



**MEKANISME PROGRAM KREDIT MIKRO DALAM MENGELOLA
RISIKO KREDIT MACET DAN IMPLIKASINYA DALAM
MENGATASI EKSKLUSIVITAS KREDIT (STUDI PADA MODEL
PINJAMAN BERKELOMPOK KOPERASI MITRA MANINDO,
MANDAILING NATAL, SUMATERA UTARA)**

T E S I S

Untuk memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister



Oleh:

ARIF DWI HARTANTO

126020106111019

**PROGRAM MAGISTER ILMU EKONOMI
PASCASARJANA FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2018**



T E S I S


PENGATURAN KELEMBAGAAN (INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS) PROGRAM KREDIT MIKRO BAGI PENGELOLAAN RISIKO KREDIT MACET DAN IMPLIKASINYA DALAM MENGATASI EKSKLUSIVITAS KREDIT (Studi pada Model Pinjaman Berkelompok Koperasi Mitra Manindo, Mandailing Natal, Sumatera Utara)

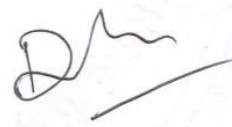
Oleh :

ARIF DWI HARTANTO
126020106111019

Dipertahankan di depan penguji
Pada tanggal : 18 Agustus 2017
Dan dinyatakan memenuhi syarat

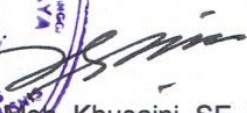
Komisi Pembimbing,


Dr. Susilo, SE.,MS
Ketua


Devanto Shasta Pratomo, SE.,M.Si.,Ph.D
Anggota

Mengetahui,
an, Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Brawijaya
Ketua Program Magister Ilmu Ekonomi




Dr. Mon. Khusaini, SE.,M.Si.,MA.
NIP. 19710111 199802 1 001

LEMBAR IDENTITAS KOMISI PEMBIMBING DAN PENGUJI

Judul : PENGATURAN KELEMBAGAAN (INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS) PROGRAM KREDIT MIKRO BAGI PENGELOLAAN RISIKO KREDIT MACET DAN IMPLIKASINYA DALAM MENGATASI EKSKLUSIVITAS KREDIT (Studi pada Model Pinjaman Berkelompok Koperasi Mitra Manindo, Mandailing Natal, Sumatera Utara)

Nama Mahasiswa : ARIF DWI HARTANTO

Program Studi : ILMU EKONOMI

KOMISI PEMBIMBING

Pembimbing 1 : Dr. Susilo, SE.,MS

Pembimbing 2 : Devanto Shasta Pratomo, SE.,M.Si.,Ph.D.

TIM PENGUJI

Dosen Penguji 1 : Dr. Moh. Khusaini, SE.,M.Si.,MA

Dosen Penguji 2 : Setyo Tri Wahyudi, SE.,M.Ec.,Ph.D

Tanggal Ujian : 18 Agustus 2017

a.n. Dekan

Ketua Program Studi Magister Ilmu Ekonomi



Dr. Moh. Khusaini, SE.,M.Si.,MA.

NIP. 19710111 199802 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, didalam naskah TESIS dengan judul:

"PENGATURAN KELEMBAGAAN (INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS) PROGRAM KREDIT MIKRO BAGI PENGELOLAAN RISIKO KREDIT MACET DAN IMPLIKASINYA DALAM MENGATASI EKSKLUSIVITAS KREDIT (Studi pada Model Pinjaman Berkelompok Koperasi Mitra Manindo, Mandailing Natal, Sumatera Utara)"

Tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, 18 Agustus 2017

Mahasiswa,



Nama : ARIF DWI HARTANTO
NIM : 126020106111019
PS : MAGISTER ILMU EKONOMI
PPS FEB UB

RIWAYAT HIDUP

Arif Dwi Hartanto, dilahirkan pada 05 Nopember 1987 di Kabupaten Banyuwangi, Jawa Timur. Menamatkan pendidikan formal dari Sekolah Dasar Hingga Sekolah Menengah Atas di tempat kelahiran, yang lingkungan masyarakatnya berkarakter ortodoks dan didominasi oleh ciri pertanian subsisten. Ciri masyarakat ini menumbuhkan sikap sedikit apatis terhadap pembangunan dan seluk beluk kehidupan modernis. Meski demikian, karakter masyarakatnya mampu menumbuhkan sikap taat pada agama, budaya unggah-ungguh, kebersamaan, egaliter, menjunjung tinggi kultur, norma lokal, dan rasa kebersamaan yang melebur menjadi sikap kegotongroyongan. Karakter ini telah menyatu dalam diri penulis, hingga menjadi ciri yang selalu dibawa kemanapun penulis berada. Kemudian, penulis melanjutkan ke tempat perantauan di Kota Malang yang berciri urban, modernis, kompetisi, dan terkadang penuh dengan nuansa hedonis. Meski menjadi tempat perantauan yang “buas”, namun tetap menjadi tempat yang telah memberikan ragam pelajaran hidup, ragam berharganya mimpi, dan ragam pelajaran yang lebih berharga dibandingkan hanya duduk di bangku perkuliahan. Semoga menjadi pelajaran hidup yang tak ternilai. Semoga



UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan mengucapkan Alhamdulillah rabbil 'alamin dan puji syukur kehadiran Allah Illahi Rabbi, atas rahmat dan anugerah-Nya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul "Mekanisme Program Kredit Mikro dalam Mengelola Risiko Kredit Macet dan Implikasinya dalam Mengatasi Eksklusivitas Kredit (Studi Pada Pinjaman Berkelompok Koperasi Mitra Manindo, Mandailing Natal, Sumatera Utara)".

Penulis menyampaikan banyak terimakasih atas bantuan serta bimbingan berbagai pihak, sejak penulis mengawali studi di Pascasarjana Universitas Brawijaya hingga menyelesaikan tesis ini. Maka penulis patut untuk menyampaikan rasa terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Mohammad Bisri, M.S., selaku Rektor Universitas Brawijaya.
2. Bapak Nurkholis, M.Buss., Ak., Ph.D selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Moh. Khusaini, SE., M.Si., MA selaku Ketua Program Magister Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya periode 2013-2017 yang telah membantu segala perjalanan penyelesaian tesis ini sehingga dapat terselesaikan.
4. Bapak Devanto Shasta Pratomo, SE., M.Si., Ph.D selaku Ketua Program Magister Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya periode 2018-2021 yang telah membantu memfinalisasi perjalanan penulisan tesis ini sehingga dapat terselesaikan.
5. Bapak Dr. Susilo, SE., MS selaku ketua komisi pembimbing yang telah memberikan perhatian, bimbingan, masukan, kesabaran, dan



kebijaksanaan selama konsultasi sejak awal pengerjaan sampai dengan terselesaikannya tesis ini.

6. Bapak Devanto Shasta Pratomo, SE., M.Si., Ph.D selaku anggota komisi pembimbing, yang dengan penuh kesabaran dan penuh perhatian telah memberikan bimbingan, pengarahan, nasihat dan diskusi yang sangat berharga sejak proses penulisan proposal sampai penyelesaian tesis ini.

7. Bapak Dr. Moh. Khusaini, SE., M.Si., MA dan Bapak Setyo Tri Wahyudi, SE., M.Ec., Ph.D selaku penguji pada ujian tesis, atas segala masukan dan saran yang diberikan demi perbaikan tesis ini.

8. Seluruh staf dan karyawan Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya atas segala bantuan dan kerjasamanya.

9. Ibunda dan Ayahanda atas perhatian, dorongan, dukungan, kebijaksanaan, dan doa selama ini.

10. Seluruh pengawas, pengelola, dan pengurus Koperasi Mitra Manindo (KMM) yang telah membantu penulis dalam pengumpulan data dan dukungan baik moral maupun tenaga dalam membantu penulis menyusun tesis ini lainnya yang tidak bisa disebutkan satu-satu.

11. Semua pihak yang turut memberikan bantuan atas terselesaikannya penelitian ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Malang, Agustus 2017

Penulis

ABSTRAK

Arif Dwi Hartanto: Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, 21 Agustus 2017. Mekanisme Program Kredit Mikro Dalam Mengelola Risiko Kredit Macet dan Implikasinya dalam Mengatasi Eksklusivitas Kredit (Studi Pada Pinjaman Berkelompok Koperasi Mitra Manindo, Mandailing Natal, Sumatera Utara). Ketua Pembimbing: Susilo, Anggota Komisi Pembimbing: Devanto Shasta Pratomo.

Program kredit mikro banyak diadopsi oleh berbagai negara dalam rangka menyediakan aksesibilitas kredit yang mudah dan berbiaya murah kepada masyarakat miskin. Hal ini sangat penting dalam menciptakan sistem keuangan yang mampu dijangkau oleh masyarakat miskin untuk diubah menjadi usaha produktif. Namun, pelaksanaan program kredit mikro sampai sejauh ini justru sering dikritik karena masih kurang optimal dalam menjangkau masyarakat miskin (masih terjadi eksklusivitas kredit) dan seringkali malah menciptakan tingkat kredit macet yang tinggi. Secara empiris, persoalan tersebut rata-rata disebabkan oleh kurangnya pengetahuan pelaku program kredit mikro dalam mengelola debitur miskin yang notabene memang penuh risiko. Sementara dari sisi teoritis, persoalan tersebut lebih disebabkan oleh masih langkanya literatur mengenai pengaturan kelembagaan kredit mikro yang jelas berbeda dengan lembaga keuangan lainnya, misal seperti perbankan. Berdasarkan persoalan tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan kelembagaan program kredit mikro yang ideal yang dapat mengelola debitur miskin. Untuk menjawab tujuan, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang mengangkat Koperasi Mitra Manindo (KMM) di Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera Utara sebagai objek studi kasus. Berdasarkan hasil penelitian, KMM terbukti dapat mengelola debitur miskin yang diindikasikan melalui 4 indikator, yaitu: (i) keberhasilan meningkatkan jumlah anggota secara signifikan; (ii) kemampuan mengelola piutang; (iii) rendahnya tingkat kredit macet; dan (iv) kemampuan meningkatkan pendapatan anggota. Keempatnya mampu diwujudkan karena kemampuan KMM dalam menciptakan pengaturan kelembagaan dengan model pinjaman berkelompok. Model pinjaman berkelompok mampu menciptakan nilai-nilai modal sosial yang dilakukan melalui mekanisme pemberdayaan. Modal sosial yang kuat telah menciptakan beragam nilai-nilai yang menunjang produktivitas usaha anggota. Temuan dari penelitian ini dapat menjadi proliferasi dalam mengkonstruksi tahapan pengaturan kelembagaan program kredit mikro yang diharapkan dapat menciptakan sistem keuangan yang inklusif.

Kata Kunci: Pengaturan Kelembagaan, Pinjaman Berkelompok, Modal Sosial, Pemberdayaan, Sistem Keuangan Inklusif

ABSTRACT

Arif Dwi Hartanto: Posgraduate Faculty of Economics and Business, University of Brawijaya, August 21, 2017. Mechanism of Microcredit Programs for Managements of Non Performing Loans and Implication in Overcoming Credit Exclusivity (A Study on Lending Groups in Mitra Manindo Cooperative, Mandailing Natal, North Sumatera). Supervised by Susilo and Devanto Shasta Pratomo.

The microcredit program has been widely adopted by various countries in order to provide easy and low cost credit accessibility to the poor. This is very important in creating a financial system that can be reached by the poor to be transformed into productive enterprises. However, the implementation of the microcredit program has so far been criticized for being less than optimal in reaching the poor (credit exclusivity still continues) and often creating high levels of bad debts. Empirically, the problem is caused by the lack of knowledge of microcredit program participants in managing the poor debtor who is actually risky. While from the theoretical side, the problem is more due to the still lack of literature on micro-institutional institutional arrangements that are clearly different from other financial institutions, such as banking. Based on the problem, this study aims to find out how the institutional arrangement of an ideal microcredit program that can manage the poor debtor. To answer the objectives, this study used a qualitative approach that raised Mitra Manindo Cooperative (MMC) in Mandailing Natal District, North Sumatra Province as the object of case study. Based on the results of the research, MMC is proven to manage the poor debtor indicated through 4 indicators, namely: (i) the success of increasing the number of members significantly; (ii) the ability to manage accounts receivable; (iii) low levels of non-performing loans; and (iv) the ability to increase member's income. The four are able to be realized because of the ability of MMC in creating institutional arrangements with a group loan model. Group loan model can create social capital values through empowerment mechanism. Strong social capital has created a variety of values that support the member's business productivity. The findings of this study can be proliferation in constructing the institutional arrangements for microcredit program arrangements that are expected to create an inclusive financial system.

Key Words: Institutional Arrangements, Lending Groups, Social Capital, Empowerments, Financial Inclusion



KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan segala Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyajikan Hasil Tesis yang berjudul **Kerangka Konseptual (Conceptual Framework) Pengaturan Kelembagaan Kredit Mikro bagi Program Pengentasan Kemiskinan (Studi pada Sistem Tanggung Renteng Koperasi Mitra Manindo, Mandailing Natal, Sumatera Utara)**.

Hasil Tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan akademis untuk memperoleh gelar Master Ilmu Ekonomi pada Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya Malang. Sangat disadari bahwa Hasil Tesis ini masih memiliki keterbatasan, oleh karena itu penulis mengharapkan saran yang membangun agar tulisan ini lebih bermanfaat bagi yang membutuhkan.

Atas kata, penulis berharap Hasil Tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua terutama dalam memperkaya khasanah pengembangan ilmu pengetahuan yang berbasis pada ekonomi kesejahteraan.

Malang, Agustus 2017

Penulis



DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	i
Daftar Isi.....	ii
Daftar Gambar.....	vi
Daftar Tabel.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.1.1. Kredit Mikro dan Pengentasan Kemiskinan.....	1
1.1.2. Pelaksanaan Program Kredit Mikro di Indonesia.....	5
1.1.3. Masalah Penelitian (<i>Research Problem</i>).....	8
1.2. Rumusan Masalah dan Fokus Penelitian.....	13
1.3. Tujuan Penelitian.....	14
1.4. Manfaat Penelitian.....	14
1.4.1. Manfaat Teoritis.....	14
1.4.2. Manfaat Praktis.....	15
1.5. Keluaran Penelitian.....	16
BAB II LANDASAN TEORI.....	18
2.1. Pendahuluan.....	18
2.2. Kritik Terhadap Tata Kelola Program Kredit Mikro.....	18
2.2.1. Tujuan Tata Kelola Program Kredit Mikro.....	18
2.2.2. Kondisi Eksisting Tata Kelola Kredit Mikro.....	22
2.2.3. Beberapa Kritik.....	26
2.2.4. Instabilitas Kinerja Program Kredit Mikro.....	31
2.3. Pendekatan Modal Sosial dalam Merancang Tata Kelola Program Kredit Mikro yang Ideal.....	34
2.4. Pendekatan Pemberdayaan dalam Merancang Tata Kelola Program Kredit Mikro yang Ideal.....	41
2.5. Pendekatan Kelembagaan dalam Merancang Tata Kelola Program Kredit Mikro yang Ideal.....	47
2.5.1. Beberapa Teori Kelembagaan Sebagai Fondasi dalam Merancang Tata Kelola Kredit Mikro yang Ideal.....	48



2.5.2.	Lembaga Kredit Mikro Sebagai Organisasi Pengelola Risiko Pasar	55
2.6.	Implikasi Penguatan Modal Sosial dan Pemberdayaan dari Kerangka Pendekatan Kelembagaan bagi Konsep Tata Kelola Lembaga Kredit Mikro yang Ideal	67
2.7.	Kerangka Pemikiran	71
BAB III METODE PENELITIAN		74
3.1.	Pendekatan Metodologis	74
3.1.1.	Pendekatan Studi Kasus	75
3.1.2.	Penajaman Analisis Melalui Studi Literatur Kritis	77
3.2.	Latar Penelitian dan Pengumpulan Data	78
3.2.1.	Lokasi Penelitian	78
3.2.2.	Perolehan Data	78
3.3.	Prosedur Tehnik Analisis	81
3.3.1.	Tehnik Analisis Holistik	81
3.3.2.	Tehnik Analisis pada Studi Literatur Kritis	84
3.4.	Triangulasi	87
BAB IV DINAMIKA PENERAPAN MODEL TATA KELOLA LEMBAGA KREDIT MIKRO DI INDONESIA		89
4.1.	Pendahuluan	89
4.2.	Perjalanan Kredit Mikro di Indonesia: Dari Awal Sejarah Sistem Keuangan Dunia Hingga Era Pasca Reformasi	90
4.2.1.	Awal Perkembangan Sistem Keuangan Dunia: Munculnya Jasa Keuangan dan Inisiasi Penciptaan Skema Kredit	93
4.2.2.	Masa Kedatangan VOC Sebagai Awal Pengenalan Skema Kredit di Indonesia	111
4.2.3.	Masa Tahun 1900-1940	119
4.2.4.	Masa Tahun 1942-1945	126
4.2.5.	Masa Tahun 1959-1971	130
4.2.6.	Masa Tahun 1983-1997	142
4.2.7.	Masa Pasca Reformasi	150
4.3.	Tahapan Penggunaan Model Tata Kelola Lembaga Kredit Mikro di Indonesia	156



**BAB V PERSOALAN PROGRAM KREDIT MIKRO DI INDONESIA:
MASIH TERJADINYA EKSKLUSIVITAS KREDIT BAGI
MASYARAKAT MISKIN..... 163**

- 5.1. Pendahuluan 163
- 5.2. Kelemahan (Persoalan) Program Kredit Mikro dari Perbankan:
Terjadinya Dilema Tata Kelola Penyaluran Kredit 165
- 5.3. Persoalan dari Sisi Penawaran 173
- 5.4. Persoalan dari Sisi Permintaan 179

**BAB VI SEJARAH PENDIRIAN KOPERASI MITRA MANINDO:
SEBUAH UPAYA UNTUK MENGATASI EKSKLUSIVITAS
KREDIT BAGI MASYARAKAT MISKIN 185**

- 6.1. Pendahuluan 185
- 6.2. Sejarah Pendirian 187
- 6.3. Karakteristik Masyarakat Sasaran Koperasi Mitra Manindo 197
- 6.4. Model Pengelolaan Organisasi Koperasi Mitra Manindo 205

**BAB VII ANALISA KINERJA KEBERHASILAN KOPERASI MITRA
MANINDO DALAM MENYALURKAN KREDIT MIKRO 213**

- 7.1. Pendahuluan 213
- 7.2. Indikator Penilaian Kinerja Keberhasilan Koperasi Mitra Manindo
dalam Menyalurkan Kredit Mikro 214
- 7.3. Keberhasilan Koperasi Mitra Manindo dalam
Menyalurkan Kredit Mikro: Peran Penting Sistem Tanggung
Renteng dalam Meminimalisir Risiko Kredit 230

**BAB VIII PENGATURAN KELEMBAGAAN SISTEM
TANGGUNG RENTENG DAN IMPLIKASINYA TERHADAP
PENGUATAN EKONOMI RUMAH TANGGA ANGGOTA..... 237**

- 8.1. Pendahuluan 237
- 8.2. Dinamika Pengaturan Kelembagaan Pelaksanaan Sistem
Tanggung Renteng 238
- 8.2.1. Tahap Awal: Memetakan Karakteristik Masyarakat Sasaran.. 241
- 8.2.2. Tahap Pengenalan: Pembentukan Kelompok Sistem
Tanggung Renteng dan Penyeleksian Anggota 246



8.2.3. Tahap Keterikatan: Menanamkan Nilai-Nilai Modal Sosial dalam Kelompok Sistem Tanggung Renteng	249
8.2.4. Tahap Pengembangan: Memperkokoh Modal Sosial dalam Kelompok Sistem Tanggung Renteng	262
8.2.5. Tahap Penguatan: Pelaksanaan Aktivitas Pemberdayaan dalam Kelompok Sistem Tanggung Renteng	270
8.3. Pengaturan Kelembagaan Sistem Tanggung Renteng dan Implikasinya Terhadap Penguatan Ekonomi Rumah Tangga Anggota	275
8.3.1. Pengaturan Kelembagaan Sistem Tanggung Renteng dan Implikasinya Terhadap Perubahan Kebiasaan dan Perilaku Anggota	279
8.3.2. Pengaturan Kelembagaan Sistem Tanggung Renteng dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Usaha Anggota	287
8.4. Kunci Sukses Pengaturan Kelembagaan Sistem Tanggung Renteng Sebagai Model Tata Kelola Program Kredit Mikro	300
8.5. Keterbatasan Penelitian	308

BAB IX KESIMPULAN DAN SARAN

8.1. Kesimpulan	309
8.2. Saran	310

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN (DOKUMENTASI LAPANG)

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Perkembangan Indikator Penilaian Kinerja Grameen Bank dari Sisi Simpanan, Pinjaman, dan Jumlah Anggota.....	2
Gambar 1.2.	Dampak Grameen Bank Terhadap Penurunan Kemiskinan di Bangladesh.....	3
Gambar 1.3.	Penyebaran Total Penyaluran, Peminjam, dan Tingkat Pertumbuhan Program Kredit Mikro di Dunia (Tahun 2013).....	4
Gambar 1.4.	Perbandingan Tingkat GDP pada 15 Negara Tertinggi dan Terendah Penyedia Kredit Mikro.....	5
Gambar 1.5.	Perkembangan Pembiayaan Kredit Mikro Kecil dan Menengah yang Disalurkan oleh Perbankan Nasional (Rp. Triliun).....	6
Gambar 1.6.	Perkembangan Jumlah Pembiayaan, Tingkat NPL, dan Laju Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin.....	7
Gambar 2.1.	Kritik Terhadap Kondisi Eksisting Tata Kelola Kredit Mikro..	30
Gambar 2.2.	Kecenderungan Bentuk Siklus Lembaga Kredit Mikro.....	33
Gambar 2.3.	Modal Sosial dan Transfer Kesejahteraan	38
Gambar 2.4.	Rekayasa Penguatan Modal Sosial bagi Peningkatan Kesejahteraan	40
Gambar 2.5.	Level Pemberdayaan dan Peningkatan Kapasitas Orang Miskin	43
Gambar 2.6.	Dampak Pemberdayaan bagi Program Kredit Mikro.....	46
Gambar 2.7.	Permasalahan Kelembagaan pada Orang Miskin (Kasus Anggota Lembaga Kredit Mikro.....	57
Gambar 2.8.	Hubungan antara Lingkungan Kelembagaan, Pengembangan Teknologi, dan Kinerja Ekonomi yang Produktif.....	58
Gambar 2.9.	Pemetaan Kemungkinan Pilihan Lingkungan Kelembagaan dan Pengembangan Teknologi	59
Gambar 2.10.	Titik Optimum Ukuran Organisasi (Aplikasinya bagi Lembaga Kredit Mikro) dalam Mengatur Biaya Transaksi....	62
Gambar 2.11.	Efisiensi Pengaturan Kelembagaan (Aplikasinya pada	



	Anggota Kredit Mikro)	64
Gambar 2.12.	Biaya Pengorganisasian dan Pengembangan Pemberdayaan Berbasis Modal Sosial	70
Gambar 2.13.	Kerangka Pemikiran	72
Gambar 3.1.	Konstruksi dalam Membangun Kerangka Konseptual	84
Gambar 3.2.	Alur Pelaksanaan Studi Literatur Kritis	86
Gambar 4.1.	Ilustrasi Perjalanan Tata Kelola Program Kredit Mikro di Indonesia	157
Gambar 4.2.	Pemetaan Pelaku Program Kredit Mikro Berdasarkan Wilayah Jangkauan dan Besaran Nominal Penyaluran Kredit	158
Gambar 5.1.	Total Aset Bank Umum	169
Gambar 5.2.	Risiko Kredit per Wilayah	170
Gambar 5.3.	Kondisi Aksesibilitas Keuangan di Indonesia (2010)	171
Gambar 5.4.	Kondisi Tingkat Penggunaan Tabungan dan Penggunaan Kredit di Indonesia (2010)	172
Gambar 6.1.	Struktur Organisasi Koperasi Mitra Manindo yang mengadopsi Pola Grameen Bank	207
Gambar 7.1.	Tingkat Penggunaan Lahan di Kabupaten Mandailing Natal	215
Gambar 7.2.	Perkembangan Tingkat Kemiskinan Mandailing Natal Sebelum dan Sesudah Kehadiran Koperasi Mitra Manindo	215
Gambar 7.3.	Perkembangan Jumlah Anggota Koperasi Mitra Manindo	218
Gambar 7.4.	Estimasi Peningkatan Pendapatan Anggota dari Kelompok Usaha Peternakan, Khususnya Jenis Ternak Itik Huraba di Kecamatan Siabu	221
Gambar 7.5.	Persentase dari Total Pembiayaan di Tiga Kantor Kas Koperasi Mitra Manindo	223
Gambar 7.6.	Jumlah Pinjaman pada Masing-Masing Kelompok Usaha Anggota	224
Gambar 7.7.	Persentase Pembiayaan Masing-Masing Kelompok Usaha di Kantor Kas Kotanopan	225
Gambar 7.8.	Persentase Pembiayaan Masing-Masing Kelompok	



	Usaha di Kantor Kas Panyabungan.....	226
Gambar 7.9.	Persentase Pembiayaan Masing-Masing Kelompok Usaha di Kantor Kas Siabu.....	227
Gambar 7.10.	Persentase Jumlah Pembiayaan Masing-Masing Kelompok Usaha Berdasarkan Kantor Kas.....	228
Gambar 8.1.	Siklus Pelaksanaan Kegiatan Koperasi Mitra Manindo dalam Menyalurkan Kredit Mikro.....	240
Gambar 8.2.	Alur Pencairan Pembiayaan	264
Gambar 8.3.	Pengaturan Kelembagaan Program Kredit Mikro Koperasi Mitra Manindo.....	278
Gambar 8.3.	Tahapan Pengaturan Kelembagaan STR dan Implikasinya bagi Perubahan Kebiasaan dan Perilaku Anggota.....	285
Gambar 8.4.	Pengaturan Kelembagaan STR dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Usaha Anggota.....	299



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Sejarah Kredit Mikro dan Tingkat Penetrasinya Terhadap	
	Total Penduduk Miskin di Negara-Negara Asia.....	8
Tabel 3.1.	Hasil Studi Pemetaan Jurnal yang Sudah Peneliti Lakukan.....	85
Tabel 7.1.	Pengelompokan Jenis Usaha Skala Mikro Koperasi	
	Mitra Manindo	219
Tabel 7.2.	Jumlah Piutang dan Tingkat NPL Pembiayaan Koperasi	
	Mitra Manindo	229

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

1.1.1. Kredit Mikro Sebagai Penyedia Aksesibilitas Permodalan bagi Masyarakat Miskin

Menurut Microcredit Summit (1997), kredit mikro (*microcredit*) merupakan program pemberian kredit berjumlah kecil tanpa agunan kepada warga miskin atau usaha sangat kecil untuk membiayai kegiatan produktif yang mereka kerjakan sendiri agar menghasilkan pendapatan. Kredit mikro mempunyai peran penting dalam memfasilitasi rumah tangga miskin agar mereka mendapatkan akses layanan keuangan dengan mudah dan berbiaya murah (Nghiem, 2015). Kemudahan aksesibilitas layanan keuangan (permodalan) bagi rumah tangga miskin sangat penting untuk memicu inisiasi kewirausahaan dan sebagai instrumen dalam melakukan usaha pemberdayaan (Honohan, 2004; Sabatini, Modena & Tortia, 2011; Abraham & Balogun, 2012). Keduanya sangat berguna bagi warga miskin agar mereka memiliki tingkat pendapatan yang lebih baik sekaligus menjadikan mereka sebagai individu yang mandiri. Atas dasar alasan tersebut, maka program kredit mikro sangat penting dilaksanakan karena dapat menyediakan aksesibilitas permodalan bagi masyarakat miskin dan berpotensi menjadikan rumah tangga miskin menjadi lebih sejahtera.

Meski demikian, pengelolaan kredit mikro yang segmentasinya rumah tangga miskin tidaklah mudah untuk dijalankan. Menurut Abraham & Balogun (2012), model penyaluran kredit yang menyasar rumah tangga miskin sangat berisiko menimbulkan kredit macet (*non performing loan*). Hal ini tidak terlepas dari kondisi rumah tangga miskin yang notabene mempunyai tingkat pendapatan

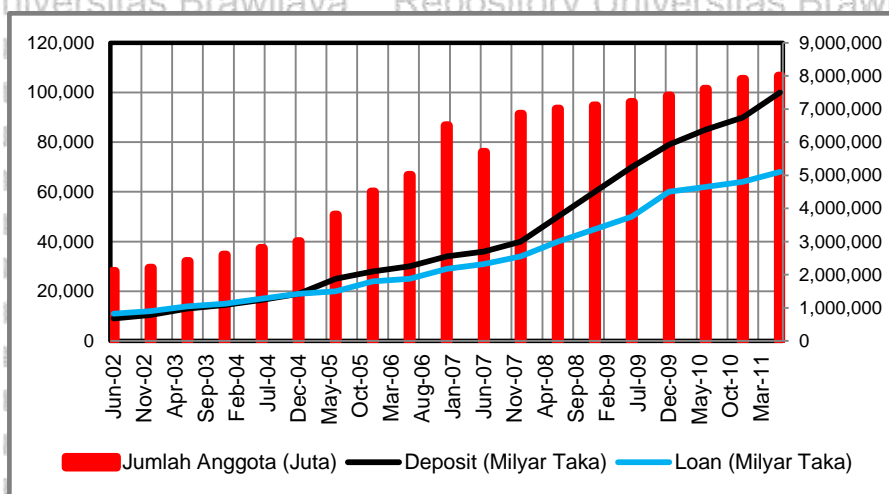


yang sangat rendah. Rendahnya tingkat pendapatan menjadi faktor utama penyebab tingginya potensi kegagalan rumah tangga miskin (debitur) dalam membayar angsuran kredit.

Dalam tingkat global, rujukan tata kelola program kredit mikro yang dianggap paling berhasil dalam mengelola risiko kredit macet adalah tertuju pada pola Grameen yang dikenalkan oleh Muhammad Yunus¹. Grameen Bank merupakan lembaga keuangan mikro yang didirikan tahun 1970 sebagai sebuah gerakan pinjaman kecil kepada penduduk miskin di Bangladesh. Grameen Bank adalah institusi keuangan inklusif yang menerapkan model tata kelola pemberian kredit tanpa agunan melalui upaya pemberdayaan kepada anggota yang sebelumnya tidak dapat mengakses lembaga keuangan formal (Christabell & Raj, 2012). Tata kelola pola Grameen mempromosikan sistem kredit yang didasarkan pada sikap saling percaya (*trust*) yang dikelola sebagai modal sosial (*social capital*) antar anggota. Modal sosial dianggap sebagai agunan terbaik dibandingkan agunan berbentuk barang modal. Modal sosial juga berfungsi sebagai instrumen dalam menguatkan kapasitas ekonomi anggota dan membentuk perilaku anggota menjadi lebih baik. Hasil kajian dari Center for Global Development (2016) menunjukkan bahwa model Grameen Bank ini mampu mengatasi risiko kredit macet dengan efisien dan efektif. Indikasinya dilihat dari LDR (*Loan to Deposit Ratio*) atau perbandingan antara pinjaman dan simpanan yang sangat baik, dengan jumlah anggota (peminjam) yang terus tumbuh signifikan (Gambar 1.1).

¹ Muhammad Yunus merupakan pemenang Nobel Perdamaian tahun 2006 karena berhasil mendiseminasi sistem kredit tanpa agunan kepada warga miskin di Bangladesh. Pola kredit mikro yang diterapkan memakai sistem tanggung renteng (*joint responsibility*), yakni pola tanggung menanggung yang mengandalkan kekuatan modal sosial (komunitas). Pola Grameen Bank mengenalkan sistem kredit keuangan yang berhasil mendobrak paradigma kredit yang selama ini sangat minimalis atas struktur sosial patriarki yang minim pelatihan dan pemberdayaan.

Gambar 1.1. Perkembangan Indikator Penilaian Kinerja Grameen Bank dari Sisi Simpanan, Pinjaman, dan Jumlah Anggota



Sumber: Center for Global Development, 2002-2011 (Diolah)

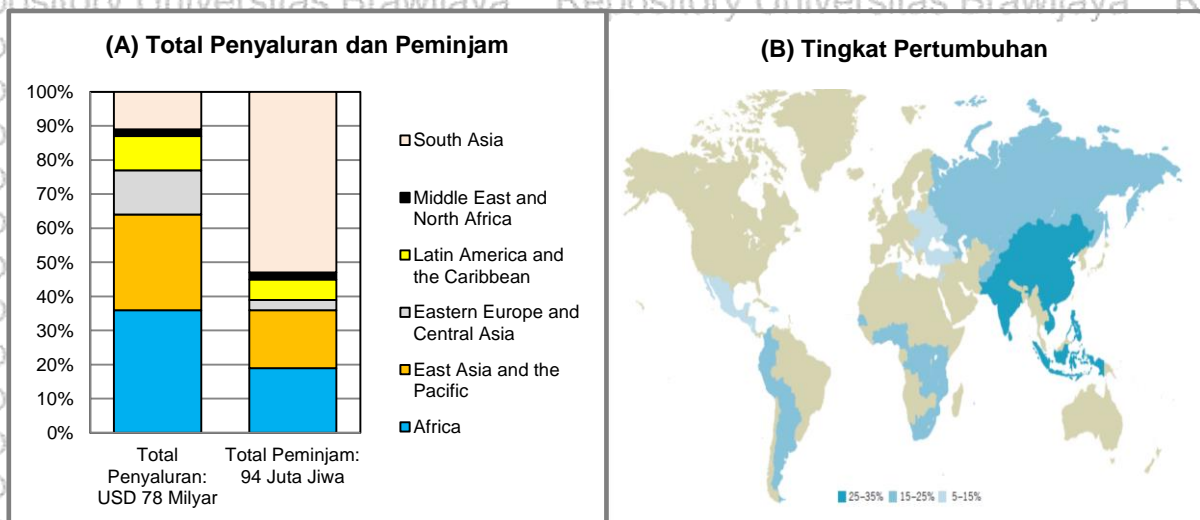
Berdasarkan publikasi *Microfinance Barometer* (2013), dari total penyaluran kredit mikro yang dilakukan oleh Grameen Bank, rata-rata mempunyai dampak signifikan terhadap penguatan komponen pendukung laju perekonomian lokal melalui penguatan sumber pendapatan rumah tangga miskin, diantaranya: (i) penciptaan lapangan kerja di pedesaan; (ii) menumbuhkan kewirausahaan bagi kalangan rumah tangga miskin; (iii) terwujudnya upaya pemberdayaan rumah tangga miskin; (iv) mempromosikan usaha mikro menjadi skala menengah dan besar; dan (v) menciptakan sistem keuangan dan sosial yang inklusif. Beberapa sifat ini mempunyai peran penting membentuk karakter yang produktif bagi rumah tangga miskin dan mampu mengintegrasikannya dalam sebuah perekonomian (Honohan, 2004; Shankar, 2013).

Atas keberhasilannya, tata kelola kredit mikro model Grameen diakui merupakan contoh terbaik sebagai sistem keuangan yang dapat menjangkau lapisan bawah dan mampu menyelesaikan persoalan risiko kredit macet. Atas



keberhasilannya², gerakan kredit mikro mulai banyak diadopsi oleh berbagai negara (Gambar 1.2). Adopsi program kredit mikro rata-rata dijadikan sebagai program pendukung pengentasan kemiskinan karena dapat menyediakan aksesibilitas permodalan bagi masyarakat miskin dengan model tata kelola yang dapat mengelola risiko kredit macet. PBB bahkan mendeklarasikan tahun 2005 sebagai Tahun Kredit Mikro Internasional (*International Year of Microcredit*). Selain itu, para pemimpin G20 di KTT Pittsburg tahun 2009 melalui *Financial Inclusion Expert Group* (FIEG) berkomitmen untuk meningkatkan akses pada layanan keuangan bagi masyarakat miskin.

Gambar 1.2. Penyebaran Total Penyaluran, Peminjam, dan Tingkat Pertumbuhan Program Kredit Mikro di Dunia (Tahun 2013)



Sumber: *Microfinance Barometer*, 2013

Sumber: *Microfinance Market Outlook*, 2014

Berdasarkan publikasi *Microfinance Barometer* (2013), awal penyebaran gerakan kredit mikro berpola Grameen terjadi di Amerika Selatan, tepatnya di Bolivia dan Brazil, kemudian menyebar ke Amerika Serikat (AS), dan kemudian hingga wilayah Afrika seperti Uganda, Afrika Selatan, dan Zambia. Setelah itu menyebar ke Inggris, Perancis, hingga ke Azerbaijan. Kemudian meluas ke India,

² Puncak publisitas (penyebaran informasi) cerita keberhasilan kredit mikro pola Grameen terjadi pada awal tahun 1990an.

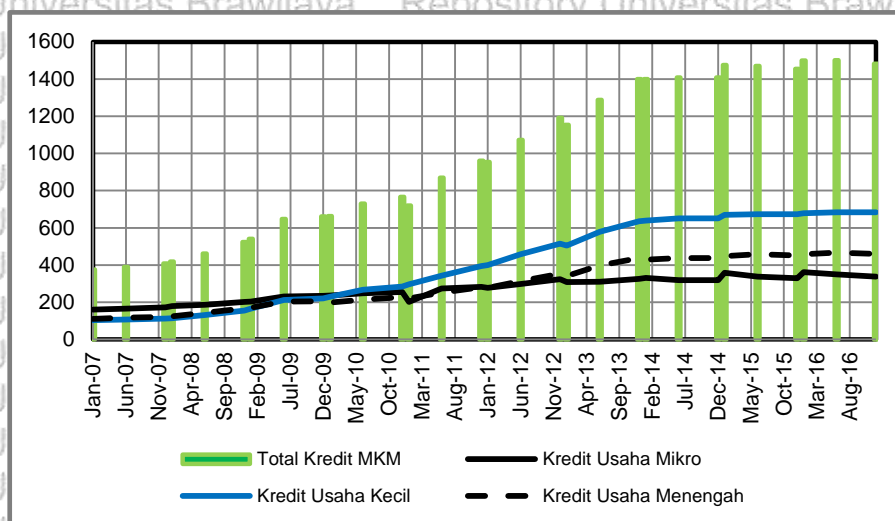


China, lalu ke berbagai negara-negara berkembang yang banyak terdapat di kawasan selatan. Total penyaluran kredit mikro di tingkat global sampai tahun 2013 mencapai USD 78 Milyar dengan total peminjam (anggota) mencapai 94 juta jiwa. Penyaluran kredit mikro tertinggi berada di Afrika, diikuti kawasan Asia Timur dan Pasifik. Sementara dari total peminjam, tertinggi berada di kawasan Asia Selatan dan Afrika.

