daerah adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak ditandatangani Perjanjian Kerjasama.
	Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan Dinas bersama-sama OPD terkait melaksanakan monitoring dan evaluasi pengelolaan dana bergulir. Bank Pelaksana wajib melaporkan realisasi penyaluran, pemanfaatan dan pengembalian dana bergulir secara periodik berupa laporan bulanan, triwulanan, semesteran dan tahunan kepada Kepala Dinas. Bank Pelaksana membuat laporan pengelolaan setelah berakhirnya Perjanjian Kerjasama.

Sumber: Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 57 Tahun 2011 (Diolah)

5. Metode pencairan pinjaman yang diatur sebagai berikut:
 - a. Pencairan dapat dilakukan secara sekaligus atau bertahap sesuai kebutuhan melalui pemindahbukuan ke rekening debitur di bank pelaksana.
 - b. Khusus untuk kredit investasi diatur lagi secara khusus sebagai berikut:
 - 1) Debitur harus mempunyai *self-financing*, baik berupa *fresh money* atau kemajuan investasi yang telah berjalan, atau bukti pembayaran uang muka atas investasi yang dijalankan. Adanya *self-financing* harus dibuktikan dengan melampirkan bukti/dokumen tertulis (misalnya kuitansi pembayaran uang muka).
 - 2) Penggunaan fasilitas kredit untuk pembelian barang investasi diwajibkan melalui pemindahbukuan, transfer, atau metode lainnya dari rekening debitur kepada rekening penjual/*supplier*. Bila dilakukan secara tunai, sebaiknya didampingi petugas bank pelaksana.
 - 3) Penggunaan fasilitas kredit untuk tujuan pembangunan sarana tempat usaha didasarkan pada kemajuan pembangunan atas investasi yang dijalankan dengan bukti pembelian material, biaya tukang, dan biaya-biaya lainnya yang dikeluarkan debitur.
 - 4) Masing-masing penarikan fasilitas yang dilakukan debitur wajib didukung bukti/dokumen pembelian barang investasi atau lainnya.
 - 5) Debitur tidak diperkenankan melakukan penarikan selanjutnya apabila tidak dapat menyampaikan bukti pendukung atas penggunaan fasilitas yang telah ditarik sebelumnya.

- 6) Barang investasi yang dibiayai oleh bank pelaksana tersebut wajib diikat sebagai jaminan/agunan pokok sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Bank pelaksana yang ditunjuk oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat adalah Bank Jabar Banten (Bank BJB). Hal ini dikukuhkan dengan Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 584.2/Kep.1566-Diskop.UMKM/2011 tentang Penunjukan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Barat dan Banten, Tbk. sebagai bank pelaksana pengelolaan Dana Bergulir bagi usaha mikro dan kecil.

Aspek peraturan perundang-undangan sebagai landasan penyelenggaraan KCR sudah dipersiapkan dengan relatif baik oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat, mulai dari Perda, Pergub, hingga pedoman teknis pelaksanaan. Jika dicermati lebih dalam, sebenarnya masih ditemukan hal-hal prinsip yang perlu dijelaskan agar tidak multi tafsir dan lebih mudah dioperasionalkan. Sebagai contoh, apa dan seberapa besar *fee* yang didapat bank dari keterlibatan dalam program ini? Bunga sebesar 8,3% itu apakah sepenuhnya menjadi *interest fee* bank atau sebagian harus disetor untuk menambah akumulasi dana KCR? Seandainya KCR mengalami kemacetan pengembalian, apa konsekuensinya bagi bank dan UPTD? Apakah itu menjadi kerugian bagi program KCR atau bank juga menanggung risiko terjadinya kredit macet? Kriteria suatu usaha dikatakan memiliki prospek sehingga layak untuk mendapatkan KCR juga belum terdefiniskan secara memadai.

Implementasi Kredit Cinta Rakyat (KCR)

Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dapat diimplementasikan secara optimal di lapangan. Berikut ini akan dijelaskan implementasi KCR, khususnya terkait perkembangan dana yang disalurkan, lembaga

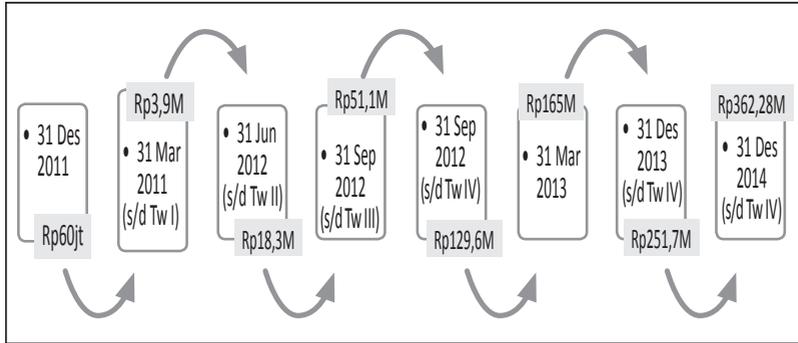
penyalur, dan pemenuhan persyaratan oleh UMK debitur (penerima pinjaman).

Berdasarkan pedoman teknis KCR dan bahan rapat koordinasi dana bergulir KCR (Dinas Koperasi dan UMKM Jawa Barat, 2015), penyaluran KCR kepada UMK telah dilaksanakan oleh Pemprov Jawa Barat sejak tahun 2011 dengan nilai realisasi yang semakin meningkat. Jumlah KCR yang dialokasikan sebagai berikut:

1. Tahap I sebesar Rp165.000.000 sejak 12 Januari 2011.
2. Tahap II sebesar Rp50.000.000.000 sejak tanggal 11 April 2013.
3. Penyaluran kembali dana yang berasal dari angsuran pokok kredit tahap I dan II.
4. Setelah itu, ada lagi penambahan anggaran: Rp50 miliar (berdasarkan Addendum II Pergub, Perjanjian Kerja Sama, Kesber, April 2013); Rp20 miliar (berdasarkan Addendum III Pergub, Perjanjian Kerja sama, Kesber, April 2013); dan Rp100 miliar (berdasarkan Addendum IV Pergub, Perjanjian Kerja sama, Kesber, April 2013).

Dana yang tersedia tentu tidak dapat disalurkan secara sekaligus. Perkembangan nilai realisasi KCR tersebut dapat disajikan secara ringkas melalui Gambar 8.1.

Dari Gambar 8.1 terlihat jelas bahwa realisasi KCR mengalami pertumbuhan cukup signifikan, yaitu dari sebesar Rp60 juta (31 Desember 2011) terakumulasi menjadi Rp362,4 miliar pada akhir 2014. Hal itu menunjukkan bahwa KCR telah diimplementasi di lapangan. Lantas muncul pertanyaan, apakah dalam realisasi tersebut telah diikuti oleh pengguliran? Narasumber dari Dinas Koperasi dan UMKM menjelaskan bahwa dalam realisasi KCR tersebut sudah termasuk pengguliran. Untuk lebih jelasnya, perhatikan kutipan hasil wawancara berikut ini. *“Contohnya, pada saat ada penambahan Rp100*



Sumber: Dinas Koperasi dan UMKM Jawa Barat (2015)

Gambar 8.1 Perkembangan Realisasi KCR Periode 2011–2014

miliar masih ada dalam posisi Rp235 miliar tahun kemarin (2014), BJB sudah menyalurkan Rp285 miliar dari titipan Rp235 miliar. Artinya itu sudah ada pengguliran.” Dengan adanya perguliran tersebut, jumlah penerima kredit tentunya juga mengalami penambahan.

Dalam implementasi KCR, ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan. Salah satunya terkait dengan pihak yang menyalurkan. Seorang pejabat Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Barat menjelaskan dalam wawancara yang dilaksanakan di Bandung pada 27 April 2015:

“Awalnya dalam pengelolaan dana bergulir yang bersumber dari APBD inginnya dikelola dengan model BLUD (Badan layanan Umum daerah), seperti LPDB, tapi karena Perda memberikan keleluasaan, maka dana bergulir (dapat) disalurkan melalui bank atau UPTD dan teknis yang melaksanakannya PPK BLUD. Namun karena regulasi (tersebut), maka sejak tahun 2011 sampai dengan saat ini, pengelolaan dana bergulir masih disalurkan melalui bank, yaitu BJB”

“... Pemda harus mengurus dulu KCR dengan BJB, walaupun memang diamanatkan Perda untuk menyusun BLUD atau membentuk UPTD

yang memakai PPK-BLUD. Namun demikian, baik itu PPK-BLUD maupun BLUD sendiri terhambat oleh regulasi (aturan yang dikeluarkan oleh Kemendagri) bahwa pengelolaan keuangan sudah disatukan dengan pengelolaan aset di tingkat pemerintahan tersebut. Kebetulan di Jawa Barat, pengelolaan keuangan dan pengelolaan aset masih ada di sekretariat dalam bentuk biro bukan bentuk UPD/SKPD. Di satu sisi, Pemprov Jabar ingin bergeser ke BLUD. Di sisi lain, itu juga bukan urusan Pemprov jika Biro Keuangan disatukan menjadi Dinas Pengelolaan Keuangan. Hal ini masih menjadi perdebatan sampai saat ini.”

Narasumber tersebut menjelaskan lebih lanjut bahwa penggunaan UPTD atau BLUD akan mendatangkan beberapa keuntungan sebagai berikut:

1. Lebih mempercepat tingkat penyerapan dan memperluas penyebaran kredit. Sekarang ini dari 9 juta UMKM di Jabar, baru 12 ribu UMKM dan koperasi yang dapat mengakses KCR. UMKM yang menerima lebih banyak bergerak di sektor perdagangan padahal Pemda juga menginginkan UMKM di sektor produktif lainnya yang *feasible*, tapi *belum bankable* dapat mengakses KCR. Jika KCR dipindahkan ke BLUD, jumlah penerima diperkirakan akan bertambah (lebih signifikan).
2. Dalam pengelolaan oleh bank, jika ada pelaku UMKM yang mengalami kegagalan usaha, tetap harus membayar cicilan sesuai dengan aturan bank. Kalau dikelola UPTD/BLUD, dimungkinkan adanya perlakuan-perlakuan (*treatment*) khusus sebagai upaya membina UMKM yang mengalami kegagalan usaha.

Dari uraian hasil wawancara itu, dapat dipahami bahwa sejauh ini KCR belum dikelola oleh BLUD, tetapi masih dikelola oleh Bank BJB. Dalam Perda dan aturan turunannya memang masih dibuka peluang bagi pihak perbankan yang ditunjuk Pemprov Jawa Barat

untuk melaksanakan pengelolaan tersebut. Namun, kondisi ideal yang diamanatkan Perda, pengelolaan KCR dilakukan oleh BLUD karena dinilai akan memberikan fleksibilitas, pembinaan, dan manfaat positif lainnya bagi UMK debitur dibandingkan dengan apa yang dapat dilakukan oleh BJB. Namun, hal itu belum bisa diwujudkan karena sudah adanya kontrak antara Pemprov Jawa Barat dengan Bank BJB dan belum terbentuknya BLUD yang terhambat oleh berbagai hal, termasuk aturan Kemendagri terkait pengelolaan keuangan daerah.

Berikut ini akan dibahas secara ringkas mekanisme penyaluran KCR oleh BJB berdasarkan wawancara dengan pejabat berwenang di Kantor BJB Pusat Bandung. Dalam wawancara, terungkap bahwa eksekusi penyaluran dilakukan kantor cabang dan cabang pembantu. Kantor Pusat BJB hanya memberikan informasi kepada BJB daerah bahwa ada dana yang tersedia, kemudian daerah-daerah memberikan prospek penyerapannya. Hal ini dilakukan berdasarkan pertimbangan kantor cabang dan cabang pembantu memiliki zona market serta mengetahui segala sesuatunya tentang market tersebut, termasuk potensinya.

Realisasi penyaluran KCR hampir rata di semua kantor cabang. Pada Maret 2015, dana yang dititipkan oleh Pemprov Jabar kepada BJB lewat KCR mencapai Rp335 miliar dan total dana yang sudah disalurkan oleh BJB Rp393,5 miliar. Realisasi penyaluran kreditnya lebih besar daripada yang dititipkan karena KCR ini konsepnya dana bergulir dari tahun 2011 hingga Maret 2015 sehingga sifatnya akumulatif atau penjumlahan. Penyerapan tenaga kerjanya sampai tahun 2015 mencapai 12,500 orang. Relatif besarnya penyerapan tenaga kerja karena ada persyaratan dalam pengajuan kredit untuk usaha yang skala kecil minimal memiliki satu tenaga kerja. Banyak juga yang awalnya hanya jadi pekerja kemudian menciptakan usaha (berwirausaha). Dari sini dapat dipahami bahwa sebenarnya KCR bukan hanya menyerap tenaga kerja, melainkan juga menciptakan pengusaha baru.

Proses evaluasi kelayakan usaha calon debitur membutuhkan waktu maksimal 5 hari kerja sepanjang persyaratan yang dibutuhkan sudah lengkap. Namun, rata-rata waktu yang dibutuhkan untuk proses evaluasi kelayakan tersebut 3–4 hari. Pihak BJB juga melakukan survei untuk mengetahui prinsip 5C. Menurut pihak Bank BJB, penekanan dilakukan pada aspek *character* dan *collateral* karena usaha para calon debitur masih tahap awal atau baru membuka usaha. Survei dilakukan secara mendadak (langsung sidak). Pihak BJB memegang prinsip harus “negatif dulu” dalam pengertian harus hati-hati menilai kelayakan calon nasabah.

Tingkat bunga yang diberlakukan tetap per bulan dan secara kumulatif mengikuti aturan, yaitu 8,3% per tahun. Sementara itu, sistem pembayaran angsuran BJB cukup fleksibel. Dengan kata lain, cicilan untuk bunga adalah wajib. Namun, untuk pengembalian pokok, waktunya dapat disesuaikan. Contoh yang dikemukakan oleh BJB adalah kredit yang disalurkan kepada nelayan. Pengembalian pokoknya bisa tiap tiga bulan sekali, sesuai dengan perputaran uang debitur bersangkutan, tetapi bunganya wajib dibayarkan tiap bulan.

2. KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI KREDIT DANA BERGULIR PROVINSI JAWA TIMUR (DAGULIR JATIM)

Kebijakan Dagulir Jawa Timur

Dagulir sudah diimplementasikan sejak lama di Jawa Timur dengan berbagai dinamika pengaturan. Koordinator dana bergulir adalah Biro Perekonomian, sementara bank pelaksananya adalah Bank Jatim dan Bank UMKM. Sementara itu, SKPD pelaksananya adalah Dinas Koperasi, Dinas Perdagangan, Dinas Pertanian, Dinas Perkebunan, Dinas Perikanan, dan BKP. Dagulir Pemprov Jatim dimulai sejak tahun 2004 dengan berbagai perubahan dalam pengaturannya, termasuk Pergub yang menjadi landasan hukumnya. Pergub terakhir dikeluarkan

tahun 2012 yang mengatur penggunaan dagulir, tingkat bunga, dan plafon. Pada awal penyalurannya, tingkat bunga ditetapkan 6% yang dibagi untuk bank pelaksana (2%), PAD (2%), dan Pokja (2%). Berdasarkan hasil FGD di Dinas KUMKM Provinsi Jawa Timur pada 18 Agustus 2015, aturan tersebut berubah. Bank pelaksana mendapatkan 1% dan selebihnya masuk PAD.