1.1.2. Persoalan Kredit Macet pada Program Kredit Mikro di Indonesia

Gambar 1.2 (B) memperlihatkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat pertumbuhan kredit mikro tertinggi di dunia. Berarti, program kredit mikro di Indonesia berjalan dengan laju yang ekspansif, baik dari jumlah program maupun nilai pembiayaannya. Pesatnya perkembangan program kredit mikro di Indonesia sejalan dengan masifnya program kredit mikro di tingkat global pasca keberhasilan Grameen Bank (setelah tahun 1990an). Hal ini diperkuat oleh Rachmawati (2015), bahwa meski program kredit mikro di Indonesia sebenarnya sudah sejak lama dilaksanakan, namun semenjak tahun 1990an pertumbuhannya sangat pesat. Pesatnya program kredit mikro dapat dilihat dari laju perkembangan nilai pembiayaan kreditnya yang dalam sepuluh tahun terakhir mengalami peningkatan signifikan (Gambar 1.3). Penyaluran kredit mikro ini termasuk total KUR (Kredit Usaha Rakyat) yang disalurkan oleh perbankan nasional dan juga BPD (Bank Pembangunan Daerah). Data ini belum termasuk pembiayaan yang dikeluarkan oleh jenis LKNB (Lembaga Keuangan Non Bank) dengan beragam sistem yang ditawarkan. Diduga, nilai pembiayaan kredit mikro dari jenis LKNB (seperti pada koperasi dan beragam LKM) juga mengalami tren perkembangan yang signifikan.

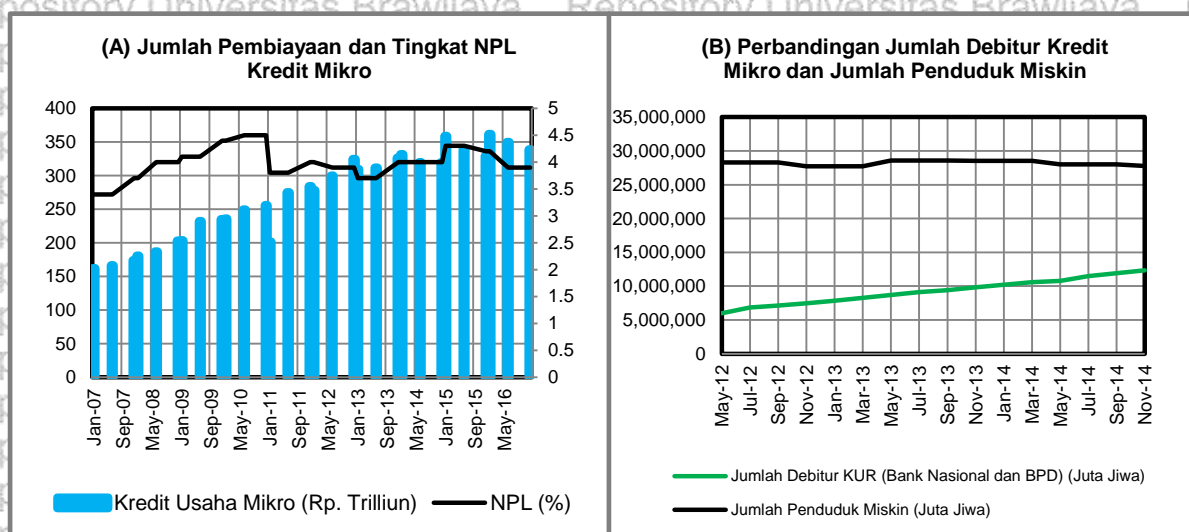
Gambar 1.3. Perkembangan Pembiayaan Kredit Mikro Kecil dan Menengah yang Disalurkan oleh Perbankan Nasional (Rp. Triliun)



Sumber: Bank Indonesia, 2007-2016

Namun, implementasi program kredit mikro di Indonesia yang ekspansif hingga kini masih diiringi dengan tingkat kredit macet atau NPL (*Non Performing Loan*) yang tinggi dan cenderung fluktuatif (Gambar 1.4.A). Tingginya NPL berdampak pada efek multiplier kredit mikro di Indonesia yang masih sangat rendah, khususnya terhadap laju penurunan kemiskinan.

Gambar 1.4. Perkembangan Jumlah Pembiayaan, Tingkat NPL, dan Laju Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin



Sumber: Bank Indonesia, (2007-2016)

Sumber: Komite KUR dan BPS, (2012-2014)



Gambar 1.6 (B) membandingkan perkembangan jumlah total debitur dari kasus KUR (Kredit Usaha Rakyat) baik dari penyalur perbankan nasional maupun dari BPD dengan perkembangan jumlah penduduk miskin di Indonesia. Data penyaluran KUR menunjukkan bahwa tren perkembangan jumlah debiturnya naik signifikan. Tetapi, jumlah penduduk miskin tidak mengalami tren penurunan yang berarti. Penambahan penyaluran kredit mikro kepada 6,36 juta debitur baru, selama tahun 2012-2014 hanya bisa menurunkan jumlah penduduk miskin sebesar 274,6 ribu jiwa. Jika dihitung, maka penurunan 1 (satu) penduduk miskin dibutuhkan upaya penyaluran kredit mikro kepada 23 debitur. Artinya, upaya penurunan jumlah penduduk miskin di Indonesia melalui instrumen kredit mikro masih berbiaya sangat mahal (*high cost economy*).

Padahal, awal pelaksanaan kredit mikro di Indonesia sudah sejak lama dilaksanakan, yakni sekitar tahun 1890an (Tabel 1.1), yang berarti sangat jauh lebih lama dari gerakan Grameen Bank yang berdiri tahun 1970 (Rachmawati, 2015). Berbagai program kredit mikro yang pernah disalurkan sejak lama di Indonesia diantaranya adalah Kupedes (Kredit Usaha Pedesaan), KIK (Kredit Industri Kecil), KMKP (Kredit Modal Kerja Permanen), KKU (Kredit Kelayakan Usaha), PHBK (Pengembangan Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat), KKPA (Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggota), PKM (Proyek Kredit Mikro), KUK (Kredit Usaha Kecil), KUT (Kredit Usaha Tani), dan Kredit Bimas (Bimbingan Massal). Selain dari pemerintah, kredit mikro juga banyak dilakukan oleh berbagai lembaga swasta, lembaga multilateral, dan organisasi masyarakat, baik dari jenis Lembaga Keuangan Bank (LKB) maupun Lembaga Keuangan Non Bank (LKNB), seperti banyak ditemui pada koperasi dan Lembaga Keuangan Mikro (LKM).

Tabel 1.1. Sejarah Kredit Mikro dan Tingkat Penetrasinya Terhadap Total Penduduk Miskin di Negara-Negara Asia

Negara	Sejarah Kredit Mikro (Awal Beroperasi)	Penetrasi Kredit Mikro Terhadap Total Penduduk Miskin
Bangladesh	1970s	Relative high (32,5%)
China	1990s	Very low (0,4%)
India	1960s	Low (6,7%)
Indonesia	1890s	Very low (1,2%)
Pakistan	1950	Low (5,2%)
Filipina	1960s	Low (2,0%)

Sumber: Milken Institute, 2014

1.1.3. Masalah Penelitian (*Research Problem*)

Banyaknya jumlah program dan nominal pembiayaan yang disalurkan namun masih diiringi dengan tingkat NPL yang tinggi mengindikasikan bahwa tata kelola kredit mikro di Indonesia rata-rata masih belum optimal. Hal ini diduga karena mayoritas LKM kurang bisa mengelola risiko kredit macet. Dugaan tersebut diperkuat oleh temuan dari Rachmawati (2015), bahwa rata-rata LKM di Indonesia masih menghadapi risiko kredit yang tinggi, dimana rata-rata masih di atas 5 persen. Dampaknya, program kredit mikro yang dibentuk biasanya sulit bertahan dalam jangka panjang. Kasus ini didukung oleh Levin (2012), bahwa pembiayaan kredit mikro yang gagal rata-rata disebabkan karena kesulitan menemukan kinerja yang stabil sehingga seringkali hanya sebagai program sementara (jangka pendek) dan berbiaya mahal.

Persoalan di atas tidak terlepas dari masih sulitnya rata-rata pengelola LKM dalam menjalankan model tata kelola kredit mikro yang ideal sebagaimana keberhasilan yang dijalankan oleh Grameen Bank. Tata kelola kredit mikro yang ideal mengacu pada model pengaturan yang bisa mengakomodasi potensi modal ekonomi dan modal sosial secara bersamaan (sebagaimana model Grameen Bank). Hal ini seperti dikemukakan oleh Chowbury (2009) dan Riemsdijk (2012),



bahwa tata kelola LKM yang ideal mengacu pada penciptaan dua komponen pengelolaan, yakni: (i) tata kelola yang bisa memperluas skala ekonomi anggota; dan (ii) tata kelola yang bisa membuat modal sosial antar anggota menjadi lebih kuat. Penguatan modal sosial sangat penting sebagai instrumen pendukung untuk menunjang perubahan perilaku dan produktivitas anggota melalui proses pemberdayaan. Hal ini merupakan komponen penting dalam merubah sikap serta perilaku menjadi lebih produktif, menjamin keberlangsungan usaha anggota, dan bisa meningkatkan kemandirian anggota sehingga risiko kredit macet bisa dieleminir.

Morduch (2005) mengungkapkan bahwa tata kelola yang seringkali sulit diterapkan³ namun diakui sebagai model tata kelola kredit mikro yang ideal adalah sistem tanggung menanggung (*joint responsibility* atau *joint liability*) atau di Indonesia dikenal sebagai Sistem Tanggung Renteng (STR). STR adalah mekanisme penyaluran kredit mikro yang diberikan kepada kelompok (*joint liability lending*), bukan model pemberian kredit langsung kepada individu (*individual lending*). Model STR pertama kali diterapkan oleh Grameen Bank di Bangladesh, yang dinilai sebagai contoh tata kelola kredit mikro paling sukses di tingkat global. STR terbukti dapat merubah perilaku anggota menjadi produktif dan sebagai media yang dapat meningkatkan skala ekonomi rumah tangga anggota. Morduch (2005) mengemukakan definisi STR sebagai berikut:

STR merupakan skema kredit yang diberikan kepada kelompok, dimana dalam satu kelompok rata-rata beranggotakan 5-15 orang. Anggota ini masing-masing adalah berstatus sebagai debitur yang dalam pengembalian pinjamannya juga dilakukan secara berkelompok, dan dikoordinasi oleh ketua kelompok dan wakil ketua kelompok. Perantara antara kreditur (LKM) dan debitur adalah petugas lapang yang biasanya bertugas dalam membina dan mengawal kredit dari kelompok tersebut. Tugas ini termasuk mekanisme pemantauan dan pendampingan usaha.

³ Pengertian sulit diterapkan karena selama ini probabilitas keberhasilan penerapan STR masih sangat kecil, baik LKM di Indonesia maupun kasus LKM di dunia.



Sementara Yunus, Moingeon & Ortega (2010) mengemukakan pengertian STR sebagai berikut:

STR dimaknai sebagai sistem yang memuat tanggung jawab secara bersama diantara anggota dalam satu kelompok atas segala kewajiban anggota pada lembaga kredit mikronya dengan dasar keterbukaan dan saling mempercayai. Pembentukan STR biasanya dilakukan berdasarkan tempat tinggal yang berdekatan. Setelah terbentuk maka akan ada pemberlakuan hak dan kewajiban pada masing-masing anggota.

Kelebihan dan keunikan STR terletak pada bentuk pemberian kredit, dimana skema kredit yang diberikan adalah berbentuk kelompok, bukan kredit yang diberikan langsung kepada masing-masing individu. Kelompok ini berfungsi sebagai mekanisme kontrol kepada masing-masing anggota atas kredit yang mereka terima. Fungsi kelompok juga sebagai mekanisme pembinaan atas usaha yang dijalankan oleh masing-masing anggota. Dalam model ini, masing-masing anggota dibebankan tanggung jawab atas kredit yang diterima dan usaha yang mereka jalankan.

STR mengajarkan kepada anggota pentingnya sebuah tanggung jawab yang ditanggung secara bersama. Contohnya, bila ada salah satu anggota mengalami kegagalan dalam membayar kredit dalam satu waktu tertentu karena tidak adanya ketersediaan uang tunai atau karena sebab tertentu, maka semua anggota dalam satu kelompok akan menanggung kewajiban membayar angsuran dari anggota tersebut. Anggota yang dibantu kemudian akan mengganti dalam waktu berikutnya. Tanggung jawab yang ditanggung secara bersama ini tidak hanya tertuju pada aspek pembayaran angsuran kredit, tetapi juga mencakup aspek lain seperti jika salah satu anggota mengalami kesulitan usaha, maka anggota lain dalam 1 kelompok akan berusaha membantu kesulitan usaha anggota tersebut. Kelebihan dan keunikan ini menggambarkan bahwa STR merupakan representasi dari sebuah kekuatan modal sosial.



Menurut Hutagaol & Feryanto (2011), STR sarat akan dinamika pengelolaan sebuah lembaga kredit mikro yang selalu menjunjung tinggi asas kebersamaan. Beberapa pendapat mengklaim bahwa asas kebersamaan pada STR memberikan efek relevan kepada kohesi sosial dan mendorong keberdayaan anggota (Frank, Ngozi & Nkem, 2012; Bharadwaj, 2012). Model ini dinilai mampu mengakomodasi komponen modal ekonomi dan modal sosial secara bersamaan, sehingga bisa menjamin risiko kredit. STR dinilai sebagai model terbaik untuk bisa menjaring orang miskin sebagai calon debitur potensial yang notabene sebenarnya tidak masuk kriteria dalam pasar kredit formal.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka yang dibutuhkan oleh para LKM sebenarnya adalah pemahaman yang lebih baik bagaimana menjalankan program kredit mikro yang ideal, yakni yang dapat mengelola risiko kredit macet. Penelitian ini menawarkan model STR yang terbukti dapat menjadi kunci sukses LKM dalam mengelola risiko kredit macet. Pemahaman mengenai STR dibangun melalui perspektif pengaturan kelembagaan, yang dapat menjadi landasan analisis untuk melihat bagaimana STR dibentuk sehingga dapat berimplikasi pada pengelolaan risiko kredit macet. Pengertian pengaturan kelembagaan adalah pedoman khusus untuk mengelola organisasi, terutama bagi mekanisme monitoring dan penegakan aturan. Pengaturan kelembagaan juga dimaknai sebagai hasil kesepakatan antara unit (pelaku ekonomi) untuk mengelola dan mencari jalan agar hubungan antar unit tersebut bisa berlangsung. Pengaturan kelembagaan merupakan pendekatan yang paling relevan untuk melihat bagaimana dinamika proses kelembagaan yang terjadi pada STR. Atas dasar alasan tersebut, maka penelitian ini menjadi sangat penting untuk dilakukan.



1.2. Rumusan Masalah dan Fokus Penelitian

Masih tingginya NPL pada rata-rata LKM di Indonesia menjadi bukti bahwa tata kelola kredit mikro yang dilakukan selama ini masih belum optimal. Salah satu permasalahan tingginya tingkat NPL diakibatkan oleh rata-rata LKM yang belum bisa menjalankan model tata kelola kredit mikro yang ideal sebagaimana keberhasilan yang dijalankan oleh Grameen Bank. STR merupakan model tata kelola kredit mikro yang dinilai ideal karena dapat menjadi kunci sukses dalam mengelola risiko kredit melalui pengelolaan modal ekonomi dan modal sosial secara bersamaan. Maka dari itu, dibutuhkan pemahaman yang lebih baik bagaimana menjalankan STR sebagai studi kasus yang dapat mengelola risiko kredit macet. Landasan analisis untuk memahami STR adalah melalui pengaturan kelembagaan, yang sangat relevan untuk melihat bagaimana STR dibentuk sehingga dapat berimplikasi pada pengelolaan risiko kredit macet.

Berpijak pada hal tersebut, maka dapat diuraikan dua pertanyaan penelitian, yaitu:

1. Bagaimana proses pembentukan STR sehingga dijadikan sebagai landasan pengelolaan dalam menghadapi risiko kredit macet? Dua hal penting yang terkait dengan pertanyaan ini adalah:
 - a. Sejarah pendirian LKM yang dapat menerapkan STR secara ideal. Sejarah pendirian sangat penting dalam menganalisa seperti apa karakteristik LKM yang cocok dalam membentuk STR.
 - b. Keberadaan STR yang dapat berpengaruh terhadap tingkat NPL. Tinjauan ini untuk melihat bagaimana pengaruh keberadaan STR terhadap tingkat NPL yang dihasilkan.



2. Bagaimana pengaturan kelembagaan yang terjadi pada STR sehingga dapat berimplikasi pada pengelolaan risiko kredit macet? Dua hal penting yang terkait dengan pertanyaan ini adalah:

a. Realitas perubahan kelembagaan yang terjadi pada STR.

Perubahan kelembagaan merupakan analisa holistik untuk memahami bagaimana proses pengaturan kelembagaan STR dapat dibentuk.

b. Implikasi pengaturan kelembagaan pada STR sehingga dapat menjadi kunci sukses dalam mengatasi risiko kredit macet.

Analisa ini sangat penting untuk melihat format pengaturan kelembagaan pada STR sehingga menjadi kunci sukses dalam mengelola risiko kredit macet.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini berusaha menjawab dua tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pembentukan STR sehingga dapat dijadikan sebagai landasan pengelolaan dalam menghadapi risiko kredit macet.

2. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan kelembagaan yang terjadi pada STR sehingga dapat berimplikasi pada pengelolaan risiko kredit macet

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini berusaha memberikan kontribusi pada minimnya literatur pengaturan kelembagaan kredit mikro yang ideal yang dapat mengelola risiko



2. Dari isu kebijakan dan kebermanfaatan penelitian sebagaimana tersebut di atas, maka kerangka konseptual yang diusulkan diharapkan bisa menjadi komoditas yang dapat menyodorkan pemahaman yang lebih baik kepada pelaku kredit mikro, maupun pemerintah/pihak yang berkepentingan terkait dengan tata cara pengelolaan program kredit mikro yang ideal.

1.5. Keluaran Penelitian

Penelitian ini tidak bermaksud untuk menerapkan atau menguji teori ke dalam realitas/empiris. Tetapi hasil penelitian empiris (induktif) yang dilakukan diharapkan dapat menghasilkan proposisi, yakni berupaya untuk memberikan pemahaman yang lebih baik terkait pengaturan kelembagaan kredit mikro yang ideal bagi program pengentasan kemiskinan. Pengertian ideal adalah kredit mikro yang dapat meningkatkan pendapatan anggotanya secara efisien dan efektif. Maka dari itu, keluaran penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan konstruksi pengaturan kelembagaan kredit mikro yang selama ini identik dengan corak baku, yaitu penyaluran kredit yang hanya mempertimbangkan penilaian kelayakan usaha calon debitur. Padahal, kredit mikro menyasar calon debitur orang miskin, yang notabene tidak mempunyai usaha yang layak. Kredit mikro juga menyasar orang miskin yang tidak mempunyai usaha agar mereka mau berusaha. Beberapa corak ini membutuhkan pendekatan baru, sehingga penelitian ini berusaha mengisi kekosongan tersebut.



BAB II LANDASAN TEORI

2.1. Pendahuluan

Penelitian ini bertujuan untuk melihat kerangka konseptual pengaturan kelembagaan kredit mikro pada kasus STR yang dapat menjamin rendahnya atau ketiadaan risiko kredit macet. Menemukan kerangka konseptual sangat dibutuhkan mengingat kondisi eksisting menunjukkan bahwa tata kelola kredit mikro sampai saat ini telah mendapatkan banyak kritik. Banyak peneliti menyimpulkan bahwa tata kelola kredit mikro yang ideal adalah model kelembagaan yang bisa mengelola modal ekonomi dan modal sosial secara bersamaan yang dilakukan melalui mekanisme pemberdayaan. Model yang dinilai cocok dengan tata kelola kredit mikro yang ideal adalah Sistem Tanggung Renteng (STR) yang telah banyak dibuktikan oleh para peneliti telah berhasil mensukseskan penerapan kredit mikro. Untuk melihat kerangka konseptual pengaturan kelembagaan yang diambil dari studi STR, maka penelitian ini memakai empat teori utama, yakni: (i) kritik terhadap tata kelola kredit mikro; (ii) teori modal sosial; (iii) teori pemberdayaan; dan (iv) teori tata kelola kredit mikro yang ideal. Keempat teori utama tersebut merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi untuk menyajikan kerangka teori yang sistematis dan dapat menjadi fondasi yang kuat bagi analisis hasil penelitian.

2.2. Kritik Terhadap Tata Kelola Program Kredit Mikro

2.2.1. Tujuan Tata Kelola Program Kredit Mikro

Bila meninjau kesepakatan yang dituangkan melalui Microcredit Summit (1997), pengertian kredit mikro adalah sebagai program pemberian kredit berjumlah kecil tanpa agunan kepada warga miskin atau usaha sangat kecil



untuk membiayai kegiatan produktif yang mereka kerjakan sendiri agar menghasilkan pendapatan. Grameen Bank (2007) mendefinisikan kredit mikro sebagai pinjaman kecil tanpa agunan yang diberikan kepada masyarakat miskin untuk menjalankan proyek wirausaha sendiri yang akan menghasilkan pendapatan bagi diri mereka dan keluarganya. Sementara itu, Muhammad Yunus, sebagai pendiri Grameen Bank, mengemukakan bahwa kredit mikro merupakan perwujudan penyaluran kredit berskala mikro yang berusaha memaksimalkan nilai ekonomi dan tujuan sosial dalam rangka mengentaskan kemiskinan (Yunus, Moingeon & Ortega, 2010). Definisi dari rancangan Microcredit Summit, Grameen Bank, dan Muhammad Yunus ini dianggap sebagai acuan utama dalam merancang visi dan melaksanakan model tata kelola kredit mikro yang ideal di seluruh dunia.

Selain tiga acuan definisi kredit mikro sebagaimana tersebut di atas, kredit mikro juga banyak didefinisikan oleh berbagai peneliti yang sebenarnya dengan makna yang tidak jauh berbeda. Kredit mikro adalah sebagai penyedia layanan kredit keuangan untuk orang miskin berpenghasilan rendah dan pekerja wiraswasta yang sangat miskin. Sedangkan menurut Visconti (2016), kredit mikro adalah jasa layanan keuangan yang umumnya mencakup tabungan dan kredit yang ditujukan bagi orang miskin. Sementara itu, Ikechukwu (2012) mengartikan kredit mikro sebagai penyediaan layanan kredit keuangan bagi masyarakat miskin yang tidak masuk dalam radar perbankan. Nawai & Shariff (2010) juga menyampaikan definisi yang hampir sama, yaitu kredit mikro adalah pinjaman mikro yang diberikan kepada orang-orang miskin untuk kegiatan yang dapat menghasilkan pendapatan dan memperbaiki standar hidup mereka. Terakhir adalah menurut Latifee (2008), yakni kredit mikro merupakan aktivitas penyaluran kredit yang inklusif dan disertai dengan penyertaan pelatihan dan bantuan teknis, serta berparadigma bahwa orang miskin adalah sebagai agen



yang efektif bagi perubahan sosial. Dari kesemua definisi ini, maka dapat ditarik beberapa kesamaan, yaitu: (i) kredit mikro merupakan pinjaman berjumlah kecil; (ii) adanya pengumpulan tabungan; (iii) tidak adanya jaminan atau agunan; dan (iv) adanya upaya memperbaiki taraf produktivitas orang miskin melalui proses pemberdayaan.

Beberapa definisi kredit mikro di atas menyiratkan dua pemahaman penting yang perlu diketahui terkait dengan karakteristik sasaran sebuah program kredit mikro. **Pertama**, besaran penyaluran kredit harus berjumlah kecil (mikro), tanpa agunan, dan sasarannya adalah orang yang benar-benar miskin. Bila mengacu pada definisi Microcredit Summit (1997), maka sasaran kredit mikro adalah warga miskin yang tidak harus memiliki usaha. Pemberian kredit mikro justru diharapkan dapat memicu inisiasi kewirausahaan dari warga miskin. **Kedua**, selain warga miskin yang tidak mempunyai usaha, penyaluran kredit mikro juga menysar usaha sangat kecil yang dimiliki orang miskin. Dengan pemberian kredit mikro, usaha sangat kecil ini diharapkan dapat lebih berkembang. Dari kedua pengertian ini, maka dapat dipastikan bahwa sasaran kredit mikro adalah ditujukan bagi calon debitur yang benar-benar miskin dan berusaha mengelolanya agar lebih produktif.

Tujuan utama pelaksanaan kredit mikro selain mencari keuntungan (bunga) adalah untuk membantu warga miskin agar benar-benar bisa keluar dari status kemiskinan. Dalam konteks perusahaan (lembaga) kredit mikro, bantuan kepada orang miskin ini dapat menjadi pemicu paradigma bahwa orang miskin merupakan calon debitur yang potensial layaknya calon debitur kaya. Hal ini diperkuat dari pendapat dari Ashta (2007), Ana& Sefa (2012) dan Dacanay (2015), bahwa kredit mikro secara esensial bertujuan untuk memerangi kemiskinan melalui penyediaan kredit yang menysar individu dari rumah tangga berpendapatan rendah. Tujuan utama kredit mikro adalah memperbaiki akses



terhadap simpanan dan pinjaman dalam jumlah kecil untuk rumah tangga miskin yang sebelumnya tidak dapat mengakses ke perbankan. Tujuan kredit mikro adalah agar bisa mengurangi banyaknya kemiskinan melalui perubahan secara mendasar dari struktur ekonomi dan sosial dengan menyediakan jasa keuangan kepada rumah tangga berpenghasilan rendah. Oleh karena itu, tujuan kredit mikro sangat penting dalam membantu masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan mereka, membangun bisnis yang layak, mengurangi kerentanan terhadap guncangan ekonomi, dan perannya terhadap pengurangan pengangguran.

2.2.2. Kondisi Eksisting Tata Kelola Kredit Mikro

Dari penjelasan sebelumnya, tujuan pendirian kredit mikro adalah berusaha untuk meningkatkan pendapatan rumah tangga miskin, dan model tata kelola yang ditonjolkan adalah mengelola aspek ekonomi dan aspek sosial secara bersamaan melalui instrumen pemberdayaan. **Namun**, tidak semua lembaga kredit mikro mengerti atau memahami dari visi dan model tata kelola kredit mikro yang demikian. Menurut Morduch & Armendariz (2005), ketidakmengertian ini akibat pengetahuan yang masih minim dari para pengelola lembaga kredit mikro terkait dengan esensi pendirian dan cara tata kelola sebuah program kredit mikro yang ideal. Hal ini dibuktikan oleh beberapa studi empiris (seperti penelitian dari Hadi, 2008 dan Indriyo, 2006) yang menemukan bahwa banyaknya lembaga kredit mikro yang gagal karena rata-rata tidak paham terkait perbedaan antara tata kelola kredit mikro dan tata kelola lembaga kredit keuangan lainnya, khususnya dengan perbankan. Ketidapahaman ini terutama terkait dengan bagaimana cara mengelola orang miskin sebagai debitur agar mereka dapat mengembalikan pinjaman secara tepat waktu dan pendapatan mereka bisa meningkat. Hal ini akibat rata-rata tata kelola lembaga kredit mikro tidak mengerti



bagaimana cara merencanakan para debiturnya untuk memanfaatkan peluang bisnis, mengatasi risiko pasar, dan tidak tahu bagaimana cara menguatkan modal sosial sebagai elemen penting dalam memberdayakan orang miskin.

Ketidaktahuan para pengelola lembaga kredit mikro dalam mempraktikkan tata kelola kredit mikro yang ideal berkorelasi dengan cara pandang mereka terhadap orang miskin. Bila mengacu pada definisi Microcredit Summit dan Grameen Bank¹, penyaluran kredit mikro seharusnya benar-benar menasar orang miskin, mengelola tata kelola kredit yang spesifik, dan kemudian memberdayakannya sehingga bisa berimplikasi pada peningkatan kesejahteraan anggota. Dalam konteks demikian, maka cara pandang yang diusung adalah orang miskin sebagai potensi untuk diberdayakan, bukan dihindari.

Tetapi, kondisi eksisting menunjukkan bahwa mayoritas pengelola lembaga kredit mikro masih mempunyai cara pandang yang sama dengan perbankan atau lembaga kredit keuangan lainnya dalam memandang kemampuan orang miskin.

Pengelola lembaga kredit mikro biasanya beranggapan bahwa orang miskin rata-rata tidak mempunyai kemampuan mengelola pinjaman agar dirubah menjadi usaha produktif. Suleiman (2013) mengungkapkan bahwa anggapan ini tertuju pada penilaian bahwa kondisi lingkungan masyarakat miskin sangat tidak memungkinkan mereka agar bisa bekerja lebih produktif dan mengoptimalkan potensi yang dimiliki. Lingkungan ini seperti keterbatasan infrastruktur, akses pada pasar, dan keterbelakangan sehingga sulit mengharap orang miskin akan bisa menjadi produktif. Morduch & Armendariz (2005), Khandker (2005), Battilana & Dorado (2010), dan Dacanay (2015) menjelaskan persoalan ini akibat kurangnya ketersediaan input komplementer, seperti penilaian tingkat modal manusia pada orang miskin. Perbedaan modal manusia dan kemampuan

¹ Lihat penjelasan sub-bab 2.2.1.



kewirausahaan menyebabkan tingkat produktivitas orang miskin menjadi lebih rendah dari orang kaya.

Selain modal manusia, cara pandang yang lain terkait dengan orang miskin adalah faktor risiko yang bisa ditimbulkan jika lembaga kredit mikro meminjamkan kredit kepada orang miskin. Mungkin saja orang miskin dapat menjanjikan hasil yang lebih tinggi, tetapi mereka juga dianggap mewakili risiko yang jauh lebih tinggi (Dacanay, 2015). Menurut Ashta (2007), beberapa alasan dari risiko ini adalah adanya potensi *moral hazard*, *adverse selection*, informasi asimetris, dan kurangnya mekanisme pemantauan atas kredit yang diberikan.

Persoalan *moral hazard* dan *adverse selection* sebenarnya bisa dikurangi melalui mekanisme pemantauan, namun hal ini berbiaya sangat mahal.

Beberapa pendapat menawarkan solusi berupa penyediaan jaminan. Tetapi, orang miskin seringkali tidak mempunyai properti apapun untuk dijadikan jaminan. Oleh karena itu, risiko pinjaman kepada orang miskin dianggap jauh lebih tinggi. Ashta (2007) menjelaskan bahwa biaya transaksi dan ketidaksempurnaan pasar menyebabkan para lembaga kredit mikro enggan menyalurkan kredit mikronya bagi pihak yang benar-benar membutuhkan, yaitu orang miskin.

Cara pandang seperti dijelaskan di atas menyebabkan para pelaku kredit mikro rata-rata menerapkan model tata kelola yang tidak berbeda jauh dengan lembaga kredit keuangan lainnya, seperti perbankan maupun rentenir. Menurut Visconti (2016), lembaga kredit mikro yang kurang tertata dengan baik kecenderungannya mirip seperti rentenir, sementara lembaga kredit mikro yang sudah tertata dengan baik justru malah mirip seperti perbankan. Menurut Bogan (2008), rata-rata di benak para pengelola lembaga kredit mikro mempunyai anggapan bahwa tata kelola kredit mikro sama saja dengan mengelola lembaga keuangan perbankan. Persoalan ini seperti dikemukakan oleh Riemsdijk (2012)



dalam penelitiannya di Pradesh India, yang menemukan bahwa model pengelolaan kredit mikro yang dijalankan di wilayah tersebut ternyata tidak berbeda jauh dengan perbankan, yakni hanya menerapkan pertimbangan-pertimbangan kapitalis dalam melaksanakan penyaluran kredit. Pertimbangan ini akibat ketidaktahuan bagaimana cara mengelola debitur miskin dan cara meminimalkan biaya transaksi yang biasanya melekat pada pengelolaan yang menysar kalangan miskin. Amin (2003) dalam penelitiannya di Bangladesh juga menemukan fakta yang hampir mirip, yakni banyak jangkauan pelayanan lembaga kredit mikro ternyata tidak sampai pada masyarakat miskin atau yang paling rentan terhadap kemiskinan. Hal ini tidak terlepas dari model tata kelola yang hanya menonjolkan aspek penilaian kelayakan usaha sebagaimana model kredit perbankan. Hal ini sudah menjadi paradigma umum yang dipakai oleh mayoritas lembaga kredit mikro di berbagai negara, termasuk di Indonesia.

2.2.3. Beberapa Kritik

Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, penerapan model tata kelola kredit mikro yang tidak berbeda jauh dengan perbankan telah menimbulkan banyak kritik dari para pengamat kredit mikro. Menurut Visconti (2016), secara prinsipal, pengaplikasian tata kelola kredit seperti perbankan sebenarnya tidak cocok bagi program kredit mikro. Hal ini karena segmentasi kredit mikro adalah orang miskin yang jelas tidak mempunyai kelayakan usaha. Pernyataan ini didukung oleh pendapat dari Mainsah et.al (2004), bahwa penilaian kelayakan usaha tidak akan cocok karena segmentasi kredit mikro adalah orang miskin yang membutuhkan upaya pemberdayaan. Dalam beberapa pengertian yang disampaikan dalam Microcredit Summit (1997), program kredit mikro merupakan perpanjangan dari pinjaman kecil kepada orang miskin atau pengusaha terlalu miskin untuk memenuhi syarat dalam pinjaman perbankan. Dalam pengertian ini,



maka pemberdayaan sangat diperlukan sebagai kompensasi dari rendahnya atau ketiadaan kepemilikan modal kapital yang dimiliki oleh orang miskin.

Kritik lain menyampaikan bahwa istilah kredit mikro selama ini hanya dipraktikkan dalam menyalurkan dari segi jumlah pembiayaan saja, namun belum menyentuh karakter tata kelola, seperti orientasi organisasi/perusahaan, visi, dan segmentasi kredit sebagaimana didefinisikan oleh Microcredit Summit (1997).

Lembaga kredit mikro rata-rata belum bisa menggunakan cara yang inovatif untuk mewujudkan beberapa karakter tersebut. Padahal, inovasi ini sangat diperlukan untuk bisa mengelola biaya transaksi, upaya untuk mendiversifikasi usaha, dan sangat penting dalam membentuk model manajemen yang bisa mengelola debitur miskin. Inovasi ini dilakukan melalui penggunaan teknik-teknik yang berbeda dengan lembaga kredit keuangan lainnya, misalnya seperti penggunaan pinjaman secara kelompok, sistem pemantauan berbasis tanggung menanggung, dan angsuran pembayaran yang berjangka pendek. Laureti & Hamp (2011) menyatakan bahwa ketiadaan inovasi tata kelola kredit mikro menyebabkan model operasionalisasinya justru berbiaya mahal dan produk yang dihasilkan tidak fleksibel, sehingga wilayah jangkauannya masih sangat terbatas.

Rendahnya inovasi ini berdampak luas terhadap tidak masuknya masyarakat miskin dalam radar penyaluran kredit rata-rata lembaga kredit mikro.

Menurut Madajewicz (2011) dan Frempong, Obirih & Rose (2015), para lembaga kredit mikro seharusnya menerapkan model kredit yang hati-hati, yakni yang bisa menyeimbangkan antara keuntungan dengan keadilan sosial.

Penyaluran kredit yang dilaksanakan oleh lembaga kredit mikro harus memiliki karakter sosial sebagai *double bottom line*, yakni keuntungan sebagai *first bottom line*, dan aspek sosial sebagai *second boottom line*. Bagaimanapun, menurut Visconti (2016), pelaksanaan kredit mikro mengacu pada organisasi atau perusahaan yang mempunyai pertimbangan analisa sosial sebagai dedikasi



untuk menyediakan layanan kredit kepada warga miskin. Ketiadaan analisa sosial seringkali dapat dilihat dari beberapa indikasi, seperti: (i) program kredit mikro yang banyak dijalankan rata-rata dinilai kurang dapat menangkap karakter masyarakat miskin yang menjadi objek sasaran; (ii) terdapat tendensi ego sektoral dibalik pembuatan program kredit mikro bila program tersebut dari pemerintah; (iii) beberapa program cenderung mengambil kebijakan yang reaktif dan parsial; (iii) terjadi bias pemahaman dari para pelaku lembaga kredit mikro tentang penyebab kemiskinan; dan (iv) ketiadaan upaya mengelola modal sosial sesama anggota. Banyak pengkritik mengemukakan bahwa ketiadaan analisa modal sosial menjadikan masyarakat miskin (debitur) justru semakin lemah, karena: (i) sumberdaya potensial yang mereka miliki tidak dapat digali dan dioptimalkan; dan (ii) sifat dari program mikro justru menimbulkan ketergantungan yang tinggi dan tidak bisa membuat orang miskin menjadi lebih produktif.

Selain itu, program kredit mikro baik dari pihak pemerintah maupun dari swasta selama ini masih sangat sentralistis, yang diduga menjadi penyebab tingginya deviasi antara program dan penurunan angka kemiskinan. Praktik sentralisasi ini dapat dilihat dari ketiadaan transparansi dan rendahnya partisipasi anggota (Lewis, Pun & Lalla, 2006). Rendahnya tingkat partisipasi anggota menyebabkan organisasi tidak mempunyai keunggulan kompetitif. Temuan lain sekaligus kritikan terhadap program kredit mikro adalah seperti dikemukakan dari hasil studi Amin, Ashok & Giorgio (2003), bahwa persoalan mendasar pelaksanaan program kredit mikro karena kualitas data nasabah yang buruk, rendahnya koordinasi, dan akuntabilitas yang lemah. Menurut Panggabean (2007) dan Mourougane (2012), kasus kredit mikro di beberapa negara berkembang umumnya sulit melakukan ruang gerak pemberdayaan dan peningkatan partisipasi anggota karena: (i) penyaluran kredit yang dijalankan tidak efisien; (ii)



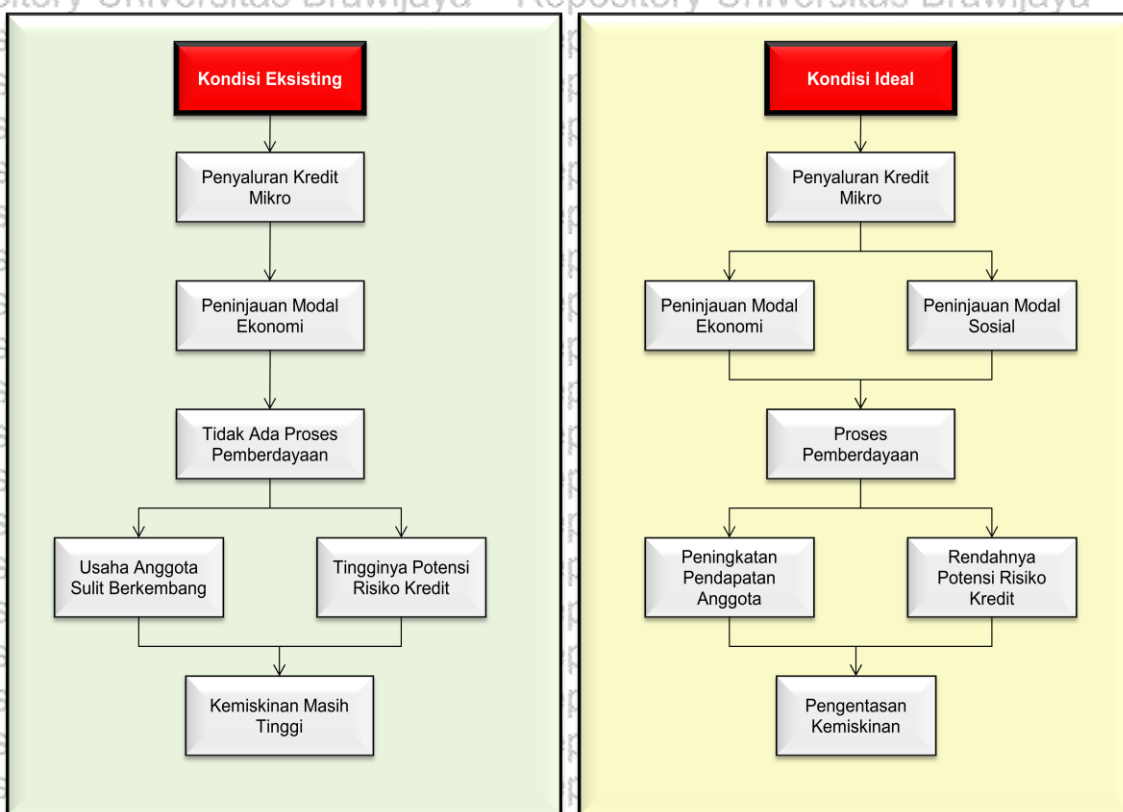
keterbatasan permodalan; dan (iii) sebagian besar tidak memiliki tingkat kewirausahaan yang baik.

Secara teoritis, semua beragam kritik pelaksanaan kredit mikro sebagaimana dijelaskan di atas secara umum lebih diidentifikasi akibat masih kaburnya desain pengaturan kelembagaan. Pernyataan ini diperkuat oleh temuan dari World Bank (2012), yang menjelaskan bahwa minimnya konsep tata kelola kredit mikro disebabkan karena keterbatasan pengetahuan dari para pelaku lembaga kredit mikro. Strategi pengembangan kredit mikro sejauh ini belum dianggap memuaskan karena masih mengandalkan analisis klasik yang memfokuskan pada perilaku individual secara rasional berbasis lingkungan berciri kompetisi (Ozdemir, 2005; Novkovic, 2008; Antoldi, Cerrato, & Depperu, 2011; Sabatini, Modena & Tortia, 2011). Kondisi ini mendapat banyak kritisi karena analisis demikian membangun hipotesisnya berdasarkan karakter kredit mikro yang dikelola tanpa memperhatikan aspek kolektivitas (Valentinov, 2004). Bagaimanapun, esensi kredit mikro sebenarnya hampir sama dengan koperasi, yaitu merupakan organisasi khusus berciri kolektivitas dan demokratis, serta berbasis anggota, sehingga berbeda dengan organisasi kapitalistik (Valentinov, 2004; Leathers, 2006; Lang & Roessi, 2012). Para pengkritik menilai, implikasi dari solusi yang bukan kolektif menimbulkan tata kelola yang tidak optimal dalam organisasi kredit mikro, yaitu diantaranya: (i) tidak berjalannya prosedur peraturan dan kesepakatan kelembagaan; (ii) tidak optimalnya strategi hubungan kerjasama; dan (iii) tidak berjalannya mekanisme pengendalian atau pengawasan terhadap penyaluran kredit.

Menurut Ana & Sefa (2012), ketidakmampuan pengelola lembaga kredit mikro mempraktikkan prinsip-prinsip kredit mikro sebagaimana yang dirumuskan oleh Microcredit Summit (1997) maupun Grameen Bank berdampak pada belum meningkatnya tingkat ekonomi masyarakat miskin. Tata kelola kredit mikro

seharusnya bisa menjangkau warga miskin dan mampu memberdayakannya agar terjadi intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan rumah tangga miskin. Visconti (2016) membuktikan bahwa cerita keberhasilan program kredit mikro seperti Grameen Bank adalah organisasi yang berguna untuk mengelola risiko dan mensubsidi silang peminjam. Keberhasilan terbesarnya adalah bisa mendemonstrasikan bahwa yang paling miskin sekalipun bisa menjadi peminjam yang dapat diandalkan. Beberapa cerita keberhasilan program kredit mikro ini terbukti berperan dalam memutus mata rantai kemiskinan yang salah satunya disebabkan oleh keterbatasan pasokan permodalan.

Gambar 2.1. Kritik Terhadap Kondisi Eksisting Tata Kelola Kredit Mikro



Sumber: Sintesa Berbagai Teori

Dari kesemua penjelasan dari tata kelola kredit mikro yang ideal, kondisi eksisting, dan beberapa kritik yang disampaikan di atas, maka dapat disimpulkan sebagaimana dalam Gambar 2.1. Gambar ini mengilustrasikan bahwa kondisi



ideal penyaluran kredit mikro seharusnya bisa meninjau dua modal sekaligus, yaitu modal ekonomi dan modal sosial. Keduanya sangat penting dalam merumuskan model pemberdayaan agar orang miskin sebagai anggota (debitur) dapat meningkatkan pendapatannya sekaligus sebagai cara untuk meminimalisasi atau bahkan menghilangkan potensi risiko kredit. Alur ini sebagai tata kelola yang dapat membantu anggota keluar dari kemiskinan sekaligus model yang menguntungkan bagi organisasi pengelola kredit mikro.

Namun, cara sebagaimana di atas belum bisa dipraktikkan, sehingga kondisi eksisting tata kelola kredit mikro telah mendapat banyak kritik. Secara eksisting, tata kelola kredit mikro tidak jauh dengan perbankan, yakni hanya meninjau hanya dari aspek kelayakan usaha. Padahal model ini tidak cocok karena segmen kredit mikro adalah orang miskin yang notabene tidak mempunyai kelayakan usaha. Cara ini tidak menghadirkan aspek pemberdayaan sehingga kondisi anggota (debitur) masih sulit mengembangkan usahanya sekaligus potensi risiko kredit jauh lebih tinggi. Kedua permasalahan ini menjadi penyebab utama masih sulitnya lembaga kredit mikro dalam mengentaskan kemiskinan secara luas.

2.2.4. Instabilitas Kinerja Program Kredit Mikro

Kondisi eksisting sebagaimana ilustrasi dalam Gambar 2.1 di atas diduga menjadi penyebab banyaknya program kredit mikro yang dilaksanakan jarang bisa bertahan dalam jangka panjang. Model tata kelola yang mirip perbankan bagaimanapun tidak cocok diterapkan pada karakteristik kelembagaan lembaga kredit mikro. Menurut Lesakova (2009) dan Irjayanti & Azis (2012), karakter usaha seperti ini biasanya mempunyai kerentanan terhadap gejolak pasar karena faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kestabilan usaha anggota masih sangat lemah, seperti jaringan, SDM, pemasaran, dan inovasi produksi. Apalagi



l lembaga kredit mikro tidak membekali anggota dengan perlakuan-perlakuan pemberdayaan, sehingga menyebabkan potensi risiko kredit macet menjadi semakin tinggi. Potensi kredit macet ini terjadi karena anggota tetap berkuat pada lingkungan kompetisi pasar yang tinggi, sementara mereka sebagai orang miskin mempunyai segala keterbatasan untuk masuk dalam lingkungan pasar kompetisi. Kondisi demikian menjadi penyebab utama banyak program kredit mikro sulit beroperasi dalam jangka panjang.

Menurut Levin (2012), model kerja sebagaimana ditunjukkan oleh kondisi eksisting mayoritas lembaga kredit mikro menyebabkan sulitnya menemukan tingkat kestabilan organisasi dan seringkali hanya sebagai program sementara yang berbiaya mahal. Menurut Ozdemir (2005) dan Bharadwaj (2012), persoalan yang seringkali muncul adalah kesulitan-kesulitan akibat lemahnya prosedur peraturan dan kesepakatan kelembagaan, strategi hubungan kerjasama, serta lemahnya mekanisme pengendalian/ pengawasan. Beberapa persoalan ini dapat diselesaikan tergantung dari tingkat kematangan lembaga kredit mikro. Menurut Dacanay (2015), kematangan kelembagaan dalam program kredit mikro sangat dipengaruhi oleh pengalaman dan bagaimana lembaga tersebut dapat mengelola persoalan lingkungan internal dan eksternal. Ketidcakapan dalam mengelola lingkungan internal dan eksternal sangat berisiko berdampak pada ketidakstabilan kinerja organisasi.

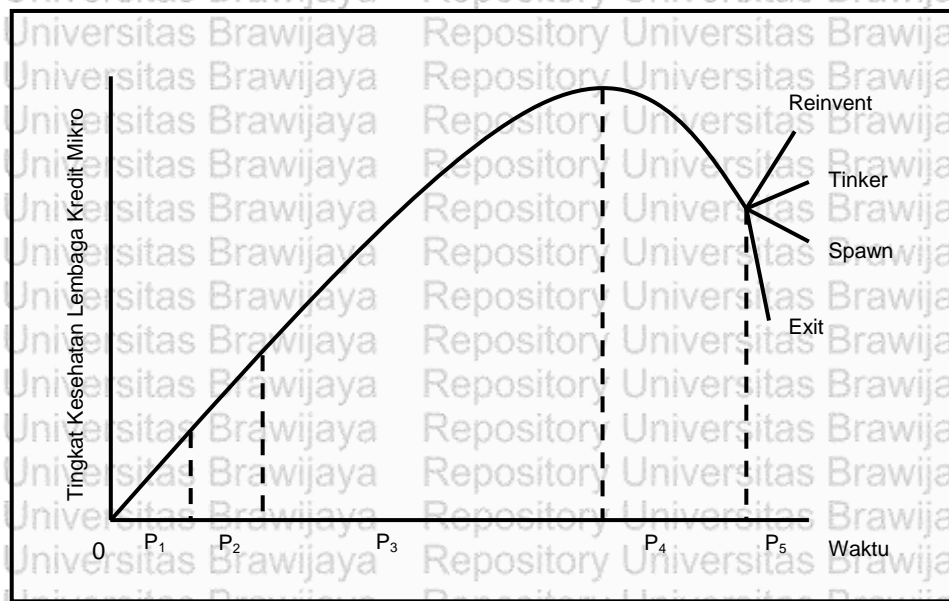
Ketidakstabilan kinerja program kredit mikro ditunjukkan oleh Cook & Burres (2009) sebagai sebuah siklus (*life cycle*) yang fluktuatif. Gambar 2.2 mengilustrasikan bahwa kondisi eksisting siklus sebuah lembaga kredit mikro biasanya terdiri dari lima tahap, yaitu: (i) justifikasi ekonomi (P_1); (ii) desain organisasi (P_2); (iii) pertumbuhan dan heterogenitas (P_3); (iv) pengakuan dan evaluasi (P_4); dan (v) pilihan akhir yang harus diputuskan oleh anggota (P_5).

Tahap pertama adalah justifikasi ekonomi (P_1), yakni berupa tahap awal



pembentukan lembaga kredit mikro yang biasanya didasarkan atas orientasi ekonomi yang sama, yakni untuk memudahkan aksesibilitas kredit berbiaya murah. Para pendiri atau calon debitur yang ingin mendirikan kredit mikro sebelumnya merasa sulit mengakses modal ke perbankan akibat ketiadaan agunan. Motivasi utama pembentukan lembaga kredit mikro rata-rata adalah sebagai instrumen untuk menandingi lembaga kredit formal yang sebelumnya tidak bisa diakses oleh anggota. Faktor penting yang dibentuk dalam tahap ini adalah mengenalkan dan menguatkan pemahaman dan transfer pengetahuan dari patron (inisiator) kepada anggota (debitur).

Gambar 2.2. Kecenderungan Bentuk Siklus Lembaga Kredit Mikro



Sumber: Cook & Burres, 2009

Tahap kedua adalah desain organisasi (P_2), yakni melakukan pengembangan format organisasi untuk meningkatkan kapasitas manajemen.

Pengembangan organisasi sangat penting bagi peningkatan efisiensi ekonomi dan mengejar stabilitas serta reaktivitas usaha (Majee & Hoyt, 2011; Birchall, 2004). Dalam tahap ini, ditanamkan prinsip-prinsip kredit, pembentukan kelompok, dan penegakkan peraturan. Tahap ketiga adalah pertumbuhan dan



heterogenitas (P_3), yakni lembaga kredit mikro sudah mulai berkembang, namun di satu sisi perkembangan ini mungkin akan mengalami perbedaan kepentingan.

Terjadinya perbedaan kepentingan ini akibat tingkat heterogenitas dari anggota yang berpotensi menciptakan peluang *moral hazard* dan biaya transaksi yang tinggi dan dapat mengancam kelangsungan hidup organisasi. Dalam jangka panjang, persoalan tersebut dapat mengikis keunggulan kompetitif organisasi.

Tahap keempat adalah pengakuan dan evaluasi (P_4), yakni mulai terjadi penurunan tren tingkat kesehatan organisasi. Dalam tahap ini, anggota mulai menghadapi penurunan akibat sifat apatisme dan kegoncangan loyalitas. Bila terjadi wanprestasi, maka biaya transaksi atas resolusi konflik cenderung mahal.

Mahalnya biaya transaksi dan resolusi konflik mengantarkan organisasi menuju pada tren penurunan yang semakin rendah. Dalam kondisi ini, hanya ada empat pilihan bagi anggota (P_5), yakni apakah menemukan kembali (*reinvent*), berjalan pelan (*tinker*), memulai yang baru (*spawn*), atau keluar (*exit*). Keempat pilihan tersebut akan menentukan tingkat kesehatan organisasi, yakni apakah akan berusaha naik kembali (*reinvent*), naik tapi perlahan (*tinker*), memulai dari bawah (*spawn*), atau bubar (*exit*). Tahap-tahap dalam siklus ini sangat dipengaruhi oleh seberapa kuat pendekatan pemberdayaan dan model pengaturan kelembagaan dikembangkan dalam lembaga kredit mikro yang bersangkutan. Pendekatan kelembagaan dan model pengaturan kelembagaan pada program kredit mikro sangat ditentukan oleh bagaimana pengelola dapat mendesain kelembagaan secara akurat.

2.3. Pendekatan Modal Sosial dalam Merancang Tata Kelola Program Kredit Mikro yang Ideal

Agar instabilitas kinerja lembaga kredit mikro sebagaimana Gambar 2.2 tidak terjadi, maka dibutuhkan konsep pengelolaan kredit mikro berbasis modal



sosial. Sebagaimana sudah dijelaskan di latar belakang, penerapan Sistem Tanggung Renteng (STR) yang berhasil meningkatkan pendapatan anggota diduga karena STR dapat mengaplikasikan model penguatan ekonomi dan modal sosial secara bersamaan. Hal ini sesuai dengan pendapat dari beberapa peneliti, bahwa salah satu aspek yang perlu diperhatikan untuk mendukung tingkat keberhasilan program kredit mikro adalah perlunya penguatan modal sosial.

Secara teoritis, definisi modal sosial adalah sumberdaya yang tersedia dalam masyarakat, khususnya yang menyangkut jaringan (*networks*), timbal balik (*reciprocity*), dan kepercayaan (*trust*) (Davis, 2005). Sementara menurut Allahdadi (2011), pengertian modal sosial adalah rangkaian proses hubungan antar manusia yang memungkinkan efisiensi dan efektivitas koordinasi dan kerjasama yang saling menguntungkan. Sedangkan Fukuyama (2001) mengartikan modal sosial sebagai serangkaian nilai atau norma informal pemberi teladan yang digunakan bersama di antara anggota-anggota sebuah kelompok yang memungkinkan mereka saling bekerjasama, dimana anggota-anggota kelompok berharap yang lain bisa bersikap dapat dipercaya.

Melalui penelitian yang sudah dilakukan, beberapa peneliti membuktikan bahwa kuat tidaknya modal sosial ternyata sangat dipengaruhi oleh format pengaturan kelembagaan. Majee & Hoyt (2011) dan Giacomo & Fabio (2013) juga menemukan, ternyata pengaturan kelembagaan dapat menciptakan keragaman organisasi dan jaringan sebagai komponen penting pengembangan modal sosial.

Organisasi biasanya menjadi strategi efektif dalam mendukung kelompok masyarakat yang kurang mampu melalui keterlibatan dan pengembangan jaringan (Hadegorn, 2002; Zeuli & Radel, 2005). Menurut Mensah et al (2012), faktor keberhasilan penguatan modal sosial dalam kerangka pengaturan kelembagaan sangat ditentukan oleh beberapa aktivitas organisasi, diantaranya:



(i) peran partisipasi dan otoritas; (ii) struktur tata kelola yang demokratis; (iii) pengembangan organisasi yang berfokus proses keberhasilan (*building community efficacy*); dan (iv) membentuk lingkungan yang mendukung faktor kepercayaan (*trust*), jaringan (*networks*) dan norma (*norms*) sebagai pilar kegiatan organisasi. Bila ditarik dalam kasus lembaga kredit mikro, maka beberapa faktor ini sangat penting dalam merancang tata kelola lembaga kredit mikro yang ideal.

Penguatan modal sosial dalam kasus kredit mikro sangat diperlukan karena lembaga kredit mikro menyalurkan kredit melalui anggota yang dibentuk atas kelompok-kelompok (model Grameen) dengan beragam latar sosial dan jenis atau status aktivitas ekonomi. Majee & Hoyt (2011) terkait penelitiannya tentang koperasi dan lembaga kredit mikro berpendapat bahwa karakteristik koperasi dan lembaga kredit mikro yang berbasis anggota menjadi indikasi kekuatan lembaga tersebut terletak pada modal sosial. Dengan demikian, maka jaringan anggota pada lembaga kredit mikro dapat menjadi modal berharga untuk membangun modal sosial sebagai instrumen dalam melakukan transfer kesejahteraan.

Teori modal sosial dan transfer kesejahteraan mengacu pada model Woolcock & Narayan (2001) yang membedakan modal sosial sebagai ikatan (*bonding*) dan jembatan (*bridging*). Modal sosial yang mengikat (*social capital bonding*) mengacu pada ikatan sosial yang kuat (jaringan, norma, dan kepercayaan) yang berkembang diantara individu atau kelompok serupa (homogen atau internal), contohnya seperti anggota keluarga atau masyarakat dekat. Beberapa studi menemukan bahwa orang dengan sumberdaya yang terbatas memanfaatkan peluang yang disediakan oleh anggota kelompok terdekat untuk bertahan (Holtgrave & Crosby, 2003). Meski demikian, tidak semua kelompok dekat bisa menyediakan sumberdaya yang cukup. Dampaknya,



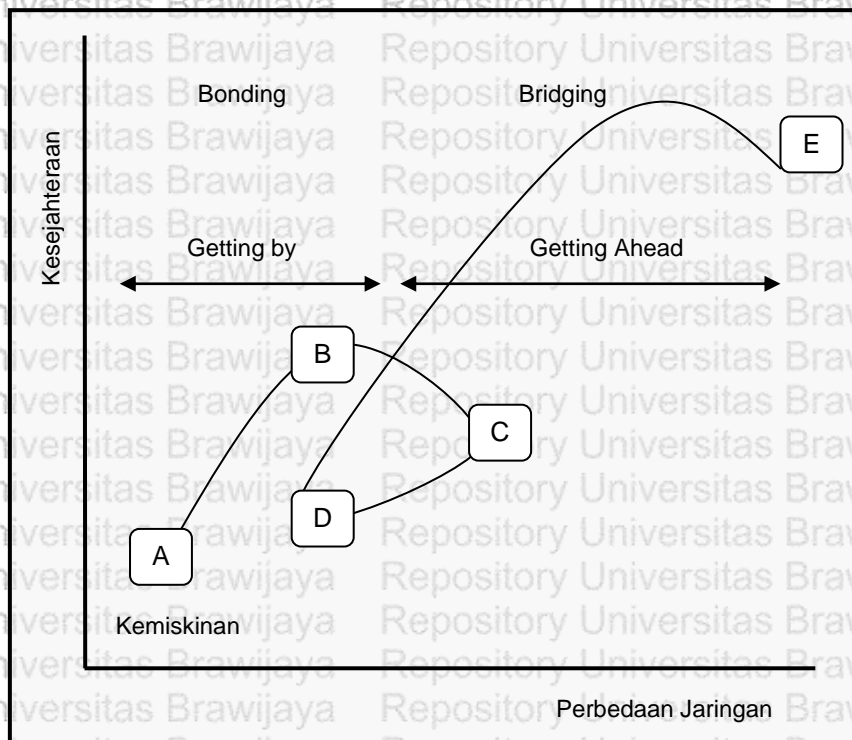
kelompok tersebut membutuhkan aksesibilitas sumberdaya eksternal atau kebutuhan atas jaringan di luar kelompok tersebut. Jaringan, norma, dan kepercayaan yang berkembang di antara jaringan eksternal digambarkan sebagai modal sosial yang menjembatani. Maka dari itu, modal sosial yang menjembatani (*social capital bridging*) adalah pemanfaatan jaringan eksternal dalam membuka peluang ekonomi yang lebih baik lagi bagi sesama kelompok internal.

Ragam kasus empiris menunjukkan bahwa kelompok yang mempunyai keterbatasan sumberdaya dapat berkinerja ekonomi optimal jika dapat memanfaatkan peluang yang disediakan oleh anggota kelompok internal maupun eksternal. Gambar 2.3 menjelaskan bagaimana kelompok (dalam kotak angka) dapat menjembatani kebutuhan untuk mengangkat kelompok lain yang masih kurang sejahtera (miskin) menjadi lebih sejahtera. Pada titik A, sosial ekonomi sebuah kelompok dikatakan kurang sejahtera. Setelah melakukan strategi jaringan (melalui kelompok B), maka tingkat kesejahteraan kelompok A akan naik di titik B (karena bergabung dengan kelompok B).

Namun, pengelolaan kelompok yang lebih besar juga memerlukan biaya tambahan (karena rumitnya tata kelola) sehingga rentan akan konflik internal (kotak C). Jika kemudian terjadi konflik, solusi yang umum dilakukan adalah melepaskan anggota jaringan, yang dikatakan sebagai pelepasan asset, sehingga berdampak pada penurunan kembali kesejahteraan pada kotak D. Akan tetapi, mekanisme demikian menjadikan kelompok lebih selektif dalam memilih jaringan, sehingga mungkin dapat menemukan kelompok E, maka strategi jaringan kemudian dapat mengangkat kembali kelompok D pada kotak E (setelah bergabung dengan kelompok E).



Gambar 2.3. Modal Sosial dan Transfer Kesejahteraan

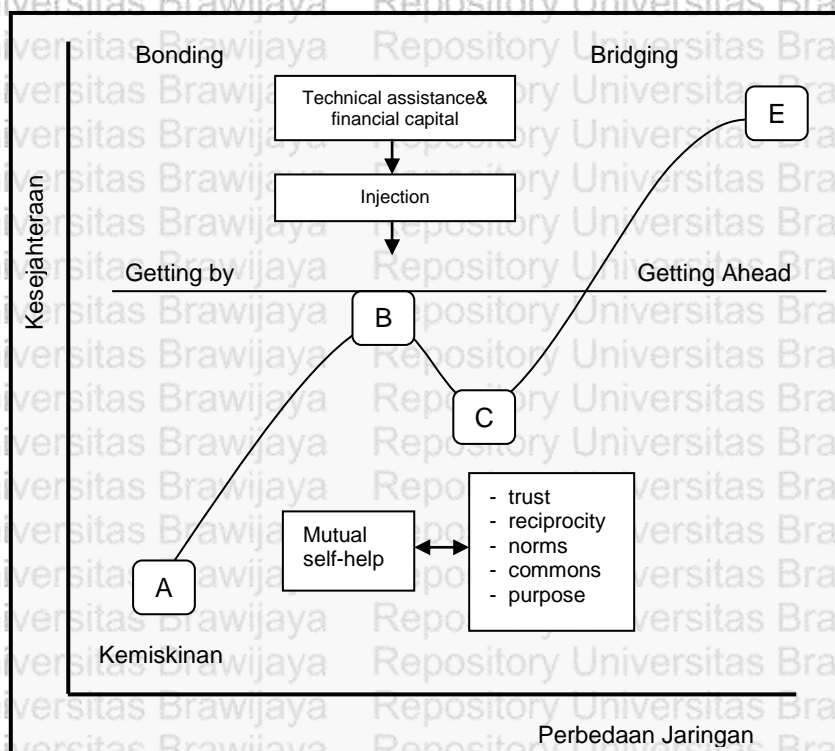


Sumber: Woolcock & Narayan, 2000

Teori dari Woolcock & Narayan di atas dikembangkan oleh Majee & Hoyt (2011) yang diterapkan dalam kasus komunitas. Komunitas merupakan basis jaringan, sehingga muncul sifat berkumpul yang cenderung mengikat anggota dan menghasilkan kegiatan. Berkelompok secara sadar akan menyadari nilai dan hasil sebuah aksi sehingga membuahkan ikatan emosi yang kuat, kinerja yang solid dan kebersamaan yang sulit untuk dipisahkan. Mekanisme ini melahirkan suatu karakteristik relasi, baik relasi personal maupun professional/ hubungan kerja. Karakteristik relasi melahirkan aktivitas inovasi maupun operasional, dimana dikatakan sebagai proses pengembangan modal sosial. Pengembangan modal sosial berimplikasi pada: (i) aksesibilitas informasi yang lebih baik; (ii) inovasi; (iii) sistem penegakan melalui kontrol dan kekuasaan; dan (iv) kerjasama dan solidaritas.

Komunitas dapat membentuk beragam kelompok internal, dan jika diandaikan kotak A adalah kelompok yang baru bergabung dengan lembaga kredit mikro, maka kelompok ini sebenarnya adalah kelompok yang kurang sejahtera. Namun setelah bergabung dengan komunitas, kelompok A dapat segera menambah keragaman jaringan (kotak B) dari kelompok lain yang ditawarkan komunitas. Dalam proses ini, komunitas mengintervensi dari sisi pengenalan nilai-nilai seperti: (i) kepercayaan; (ii) norma; (iii) timbal balik; dan (iv) tujuan bersama. Nilai-nilai yang ditanamkan menjadikan kelompok A lebih bisa bergabung (kohesivitas) dengan kelompok B, sehingga resiko konflik internal (seperti Gambar 2.4) dapat dihilangkan, namun tetap memakan biaya tata kelola yang berlebih (kotak C). Akan tetapi dengan dukungan bantuan teknis dan keuangan dari komunitas, maka kekuatan kohesivitas kelompok A, B, dan C dapat lebih cepat hingga menuju kotak E.

Gambar 2.4. Rekayasa Penguatan Modal Sosial bagi Peningkatan Kesejahteraan



Sumber: Majee & Hoyt, 2011



Pengembangan model di atas menguatkan beberapa studi empiris seperti Gafsi& Brossier (2002); dan Noe& Halberg (2002) yang menunjukkan bahwa praktek-praktek komunitas (seperti lembaga kredit mikro) yang dilakukan secara partisipatif berbasis modal sosial terbukti membantu mengubah kegiatan operasionalisasi (termasuk bisnis) menjadi lebih baik dan berdampak pada kenaikan tingkat kesejahteraan anggota. Dengan demikian, pengembangan kelompok dalam komunitas, yang dalam hal ini adalah kasus lembaga kredit mikro, dapat direncanakan melalui pendekatan institutional yang berimplikasi pada efisiensi ekonomi. Hal ini tidak terlepas dari teori mengenai interaksi sosial sebagai perwujudan dari aktivitas kelompok yang dilihat sebagai sumber yang sangat berpengaruh pada perkembangan individu (*individual development*) maupun pada *self concept*.

2.4. Pendekatan Pemberdayaan dalam Merancang Tata Kelola Program Kredit Mikro yang Ideal

Agar potensi modal sosial dapat dioptimalkan, maka dibutuhkan konsep pengelolaan kredit mikro berbasis pemberdayaan. Sebagaimana sudah dijelaskan di latar belakang, penerapan STR yang berhasil meningkatkan pendapatan anggota diduga karena STR dapat mengaplikasikan model pemberdayaan yang dapat mengakomodasi aspek ekonomi dan aspek sosial secara bersamaan. Aspek pemberdayaan sangat penting, karena pengaturan kelembagaan dalam skema kredit tidak akan berhasil jika lembaga kredit mikro tidak mengelola di tingkat akar rumput (tingkat anggota). Menurut Garikipati (2010), Loro (2013) dan Wanjiku& Njiru (2016), bersentuhan dan berinteraksi dengan anggota mensyaratkan pengelola lembaga kredit mikro harus paham terkait dengan konsep-konsep pemberdayaan. Landasan pemberdayaan sangat dibutuhkan dengan model tata kelola lembaga kredit mikro yang ideal, yakni



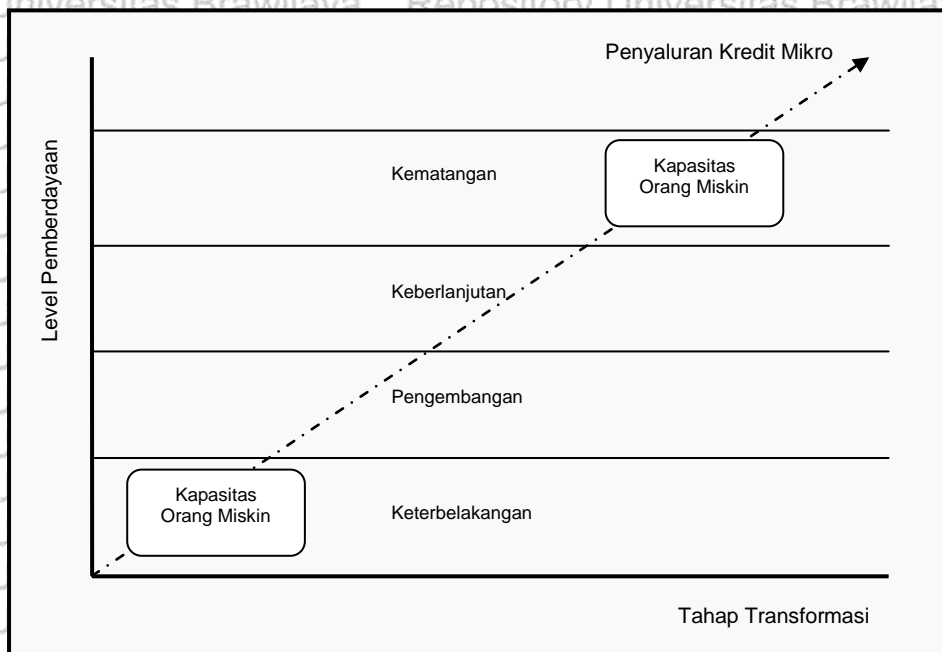
yang bisa mengakomodasi aspek ekonomi dan sosial secara bersamaan. Mekanisme pemberdayaan dapat menginventarisasi aspek keduanya agar menjadi sumberdaya potensial yang bermanfaat bagi lembaga maupun bagi anggota. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan penyaluran program kredit mikro, yaitu sebagai upaya untuk mewujudkan masyarakat yang berdaya melalui instrumen kredit (Zubaedi, 2007; Habib& Jubb, 2012).

Definisi dan makna pemberdayaan sebenarnya mempunyai arti yang luas, yakni bukan hanya sekedar memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Eyben, Kabeer& Cornwall (2008) menyatakan bahwa pemberdayaan mengacu pada proses yang membuat keuntungan berupa kekuatan secara kolektif. Beberapa peneliti lain mengutarakan bahwa pemberdayaan adalah upaya membangun kekuatan individu maupun kelompok melalui kompetensi dan perilaku proaktif baik pada kebijakan sosial atau perubahan sosial. Sedangkan menurut Wallerstein (1992), pemberdayaan merupakan proses sosial-tindakan yang mempromosikan partisipasi masyarakat, organisasi, dan masyarakat menuju tujuan peningkatan individu dan kontrol masyarakat, efikasi politik, peningkatan kualitas hidup masyarakat, dan keadilan sosial. Pemberdayaan adalah sebagai pembangunan alternatif yang menghendaki adanya pengembangan sumberdaya lokal. Fokus utama pemberdayaan, adalah sumber daya lokal, namun bukan berarti mengabaikan unsur-unsur lain yang berada di luar kelompok masyarakat. Bila ditarik dalam kasus tata kelola kredit mikro, maka pemberdayaan berfungsi dalam menguatkan kapasitas anggota yang notabene orang miskin agar lebih mandiri, mampu mengelola sumberdaya lokal, dan mampu meningkatkan posisi tawar mereka dalam sebuah arena pasar.

Level pemberdayaan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pada level individu maupun level komunitas (Araujo& Taylor, 2012). Pada skala individu,

pemberdayaan merupakan kapasitas seseorang untuk mendapatkan kontrol atas kehidupan pribadi dan untuk mempromosikan perubahan dalam struktur kekuasaan yang dapat meningkatkan kesejahteraan seseorang. Sedangkan pada skala masyarakat, pemberdayaan mengacu pada proses yang membuat keuntungan kekuatan kolektif masyarakat dalam kaitannya dengan keadaan sebelumnya (Eyben, Kabeer & Cornwall, 2008). Dari dua level pemberdayaan tersebut, keduanya sama-sama dapat dijadikan sebagai insentif bagi masyarakat miskin agar mereka mampu membentuk budaya ekonomi produktif, dan dapat membebaskan mereka dari ketergantungan dari pihak lain, contohnya seperti rentenir. Bila diterapkan dalam program kredit mikro, maka program kredit mikro adalah berkaitan dengan revolusi pemikiran tentang kemandirian dan perubahan sosial, bukan sekedar gerakan kredit keuangan.

Gambar 2.5. Level Pemberdayaan dan Peningkatan Kapasitas Orang Miskin



Sumber: Modifikasi dari Cosgrove, 2002

Dalam konteks pemberdayaan dan sosial, kredit mikro juga dipandang sebagai bagian yang tak terpisahkan dari hak asasi manusia (*credit is a human*

right) dan ada kapasitasnya masing-masing dalam diri setiap individu (Shih, 2009). Dengan cara pandang ini, maka yang paling miskin-pun adalah sama dan melalui pembiayaan kredit mikro memberi mereka kesempatan untuk berkegiatan produktif dan mempunyai kapasitas yang lebih baik. Kapasitas ini diilustrasikan dalam Gambar 2.5 melalui peningkatan level pemberdayaan, yaitu dari keterbelakangan (sebelum meminjam kredit), pengembangan, keberlanjutan, dan yang diharapkan adalah kematangan.

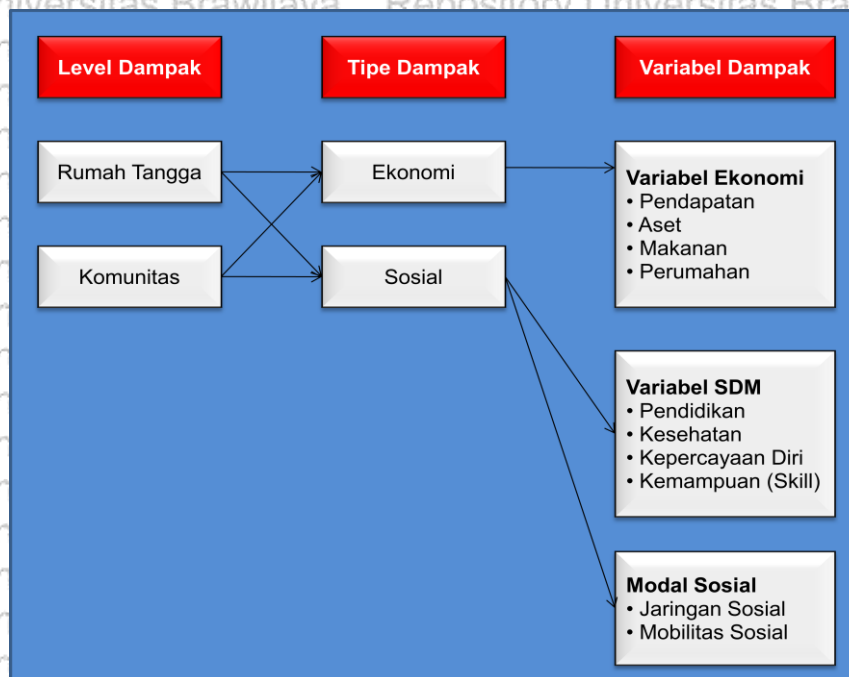
Salah satu indikator keberdayaan dari penerapan Gambar 2.5 adalah kemampuan orang miskin (anggota kredit mikro) dalam mengakses dan mengelola sumberdaya (Hadiyanti, 2006). Hal ini berarti risiko masyarakat akan kerentanan dan ketidakberdayaan juga semakin mengecil. Kerentanan dapat dikatakan sebagai kondisi dimana suatu rumah tangga miskin tidak memiliki kesiapan baik mental maupun material dalam menghadapi situasi sulit yang dialaminya. Sedangkan ketidakberdayaan adalah akibat dari tingginya risiko pasar sehingga menyebabkan kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok. Oleh karena itu, tingkat kemiskinan merupakan indikator pembangunan yang menyangkut aspek keberdayaan. Hal ini diperkuat oleh penelitian yang sudah dilakukan oleh Habib & Jubb (2012) di Bangladesh, yang menemukan bahwa keberdayaan kaum perempuan sebagai peminjam kredit mikro yang dilakukan melalui mekanisme pemberdayaan terbukti menjadi lebih tinggi, seperti kemampuan membangun usaha dan lebih berani dalam pengambilan keputusan. Kondisi ini merupakan peningkatan karena kapasitas kaum perempuan sebelum dilakukan program kredit mikro berbasis pemberdayaan memiliki sedikit suara karena mereka dianggap sebagai gender yang lebih rendah. Dampak dari aspek keberdayaan pada program kredit mikro ini adalah penurunan tingkat kemiskinan yang jauh lebih rendah.



Wrenn (2005) menjelaskan bahwa dampak lembaga kredit mikro bisa terasa pada dua level, yakni rumah tangga dan komunitas (Gambar 2.6).

Dampak rumah tangga diidentifikasi sebagai dampak ekonomi. Sementara dampak komunitas diidentifikasi sebagai dampak sosial. Keduanya menyalurkan dampak melalui beberapa variabel, baik ekonomi, SDM, dan modal sosial. Atas proses ini, maka lembaga kredit mikro mempunyai peran penting bagi peningkatan kesejahteraan anggota, antara lain: (i) tata kelola lembaga kredit mikro merupakan strategi efektif dalam mendukung kelompok masyarakat yang kurang mampu melalui keterlibatan dan pengembangan masyarakat; (ii) meningkatkan penghasilan anggota yang disesuaikan dengan potensi pengembangan usaha lembaga kredit mikro itu sendiri; dan (iii) berfungsi dalam menyangga sistem kesejahteraan publik (seluruh anggota kredit mikro).

Gambar 2.6. Dampak Pemberdayaan bagi Program Kredit Mikro



Sumber: Wrenn, 2005



2.5. Pendekatan Kelembagaan dalam Merancang Tata Kelola Program Kredit Mikro yang Ideal

Penjelasan sebelumnya mengemukakan bahwa desain tata kelola kredit mikro yang ideal mengacu pada model yang bisa mengelola aspek ekonomi dan modal sosial secara bersamaan melalui program pemberdayaan berbasis kewirausahaan. Maka dari itu, program kredit mikro sebenarnya merupakan sebuah usaha yang harus bisa menyatukan antara motivasi sosial dan keuntungan perusahaan secara bersamaan. Untuk membangun model tata kelola tersebut, maka dibutuhkan sebuah bangunan teori kelembagaan yang kuat sebagai rujukan alternatif selain model teori keuangan perbankan yang sebelumnya banyak dipakai. Bangunan teori kelembagaan ini bertujuan agar tata kelola kredit mikro yang diciptakan dapat mengelola risiko kredit macet sekaligus dapat mengentaskan anggotanya dari status kemiskinan. Bangunan teori kelembagaan ini juga berusaha untuk mengisi kekosongan untuk menutupi kelemahan tata kelola kredit mikro sehingga persoalan instabilitas kinerja lembaga kredit mikro sebagaimana dalam Gambar 2.2 tidak terjadi.