Berikut ini akan diuraikan secara lebih rinci ketentuan dagulir berdasarkan Pergub No. 21 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur. Dalam Pergub tersebut ditegaskan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Tujuan meliputi: (1) Melakukan pengembangan UMKM dengan fasilitasi dana bergulir APBD Provinsi Jawa Timur melalui perkuatan permodalan KSP (unit simpan pinjam koperasi)/USP (unit jasa keuangan syariah)-koperasi dan; KJKS/UJKS-Koperasi; (2) Memperkuat permodalan KSP/USP-Koperasi; KJKS/UJKS-Koperasi dalam melayani pemberian pinjaman kepada UMKM. Sasarannya adalah: (1) UMKM dan koperasi yang kegiatan usahanya dalam keadaan sehat, produktif, serta dapat berkembang dari penambahan modal pinjaman program ini, baik perorangan, badan usaha maupun badan hukum; (2) Pemohon kredit tidak termasuk dalam daftar kredit macet dari bank; dan (3) Pemohon kredit tidak sedang memperoleh pembiayaan ganda dari dana bergulir yang bersumber dari APBN, APBD Provinsi Jawa Timur dan APBD Kabupaten/Kota. Ketentuan pokok dagulir Jatim yang diatur dalam Pergub ini disajikan secara ringkas melalui Tabel 8.2.

Tabel 8.2 Ketentuan Program Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur

No.	Ketentuan	Keterangan
1.	Jenis Dagulir	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dagulir yang bersifat umum yaitu pinjaman yang diberikan kepada UMKM untuk modal kerja dan investasi. 2. Dagulir yang bersifat khusus adalah Pinjaman yang diberikan kepada UMKM dalam rangka stabilisasi harga pangan tingkat produsen, untuk pembelian gabah/beras dan bahan pangan lainnya termasuk pengembangan Lum-bung Pangan, Pengembangan Cadangan Pangan di pekarangan, Kelembagaan pangan, Sistem Tunda Jual dan Teknologi Pangan untuk Pangan Olahahan, penyaluran pupuk pada petani serta bibit dan teknologi peternakan. <p><u>Catatan:</u> Dana Perguliran yang bergulir pada tahun berjalan mempunyai jumlah yang minimum sama dengan Dana Perguliran tahun sebelumnya.</p>
2.	Ketentuan kredit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plafond kredit maksimal Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). 2. Jangka waktu kredit maksimum 3 tahun untuk program modal kerja. 3. Suku bunga pinjaman sebesar 4 % flat per tahun untuk plafond kredit s.d. Rp100 juta, sedangkan 6% flat per tahun untuk plafond kredit di atas Rp100 juta dan dibayarkan di muka untuk tahun pertama, sedangkan untuk tahun kedua bunganya diperhitungkan dari sisa pinjaman dan dibayar pada awal tahun. 4. Kepastian realisasi/tidak realisasi kredit maksimal 15 (limabelas) hari kerja. 5. Realisasi kredit tidak dipungut biaya.
3.	Jangka waktu kredit	Jangka waktu kredit maksimum 3 tahun untuk program modal kerja.
4.	Sumber dana	Anggaran pendapatan dan Belanja (APBD) Provinsi Jawa Timur yang pelaksanaan kegiatannya dikordinasikan oleh Kelompok Kerja Pengelolaan Dana Bergulir yang ditetapkan melalui Keputusan Gubernur Jatim.
5.	Mekanisme Pelaksanaan Program	<ol style="list-style-type: none"> a. Penerimaan Permohonan.Pengajuan Kredit dan seleksi awal: 1. Mengajukan Surat Permohonan Kredit Kepada Kepala Dinas/Badan/Biro selaku Sekretariat dan atau melalui Kepala SKPD Kabupaten/kota, Bank Pelaksana; 2. Sekretariat dan/atau SKPD Kab/Kota menyeleksi berkas, kelengkapan dokumen persyaratan dari permohonan UMI-KMK; 3. Permohonan kredit harus ditandatangani oleh yang bersangkutan.

No.	Keterangan
	<p>b. Proses Permohonan Kredit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bank Pelaksana menerima permohonan kredit dari Sekretariat, kemudian diadakan penelitian kembali terhadap kelengkapan berkas permohonan kredit; 2. Apabila permohonan kredit tersebut, kelengkapan berkasnya belum lengkap maka Bank Pelaksana memberitahukan kepada Sekretariat untuk dilengkapi; 3. Apabila kelengkapan berkasnya sudah lengkap, maka akan diteruskan untuk dimintakan informasi melalui SID (Sistim Informasi Debitur); 4. Apabila hasil informasi Bank, ternyata pemohon kredit tidak masuk dalam daftar kredit macet, maka selanjutnya diadakan survei/penilaian terhadap kelayakan kredit dan taksasi agunan oleh Bank Pelaksana; 5. Apabila ternyata hasil penilaian kredit tidak layak sesuai dengan ketentuan Bank Teknis, maka Bank Pelaksana menerbitkan surat penolakan beserta alasannya kepada UMKMK pemohon dengan tembusan kepada Sekretariat Dinas/Biro Provinsi Jawa Timur; 6. Kalau hasil penilaian kredit, ternyata layak dibiayai maka Bank Pelaksana menerbitkan Surat Pemberitahuan Persetujuan Kredit kepada UMKMK dengan tembusan Sekretariat Dinas/Badan/Biro dan Sekretariat Kelompok Kerja Provinsi Jawa Timur.
	<p>c. Persyaratan dan Ketentuan Pokok Kredit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dana Bergulir Modal Kerja atau Investasi dengan pola <i>Channeling</i>; 2. Dana Bergulir Modal Kerja atau Investasi dalam bentuk angsuran; 3. Besaran agunan kredit sampai dengan Rp100 juta menurut Taksiran Harga Umum minimal 50%, kredit di atas Rp100 juta besaran agunan minimal 75%. 4. Total Plafon kredit dapat diberikan maksimal Rp500 juta per nasabah UMKMK. 5. Jangka waktu kredit maksimum 3 tahun untuk kredit modal kerja disesuaikan dengan siklus usaha, sedangkan untuk kredit investasi maksimal 5 tahun dapat diberikan <i>grace period</i> angsuran pokok maksimal selama 3 (tiga) bulan.

No.	Keterangan
	<p>6. Suku Bunga:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suku bunga pinjaman yang bersifat umum sebesar 6% dan 4% flat pertahun dari <i>plafond</i> kredit dan dibayar dimuka untuk tahun pertama, untuk tahun ke-2 dan seterusnya bunga 6% dan 4% diperhitungkan dari sisa pinjaman dan dibayar pada awal tahun ke-2 dan seterusnya. • Suku bunga pinjaman yang bersifat khusus sebesar 3% flat per tahun dari <i>plafond</i> kredit dan dibayar dimuka untuk tahun pertama dan untuk tahun ke-2 dan seterusnya bunga 3% diperhitungkan dari sisa pinjaman dan dibayar pada awal tahun ke-2 dan seterusnya. <p>7. Suku bunga pinjaman sebesar 6%, 4%, dan 3% disetor secara bruto ke Kas Umum Daerah;</p> <p>8. Realisasi kredit tidak dipungut biaya, kecuali biaya meterai, notaris dan biaya penjaminan kredit.</p> <p>d. Supervisi dan Penyelesaian Kredit</p> <p>Bank Pelaksana baik sendiri maupun bersama-sama dengan Sekretariat Dinas/Badan/Biro melakukan : Supervisi dan pembinaan kepada penerima kredit;</p> <p>Melakukan pengalihan secara langsung ataupun tidak langsung kepada debitur.</p> <p>Debitur telah dinyatakan macet secara Bank teknis, maka bank dapat mengajukan klaim kepada PT Jamkrída Jatim</p> <p>Mengajukan lelang sita atas agunan nasabah UMKMK kepada balai lelang setelah kredit dinyatakan macet sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia.</p> <p>Biaya yang timbul sebagaimana pada point tiga menjadi beban debitur yang bersangkutan.</p>
6.	<p>Penjaminan</p> <p>Dana bergulir yang disalurkan oleh Bank Pelaksana dilakukan dengan pengikatan dan pengadministrasian nasabah/debitur</p> <p>Dana Bergulir dapat dijamin oleh PT Jamkrída Jatim.</p> <p>UMKM yang dijamin adalah yang layak usaha, tetapi tidak mencukupi agunan/jaminan.</p>
7.	<p>Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan</p> <p>Dinas/ Badan/ Biro yang berfungsi sebagai Sekretariat dengan tugas menerima permohonan menyeleksi kelengkapan administrasi Kelayakan Usaha dari UMKMK. Pembinaan, <i>monitoring</i>, evaluasi dan pengawasan pelaksanaan program dilaksanakan bersama instansi terkait serta Bank Pelaksana.</p>

Sumber: Pergub Jatim No. 21 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Prov. Jawa Timur

Secara teknis, persyaratan Kredit Dagulir Jatim meliputi:

1. Mengajukan proposal pinjaman kredit dana bergulir untuk modal kerja dari APBD Provinsi Jawa Timur ke Sekretariat Dana Bergulir Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Timur.
2. Surat pengantar dari dinas yang membidangi koperasi dan UMKM kabupaten/kota setempat bagi UMKM dan koperasi yang berbadan hukum skala kabupaten/kota.
3. Fotokopi akta pendirian koperasi yang sudah berbadan hukum minimal 2 tahun untuk UMKM FC SIUP dan TDP.
4. Laporan keuangan periode 2 tahun terakhir yang telah disahkan dalam rapat anggota tahunan (RAT). Untuk UMKM laporan keuangan sederhana (neraca dan laba rugi).
5. Khusus unit simpan pinjam koperasi dan unit jasa keuangan syariah, laporan keuangannya sudah dipisah dengan laporan usaha lainnya (otonom).
6. Susunan pengurus koperasi yang dipilih dan disahkan oleh anggota pada rapat anggota tahunan (RAT).
7. Fotokopi hasil penilaian kesehatan koperasi tahun buku terakhir dengan predikat minimal “cukup sehat”.
8. Foto copy NPWP untuk UMKM dan lembaga koperasi.
9. Mempunyai agunan kredit dari nilai taksiran harga umum (THU) minimal 50% dari plafon kredit, bagi koperasi yang dinyatakan *feasible* oleh bank pelaksana (Bank Jatim) namun kurang/tidak tersedia jaminan dapat mengajukan penjaminan kredit kepada PT Jamkrida Jawa Timur.
10. Foto copy identitas diri pengurus koperasi dan untuk UMKM FC KTP dan KK.
11. Pas foto pengurus koperasi dan UMKM ukuran 3 x 4 cm masing-masing 2 lembar.

12. Tidak sedang mengikuti/menerima fasilitas kredit program yang sumber dananya berasal dari APBN, APBD Provinsi Jawa Timur, maupun APBD Kabupaten/Kota.

Organisasi pelaksana kredit dana bergulir terdiri dari: (1) Kelompok kerja (pokja) Provinsi Jawa Timur; (2) Sekretariat dana bergulir; (3) Bank pelaksana, yaitu PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur dan PT BPR Jatim yang sekarang menjadi Bank UMKM; dan (4) Penjamin Kredit yaitu PT Jamkrida Jatim. Tugas dan wewenang pihak-pihak yang terlibat disajikan secara ringkas dalam Tabel 8.3. Prosedur yang harus ditempuh UMKM untuk mendapatkan kredit dagulir Jatim digambarkan secara ringkas melalui Gambar 8.2.

Dari Gambar 8.2 terlihat bahwa tahapan yang harus diikuti UMKM dan koperasi dalam prosedur tersebut ditunjukkan oleh garis (tanda panah). Tanda panah dengan garis putus-putus di sebelah kiri menunjukkan adanya kewajiban SKPD bersama bank pelaksana untuk melakukan pembinaan, pemantauan, pengevaluasian, dan pelaporan UMKMK penerima kredit. Sementara itu, panah dengan garis putus-putus di sebelah kanan menunjukkan adanya peran PT Jamkrida dalam memberikan penjaminan kepada nasabah UMKMK yang layak, tetapi agunan/jaminannya tidak mencukupi.

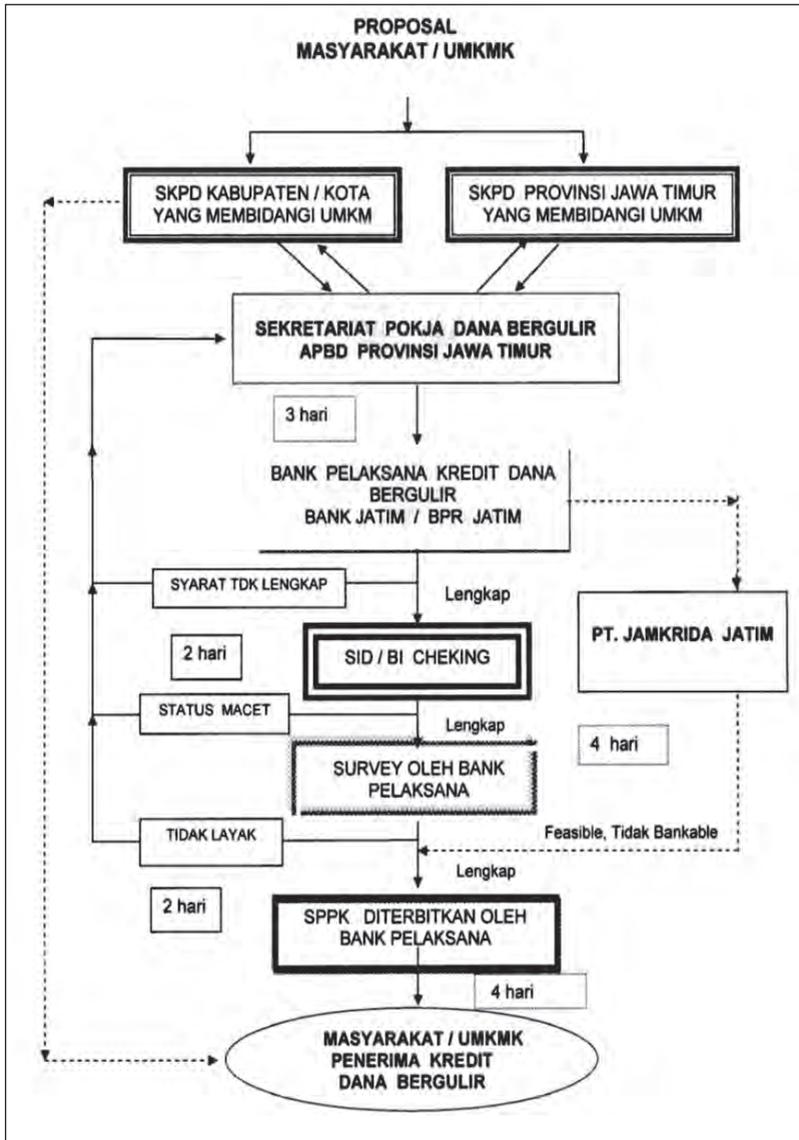
Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa dari sisi kebijakan, Program dagulir Jawa Timur sudah terencana dan tertata dengan baik. Persyaratan yang harus dipenuhi UMKM telah ditentukan dan berbagai pihak yang terlibat juga sudah jelas tugas dan wewenangnya masing-masing. Dengan demikian, secara konsep dan mekanisme, Program Dagulir tersebut siap untuk diimplementasikan dengan baik dan tepat sasaran.

Tabel 8.3 Tugas dan Wewenang Institusi yang Terlibat pengelolaan Dagulir Jatim

No.	Institusi	Tugas dan Wewenang
1.	Kelompok Kerja Provinsi Jawa Timur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membuat dan menyusun kebijakan pengelolaan dana bergulir; 2. Meregistrasi, mengevaluasi, dan mengontrol manajemen pelaksanaan dana bergulir APBD Provinsi Jawa Timur; 3. Melaksanakan koordinasi, memantau dan evaluasi pelaksanaan tugas sekretariat di tiap-tiap SKPD; 4. Melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Gubernur Jawa Timur.
2.	Sekretariat Dana Bergulir berada pada Dinas/Badan/Biro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan seleksi administrasi permohonan terhadap UMKMK yang mengajukan permohonan kredit modal kerja dan investasi; 2. Mengusulkan nama-nama UMKMK yang lulus seleksi administrasi kepada Bank Pelaksana untuk dilaksanakan survei lapangan; 3. Menyusun petunjuk teknis pelaksanaan dana bergulir di masing-masing Dinas/Badan/Biro; 4. Melaksanakan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi terhadap UMKMK penerima dana bergulir; 5. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Kelompok Kerja. 6. Mengusulkan tambahan dana bergulir investasi non permanen kepada Gubernur Jawa Timur
3.	Bank Pelaksana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melakukan <i>bank checking</i> Sistem Informasi Debitur (SID); 2. Melakukan survei dan analisis terhadap kelayakan UMKMK yang mengajukan permohonan Kredit DanaBergulir Modal Kerja dan Investasi yang diusulkan oleh Sekretariat Dinas/Badan/Biro; 3. Merekomendasikan hasil survei lapangan dan penilaian terhadap UMKMK kepada Sekretariat Dinas/Badan/Biro dengan tembusan ke Sekretariat Kelompok Kerja; 4. Menerbitkan Surat Pemberitahuan Persetujuan Kredit (SPPK) / penolakan kredit kepada UMKMK pemohon dengan tembusan kepada Sekretariat Dinas/Badan/Biro; 5. Menandatangani perjanjian kredit dan ikutannya serta mencairkan kredit sesuai dengan Surat Pemberitahuan Persetujuan Kredit (SPPK);

No.	Institusi	Tugas dan Wewenang
		<ol style="list-style-type: none"> 6. Mengajukan permohonan pencairan biaya operasional kepada Sekretariat Dinas/Badan/Biro sebesar 1% dari realisasi kredit pada tahun pertama, untuk tahun kedua dan seterusnya sebesar 1% dari sisa kredit terakhir dengan dilampiri bukti setor dari pendapatan bunga ke Kas Umum Daerah. 7. Melakukan supervisi dan penagihan kredit, penyalamatan, penyelesaian kredit kepada penerima kredit baik sendiri atau bersama-sama Dinas/Badan/Biro; 8. Menerima kembali setoran dan angsuran kredit dari Debitur (penerima kredit); 9. Menyetorkan pendapatan bunga kredit ke Kas Umum Daerah secara bruto; 10. Membuat laporan perkembangan realisasi kredit dan angsurannya kepada Sekretariat Dinas/Badan/Biro dengan tembusan Sekretariat Kelompok Kerja secara periodik.
4.	Penjamin Kredit, yaitu PT Jamkrida Jatim	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menjamin kredit yang disalurkan oleh perbankan kepada UMKMK; 2. Menjamin Kredit kepada UMKMK berdasarkan atas kelayakan usaha (<i>feasible</i>) namun tidak cukup memenuhi agunan/jaminan; 3. Maksimal penjaminan sebesar 75% dari plafond kredit; 4. Biaya Imbal Jasa Penjaminan (IJP) sebesar 1% per tahun dari plafond kredit dan dibayar dimuka; 5. Besarnya penggantian risiko kemacetan kredit ; 6. Disebabkan kematian sebesar 100 % dari <i>outstanding</i> kredit; 7. Disebabkan kemacetan kredit sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia sebesar 75% dari <i>outstanding</i> kredit.

Sumber: Lampiran Pergub Jatim No. 21 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Prov. Jawa Timur



Sumber: Lampiran Pergub Jatim No. 21 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Prov. Jawa timur

Gambar 8.2 Bagan Alur Dagulir APBD Jatim

Implementasi Dagulir Jawa Timur

Menurut Dinas KUMKM, kehadiran program dagulir ini sangat dibutuhkan di Jawa Timur karena masih terbatasnya sumber daya finansial yang merupakan masalah utama bagi usaha mikro (Dinas KUMKM Prov. Jatim, 2014). Usaha mikro yang bermodal kecil umumnya tidak berbadan hukum dan masih menerapkan manajemen yang sangat sederhana. Oleh karena itu, usaha mikro sangat sulit memperoleh akses terhadap lembaga keuangan perbankan.

Dana bergulir yang disalurkan Pemerintah Provinsi Jawa Timur sejak 2002 hingga 2009 silam masih di kisaran Rp350 miliar. Dana yang disalurkan melalui bank daerah guna menjaga sektor usaha mikro kecil menengah (UMKM) tersebut terus berkembang, hingga akhir 2014 lalu dana bergulir sudah mencapai angka Rp850 miliar. Menurut Kepala Biro Adminstrasi Perekonomian Setdaprov Jatim, I Made Sukartha, dana bergulir yang disalurkan melalui Bank Jatim dan Bank UMKM Jatim terus berkembang karena memiliki bunga yang sangat ringan. Banyak pengusaha UMKM, khususnya skala mikro dan kecil, cukup berminat dan mengajukan dana pinjaman untuk modal usaha (Hernawan, 2015).

Dalam kaitannya dengan implementasi dagulir Jatim ini, penting untuk mencermati pendapat berbagai unsur terkait yang disampaikan pada acara FGD di Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Timur pada 12 Agustus 2015 sebagai berikut:

1. Menurut narasumber dari Biro Perekonomian Jatim, pada awalnya banyak pihak yang meragukan keberhasilan dagulir Jatim, termasuk pihak pemerintah pusat. Hal itu karena bunga sebesar 6% dirasa sangat mustahil. Kisaran bunga perbankan sudah di atas 12% saat itu. Program dagulir arahnya memang lebih banyak ke *social oriented*, bukan *profit oriented*. Program ini bukan untuk menyaingi skema perbankan, tetapi untuk mendidik para

pelaku UMKM agar mampu mengakses skema perbankan yang sudah ada. Di perbankan, ada persyaratan teknis baku yang sulit ditembus oleh para pelaku UMK, sampai Gubernur membuat program dana bergulir. Dagulir bisa murah karena tidak ada *back up* asuransinya. Perbankan menyalurkan kredit dengan bunga 10% ke atas ada *back up* asuransinya sehingga ketika terjadi masalah akan dapat diselesaikan. Program dagulir menetapkan bunga yang sangat rendah sesuai dengan kemampuan pelaku UKM dan pengamanannya hanya di jaminan.

2. Program lain, semacam bansos atau hibah, banyak yang menjadi masalah, tetapi sampai saat ini, belum terdengar program dagulir ini masuk dalam ranah masalah. Pihak kejaksanaan sempat melakukan investigasi, tetapi setelah melihat *performance* dagulir Jatim, mereka menganggap tidak ada unsur yang merugikan negara karena dana APBD yang digulirkan akan kembali lagi ke negara dan sifatnya investasi nonpermanen.
3. Pada masa awal, pengelolaan dagulir masih uji coba (*trial and error*) sehingga banyak mendapatkan teguran dari BPK mengenai proses penyaluran. Contohnya, pada awal dagulir ada tim pokja yang dianggap BPK menyalahi prosedur. Menurut BPK, tim pokja ini seakan-akan bertindak sebagai perbankan. Setelah tahun 2009, dikeluarkan Pergub yang membubarkan tim pokja dan menyerahkan penyaluran dana bergulir kepada perbankan dengan pertimbangan perbankan lebih mengetahui masalah kredit.
4. Pola penyaluran dagulir Jatim menggunakan *channelling*, namun bukan *channelling* murni karena. Kalau *channeling* murni, semua kegiatan survei dan penetapan SPPK dari SKP pengelola, dan bank hanya bertindak sebagai kasir. Pola Dagulir Jatim ada yang menilai *channeling plus*, di mana Pemprov menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya ke perbankan, termasuk survei kelayakan

nasabah. Jadi, *channeling* dengan mekanisme perbankan. Artinya, bank yang menilai kelayakan calon nasabahnya berdasarkan pada prinsip 5C. Ini mungkin yang jadi perdebatan. Untuk itu, Pemprov Jatim telah mengundang OJK untuk mendiskusikan langkah apa yang perlu diperbaiki dalam pelaksanaan Dagulir di Jawa Timur.

5. Narasumber dari Bank UMKM Jatim menyatakan bahwa mereka diberikan tugas, seperti juga Bank Jatim, untuk menyalurkan kredit dana bergulir. Adapun yang menjadi dasar menggunakan pola *channelling* menurutnya adalah Pergub yang terakhir, yaitu No. 21 tahun 2012. Bunga pinjaman sampai dengan Rp100 juta adalah 4%, pinjaman lebih dari Rp100 juta 6%, dan pinjaman khusus 3%. Jangka waktu maksimum 3 tahun untuk modal kerja, dan maksimum 5 tahun untuk investasi diberikan *grace period* selama 3 bulan. Plafon kredit maksimum Rp500 juta, untuk agunan tambahan juga ada, jaminannya sampai dengan Rp100 juta minimal sebesar 50%, untuk pinjaman di atas Rp100 juta minimal 75%, dan biaya-biaya meterai, notaris, dan lain-lain.
6. Pola yang digunakan adalah kerja sama dengan tim pokja Provinsi. Proposal yang masuk diajukan SKPD ke Sekpokja Jawa Timur. Selanjutnya, proses seleksi dokumen-dokumen dan diteruskan ke bank pelaksana. Sesuai dengan Pergub No. 21/2012, keputusan eksekusi ada pada bank pelaksana.

Dalam kaitannya dengan kelembagaan, penyaluran dagulir melalui perbankan sebetulnya ada masalah. Oleh karena itu, Pemprov Jatim berupaya membentuk BLUD. Berdasarkan wawancara dengan St (pejabat Dinas Koperasi dan UMKM Prov. Jatim) pada 10 Agustus 2015, untuk dagulir Pemprov Jatim mulai dari Rp100ribu sampai Rp100 juta, bunganya 4%; di atas itu, bunganya bayar 6% dan semuanya

masuk ke kas daerah. Pemprov tidak boleh melakukan pemotongan karena penerimaan PAD berdasarkan asas bruto sehingga pendapatan bunga langsung masuk ke pendapatan Pemda (Bank Jatim). Biaya 1% untuk perbankan bukan berasal dari bunga yang 6%, tetapi dari PAD Pemprov. Setiap tahun dianggarkan 1% untuk dibayarkan ke Bank Jatim (dan Bank UMKM). Jadi, pendapatan bunga dari dana bergulir menjadi PAD Pemprov. Masalahnya, undang-undang kita tidak menggunakan asas netto melainkan asas bruto sehingga sistemnya tidak bisa dikurangkan dari pendapatan bunga. Bunga 6% langsung masuk ke PAD (rekening kas daerah, pendapatan lain-lain), baru setiap tahun dianggarkan jasa bank pelaksana sebesar 1%, tetapi bank juga memotong 6%. Artinya, terjadi *double budget* dan BPK tidak memperbolehkan itu. Oleh karena itu, muncul ide dibentuknya BLU. BLU dikatakan lebih aman karena dapat menganggarkan belanja fungsional. Jadi, ada dua sumber pendapatan, yaitu pendapatan dari bunga dan pendapatan dari *dropping* APBN.

D. KINERJA PROGRAM KREDIT MIKRO PEMERINTAH DAERAH

Aspek berikutnya yang penting untuk dibahas adalah efektivitas pelaksanaan program kredit mikro pemerintah daerah di lapangan. Hal tersebut dapat ditinjau dari kinerja penyaluran Kredit Cinta Rakyat oleh Bank Jabar Banten dan Dagulir oleh BPD Jatim. Indikator kinerja yang digunakan antara lain: nilai dan sebaran kredit, tingkat kredit bermasalah, penyerapan tenaga kerja dan manfaat lainnya bagi UMKM penerima.

1. KINERJA BANK JABAR BANTEN DALAM PENYALURAN KREDIT CINTA RAKYAT PROVINSI JAWA BARAT

Tujuan dan sasaran pemanfaatan KCR telah dijelaskan pada bagian awal, yaitu membantu meningkatkan produktivitas UMK melalui

suntikan modal kerja, investasi, dan perluasan kesempatan kerja. UMK yang dijadikan target lebih terfokus di sektor primer, yaitu pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pertambangan rakyat—disebutkan juga UMK yang bergerak di sektor sekunder, khususnya perindustrian dan perdagangan. Penentuan sasaran ini perlu diapresiasi mengingat lembaga keuangan dan perbankan biasanya memang agak enggan atau kurang tertarik menyalurkan kredit/pembiayaan kepada pelaku usaha di bidang pertanian karena dinilai berisiko tinggi, walaupun sebenarnya cukup *feasible* secara hitungan bisnis.

Dalam kenyataannya, sebaran penerima KCR masih sangat didominasi UMK yang bergerak di sektor perdagangan, hotel, dan restoran. Hal ini ditunjukkan oleh persentase plafon kredit dan debitur yang masing-masing mencapai 78% dan 79% (Tabel 8.4). Sementara itu, persentase plafon kredit dan debitur untuk UMKM yang bergerak di sektor pertanian masing-masing baru mencapai 9% dan 8%.

Menurut salah seorang pejabat Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Barat yang diwawancarai pada 27 April 2015 di Bandung, awalnya KCR diperuntukkan bagi UMKM yang bergerak di sektor agrobisnis. Selama ini, penyaluran kredit bantuan modal untuk UMKM tersebut, selain dari KKPE, masih sangat kecil. Karena penyaluran KCR dilakukan dengan pola kerja sama antara Pemerintah Provinsi dengan perbankan maka penyalurannya harus sesuai dengan aturan bank yang menerapkan prinsip 5C (*character, capability, capital, collateral, and condition of economic*) sehingga dananya sangat kecil. Oleh karena itu, dilakukan beberapa perubahan (*addendum*) dalam peraturan yang mengatur KCR. Perubahan tersebut berupa penurunan bunga menjadi 8,3% (dari sebelumnya 9%) dan aturan lainnya, termasuk memperluas bidang usaha yang mencakup 9 sektor lainnya. Setelah ada langkah-langkah perbaikan tersebut, realisasi penyaluran kredit mulai meningkat, terutama di sektor perdagangan.