2.5.1. Beberapa Teori Kelembagaan Sebagai Fondasi dalam Merancang Tata Kelola Kredit Mikro yang Ideal

Beberapa peneliti berusaha membangun fondasi tata kelola kredit mikro yang ideal dari perspektif teori ekonomi kelembagaan. Menurut Mahjabeen (2010), pendekatan kelembagaan sangat penting dalam mengelola model kredit mikro, terutama dalam mengelola risiko kredit dan upaya untuk memberdayakan anggota. Pendekatan kelembagaan sangat penting karena pengelolaan kredit mikro sering bersinggungan dengan faktor-faktor penyebab risiko kredit, seperti potensi *moral hazard*, informasi asimetris, lemahnya monitoring atau supervisi,



lemahnya modal sosial, dan pengelolaan risiko atas tingginya biaya transaksi. Lembaga kredit mikro dituntut agar mereka bisa mengelola risiko kredit tersebut agar orang miskin dapat dijangkau oleh jasa layanan kredit. Pendekatan kelembagaan juga sangat penting sebagai rujukan atas tuntutan dari operasionalisasi lembaga kredit mikro yang diharapkan menjadi sumber keuangan alternatif yang dapat membantu masyarakat miskin mengatasi keterbatasan aksesibilitas keuangan (Khandker, 2005; Battilana & Dorado, 2010; Khavul, Chaves & Brutton, 2013). Atas dasar inilah, maka penjelasan di bawah ini akan menawarkan tiga fondasi (teori dasar) ekonomi kelembagaan sebagai bangunan dalam melakukan analisa pengembangan teori yang lainnya. Ketiga teori dasar tersebut adalah: (i) teori biaya transaksi; (ii) teori aturan main; dan (iii) teori pengaturan kelembagaan.

Pertama, sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, bila mengacu pada definisi Microcredit Summit, Grameen Bank, dan beberapa peneliti kredit mikro, maka fondasi utama yang harus dibangun dalam mengelola kredit mikro adalah mengacu pada modal ekonomi dan sosial secara bersamaan. Bila merujuk pada beberapa pendapat, seperti Chowbry (2009), Hechavarria & Reynolds (2009), Majee & Hoyt (2011), dan Riemsdijk (2012), mengelola modal ekonomi dan modal sosial secara bersamaan sebenarnya dapat dilihat secara presisi jika menggunakan alat analisis transaksi. Analisis transaksi merupakan implementasi atas kritikan tata kelola kredit mikro yang selama ini masih terpaku pada doktrin sebagai usaha memaksimalkan keuntungan yang bekerja dengan suatu fungsi produksi tertentu, yakni hubungan antara input dan output. Teori kredit mikro dianggap identik dengan teori mengenai struktur pasar. Alhasil, bentuk-bentuk kelembagaan dalam kredit mikro, dinamika internal, dan fenomena konflik dalam organisasi tersebut, diabaikan. Menurut Ronald Coase melalui terbitannya pada tahun 1937, jika masyarakat dipandang sebagai suatu jaringan transaksi



(*network of transactions*), maka seharusnya bentuk-bentuk kelembagaan (termasuk dalam kasus ini adalah lembaga kredit mikro) juga merupakan suatu jaringan transaksi tersendiri.

Analisis transaksi dalam membangun tata kelola kredit mikro yang ideal tidak dapat dilepaskan dari eksistensi ekonomi biaya transaksi. Definisi teori ekonomi biaya transaksi sangat beragam, yaitu antara lain: (i) sebagai biaya dalam menggunakan mekanisme harga; (ii) biaya pertukaran; (iii) biaya menjalankan sistem ekonomi; (iv) biaya yang terkait dengan transfer, perolehan dan perlindungan hak kepemilikan; (v) biaya mengukur atribut pertukaran, monitoring dan menegakan perjanjian; dan (vi) biaya penyusunan, negosiasi, tawar-menawar, penegakan kontrak, serta biaya kesepakatan. Dapat disederhanakan, biaya transaksi adalah biaya pencarian informasi, tawar-menawar, informasi, pengukuran, pengawasan, dan penegakkan serta tindakan hukum. Biaya transaksi timbul sehubungan dengan proses pertukaran dan besarnya biaya pertukaran tersebut akan mempengaruhi cara dimana kegiatan ekonomi diatur dan dilaksanakan. Biaya transaksi terdiri dari dua komponen, yaitu biaya tetap (*fixed transaction costs*) dan biaya variabel (*variable transaction costs*) (Musole, 2009; Cordes et.al, 2010; Martins et.al, 2010). Besaran keduanya sangat tergantung pada jumlah atau volume transaksi. Keberadaan biaya transaksi ini mengantarkan pada kesimpulan bahwa mempelajari perusahaan atau organisasi (termasuk program kredit mikro) secara benar seharusnya bertitik tolak dari transaksi sebagai unit analisis dan merupakan faktor penjelas dari berbagai alternatif kelembagaan yang muncul.

Kedua, atas keberadaan biaya transaksi, maka membangun tata kelola kredit mikro yang ideal juga membutuhkan aturan main (*rules of the game*), atau disebut sebagai kelembagaan (*institutions*). Aturan main sangat penting agar dapat dijadikan insentif dan sanksi untuk mengatur interaksi dan perilaku



manusia/ masyarakat (Bhatnagar, 2013). Bila ditarik dalam kasus kredit mikro, maka aturan main sangat diperlukan agar lembaga kredit mikro dapat memproduksi insentif dan sanksi untuk mengelola interaksi atau transaksi anggota serta jajaran pengurus maupun dengan *stakeholders* (bila ada kontrak) agar semuanya mempunyai perilaku/sifat yang tidak keluar dari koridor yang telah ditentukan. Menurut Ashta (2007), aturan main dalam tata kelola kredit mikro diperlukan agar dapat merubah cara berfikir pengelola yang selama ini masih mendiskreditkan orang miskin sebagai kalangan tidak layak kredit. Cara berfikir ini mirip perbankan, yakni menganggap bahwa menyalurkan kredit ke orang miskin dampaknya terhadap pendapatan marjinal (MR) yang sangat rendah. Hal ini berbeda jika kredit diberikan kepada orang kaya, maka MR menjadi lebih tinggi. Menurut Dacanay (2015), aturan main dan perubahan pola fikir ini diharapkan dapat berdampak pada tata kelola yang ideal, yakni yang benar-benar menysasar orang miskin melalui beragam instrumen pendukungnya, seperti rekayasa kelembagaan, monitoring, pengendalian, dan pengembangan ekonomi rumah tangga orang miskin.

Pembentukan aturan main dapat merangsang anggota untuk menyumbangkan sumberdaya yang dimilikinya pada hal yang baru dan menghasilkan nilai yang baru (Utama, 2003). Hal ini berdampak pada keunggulan bersaing yang berkelanjutan (*sustainable competition advantage*). Penjelasan ini konsisten dengan apa yang dikatakan oleh Sumarti (2007), bahwa kegiatan ekonomi yang optimal tak terlepas dari aspek tujuan dalam hubungan intra kelembagaan yang dapat menjadi kekuatan dasar secara sosial. Dari pengertian ini, maka peran aturan main adalah sebagai penyedia kesepakatan kelembagaan (*institutional arrangements*) terhadap kinerja organisasi. Para peneliti percaya bahwa menciptakan aturan main yang tepat sama pentingnya

dengan perolehan insentif yang tepat untuk kemajuan pembangunan (B. Barret, R. Lee & G. McPeak, 2005).

Aturan main juga diyakini mempunyai pengaruh sangat penting terhadap tindakan individu dan kontrol atas biaya transaksi (Williamson, 2009). Hal ini mempunyai makna bahwa aturan main merupakan faktor yang sepadan dengan faktor-faktor produksi yang bisa mempengaruhi produktivitas organisasi atau perusahaan. Selain internal, aturan main juga bersifat eksternal, yaitu aturan-aturan sosial yang telah mapan dalam struktur interaksi sosial, seperti norma, budaya dan adat istiadat yang menjadi pengendali hubungan perilaku antar anggota atau antar kelompok (Hodgson, 2006). Aturan main ini sangat penting dalam menentukan siapa yang berhak dalam membuat keputusan, tindakan apa yang diperbolehkan dan yang dibatasi, aturan apa yang digunakan, prosedur apa yang harus diikuti, informasi apa yang harus atau tidak harus diberikan, dan bagaimana mendesain insentif kepada individu berdasarkan tindakan yang mereka lakukan.

Dari beberapa penjelasan di atas, maka pengertian aturan main sebenarnya sangat erat kaitannya dengan organisasi. Aturan yang terdapat dalam suatu kelompok atau organisasi bertujuan untuk memfasilitasi anggotanya agar bisa membantu mereka dalam bekerjasama atau berhubungan dengan yang lain dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dalam konteks ini, maka organisasi adalah bagian dari sebuah aturan main, karena organisasi umumnya mempunyai aturan yang mengatur hubungan antar anggota maupun dengan pihak lain di luar organisasi tersebut. Douglass North mengatakan bahwa aturan main ibarat sebagai aturan dalam sebuah lingkungan, sedangkan organisasi adalah pemainnya. Chavance (2012) menjelaskan hubungan antara aturan main dan organisasi dibagi menjadi dua, yaitu: (i) organisasi dipandang sebagai sub-kelompok aturan main; dan (ii) organisasi dan aturan main merupakan dua



kategori yang berbeda, tetapi saling interaktif. Dari kesemua definisi ini, maka dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah pemain dari keseluruhan aturan main (kelembagaan) dalam suatu masyarakat. Bila ditarik dalam kasus kredit mikro, maka lembaga kredit mikro adalah organisasi yang diharapkan dapat membuat dan menerapkan aturan main (kelembagaan) yang dapat mensejahterakan anggotanya melalui instrumen penyediaan aksesibilitas permodalan.

Dengan organisasi sebagai pengatur aturan main, maka efisiensi transaksi kemungkinan besar dapat diwujudkan karena ada unsur pengikat dan sistem yang dibuat dengan sengaja agar transaksi dapat dikatakan telah berhasil, khususnya dalam memobilisasi sumberdaya untuk mengubah atau membuat kinerja organisasi (Pacheco, Dean & Sarasvathy, 2010). Menurut Pattit, Raj & Wilemon (2012), organisasi (lembaga kredit mikro) sebagai wadah dengan demikian diharapkan dapat bermanfaat pada dua hal, yaitu: (i) dapat menyediakan efisiensi transaksi yang menjadi solusi atas kelemahan pasar (*market imperfections*); dan (ii) dapat memfasilitas pengembangan ide-ide keyakinan dan tindakan (*beliefs and actions*) yang digunakan dalam masyarakat, baik formal maupun informal. Oleh karena itu, para peneliti percaya bahwa menciptakan pengaturan kelembagaan yang tepat sama pentingnya dengan perolehan insentif yang tepat untuk kemajuan bersama (Barret, R. Lee & G. McPeak, 2005). Dari pengertian ini, maka lembaga kredit mikro mempunyai peran penting untuk membuat aturan main yang dapat mewujudkan efisiensi transaksi sehingga bisa mensejahterakan anggota.

Ketiga, atas keberadaan aturan main di atas, maka untuk dapat mengoptimalkannya dibutuhkan pengaturan kelembagaan yang baik. Pengaturan kelembagaan atau juga disebut kesepakatan kelembagaan (*institutional arrangements*) adalah pedoman khusus untuk mengelola organisasi, terutama



bagi mekanisme monitoring dan penegakan aturan (Auzins, 2004). Pengertian pengaturan kelembagaan juga dimaknai sebagai seperangkat aturan atau perjanjian dari sekelompok orang untuk mengejar tujuan tertentu (Eaton, Meijerink & Bijman, 2008). Sementara pendapat lain mengartikannya sebagai hasil kesepakatan antara unit (pelaku ekonomi) untuk mengelola dan mencari jalan agar hubungan antar unit tersebut bisa berlangsung. Bila kesepakatan kelembagaan ditarik dalam kasus lembaga kredit mikro, maka lembaga tersebut seharusnya menjadi entitas yang dapat menghasilkan seperangkat aturan atau perjanjian antara lembaga kredit mikro dan anggota (debitur) untuk mengejar kesejahteraan secara bersama. Kesepakatan kelembagaan ini sangat penting dalam membentuk alternatif pasar selain pengertian pasar (Neoklasik) yang notabene penuh dengan biaya transaksi. Dengan kata lain, pengaturan kelembagaan merupakan alternatif lain untuk melakukan transaksi di luar mekanisme pasar yang sudah kita kenal (Auzins, 2004; Bello, Lohtia & Sangtani, 2004). Dalam konteks permasalahan dalam penelitian ini, maka lembaga kredit mikro dapat dikatakan sebagai perwujudan pengaturan kelembagaan yang harus dikuatkan agar persoalan instabilitas kinerja lembaga kredit mikro tidak lagi terjadi².

Mekanisme monitoring dan penegakan aturan sangat penting dalam menjamin hak milik anggota dan risiko pasar yang bisa ditimbulkan. Beberapa penelitian empiris menguatkan argumentasi ini, seperti Kersting & Wollni (2012), bahwa standar ketentuan dalam sebuah hubungan pertukaran melalui pengaturan kelembagaan sangat penting dilakukan dalam mewujudkan kesetaraan pelaku. Bila ditarik dalam kasus program kredit mikro, maka yang dibutuhkan secara esensial sebenarnya adalah pentingnya peranan organisasi sekaligus anggota/debitur dalam menetapkan dan menegakkan aturan. Pola

² Lihat penjelasan Gambar 2.2.



inilah yang dapat diterapkan dalam mengelola tata kelola kelembagaan kredit mikro yang ideal.

2.5.2. Lembaga Kredit Mikro Sebagai Organisasi Pengelola Risiko Pasar

Penjelasan sebelumnya telah menyinggung bahwa fondasi teori kelembagaan sangat diperlukan dalam merancang tata kelola kredit mikro yang ideal. Fondasi ini mempunyai peran dalam mengarahkan tujuan lembaga kredit mikro yang dituntut agar bisa mensejahterakan anggotanya melalui instrumen kredit. Lembaga kredit mikro juga dituntut harus bisa mengontrol dan melakukan pendampingan terhadap perkembangan usaha anggota yang berstatus orang miskin yang notabene sulit untuk bersaing dalam pasar kompetisi. Menurut Novkovic (2008), karakter demikian menjadikan lembaga kredit mikro merupakan pelaku lembaga keuangan yang tidak dapat disamakan dengan pelaku lembaga keuangan lainnya, terutama dengan perbankan. Titik perbedaannya terdapat pada upaya dalam mewujudkan kemajuan bersama yang keberhasilannya ditentukan oleh struktur organisasi dan mekanisme kontrol. Dalam bangunan teoritis kelembagaan, definisi kredit mikro yang demikian sebenarnya dapat dikategorikan sebagai organisasi pengelola risiko pasar.

Pentingnya mengelola resiko pasar melalui tata kelola lembaga kredit mikro adalah untuk mereduksi biaya pasar bebas yang terlampau mahal yang dihadapi oleh anggotanya. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Amin, Ashok & Topa (2003), bahwa lembaga kredit mikro secara esensial diharapkan mempunyai peran dalam meningkatkan kapasitas orang miskin agar mereka mampu bersaing dalam arena pasar melalui instrumen penyediaan kredit. Dalam konteks ini, maka pemberian kredit merupakan pemantik atau *trigger* dari upaya pengembangan kapasitas orang miskin yang diharapkan menjadi lebih baik

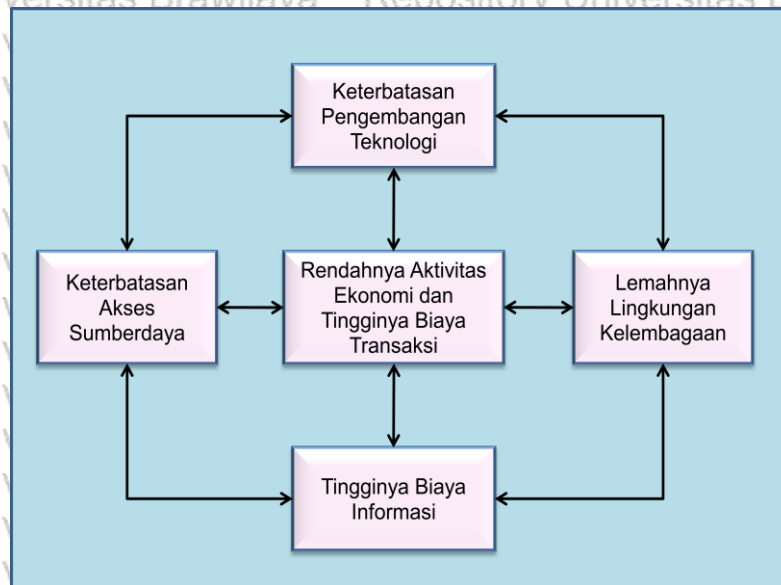


pasca kredit diberikan. Konsep ini sebenarnya merupakan salah satu solusi yang diwujudkan dalam bentuk pengaturan kelembagaan bagi usaha anggota bila pasar bebas penuh dengan biaya transaksi.

Mewujudkan lembaga kredit mikro sebagai organisasi pengelola risiko pasar dapat didekati dari teori pengaturan kelembagaan³. Secara teoritis, analisis pengaturan kelembagaan berangkat dari persoalan pasar (Neoklasik) yang tidak menyertakan asumsi biaya transaksi yang nyatanya selalu positif, sehingga kesulitan memasukkan rancangan struktur interaksi politik, ekonomi dan sosial dalam setiap transaksi (Prasad, 2003). Dampaknya, para pelaku (termasuk pada anggota kredit mikro atau orang miskin) sulit mengakses sumberdaya sehingga tersisih dari arena pasar yang beciri kompetisi. Joskow (2003), Dorward et.al (2005), dan Lajili, Madunic & Mahoney, 2007 mengatakan bahwa salah satu persoalan rendahnya tingkat pendapatan masyarakat (termasuk anggota kredit mikro) dalam suatu perekonomian ditandai dengan biaya transaksi dan risiko yang tinggi, arus informasi yang lemah, dan lingkungan kelembagaan yang rapuh. Cuevas (2015) dan Katchova (2010) mengungkapkan bahwa peningkatan biaya transaksi telah menghalangi para pelaku ekonomi lemah untuk masuk dalam kompetisi pasar. Hal inilah yang terjadi pada segmentasi anggota kredit mikro yang berstatus sebagai orang miskin. Untuk itu, lembaga kredit mikro harus bisa menutupi kelemahan tersebut melalui rancangan pengaturan kelembagaan yang dapat membantu aktivitas ekonomi anggotanya menjadi lebih baik.

³ Lihat juga penjelasan dalam halaman 47.

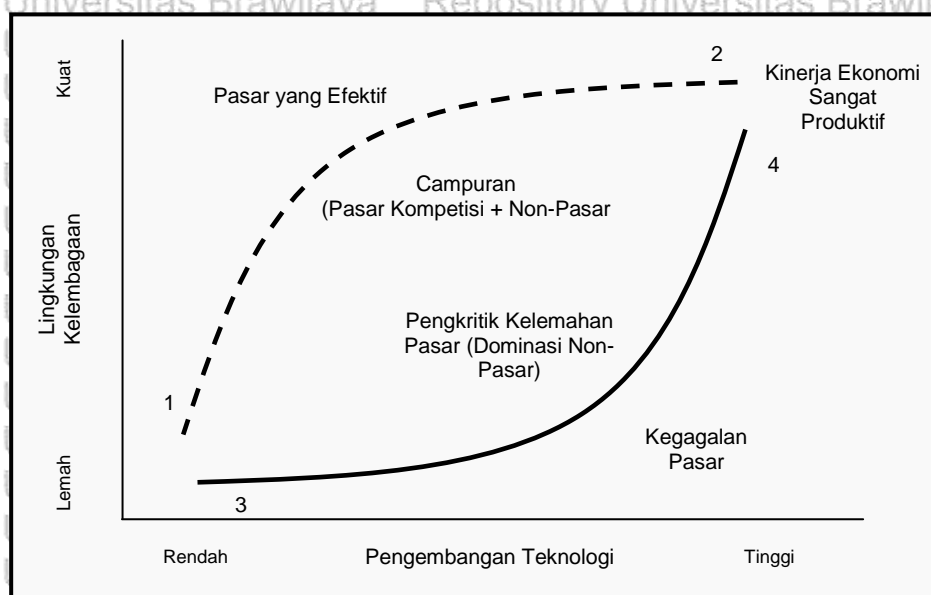
**Gambar 2.7. Permasalahan Kelembagaan pada Orang Miskin
(Kasus Anggota Lembaga Kredit Mikro)**



Sumber: Dorward, Kydd, Morrison & Poulton, 2005

Gambar 2.7 mengilustrasikan bahwa keterbatasan terhadap akses sumberdaya mempengaruhi pengambilan keputusan bagi orang miskin (termasuk anggota kredit mikro), baik terhadap pasar maupun kondisi internal dari orang miskin tersebut (Saravia & Dietrich, 2006). Persoalan ini dapat menghambat orang miskin secara individu maupun rumah tangga, dan gilirannya akan menghambat kegiatan dan produktivitas ekonominya (Singh, 2008). Implikasinya, aktivitas ekonomi yang dapat diperbuat menjadi rendah, koordinasi tidak memadai, risiko menjadi tinggi, dan biaya satuan aktivitas ekonomi yang dijalankan menjadi tinggi. Persoalan ini diistilahkan dengan tingkat yang sangat rendah akibat perangkap ekuilibrium (*low level equilibrium trap*). Dalam beragam kasus penelitian (seperti penelitian dari Chibanda, Ortmann & Lyne, 2009), keadaan seperti ini menjadikan orang miskin (termasuk anggota kredit mikro) sulit keluar dari kondisi kemiskinan akibat terkungkung dalam perangkap masih lemahnya aspek kelembagaan.

Gambar 2.8. Hubungan antara Lingkungan Kelembagaan, Pengembangan Teknologi, dan Kinerja Ekonomi yang Produktif



Sumber: Dorward, Kydd, Morrison & Poulton, 2005

Gambar 2.8. yang diadaptasi dari Dorward, Kydd, Morrison & Poulton (2005) memberikan representasi yang sederhana bagaimana mengatasi rendahnya produktivitas orang miskin melalui pengembangan lingkungan kelembagaan (*institutional environment*). Konsep ini dapat dijadikan landasan dalam membentuk pola pikir yang bisa dipakai dalam merancang visi tata kelola lembaga kredit mikro. Postulat dasarnya bahwa pengembangan teknologi dan lingkungan kelembagaan adalah dua elemen kunci yang saling berinteraksi dengan faktor endogen pendukung kinerja ekonomi yang produktif. Bila ditarik dalam kasus lembaga kredit mikro, maka pengembangan teknologi (baik teknologi sebagai metode maupun pengertiannya sebagai alat) dan lingkungan kelembagaan sangat penting agar disatukan dengan faktor internal organisasi sebagai pendukung kinerja ekonomi yang produktif (baik ekonomi anggota maupun ekonomi organisasi). Lingkungan kelembagaan sangat penting dalam mengelola kompleksnya mekanisme koordinasi dan pertukaran. Dalam konteks ini, maka lembaga kredit mikro seharusnya bisa berperan dalam pengaturan



Ilustrasi di atas menghasilkan informasi penting dalam membantu para pengambil kebijakan (kasus ini bisa ditarik dalam tata kelola kredit mikro) untuk memetakan kombinasi yang berbeda. Bila lingkungan kelembagaan lemah, sementara terdapat penemuan teknologi tinggi, maka terjadi kegagalan pasar karena teknologi yang tinggi sulit dikonversi menjadi kinerja ekonomi yang lebih baik (pergerakan sebelah bawah dari titik 3 menuju titik 4). Hal ini kontras dengan pergerakan sebelah atas dari titik 1 menuju titik 2, dimana lingkungan kelembagaan yang kuat harus menjamin pasar kompetisi agar bisa mendukung teknologi yang relatif rendah.

Sepanjang pergerakan sebelah atas dari titik 3 menuju titik 4 terdapat zona ambiguitas, yakni lingkungan kelembagaan tidak cukup berkembang untuk mendukung pasar kompetisi yang diperlukan untuk koordinasi dan pertukaran atas teknologi yang tinggi. Maka dari itu, dibutuhkan alternatif dalam memfungsikan pasar yang kompetitif. Dalam kasus ini, maka pelaku ekonomi akan melakukan kesepakatan kelembagaan (contohnya merancang kontrak untuk mendukung koordinasi dan pertukaran. Pengaturan kelembagaan menjadi titik tolak bagaimana mengkombinasikan antara pasar kompetisi (menyerahkan kepada pasar) dan membuat kelembagaan non pasar (pergerakan sebelah bawah dari titik 1 ke titik 2) dalam mencapai pasar yang efisien (sebelah atas dari titik 1 ke titik 2). Tingkat optimum yang dapat dipilih dalam menentukan pilihan antara pengembangan teknologi dan lingkungan kelembagaan agar menuju perekonomian yang produktif sangat ditentukan oleh isoquant dan isocost (Gambar 2.9 A).

Bentuk kurva keduanya akan menentukan jalur yang mengarah pada titik kinerja ekonomi yang sangat produktif. Jalur yang optimal terjadi ketika terdapat pergerakan diagram dari sisi kiri ke kanan dimana semua pasar adalah efektif.

Namun, jalur alamiah terjadi ketika kurva saling bersinggungan di pertengahan



diagram dan ditarik garis dari kiri ke kanan. Penarikan garis singgung ini merupakan percampuran antara pasar yang efektif kompetitif dan pengaturan kelembagaan non-pasar. Dalam diagram ini, setiap *stakeholders* yang berbeda akan menghadapi kurva yang berbeda, karena mereka menanggung biaya yang berbeda dan mendapatkan hasil yang berbeda dari pilihan lingkungan kelembagaan dan teknologi yang berbeda. *Stakeholders* ini karena itu akan memiliki jalan optimal (kurva isoquant dan isocost) yang berbeda, yang akan bergantung pada perilaku *stakeholders* lainnya. Situasi ini semakin rumit karena biaya dan tingkat pengembalian akan berbeda dari jalan optimal (isoquant dan isocost) yang berbeda dari setiap pelakunya. Dalam Gambar 2.7 B, diharapkan terdapat dua posisi awal yang berbeda (1 dan 2) menyebabkan kurva isocost yang berbeda yang dapat mengarah ke jalan yang optimal. Dampaknya, entitas pelaku ekonomi yang berbeda akan mengembangkan set yang berbeda dari pengaturan kelembagaan yang dibentuk.

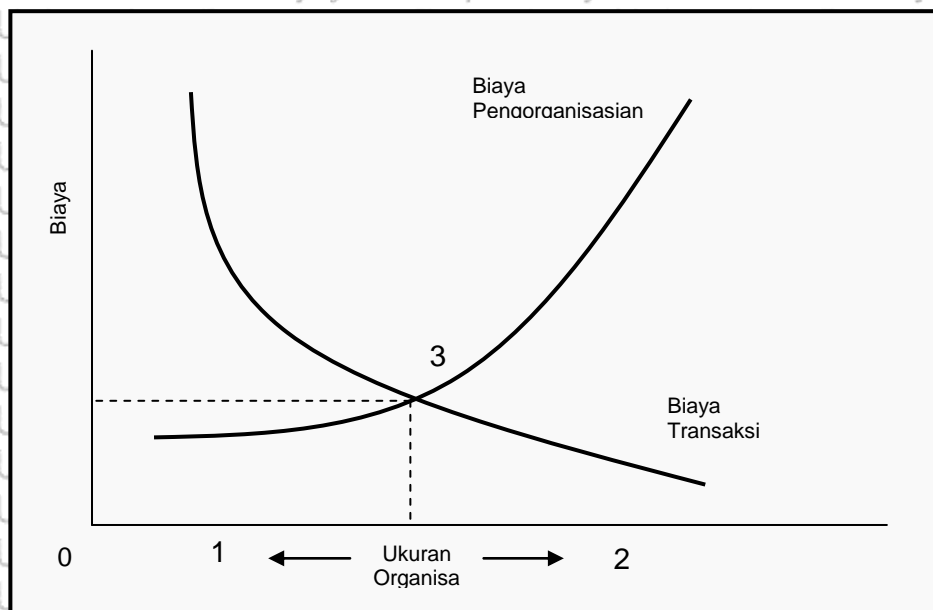
Barret, Lee & McPeak (2005) menjelaskan bahwa mengatur lembaga yang tepat sama pentingnya dengan mendapatkan insentif yang tepat dalam sebuah pasar. Pembentukannya dapat dilakukan baik oleh individu maupun modifikasi kolektif (kelompok). Pengaturan kelembagaan yang dibentuk harus dilakukan melalui perincian atas pertimbangan risiko. Selain itu, menurut Katchova (2010), pembentukan pengaturan kelembagaan yang paling penting harus bisa mengontrol tingginya biaya transaksi. Bila ditarik dalam kasus lembaga kredit mikro, maka pengaturan kelembagaan yang tepat pada lembaga kredit mikro diharapkan dapat memperbaiki kekuatan anggota, baik di sektor hulu maupun hilir, sehingga potensi margin (keuntungan) yang didapat bisa menjadi lebih tinggi.

Meski demikian, pengaturan kelembagaan yang dibentuk juga harus mempertimbangkan ambang ukuran (kapasitas) organisasi tersebut. Bila ditarik



dalam kasus lembaga kredit mikro, maka pengaturan kelembagaan harus melihat kapasitas dari lembaga kredit mikro tersebut. Kapasitas ini bermacam-macam, seperti kapasitas permodalan, sumberdaya manusia, dan beberapa komponen lainnya. Peletak dasar teori ini, yaitu Ronald Coase sudah memperagakan bagaimana mengendalikan kapasitas organisasi (Gambar 2.10). Ruang 1 mengilustrasikan bahwa biaya transaksi dalam pasar Neoklasik menjadi sangat tinggi jika ukuran organisasi terlalu kecil. Semakin mendekati 0 (nol), maka tidak ada pembentukan organisasi (nihil), yang artinya biaya transaksi semakin tinggi. Hal ini ditunjukkan dengan slope kurva biaya transaksi yang negatif.

Gambar 2.10. Titik Optimum Ukuran Organisasi (Aplikasinya bagi Lembaga Kredit Mikro) dalam Mengatur Biaya Transaksi



Sumber: Merujuk pada Ronald Coase (1988)⁴

Namun, ruang 2 mengilustrasikan bahwa ukuran organisasi yang terlalu besar juga membutuhkan biaya pengorganisasian yang tinggi, seperti biaya untuk mengatur manajemen, biaya mengatur sumberdaya manusia dan sumber

⁴ Penelitian ini masih merujuk pada jurnal lama dari Ronald Coase, yakni tahun 1988 karena jurnal ini merupakan teori utama (teori fondasi) sebagai rujukan yang masih dipakai oleh berbagai peneliti sampai sekarang.



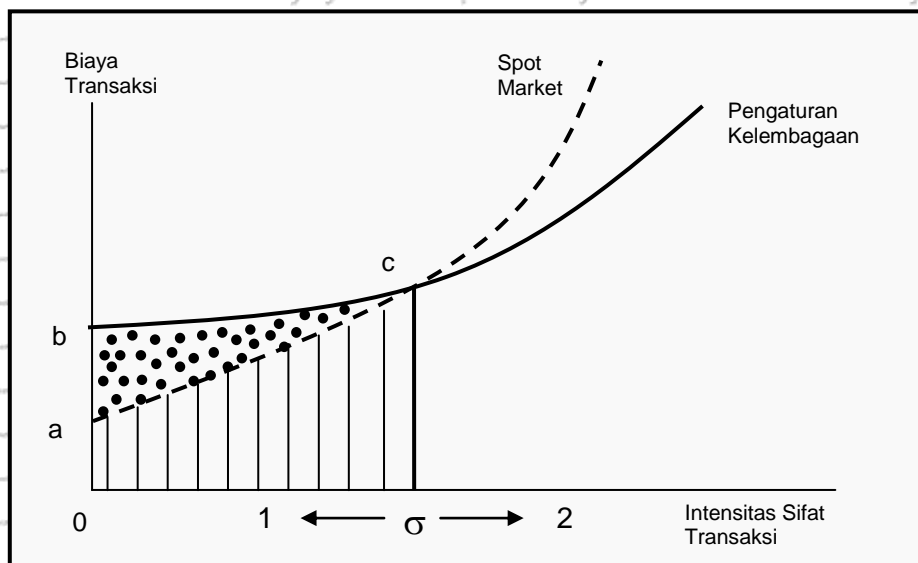
daya permodalan, biaya pengelolaan jaringan, dan beberapa biaya transaksi lainnya. Bila ditarik dalam kasus lembaga kredit mikro, contoh biaya pengorganisasian ini adalah seperti pengelolaan anggota yang banyak, mengelola pinjam meminjam kredit dengan jumlah transaksi yang tinggi, pembayaran gaji karyawan (pengurus), dan beragam biaya transaksi lain yang kesemuanya berbiaya mahal. Ukuran organisasi yang semakin besar mengindikasikan bahwa struktur organisasi juga harus semakin kompleks. Kompleksitas organisasi jika tidak dikelola dengan baik akan sangat rentan dapat menimbulkan friksi. Hal ini ditunjukkan dengan slope kurva biaya pengorganisasian yang positif. Oleh karena itu, banyak peneliti menyarankan harus ditemukan batas ukuran organisasi, yakni perpotongan kurva (titik 3) sebagai penentu ukuran organisasi (lembaga kredit mikro) dalam mengatur pengorganisasian biaya transaksi dalam pasar. Model ini harus dijadikan pedoman dalam merancang pengaturan kelembagaan dalam praktik tata kelola kredit mikro.

Dibutuhkannya biaya pengorganisasian mempunyai konsekuensi bahwa pengaturan kelembagaan yang dibentuk harus efisien. Tadelis & Williamson (2010) mengusulkan bahwa penciptaan efisiensi dalam membentuk pengaturan kelembagaan harus mengacu pada sifat transaksi yang melekat. Sifat transaksi ini dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu frekuensi transaksi, derajat ketidakpastian, dan spesifisitas aset. Frekuensi transaksi (*frequency of the transactions*) adalah seberapa sering biaya transaksi dilakukan. Contohnya adalah transaksi di sektor pertanian yang akan sering dilakukan karena sifat dari komoditas yang bersifat musiman. Dari kasus ini, maka frekuensi transaksi yang tinggi menyebabkan biaya transaksi semakin besar. Kedua adalah derajat ketidakpastian dalam setiap transaksi (*uncertainty of the transactions*). Semakin derajat ketidakpastian tinggi, maka biaya transaksi juga semakin besar. Contohnya adalah derajat



ketidakpastian di sektor pertanian karena produksi pertanian berisiko akibat variabel iklim, masalah penyakit dan hama, yang menyebabkan biaya transaksi juga semakin besar. Ketiga adalah spesifisitas aset (*asset specificity*), yaitu aset spesifik atau kekhususan aset yang merupakan sumberdaya berwujud maupun tidak berwujud yang diperlukan untuk melakukan tugas distribusi tertentu. Contoh spesifisitas aset adalah spesifikasi lokasi, nilai khusus sumberdaya manusia, modal merek, dan spesifisitas waktu. Intensitas dari ketiga sifat transaksi tersebut merupakan atribut penting dalam mengelola efisiensi pembentukan pengaturan kelembagaan, termasuk bila diaplikasikan dalam lembaga kredit mikro. Namun aplikasi dari intensitas sifat transaksi ini bukan diberlakukan (diaplikasikan) pada lembaga kredit mikronya, namun yang lebih tepat adalah bagi anggotanya.

Gambar 2.11. Efisiensi Pengaturan Kelembagaan (Aplikasinya pada Anggota Kredit Mikro)



Sumber: Tadelis & Williamson, 2010

Intensitas sifat transaksi dilambangkan dengan σ , dimana $\sigma > 2$ adalah posisi yang menunjukkan sifat transaksi semakin intens⁵ dan $\sigma < 1$ adalah sifat

⁵ Contohnya seperti frekuensi transaksi yang semakin meningkat, ketidakpastian transaksi yang semakin tinggi, dan aset yang semakin spesifik.



transaksi yang rendah. Sifat transaksi dimodelkan dengan $\sigma \in (0,1)$, dimana nilai yang lebih tinggi dari σ merupakan derajat intensitas yang lebih tinggi atas sifat transaksi. Tinggi rendahnya intensitas sifat transaksi akan mempengaruhi biaya transaksi. Maka dalam menghadapi biaya transaksi, ada dua opsi bagi pelaku ekonomi (lembaga kredit mikro), yakni apakah masuk dalam *spot market* atau membentuk pengaturan kelembagaan. Pengaplikasian *spot market* dan membentuk pengaturan kelembagaan pada kasus lembaga kredit mikro ini adalah penerapannya pada anggota. Pemilihan pengaturan kelembagaan diyakini merupakan opsi terbaik dalam mengelola biaya transaksi dalam jangka panjang. Kurva *spot market* berbentuk curam, yang menandakan bahwa tipe ini sangat sensitif dengan sifat transaksi, sehingga penambahan 1 unit sifat transaksi bisa berdampak pada peningkatan biaya transaksi yang sangat tinggi.

Sementara bentuk pengaturan kelembagaan berbentuk landai, yang menandakan bahwa tipe ini sangat kompromis dalam mengendalikan biaya transaksi atas intensitas sifat transaksi. Bila anggota mengalami kesulitan dalam menjalankan usahanya akibat terjun ke *spot market*, sementara mereka tidak mempunyai kapasitas, maka lembaga kredit mikro harus turun tangan melalui pengaturan kelembagaan.

Jika sebuah organisasi atau perusahaan mempunyai intensitas sifat transaksi yang rendah, maka opsi terbaik (bagi anggota lembaga kredit mikro) adalah masuk dalam *spot market*, karena biaya transaksi menjadi rendah (ruang 0 a c σ). Rendahnya biaya transaksi pada *spot market* akibat pelaku sudah mengetahui informasi pasar. Justru jika dibentuk pengaturan kelembagaan akan menjadi mubazir karena biaya transaksi akan semakin tinggi (ruang 0 b c σ) akibat biaya pengorganisasian. Namun bila sifat transaksi semakin intens ($\sigma > 2$), maka dibutuhkan pengaturan kelembagaan. Model pengaturan kelembagaan



sangat baik dalam mengelola sifat transaksi yang intens, baik dari frekuensi transaksi, ketidakpastian, maupun spesifisitas aset.

Meski biaya transaksi pengaturan kelembagaan dalam tahap awal tinggi (b) karena membutuhkan biaya pengorganisasian, namun dalam jangka panjang biaya transaksi bisa dikendalikan sehingga margin organisasi atau perusahaan bisa diperoleh secara konsisten. Model dari Tadelis & Williamson (2010) ini menunjukkan bahwa kapasitas organisasi dari Ronald Coase⁶ bisa dibentuk mengacu pada intensitas sifat transaksi, yakni memasukkan (mempertimbangkan) intensitas sifat transaksi apakah berada di $\sigma = 1$ atau $\sigma = 2$.