Tabel 8.4 Sebaran Kredit Cinta Rakyat Berdasarkan Sektor Ekonomi (Per 28 Feb 2015)

No.	Sektor Ekonomi	Plafond (Rp juta)	%	Baki Debet (Rp juta)	%	Debitur (Orang)	%
1.	Pertanian, perburuan dan sarana pertanian	33,311	8.7	13,695	8.1	993	8.4
2.	Pertambangan	705	0.2	7,222	4.3	24	0.2
3.	Perindustrian	23,562	6.1	9,945	5.9	693	5.9
4.	Listrik, Gas, dan Air	130	0.0	43	0.0	4	0.0
5.	Konstruksi	1,566	0.4	218	0.1	44	0.4
6.	Perdagangan, Hotel dan Restoran	298,831	78.0	125,377	74.5	9,361	79.1
7.	Pengangkutan, Pergudangan dan Komunikasi	360	0.1	166	0.1	10	0.1
8.	Jasa Dunia Usaha	19,513	5.1	9,661	5.7	557	4.7
9.	Jasa Sosial	5,145	1.3	1,931	1.1	152	1.3
	Total	383,123	100.0	168,258	100.0	11,888	100.0

Sumber: Dinas KUKM Prov. Jawa Barat (2015)

Tingkat bunga yang ditetapkan untuk program KCR memang tergolong sangat murah bila dibandingkan tingkat bunga kredit program yang lain, apalagi suku bunga kredit komersial. Lebih jelasnya dapat diperhatikan petikan wawancara dengan pejabat di kantor Pusat BJB berikut ini:

“Suku bunga untuk KCR 8,3% efektif per tahun. Berarti di flat kan di bawah 4%, jadi kurang lebih 0,8% per bulan. Ini kalau dilihat suku bunganya tidak ada (yang menandingi). Kalau hitung-hitungan profit sekarang suku bunga depositonya sudah berapa? Namun karena ini program, yang penting biaya operasional tertutup atau BEP. Kredit mikro komersial BJB sekitar 27% suku bunganya per tahun. Jadi gap-nya dengan KCR sangat besar. Kalau KKPE sekitar 13%, namun ada subsidi

bunga. KUR (juga) 13% per tahun. Jadi ini benar-benar KCR paling kecil tingkat suku bunganya.”

Hasil berikutnya yang diharapkan dari implementasi KCR adalah perluasan kesempatan kerja sebagai hasil pengembangan UMKM. Tujuan ini sudah relatif tercapai. Sebagaimana terlihat dalam Tabel 8.5, serapan tenaga kerja UMK telah mencapai 26,7 ribu orang per Februari 2015. Tingkat serapan kerja tersebut lebih besar pada kelompok Usaha Kecil, yaitu mencapai rata-rata 2,6 orang per debitur, sedangkan pada usaha mikro hanya 1,5 orang.

Realisasi penyaluran KCR pada 2011 sebesar Rp60 juta mengalami pertumbuhan cukup signifikan hingga terakumulasi menjadi Rp362,4 miliar pada akhir 2014. Artinya, tingkat pertumbuhan realisasi KCR selama 4 tahun (2011–2014) rata-rata sebesar 84,7% per tahun. Pada 2012, target penyaluran KCR sebesar Rp165 miliar yang berhasil terealisasi sebesar Rp129,5 miliar, dengan nilai proporsi realisasi terhadap target penyalurannya sebesar 78,53%. Kemudian pada 2014, penyaluran KCR sebesar Rp362 miliar dari target yang ditetapkan sebesar Rp335 miliar dengan proporsi realisasi terhadap target penyalurannya sebesar 108,14%. Proporsi realisasi terhadap target penyaluran KCR sebesar 78,53% pada 2012 meningkat menjadi 108,14% pada 2014. Hal tersebut mengindikasikan bahwa BJB sebagai bank pelaksana telah berhasil menggulirkan dana melampaui nilai target yang telah ditentukan.

Tabel 8.5 Penyerapan Tenaga Kerja KCR Per Februari 2015

Kelompok Usaha	Plafond (Rp juta)	Debitur (Orang)	TK (Orang)	TK/Debitur (Orang)
Usaha Mikro	55,349.8	3,942	5,795	1.5
Usaha Kecil	327,771.7	7,896	20,924	2.6
Total	383,121.5	11,838	26,719	2.3

Sumber: Dinas KUKM Prov. Jawa Barat (2015) (Diolah)

Tabel 8.6 Perkembangan Penyaluran dan NPL KCR Periode 2011–2015

No.	Tahun	Target Penyaluran	Realisasi penyaluran	ROA	NPL (%)
1	2011		60.000	2	0
2	2012	165.000.000	129.578.000	4.257	0,08
3	2013	235.000.000	251.743.000	8.025	3,92
4	2014	335.000.000	362.277.600	11.283	8,51
5	April 2015	335.000.000	403.296.600	12.384	9,71

Sumber: Data dan Informasi BJB (2015)

Indikator lain yang penting dikaji terkait penyaluran KCR oleh BJB adalah tingkat kredit bermasalah/macet atau *Non-Performing Loan (NPL)*. Karena kerja sama Pemprov Jawa Barat dengan BJB dalam penyaluran KCR berdasarkan pola *executing*, risiko NPL ditanggung pihak bank. Hal ini pada prinsipnya mendorong pihak perbankan lebih hati-hati menyalurkan kredit. Sebagaimana disajikan dalam Tabel 8.6, NPL KCR relatif aman hanya pada tahun pertama dan kedua. Setelah itu, NPL KCR mengalami peningkatan dari tahun ke tahun menuju tingkat yang tidak aman.

KCR bermasalah ditunjukkan dengan peningkatan NPL seiring pertambahan target dan realisasi penyaluran. Sampai tahun ketiga, rasio NPL KCR masih berada pada batas aman sesuai aturan yang ditetapkan BI, yaitu di bawah 5%. Namun, pada tahun berikutnya KCR bermasalah secara rata-rata meningkat tajam hampir mencapai angka 10%. Sementara itu, NPL KCR di cabang Bogor jauh lebih tinggi, yaitu mencapai 14%. Berdasarkan hasil wawancara dengan seorang AO BJB Bogor pada 2015, penyaluran KCR dihentikan sementara untuk evaluasi. Tingginya rasio NPL tersebut menunjukkan bahwa program KCR menghadapi masalah yang cukup serius sehingga perlu segera dicarikan solusinya. Untuk mendapatkan solusi yang tepat, pihak

BJB dan Pemprov Jabar terlebih dulu harus memahami faktor-faktor yang menyebabkan pembiayaan bermasalah tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber di Kantor BJB Pusat (Bandung) dan KC Bogor, serta Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jabar, ada beberapa faktor penyebab tidak lancarnya pengembalian KCR, yaitu

1. Para penerima beralih profesi/pekerjaannya akibat ikut-ikutan dengan orang lain padahal mereka sendiri belum memahami usaha orang lain tersebut. Akibatnya, mereka sering kali mengalami kegagalan.
2. Kendalanya *mindset* (pola pikir), karakter, dan manajemen keuangan yang belum tertata, masih mengikuti yang lain dalam usahanya, dan belum benar-benar jadi pengusaha. Misalnya, jika ada penjual batagor yang sukses, nasabah bersangkutan yang awalnya berjualan siomay beralih menjadi penjual batagor.
3. Para penerima KCR sering kali menganggap kalau dana yang mereka terima adalah hibah dari pemerintah sehingga tidak ada kewajiban untuk mengembalikan.
4. Penggunaan dana yang tidak sesuai dengan rencana. Misalnya, ada debitur yang istrinya melahirkan dan tidak punya uang maka uang usaha dipakai dulu. Selain itu, ada nasabah yang tertipu oleh pihak yang tidak bertanggung jawab.
5. Ada juga nasabah yang benar-benar karena memiliki karakter merusak (tidak bertanggung jawab) sehingga kreditnya dibawa kabur.

Menurut narasumber dari Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Barat, upaya mitigasi terhadap kredit bermasalah telah dilakukan melalui sosialisasi tiap tahun di tingkatan aparat dengan beberapa dinas dan kabupaten/kota, juga sosialisasi kepada para pelaku UMKM. Hal yang ditekankan dalam sosialisasi tersebut adalah KCR bukan bansos, bukan hibah, dan bukan kredit yang bersifat cuma-cuma.

2. KINERJA BPD JATIM DAN BANK UMKM JATIM DALAM PENYALURAN DAGULIR JATIM

Bank BPD Jatim dan Bank UMKM (PT BPR Jatim) telah berperan aktif menyalurkan Dagulir Jatim kepada para pengusaha berskala mikro dan kecil. Dari Tabel 8.7, diketahui bahwa kredit mikro yang sudah disalurkan melalui program dagulir Jawa Timur sampai Februari 2015 melebihi Rp871 miliar. Penyaluran tersebut telah diterima oleh sekitar 15,5 ribu UMKM dengan rata-rata nilai kredit sebesar Rp56,3 juta. Nilai kredit yang disalurkan melalui Bank Jatim sedikit lebih kecil dibandingkan yang disalurkan Bank UMKM (PT BPR) Jatim, tetapi jumlah debiturnya jauh lebih banyak. Dengan demikian, nilai rata-rata kredit yang diperoleh debitur BPR Jatim hampir tiga kali lipat dari nilai kredit yang diterima debitur Bank Jatim.

Kegiatan penyaluran dagulir tentu memengaruhi kinerja Bank Jatim dan Bank UMKM Jatim. Sebagaimana telah dijelaskan di awal, secara finansial bank penyalur mendapatkan *fee* 1% dari total dana yang disalurkan kepada debitur. Pertanyaannya, apakah dengan *fee* sebesar itu bank pelaksana sudah mendapat keuntungan? Dalam FGD yang dilaksanakan di Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Timur, pihak bank penyalur dagulir menyatakan bahwa sudah mendapatkan untung—walaupun sedikit—dari *fee* penyaluran. Namun, tim peneliti tidak mendapatkan data berapa persisnya kontribusi *fee* terhadap kinerja keuangan bank penyalur. Bank penyalur sebenarnya tidak hanya

Tabel 8.7 Realisasi dan Debitur Dagulir UMKM Jatim Per Februari 2015

No	Keterangan	Penyalur		Total
		Bank Jatim	PT BPR Jatim	
1	Nilai Kredit (Rp Miliar)	425,42	446,25	871,67
2.	Jumlah Debitur (UMKM)	11.231	4.253	15,484
3.	Nilai Kredit/Debitur (Rp juta)	37,88	104,93	56,30

Sumber: Dinas UMKMK Jatim (2015)

berharap mendapat keuntungan secara langsung dari penyaluran tersebut, tetapi ketika UMKM berkembang maka akan membuka lapangan pekerjaan kepada lingkungannya sehingga pada tahap berikutnya nasabah dapat melanjutkan bekerja sama dengan bank.

Kinerja bank penyalur juga dapat dikaji dari kemampuan mengantisipasi dan menekan kredit macet yang bisa diukur dari NPL. Menurut perwakilan Bank Jatim yang hadir dalam FGD, NPL Dagulir Jatim yang mereka salurkan masih di atas 5%. Berarti tingkat kemacetan tersebut sudah di atas batas normal yang ditetapkan BI. Langkah akhir yang dilakukan bank penyalur ketika kredit tidak bisa ditagih adalah penjualan jaminan/agunan. Jaminan dapat dilelang karena pada awal prosesnya melalui notaris.

Mengenai relatif besarnya NPL tersebut, narasumber dari Biro Perekonomian Provinsi Jawa Timur memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. NPL yang besar ini sebenarnya akibat dari penyaluran tahun 2009 ke belakang, saat masih ada tim pokja. Saat itu, dalam mengeksekusi kredit, kadang tidak selalu sesuai atau kurang profesional, kadang ada unsur pertemanan dan sebagainya sehingga yang seharusnya tidak lolos menjadi lolos. Hal ini yang akhirnya membebani kinerja penyaluran.
2. Untuk tahun 2009 sampai dengan saat ini, tingkat NPL masih normal karena pihak perbankan sudah memiliki standar UMKM layak atau tidak menerima dagulir, dan menilai karakter UMKM tersebut baik atau tidak. Karakter ini penting sekali. Banyak nasabah macet sebenarnya mampu, tetapi memiliki prinsip kalau bisa utang tidak dibayar. Ketika didatangi, sebenarnya mereka memiliki usaha lain untuk mem-*back up*, tetapi tidak mau membayar. Misalnya seorang nasabah macet di Banyuwangi ditanya apa penyebab macetnya. Debitur bersang-

kutan menjelaskan bahwa sebenarnya kreditnya dipakai oleh empat orang. Dia pada awalnya tidak membutuhkan kredit. Namun melihat usaha teman-temannya tidak *feasible*, dia berniat membantu. Yang menjadi jaminan serta SID (sistem informasi debitur) adalah nama nasabah tersebut sehingga yang mengangsur hanya 1 orang dan 3 teman lainnya tidak. Temannya tersebut tidak memiliki beban moral karena bukan atas nama mereka. Ini sudah terjadi dan menjadi kenangan masa lalu. Meskipun sudahantisipasi, tetap tidak bisa dihindari.

Penjelasan lain disampaikan narasumber dari Dinas Pertanian yang menyatakan bahwa tunggakan terjadi karena *moral hazard*. Narasumber ini mengemukakan contoh kasus yang terjadi di Situbondo. Kredit macet sekitar Rp350 juta dari Rp5 miliar yang digulirkan. Orang-orang yang menunggak memang orang yang tidak layak menerima kredit. Survei awal tidak dilakukan oleh pihak perbankan, melainkan aparat dari kabupaten. Akibatnya, penerima ada yang temannya sendiri dengan agunan tidak layak. Mereka yang menunggak kadang beralasan lupa, ketika ditagih membayar beberapa kali kemudian menunggak lagi. Kredit macet tersebut membuat khawatir pemerintah daerah. Oleh sebab itu, dari tahun 2012 sampai saat ini, Dinas yang bersangkutan jadi takut menyalurkan kembali dagulir. BPK pun cukup keras melihat kasus NPL tersebut.

Dari perspektif narasumber Bank UMKM dalam FGD di Dinas Koperasi dan UMKM Prov Jawa Timur 12 Agustus 2015, ada beberapa faktor yang menyebabkan macetnya Program Dagulir Jatim, yaitu (1) paradigma masyarakat. Jika mendengar bahwa dananya dari pemerintah, mereka menganggap itu hibah sehingga tidak perlu bayar. Pemberian kredit bukan untuk membebani, melainkan untuk menyukseskan usaha mereka. Di satu sisi, perbankan ingin membantu UKM. Di sisi lain, ada aturan yang tidak bisa dilanggar. Untuk itu,

perbankan telah mengedukasi masyarakat dengan menjelaskan bahwa kredit tersebut bukanlah dana hibah dan bahkan telah dijelaskan bahwa dana pada 1999 macet dalam pengawasan BPK; (2) sulitnya menilai feasibilitas UKM, padahal UKM itu ada yang *feasible* namun *unbankable*. Tantangan bagi perbankan adalah mencari cara menyiasatinya, misalnya dengan surat keterangan usaha. Paling tidak, hal itu menjadikan UKM tidak melanggar aturan yang ada; (3) kurangnya animo UMKM terhadap sosialisasi. Pernah ada kunjungan delegasi Singapura dan Hongkong. Mereka bercerita bahwa UMKM di sana sangat antusias untuk mengikuti seminar. Berapa pun biayanya mereka akan bayar karena menyadari manfaatnya untuk menyukseskan usaha. Hal seperti itu tidak terjadi di lokasi penelitian. Yang terjadi justru kebalikannya.