Letak dari intensitas sifat transaksi antar keduanya akan menentukan biaya pengorganisasian dan menjadi penting bagi pengambilan keputusan organisasi atau perusahaan yang bersangkutan. Bila ditarik dalam kasus lembaga kredit mikro, maka pengaturan kelembagaan sangat diperlukan dalam mengatur usaha anggota sebagai bentuk tanggung jawab dalam mewujudkan peningkatan pendapatan anggota (jika diasumsikan anggota mempunyai kapasitas usaha yang rendah). Pengaturan kelembagaan juga diperlukan agar biaya transaksi yang biasanya ditimbulkan oleh mekanisme kredit yang sering dihadapi oleh perbankan⁷ bisa dihilangkan.

Adanya intensitas sifat transaksi mengharuskan lembaga kredit mikro harus mampu mengendalikan intensitas sifat transaksi tersebut. Bila ditelusur dari beberapa teori kelembagaan, pengendalian sifat transaksi bisa dilakukan dengan cara merancang tingkat kelengkapan kontrak, seperti yang dikemukakan oleh Hendrikse & Windsperger (2010); Dessein (2012), dan Altmann et al (2014). Kelengkapan kontrak adalah situasi dimana kontrak adalah lengkap, dan menentukan tindakan yang akan diambil dalam setiap kondisi lingkungan yang

⁶ Lihat penjelasan Gambar 2.8.

⁷ Lihat penjelasan sub-bab 2.2.3.



memungkinkan (Hendrikse& Windsperger, 2010). Berbeda situasinya jika kontrak tidak lengkap (*contractual incompleteness*), yang berdampak pada ketidakpastian, rasionalitas terbatas, dan mitra jaringan tidak dapat menentukan semua tindakan yang akan diambil. Dalam situasi seperti ini, maka desain kontrak berfungsi dalam mekanisme adaptasi (insentif dan mekanisme pengolahan informasi) yang memberikan hak khusus dan hak kontrol untuk mengatur transaksi antar mitra (Baker, Gibbons& Murphy, 2008). Empiris telah banyak membuktikan hal ini, seperti penelitian dari Altmann et.al (2014), bahwa spesifisitas aset, seperti sumber daya manusia (tenaga kerja), sulit dikendalikan jika kontrak tidak lengkap. Maka dari itu, dibutuhkan kelengkapan kontrak dalam mengendalikan sifat transaksi. Ketidaklengkapan kontrak antar perusahaan (*incompleteness of inter-firm*) disebabkan kekurangtahuan terkait karakter transaksi, terutama kekhususan aset sebagai bagian dari sifat transaksi.

Scott (2006) juga mengemukakan bahwa kelengkapan kontrak dapat menutupi eksistensi rasionalitas terbatas dan sifat oportunistis (*bounded rationality and opportunism*). Dalam kasus lembaga kredit mikro, maka kelengkapan kontrak harus dimunculkan dalam berbagai situasi, baik hubungan antar anggota maupun dengan pihak luar.

2.6. Relevansi Penguatan Modal Sosial dan Mekanisme PEMBERDAYAAN bagi Konsep Tata Kelola Lembaga Kredit Mikro yang Ideal

Pendekatan teori modal sosial dan pemberdayaan sebagaimana penjelasan sebelumnya mengantarkan kesimpulan penting bagi rancangan penelitian ini, yakni perlunya penetrasi penguatan modal sosial dan mekanisme pemberdayaan dalam membangun tata kelola kredit mikro. Selain itu, landasan teori yang dijelaskan sebelumnya dalam sub-bab 2.5 juga menyimpulkan bahwa



pengaturan kelembagaan pada lembaga kredit mikro sangat penting untuk mengontrol biaya transaksi dalam skema kredit maupun bagi pengembangan usaha anggota (jika diasumsikan anggota mempunyai kapasitas usaha yang rendah). Dalam konteks teori ini, maka mekanisme pemberdayaan yang dibentuk harus dikelola secara efisien dan efektif melalui penguatan modal sosial dan pengaturan kelembagaan yang tepat agar model kredit mikro yang dijalankan bisa berhasil secara optimal.

Kesimpulan di atas menguatkan beberapa hasil penelitian sebelumnya, yang menemukan bahwa praktek-praktek organisasi yang dilakukan atas basis pemberdayaan kelompok terbukti membantu mengubah praktek operasionalisasi bisnis menjadi lebih baik. Balogun et.al (2011) melalui penelitiannya di Nigeria menemukan bahwa modal sosial (kelompok) merupakan komponen paling berpengaruh dalam meningkatkan partisipasi aktif anggota kredit mikro sehingga berperan dalam menentukan proses pengambilan keputusan dan kinerja organisasi. Pemberdayaan kelompok sangat mempengaruhi sebuah organisasi berbasis kebersamaan (seperti koperasi dan lembaga kredit mikro) dalam menetapkan keputusan. Hal ini dilakukan melalui beberapa cara, seperti dalam proses pengambilan keputusan di level kelompok, memecahkan persoalan finansial, membentengi risiko usaha, dan memudahkan beban anggota dalam mengambil keputusan bisnis.

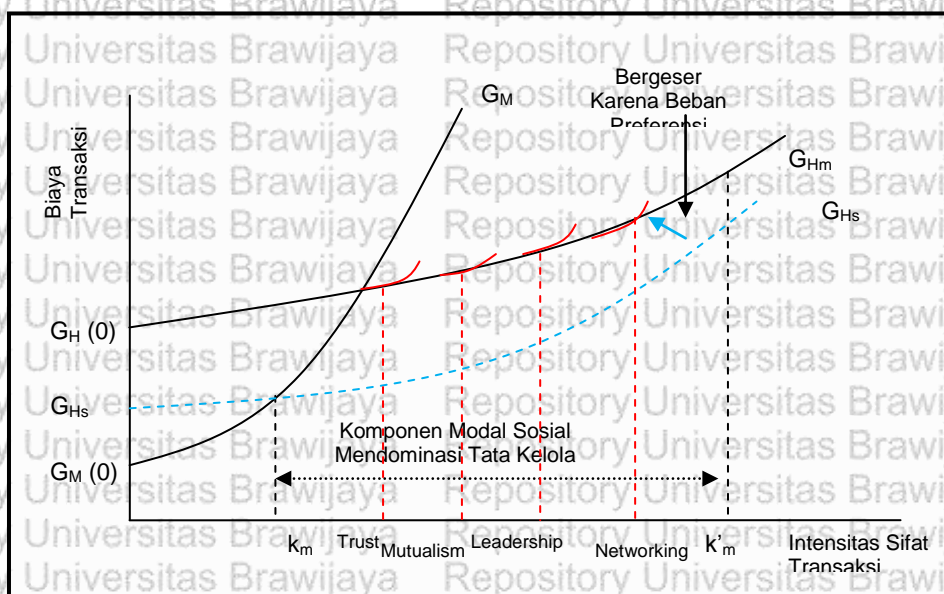
Dalam tata kelola kredit mikro, proses pemberdayaan dan pembentukan modal sosial merupakan agunan terbaik pengganti modal kapital. Menurut Desrochers & Fischer (2003), proses pemberdayaan dan pembentukan modal sosial melalui kelompok anggota kredit mikro untuk kasus koperasi dan lembaga kredit mikro (model Grameen) menjadi pilihan model tata kelola yang tepat daripada strategi tata kelola yang lain. Model tata kelola berbasis pemberdayaan ini terdiri dari beragam komponen pembentuknya sebagai representasi dari



modal sosial, seperti strategi jaringan, kepemimpinan, mutualisme, dan jaringan. Beberapa komponen ini merupakan bentuk generik dalam mengorganisir kegiatan ekonomi yang bisa mencakup tata kelola pasar dan pengaturan kelembagaan. Oleh karena itu, strategi tata kelola berbasis pemberdayaan dan modal sosial bagi organisasi sangat penting dalam memitigasi risiko dari biaya pengorganisasian yang terkait dengan investasi atau spesifikitas aset tertentu. Biaya ini bila tidak diantisipasi akan menjadi lebih berat karena terdapat rasionalitas terbatas (*bounded rationality*) dalam organisasi, keterbatasan pemantauan pelaksanaan kegiatan, dan kesulitan mengontrol para pelaku yang mempunyai sifat oportunistis.

Jika model pengaturan kelembagaan dipraktikkan dalam lembaga kredit mikro, maka biaya pengaturan kelembagaan (berdasarkan intensitas sifat transaksi) yang bisa ditimbulkan harus diantisipasi melalui strategi model tata kelola berbasis pemberdayaan, yang di dalamnya terdapat modal sosial. Bahaya biaya pengorganisasian akan menjadi fungsi positif dari ukuran sebuah organisasi. Notasi biaya tata kelola sebagai $G_j = G_j(k, \theta)$ dan bahaya biaya pengorganisasian adalah k . Beberapa parameter pergeseran, θ , dan $J = \{M, H\}$ dimana M adalah pasar kompetisi, dan H adalah bentuk pengaturan kelembagaan. Standar yang berlaku bahaya biaya pengorganisasian adalah $G_M(0) < G_H(0)$ dan kemudian biaya transaksi adalah $G'_M > G'_H$. Persamaan ini menjelaskan bahwa terjadi penurunan insentif organisasi dalam pengaturan yang semakin kompleks, namun dalam jangka panjang bisa mengendalikan biaya transaksi. Artinya, semakin kompleks pengaturan kelembagaan, biaya pengorganisasian semakin mahal, namun bisa membantu mengorganisasi dalam mengendalikan biaya transaksi.

Gambar 2.12. Biaya Pengorganisasian dan Pengembangan Pemberdayaan Berbasis Modal Sosial



Sumber: Modifikasi dari Desrochers & Fischer (2003) dan Menard (2004)

Pada $G_M(0)$ tidak terdapat bahaya biaya pengorganisasian, namun tata kelola pasar sangat berisiko sehingga biaya transaksi dalam jangka panjang menjadi tinggi. Sementara pengaturan kelembagaan atau $G_H(0)$ meski pada tahap awal biaya transaksi mahal akibat biaya pengorganisasian, namun dalam jangka panjang bisa mengendalikan biaya transaksi. Semakin kompleks tata kelola, bahaya pengorganisasian semakin tinggi. Tata kelola dalam mengendalikan biaya transaksi pada tahap awal kontrak adalah k_m . Bahaya biaya pengorganisasian semakin disadari oleh pimpinan organisasi, sehingga terjadi beban preferensi (*expense preferences*) yang menggeser kurva G_{HS} menjadi G_{HM} dan k bergeser ke k'_m . Beban preferensi bisa muncul karena upaya manajer atau pimpinan lembaga yang berusaha untuk meminimalkan biaya, sehingga dibutuhkan tata kelola (ukuran organisasi) yang lebih besar. Bila ditarik dalam kasus tata kelola lembaga kredit mikro, maka strategi pemberdayaan beserta beragam komponen pembentuknya sangat dibutuhkan selama terjadi tata pengaturan kelembagaan, yakni dari k_m sampai kepada k'_m .



BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini berusaha menemukan model pengaturan kelembagaan kredit mikro pada kasus STR yang dapat mengelola risiko kredit macet. Pengaturan kelembagaan ini dibangun berangkat dari proposisi awal¹, bahwa tata kelola kredit mikro yang dianggap ideal adalah tata kelola yang menggunakan STR.

Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan tata kelola STR sebagai bahan dalam merancang kerangka konseptual pengaturan kelembagaan kredit mikro yang ideal, maka pendekatan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode kualitatif. Metode kualitatif mengacu dari pendapat Tobin, Begley & Cecily (2003), bahwa:

“Ketika tujuan utama sebuah penelitian adalah untuk menggali dan menjelaskan perilaku ketimbang menggambarkannya, ketika masalah penelitian tidak “biasa” dan tidak mencukupi untuk diteliti, atau ketika kata-kata yang pantas untuk dikomunikasikan dengan responden tidak tersedia, maka penelitian disarankan untuk menunjukkan jawaban pertanyaan penelitiannya dengan menggunakan metode kualitatif”

Selain pendapat dari Tobin, Begley & Cecily (2003), beberapa rincian alasan pemilihan penggunaan metode kualitatif dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penggunaan metode kualitatif sangat relevan dengan tujuan penelitian dan kerangka pemikiran, yang betul-betul dibutuhkan penelitian lapang untuk menemukan dan mendalami bagaimana model tata kelola STR dapat mengatasi potensi risiko kredit macet yang selama ini melekat pada LKM.

¹ Proposisi awal didapat dari pendalaman literatur dan beberapa studi kasus hasil penelitian terdahulu.



2. Alasan sebagaimana poin 1 di atas adalah bahwa penelitian kualitatif sangat diperlukan jika penelitian yang bersangkutan dibutuhkan interpretasi atau kejelasan atas suatu fenomena atau sebuah kasus. Penelitian lapang melalui metode kualitatif diperlukan jika penelitian yang bersangkutan membutuhkan kedalaman untuk menemukan, mendiskripsikan, dan mengeksplorasi kasus penelitian untuk tujuan melihat model pelaksanaan atas sebuah kasus.

3. Alasan penggunaan kualitatif dalam penelitian ini juga karena penelitian kualitatif merupakan kebutuhan jika penelitian yang bersangkutan ingin melihat rincian dari sebuah peristiwa dan ingin memahami isu yang lebih luas.

Atas tiga alasan tersebut di atas (terutama poin 1 dan poin 2), maka metode kualitatif dalam penelitian ini dilakukan melalui konstruksi investigasi empiris (penelitian lapang) dengan pendekatan studi kasus. Pendekatan studi kasus dianggap cocok karena tujuannya adalah mendalami mengenai apa yang akan dipelajari, yakni dalam penelitian ini adalah pengaturan kelembagaan STR.

Menurut Schryen, Wagner & Alexander (2015), penelitian kualitatif harus dipertajam melalui ulasan literatur yang berperan dalam menciptakan kontribusi agar bisa mengembangkan pengetahuan yang didapat dari empirisme.

Penggunaan studi literatur dalam penelitian ini karena model kajian yang bersifat *applied* bisa diperdalam melalui studi literatur yang dilakukan secara tekun.

Berdasarkan alasan tersebut, maka pendekatan studi kasus dalam penelitian ini dipertajam melalui studi literatur kritis. Pendekatan studi kasus yang dipertajam melalui studi literatur kritis merupakan satu kesatuan dan bersifat terintegrasi agar bisa menemukan kerangka konseptual pengaturan kelembagaan kredit mikro yang representatif bagi pengelolaan risiko kredit macet.



3.1.1. Pendekatan Kualitatif Melalui Studi Kasus

Penelitian ini dilakukan melalui studi kasus yang berupaya memahami model STR dengan cara pendalaman dan eksplorasi lapang. Studi lapang dieksplorasi secara intens, sehingga dibutuhkan pengumpulan data yang detail dan mendalam (observasi dan wawancara mendalam) dan melibatkan sumber informasi yang beragam. Beberapa cara (kegiatan) yang dilakukan untuk mengoperasionalkan pendekatan studi kasus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bila mengadopsi dari beberapa penelitian terdahulu, upaya untuk melakukan observasi kelembagaan dan fenomena sosial pada pendekatan studi kasus hanya dapat dipahami secara lebih baik ketika didekati melalui perspektif perilaku manusia untuk menggambarkan dan menjelaskan interaksi. Perspektif perilaku manusia harus disesuaikan dengan ukuran kasus, sehingga interaksi yang dimaksud bisa melibatkan satu individu, beberapa individu, sebuah kelompok, seluruh kelompok, atau satu aktivitas. Hal ini selaras dengan apa yang dikemukakan oleh banyak peneliti, bahwa penelitian yang dilakukan dalam mengungkapkan sesuatu yang ada di balik fenomena (kenyataan) diantaranya adalah motif seseorang melakukan sesuatu dan perilaku individu yang di dalamnya terkandung pengamatan perasaan dan keyakinan seseorang terhadap sesuatu yang dianggap benar.
2. Menurut Hsieh & Shannon (2005), pendekatan kualitatif yang diaplikasikan dari perspektif perilaku manusia harus dilakukan melalui metode interview dan observasi. Cara ini telah banyak dilakukan oleh berbagai peneliti, seperti penelitian dari Khavul, Chavez, & Bruton (2013) yang meneliti terkait perubahan kelembagaan yang dilakukan melalui observasi

terhadap dinamika interaksi antar pelaku. Chloupkova, Haase & Svendsen (2003) juga mengidentifikasi bahwa untuk melihat lembaga kredit mikro yang dapat mengembangkan program-program inovatif untuk mendukung operasionalisasi dan kesejahteraan anggotanya hanya dapat didekati melalui kegiatan wawancara mendalam (*indepth interview*). Penelitian lain juga dilakukan oleh banyak peneliti yang menyajikan hasil studi dari Grameen Bank Bangladesh tentang kredit pedesaan (*rural credit*) dan pemberdayaan perempuan yang dilakukan berdasarkan kombinasi antara hasil survei dan data studi etnografi.

3. Berangkat dari dua point tersebut di atas, maka pendekatan studi kasus dalam penelitian ini lebih bertujuan untuk mengidentifikasi dan memahami dimensi yang berbeda yang dicirikan fenomena, makna, dan sifat holistik dari sebuah tata kelola STR. Hal ini sesuai dengan pendapat Jailani (2013), bahwa studi kasus merupakan tipe pendekatan penelitian yang penelaahannya kepada satu kasus yang dilakukan secara intensif, mendalam, mendetail, dan komprehensif. Pendalaman dan identifikasi ini diungkap berdasarkan investigasi empiris untuk mengetahui alasan mengapa dan bagaimana hubungan antar pengaturan kelembagaan dalam STR dapat terjadi.

3.1.2. Penajaman Analisis Melalui Studi Literatur Kritis

Pendekatan literatur kritis (*critical literature review*) adalah ringkasan menyeluruh dan analisis kritis terhadap penelitian yang tersedia dan relevan terkait dengan topik yang dipelajari (Cronin, Ryan & Coughan, 2008). Studi literatur kritis sangat penting dalam mendukung atau meningkatkan daya jelajah dari hasil analisis empiris (Levy & Ellis, 2006). Sebuah tinjauan literatur yang baik adalah yang dapat mengumpulkan informasi tentang topik khusus dari berbagai



sumber. Studi ini menekankan pentingnya model penataan tulisan yang merupakan salah satu faktor untuk meningkatkan kualitas sistematika alur analisis (Colling, 2003). Beberapa pengertian dan tujuan ini diharapkan dapat mengangkat secara ideografis berbagai fenomena dan realitas sosial (Somantri, 2005). Maka dari itu, hasil dari penelitian ini diharapkan mempunyai kontribusi besar terhadap peningkatan daya jelajah atas hasil pengamatan atau analisis empiris yang dilakukan. Secara operasional, studi literatur dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan jurnal, buku, dan publikasi lainnya², yang kemudian dilakukan pengkodean (koding). Pengumpulan dan pemilahan ini dilakukan melalui dua tahap, yakni sebelum dan setelah dilakukan kegiatan lapang.

3.2. Latar Penelitian dan Pengumpulan Data

3.2.1. Penentuan Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengadopsi *Criterion Based Selection*, yang dipergunakan sebagai cara untuk menentukan lokasi penelitian. Pemakaian *Criterion Based Selection* sebagai acuan untuk memilih lokasi penelitian mengadopsi dari Sugiyono (2008), yang menyatakan bahwa pemilihan lokasi untuk penelitian kualitatif harus selektif dan representatif sesuai dengan tujuan penelitian. Konsep ini digunakan peneliti dalam melihat latar belakang yang unik, khusus, dan sangat spesifik yang betul-betul memenuhi kriteria untuk dilakukan penelitian. Lokasi penelitian yang dimaksud adalah Lembaga Kredit Mikro Koperasi Mitra Manindo (KMM) yang terletak di Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera Utara. Alasan pemilihan KMM yang beroperasi di Kabupaten Mandailing Natal yang dijadikan sebagai objek dan lokasi penelitian dapat dijabarkan menjadi tiga alasan, yaitu:

² Dalam penelitian ini lebih ditekankan pada sumber jurnal penelitian.



1. Pemilihan KMM sebagai objek penelitian karena lembaga kredit mikro ini dikenal sebagai LKM yang berstatus legal formal koperasi yang benar-benar menerapkan pola Grameen, yakni yang mengadopsi STR langsung dari Grameen Bank di Bangladesh. Beberapa pengurus bahkan pernah belajar langsung di Bangladesh dan sering mengikuti pelatihan LKM berpola Grameen Bank.

2. KMM beroperasi di tiga kecamatan di Kabupaten Mandailing Natal, yaitu: (i) Kecamatan Kotanopan; (ii) Kecamatan Panyabungan; dan (iii) Kecamatan Siabu. Tiga kecamatan tersebut terletak di masing-masing karakteristik spasial yang berbeda di Kabupaten Mandailing Natal, yaitu Kecamatan Kotanopan di ujung timur, Kecamatan Panyabungan yang berada di tengah, dan Kecamatan Siabu yang berada di ujung barat. Ketiga spasial tersebut mempunyai karakteristik masyarakat dan perekonomian yang berbeda. Pada Kecamatan Kotanopan, rata-rata masyarakatnya bersifat heterogen, karena terdiri dari etnis Batak Mandailing, etnis Jawa hasil transmigrasi, maupun dari etnis Minang yang kesemuanya rata-rata bekerja sebagai petani. Kasus di Kecamatan Panyabungan, mayoritas etnisnya mayoritas adalah Batak Mandailing dengan perekonomian rata-rata pedagang dan industri kecil. Kasus di Kecamatan Siabu, rata-rata etnisnya adalah campuran Batak Mandailing dan beberapa sub etnis Batak lainnya (seperti Batak Medan) yang mayoritas adalah bekerja di sektor perkebunan. Ketiganya dapat memberikan daya analisa yang mendalam dilihat dari sisi karakteristik sosial ekonomi yang berbeda-beda.

3. Selain itu, segmentasi KMM memang benar-benar menysasar kalangan miskin di desa-desa di Mandailing Natal. Kabupaten Mandailing Natal selama ini dikenal sebagai kabupaten dengan tingkat kemiskinan tertinggi



di Provinsi Sumatera Utara, yakni selama lima tahun terakhir (2010-2014) rata-rata tingkat kemiskinannya mencapai 11,58 persen, jauh lebih tinggi dari rata-rata Provinsi Sumatera Utara yang sebesar 9,28 persen. Kondisi ini sangat cocok dijadikan lokasi penelitian mengingat program kredit mikro yang benar memang harus diperuntukkan bagi rumah tangga miskin.

3.2.2. Prosedur Cara Perolehan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), observasi lapang, dan ditunjang dengan studi dokumen yang didapat dari kantor KMM, baik dari Kantor Cabang Kotanopan, Kantor Cabang Panyabungan, dan Kantor Cabang Siabu. Beberapa cara yang dilakukan dalam melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) yang peneliti lakukan adalah sebagai berikut:

1. Wawancara mendalam sebenarnya sudah sering peneliti lakukan pada pengurus KMM, namun seringkali bersifat informal. Wawancara yang bersifat formal (dalam konteks pekerjaan) pernah peneliti lakukan pada tahun 2012 dan tahun 2013. Kondisi ini bersifat menguntungkan karena peneliti setidaknya sudah mengetahui kerangka awal pengaturan kelembagaan pada STR sebelum dieksplorasi lebih jauh dalam penelitian ini.
2. Jumlah informan dalam penelitian ini tidak ditentukan secara kaku, karena sifat dari penelitian yang bersifat kualitatif. Hal ini mempunyai konsekuensi pada jumlah informan yang bisa berjumlah sedikit atau berjumlah banyak. Informan bisa berjumlah sedikit jika dirasa data lapangan sudah cukup (jenuh). Namun bila data dirasa kurang mencapai titik jenuh, maka dibutuhkan informan lainnya sebagai pembanding



(triangulasi) sehingga jumlahnya bisa lebih banyak. Namun, penelitian ini memegang pendapat dari Khavul, Chavez & Bruton (2013), bahwa kuota informan dalam kualitatif minimal sebesar 5 (lima) informan. Maka dari itu, jumlah informan di masing-masing kantor cabang KMM (khusus informan anggota) diambil paling sedikit 5 anggota.

3. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan wawancara mendalam antara anggota, pengelola, pengurus, dan pengawas KMM. Dalam satu wawancara rata-rata membutuhkan waktu antara 2-3 jam dengan tingkat kunjungan yang intens³. Hasil kunjungan ini kemudian diperdalam melalui studi literatur tahap kedua⁴. Operasionalisasi wawancara mendalam yang peneliti lakukan baik kepada anggota, pengelola, pengurus dan pengawas KMM adalah sebagai berikut:

- a. Khusus untuk kunjungan kepada para anggota KMM, peneliti melakukan kunjungan kepada masing-masing rumah anggota, dan di waktu yang lain juga mengunjungi anggota saat sedang melakukan kumpulan (pertemuan kelompok STR). Kunjungan kepada anggota KMM dipilih berdasarkan jenis pekerjaan dan prestasi usaha yang dianggap paling baik.

- b. Khusus untuk kunjungan kepada para pengelola, peneliti melakukan kunjungan kepada masing-masing pengelola di masing-masing kantor cabang, baik di Kantor Cabang Kotanopan, Kantor Cabang Panyabungan, dan Kantor Cabang Siabu.

- c. Khusus untuk kunjungan kepada para pengurus, peneliti melakukan kunjungan kepada masing-masing rumah pengurus yang

³ Jika jumlah hari terbatas, peneliti mengajukan pertanyaan melalui telfon dan email.

⁴ Sebelum dilakukan wawancara sudah dilakukan studi literatur tahap pertama (lihat penjelasan sub-bab 3.1.2).



kesemuanya berdomisili di Jakarta. Pada waktu yang lain peneliti juga mengunjungi kantor pusat KMM di Jakarta Timur.

d. Khusus untuk kunjungan kepada para pengawas, peneliti melakukan kunjungan kepada masing-masing rumah pengurus yang kesemuanya berdomisili di Jakarta. Pada waktu yang lain peneliti juga mengunjungi kantor pusat KMM di Jakarta Timur.

4. Dalam operasionalisasinya, penelitian ini tidak mempunyai struktur dalam melakukan proses wawancara, namun tetap memperhatikan prinsip-prinsip desain penelitian (mengadopsi Creswell, 2003). Maka dari itu, penggunaan kuesioner dalam penelitian ini tidak begitu penting. Namun cara ini mengharuskan peneliti untuk memahami pola makna sehingga dapat dijabarkan dalam elemen-elemen yang lebih konkrit (Santika, 2010).

Secara operasional, beberapa cara yang dilakukan peneliti dalam menghadapi informan adalah sebagai berikut:

1. Ketika wawancara, peneliti berusaha untuk mendengar banyak perspektif, namun di waktu yang sama membangun pernyataan independen sebagai kontrol dalam setiap kategori. Intensitas wawancara tergantung pada kompleksitas masing-masing tema dan kasus.
2. Untuk mengatasi perbedaan catatan lapangan dan untuk tujuan memperkaya informasi, peneliti memperbantukan 1 (satu) asisten lapang. Asisten lapang ini secara bersama-sama terus berdampingan dengan peneliti. Fungsinya adalah sebagai pembanding diskusi jika nanti dilakukan metode triangulasi antar peneliti. Asisten lapang juga berfungsi untuk membantu terkait urusan instrumen lapangan atau logistik, contohnya seperti tugas untuk merekam dan membantu mencatat.



3. Tidak menutup kemungkinan peneliti akan menindaklanjuti wawancara dengan pertanyaan-pertanyaan lanjutan di luar jadwal pertemuan melalui via telepon, email, atau media sosial.

3.3. Prosedur Teknik Analisis

Prosedur untuk melakukan teknik analisis dalam penelitian ini dibagi menjadi dua macam, yakni:

1. Teknik analisis untuk pendekatan studi kasus. Prosedur teknik analisis untuk pendekatan studi kasus hanya dilakukan dalam satu tahap, dimana teknik analisis yang digunakan adalah analisis holistik (*holistic analysis*).
2. Kedua adalah teknik analisis untuk studi literatur kritis. Prosedur analisis untuk studi literatur kritis dilakukan melalui dua tahap, yaitu sebelum penelitian lapangan dilakukan dan pasca penelitian lapangan dilakukan.

3.3.1. Teknik Analisis Holistik

Teknik analisis holistik adalah teknik analisis yang berusaha membangun deskripsi yang mendalam dari sebuah atau beberapa kasus (dalam penelitian ini hanya satu kasus, yakni STR di KMM). Tujuan teknik analisis ini adalah untuk menyajikan pemahaman yang lebih baik tentang kasus yang diteliti. Penggunaan teknik analisis holistik dalam penelitian ini dilakukan terhadap unsur-unsur dalam satu kasus, atau *embedded analysis* untuk melihat unsur-unsur spesifik dalam kasus STR. Dengan menggunakan teknik analisis holistik, diharapkan peneliti dapat memperoleh deskripsi yang terperinci berkaitan dengan sejarah STR di KMM, kronologi satu peristiwa, atau aktivitas keseharian dalam kasus STR tersebut. Pemilihan teknik analisis holistik dalam penelitian ini mengadopsi Creswell (2007), yang menyarankan agar memilih beberapa peristiwa atau interaksi (aktivitas) secara komprehensif dari studi kasus yang bersangkutan



yang memperlihatkan perbedaan perspektif dalam konteks masalah, proses, atau peristiwa yang ingin ditelaah oleh peneliti.

Penggunaan tehnik analisis holistik dalam penelitian ini berangkat dari proposisi awal penelitian⁵ yang berkedudukan sebagai apriori. Pendekatan studi kasus yang berdasarkan apriori berkonsekuensi pada penggunaan perspektif “analisis” dan “sintesis” (mengadopsi dari pendekatan Humble, 2009; Hussein, 2009 dan Akhadiah& Listyasari, 2011). “Analisis” dan “sintesis” menjadi sebuah keharusan jika kolaborasi rasio dan empiris merupakan dua perangkat atau unsur dasar untuk mengembangkan penelitian. Penggunaan keduanya dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan “analisis” dalam penelitian ini adalah tindakan untuk mengidentifikasi, memisahkan, serta membedakan komponen-komponen dari sebuah fakta, pendapat, asumsi, dugaan (deduktif), kesimpulan, serta memeriksa setiap komponen tersebut untuk melihat apakah ada kontradiksi atau tidak.
2. Tindakan selanjutnya adalah “sintesis”, yang secara epistemologis bertentangan dengan pendekatan “analisis” karena “sintesis” menggunakan penalaran induktif atau kombinasi dialektika dari tesis dan antithesis dalam memperoleh kebenaran dari penelitian lapang.
3. Peneliti dapat memfokuskan diri pada beberapa isu kunci atau disebut dengan *analysis of themes*, dengan tujuan untuk memahami kompleksitas kasus yang dihadapinya (bukan untuk melakukan generalisasi). Dalam konteks *multiple cases*, tahap pertama yang dilakukan adalah menyajikan deskripsi terinci dan tema di setiap kasus dalam STR (disebut dengan *within-case analysis*). Langkah selanjutnya adalah melakukan analisis tematik antar kasus atau disebut dengan *cross-case analysis* dan

⁵ Lihat penjelasan bab 3.1.

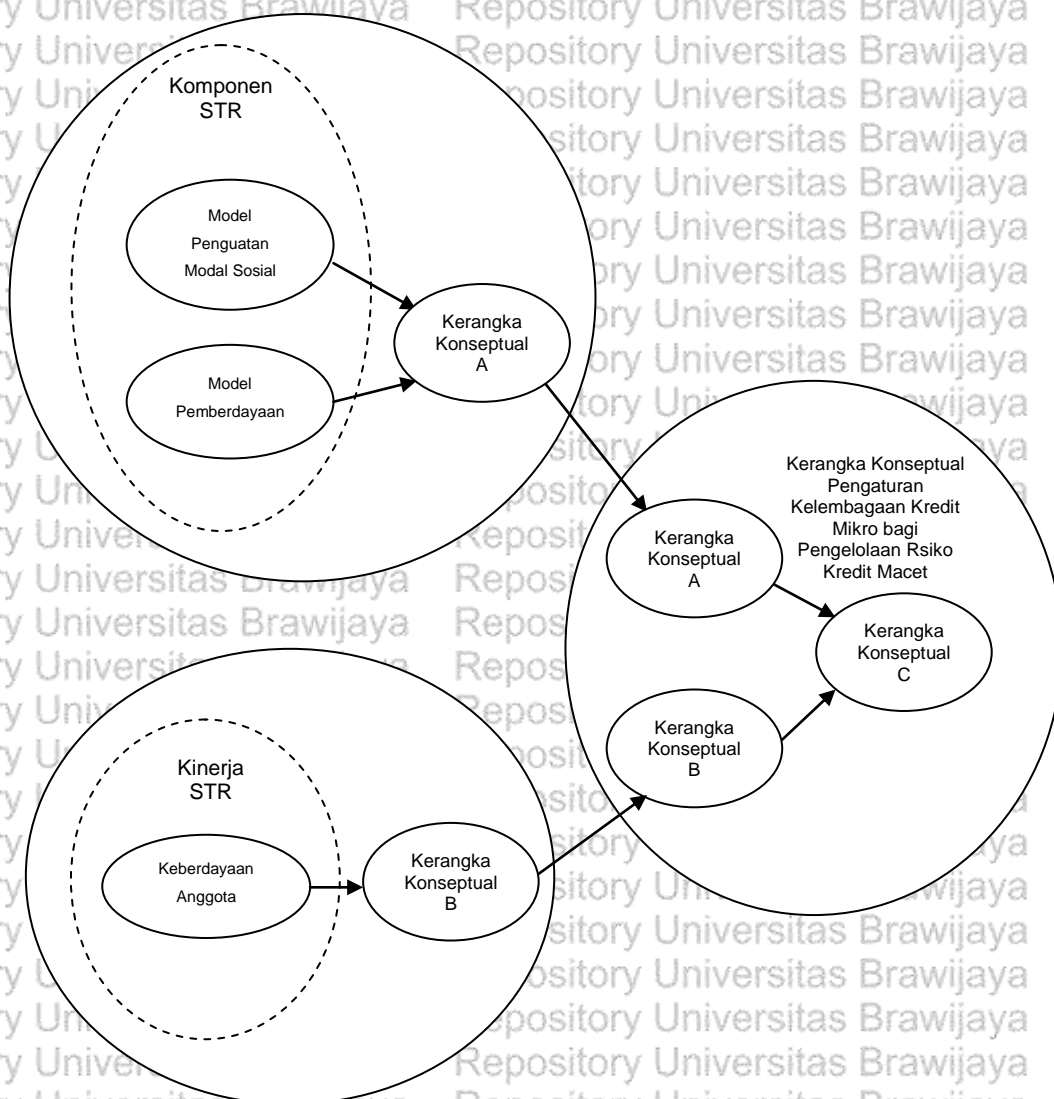


melakukan *assertions* atau interpretasi makna dari kasus tersebut. Mengadopsi dari Sugiyono (2008), pemaknaan ini peneliti lakukan secara hati-hati agar bisa menarasikan fakta dengan interpretasi yang tepat.

4. Dari kedua pendekatan tersebut, maka yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penggabungan (*double relationship*) antara “analisis” dan “sintesis”. Penggabungan ini merupakan bagian dari tehnik analisis holistik. Dengan demikian, penelitian ini mempunyai skenario yang mula-mula menggunakan metode argumentasi “analitik” (deduktif), dan kemudian mendukung kesimpulannya dengan penalaran “sintetik” (induktif). Proses induksi dilakukan dengan pengumpulan potongan-potongan bukti temuan lapang, kemudian digunakan sebagai landasan untuk menarik kesimpulan (mengadopsi Hsieh & Shannon, 2005).

Dari penejelasan di atas, maka penggunaan tehnik analisis holistik diperuntukkan bagi uraian objektif dan sistematis dari sebuah interpretasi komunikasi dan dokumen. Tehnik analisis ini sangat penting untuk interpretasi dari isi data teks dan wawancara melalui proses analisa, mengembangkan kategori standar, klasifikasi sistematis koding dan identifikasi tema atau pola, koding bahan dengan pemeriksaan keandalan data, menganalisis dan menafsirkan informasi, serta validasi (Hsieh & Shannon, 2005). Tehnik analisis holistik ditunjang melalui kegiatan pemetaan dengan metode koding. Koding adalah prosedur pemilahan data yang dibentuk dari transkrip wawancara mendalam, dokumen pendukung dari berbagai sumber yang kredibel, serta temuan hasil studi literatur kritis (Onwuegbuzie, Leech & Collins, 2012). Dari kesemua penjelasan tersebut, ouput yang diharapkan adalah temuan lapang dari beberapa komponen aktivitas sehingga membentuk sebuah kerangka konseptual program kredit mikro yang ideal.