Karena pola penyaluran Program Dagulir Jatim bersifat *channeling* maka pelaporannya ada di pemerintah dan SKPD, bukan di lembaga perbankan. Berbeda dengan pola *executing* yang berbentuk penyertaan modal, di mana yang memberi pelaporan adalah perbankan. Oleh karena itu, Biro Perekonomian Provinsi Jawa Timur pernah mengusulkan kepada Gubernur untuk membentuk BLU/BLUD dalam rangka penyaluran dagulir. Menurut narasumber dari Biro Perekonomian Pemprov Jatim, jika dagulir menggunakan pola *executing*, kendalanya terkait dengan penetapan tingkat bunga. Perbankan memiliki rambu-rambu yang membatasi dalam menetapkan suku bunga untuk suatu skema kredit. Suku bunga tidak bisa dibuat 6% atau 5% karena harus tunduk pada aturan BI, padahal program dagulir ini masih harus berusaha berinovasi membuat suku bunga serendah mungkin ke depannya.

E. MANFAAT KREDIT PROGRAM DAGULIR BAGI UMKM PENERIMA

Sasaran akhir program kredit mikro adalah meningkatkan kesejahteraan penerimanya. Perbaikan kesejahteraan tersebut berasal dari penambahan modal usaha, peningkatan pendapatan, perbaikan keuntungan usaha, penambahan aset, dan peningkatan tabungan. Secara teoretis, adanya suntikan modal kerja dan investasi memberikan dampak positif bagi pengembangan usaha penerimanya. Namun, tidak mudah mengukur seberapa besar kontribusi suntikan modal kerja dan investasi yang bersumber dari kredit mikro terhadap perkembangan UMKM penerima. Hal ini karena banyak faktor yang ikut terlibat dalam perkembangan usaha tersebut sehingga peneliti tidak dapat serta-merta mengklaim itu bersumber dari injeksi kredit/pembiayaan.

Berikut ini data kualitatif sebagai informasi awal untuk melihat indikasi dampak kredit Program Dagulir bagi UMKM penerimanya di Jawa Barat dan Jawa Timur. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang nasabah KCR yang berprofesi sebagai petani penggarap dan pembuat kompos di Kabupaten Bogor, diperoleh informasi bahwa pembiayaan dagulir yang diterima memberikan dampak yang cukup berarti terhadap pengembangan usahanya. Kredit yang diperoleh dimanfaatkan untuk meningkatkan stok bahan baku dalam pembuatan kompos sehingga tingkat produksinya mengalami peningkatan. Dengan adanya peningkatan produksi, menurut responden, keuntungan usaha, penguasaan aset, dan tabungannya mengalami peningkatan. Informasi tersebut mengindikasikan bahwa nasabah pembiayaan KCR telah mendapatkan manfaat positif dari tambahan modal kerja yang diperoleh terhadap pengembangan usaha dan perbaikan tingkat pendapatannya.

Sementara itu, indikasi dampak program dagulir Jatim bagi UMKM penerima dapat dikemukakan secara singkat berdasarkan hasil

FGD dengan para pemangku kepentingan dan wawancara mendalam dengan salah seorang penerima. Menurut seorang pengusaha pengolahan coklat yang hadir dalam FGD di Dinas Koperasi dan UMKM Jatim, produk yang dihasilkannya telah dikemas dengan baik dan memenuhi standar internasional sehingga berhasil menembus pasar ekspor ke Timur Tengah. Bagi pengusaha coklat penerima dagulir Jatim tersebut, kredit mikro dirasakan sangat besar pengaruhnya terhadap pengembangan usahanya. Narasumber ini menjelaskan bahwa pada awalnya ia merasa takut untuk berutang, namun karena butuh dana yang relatif besar, akhirnya memberanikan diri untuk meminjam. Pengusaha ini melakukan peminjaman ke Bank UMKM mulai tahun 2006. Menurut pihak Bank UMKM, wanita pengusaha ini merupakan salah satu contoh UMKM binaan mereka yang berhasil. Motivasi pengusaha ini untuk mengajukan pinjaman ternyata tidak semata-mata untuk mendapatkan tambahan modal, tetapi ada juga motivasi lain. Untuk lebih jelasnya, dapat dicermati beberapa poin yang disampaikan narasumber dalam FGD di Dinas Koperasi dan UMKM Prov Jawa Timur 12 Agustus 2015 sebagai berikut:

1. Jika saya dapat dana dari bank maka saya akan diajak pameran dan hal ini penting bagi UMKM. Jika saya ikut pameran sendiri kan mahal, namun jika bergabung di bank/pemerintah maka produk saya bisa dipromosikan, bisa mengurangi biaya UMKM. Dari pameran, efeknya produk kita jadi lebih luas pemasarannya, akhirnya kita butuh lagi (modal untuk pengembangan). (Kita) yang tadinya takut menjadi berani untuk berutang, tetapi memang harus selektif sesuai dengan kemampuan kita. Saya bukannya nakal tidak mengajukan yang komersial, tetapi saya takut banget (tidak mampu bayar). Dahulu tahun 2006 saya pinjam Rp50 juta, sekarang (2014) Rp300 juta. Saya tidak pernah menunggak.

2. UMKM membutuhkan pelatihan dan pendampingan, tidak hanya dipinjami dana. Kami ini tidak pernah tahu dana kredit itu berasal dari mana. Saya baru tahu bahwa dagulir sumbernya dari pemerintah. Saya pikir dana yang sumbernya dari pemerintah itu yang hanya sampai Rp10 juta. Jadi Permodalan bagi UMKM itu penting, tetapi informasi juga tidak kalah pentingnya.
3. Saya bisa ekspor ke Arab Saudi karena saya diajak oleh BKPM tahun 2005 dalam pameran di Saudi. Alhamdulillah dapat buyer di Saudi. Pemerintah memang luar biasa menjembatani kami. Jadi pendampingan itu penting, saya tidak tahu apakah dananya ada untuk pendampingan di bank.

Dari kutipan hasil diskusi tersebut, dapat dipahami bahwa pemberian akses kredit dirasakan UMKM banyak manfaatnya. Hal itu tidak hanya sebatas tambahan dana, tetapi juga kesempatan ikut pameran gratis untuk mempromosikan produknya lebih luas. Dari kasus pengusaha cokelat tersebut, kredit dagulir terbukti telah menumbuhkan kepercayaan dirinya untuk mengembangkan usaha. Pihak bank juga berani memberikan pinjaman lebih besar setelah melihat keberhasilan yang dicapai nasabah bersangkutan. Dalam kaitan ini, ada catatan yang perlu diperhatikan pihak bank dan pemerintah terkait pendampingan. UMKM yang serius dan memiliki motivasi tinggi untuk maju sangat membutuhkan pelatihan dan pendampingan. Oleh karena itu, program dagulir perlu mengadakan atau meningkatkan intensitas pelatihan dan pendampingan bagi UMKM yang mendapatkan kredit.

Berikutnya, menarik untuk mengetahui manfaat dagulir Jatim dalam perspektif UMKM penerima. Menurut pelaku UMKM yang bergerak dalam usaha penggilingan padi (*rice milling*) dan merangkap sebagai ketua Asosiasi Pengusaha Gabah dan Beras (APGB) di Sidoarjo, pengusaha Lembaga Penggilingan Gabah (LPG) pertama

kali mendapatkan kredit dagulir dari Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tahun 2008. Mayoritas anggota APGB yang beranggotakan 45 LPG juga mendapat kredit dagulir dari sumber yang sama. Berdasarkan aturan, plafon kredit dagulir untuk Provinsi Jatim bisa mencapai Rp500 juta. Namun, anggota LPG di Sidoarjo maksimalnya hanya Rp250 juta (dana bersumber dari APBD I), untuk kabupaten (APBD II) plafonnya maksimal Rp200 juta, dan untuk Sidoarjo hanya dibatasi sampai Rp150 juta. Hal itu terungkap dalam wawancara dengan ketua Asosiasi Pengusaha Gabah dan Beras (APGB) di Sidoarjo pada 13 Agustus 2015. Menurut narasumber bersangkutan, relatif kecilnya nilai kredit yang bisa digulirkan tersebut disebabkan oleh keterbatasan anggaran.

Lebih lanjut, narasumber tersebut memberikan penjelasan penggunaan dan manfaat Dagulir yang diperolehnya sebagai berikut:

“... kredit yang diperoleh digunakan untuk modal kerja, yaitu membeli gabah. Tujuan khusus dagulir di Sidoarjo memang untuk pembelian gabah petani dalam rangka mengamankan HPP (Harga Pokok Penjualan). Tujuan tersebut dianggap bagus, namun dengan anggaran yang minim, sangat sulit untuk bisa mengamankan HPP. Dana yang digulirkan tidak sampai 1% (dari total kapasitas produksi petani). Ditinjau dari sisi makro, program dagulir hanya sekedar ada, tetapi efektivitas di lapangannya nol. Contohnya, Sidoarjo hanya menyalurkan (dagulir) Rp3,6 miliar, padahal produksi padi untuk 1 musim panen hampir 90.000 ton gabah. Kalau 90.000 ton gabah dikalikan ketentuan harga pemerintah sebesar Rp3.700 maka itu sudah (Rp333 miliar) untuk gabah di Sidoarjo. Kalau dagulir cuma Rp3,6 miliar mengamankan yang Rp333 miliar, berarti kontribusinya hanya nol koma sekian persen.”

Namun, pengusaha LPG tersebut menjelaskan bahwa dagulir tetap bermanfaat dari aspek mikro. Kredit dagulir dapat membantu LPG skala kecil untuk merevitalisasi mesin yang harga standarnya

sekitar Rp300 juta. Namun, harga tersebut baru untuk mesin penggilingnya, belum termasuk mesin pengering yang harganya sampai miliaran rupiah. Manfaat lain LPG adalah menambah modal membeli hasil petani sehingga petani tidak perlu menggiling sendiri. Selain itu, LPG juga dapat membantu swasembada melalui perannya mendistribusikan beras ke pasar lokal. Kondisinya akan berbeda jika pasar beras dikuasai swasta murni (pengusaha yang besar) yang sulit mengendalikan untuk tidak menjual beras ke luar negeri—padahal pemerintah menghitungnya swasembada.

F. PENUTUP

Salah satu masalah yang dihadapi UMKM adalah kesulitan mendapatkan akses permodalan dari perbankan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) telah menjalankan program dana Bergulir (dagulir) Daerah yang pendanaannya bersumber dari provinsi (APBD I) dan kabupaten/kota (APBD II). Pemerintah daerah merancang Program tersebut berlandaskan Perda yang diterjemahkan ke dalam Peraturan Gubernur, dan selanjutnya diturunkan lagi menjadi pedoman teknis pengelolaan dana bergulir oleh Dinas Koperasi dan UMKM.

Secara umum, kebijakan KCR di Jawa Barat dan dagulir di Jawa Timur hampir sama. Namun, ada perbedaan yang cukup mendasar terkait beberapa hal. *Pertama*, Perda yang mengatur KCR telah amanatkan Gubernur untuk membentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) di lingkungan Dinas. UPTD tersebut menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) secara bertahap. Bila UPTD belum terbentuk, pengelolaan Dana Bergulir dilaksanakan bank pelaksana yang Pemerintah Daerah. Sementara itu, kebijakan program dagulir Jatim belum mencantumkan pentingnya PPK-BLUD. *Kedua*, penyaluran KCR menerapkan pola *executing*, di

mana pihak UPTD/bank pelaksana memiliki kewenangan sepenuhnya untuk melakukan penilaian dan memutuskan pemberian dan atau penolakan pinjaman kepada UMK, termasuk mengeksekusi tunggakan. Penyaluran dagulir Jatim menerapkan pola *channeling*, di mana pihak perbankan hanya sebagai penyalur saja. *Ketiga*, plafon KCR lebih kecil dibanding dengan plafon dagulir Jatim. *Keempat*, tingkat bunga KCR lebih tinggi dibanding dengan tingkat bunga dagulir Jatim.

Program KCR Jabar dan dagulir Jatim telah diimplementasikan secara berkelanjutan dengan akumulasi penyaluran dan perguliran yang semakin meningkat. Namun, dalam implementasinya menghadapi beberapa permasalahan. *Pertama*, pengelolaan KCR masih dilaksanakan oleh Bank BJB karena PPK-BLUD belum terbentuk akibat belum selesainya kontrak dengan BJB dan adanya benturan aturan padahal pihak Pemda merasa kehadiran BLUD semakin dibutuhkan. Pihak Pemprov Jawa Timur juga menyadari pentingnya BLUD bagi kelancaran pengelolaan dagulir Jatim. *Kedua*, tingkat kredit macet masih relatif tinggi (di atas batas normal ketentuan BI), baik untuk KCR maupun dagulir Jatim. Bila tidak dapat diatasi dengan baik, hal ini akan sangat memengaruhi keberlanjutan program dagulir.

Program dagulir di Jawa barat dan Jawa Timur sudah menjangkau UMKM di berbagai wilayah dengan bidang usaha yang cukup bervariasi. Namun, UMKM yang bergerak di sektor perdagangan masih terhitung mayoritas dibandingkan UMKM yang bergerak di sektor pertanian dan sektor usaha lainnya. Dari sisi penerima, UMKM menilai kredit mikro dagulir sangat bermanfaat untuk pengembangan usaha. Manfaat tersebut tidak hanya terkait bantuan modal finansial, tetapi ada manfaat lain yang dirasakan cukup signifikan, seperti mendapatkan pembinaan dan diikutsertakan dalam pameran. Oleh karena itu, program kredit mikro dengan pola dagulir ini masih perlu dilanjutkan dengan berbagai perbaikan aturan ke depannya, terutama terkait lembaga pengelola yang idealnya dalam bentuk BLUD. Selain

membuka akses permodalan, penyaluran dagulir perlu diikuti dengan kegiatan pembinaan dan keterampilan yang lebih intensif ke depannya. Upaya tersebut penting dilakukan untuk menghasilkan manfaat yang lebih optimal bagi UMKM penerima.

DAFTAR PUSTAKA

- Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Jawa Barat. (2013). Pedoman teknis pengelolaan dana bergulir bagi usaha mikro dan kecil: Kredit Cinta Rakyat (KCR).
- Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Timur. (2014). *Laporan kinerja 2014*. Diakses dari file:///C:/Users/USER/Downloads/32_Laporan%20Kinerja%20Diskop%20UMKM%20tahun%202014.pdf pada 20 Oktober 2015
- Hoekamarman, A. (2015) Penerapan prinsip kehati-hatian pada kredit Cinta Rakyat di Bank BUMD ditinjau dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/14/Pbi/2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/Pbi/2006 Tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum. Thesis, Universitas Padjadjaran. Diakses pada 2 Oktober 2015 dari <http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2015/04/Penerapan-Prinsip-Kehati-hatian-Pada-Kredit-Cinta-Rakyat-Di-Bank-BUMD.pdf>.
- Badan Pusat Statistik. (2011). *Statistik Indonesia tahun 2011*. Jakarta: BPS
- Hernawan, A. (ed). (2015) Terus berkembang karena diminati pengusaha kecil: dana bergulir khusus UMKM di Jatim capai Rp850 M. *Lensa Indonesia*, 15 Januari 2015. Diakses pada November 2015 dari <http://www.lensaindonesia.com/2015/01/15/dana-bergulir-khusus-umkm-di-jatim-capai-rp-850-m.html>.
- Parulian, S., dkk. (2014). Effectiveness of micro-credit in poverty alleviation In South Jakarta, Indonesia. *International Journal of Business and Management Invention*, 3 (11), hal?