Gambar 3.1. Konstruksi dalam Membangun Kerangka Konseptual



Sumber: Mengadopsi dari Levy & Ellis, 2006

3.3.2. Tehnik Analisis pada Studi Literatur Kritis

Sebelum melakukan penelitian lapang, peneliti sudah melakukan pengumpulan dan pemilahan jurnal sebagai bahan analisis studi literatur kritis tahap pertama. Tema utama dalam mengoleksi jurnal terkait tiga hal, yakni kredit mikro, ekonomi kelembagaan, dan teori pemberdayaan. Penggunaan teori kelembagaan merujuk pada pandangan Ostrom & Ahn (2003), bahwa penggunaan analisis kelembagaan merupakan lensa yang sangat kuat untuk

menggali fenomena ekonomi dan lembaga pelaku ekonomi dari waktu ke waktu. Hasil studi dan koleksi jurnal yang sudah peneliti lakukan adalah sebagai berikut:

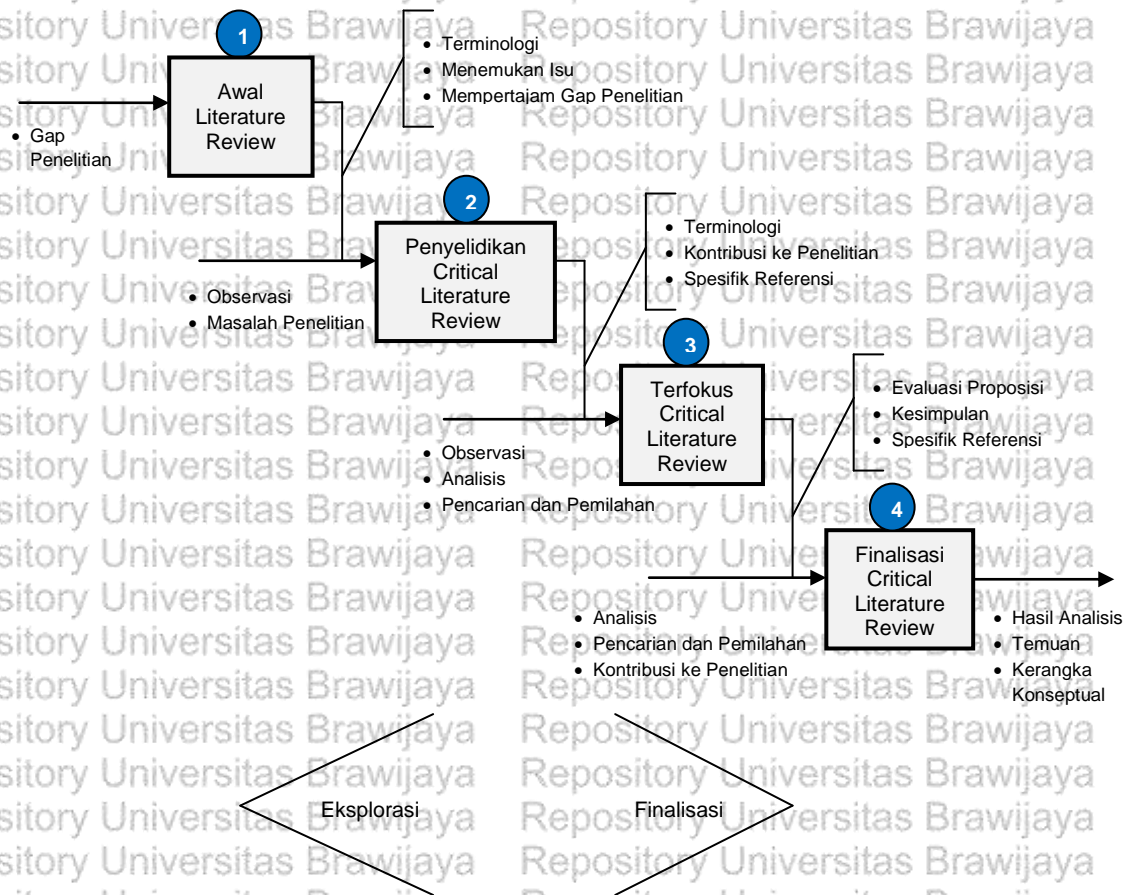
Tabel 3.1. Hasil Studi Pemetaan Jurnal yang Sudah Peneliti Lakukan

No	Tema Utama Jurnal	Sub-Tema	Spesifikasi Sub-Tema	Jumlah Jurnal yang Sudah Terkumpul
1	Microfinance	Microfinance Organization	Institutional Arrangements	7
			Socio-Economi Aspect	7
			Procedures and Integration	4
			Institutional and Regulatory	8
		Demand and Supply Side	Credit Risk	8
			Credit Mechanism	12
			Assessing Competitiveness	11
			Microfinance and Wellbeing	7
			Analysing the Effectiveness	3
			Communities and Social Capital	6
2	Institutional Economics	Institutional Arrangements	Vertical Integration	5
			Hybrid Organizations	9
			Property Rights	7
			Market Opportunities	3
			Economic Coodination	7
			Contractual Completeness	7
		Transaction Cost Economics	Transaction Costs and Economic Performance	3
			Measuring Transaction Costs	6
			Transaction Costs and Contracting	18
			Transaction Costs and Social Capital	6
		Social Capital	Social Capital and Communities	4
			Build a Social Capital	8
			Trust, Norms, Networks and Participation	13
			Social Capital and Microcredit Organization	12
3	Empowerment	Empowerment	Empowerment on Microcredit	10
Total Jurnal yang Sudah Diklasifikasi				189

Setelah melakukan penelitian lapang, hasil analisis literatur tahap pertama akan digabungkan dengan hasil temuan lapang. Tujuannya adalah dalam rangka menemukan kerangka konseptual yang benar-benar representatif (ideal) program kredit mikro yang bisa meminimalisir atau meniadakan risiko kredit macet. Dari beberapa penjelasan tersebut, maka alur pelaksanaan studi literatur kritis dalam penelitian ini dapat diilustrasikan dalam Gambar 3.2 berikut:



Gambar 3.2. Alur Pelaksanaan Studi Literatur Kritis



Sumber: Mengadopsi dari Liston, 2015

Dari alur pelaksanaan di atas, output yang diharapkan dari literatur kritis adalah temuan berupa proposisi yang bersifat mengeksplorasi. Proposisi merupakan pernyataan yang memiliki arti penuh yang bertendensi untuk menemukan temuan dari hasil eksplorasi teori. Fungsi untuk menemukan proposisi ini dilandasi oleh kajian yang tajam, mengingat proposisi yang dihasilkan mendapat pijakan yang kuat dari hasil data primer, bersifat kontekstual, dan mencari keragaan historis berdasarkan ketekunan merangkaikan beberapa literatur. Usulan proposisi dilakukan dengan eksplorasi teori, dipadukan dengan hasil primer, dianalisis melalui analisis literatur kritis tahap kedua, dan kemudian menarik kesimpulan (finalisasi).



3.4. Triangulasi

Tujuan triangulasi dalam penelitian ini untuk memastikan kekokohan (validitas data) akan kinerja kualitatif melalui pendekatan studi kasus sebagaimana peneliti gunakan. Hal ini sangat penting karena penelitian kualitatif selama ini banyak dipertanyakan akan validitasnya, disamping keandalan dan generalisasinya (Tobin & Begley, 2003; Humble, 2009; Hussein, 2009). Apalagi penelitian ini juga menggunakan studi literatur kritis, sumber data hasil wawancara, serta metode analisis holistik untuk mempelajari fenomena yang sama. Dengan demikian, triangulasi digunakan untuk menunjukkan konfirmabilitas dan kelengkapan untuk menjamin penerimaan dari seluruh paradigma serta untuk membahas pentingnya menerapkan strategi verifikasi atau membangun bukti dalam penelitian kualitatif yang dilakukan (Tobin & Begley, 2003). Beberapa cara yang peneliti gunakan dalam melakukan triangulasi adalah sebagai berikut:

1. Peneliti menggunakan bahan-bahan dari hasil wawancara untuk melakukan triangulasi. Hasil wawancara ini direkam oleh peneliti yang juga dibantu oleh 1 (satu) asisten lapang, sehingga tingkat keandalannya bisa dipertanggungjawabkan.
2. Dalam kasus penelitian dengan menggunakan analisis holistik yang peneliti gunakan, triangulasi didapat dari dokumen KMM serta konstruksi urutan proses perubahan kelembagaan selama proses pengamatan dan menghubungkan peran aktor yang berbeda dari waktu ke waktu berdasarkan hasil wawancara. Peneliti berharap bisa menemukan arsip dokumen KMM mulai awal berdiri sehingga memungkinkan peneliti merekonstruksi urutan waktu dari proses awal, proses perubahan pengaturan kelembagaan, hingga menghubungkan peran aktor yang



berbeda dari waktu ke waktu. Dokumen ini berperan dalam memberikan perspektif dari informasi informan, sehingga memungkinkan peneliti untuk mengajukan pertanyaan interograsi (menyelidik) serta memberikan arahan tambahan dalam membuat daftar pertanyaan.

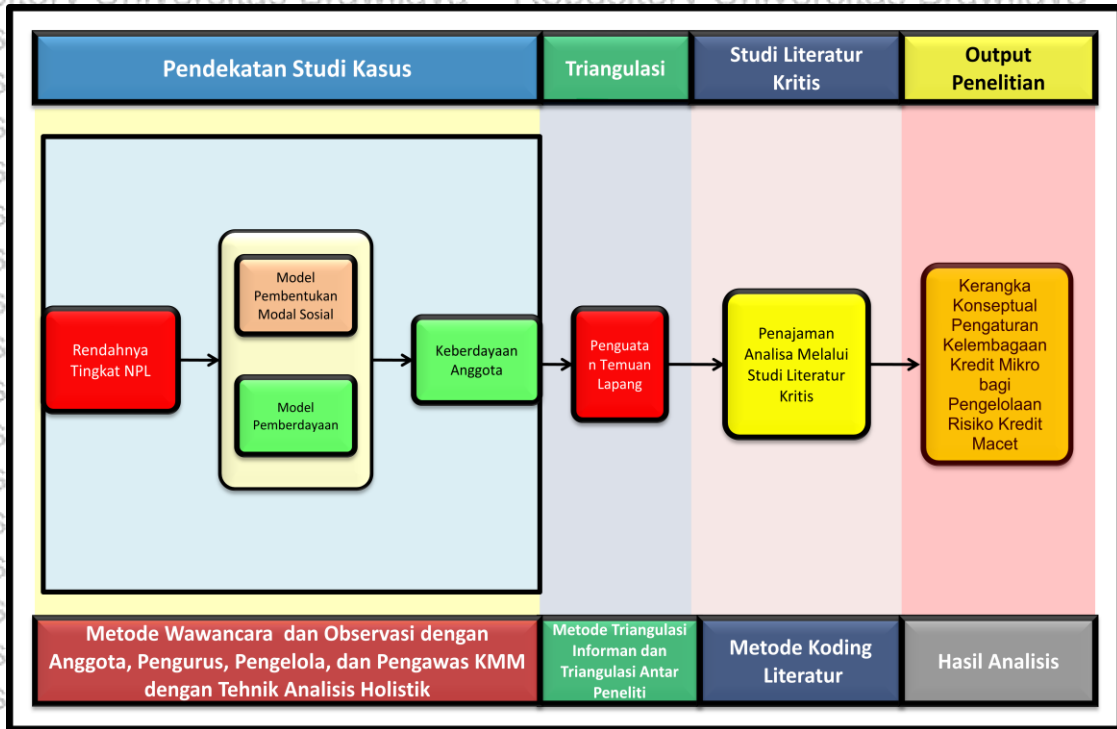
3. Secara operasional, triangulasi dalam penelitian ini adalah pendekatan multimetode yang dilakukan peneliti pada saat mengumpulkan data dan menganalisisnya. Kebenaran data dari salah satu informan akan dikonfirmasi dengan data yang diperoleh dari informan lain dan dari 1 (satu) asisten lapang. Maka, setiap informan akan berlaku sebagai informan kontrol satu dengan lainnya (mengadopsi Santika, 2010). Kontrol ini dilakukan melalui empat pendekatan, yaitu: (i) berdasarkan triangulasi teori (memadukan sejumlah teori dari literatur kritis); (ii) triangulasi metode (penggunaan metode analisis holistik); serta (iii) triangulasi data (memperoleh data dari berbagai kasus dan situs).

3.5. Teknis Tahapan Penelitian

Dari semua penjelasan yang sudah dikemukakan di atas, maka dapat dibuatkan alur tahapan penelitian. Tahap awal penelitian ini dimulai dari penelitian lapang dengan pendekatan studi kasus, yakni objek yang dimaksud adalah KMM yang berada di Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera Utara. Pemilihan KMM sebagai objek penelitian karena sangat representatif atas kebutuhan kasus penelitian, diantaranya: (i) KMM selama ini dikenal sebagai LKM dengan tingkat kredit macet yang sangat rendah; (ii) KMM menerapkan pola Grameen dengan menggunakan STR; dan (iii) segmentasinya adalah orang yang benar-benar miskin. Pendekatan studi kasus di KMM dioperasionalkan melalui tinjauan pengaturan kelembagaan STR yang selama ini menjadi kunci program kredit mikro dalam mengelola risiko kredit macet. Pengaturan

kelembagaan ini dilihat berdasarkan dua komponen, yaitu: (i) melihat bagaimana model pembentukan modal sosial; dan (ii) melihat bagaimana model pemberdayaan yang dilakukan.

Gambar 3.3. Teknis Tahapan Penelitian



Komponen modal sosial dan pemberdayaan merupakan proses yang peneliti lihat yang direlevansikan dengan indikator keberhasilan sebuah program kredit mikro, yaitu adanya keberdayaan anggota. Keberdayaan yang dimaksud adalah persepsi anggota pasca kredit mikro diberikan, baik dari sisi produktivitas, perkembangan usaha, dan semangat anggota dalam melakukan usaha (berwusaha). Hasil temuan ini kembali dilakukan pengujian validitas data melalui triangulasi, baik melalui konfirmasi ulang ke informan, triangulasi dengan 1 asisten lapang, dan triangulasi teori. Setelah yakin akan validitas data, maka peneliti melakukan penajaman analisis melalui studi literatur kritis dengan metode koding. Setelah itu diharapkan ditemukan kerangka konseptual pengaturan kelembagaan kredit mikro bagi pengelolaan risiko kredit macet.



BAB IV

DINAMIKA PENERAPAN MODEL TATA KELOLA LEMBAGA KREDIT MIKRO DI INDONESIA

4.1. Pendahuluan

Sebelum membahas hasil temuan lapang pada Lembaga Kredit Mikro (LKM) Koperasi Mitra Manindo (KMM)¹ di Mandailing Natal, maka sebagai pendahuluan akan dijelaskan dan dianalisa terlebih dahulu bagaimana sejarah perjalanan penerapan model tata kelola LKM di Indonesia. Sejarah perjalanan ini tidak terlepas dari sejarah sistem keuangan dunia, kemudian dilihat mulai dari awal kemunculan skema kredit di nusantara, sampai perkembangan terkini (kondisi eksisting) program kredit mikro di Indonesia. Melihat sejarah perjalanan penerapan model tata kelola LKM sangat penting untuk menganalisa dari perspektif historis terkait awal kemunculan program kredit mikro di Indonesia, dinamika model tata kelola yang pernah digunakan, ragam segmentasi sasaran, nama program apa saja yang pernah dikeluarkan, siapa saja pelaku program, bagaimana dinamika keberhasilan dan kegagalan, dan seberapa besar peranan program kredit mikro yang pernah dikeluarkan terhadap pengentasan kemiskinan di eranya masing-masing. Penyelidikan dari beberapa informasi ini sangat diperlukan sebagai salah satu input (bahan) penunjang di luar hasil penelitian lapang. Tujuannya adalah untuk melihat kerangka konseptual secara lebih komprehensif, baik yang ditinjau dari pengalaman historis, keragaan empiris, dan ketajaman analisa berdasarkan hasil literatur kritis.

Melihat sejarah perjalanan model tata kelola LKM juga sangat relevan jika dikaitkan dengan fakta bahwa sudah sejak lama program kredit mikro

¹ Untuk penggunaan istilah selanjutnya disingkat menjadi LKM KMM.



dilaksanakan di Indonesia, yaitu sejak tahun 1890-an². Bahkan jauh sebelum tahun tersebut sudah berkembang pengaruh skema kredit yang dibawa oleh pemerintah Belanda pasca abad pertengahan. Hal ini berarti bahwa program kredit mikro di Indonesia dilaksanakan jauh sebelum kemunculan Grameen Bank yang baru beroperasi pada dekade 1970-an. Selain itu, para pelaku kredit mikro dan program yang dikeluarkan di Indonesia juga sangat beragam. Beberapa contoh program yang pernah dikeluarkan baik oleh pemerintah maupun pihak swasta diantaranya adalah Kupedes (Kredit Usaha Pedesaan), KIK (Kredit Industri Kecil), KMKP (Kredit Modal Kerja Permanen), KKU (Kredit Kelayakan Usaha), PHBK (Pengembangan Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat), KKPA (Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggota), PKM (Proyek Kredit Mikro), KUK (Kredit Usaha Kecil), KUT (Kredit Usaha Tani), BKD (Badan Kredit Desa), dan Kredit Bimas (Bimbingan Massal). Dari kondisi dan kebutuhan sebagaimana dijelaskan di atas, maka menyajikan sejarah perjalanan penerapan model tata kelola LKM di Indonesia memang benar-benar relevan dan penting untuk dikemukakan.

4.2. Perjalanan Kredit Mikro di Indonesia: Dari Awal Sejarah Sistem Keuangan Dunia Hingga Era Pasca Reformasi

Berdasarkan hasil penelusuran studi literatur, awal pengenalan program kredit mikro di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah perjalanan sistem keuangan dunia yang berawal dan berkembang di Eropa dan Amerika yang kemudian menyebar ke berbagai negara, termasuk di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa skema kredit, baik formal maupun informal mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan pembentukan sistem keuangan. Keterkaitan kredit mikro sebagai bagian dari sistem keuangan tidak terlepas dari pengertian

² Lihat penjelasan Bab 1 halaman 8.



sistem keuangan (*financial system*) itu sendiri, yakni yang di dalamnya terdapat aspek pinjam meminjam (kredit) sebagai bagian dari jasa keuangan.

Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Gaspar (2004), bahwa pengertian sistem keuangan adalah sebagai kumpulan pasar, institusi, dan berbagai ragam aturan dimana surat berharga diperdagangkan, tingkat bunga ditentukan, dan bermacam jasa keuangan dihasilkan dan ditawarkan. Salah satu dari beberapa komponen ini membentuk mekanisme kredit, yakni jasa keuangan yang termasuk di dalamnya adalah jenis kredit skala kecil (mikro). Kredit mikro ini sama dengan jenis jasa keuangan lainnya, yakni sama-sama terdapat lembaga keuangan, baik bank maupun non-bank sebagai penyalur kredit, dan terdapat pelaku pasar yang membutuhkan dana yang dalam hal ini berperan sebagai peminjam atau debitur.

Dalam sistem keuangan, lembaga keuangan (termasuk lembaga keuangan dalam kredit mikro) bersanding dengan pasar uang (*money market*) dan pasar saham (*stock exchange*) yang melakukan transaksi dalam beragam instrumen keuangan (deposito, saham, dan lain sebagainya). Aspek yang paling menonjol dari sistem keuangan adalah mekanisme yang dibentuk agar pihak (baik perorangan atau lembaga/kelompok) yang kelebihan dana atau bertindak sebagai kreditur dapat menabung atau meminjamkan (termasuk dalam aset non-keuangan) kepada pihak yang membutuhkan dana (debitur). Dari pemahaman ini, maka sistem keuangan yang di dalamnya termasuk skema kredit mikro adalah tatanan yang memiliki peran, terutama dalam menyediakan fasilitas jasa-jasa keuangan oleh lembaga keuangan. Tugas utamanya adalah mengalihkan dana dari yang kelebihan dana (*surplus of funds*) kepada pihak yang kekurangan dana (*lack of funds*) untuk digunakan dalam kepentingan investasi atau kegiatan produktif sehingga ekonomi dapat tumbuh dan menciptakan peningkatan standar kesejahteraan (Duffie, 2013).



Dari penjelasan di atas, maka perjalanan kredit mikro dalam suatu wilayah/negara tidak dapat dipisahkan dari perjalanan sistem keuangan yang dianut. Kredit mikro merupakan salah satu contoh dan model dimana sistem keuangan bekerja. Kasus di Indonesia, perjalanan sistem keuangan ditempuh melalui proses yang cukup panjang, yang artinya pengenalan program kredit mikro juga berjalan dengan proses yang sama. Awal mula penyebaran sistem keuangan di Indonesia tidak terlepas dari perkembangan sistem keuangan di tingkat global, yang kemudian menyebar dan teraplikasikan ke berbagai negara di dunia. Penyebaran ini mayoritas dilakukan di kawasan-kawasan koloni dari banyak negara Eropa yang menjajah berbagai kawasan di belahan bumi selatan, termasuk di Indonesia. Menurut Johnston & Morduch (2007), konsep sistem keuangan yang sederhana, yakni sebagai prosedur pinjam meminjam sebenarnya sudah dikenal masyarakat nusantara³ sejak lama. Namun, sistem keuangan modern yang diperkenalkan oleh Belanda dan mulai berkembang telah merubah model dan sistem keuangan yang sebelumnya bercorak tradisional pribumi menjadi lebih sistematis dengan model kelembagaan yang lebih terorganisir. Pengenalan sistem keuangan yang lebih terpola ini sangat penting bagi masyarakat yang kekurangan modal untuk dapat berhutang melalui lembaga keuangan dan beragam instrumen keuangan. Begitupun sebaliknya, lembaga keuangan merupakan tempat penyimpanan kekayaan dari para pelaku yang kelebihan modal. Dari perjalanan ini, program kredit mikro kemudian melaju pesat seiring berkembangnya sistem keuangan.

Selain itu, masuknya sistem keuangan di Indonesia juga tidak bisa dilepaskan dari pengaruh lingkungan politik, ekonomi, sosial, dan mode pergeseran budaya. Masing-masing faktor ini saling berkaitan, sehingga

³ Penggunaan kata "nusantara" adalah menggambarkan sebelum Indonesia merdeka, yakni pada zaman kerajaan-kerjaan yang tersebar di nusantara.



perkembangan sistem keuangan secara pembabakan historis bisa dibedakan berdasarkan periodenya masing-masing. Berdasarkan penelusuran historis dari studi literatur, peneliti mengelompokkan pembabakan (periode) perkembangan sistem keuangan di Indonesia dapat dibagi menjadi 6 (enam) fase, yaitu: (i) sistem keuangan yang diawali dari awal kemunculannya di abad pertengahan; (ii) dari awal masuknya VOC (sebelum Indonesia merdeka), yakni beriringan dengan berkembangnya sistem keuangan dunia; (iii) disusul kependudukan Jepang; (iv) bentangan tahun 1959-1966 sebagai era euforia kemerdekaan yang dihegemoni oleh politik ekonomi terpimpin; (v) rentang tahun 1983-1997 sebagai periode memuncaknya ragam paket deregulasi; dan (vi) dekade tahun 2000-an ke atas.

Setiap fase atau periode tersebut menimbulkan dampak, dan durasinya merupakan perjalanan menuju ke arah penemuan desain sistem keuangan yang benar-benar diinginkan. Fase perkembangan sistem keuangan ini berimplikasi pada tata kelola program kredit mikro yang juga dibedakan berdasarkan 7 (tujuh) fase tersebut. Setiap fase menciptakan model tata kelola yang berbeda dan setiap fase menimbulkan dampak yang juga berbeda-beda. Perbedaan dari masing-masing perjalanan ini sangat penting dalam menelusuri aspek historis perjalanan model tata kelola program kredit mikro di Indonesia.

4.2.1. Awal Perkembangan Sistem Keuangan Dunia: Munculnya Jasa Keuangan dan Inisiasi Penciptaan Skema Kredit

Awal pengenalan program kredit mikro di nusantara tidak bisa dilepaskan dari penyebaran dan perkembangan sistem keuangan di tingkat global⁴ yang menurut pakar sejarah ekonomi dilakukan berdasarkan dua model penyebaran,

⁴ Termasuk pelaku di dalamnya adalah pemerintah Belanda, dimana terdapat VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*) di nusantara yang diberikan hak monopoli terhadap perdagangan dan aktivitas kolonial oleh Parlemen Belanda pada tahun 1602 (Winayanto, 2007).



yakni paham evolusi dan revolusi (Zuiderduijn & Lucassen, 2014). Paham evolusi menyatakan bahwa penyebaran sistem keuangan berjalan dengan lambat.

Paham ini dimulai saat terjadi penyelenggaraan perdagangan jarak jauh bangsa-bangsa Eropa sehingga terjadi evolusi pasar keuangan. Peristiwa ini berlangsung sebelum terjadinya revolusi industri (Atack & Neal, 2009).

Lambatnya perubahan sistem keuangan disebabkan karena pengenalan teknik keuangan yang juga berjalan dengan lambat, yakni penemuannya dilakukan secara berangsur-angsur tanpa kesengajaan atau tanpa konstruksi yang direncanakan. Keberangsuran ini lebih disebabkan akibat perkembangan aspek kultural dan ekonomi yang terus berlanjut secara perlahan-lahan hingga dapat menemukan inovasi dan teknik sistem keuangan yang lebih modern (sesuai dengan tuntutan zaman).

Contoh kasus dari paham evolusi adalah sistem keuangan yang berkembang akibat transaksi kebutuhan akan modal pertanian. Kekayaan terkonsentrasi di tangan elit perkotaan yang mempunyai lahan luas. Dalam sektor pertanian yang kala itu adalah mayoritas, maka tanah tentu saja adalah aset produktif yang utama, sementara yang berlahan sempit akan mengalami kesulitan modal (Adeusi, Bolanle & Olanrewaju, 2012). Hal ini terus berproses hingga berhasil mengembangkan jasa keuangan seperti bank dan penemuan sistem pinjam meminjam (kredit). Dalam paham evolusi, pembentukan kredit dibuat secara tidak sengaja akibat pengenalan aspek budaya dan kebutuhan ekonomi. Praktik kredit sering dilakukan sejalan dengan masifnya perdagangan antara negara-negara Eropa dan bangsa jajahannya. Maka dari itu, dalam paham evolusi, skema kredit berawal karena kebutuhan akan modal yang muncul dari transaksi pasar yang sebelumnya sudah berlangsung secara terus-menerus.



Namun, paham evolusi dikritik karena gagal menjelaskan sistem keuangan (termasuk skema kredit) yang diatur oleh otoritas (pemerintah). Para pengkritik menyatakan paham evolusi hanya memfokuskan pada peninjauan yang sekedar memperhatikan kemunculan sistem keuangan akibat keterbatasan pelaku ekonomi rumah tangga. Padahal menurut paham revolusi, sistem keuangan sebenarnya berjalan dengan cepat, diametral dengan apa yang dikemukakan oleh paham evolusi. Proses revolusi sistem keuangan ini berjalan secara cepat karena tingginya desakan akan kebutuhan pendapatan negara, khususnya untuk keperluan perang (Fohlin, 2014). Pemerintah pada masa itu harus berpikir untuk mendapatkan dana, hingga muncul berbagai skenario yang dikatakan sebagai embrio dari revolusi sistem keuangan, termasuk di dalamnya skema kredit (Gaspar, Hartmann & Sleijpen, 2002; Fohlin, 2014). Oleh karena itu, dalam perspektif paham revolusi, skema kredit sengaja dikonstruksi dengan berbagai opsi akibat desakan kebutuhan pendanaan dari pemerintah, sehingga sistem keuangan memang sengaja diciptakan oleh pemerintah. Pada masa tersebut, wilayah Eropa merupakan pusat revolusi sistem keuangan dunia, terutama pengenalan teknik-teknik sistem keuangan yang baru, khususnya yang paling pesat terjadi di Belanda dan Inggris⁵. Pada akhirnya, banyak lembaga keuangan di masing-masing negara tersebut menjadi tulang punggung pendanaan perang, semisal masa pemberontakan di Belanda (1568-1648) yang saat itu berperang melawan Spanyol.

Pada masa tersebut, sistem moneter yang berlaku adalah standar emas (*gold standard*) yang sudah sejak lama digunakan. Sistem standar emas adalah menetapkan nilai tukar mata uang suatu negara berdasarkan pada nilai emas.

⁵ Awal sistem keuangan berkembang cukup pesat di Inggris dan Belanda, disamping Italia dan beberapa wilayah Eropa Barat dan Tengah. Dikatakan Inggris dan Belanda karena kedua negara tersebut paling gencar melebarkan sayap perluasan wilayah (jajahan) dan arus perdagangan sehingga kebutuhan akan pendanaan negara menjadi sangat tinggi.



Maka dari itu, suatu negara harus pandai menjaga persediaan emas yang cukup, agar jual beli emas dapat terjamin. Sistem ini biasa disebut sebagai sistem kurs tetap (*fixed rate system*). Menurut Matziorinis (2006), istilah “kurs tetap” diberikan mengingat standar emas mempunyai dua ciri, yaitu: (i) kurs valuta asing relatif stabil; (ii) surplus atau defisitnya neraca pembayaran berkecenderungan tidak berlangsung lama. Meski demikian, standar emas juga mengandung dua kelemahan, yaitu: (i) stabilitas dalam kurs valas biasanya diikuti oleh ketidakstabilan tingkat harga; dan (ii) mekanisme penyeimbangan dalam neraca pembayaran dalam praktiknya tidak selalu berjalan lancar. Meskipun terdapat kelemahan, namun standar emas bertahan sangat lama, bahkan yang paling lama. Standar emas mulai digunakan oleh negara-negara Eropa sekitar tahun 1870, sementara di Amerika Serikat mulai diterima sekitar tahun 1879, dan kasus di Inggris standar emas digunakan pada tahun 1821-1914⁶.

Pemberlakuan standar emas pada sistem moneter berdampak pada besarnya motivasi dari berbagai negara Eropa untuk mengumpulkan kekayaan negara (Gerschenkron (1962)⁷). Meski mempunyai daerah jajahan, tetapi secara esensial negara-negara Eropa miskin akan sumberdaya. Dampaknya, terjadi tuntutan akan perluasan wilayah baru yang memicu pemikiran revolusioner mengenai penemuan-penemuan teknik keuangan dan opsi-opsi skema kredit.

Menurut Gerschenkron (1962), motivasi untuk mencari kekayaan secara berlebihan memicu percepatan perkembangan sistem keuangan akibat tingginya desakan untuk meningkatkan kenaikan pendapatan negara. Dengan demikian, pada

⁶ Standar emas terus digunakan bahkan setelah pecahnya Perang Dunia tahun 1914. Tetapi, keberlanjutan penggunaannya menuai halangan ketika depresi dunia 1929 melanda dan perlahan standar emas sudah ditinggalkan.

⁷ Pemakaian literatur Alexander Gerschenkron pada tahun 1962 ini berjudul *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Pemakaian karya Gerschenkron pada tahun 1962 ini tetap dipakai dalam penelitian ini karena meskipun sudah lama, tetapi karya ini menjadi rujukan utama para peneliti sejarah keuangan dunia. Maka dari itu, meski tahun terbitnya sudah lama, peneliti tetap menjadikannya sebagai rujukan literatur.



waktu itu sebenarnya sudah disadari bahwa sistem keuangan memang dapat memobilisasi sumber daya dan dapat mempertemukan dana kepada golongan yang kekurangan modal, yang dalam kasus ini adalah pihak pemerintah. Atas dasar ini, maka pemikiran dari pihak otoritas pada abad pertengahan tentang pentingnya sistem keuangan dan mekanisme kredit sebenarnya sudah terbentuk dengan sangat baik.

Salah satu pemicu perkembangan sistem keuangan dan penciptaan mekanisme kredit pada masa tersebut tidak bisa dilepaskan dari kesadaran pentingnya sebuah tabungan bagi setiap pelaku ekonomi, baik rumah tangga maupun pemerintah (Kohn, 1999). Pada masa tersebut, tabungan didorong oleh siklus hidup rumah tangga, seperti ketika kepala rumah tangga sudah tidak bekerja lagi (pensiun) atau untuk pembiayaan anak sekolah. Rumah tangga yang banyak melakukan kegiatan menabung adalah para pedagang yang sudah mengembangkan ekspansi bisnisnya. Saat perdagangan sudah tumbuh dan berkembang, ia akan mengekspansi unit bisnis sehingga kelebihan profit akan disimpan pada otoritas yang aman. Dari sinilah kegiatan menabung gencar dilakukan. Selain siklus hidup, motivasi seseorang untuk menabung adalah untuk menghadapi bahaya kehidupan. Bagi sebagian pedagang besar di abad pertengahan, kematian keluarga harus diantisipasi melalui alokasi tabungan, mengingat pada masa tersebut sering terjadi penyakit massal (seperti penyakit pes dan kolera) yang pada waktu itu belum terdapat obat yang bisa menyembuhkan. Dari motif ini, maka menabung menjadi sebuah sistem sebagai awal mula perkembangan sistem keuangan dan skema kredit.

Mekanisme kredit dan pentingnya sebuah tabungan kemudian berkembang lebih pesat lagi melalui revolusi sistem keuangan. Beberapa rujukan literatur (penelitian terdahulu) menjelaskan bahwa revolusi sistem keuangan dipercaya dapat mendorong sebuah negara mempunyai sistem keuangan yang lebih



terbaharukan dan dapat berimplikasi terhadap pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi (Kohn, 1999). Seperti dikemukakan oleh Rousseau & Sylla (2003), hubungan antara pengembangan sistem keuangan dan tingkat pertumbuhan ekonomi memang selalu terjadi. Hal ini juga disampaikan oleh beberapa peneliti, bahwa proses revolusi sistem keuangan pada abad pertengahan bertendensi mempunyai peran penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sejarah Amerika Serikat (AS) dan Inggris dengan sistem keuangannya yang sudah terbentuk dengan kuat menjadi bukti bahwa kedua negara tersebut dapat berada di posisi puncak pimpinan pasar di tingkat global. Seperti dikemukakan Tracy (1985), revolusi sistem keuangan terbukti secara empiris mendorong sebuah negara menuju sistem keuangan yang terbaharukan, dan sebagai motor dibalik pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Atas kepercayaan ini, sistem keuangan (termasuk di dalamnya skema kredit dan tabungan) terus digencarkan oleh pemerintah dan terus berkembang dengan tata kelola yang beragam.

Sylla (2002) mencontohkan bahwa keberhasilan industrialisasi di Belanda dan Inggris tidak terlepas akibat kemajuan sistem keuangan dan manajemen utang (*debt management*), serta munculnya perbankan dan lembaga asuransi. Sylla (2002) juga masih mencontohkan bahwa dibalik besarnya perekonomian Amerika Serikat dan Jepang ternyata memang dikarenakan revolusi sistem keuangan yang berjalan secara terstruktur. Begitupun dengan penjelasan dari Greenwood & Jovanovic (1990), yang mengungkapkan bahwa hubungan antara sistem keuangan dan pertumbuhan seolah sudah terbentuk secara formal (teoritis), karena kajian historis beberapa negara membuktikan telah terjadi percepatan pertumbuhan melalui sistem keuangan yang berkembang dengan baik, yakni yang ditandai dengan kecilnya friksi di pasar kredit (*reduce credit market frictions*). Rousseau & Sylla (2003) melacak keterhubungan antara pertumbuhan dan kemajuan sistem keuangan dari para sejarawan ekonomi



melalui teknik makroekonometrik dan memang mendapatkan hubungan yang signifikan antara kemajuan sistem keuangan dan tingkat pertumbuhan, seperti yang terjadi di Amsterdam (1640-1794), Inggris (1720-1850), Amerika Serikat (1790-1850), dan Meiji Jepang (1880-1913). Dari bukti empiris ini, maka dapat dikatakan bahwa skema kredit dan sistem tabungan merupakan bagian penting dari awal perjalanan sistem keuangan di tingkat global dan berdampak terhadap pertumbuhan atau kemajuan perekonomian sebuah negara.

Menurut Rosseau & Sylla (2003), salah satu yang ditekankan pada revolusi sistem keuangan pada waktu itu adalah sistem keuangan tersebut harus lebih akomodatif terhadap kepentingan masyarakat (*local society*). Pergerakan sistem keuangan yang akomodatif dengan konten lokal (*local knowledge*) biasanya diiringi dengan perkembangan teknologi sebagai bagian penting perkembangan industrialisasi dan perdagangan internasional, sehingga memacu tingkat pertumbuhan ekonomi. Hal ini sering dicontohkan dari negara-negara Eropa tentang industrialisasinya. Contohnya pada abad ke-17 di Amsterdam, inovasi yang dikembangkan adalah pembuatan kapal layar yang lebih besar, yang berdampak pada efisiensi, sehingga produktivitasnya jauh lebih tinggi (Flandreau, Holtferich & James, 2004). Inovasi ini memacu para pedagang untuk merumuskan ide-ide bisnis baru dan menjadi insentif untuk berekspansi secara lebih besar. Dengan inovasi, sektor keuangan pada kala itu ikut terkatrol dan dapat menjadi penggerak sumber daya lokal yang dibutuhkan untuk memulai proyek-proyek besar di masa industrialisasi. Beragam proyek-proyek ini dapat menjadi insentif di sektor riil bagi perusahaan-perusahaan yang menerima pembiayaan. Proses demikian dapat memicu tingkat partisipasi yang lebih tinggi dari sebuah negara dalam kancah global, sehingga memudahkan mereka dalam bergerak dan melakukan ekspansi ke wilayah perdagangan. Dari penjelasan ini, maka sistem keuangan tak dapat dilepaskan dari inovasi, industrialisasi, dan



pertumbuhan ekonomi. Ketiganya saling mendukung dengan format yang beraneka ragam. Sistem keuangan (termasuk skema kredit) diperlukan untuk mempengaruhi pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan kualitas sumber daya, terlepas paham (imperialisme dan kolonialisme) yang dianut masing-masing negara pada masa tersebut.

Meski demikian, dampak terhadap perekonomian di atas juga tidak dapat dilepaskan dari intervensi politik, sehingga muatan politis pada kala itu sangat kental (Gaspar, 2014). Hal ini tak terkecuali kuatnya intervensi politik pada rancangan program berbasis skema kredit. Pada masa abad pertengahan, orientasi muatan politis lebih bertendensi pada kebutuhan akan pendapatan negara, khususnya dalam pembiayaan perang dan ekspansi wilayah jajahan.

Dengan demikian, politik merupakan prinsip, sementara ekonomi merupakan cara agar prinsip politik dapat dipenuhi. Aspek politik merupakan entitas kontrol yang sangat kuat, sekaligus melegitimasi terhadap tindakan ekonomi (dalam konteks ini adalah pengembangan sistem keuangan). Keberhasilan pengendalian ekonomi dengan sistem keuangan yang dijalankan juga berdampak terhadap peningkatan kekuatan politik, sehingga korelasi diantara keduanya saling bertimbal balik. Terbukti, Amerika Serikat dengan dominasi sistem keuangannya setelah abad 17 telah berdampak kepada semakin kokohnya kekuatan politik mereka di kancha global (Rosseau & Sylla, 2003).

Selain itu, gagasan utama dibalik revolusi keuangan yang dimotori kepentingan politik adalah untuk mendapatkan kepemimpinan dalam mengendalikan pasar, dimana negara harus mendapatkan keunggulan komparatif dari para pesaing (Fohlin, 2014). Prinsip keunggulan komparatif dicirikan bahwa kekayaan suatu negara harus ditingkatkan melalui kegiatan-kegiatan ekonomi yang memiliki biaya kesempatan (*opportunity cost*) yang rendah. Semua kegiatan ekonomi harus dibiayai, dan stabilitas sistem keuangan



sangat penting untuk mewujudkan pertumbuhan berkelanjutan dalam arena perdagangan dunia. Oleh karena itu, sistem keuangan sangat penting dibalik skenario pengembangan beragam kegiatan ekonomi dalam menggerakkan keunggulan komparatif suatu negara. Instrumen yang digunakan untuk memajukan program ini adalah melalui teknik pengembangan sistem keuangan yang baru, atau sudah diterapkan sebelumnya tetapi lebih dimodifikasi agar lebih efisien. Upaya ini dikenal sebagai transplantasi sistem keuangan (*the process of transplantation of financial system*). Metode transplantasi merupakan inovasi untuk memungkinkan sebuah negara mengalami revolusi peningkatan pendanaan dan menjadi landasan untuk mewujudkan kepemimpinan dalam bidang politik (Fohlin, 2014).

Salah satu instrumen yang terus dikembangkan dalam rangka meningkatkan revolusi sistem keuangan adalah pendirian bank melalui pembentukan sistem perbankan. Meski bank terus berkembang di abad pertengahan, namun pendirian bank sebenarnya sudah jauh sebelum itu, yakni Bank Venesia yang didirikan pada tahun 1171 (Puga & Trefler, 2014). Bank Venesia didirikan atas perkembangan perekonomian bangsa Romawi yang kemudian menjalar ke dunia internasional melalui perdagangan, diantaranya di kawasan Timur Tengah, Afrika Utara, Cina, dan India. Munculnya beberapa bank di abad pertengahan lebih disebabkan karena faktor pentingnya konsep keamanan kekayaan, yang kemudian diperkenalkan dengan bisnis deposit (Hildreth, 2001).

Kegiatan operasional bank kemudian berkembang untuk mengembangkan sistem kredit yang lebih terorganisir, yakni penitipan atau simpanan uang (*deposit money*) dan peminjaman uang (*borrowing money*). Uang yang disimpan akan disalurkan oleh pihak bank kepada masyarakat yang membutuhkan. Sistem perbankan pertama kali dibentuk juga meliputi untuk penukaran uang, menerima



deposito, dan memberikan kredit yang lebih luas, termasuk mentransfer modal. Ringkasnya, bank berfungsi pada empat hal, yaitu: (i) bank untuk tukar menukar uang; (ii) bank bertindak sebagai pedagang uang; (iii) bank sebagai perantara menukar mata uang asing dengan mata uang domestik; dan (iv) bank untuk menerima tabungan, menitipkan, atau meminjamkan uang dengan memungut bunga. Cetorelli, Mandel & Mollineaux (2012) menyampaikan bahwa kemunculan perbankan dimulai atas kesadaran pentingnya fungsi perbankan sebagai media kredit. Fungsi ini dinilai cukup krusial dan pengaruhnya sangat besar terhadap kinerja perekonomian pada waktu itu. Pentingnya terhadap perekonomian karena berdasarkan sejarah, fungsi bank sebagai media kredit mempunyai peran besar terhadap maju mundurnya lalu lintas sebuah perdagangan (Cetorelli, Mandel & Mollineaux, 2012). Konsep kredit berawal dari konsep bank atas beberapa fungsi dasar, yaitu deposito diterima, simpanan dibuat, dan peminjam (kreditur) membayar bunga kepada yang dipinjam (debitur).

Beberapa bank yang terkenal di Eropa kala itu diantaranya yang paling awal secara berurutan adalah Bank Venesia (1171) dan Bank Genoa (1320) dari Italia, Bank of Barcelona (1320) dari Spanyol, dan kemudian muncul Bank Medici (1397) yang juga dari Italia (Goldthwaite, 1995; Hildreth, 2001). Dari beberapa bank ini, bank yang paling terkenal adalah Bank Medici (*Medici Bank*) yang didirikan oleh Giovanni Medici pada tahun 1397 di Italia. Bank ini diyakini mempunyai sejarah mendalam dalam transaksi penukaran uang ke berbagai negara, dimana segmen pinjamannya adalah pada golongan bangsawan dan kelas pedagang. Mayoritas peminjamnya adalah para petani karena aktivitas dominan pada masa itu adalah sektor pertanian. Selain pertanian, rata-rata masyarakatnya juga bergerak di sektor perdagangan (pedagang), yang sangat membutuhkan pinjaman uang untuk membiayai perdagangan internasional.

Operasionalisasi bank adalah sebagai tempat mencetak deposito sekaligus wali



amanat (*acting as trustee*) dari pemilik deposito tersebut. Hal ini mirip dengan pelayanan penyediaan brankas oleh para bankir dalam menjamin keamanan deposito dari masing-masing pemilik. Kesepakatan peminjaman ini berdasarkan pengamatan dari bank yang biasanya juga dari pedagang, apakah calon kreditur (petani) akan berhasil menanam komoditas pertanian. Jika dinilai berhasil, maka pedagang atau bank akan memberikan sejumlah uang dan dikembalikan dengan sejumlah bunga (biasanya dikonversi menjadi sejumlah komoditas yang ditanam).

Sistem perbankan dan lembaga keuangan lainnya kemudian berkembang lagi dengan kelembagaan yang mulai kompleks. Kemunculan aktivitas pinjam meminjam dari beberapa bank di abad pertengahan semakin mempunyai peran penting bagi pendanaan perang maupun untuk kebutuhan gaya hidup orang kerajaan (bangsawan) yang begitu tinggi. Bermula dari sini, kemudian menjalar pada pinjaman untuk kalangan pedagang yang banyak melakukan perdagangan internasional. Hal ini tak terlepas dari kepentingan pemilik dalam rangka perdagangan dan bisnis yang terus dikembangkan sejalan dengan semakin berkembangnya paham kolonialisme dan imperialisme.

Bermula dari paham kolonialisme dan imperialisme, perkembangan bank kemudian menyebar antar kontinental yang merambah ke Asia, Afrika, khususnya pesat di Amerika yang dibawa oleh kalangan pedagang (Hildreth, 2001). Pendapat lain mengatakan bahwa perkembangan perbankan dengan sistem yang semakin kompleks tidak bisa dilepaskan dari penjajahan bangsa-bangsa Eropa ke benua Afrika, Asia, maupun Amerika, yang pelakunya dilakukan oleh para penguasa. Dari dua argumentasi tersebut, pendapat lain mengatakan bahwa perkembangan perbankan tidak dapat lepas dari keduanya, yaitu sama-sama dibawa oleh kalangan penguasa sebagai pemegang otoritas, dan kalangan pedagang sebagai pengembang dari pihak swasta.



Setelah abad 16, eksistensi perbankan semakin begitu terasa di pertengahan abad 17 ketika terjadi perang sipil yang mengakibatkan runtuhnya beragam bisnis tradisional dan memaksa masyarakat pada masa itu mencari nafkah alternatif. Peristiwa ini memaksa beberapa negara mengeluarkan paket regulasi mengenai perbankan. Beberapa negara yang patut dilihat sebagai pusat pengembangan perbankan adalah yang terjadi di Inggris, Belanda, Jerman, dan Belgia. Salah satu negara dengan model perbankan yang bagus adalah di Inggris. Meski bank di Inggris datang terlambat dibandingkan negara-negara lain di Eropa, namun Inggris merupakan negara pencetus industrialisasi dan gencar melebarkan wilayah jajahannya, sehingga perkembangan perbankan di Inggris melaju begitu pesat, dan merupakan *prototype* dan contoh dari semua bank di era modern.

Bank di Inggris mulai muncul pada abad ke-16, yakni Bank of England yang tepatnya pada tahun 1694 (Hildreth, 2001). Sementara awal laju percepatan perbankan di Inggris terjadi pada abad 17. Alasan awal didirikannya Bank of England adalah untuk mengumpulkan uang dalam rangka memenuhi kebutuhan perang (*war effort*) dan membiayai defisit Inggris (*finance the English deficit*). Pembiayaan untuk menutupi defisit sangat penting mengingat pada saat itu tidak ada penabung swasta yang bersedia untuk membiayai defisit (*willing to finance the deficit*).

Setelah kemunculan Bank of England, Inggris mengeluarkan Undang-Undang tahun 1707 yang mengatur bagi beroperasinya perbankan di Inggris, atau dikenal sebagai *Small Private Partnerhips* (Davies, 1994). Hal ini merupakan awal regulasi dalam sejarah perkembangan perbankan di Inggris.

Setelah dikeluarkannya undang-undang ini, kemudian dikeluarkan lagi undang-undang tahun 1826 yang berisi diperbolehkannya suatu bank dengan sistem *joint stock* dengan kewenangan untuk mengisukan *notes*. Regulasi ini muncul karena



dipicu oleh adanya krisis perbankan di Inggris pada tahun 1825. Berdirinya *joint stock bank* telah berimplikasi pada gejala baru, yaitu semakin terkonsolidasi dan terkonsentrasinya bank-bank besar atau kecil dengan banyak cabang. Setelah fase ini, pemerintah Inggris kemudian kembali mengeluarkan paket regulasi, yaitu dikeluarkannya *The Companies Act* pada tahun 1879. Regulasi ini berisi untuk memberikan kesempatan kepada bank-bank yang sebelumnya bukan perseroan terbatas untuk didaftar menjadi perseroan terbatas. Hal ini merupakan permulaan terkonsentrasinya bank-bank melalui merger, akuisisi, dan konsolidasi. Dari kilasan sejarah perbankan di Inggris tersebut, dapat disimpulkan bahwa pergerakan perbankan mempunyai peran krusial dalam menyimpan kekayaan sebagai cadangan dan sekaligus fungsinya dalam mengurangi resiko ketidakpastian pasar (*market uncertainty*). Perbankan juga sangat penting dalam mengakumulasi modal, dan penggerak roda perekonomian di bawah regulasi yang ketat.

Memasuki abad ke-17, yang menjadi perhatian utama adalah perkembangan perbankan di Belanda. Bahkan Belanda dinilai merupakan tempat paling sentral perkembangan perbankan di abad 17 dan 18, setelah di Inggris. Hal ini tidak terlepas dari Belanda dengan Ibu Kota Amsterdam yang kala itu hadir sebagai negara terdepan dalam memimpin perdagangan di Eropa. Amsterdam menjadi sangat terkenal sebagai kota perdagangan di akhir abad ke-16. Salah satu posisi strategisnya adalah Laut Utara Belanda sebagai tempat perdagangan intra-Eropa, khususnya bagi negara-negara wilayah Laut Baltik (Rousseau, 2003).

Selain itu, Kota Amsterdam dibentuk berdasarkan keragaman toleransi etnis karena banyaknya imigran dari seluruh Eropa, khususnya dari Mediterania Timur (Gaspar, Hartmann & Sleijpen, 2002). Latar belakang ini menghasilkan suasana perdagangan yang ramai. Kondisi demikian memberikan rangsangan



bagi para pedagang untuk mengumpulkan sumber daya dalam melengkapi pelayaran, khususnya ke daerah Hindia sebagai daerah ekspansi Belanda.

Aturan main yang dikembangkan dalam mengatasi meningkatnya minat ekspansi para pedagang Belanda disikapi dengan aturan pemerintah pada tahun 1602 melalui *United East India Company* atau VOC⁸. Organisasi VOC pada waktu itu dikapitalisasi melalui 2.167 lembar saham dan pemilik bisa melikuidasi saham mereka melalui VOC sekali setiap sepuluh tahun (Rousseau, 2003). Kondisi ini menuntut peran bank (meskipun sejarah membuktikan bahwa banyak bank yang gagal beroperasi di Belanda) dalam pembiayaan pertumbuhan industri sebagai implikasi dari pesatnya laju perdagangan.

Selain itu, juga terdapat kultur pasar saham (*stock market culture*) yang kuat di Belanda dan jaringan yang berkembang dengan baik dari agen lokal (*local agents*) seperti para broker yang akan mengumpulkan tabungan dari orang-orang kaya (kelebihan dana) dan menyalurkannya ke bursa (*stock exchange*). Banyak dari uang yang dikumpulkan tidak diinvestasikan secara langsung, tetapi disediakan untuk perusahaan atau investor lain dalam bentuk pinjaman marjin jangka pendek (*short-term margin loans*). Beberapa peristiwa penting yang menjadikan bank di Belanda maju dan berkembang akhirnya berdampak pada laju jumlah bank yang semakin banyak dalam menyokong pesatnya laju perekonomian Belanda, khususnya di Amsterdam.

Sejarah perkembangan perbankan di Belanda tidak dapat dilepaskan dari Bank of Amsterdam. Model yang dijalankan oleh Bank of Amsterdam kemudian direplikasi di Jerman di abad 17, tepatnya di Hamburg dan beberapa kota lain di luar Jerman. Salah satu bank paling terkenal di Jerman adalah Bank Jerman atau *Deutsche Bank*, disamping Bank Hamburg (*Hamburg Bank*). Bank ini berdiri

⁸ VOC merupakan perusahaan dagang terbesar di Belanda dan memegang monopoli yang disahkan melalui undang-undang. Dalam praktiknya, VOC berekspansi dan menguasai berbagai wilayah Asia dan Tanjung Harapan (sekarang Afrika Selatan).



karena dipicu dari tuntutan tingginya kebutuhan pembiayaan industri sejalan dengan perkembangan industrialisasi.

Berawal dari perkembangan perbankan di atas, bank dan sistem perbankan kemudian menjaral ke Amerika Serikat (AS), dan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari sejarah berdirinya AS. Setelah deklarasi kemerdekaan, tercatat bank pertama adalah terletak di Philadelphia pada tahun 1781. Bank pertama ini dirancang untuk menjadi bank sentral pertama (Rothbard, 1983). Setelah bank pertama berdiri, selang 13 tahun kemudian atau pada tahun 1794 berkembang menjadi 17 bank di seluruh negara bagian. Dari sini kemudian jumlah bank menyebar begitu cepat ke berbagai negara bagian. Dari perkembangan yang sangat cepat ini, menjadikan bank di AS sebagai kiblat sejarah operasionalisasi perkembangan sektor perbankan dunia, termasuk di dalamnya dalam mengatur model tata kelola kredit. Perkembangan perbankan di AS tidak dapat dilepaskan dari pengaruh Bank of England dan bank-bank swasta di Inggris. Bagian penting dari perjalanan perbankan di Amerika Serikat adalah pentingnya pemilihan kepala bank sentral (*head a central bank*) yang pada kala itu berperan krusial dalam memberikan kredit murah.

Dari perkembangan perbankan, revolusi sistem keuangan kemudian berlanjut dengan munculnya jaringan keuangan (*financial networks*) antar negara, yang ditengarai berkembang pada tahun 1870an (Rousseau, 2003). Awal berkembangnya jaringan keuangan antar negara ini disebut sebagai perkembangan jaringan keuangan Tahap I, karena Tahap II berkembang setelah terjadinya Perang Dunia I dan II. Pada awal perkembangannya, jaringan keuangan ini tetap mengusung karakteristik sistem keuangan di masing-masing negara. Jaringan keuangan juga dianggap sebagai pertanda mulai berkembangnya modernisasi sistem keuangan dunia sebagai dampak dari pembangunan ekonomi yang lebih maju. Ciri dari jaringan keuangan antar



negara ini adalah mulai menyebarnya berbagai macam lembaga keuangan. Menurut Gerschenkron (1962), jaringan keuangan dan keterkaitannya dengan negara-negara lain merupakan fokus utama dalam menjalankan ritme pembangunan, baik pada beberapa negara yang sudah maju maupun negara berkembang yang baru mengenal sistem keuangan. Sementara lembaga-lembaga keuangan internasional (multilateral) sebagai bagian dari sistem keuangan dunia mulai muncul pada abad kesembilan belas (Flandreau & Zumer, 2004).

Kiblat sistem keuangan dunia secara garis besar dapat dipisah dalam dua golongan, yakni kutub Eropa dan Amerika, sementara di luar itu adalah Jepang (Gaspar, 2014). Hal ini juga diungkapkan oleh Wright & Sylla (2004), bahwa beberapa negara yang menjadi patron sistem perbankan pasca perang dunia adalah Jerman, Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat (AS). Kedua kutub utama ini mempunyai karakteristiknya masing-masing, akibat sejarah sistem keuangannya yang juga berbeda-beda. Kedua kutub ini (termasuk Jepang) menjadi representasi sistem keuangan yang paling modern dan menjadikan negara penganutnya memasuki era ekonomi yang dinilai lebih maju.

Ada kesamaan antara Jerman dan Jepang, sementara Inggris hampir sama dengan AS (Wright & Sylla, 2004). Sistem keuangan di Inggris paling maju (disamping AS) mengingat industrialisasi di negara ini paling tua dan dampaknya dapat dirasakan pada tingginya kebutuhan aksesibilitas keuangan. Sementara Jerman sejarah industrialisasinya datang sedikit terlambat, sehingga kebutuhan modal keuangan pada abad kesembilan belas masih sangat langka dibandingkan Inggris. Tetapi, kelemahan ini disiasati oleh Jerman dengan strategi komersial, investasi perbankan, investasi industri, dan pemeliharaan perusahaan keuangan yang sangat ketat, sehingga laju perkembangan sistem keuangan di Jerman berkembang dengan laju yang signifikan. Kondisi ini hampir



mirip dengan Jepang, hingga menjadikan bank mendominasi pembiayaan eksternal perusahaan di Jepang. Dari karakteristik ini, Jerman dan Jepang rata-rata menerapkan kebijakan pembiayaan eksternal (*external financing*) swasta berasal dari bank. Pembiayaan ini diikuti oleh kepemilikan saham ekuitas dan sedikit memiliki kontrol atas manajerial perusahaan yang menjadi peminjam (debitur) mereka. Sedikit berbeda dengan Inggris, meskipun bank juga menerapkan sumber penting pembiayaan bisnis, tetapi perbankan tidak berusaha untuk memiliki saham ekuitas atau mencoba melakukan kontrol manajerial atas peminjam (debitur).

Sedangkan AS mempunyai ciri pasar sekuritas dan perbankan yang dikembangkan secara bersama. Banyak perusahaan di Inggris dan AS memperoleh banyak pembiayaan eksternal langsung dari pasar modal dan pasar uang melalui saham dan obligasi. Dapat dikatakan, karakteristik pembiayaan di Inggris dan AS berorientasi pasar, dan Jepang dan Jerman yang berorientasi bank (Wright & Sylla, 2004). Pada dasarnya, keempat negara tersebut secara umum mempunyai sistem keuangan yang hampir mirip, yaitu sistem keuangan sebagai aturan yang dikelola dengan baik dan bank didominasi oleh orientasi pasar yang saling bersaing satu sama lain dan dengan pasar sekuritas untuk membiayai bisnis. Bermula dari sini, perbankan dan lembaga keuangan lainnya kemudian menyebar dan berkembang begitu pesat, termasuk di dalamnya mengenai model tata kelola kredit yang semakin inovatif.

Dari beberapa penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan (ditemukan) beberapa poin penting terkait sejarah tata kelola jasa keuangan dan skema kredit yang bermula dari global, yaitu:

1. Perjalanan sistem keuangan di tingkat global merupakan awal mula munculnya jasa keuangan, dimana salah satu kegiatannya adalah menciptakan mekanisme tabungan dan kredit. Tabungan disadari



mempunyai peran penting sebagai motif menghadapi ketidakpastian hidup dan dalam menghadapi risiko pasar. Sementara skema kredit disadari mempunyai peran penting dalam meningkatkan aksesibilitas sumberdaya melalui bantuan permodalan. Seberapa baik tata kelola kredit sangat ditentukan oleh maju tidaknya lingkungan sistem keuangan yang ada.

2. Skema kredit pada masa-masa awal kemunculannya di abad pertengahan masih sangat sederhana, yang dilatarbelakangi oleh kondisi keterbatasan sumberdaya dan terpolakan dari hasil pembentukan kebiasaan kultural. Skema kredit terus disadari sangat penting bagi pelaku ekonomi yang kekurangan modal agar dapat berhutang. Begitupun sebaliknya, lembaga keuangan merupakan tempat penyimpan kekayaan dari para pelaku yang kelebihan uang.

3. Para pelaku sistem keuangan pada mulanya adalah otoritas keuangan terutama sistem perbankan yang dibentuk oleh pemerintah. Awal kemunculan perbankan dari pemerintah menjadi momentum berkembangnya lembaga keuangan bukan bank yang banyak dibentuk oleh pihak swasta. Perkembangan ini menghasilkan model tata kelola yang berusaha menciptakan skema kredit yang berbiaya murah.

4. Skema kredit melalui pengembangan sistem keuangan sangat diperlukan sebagai pemantik pertumbuhan ekonomi yang diharapkan lebih tinggi. Terbukti, hubungan antara pengembangan sistem keuangan dan tingkat pertumbuhan ekonomi memang selalu terjadi. Contoh di Inggris dan Belanda, keberhasilan industrialisasi tidak bisa dipisahkan dari kemajuan manajemen utang (*debt management*) serta munculnya lembaga intermediasi keuangan seperti perbankan. Atas dasar ini, skema kredit dan tabungan terus dikembangkan (terutama oleh pemerintah) dan terus



berinovasi melalui model tata kelola yang beragam dan semakin kompleks.

5. Skema kredit terus mempunyai peran penting dalam perkembangan industrialisasi di Eropa pada abad pertengahan. Sistem keuangan yang diiringi dengan kemajuan model tata kelola kredit dapat menjadi insentif bagi para pedagang dan pelaku ekonomi lain untuk mengembangkan proyek-proyek pengembangan di sektor riil.

6. Pengembangan skema kredit dan kemajuan sistem keuangan pada abad pertengahan tidak bisa dilepaskan dari intervensi politik. Hal ini dapat menjadi pelajaran penting bahwa tata kelola kredit tidak bisa dipisahkan dari intervensi politik dan tingkat partisipasi pelaku ekonomi.

7. Kesimpulan terakhir, sejarah perjalanan sistem keuangan pada abad pertengahan dapat diringkas melalui 3 (tiga) kata kunci, yaitu: (i) adanya pelaku yang saling membutuhkan, yakni yang kelebihan dana dan kekurangan dana; (ii) adanya institusi keuangan; dan (iii) adanya jasa keuangan yang dihasilkan dan ditawarkan. Disinilah muncul adanya institusi dan pasar kredit yang memegang prinsip adanya penyaluran dana ke pelaku ekonomi yang mempunyai kegiatan paling produktif serta mengalokasikan risiko ke pelaku ekonomi yang paling siap untuk menanggungnya.

4.2.2. Masa Kedatangan VOC Sebagai Awal Pengenalan Skema Kredit di Indonesia

Setelah abad 18 dan 19, dan memasuki abad 20, jaringan keuangan antar negara semakin berkembang dengan tingkat kompleksitas yang semakin tinggi (Gelderblom, Jonker & Kool, 2014). Hal ini berimbas pada negara-negara Eropa (termasuk Belanda) yang semakin mengencangkan penerapan sistem



keuangannya di negara jajahan (termasuk di nusantara). Berdasarkan catatan historis, sejarah sistem keuangan di nusantara tidak dapat dilepaskan dari kehadiran bank yang dibawa sejak awal kedatangan Belanda. Selain bank, juga terdapat lembaga keuangan jenis lainnya, yaitu seperti pegadaian yang didirikan pada tahun 1746. Sejarah pendirian pegadaian dimulai saat pemerintah Belanda mendirikan Bank van Leening (juga didirikan pada tahun 1746) sebagai lembaga keuangan yang memberikan kredit dengan sistem gadai (OJK, 2016). Bank van Leening bergerak dalam bidang pegadaian yang memberikan pinjaman dengan jaminan barang-barang berupa emas, perak, batu permata, barang dagangan, beragam sandang dan peralatan rumah (Bank Indonesia, 2016).

Bank van Leening merupakan bank pertama yang beroperasi di nusantara. Sebelum tahun 1746, inisiasi pembentukan bank sebenarnya sudah dimulai dari kekuasaan VOC pada tahun 1743. Inisiasi kemunculannya tidak dapat dilepaskan dari perkembangan perbankan di Eropa, khususnya di pusat kota Amsterdam pada tahun 1609. Perkembangan bank di Belanda juga merupakan pengaruh dari industrialisasi di Eropa yang berdampak terhadap revolusi perdagangan, optimalisasi tata kelola pemerintahan, perusahaan, dan khususnya bank sebagai sumber pembiayaan bagi perniagaan perusahaan-perusahaan Eropa di wilayah koloninya. Begitupun dengan Bank van Leening, yang bertujuan untuk melakukan efisiensi dan pengembangan kekuatan politik yang lebih besar. Dari sinilah awal sejarah tujuan sebuah bank dimulai, yaitu sebagai instrumen untuk memperbaiki kondisi keuangan melalui upaya untuk memperlancar dan mempermudah aktivitas perdagangan.

Pendirian Bank van Leening pada masa VOC bertujuan untuk menunjang aktivitas perdagangan di nusantara yang sejatinya telah berkembang sejak lama sebagai sentra perdagangan internasional dan menjadi daya tarik para rombongan ekspedisi dari bangsa-bangsa Eropa (De Jong, 2012). Portugis



pernah menguasai Malaka pada tahun 1511, disusul bangsa Spanyol yang menguasai di tempat yang sama tetapi datang dari arah Filipina. Selepas bangsa Portugis dan Spanyol yang hanya sementara, disusul Belanda yang lama berkuasa di keseluruhan nusantara pada tahun 1619 dengan bendera VOC, yakni perusahaan induk penghimpun perusahaan-perusahaan dagang Belanda yang bertugas mengurus Hindia Timur (Bank Indonesia, 2016).

Namun dalam perkembangannya, Bank van Leening mengalami kesulitan dalam mengembangkan permodalan. Keterbatasan pemupukan modal diakibatkan oleh tingkat persaingan yang tidak sehat dari para pejabat VOC yang menyalahgunakan kekayaannya melalui pungutan bunga yang tinggi. Peristiwa ini mengakibatkan jasa bank yang ditawarkan kurang dilirik dan berimbas pada tersendatnya pengembangan modal. Kesulitan pengembangan modal pada Bank van Leening menyebabkan pemerintah Belanda meningkatkan status bank menjadi bank wesel dengan bank baru, yaitu Bank Courant. Bank Courant didirikan pada tahun 1752 yang kemudian digabung dengan Bank van Leening dan bernama De Bankcourant en Bank van Leening. Tetapi, bank ini kemudian juga mengalami kebangkrutan karena kekurangan uang kas dengan jumlah yang besar. Oleh karena itu, De Bankcourant en Bank van Leening ditutup pada tahun 1794.

Setelah masa pemerintahan Herman William Daendels dan Janssen, Hindia Timur akhirnya jatuh ke tangan Inggris, dan kemudian diperintah oleh Sir Thomas Stamford Raffles (1811–1815). Pada masa ini, pemerintah Inggris mengambil alih dan membubarkan Bank van Leening. Peristiwa pembubaran membuka ruang lebar bagi masyarakat untuk leluasa mendirikan usaha pegadaian (OJK, 2016). Pada masa ini, bank diberi kewenangan untuk mengedarkan uang, tetapi mengalami kegagalan total ditandai dengan tidak adanya uang tunai untuk memenuhi berbagai kewajiban bank. Meski demikian,



kedudukan Inggris pada waktu itu berjalan sangat singkat, karena terjadi perang di Eropa yang memaksa kesepakatan antara Inggris dan Belanda menyangkut wilayah Hindia Timur yang diserahkan kembali kepada Belanda (De Jong, 2012).

Pasca hilangnya kekuasaan Inggris dan dikembalikan lagi pada Belanda, Hindia Timur berubah nama menjadi Hindia Belanda (*Nederland Indie*).

Persoalan paling berat pasca dikuasai kembali oleh Belanda adalah tingkat kebangkrutan yang tinggi, yakni kondisi keuangan telah menjadi persoalan yang rumit dan perlu dilakukan penertiban dan reformasi sistem pembayaran dalam bentuk lembaga bank. Persoalan ini menjadi alasan utama didirikan kembali sebuah bank yang lebih kompeten, selain juga desakan dari suara para pengusaha kala itu untuk didirikan lembaga bank guna memenuhi kepentingan bisnis mereka. Oleh karena itu, dikeluarkanlah Surat Kuasa dari Pemerintah Kerajaan Belanda untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah Hindia Belanda untuk mendirikan kembali bank berdasar kewenangan khusus berjangka waktu, atau dikenal sebagai *oktroi*.

Surat Kuasa dari Pemerintah Kerajaan Belanda menjadi landasan pembuatan ketentuan-ketentuan mengenai bank yang baru, yaitu De Javasche Bank pada tahun 1827 dan didirikan secara legal pada tahun 1828. De Javasche Bank mempunyai peran sebagai bank sirkulasi, mencetak serta mengedarkan uang, dan menyelenggarakan beberapa transaksi seperti: (i) pemberian kredit dengan bunga 0,75% per bulan jika dengan jaminan uang asing, sementara untuk emas dan perak maka bunganya sebesar 0,5% dan 0,65%; (ii) pengambilalihan surat wesel, penggadaian surat berharga, benda berharga, dan barang dagangan serta penukaran uang; dan (iii) menghimpun dana dari masyarakat, menerima simpanan rekening koran dan deposito, dan menerima titipan penyimpanan mata uang asing. Pada tahun kedua, De Javasche Bank mulai membuka kantor cabang di luar Batavia, yaitu Semarang dan Surabaya.



Selanjutnya didirikan lima kantor cabang di Jawa maupun luar Jawa, yaitu Padang, Makasar, Cirebon, Solo dan Pasuruan. Kemudian disusul dengan pembukaan Kantor Cabang di Yogyakarta.

Selain pendirian bank, pada masa kekuasaan Belanda pasca kedudukan Inggris juga diadakan agenda pembentukan program kredit rakyat. Program kredit rakyat pada zaman ini dilatarbelakangi oleh kemiskinan masyarakat pribumi akibat program tanam paksa (*cultuur stelsel*) yang terjadi pada tahun 1830-1870 (Karsidi, 2017). Beban berat tanam paksa diiringi dengan meningkatnya laju pertumbuhan penduduk, sehingga tingkat kesejahteraan masyarakat pribumi menurun tajam. Peristiwa ini dibarengi dengan munculnya politik etnis di Belanda yang menginginkan perbaikan kesejahteraan negara jajahan. Maka dari itu, Parlemen Belanda kemudian merancang program yang bisa mengalihkan surplus dari tanam paksa agar dapat dikembalikan kembali kepada masyarakat pribumi melalui bantuan aksesibilitas kredit. Tujuannya agar masyarakat pribumi dapat memiliki akses ke sumberdaya dan untuk kepentingan usaha atau pengembangan kegiatan produktif. Dari sinilah kemudian muncul gagasan pentingnya lembaga perkreditan yang menysasar ke wilayah pedesaan. Pendirian lembaga perkreditan bertujuan untuk mencegah penurunan kesejahteraan, khususnya para petani dalam menghadapi risiko daya tahan terhadap bencana dan ketidakpastian hidup (Karsidi, 2017). Pemerintah Belanda kemudian mendirikan Bank Hipotik yang berfungsi sebagai kas tabungan. Secara tata kelola, bank ini diprakarsai oleh pihak swasta, tetapi pengawasannya dilakukan oleh pemerintah Belanda.

Namun, Bank Hipotik menghadapi kendala berupa tanah orang pribumi yang tidak diregistrasi sehingga tidak dapat diikat oleh Bank Hipotik. Cara pemberian kredit oleh Bank Hipotik tidak dapat dilaksanakan, sehingga muncul inisiasi pelaksanaan kredit pertanian yang lain, yaitu didirikannya Lembaga



Perkreditan Rakyat oleh Raden Bei Wiriaatmadja pada tahun 1895 (OJK, 2016). Pendirian Lembaga Kredit Rakyat menjadi momentum penting dalam sejarah kredit mikro di Indonesia, karena lembaga ini diakui secara formal dan fungsinya yang menjangkau orang-orang pribumi. Raden Bei Wiriaatmadja sendiri adalah seorang pribumi yang awal pendiriannya bernama *Hulp en Spaarbank der Inlandsche Bestuurs Ambtenaren* atau Bank Bantuan dan Tabungan Pegawai (Baskara, 2013). Sasaran lembaga ini adalah para pegawai negeri, petani dan para tukang, yakni meliputi tukang batu, tukang besi, dan beragam jenis pengrajin lainnya yang sebelumnya terjerat oleh rentenir atau pengijon.

Namun, lembaga ini kemudian diintervensi oleh Belanda yang kemudian dirubah menjadi *De Wolf van Westerrode* dan kemudian dirubah kembali menjadi Bank Kredit Rakyat atau Bank Rakyat. Lembaga ini menjadi cikal bakal pendirian Bank Rakyat Indonesia (BRI), yakni bank pedesaan yang menjangkau daerah pedesaan (petani) dan UMKM. Tujuan awal pendirian lembaga ini adalah untuk mendiseminasi kredit agar mempunyai jaringan luas dan memungkinkannya menjangkau daerah terpencil. Awal tata kelola BRI adalah memberikan bantuan kepada pegawai dengan memberikan pinjaman dengan bunga rendah.

Periode selanjutnya terjadi pada tahun 1898, dimana juga terdapat lembaga perkreditan lain, yakni didirikan Lumbung Desa yang merupakan lembaga simpan pinjam. Awal pendirian Lumbung Desa terletak di Purwokerto dengan mendirikan kurang lebih 250 Lumbung Desa. Pada masa tersebut, komoditas yang disimpan pinjamkan bukanlah uang, tetapi berupa padi yang pada waktu itu menjadi komoditas penting masyarakat pribumi. Permodalan pendirian Lumbung Desa berasal dari zakat, yakni setiap desa menyisihkan 4/10 dari zakat yang diambil dalam bentuk padi dan menyimpannya dalam Lumbung Desa untuk dipinjamkan kepada warga yang membutuhkan. Cara ini agar dapat membantu petani dengan menolong benih padi atau yang mengalami defisit



pada masa paceklik. Pada masa panen, para peminjam harus mengembalikan jumlah yang diterimanya ditambah dengan beberapa persen untuk pengeringan (penyusutan).

Pendirian beberapa lembaga seperti dijelaskan di atas mempunyai tujuan yang sama, yakni disamping meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan melalui kegiatan kredit juga bertujuan untuk mencari keuntungan. Mulai dari sini, kemudian berkembang banyak lembaga kredit desa, seperti Lembaga Perkreditan Kecamatan dan Bank Karya Produksi Desa, Badan Kredit Kecamatan, dan juga Kredit Usaha Rakyat. Beberapa lembaga ini berpuluh-puluh tahun kemudian akan bertransformasi menjadi lembaga keuangan berbasis ikatan adat, seperti ditemui di Bali yang terdapat Lembaga Perkreditan Desa (LPD)⁹ dan Lumbung Pithih Nagari (LPN) di Sumatera Barat (Baskara, 2013).

Dari beberapa penjelasan di atas, **maka dapat disimpulkan (ditemukan)** beberapa poin penting terkait sejarah jasa keuangan dan dinamika tata kelola kredit yang dibawa pada masa VOC di Indonesia, yaitu:

1. Sejarah perjalanan lembaga dan jasa keuangan di nusantara diawali oleh Bank van Leening pada tahun 1746 yang bergerak dalam bidang pegadaian yang memberikan pinjaman dengan jaminan barang-barang berupa emas, perak, batu permata, barang dagangan, beragam sandang dan peralatan rumah. Kehadiran Bank van Leening sangat penting karena berdampak terhadap aktivitas perdagangan, optimalisasi tata kelola pemerintahan, perusahaan, dan sebagai sumber pembiayaan perniagaan perusahaan swasta. Aktivitas ini menandakan bahwa skema kredit sudah dikenal di nusantara dan berkembang menjadi bagian penting dalam kehidupan pelaku ekonomi.

⁹ LPD di Bali baru didirikan pada tahun 1980.



Awal mula pengenalan skema kredit dan tabungan di nusantara masih dikelola dengan prinsip tata kelola yang masih sangat sederhana, yaitu deposito diterima, simpanan dibuat, dan peminjam (kreditur) membayar bunga kepada yang dipinjam (debitur).

2. Kekuatan perbankan pada masa VOC sangat dipengaruhi oleh lingkungan kekuasaan. Hal ini dibuktikan dengan pergantian kekuasaan yang mempunyai dampak signifikan terhadap tata kelola perbankan. Pada masa transisi kekuasaan Belanda ke pemerintah Inggris, bank diberi kewenangan untuk mengedarkan uang, tetapi mengalami kegagalan ditandai dengan tidak adanya uang tunai untuk memenuhi berbagai kewajiban bank. Namun setelah dikuasai kembali oleh Belanda, justru terjadi tingkat kebangkrutan yang tinggi, yakni kondisi keuangan telah menjadi persoalan yang rumit dan perlu dilakukan penertiban dan reformasi sistem pembayaran dalam bentuk lembaga bank. Persoalan ini melahirkan Surat Kuasa untuk membentuk bank baru, yaitu De Javasche Bank pada tahun 1827.

3. Sejarah program kredit mikro di Indonesia berawal pada tahun 1895, dengan didirikannya Lembaga Perkreditan Rakyat oleh Raden Bei Wiraatmadja. Lembaga ini menjadi cikal bakal pendirian Bank Rakyat Indonesia (BRI), yakni bank pedesaan yang menysasar daerah pedesaan (petani) dan UMKM. Tujuan didirikan BRI adalah untuk mendiseminasi kredit yang mempunyai jaringan luas dan memungkinkannya menjangkau daerah terpencil. Awal tata kelola Lembaga Perkreditan Rakyat adalah memberikan bantuan kepada kalangan guru dengan memberikan pinjaman dengan bunga rendah. Model tata kelolanya adalah berprinsip pada penyebaran jaringan bank yang harus selalu diperluas sampai ke pelosok pedesaan. Dari sini,



kesadaran pentingnya memberikan akses kredit yang berbiaya murah dan mudah bagi kalangan pelaku ekonomi miskin semakin tinggi.

Kesadaran ini beriringan dengan pentingnya prinsip kemudahan aksesibilitas melalui pentingnya keterjangkauan lokasi bank yang mudah diakses terutama oleh masyarakat pedesaan.

4. Periode selanjutnya adalah pada tahun 1898 yang menjadi sejarah kemunculan lembaga perkreditan lain, yakni Lumbung Desa yang merupakan jenis lembaga simpan pinjam. Lumbung Desa ini menjadi cikal bakal didirikannya lembaga kredit desa, seperti Badan Kredit Desa (BKD) pada tahun 1904, atau juga dikenal sebagai Bank Desa. Model tata kelolanya adalah memberi bantuan kepada masyarakat khususnya petani, yang kemudian pada masa panen, para peminjam harus mengembalikan jumlah yang diterimanya ditambah dengan beberapa persen untuk pengeringan (penyusutan). Beberapa lembaga ini mempunyai tujuan yang sama, yakni disamping meningkatkan kesejahteraan rakyat pedesaan melalui kegiatan kredit juga bertujuan untuk mencari keuntungan.

4.2.3. Masa Tahun 1900-1940

Periode selanjutnya adalah pada tahun 1900-1940, dimana pada periode tersebut mulai terjadi penyebaran lembaga kredit mikro dan berkembangnya tata kelola perbankan. Salah satu momen penting terjadi pada tahun 1907, dimana De Javasche Bank menerapkan praktik lalu lintas giro di seluruh kantor cabang dan dilaksanakan sistem kliring atau sistem perhitungan antar bank. Pada tahun 1909, di Batavia (Jakarta) terjadi kesepakatan perjanjian tentang sistem perhitungan kliring untuk pertama kalinya yang diikuti oleh 6 (enam) bank besar, yaitu De Javasche Bank, NHM Factory, Hongkong and Shanghai Banking Corp,



Chartered Bank of India, Australia and China, dan De Nederlandsche Indische Escompto Maatschappij. Lembaga keuangan yang dianggap paling besar pada masa tersebut adalah Nederlandsche Indische Escompto Maatschappij NV pada tahun 1918. Bank ini mempunyai privilese sebagai pemegang monopoli pembelian hasil bumi domestik dan untuk tujuan ekspor. Setelah Batavia, sistem kliring kemudian menyebar ke berbagai kota, seperti cabang Medan (1915), Bandung (1921) dan Makassar (1922).

Pada periode tahun 1900-an, juga menjadi momentum bagi Bank Kredit Rakyat atau Bank Rakyat¹⁰ untuk terus berkembang. Bank Kredit Rakyat merupakan pengembangan dari Lembaga Perkreditan Rakyat yang diprakarsai oleh Raden Bei Wiraadmadja pada tahun 1895. Bank Kredit Rakyat ini sempat berganti nama menjadi Bank Afdeeling atau Bank Kabupaten, dan kemudian dirubah kembali menjadi Bank Rakyat (Volksbank) (Karsidi, 2017). Pada tahun 1897, terdapat pergantian asisten residen dari E. Sieburgh diganti oleh De Wolff van Westerrode yang mempunyai minat tinggi terhadap lembaga perkreditan rakyat, terlebih kredit sektor pertanian. Dampaknya, terjadi revitalisasi kelembagaan Bank Rakyat dan merubahnya menjadi Bank Tabungan dan Tabungan Purwokerto dan menjadikannya sebagai Bank Bantuan, Tabungan dan Kredit Pertanian dengan nama Poerwokertosche Hulp, Spaar en Landbouwcredietbank.

Pengembangan Bank Rakyat diikuti oleh kemunculan berbagai bank sejenis dan hingga pada tahun 1903 total mencapai 16 bank. Salah satu perkembangan lembaga simpan pinjam pada tahun ini adalah Lumbung Desa yang berdiri sejak 1898¹¹ berubah menjadi Badan Kredit Desa (BKD) yang berdiri pada tahun 1904, atau juga dikenal sebagai Bank Desa (Susila, 2007). Lembaga

¹⁰ Lihat penjelasan sebelumnya pada halaman 109.

¹¹ Lihat penjelasan sebelumnya pada halaman 110.



BKD merupakan hasil transformasi kelembagaan dari Lumbung Desa, dimana tata kelola BKD merupakan persekutuan dari masyarakat desa dan ditetapkan oleh Rapat Desa. Modal pertama berasal dari pinjaman Bank Rakyat serta Lumbung Desa dan Kas Desa dari desa yang bersangkutan (Karsidi, 2017).