- Gubernur Jawa Barat. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 57 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Jawa Barat.
- Rajivan, A. Credit and women's empowerment: A case study Of SML (SHAREMicrofinance Ltd.), United Nations Development Program (UNDP). Dalam Parulian, dkk., Effectiveness of micro-credit in poverty alleviation in South Jakarta, Indonesia. *International Journal of Business and Management Invention*, 3(11), 01–08.
- Ranadaive, J. D. (2002). *Sub-group on sex disaggregated data of the IAWG on gender and development. database issues: women's access to credit and rural micro-finance in India*. New Delhi, India: UNDP.
- Wahid, N. (2014). *Keuangan inklusif membongkar hegemoni keuangan: peran kredit usaha rakyat dalam menurunkan kemiskinan dan pengangguran*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Zarmawis, I.(ed). (2014). *Peranan LKM (lembaga keuangan mikro) nonbank dalam pembiayaan usaha mikro*. Jakarta: LIPI Press.

Hasil Wawancara

- Wawancara dengan pejabat Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Timur. (2015). Tentang Penyaluran Program Kredit Dana Bergulir Pemerintah Provinsi Jawa Timur.
- Wawancara dengan Ketua Asosiasi Pengusaha Gabah dan Beras (APGB). (2015). Mengenai Kredit Dana Bergulir Pemerintah Daerah Sidoarjo. Jawa Timur.
- Wawancara dengan pejabat Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Barat. (2015) Tentang penyaluran KCR di Jawa Barat.
- Wawancara dengan Kepala Divisi Mikro Bank Jabar Banten. (2015). Kinerja Penyaluran Program Kredit Mikro Bank Jabar Banten Pusat di Bandung.
- Wawancara dengan *Account Officer* Bank Jabar Banten. (2015). Penyaluran KCR di Bogor.



BAB 9 PROGRAM KREDIT MIKRO DALAM MENGEMBANGKAN UMKM SEKTOR PERTANIAN

Agus Eko Nugroho & Yeni Saptia

Seperti di negara berkembang lainnya, pola produksi dengan skala kecil dan tradisional menyebabkan produktivitas pertanian di Indonesia terkendala oleh terbatasnya pembiayaan. Di satu sisi, skala produksi yang kecil menyebabkan rendahnya pendapatan petani sehingga membatasi kemampuannya dalam mengakumulasi tabungan atau nilai tambah (*surplus value*). Di sisi lain, perbankan enggan menyalurkan kredit kepada para petani karena dianggap terlalu berisiko. Konsekuensinya, mayoritas petani menghadapi keterbatasan kredit (*credit/financial constraint*) untuk meningkatkan produksi secara berkelanjutan. Hal ini memiliki efek balik (*causal effect*) pada rendahnya produktivitas pertanian. Dalam kerangka inilah, sektor pertanian dikatakan terjebak dalam lingkaran (*vicious circle*) rendahnya produktivitas akibat ketidakmampuannya dalam pembentukan modal.

Program kredit mikro di Indonesia yang diinisiasi sejak tahun 1960-an, pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan akses pembiayaan sehingga perbaikan produksi dan produktivitas pertanian dapat dilakukan (ADB, 2001). Pengalaman “kegagalan” program

kredit bimas (1967–1984) dan KUT (1985–1991) tidak menyurutkan keinginan pemerintah untuk menggunakan pendekatan program kredit demi meningkatkan produksi pertanian. Sementara itu, perbankan cenderung berhati-hati dalam memberikan pinjaman kepada pelaku usaha mikro-kecil di sektor pertanian karena faktor tingginya risiko (Srivinas & Higuichi, 1996). Oleh karena itu, inisiasi berbagai program pemberdayaan UMKM pertanian dan nonpertanian lewat penyediaan kredit murah dan peralatan produksi adalah vital dalam rangka perbaikan produktivitas pertanian demi peningkatan pendapatan petani. Di satu sisi pemberdayaan pertanian ini penting sebagai bagian yang integral dalam pembangunan pedesaan untuk pengentasan kemiskinan. Di sisi lain, perbaikan teknologi, peningkatan produktivitas pertanian dan aktivitas nonpertanian di pedesaan dapat menciptakan permintaan yang efektif bagi keuangan mikro (baik skema kredit maupun tabungan) sehingga dapat memperluas pasar keuangan mikro itu sendiri (Charitonenko & Afwan, 2003).

Buku ini menganalisis lima program kredit mikro utama di Indonesia yang dikelola secara berbeda dari aspek jangkauan, fokus sasaran, dan mekanisme pengelolaan. Program KUR, KKPE, dan program kredit mikro LPDB memiliki skala/jangkauan pelayanan nasional dan dikelola oleh kementerian pusat masing-masing, yaitu Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Pertanian, dan Badan Layanan Umum (BLU) di Kementerian Koperasi dan UKM. Sementara itu, Program KCR (Kredit Cinta Rakyat) dan program dana bergulir (dagulir) memiliki skala lokal/daerah dan dikelola masing-masing oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur. Bab ini bertujuan menyimpulkan analisis yang ada di setiap bab dikaitkan dengan teori atau pendekatan pengelolaan program kredit secara baik, dilihat dari aspek keberlanjutan (*sustainability*), jangkauan (*outreach*), dan manfaatnya bagi UMK.

A. TATA KELOLA PROGRAM KREDIT MIKRO

Sejak tahun 1980-an, paradigma keuangan mikro mengalami pergeseran dari semula berbasis pada program kredit bersubsidi menuju bisnis keuangan mikro komersial. Kemajuan BRI di Indonesia, Bancosol di Bolivia, dan Banco Compartamos di Meksiko adalah contoh keberhasilan bisnis keuangan mikro secara komersial yang mampu mencapai kemandirian finansial berkelanjutan. Transformasi bisnis BRI unit desa dari semula penyalur program kredit bersubsidi tahun 1960/70-an, misalnya Bimas dan KUT, menjadi jaringan perbankan mikro berbasis komersial tahun 1984/85 adalah kunci keberhasilan BRI menjadi bank terbesar di Indonesia yang fokus pada keuangan skala kecil. Sementara itu, Bank Compartamos di Meksiko mengalami kemajuan yang pesat bisnis dari semula hanya melayani sekitar 60.000 konsumen tahun 2000 meningkat pesat menjadi lebih dari 800.000 konsumen tahun 2007. Saat ini, Bank Compartamos adalah bank terbesar di Amerika Latin yang fokus pada layanan keuangan mikro. Penawaran saham perdana (IPO) Bank Compartamos tahun 2007 mampu mengkapitalisasi sekitar 13 kali lebih besar dari nilai saham yang ditawarkan hingga meningkatkan kekayaannya menjadi sekitar US\$1,6 miliar (Cull, dkk., 2008).

Bagi pendukung pendekatan komersialisasi, perilaku bisnis Compartamos itu rasional untuk menarik investor dalam industri keuangan mikro yang tidak berbasis subsidi. Artinya, pelaku bisnis keuangan mikro harus mampu bersaing dengan pelaku industri keuangan lainnya untuk menarik investor global. Oleh karena itu, persyaratan utamanya adalah bisnis keuangan mikro harus memberikan keuntungan signifikan melalui berbagai inovasi bisnis untuk terus meningkatkan pangsa pasarnya (Funk, 2007). Dalam hal ini, tingkat bunga harus ditetapkan pada tingkat komersial untuk mencapai profitabilitas usaha, meningkatkan skala operasional, dan jangkauan

pelayanan kepada konsumen skala mikro-kecil. Dalam kerangka ini, Compartamos menetapkan tingkat bunga kredit mikro sebesar 94% per tahun.

Namun, keberhasilan Bank Compartamos mempertegas polarisasi pendapat. Ada pendapat yang mengatakan pendekatan komersial dalam bisnis keuangan mikro tidak etis karena meraup keuntungan besar dari jutaan pelanggan kelompok masyarakat miskin dan berpendapatan rendah, seperti dikemukakan Yunus (2007) dalam Cull dkk. (2008):

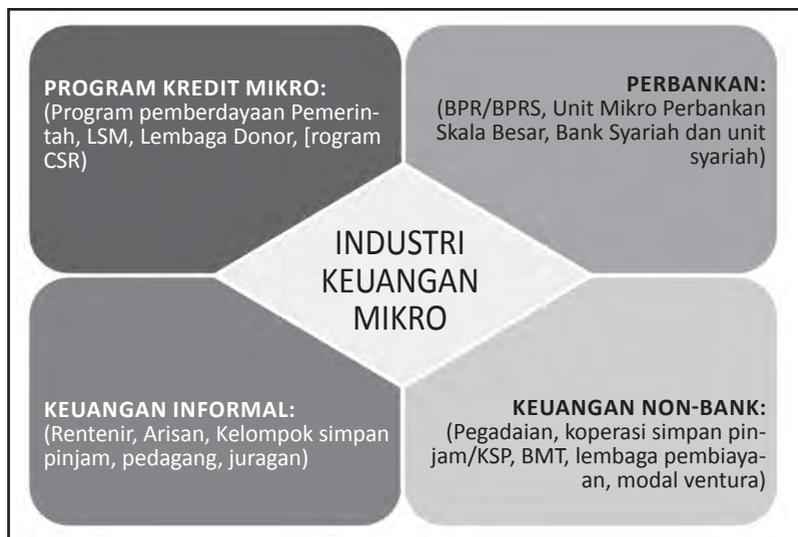
“When socially responsible investors and the general public learn about what is going on at Compartamos, there will very likely be a backlash against microfinance... Compartamos is nothing but a brute moneylenders” (Cull dkk., 2008, 2).

Velasco (2007) dalam (Cull dkk., 2008,1) juga menegaskan bahwa *Compartamos’s strategy is socially, economically and politically dangerous and should be morally condemned.*

Dalam pendekatan komersial, fokus pelanggan (*client*) keuangan mikro bukan hanya petani seperti pada era 1970/80-an, tetapi juga usaha kecil nonpertanian, seperti pedagang kecil, pelaku industri kecil, perajin, dan sebagainya. Singkatnya, komersialisme penyediaan layanan kredit mikro harus memberikan keuntungan bagi penyedia layanan keuangan tersebut (Cull dkk. 2008). Di banyak negara berkembang, penyediaan layanan kredit mikro yang berbasis subsidi bunga di mana tingkat bunga ditetapkan jauh di bawah pasar, cenderung distortif, tidak efisien, dan salah sasaran (Udry, 2007). Pemberian subsidi pada keuangan mikro harus dilakukan secara baik (*smart subsidy*) untuk meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanannya (*outreach*) kepada lebih banyak UMK dan kelompok masyarakat miskin dan berpendapatan rendah (Morduch, 2006). Dalam teori keuangan mikro,

subsidi dapat diberikan untuk tiga tujuan pokok, yaitu (1) peningkatan akses keuangan kepada masyarakat yang selama ini belum terlayani (*unbankable*) atau pencapaian inklusivitas keuangan; (2) inovasi layanan keuangan mikro agar sesuai (*compatible*) dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat miskin dan UMK; dan (3) perbaikan tata kelola layanan sehingga dapat meminimalkan risiko kredit macet dan memberikan manfaat keuntungan kepada penyedia layanan, baik perbankan, lembaga keuangan nonbank, maupun LKM. Profitabilitas bisnis keuangan mikro sangat penting agar layanan keuangan ini dapat dilakukan secara berkelanjutan (*self-financing sustainability*) dan tidak tergantung sepenuhnya pada subsidi (Ledgerwood, dkk., 2013; CGAP, 2008; Armendariz & Morduch, 2005).

Gambar 9.1 menunjukkan bahwa bisnis keuangan mikro di Indonesia dapat dikatakan sebagai suatu industri dilihat dari keberagaman jenis layanan, penyedia, dan pengguna keuangan mikro. Di satu sisi,

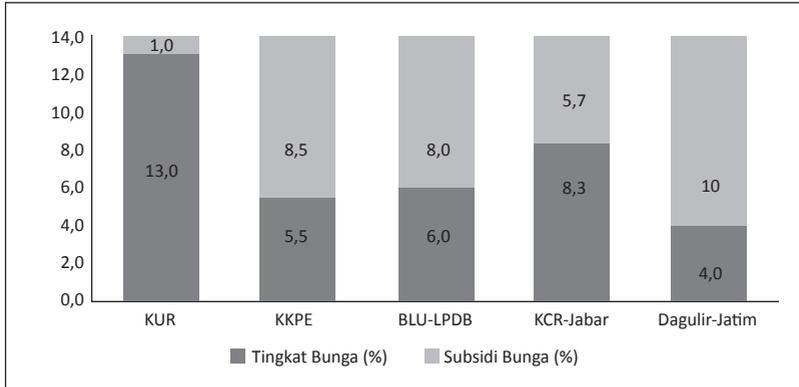


Sumber: Nugroho (2011)

Gambar 9.1 Industri Keuangan Mikro di Indonesia

layanan keuangan mikro disediakan oleh beragam pelaku pasar, mulai dari rentenir, arisan, koperasi, BMT (koperasi syariah), pegadaian, BPR/BPRs hingga perbankan, seperti BRI, BTPN, BSM dan lain sebagainya. Di sisi lain, berbagai program kredit mikro yang berbasis subsidi juga dilakukan oleh pemerintah, baik di pusat maupun daerah, LSM, dan lembaga donor. Sebagai suatu industri, bisnis keuangan mikro adalah suatu ekosistem yang kompleks mencakup beragam pelaku dan pengguna dengan berbagai motif dan tujuan dalam memanfaatkan layanan keuangan mikro (Ledgerwood dkk., 2013). Di satu sisi, motivasi bisnis rentenir, lembaga pembiayaan, dan bank adalah mengakumulasi profit. Di sisi lain, kelompok simpan-pinjam, seperti arisan, memiliki tujuan saling membantu (*self-help support*) antarsesama anggota. Sementara itu, masyarakat memanfaatkan keuangan mikro bukan hanya untuk tujuan produktif, melainkan juga untuk membiayai pengeluaran keluarga dan berbagai kegiatan sosial lainnya. Program kredit mikro disediakan pemerintah dan LSM lebih bertujuan untuk pemberdayaan masyarakat dan UMK dibanding dengan mencapai profitabilitas. Manifestasi dari keberagaman ini, tingkat bunga layanan keuangan mikro sangat berbeda antara satu penyedia dengan penyedia lainnya dalam suatu lokasi tertentu. Pada umumnya, tingkat bunga kredit yang ditentukan oleh lembaga informal, seperti rentenir dan koperasi, jauh di atas perbankan dan lembaga keuangan nonbank. Sementara itu, tingkat bunga kredit program pemerintah cenderung sangat rendah karena penggunaan subsidi untuk pemberdayaan masyarakat dan usaha mikro-kecil. Gambar 9.2 menunjukkan bahwa kecuali KUR, tingkat bunga efektif kredit program¹ KKPE,

¹ Tingkat bunga efektif kredit program adalah cukup beragam, misalnya suku bunga KKPE ditetapkan sebesar 8,25% untuk kredit tanaman tebu, 6,0 (peternakan) 5,5 (pangan dan hortikultura). Tingkat bunga kredit BLU-LPDB pada koperasi ditetapkan 9,0% dan kredit untuk UMKM 6,0%. Suku bunga dalam program Dagulir-Jatim ditetapkan 6,0% untuk nilai kredit di atas Rp 100 juta, 4,0% untuk nilai kredit di bawah Rp100 juta dan 3,0% untuk kredit khusus.



Note: Estimasi subsidi bunga dengan asumsi tingkat bunga kredit komersial 14% per tahun. Sumber: Kemenko perekonomian, Kementerian pertanian, LPDB-KUMKM, Bank Jabar, Divisi UMKM Jatim (2015)

Gambar 9.2 Tingkat Bunga Efektif dan Estimasi Subsidi Bunga ProgramKredit Mikro

BLU-LPDB, KCR-Jabar, dan Dagulir-Jatim ditetapkan jauh di bawah suku bunga kredit mikro komersial yang diasumsikan sebesar 14% per tahun. Artinya, subsidi bunga yang harus diberikan program mikro tersebut kepada bank pelaksana berkisar antara 5,7–10% per tahun. Program KUR mikro selama periode 2008–2014 tidak diberikan subsidi bunga, tetapi skema penjaminan kredit. Tingkat bunga kredit untuk penyaluran KUR Mikro tahun 2015/16 sebesar 9% sehingga subsidi bunga diberikan adalah 4%².

Melihat pola penyaluran kredit program KUR, KKPE, BLU-LPDB, KCR-Jabar dan Dagulir-Jatim yang berbasis subsidi bunga maka program kredit mikro dapat didefinisikan sebagai intervensi pemerintah terhadap pasar kredit mikro. Rasionalitas intervensi melalui penyaluran kredit murah dari anggaran pemerintah adalah

² Subsidi bunga pada program KUR mikro meningkat menjadi 7% pada penyaluran KUR tahun 2017 dan penyaluran selanjutnya, pada saat tingkat bunga dalam program KUR ini ditetapkan hanya 6% per tahun. Artinya, program KUR tidak berbeda dengan program kredit lainnya yang berbasis subsidi bunga.

untuk pemberdayaan usaha mikro kecil dan ekonomi masyarakat miskin. Kegagalan pasar kredit terjadi sehingga kelompok masyarakat ini menghadapi keterbatasan kredit (*credit constraint*) oleh perbankan akibat ketidakmampuannya untuk menyediakan agunan. Dalam konteks Indonesia, mekanisme intervensi dilakukan melalui dua cara: (1) penetapan sasaran penerima kredit program (*targeted recipient*), dan (2) penetapan tingkat bunga kredit program jauh di bawah bunga kredit komersial. Misalnya, penerima manfaat program KKPE adalah petani tanaman pangan dan hortikultura, petani tebu, serta peternak. Sementara itu, program KUR, KCR-Jabar, dan Dagulir-Jatim ditujukan kepada UMK yang belum *bankable*. Penerima manfaat program kredit BLU-LPDB adalah koperasi dan UMK. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, penetapan tingkat bunga kredit program di bawah bunga komersial mengharuskan adanya subsidi bunga yang harus ditanggung oleh pemerintah.

Secara lebih detail lagi, implementasi berbagai program kredit mikro memiliki beberapa kesamaan. *Pertama*, program kredit mikro memiliki tujuan yang sama, yakni memperkuat permodalan UMKM. Kesamaan tujuan ini bahkan dapat dikatakan sebagai pengulangan secara historis (*historical repetition*) sejak pemerintahan Orde Baru hingga Era Reformasi. Secara umum, seperti halnya program kredit Bimas, KUT, KIK, KCK dan KMKP, Kredit Mini/Midi di awal Era Orde Baru hingga, Program KUR, BLU-LPDB, KCR-Jabar dan Dagulir-Jatimpada Era Reformasi. Secara khusus, program KKPE memprioritaskan pada penguatan modal usaha pertanian dan agribisnis sama halnya program Kredit Bimas (tahun 1967–1984) dan KUT (1985–2000). Program kredit Bimas dan KUT diinisiasi untuk memperkuat permodalan koperasi unit desa (KUD) sehingga mampu memberikan pelayanan kredit kepada petani kecil.

Kedua, sumber pembiayaan program kredit berasal dari anggaran pemerintah. APBN digunakan program KUR, KKPE dan

BLU-LPDB, sedangkan APBD digunakan untuk Program KCR-Jabar, dan Dagulir-Jatim. Dalam implementasinya, intervensi pemerintah dilakukan dengan menetapkan suku bunga kredit di bawah tingkat bunga kredit komersial. Konsekuensinya, anggaran pemerintah untuk program ini dialokasikan untuk membiayai subsidi bunga kepada bank penyalur/pelaksana. Hal ini akibat perbedaan antara bunga yang dibayarkan oleh debitur dengan tingkat bunga kredit komersial. Pola alokasi subsidi bunga ini dapat dijumpai dalam program KCR-Jabar, Dagulir-Jatim, dan KUR periode 2015/16, dan periode berikutnya. Dalam program KUR dan KKPE, anggaran pemerintah digunakan untuk pembiayaan subsidi bunga dan skema penjaminan kredit. Pola intervensi ini ditegaskan dalam peraturan yang mengatur proses bisnis dan prosedur pengajuan kredit melalui program tersebut. Peraturan di tingkat pusat (Peraturan Pemerintah/PP dan Peraturan Menteri/Permen) dibuat untuk cakupan program pada tingkat nasional (Program KUR, KKPE, dan BLU-LPDB). Sasaran program KCR-Jabar dan program Dagulir-Jatim diatur oleh Peraturan Gubernur (Pergub) di masing-masing provinsi. (lihat Tabel. 8.1).

Ketiga, kecuali program BLU-LPDB, mekanisme penyaluran kredit program KUR, KKPE, KCR-Jabar, dan Dagulir-Jatim dilakukan oleh perbankan umum sebagai bank pelaksana. Kecuali program BLU-LPDB, sumber dana program KKPE, KUR, KCR-Jabar, dan Dagulir-Jatim adalah dana pihak ketiga (DPK) dari bank pelaksana. Risiko kredit macet dijamin oleh lembaga penjaminan dan subsidi bunga diberikan sebagai persentase terhadap nilai kredit yang disalurkan untuk mencapai profitabilitas operasional. Bila kredit macet (NPL) dapat ditekan pada level yang rendah maka profitabilitas dapat dicapai dalam proses penyaluran kredit program tersebut. Sayangnya, penetapan tingkat bunga kredit program di bawah bunga pasar cenderung menyebabkan tingginya kredit macet yang. Misalnya, NPL untuk penyaluran kredit program KKPE, KCR-Jabar, dan Dagulir-

Jatim menghadapi kredit macet di atas 5%. Akibatnya, penyaluran kredit program belum mampu berkontribusi pada pencapaian tingkat profitabilitas yang memadai, bahkan ada tendensi meningkatkan biaya operasional karena cadangan penerimaan digunakan untuk mengatasi kredit macet tersebut.

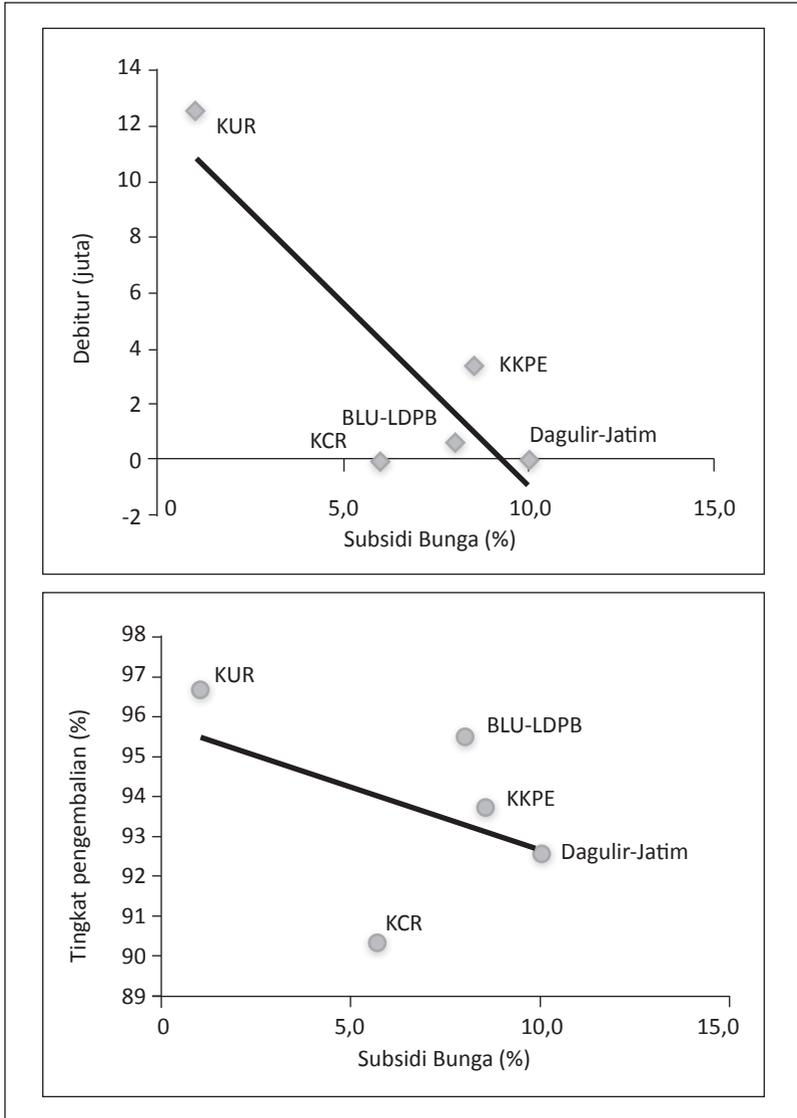
B. KEBERLANJUTAN DAN JANGKAUAN PROGRAM KREDIT MIKRO

Seperti yang telah dianalisis dalam bab-bab sebelumnya, pengembangan program kredit mikro di Indonesia dilakukan melalui dua pendekatan yang berbeda. Program KKPE, BLU-LPDB, KCR-Jabar dan Dagulir-Jatim memiliki kesamaan misi, yaitu meningkatkan akses pembiayaan UMKM melalui pendekatan subsidi bunga. Artinya, keempat program kredit mikro ini menggunakan subsidi pemerintah agar mampu menetapkan bunga kredit jauh di bawah suku bunga pasar. Tingkat bunga dalam program kredit ini secara rata-rata ditetapkan separuh dari tingkat bunga komersial (lihat Gambar 9.2). Sementara itu, pelaksanaan program KUR tahun 2008–2014 lebih menggunakan pendekatan komersial, di mana anggaran pemerintah digunakan untuk menyubsidi skema penjaminan dan tingkat bunga kredit ditetapkan secara komersial tidak jauh berbeda dengan bunga pasar. Perbedaan pendekatan ini memberikan dampak pada pencapaian program yang sangat kontras. Di satu sisi, program kredit mikro berbasis subsidi bunga, seperti KKPE, LPDB, KCR-Jabar, dan Dagulir-Jatim cenderung menghadapi rendahnya penyaluran kredit dan tingginya kredit macet. Di sisi lain, pelaksanaan program KUR yang berbasis komersial memiliki akselerasi penyaluran kredit yang cepat dengan tingkat kemacetan (NPL) yang rendah, yaitu 3,3%. Misalnya, akumulasi penyaluran KUR selama tahun 2008–2014 mencapai Rp178 triliun. Sementara itu, program KKPE hanya mampu menyalurkan

kredit sebesar Rp2,36 triliun selama tahun 2007–2014 dengan tingkat kemacetan kredit (NPL) sebesar 8,6% meskipun kedua program kredit ini sama-sama disalurkan melalui perbankan umum.

Hal yang menarik untuk dibahas adalah bahwa sejak tahun 2016 program KKPE dihentikan, sementara pelaksanaan program KUR direvisi secara fundamental dengan menetapkan tingkat bunga KUR yang jauh di bawah suku bunga pasar. Artinya, program KUR menjadi lebih berbasis subsidi bunga dibandingkan komersial. Program BLU-LPDB, KCR-Jabar, dan Dagulir-Jatim masih tetap menggunakan pendekatan subsidi bunga dalam penyaluran kredit kepada UMKM. Artinya, pelaksanaan program kredit mikro di Indonesia saat ini lebih menekankan pendekatan subsidi bunga dalam mendukung pembiayaan UMKM. Masalahnya, pelaksanaan program kredit mikro berbasis subsidi bunga cenderung menghadapi tingginya kredit macet. Gambar 9.3 menunjukkan bahwa besarnya subsidi bunga berkaitan dengan kinerja program kredit mikro. Kinerja program kredit mikro dilihat dari tingkat pengembalian kredit dan jumlah debitur. Program KUR yang lebih berbasis kredit komersial cenderung menghasilkan tingkat pengembalian kredit dan jumlah debitur yang lebih besar dibanding dengan program kredit mikro yang berbasis subsidi bunga, seperti program KKPE, BLU-LPDB, KCR-Jabar, dan Dagulir-Jatim.

Rendahnya kinerja program kredit mikro berbasis subsidi bunga terjadi karena dua faktor. *Pertama*, penetapan tingkat bunga di bawah pasar dan besarnya kredit macet tidak cukup menguntungkan jika dibandingkan dengan skema kredit mikro komersial perbankan. Sementara itu, pengelolaan program kredit mikro membutuhkan biaya operasional yang cukup besar. *Kedua*, dalam program kredit mikro dalam bentuk subsidi bunga, seperti KKPE, apabila pembayaran subsidi pemerintah kepada bank mengalami keterlambatan, dapat mengakibatkan *cash flow* perbankan terganggu. Implikasinya, tingkat *revenue* yang diperoleh bank jadi tidak menentu. Hal ini juga menjadi



Sumber: Kemenko perekonomian, Kementerian pertanian, LPDB-KUMKM, Bank Jabar, Divisi UMKM Jatim (2015)

Gambar 9.3 Relasi antara Tingkat Pengembalian Kredit dan Jumlah Debitur dengan Besarnya Subsidi Bunga.

salah satu faktor pertimbangan bank enggan meningkatkan target penyalurannya.

Merujuk pada indikator kinerja program dari aspek keberlanjutan (*self-financing sustainability*) dan jangkauan pelayanan (*outreach*), pendekatan program kredit berbasis komersial bertendensi memiliki kinerja yang lebih baik dibanding dengan pendekatan berbasis subsidi bunga. Pada saat subsidi dialokasikan untuk skema penjaminan dan tingkat bunga kredit ditetapkan ekuivalen dengan bunga pasar, alokasi kredit cenderung lebih ekspansif dengan NPL yang relatif rendah. Bank pelaksana termotivasi untuk melakukan ekspansi kredit, salah satunya ditunjukkan oleh besarnya jumlah debitur. Saat tingkat bunga ditetapkan pada tingkat bunga pasar, profitabilitas operasional hanya ditentukan oleh tinggi-rendahnya NPL. Dalam pendekatan subsidi bunga, profitabilitas operasional dalam penyaluran kredit program bukan hanya ditentukan oleh tingkat kemacetan, melainkan juga oleh kelancaran pembayaran subsidi tersebut oleh pemerintah. Faktor lainnya adalah rendahnya tingkat bunga kredit menyebabkan munculnya *moral hazard* bagi debitur. Kredit murah tersebut lebih banyak digunakan untuk membiayai konsumsi dibanding untuk peningkatan skala usaha/produksi. Penggunaan kredit untuk tujuan konsumtif ini sulit diantisipasi bank pelaksana karena adanya fungibilitas kredit (*interchangability of credit*) dan ketidakterpisahan antara perilaku konsumtif dan produktif bagi kelompok debitur pengusaha mikro-kecil (Adams & Vogel, 1986). Seperti ditegaskan oleh penulis ini:

Because of [credit] fungibility, it is virtually impossible for policymakers to allocate loans effectively in accord with a credit allocation plan.... [P]olicymakers may program cheap loans for a crop such as rice and ... extend loans for that purpose. The intent may be to compensate rice farmers for low rice prices through cheap credit, but the low rice prices cause the expected returns from investments in rice growing also to be low. Under these circumstances borrowers will divert the additional liquidity

provided by rice loans to other activities that provide higher returns. [Thus because of fungibility, the ability of credit planners to target loans to specific activities is illusory (Adams & Vogel, 1986, 478).

Meskipun realisasi penyaluran program kredit mikro rata-rata melampaui target yang telah ditentukan, program kredit mikro sering kali mengalami tumpang tindih dalam hal target ataupun sasaran program. Pada kenyataannya, penyaluran kredit program belum mencapai sasaran yang tepat, yaitu para pelaku UMKM yang *feasible*, tetapi belum *bankable*. Banyak UMKM penerima kredit program telah *bankable* karena pernah mendapatkan kredit sebelumnya. Di samping itu, tingkat kemacetan (NPL) kredit program tersebut rata-rata masih di atas 5%. Pada tingkat NPL yang tinggi ini, penyaluran kredit program kepada UMKM belum banyak memberikan keuntungan (profitabilitas) kepada bank penyalur. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat keberlanjutan program kredit mikro tersebut belum optimal.

Beberapa faktor disinyalir menjadi penyebab rendahnya kinerja program kredit mikro berbasis subsidi bunga. *Pertama*, keengganan bank pelaksana program KKPE untuk mengakselerasi penyaluran kredit karena tingginya risiko kredit macet di sektor pertanian. Hal ini cukup beralasan mengingat tingginya risiko bisnis pertanian terkait kegagalan panen, bencana alam, harga komoditas yang tidak stabil, dan rendahnya nilai agunan petani. *Kedua*, adanya *asymmetric information* dan *moral hazard* yang dilakukan mitranya. Terjadinya *asymmetric information* dalam menilai kelayakan calon mitra disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas sebagai analis kredit. Terjadinya *moral hazard* disebabkan oleh adanya anggapan masyarakat bahwa kredit program dari BLU-LPDB merupakan hibah sehingga mendorong mereka untuk tidak mengembalikan kredit. *Ketiga*, tingginya NPL juga disebabkan oleh lemahnya pemantauan dan pendampingan terhadap mitra karena terkendala keterbatasan

SDM (tenaga operasional) serta minimnya infrastruktur pendukung (belum ada kantor cabang di daerah).

C. LANGKAH PERBAIKAN

Untuk mengoptimalkan program kredit mikro di sektor pertanian, beberapa langkah harus dilakukan, yaitu penetapan misi sosial program kredit mikro, proses bisnis, dan aktivitas untuk pencapaian misi sosial tersebut harus diperjelas. Sementara itu, penetapan indikator ketepatan sasaran program menurut berbagai prioritas tertentu harus lebih diperjelas, seperti lokasi, status tingkat kemiskinan, status sosial, kinerja finansial, dan sebagainya. Kredit pertanian membutuhkan penyesuaian-penyesuaian berdasarkan proses bisnis sektor pertanian di mana hal tersebut sangat berbeda dengan usaha mikro pada umumnya (Ledgerwood dkk., 2013). Dalam konteks ini, manfaat sosial-ekonomi program kredit harus mampu mengidentifikasi perbaikan skala produksi, kesempatan kerja, status kesehatan, pendidikan, dan berbagai perbaikan kondisi sosial lainnya bagi para penerima program kredit mikro.

1. Secara spesifik, ada beberapa rekomendasi untuk mengoptimalkan manfaat ketiga program kredit mikro dengan memperhatikan 3 aspek (keberlanjutan, ketepatan sasaran, dampak) sebagai berikut.
2. Dalam upaya menjaga ketepatan sasaran program kredit mikro, sistem penyalurannya harus berdasarkan *database* yang jelas dan akurat. Dalam hal ini perlu adanya kartu identitas khusus, misalnya Kartu Tani yang berbasis ICT sehingga kredit mikro tersebut nantinya dapat disesuaikan dengan tingkat kebutuhan pelaku UMKM yang bergerak di sektor pertanian. Penyaluran program kredit mikro yang disertai dengan penyediaan sarana

produksi petani perlu didukung pula dengan perbaikan infrastruktur dan sistem logistik yang memadai.

3. Untuk menjaga tingkat keberlanjutan program, pola penyaluran program kredit mikro dapat menggunakan pola subsidi-penjaminan. Pola penyaluran kredit juga disesuaikan dengan siklus usaha para pelaku UMKM, khususnya di sektor pertanian, misalnya dengan memberikan layanan khusus (pola cicilan setiap tiga bulan sekali atau berdasarkan siklus usahanya). Untuk menekan nilai NPL, program monitoring dan pendampingan perlu diintensifkan melalui kerja sama antara bank pelaksana dan dinas terkait. Dalam hal ini, peran Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) perlu dilibatkan, mulai dari proses pengajuan kredit hingga pemantauan. Selain itu, perlu adanya insentif bagi lembaga penyalur program kredit mikro, baik bank maupun nonbank, yang dapat memenuhi target penyaluran program kredit mikro dengan tepat sasaran.
4. Agar program kredit mikro dapat memberikan dampak atau manfaat yang optimal bagi penerima kredit, penyaluran program tersebut juga perlu diiringi dengan program kebijakan lain yang mendukung kegiatan usaha para pelaku UMKM, misalnya penyediaan bahan baku, pelatihan inovasi usaha yang menghasilkan produksi lebih tinggi, atau pelatihan cara mengelola keuangan keluarga dengan baik. Program kredit mikro dapat juga disertai dengan program pemberdayaan kelompok, misalnya arisan atau pertemuan kelompok setiap seminggu sekali ataupun sistem menabung dalam kelompok para pelaku UMKM sebagai salah satu bentuk mitigasi resiko apabila terjadi kredit macet.

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, D. & Vogel, R. C. (1986). Rural financial market in low income countries: Recent evidence, controversy and lessons. *World Development*, 14(5), 477–88.
- ADB. (2001). *Country operational strategy: Indonesia*. Manila. Diakses dari <http://www.adb.org/Documents/COSSs/INO/default.asp?p=doccosss>.
- Armendariz, B. & Morduch, J. (2005). *Economics of microfinance*. MIT Press.
- Bank Rakyat Indonesia. (2001). *Annual report*. Jakarta: BRI.
- CGAP (2008). Advancing Financial Access for the World's Poor. Diakses pada 20 Maret 2016 dari <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Annual-Report-Dec-2008.pdf>
- Cull, R., Demirgüç-Kunt, A., & Morduch, J. (2008). *Microfinance meets the market*. The Financial Access Initiative dan NYU Wagner Graduate School.
- Charitonenko, S. & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance Indonesia*. Asian Development Bank.
- Conning, J. & Udry, S. (2007). Rural financial markets in developing countries. Dalam *Handbook of Agricultural Economics*. Oxford: Elsevier.
- Funk. (2007). Remarks by Steven Funk, founder and member of the Dignity Fund Board. *Microcredit Summit E-News*, (5), No. 1, July 2007.
- Ledgerwood, J. (1999). *Microfinance handbook: an institutional and financial perspective*. Washington DC, USA: The World Bank.
- Ledgerwood, J., dkk. (eds.) (2013). *Microfinance handbook: an institutional and financial perspective*. Washington DC, USA: The World Bank.
- Morduch, J. (2006). Smart subsidy. *Economic Self-Reliance (ESR) Review*, 8(1), 10–17.

- Nugroho, A. E. (2011). *Microfinance development in Indonesia: market segmentation, capital social and welfare outreach to the poor in rural Java*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.
- Sogo-Temi, J. & Olubiyo, S. (2004). The role of agricultural credit in the development of agricultural sector: The Nigerian case. *African Review of Money Finance and Banking*, 101–116. Diakses dari <http://www.jstor.org/stable/23026295>.
- Srinivas, H. & Higuchi, Y. (1996). A continuum of informality of credit: what can informal lenders teach us?, *Savings and Development* Vol. XX, No.2.



DAFTAR SINGKATAN

BIMAS	: Bimbingan Masyarakat
BLU-LPDB	: Badan Layanan Umum Lembaga Penyalur Dana Bergulir
DAGULIR	: Dana Bergulir
IDT	: Inpres Desa Tertinggal
INMAS	: Instruksi Massal
KKP	: Kredit Ketahanan Pangan
KKPE	: Kredit Ketahanan Pangan dan Energi
KIK	: Kredit Investasi Kecil
KMKP	: Kredit Modal Kerja Permanen
KPEN-RP	: Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan
KUPS	: Kredit Usaha Peternakan Sapi
KUK	: Kredit Usaha Kecil
KUT	: Kredit Usaha Tani
KUR	: Kredit Usaha Rakyat
LKM	: Lembaga Keuangan Mikro
PBI	: Peraturan Bank Indonesia
P4K	: <i>Program</i> Peningkatan Pendapatan Petani Kecil

- PEMP** : Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir
UPPKS : Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera
UMI : Usaha Mikro
UK : Usaha Kecil
UM : Usaha Menengah



INDEKS

- account officer*, 43
asymmetric information, 2, 33, 318, 319
avalis, 102
- bankable*, 21, 22, 106, 107, 153, 215,
216, 218, 220, 222, 226, 312, 318
Bank Pembiayaan Rakyat Syariah, 7, 24
Bank Perkreditan Rakyat, 7, 24, 89
BIMAS, 10, 11, 57, 123, 323
BLU-LPDB, 4, 6, 13, 14, 37, 122, 144,
152, 256, 311, 312, 313, 314, 315
- capacity*, 92, 115, 198, 219, 240, 242
Capital, 16, 17, 53, 115, 198, 321
cash collateral, 104, 118, 221
channeling, 15, 109, 173, 174, 284, 295
Character, 115, 198, 287
Collateral, 115, 198, 266
collateral substitute, 43
condition, 92, 198, 219, 287
credit constraints, 35
- dampak positif, 21, 295
- executing*, 13, 15, 98, 108, 174, 175, 200,
206, 264, 295, 300
- feasible*, 106, 173, 174, 270, 274, 280,
286, 293, 318
financial sustainability, 200, 207
fixed asset, 104, 108, 118, 221, 236, 325
- group lending*, 42, 181
- keberlanjutan, 10, 50, 200, 207, 223,
259, 301
ketepat-sasaran, 49, 51, 319
key performance indicator, 48
KKPE 6, 11, 12, 21, 39, 40, 57, 82, 91,
98, 99, 100, 101, 102, 103, 115,
116, 117, 120, 124, 171, 172, 173,
174, 175, 176, 177, 178, 179, 180,
181, 182, 183, 184, 185, 186, 187,
188, 189, 190, 191, 192, 193, 194

- KPEN-RP, 12, 39
- Kredit Cinta Rakyat, 36, 108, 124, 152, 257, 259, 262, 263, 265, 268, 286, 287, 301, 302, 306, 326
- kredit mikro, 9, 12, 13, 19, 20, 21, 22, 24, 37, 38, 49, 50, 91, 92, 93, 96, 97, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 175, 200, 258, 261, 291
- KUPS, 12, 39
- Lembaga keuangan mikro, 7, 24, 326
- livelihood risk management*, 46, 326
- LPDB, 14, 91, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 118, 119, 120, 207, 211, 212, 215, 216, 217, 219, 220, 222, 223, 225, 226, 229, 230, 231, 232, 233
- Microfinance, 9, 11, 16, 17, 18, 51, 52, 53, 54, 82, 89, 168, 169, 170, 255, 306, 321
- modal usaha, 14, 94, 105, 107, 213, 246, 282, 295, 312, 326
- moral hazard, 99, 111, 117, 120, 194, 195, 200, 233, 294, 319
- non-performing loans*, 21
- outreach*, 5, 158, 169, 170, 222, 259, 307, 309, 317
- outstanding*, 40, 155, 238, 280
- program kredit mikro, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 24, 25, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120
- rentenir, 7, 19, 20, 21, 24, 25, 27, 29, 31, 32, 38, 43, 45, 46, 126, 143, 241, 310
- smoothing household consumption*, 46
- Standard Operating Procedure*, 187
- subsidi bunga, 8, 10, 12, 13, 24, 39, 40, 98, 101, 124, 149, 152, 163, 164, 165, 167, 175, 176, 177, 188, 195, 196, 200, 207, 208, 226, 288, 308
- Supply-demand gap*, 38
- trickle down effects*, 56
- Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, 1, 17, 54, 56, 59, 72, 89, 301

PENGUATAN
PERAN PROGRAM
KREDIT MIKRO
DALAM MENDORONG
PENGEMBANGAN UMKM
DI SEKTOR **PERTANIAN**

Berdasarkan data Kementerian Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah (KKUKM) pada tahun 2013, jumlah UMKM tercatat 57,9 juta. Lebih dari 90% merupakan usaha mikro. Berdasarkan sektor usaha, UMKM yang bergerak di sektor pertanian, sejumlah 49%. Namun, dengan jumlah tersebut terdapat persoalan berupa kekurangan modal untuk meningkatkan produksi usahanya. Jika dilihat berdasarkan penyaluran kredit, proporsi pada sektor pertanian juga lebih rendah dibandingkan dengan sektor lain.

Lantas apa penyebab rendahnya proporsi kredit pada UMKM sektor pertanian? Mengapa perbankan cenderung enggan memberikan kredit kepada UMKM sektor pertanian? Padahal, kredit sangat dibutuhkan sebagai stimulus untuk meningkatkan produktivitas usaha pertanian. Lalu bagaimana peran pemerintah dalam mempermudah akses permodalan bagi UMKM sektor pertanian? Dan, apa upaya pemerintah dalam mengembangkan skema keuangan mikro (*microfinance*) untuk membantu akses pembiayaan bagi UMKM sektor pertanian?

Untuk mengetahui jawaban dari berbagai persoalan tersebut, simak dan pelajari dalam bunga rampai ini. Selamat membaca!



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. R.P. Suroso No. 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. (021) 314 0228, 314 6942. Faks.: (021) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id

LIPI Press