Salah satu tata kelola yang dikenalkan oleh Bank Desa adalah mengenalkan iurang atau tabungan wajib kepada seluruh peminjam. Iuran tersebut digunakan sebagai setoran untuk modal pokok dari Bank Desa atau dikembalikan setahun sekali kepada masing-masing penabung.

Pembinaan dan pengawasan pada beberapa bank rakyat di atas dilakukan oleh Kas Pusat atau Centrale Kas yang didirikan pada tahun 1912. Kas Pusat mempunyai tugas untuk memenuhi kebutuhan usaha dari bank-bank rakyat dan menerima simpanan dari bank-bank tersebut, memberikan nasehat dan bantuan pengelolaan bank, serta mengadakan pengawasan. Namun pada periode 1929-1932 terjadi krisis keuangan global dan menyebabkan banyak bank mengalami kredit macet (Karsidi, 2017). Disamping pengaruh dari krisis global, kredit macet juga disebabkan oleh lemahnya kepengurusan dan tingkat pengawasan dari Kas Pusat yang sangat lemah. Maka dari itu, pada tahun 1934 Kas Pusat dihapuskan dan digantikan dengan Algemeene Volkscredietbank (AVB) yang menggabungkan seluruh bank-bank rakyat.

Selain Bank Desa, pada awal tahun 1900-an juga mulai didirikan Bank Pasar. Lembaga ini diduga berdiri tepatnya pada tahun 1908, dimana sebelumnya sudah dikenal mengenai aktivitas kredit pasar. Bank Pasar merupakan inisiasi dari banyaknya bank-bank rakyat yang ingin mendirikan bank di dalam pasar dengan segmentasi terutama para pedagang kecil pribumi. Tata kelola bank pasar agak berbeda dengan lembaga lainnya, yaitu memberikan pinjaman kecil (mikro) dan pengembaliannya diangsur secara mingguan.

Tujuannya agar risiko kredit bisa dikelola secara optimal, yakni pemantauan



secara mingguan. Modal dari Bank Pasar diperoleh dari Bank Rakyat yang berperan sebagai bank induk.

Selain Bank Rakyat yang menyasar kelas mikro, awal tahun 1900-an juga bermunculan bank umum dengan kepemilikan asing, seperti dari Inggris, Jepang, dan Cina. Sedangkan bank milik pribumi yang bersifat umum selain Bank BRI adalah seperti Bank Nasional Indonesia (1929), Bank Saudagar (1930), dan Bank Priyayi (1900), dan Bank Tabungan Post (Postpaarbank) (1912). Kemunculan bank umum pribumi rata-rata bergerak di sektor pertanian, mengingat arus modal swasta yang masuk kala itu mayoritas adalah bergerak di bidang pertanian. Perbedaan dengan Bank Rakyat adalah segmentasinya, yaitu bank umum lebih bersifat umum dan murni mencari keuntungan (*profit oriented*).

Meski demikian, bank umum juga menjadi mediator yang paling aktif menyasar kredit pedesaan yang mayoritas beranggotakan para petani padi namun mereka harus mempunyai kepemilikan aset sebagai jaminan. Bila dihitung, total beberapa bank umum yang berdiri adalah seperti De Algemenevolks Crediet Bank, Netherlan Handles Maatscappi, Batavia Bank, The Matsui Bank, The Chartered Bank of India, The Bank of China, The Yokohama Species Bank, dan NV Bank Boemi. Dari sekian banyak bank, beberapa bank yang memainkan posisi strategis diantaranya adalah De Javasce NV, De Algemenevolks Crediet Bank, dan Netherlan Handles Maatscappi (OJK, 2016).

Periode yang hampir sama dengan kemunculan bank-bank asing adalah terdapat dua jenis Bank Rakyat, yaitu didirikannya Bank Tani dan Bank Dagang Desa, dimana keduanya masuk dalam jenis Bank Desa. Bank Tani hanya memberikan kredit kepada anggota yang berstatus sebagai petani kecil. Petani pada saat itu sangat memerlukan kredit untuk mengatasi masa paceklik, membeli benih, saprodi, dan keperluan lainnya. Pembayaran kredit ini tidak dilakukan secara mingguan sebagaimana Bank Pasar, tetapi dilakukan setelah panen.



Sementara itu Bank Dagang Desa memberikan pinjaman kepada pedagang-pedagang kecil (mikro) dan tata kelolanya mirip dengan Bank Pasar, yaitu angsuran dilakukan secara mingguan.

Setelah tahun 1920, perkembangan berikutnya terjadi pada tahun 1938, dimana Lumbung desa berkembang menjadi banyaknya koperasi-koperasi Lumbung. Menurut Karsidi (2017), jenis Koperasi Lumbung ini dapat dibagi menjadi empat jenis. **Pertama** adalah Lumbung Ijon, yaitu koperasi yang fungsinya untuk menghapus sistem ijon di kalangan petani. Sistem ijon adalah sistem tebasan di sawah (belum panen) dengan penentuan harga berdasarkan spekulasi dari pedagang. Penghapusan sistem ijon dilakukan melalui pinjaman Koperasi Lumbung berupa uang kepada petani. Pembayaran dilakukan setelah panen dimana padi hasil panen dijual kepada Koperasi Lumbung pada waktu harga padi sedang naik. **Kedua** adalah Lumbung Bibit, yaitu koperasi yang berfungsi meningkatkan pemakaian bibit yang mempunyai kualitas baik. Bibit padi yang dipilih dan yang terbaik akan disimpan dalam lumbung, dan kemudian disalurkan kembali kepada masing-masing anggota. **Ketiga** adalah jenis Lumbung Kredit, yaitu koperasi yang berfungsi sebagai kredit simpan pinjam dalam rangka membantu kebutuhan modal petani. **Keempat** adalah jenis Lumbung Pajak, yaitu koperasi yang berfungsi untuk membantu petani dalam pembayaran pajak. Tujuannya agar petani tidak menjual hasil panennya pada waktu harga padi rendah untuk keperluan pajaknya. Lumbung Pajak akan menyasinya dengan cara meminjamkan uang bagi pembayaran pajak dan pembayarannya dikembalikan dalam bentuk padi dari hasil panen petani. Penjualan padi kemudian dilakukan pada saat harga padi naik untuk melunasi hutang anggotanya dan apabila ada sisa maka akan dikembalikan kepada anggota yang bersangkutan.



Beriringan dengan berkembangnya Koperasi Lumbang, pada tahun yang hampir sama juga dilakukan pengembangan De Javasche Bank dalam jangka panjang, sehingga Kerajaan Belanda menerbitkan Undang-Undang tentang De Javasche Bank Wet pada tahun 1922, yang kemudian diubah dan ditambah dengan Undang-Undang tahun 1927 berlaku hingga 1953. Pada periode ini, jumlah modal yang disetor ditingkatkan secara signifikan yang harus dipenuhi dalam jangka waktu yang ditetapkan oleh gubernur jenderal. Beberapa catatan penting semasa De Javasche Bank Wet adalah: (i) hak monopoli sebagai bank sirkulasi mulai dibatasi; (ii) dikhususkan dalam bank perkreditan dengan hak menerbitkan uang kertas; (iii) melayani pengiriman uang, pembukaan rekening giro dan deposito berjangka; (iv) melakukan negosiasi dalam bentuk wesel luar negeri; (v) melakukan perdagangan logam mulia dan alat-alat pembayaran luar negeri; (vi) memberikan kredit kepada perusahaan dan perorangan; dan (vii) menyelenggarakan kliring antar bank. Beberapa peraturan ini berdampak secara langsung terhadap tata kelola kredit yang menasar sektor pertanian. Kondisi demikian juga menjadi momentum penting sebagai cikal bakal berkembangnya model tata kelola kredit pedesaan pasca kemerdekaan.

Dari beberapa penjelasan di atas, **maka dapat disimpulkan (ditemukan)** beberapa poin penting terkait sejarah jasa keuangan dan dinamika tata kelola kredit yang dibawa pada masa tahun 1900-1940, yaitu:

1. Sejarah berkembangnya jumlah lembaga kredit mikro terjadi pada rentang tahun 1900-1940, dimana periode tersebut juga diiringi dengan berkembangnya tata kelola perbankan. Pada tahun 1900 awal, Bank Kredit Rakyat atau Bank Rakyat yang didirikan pada tahun 1895 berubah nama menjadi Bank Rakyat, kemudian berubah kembali menjadi Bank Tabungan dan Tabungan Purwokerto, dan



menjadikannya sebagai Bank Bantuan, Tabungan dan Kredit Pertanian dengan nama Poerwokertosche Hulp, Spaar en Landbouwcredietbank.

2. Pada tahun 1904, Lumbung Desa yang didirikan pada tahun 1898 berganti nama menjadi Badan Kredit Desa (BKD), atau juga dikenal sebagai Bank Desa. Tata kelola BKD adalah bersifat persekutuan dari masyarakat desa dan ditetapkan oleh Rapat Desa. Modal pertama berasal dari pinjaman Bank Rakyat serta Lumbung Desa dan Kas Desa dari desa yang bersangkutan. BKD mengenakan iuran atau tabungan wajib kepada seluruh anggota (peminjam). Iuran tersebut digunakan sebagai setoran untuk modal pokok dari BKD atau dikembalikan setahun sekali kepada masing-masing penabung.

3. Awal tahun 1908 didirikan Bank Pasar, yakni dilakukan atas inisiasi banyaknya bank-bank rakyat yang ingin mendirikan bank di dalam pasar dengan segmentasi terutama para pedagang kecil pribumi. Tata kelola bank pasar agak berbeda dengan lembaga lainnya, yaitu memberikan pinjaman kecil (mikro) dan pengembaliannya diangsur secara mingguan. Tujuannya agar risiko kredit bisa dikelola secara optimal, yakni pemantauan secara mingguan. Modal dari Bank Pasar diperoleh dari Bank Rakyat yang berperan sebagai bank induk.

4. Pada tahun 1912, didirikan Kas Pusat atau Centrale Kas yang bertugas untuk pengawasan dan pembinaan atas berdirinya bank-bank rakyat.

5. Periode yang hampir sama dengan pendirian Kas Pusat juga didirikan Bank Tani dan Bank Dagang Desa, dimana keduanya termasuk dalam jenis Bank Desa. Bank Tani menysasar petani kelas mikro dengan ciri kepemilikan lahan sempit atau mereka yang berstatus sebagai buruh tani. Sementara Bank Dagang Desa memberikan kredit kepada pedagang-pedagang mikro. Tujuan pendirian kedua lembaga tersebut



untuk menolong masyarakat pribumi yang sulit mendapatkan akses permodalan bagi kepentingan kegiatan produktif yang mereka kerjakan.

6. Periode selanjutnya adalah terjadi pada tahun 1920, dimana Lumbung Desa berkembang menjadi Koperasi Lumbung. Koperasi Lumbung dibedakan menjadi empat jenis, yaitu Lumbung Ijon, Lumbung Bibit, Lumbung Kredit, dan keempat adalah Lumbung Pajak. Peristiwa ini menjadi sejarah bahwa segmentasi kredit mikro semakin terspesifikasi berdasarkan kegiatan masing-masing anggota. Spesifikasi ini sangat penting dalam membantu aksesibilitas terhadap kebutuhan masing-masing sumberdaya.

7. Beberapa lembaga keuangan mikro dan bank umum sebagaimana dijelaskan di atas semakin mempunyai peran penting bagi perekonomian, khususnya bagi masyarakat pedesaan yang pada waktu itu sangat jauh dari dampak regulasi pembangunan yang dikeluarkan pemerintah.

4.2.4. Masa Tahun 1942-1945

Pada rentang waktu tahun 1942-1945 bertepatan dengan kependudukan Jepang, dimana tahun ini masuk dalam kategori masa perang dunia. Pada masa perang dunia, terjadi pemutusan semua mata rantai hubungan antar sistem moneter dan antar sistem harga dari negara satu dengan negara yang lain.

Berkuasanya Jepang di Indonesia berdampak pada kebijakan ekonomi yang banyak bernuansa liberal karena sistem ekonominya menggunakan prinsip-prinsip liberal. Cara pandang liberal pada rentang tahun ini tak dapat dilepaskan dari percampuran antara liberalisme dan sosialisme. Pada masa ini pula, terjadi keadaan perang sehingga terjadi penurunan perekonomian dunia dan tidak lagi memiliki mekanisme penyesuaian neraca pembayaran di antara sistem



perekonomian masing-masing negara. Dampaknya, terjadi pelepasan antara hubungan sistem moneter dan juga sistem harga, sehingga perkembangan harga-harga, kesempatan kerja, dan gejala ekonomi pada umumnya bergerak secara terpisah. Pada masa ini, mayoritas negara menggunakan sistem pengawasan devisa, dimana kurs valas tidak lagi diserahkan pada mekanisme pasar, tetapi ditentukan oleh pemerintah melalui mekanisme *exchange quota*.

Persoalan terbesar pada masa pendudukan Jepang adalah tingginya tingkat inflasi. Persoalan inflasi terjadi akibat pemerintah Jepang membiayai perang melalui kebijakan anggaran belanja defisit yang dilakukan dengan jalan mencetak uang kertas. Bermula dari kondisi yang serba tidak menentu, sektor keuangan disadari menjadi sangat penting sebagai instrumen utama untuk menentukan eskalasi intervensi pemerintah (Borio, James & Shin, 2014). Intervensi ini begitu terasa khususnya di era perang dunia, dimana pemerintah Jepang membutuhkan pendanaan dalam jumlah besar. Peran pemerintah sendiri dalam sistem keuangan kala itu dapat menjadi regulator (*regulator*), pengawas (*controller*), dan sekaligus sebagai pemilik (*owner*). Peran ini tidak dapat dilepaskan dari lanjutan kontestasi ekonomi politik di zaman abad kesembilan belas dan dua puluh. Kontestasi ini dideterminasi dengan keragaan regulasi yang berusaha mengatur tata kelola perantara keuangan dan pasar, dan bagaimana kerangka hukum yang berbeda dapat mempengaruhinya.

Pada masa pendudukan Jepang, terjadi era perbankan yang baru, yaitu beroperasinya De Javasche Bank Wet sebagai dampak Perang Dunia II. Pada masa ini, Jepang berkuasa dan memaksa semua aset bank harus diserahkan kepada Pemerintahan Jepang, sehingga diberlakukan *banking-moratorium* pada tahun 1942 tentang penangguhan pembayaran kewajiban-kewajiban bank. Kemudian dilakukan likuidasi untuk seluruh bank yang ada, dan diambil alih oleh



bank-bank Jepang seperti Yokohama Specie Bank, Taiwan Bank dan Mitsui Bank.

Pada zaman kependudukan Jepang, perkembangan perbankan dan lembaga kredit mikro mengalami stagnasi, bahkan sebagian besar bank dan Bank Rakyat menutup usahanya. Pemerintahan Jepang kurang begitu memperhatikan perkembangan sistem keuangan, khususnya intermediasi keuangan yang diperankan oleh perbankan dan lembaga kredit mikro. Hal ini akibat kependudukan Jepang yang memang sangat singkat, lebih terkonsentrasinya Pemerintahan Jepang pada kegiatan perang, dan memang kurang pekanya pemerintah Jepang terhadap pentingnya sektor keuangan. Satu-satunya bank yang bertahan di era kependudukan Jepang adalah Algemeene Volkscredietbank (AVB) yang kemudian diubah oleh Pemerintahan Jepang menjadi Ginko berdasarkan Osamu Seirei Nomor 8. Fungsi dari Ginko tetap sama dengan AVB, yaitu memberikan bantuan keuangan dan mengawasi Lumbung Desa. Perubahan ini peran utamanya adalah untuk mendanai bagi kebutuhan perang yang saat itu sedang gencar dilakukan oleh Jepang. Oleh karena itu, pengawasan yang dilakukan oleh Jepang kepada sepak terjang Ginko sangat ketat. Selain pengawasan yang ketat, fungsi lain Ginko termasuk untuk menghimpun simpanan dari Lumbung Desa yang harus ditransfer ke Yokohama Specie Bank.

Meski perbankan mengalami stagnasi, namun masih terdapat beberapa lembaga keuangan non bank yang masih beroperasi, dimana salah satunya adalah pegadaian. Pegadaian merupakan hasil pengembangan dari era VOC, yakni adanya Bank van Leening yang memberikan kredit dengan sistem gadai¹².

Lembaga pegadaian pada masa ini mempunyai peran penting dalam memberikan kredit gadai, dimana sistem ini memberikan solusi dalam

¹² Lihat penjelasan sebelumnya pada halaman 105.



menghadapi permasalahan keuangan. Pegadaian pada waktu itu menjadi solusi bagi masyarakat kelas menengah ke bawah yang membutuhkan kredit skala kecil, jangka waktu pendek, dan berbiaya murah. Fungsi ini mempunyai beberapa keunggulan karena syaratnya yang mudah dan proses yang cepat dibandingkan dengan perbankan (OJK, 2016). Fungsi pegadaian lambat laun menjadi penting karena terbukti pada masa penjajahan Jepang, di pegadaian tersimpan banyak harta benda masyarakat. Timbunan ini menjadi pemicu pemerintahan Jepang untuk memutuskan agar barang-barang jaminan emas dan permata dijual kepada tentara Dai Nippon.

Dari beberapa peristiwa ini, maka fungsi bank (termasuk pegadaian) dan skema kredit dalam pemerintahan Jepang hanya diorientasikan sebagai penyedot kekayaan dari desa untuk kepentingan Pemerintah Jepang dalam pembiayaan perang. Selepas berakhirnya kependudukan Jepang, sistem keuangan menghadapi era kemerdekaan yang total dipegang-kendalikan oleh pihak pribumi.

Dari beberapa penjelasan di atas, **maka dapat disimpulkan (ditemukan)** beberapa poin penting terkait sejarah jasa keuangan dan dinamika tata kelola kredit pada masa kependudukan Jepang di Indonesia, yaitu:

1. Sejarah kependudukan Jepang di Indonesia dapat menjadi bukti bahwa sistem keuangan yang terlalu diatur oleh pemerintah dan mengabaikan partisipasi swasta justru mempunyai dampak negatif terhadap perekonomian. Peran pemerintahan Jepang pada waktu itu berperan pada tiga aspek sekaligus, yakni sebagai regulator, pengawas, dan sekaligus pemilik. Intervensi yang berlebih dari pemerintah justru menjadi disinsentif bagi lembaga keuangan lain untuk terus mengembangkan bisnis dan kegiatannya. Dampaknya, skema kredit



yang mulai berkembang di era sebelum pemerintahan Jepang menjadi terhenti.

2. Peranan sistem keuangan dan skema kredit pada penjajahan Jepang hanya diorientasikan pada penyedot kekayaan dari pribumi kepada pemerintah Jepang untuk kepentingan pembiayaan perang. Terlepas dari peristiwa ini, namun pelajaran penting yang dapat disimpulkan adalah begitu pentingnya aspek kredit sebagai cara untuk melakukan pembiayaan. Hal ini dilakukan melalui peran dan fungsi lembaga intermediasi baik bank maupun lembaga keuangan non bank, sehingga peranannya dalam mengelola dan menyalurkan kredit juga sangat penting. Pada masa kependudukan Jepang, lembaga intermediasi non bank ini diperankan oleh lembaga pegadaian.

4.2.5. Masa Tahun 1959-1971

Setelah kependudukan Jepang, periode berganti menjadi era kemerdekaan, yakni berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pada era kemerdekaan, salah satu pemetaan produksi kebijakan sistem keuangan tahap pertama terjadi pada tahun 1950-1959. Dalam rentang waktu ini, kebijakan ekonomi banyak bernuansa liberal karena sistem ekonominya menggunakan prinsip-prinsip liberal. Cara pandang liberal tidak dapat dilepaskan dari periode sebelumnya (tahun 1945-1950) yang telah terjadi percampuran antara liberalisme dan sosialisme (Rahardjo, 2009). Meski bernuansa liberal, namun pada masa ini banyak diusahakan untuk memperkuat kegiatan ekonomi pribumi, termasuk di sektor keuangan. Perbankan dan lembaga keuangan non bank terutama lembaga kredit mikro telah menjadi pranata finansial (*financial institutions*) yang melaksanakan berbagai jenis jasa keuangan (*financial services*) yang cukup kompleks, seperti pinjaman, pengawasan, dan pembiayaan.



Semakin kompleksnya keragaan perbankan dan lembaga kredit lainnya menjadikan peran dan fungsinya juga semakin penting dalam pembangunan.

Meningkatnya jumlah pelaku keuangan turut berdampak terhadap jenis program kredit mikro yang juga bertambah banyak. Program kredit mikro pada mulanya banyak diinisiasi oleh BRI sebagai satu-satunya bank pemerintah yang bergerak di sektor pedesaan yang telah berkembang dengan pesat.

Selain itu, pada masa ini orientasi sistem keuangan ialah membentuk kinerja yang lebih baik dalam rangka menghindari terulangnya masa sulit perekonomian yang muncul sesudah berakhirnya Perang Dunia I. Maka dari itu, banyak dilakukan rekonstruksi infrastruktur dan pembenahan lembaga ekonomi.

Negara yang menjadi panutan dalam mengembangkan sistem perbankan dan lembaga kredit di Indonesia adalah Amerika Serikat (AS) yang berperan sebagai kreditur dunia (Helleiner, 2008). Hal ini ditandai dengan perkembangan lembaga keuangan multilateral, seperti IMF (*International Monetary Fund*) dan IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*). Terlepas dari dugaan

negatif kemunculan keduanya, tujuannya adalah meningkatkan kerja sama moneter internasional, mengembangkan ekspansi dan pertumbuhan yang seimbang dalam perdagangan internasional, dan meningkatkan stabilitas kurs negara anggota. Sementara itu IBRD didirikan dengan tujuan mendanai pembangunan kembali negara-negara Eropa yang hancur akibat Perang Dunia II. Kemudian fungsinya menawarkan pinjaman kepada negara-negara berkembang dengan pendapatan menengah. IBRD tidak dapat dilepaskan dari Asosiasi Pembangunan Internasional yang secara kolektif dikenal sebagai *World Bank*.

Salah satu dampak dari kemunculan lembaga multilateral adalah bermunculannya bantuan ekonomi sosial maupun hibah. Salah satu program yang dirancang pada bantuan ekonomi dan sosial adalah bantuan aksesibilitas



permodalan kepada kalangan miskin yang diskemakan melalui program kredit mikro. Pada masa ini, program kredit mikro tidak saja dikeluarkan oleh lembaga keuangan bank maupun non bank dari dalam negeri, tetapi juga dari lembaga multilateral yang dikelompokkan sebagai NGO (*Non Governmental Organization*).

Pada era tahun 1950-1959, salah satu peristiwa penting dalam perkembangan sistem keuangan di Indonesia adalah diterbitkannya Undang-Undang Tentang Pokok Bank Indonesia No. 11 Tahun 1953 yang diperuntukkan bagi bank sentral yang bertujuan untuk menggantikan De Javasche Bank N.V. Selain pergantian De Javasche Bank N.V, beberapa bank milik Belanda juga berhasil dinasionalisasi oleh pemerintah Indonesia, diantaranya adalah Bank Nasional Indonesia (BNI), Bank Rakyat Indonesia (BRI), dan Bank Dagang Indonesia. Pada era ini, beberapa bank mengalami perkembangan yang begitu cepat terutama pasca nasionalisasi, diantaranya adalah Bank Indonesia (BI), BRI, BNI 1946, Bank Bumi Daya, Bank Tabungan Negara (BTN), Bank Dagang Negara, dan Bank Pembangunan Indonesia. Aksi nasionalisasi beberapa bank tersebut sebagai wujud perjuangan politik yang kala itu yang sedang memuncak, yaitu semangat nasionalisasi. Selain semangat gerakan nasionalisasi dan semakin berkembangnya perbankan, efek lain dari perubahan politik di era kemerdekaan adalah banyaknya bank-bank pribumi yang menyebar ke berbagai pelosok, seperti Bank Surakarta Maskapai Adil Makmur (1945) di Solo, Bank Dagang Nasional Indonesia (1946) di Medan, Bank Sulawesi (1946) di Manado, dan Bank Dagang Indonesia (1950) di Samarinda.

Selain perbankan, juga berkembangnya keberadaan BPR (Bank Perkreditan Rakyat) yang kian meningkat. Meski era ini menjadi puncak kemunculan BPR, tetapi presensi BPR sebenarnya sudah muncul sejak abad 19.

Pada abad 19, kemunculan BPR bertujuan untuk melepaskan kalangan



masyarakat miskin dari jerat pelepas uang yang biasanya memberikan kredit dengan bunga tinggi. Pada abad 19, rentenir merupakan kalangan yang paling berkuasa sekaligus sebagai para tuan tanah terhadap para petani kecil. Pada era ini, sistem patron-klien¹³ begitu kental sehingga petani kecil sulit keluar dari lingkaran kemiskinan. Karena alasan ini, BPR pada abad 19 berkembang dengan berbagai macam institusi, seperti Lumbung Desa, Bank Dagang Desa, Bank Tani, dan Bank Desa¹⁴. Sedangkan pada era pasca kemerdekaan, BPR didirikan dalam bentuk beragam jenis, seperti Bank Pasar, Bank Karya Produksi Desa (BKPD), dan Bank Pasar Kosgoro. Dari beberapa jenis BPR ini, lembaga yang dinilai perkembangannya paling masif adalah BKPD, yang tujuannya untuk membantu Pemerintah Daerah dalam meningkatkan daya produksi dan daya tukar hasil produksi masyarakat desa. BKPD beroperasi sebagai wadah penghimpunan dana dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit bagi kepentingan peningkatan produksi masyarakat desa. Sementara lembaga BPR yang dinilai paling berperan penting bagi petani adalah LDKP, yang berupaya menghapus praktik ijon atau rentenir.

Kemunculan BPR sangat vital dalam menyalurkan kredit berbunga murah, karena disadari bahwa aksesibilitas kredit bagi golongan kelas menengah ke bawah (terutama petani dan UMKM) mempunyai peran krusial dalam pembiayaan produksi UMKM maupun untuk usahatani. Munculnya BPR semakin

¹³ Patron-klien merupakan sistem yang sebagian pendapat mengatakan merupakan sebuah sistem warisan kolonial. Patron-klien adalah pertukaran hubungan instrumental, dimana pihak dengan status sosio-ekonomi yang lebih tinggi (yang biasanya menguasai sumberdaya) sebagai seorang patron (panutan). Sementara pihak dengan status yang dianggap rendah (karena tidak mempunyai aksesibilitas sumberdaya) sebagai klien. Dalam konteks kegiatan kredit, klien biasanya akan "menghamba" kepada patron yang berperan sebagai debitur. Patron (kreditur) menggunakan pengaruh dari sumberdaya yang dimilikinya untuk menyediakan perlindungan dan keuntungan serta mengeksploitasi dari seseorang (klien) dengan status yang dianggap lebih rendah. Pola ini muncul akibat klien juga membutuhkan, karena patron biasanya memberikan sejumlah pinjaman uang untuk klien. Pola hubungan ini di era kemunculan BPR banyak ditemui di sektor pertanian, perkebunan, dan perikanan pesisir.

¹⁴ Lihat penjelasan sub-bab 4.2.3.



menambah beragamnya program kredit mikro di Indonesia (Harianto & Nuryartono, 2008). Bagaimanapun, fungsi BPR sangat penting dalam mengembangkan UMKM, yang pada waktu itu banyak menyerap tenaga kerja lokal. BPR juga mengisi kekosongan kelangkaan permodalan yang pada waktu itu belum banyak disalurkan oleh bank yang menasar kelas menengah ke bawah (kecuali BRI).

Peningkatan kembali eksistensi BPR tidak bisa dilepaskan dari semangat pemerintah yang pada waktu itu melihat bahwa Badan Kredit Desa (BKD) pada masa kependudukan Jepang telah banyak yang menghentikan usahanya. Kekawatiran yang terjadi adalah ketakutan akan kekosongan kredit di pedesaan, sehingga kondisi ini memicu pemerintah melakukan revitalisasi BKD. Sasaran yang dituju adalah pemulihan BKD yang sebelum kependudukan Jepang telah berdiri sekitar 5600 Lumbung Desa dan 4300 Bank Desa. Namun dalam praktiknya, revitalisasi gagal dilakukan, dan tingkat keberhasilannya lebih tertuju pada Bank Desa daripada Lumbung Desa. Meski demikian, dalam praktiknya Bank Desa juga mengalami kemunduran akibat tata kelola yang terlalu sederhana, yaitu hanya melibatkan kepala desa dan pamong desa. Tata kelola ini tidak dapat mengakomodasi potensi tabungan masyarakat dan tidak dapat memobilisasi modal bagi keperluan pembangunan ekonomi pedesaan. Maka dari itu, periode selanjutnya adalah terjadi pembaharuan Bank Desa tepatnya pada tahun 1960. Pembaharuan yang dilakukan berupa pendirian Bank Desa berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.

Sejalan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, pada situasi yang lain juga terjadi stagnasi di sektor keuangan (tahun 1960-1965), sehingga tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi tersendat. Pada masa itu, perekonomian tidak dikelola dengan baik.



Pemerintah lebih mengutamakan kepentingan politik daripada ekonomi melalui proyek-proyek politik sebagai imbas dari paham ekonomi terpimpin (Bank Indonesia, 2015). Proyek politik pemerintah yang lebih diutamakan menyebabkan nilai Produk Domestik Bruto (PDB) menjadi sangat rendah, dan inflasi pada tahun 1966 melesat hingga 635%, serta investasi di tahun yang sama jatuh sangat dalam.

Sementara itu, peran BI sebagai otoritas moneter menjadi lemah akibat perannya yang ganda, yaitu sebagai penjaga stabilitas mata uang rupiah sekaligus sebagai bank sirkulasi yang memberikan pinjaman uang muka kepada pemerintah, menyediakan kredit likuiditas dan kredit langsung kepada lembaga-lembaga negara dan korporasi. Peran ganda ini terbukti telah membatasi gerak BI dalam mengendalikan perekonomian, sehingga sistem keuangan menjadi tidak terkendali.

Untuk mengatasi kondisi perekonomian yang menurun di era 1960-1965, pemerintah mengeluarkan kebijakan *sanering*, yaitu memotong nilai tukar uang hingga 90% dari nilai nominal, dan membekukan simpanan masyarakat untuk dijadikan simpanan jangka panjang. Tetapi, kebijakan ini berimbas kepada kondisi perbankan yang mengalami problem likuiditas dan sektor riil mengalami kelesuan (Bank Indonesia, 2015). Gejolak perbankan berusaha dikendalikan melalui kebijakan kredit likuiditas bagi bank-bank. Sedangkan untuk menghadapi inflasi yang sangat tinggi, BI menerapkan kebijakan pembatasan pagu kredit dan model kredit selektif (hanya sektor-sektor tertentu saja yang boleh diberi kredit). Namun kebijakan ini juga dinilai gagal karena pertumbuhan output riil nyatanya masih rendah.

Era selanjutnya adalah pada tahun 1967, dimana pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang No. 14 Tentang Pokok-Pokok Perbankan disusul dengan diterbitkannya Undang-Undang tentang Bank Sentral dan Bank-Bank



Pemerintah Lainnya. Undang-Undang tersebut berisi pokok-pokok perbankan termasuk pengaturan BPR, dimana isinya adalah Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pegawai, Bank Pasar, dan beragam jenis bank-bank lainnya yang dapat dipersamakan dan yang telah ada tetap menjalankan tugasnya dalam sistem perbankan berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tentang Pokok-Pokok Perbankan. Dari isi ini, dapat dinilai bahwa terminologi BPR dapat mencakup beragam jenis bank, diantaranya adalah Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pegawai, Bank Pasar, dan beragam jenis bank rakyat lainnya. Selain itu, terminologi BPR pada undang-undang tersebut juga mencakup Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP), Lumbung Pitih Nagari (LPN), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Badan Kredit Kecamatan (BKK), dan Lembaga Kredit Usaha Rakyat Kecil (LKURK).

Peristiwa selanjutnya terjadi pada tahun 1970, dimana terdapat kebijakan yang berusaha menertibkan BPR melalui keputusan dari Menteri Keuangan yang melalui Surat Keputusan No.B331/MK/IV/8/1970 yang berisi untuk sementara tidak diperkenankan lagi mendirikan Bank Desa maupun Bank Pasar sampai terdapat pengaturan kembali seputar pendirian bank-bank tersebut sesuai dengan Undang-Undang. Munculnya surat keputusan ini dilatarbelakangi oleh menjamurnya BPR dengan tata kelola dan pengawasan yang lemah. Kondisi ini mengakibatkan banyaknya BPR menutup usahanya. Maka dari itu, untuk mengakomodasi BPR, Bank Indonesia mengeluarkan Surat Edaran No. 4/26-V/PPTR pada tahun 1971 yang berisi bahwa Gubernur Kepala Daerah diperkenankan mendirikan lembaga perkreditan bukan bank yang fungsinya dapat menyalurkan kredit untuk menolong masyarakat kecil di daerahnya masing-masing.

Banyaknya lembaga perkreditan bukan bank di masing-masing propinsi karena terbitnya Surat Edaran No. 4/26-V/PPTR pada tahun 1971 berdampak



pada inovasi model layanan kredit mikro yang juga semakin meluas. Salah satu bentuk layanan yang berkembang adalah didirikannya Bimbingan Massal (BIMAS), yaitu jasa keuangan mikro berupa bantuan dana subsidi yang diberikan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan intensifikasi beras (Baskara, 2016).

Program ini menjadi proyek percontohan bagi pembentukan Badan Usaha Unit Desa (BUUD), Koperasi Unit Desa (KUD), Kredit Candak Kulak (KCK), dan BRI Unit Desa. Tujuan pendirian beberapa lembaga ini untuk memberikan kredit dalam rangka memperluas input produksi bagi petani. Selain itu, pada waktu yang sama juga dikururkan Kredit Investasi Kecil (KIK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP). Untuk mengembangkan kredit mikro non-pertanian, pemerintah mencanangkan program Kredit Mini dan Kredit Midi yang disalurkan oleh tiga pelaku jasa keuangan, yaitu BRI Unit Desa, Kredit Candak Kulak (KCK), dan melalui KUD.

Pasca dikeluarkannya Surat Edaran No. 4/26-V/PPTR pada tahun 1971 dari Bank Indonesia, maka kembali didirikan Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LDKP) oleh pemerintah di level daerah (Karsidi, 2017). LDKP pada era ini adalah skema kredit yang disponsori oleh pemerintah dan mendorong pembentukan Lembaga Kredit Mikro (LKM) di seluruh pelosok di Indonesia. LDKP merupakan transformasi tata kelola BPR yang sebelumnya terkenal dengan tata kelolanya yang sulit karena tingginya risiko pemberian kredit (NPL tinggi) dan sulitnya sumberdaya manusia yang mempunyai kemampuan dalam mengelola kredit mikro. Contoh beberapa propinsi yang mendirikan LDKP adalah Jawa Barat yang mendirikan banyak Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK) di masing-masing kecamatan. Sementara di Jawa Tengah didirikan Badan Kredit Kecamatan (BKK), Jawa Timur dengan Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK) yang kemudian menjadi Lembaga Kredit Usaha Rakyat Kecil (LKURK), dan di Sumatera Barat mendirikan Lumbung Pith Nagari (LPN).



Selepas banyaknya program kredit mikro, kinerja perekonomian selalu mengalami kenaikan, khususnya pada tahun 1970 sampai dengan awal tahun 1980-an. Kenaikan secara berkala ini ditandai oleh membaiknya beberapa fundamental makroekonomi. Dalam rentang tahun ini, orientasi pertumbuhan didasari oleh semangat kemandirian ekonomi dalam membiayai investasi, yang secara prinsip politik sudah terlepas dari doktrin ekonomi terpimpin.

Namun setelah tahun 1980-an, kinerja perekonomian kembali menurun tajam. Hal ini akibat terjadinya *supply shock*, yaitu tingginya harga minyak dan resesi dunia pada tahun 1982-1983. Daya saing produk Indonesia memburuk karena nilai rupiah *over valued* akibat melejitnya laju inflasi dibandingkan dengan negara pesaing. Dampaknya, pertumbuhan ekonomi mengalami perlambatan (*slow down*), dan pada tahun 1982 yang jatuh pada level 0%. Sementara dari sektor eksternal, surplus neraca perdagangan mencatat penurunan yang sangat tajam.

Respon pemerintah terhadap perbaikan kondisi perekonomian pada awal tahun 1980-an dilakukan dengan cara deregulasi melalui paket kebijakan sektor keuangan. Hal ini juga disebut sebagai program penyesuaian makroekonomi (*macroeconomic adjustment program*) (Yulius, 2014). Kebijakan nilai tukar diimplementasikan melalui devaluasi rupiah sebesar 38% pada tahun 1983, reformasi struktural, seperti perbaikan struktur, administrasi fiskal, dan reformasi sektor keuangan. Fokus reformasi sebagai bagian integral dari seluruh program penyesuaian, sehingga fokus reformasi sektor keuangan diawali dengan mengurangi kontrol pemerintah pada sektor perbankan. Pada permulaan insisiasi dan dilaksanakannya deregulasi, disadari bahwa komponen penting dalam sistem keuangan adalah perbankan. Pada momentum ini, perbankan menjadi lebih leluasa dalam mengembangkan program dan sistemnya, termasuk pengembangan program kredit mikro yang lebih masif.



Dari beberapa penjelasan di atas, **maka dapat disimpulkan (ditemukan)** beberapa poin penting terkait sejarah jasa keuangan dan dinamika tata kelola kredit pada masa tahun 1959-1971, yaitu:

1. Sistem keuangan dan tata kelola kredit pada masa tahun 1959-1971 sangat dipengaruhi oleh nuansa kebijakan liberal, yakni percampuran antara liberalisme dan sosialisme. Namun nuansa liberal ini juga diiringi dengan semangat memperkuat kegiatan ekonomi pribumi, termasuk dalam sektor kredit yang banyak menysasar kredit mikro pertanian dan UMKM. Dampaknya, program kredit mikro pada masa ini semakin berkembang dan secara kuantitas juga semakin meningkat signifikan.
2. Pada masa tahun 1959-1971 juga terjadi krisis ekonomi global. Peristiwa ini membuat Amerika Serikat (AS) berperan sebagai kreditur dunia melalui pembuatan beragam lembaga multilateral seperti IMF dan IBRD. Kemunculan lembaga multilateral juga berdampak pada program kredit mikro sebagai bagian dari misi bantuan ekonomi dan sosial. Pada masa ini, kredit mikro banyak diinisiasi oleh lembaga multilateral yang dimasukkan sebagai kelompok NGO, atau juga dikenal sebagai kredit mikro NGO.
3. Pada tahun 1953, terjadi penerbitan Undang-Undang Tentang Pokok Bank Indonesia No. 11 Tahun 1953, dimana isinya berusaha menasionalisasi bank-bank yang terdapat di Indonesia. Dampaknya, terjadi penyebaran jumlah bank hingga ke pelosok-pelosok. Penyebaran ini semakin membuat program kredit mikro terdiseminasi secara signifikan.
4. Pada masa tahun 1959-1971 menjadi momen penting dalam perkembangan BPR dengan beragam jenisnya. Beberapa jenis BPR yang berkembang pesat pada waktu itu adalah Bank Pasar, Bank



Karya Produksi Desa (BKPD), dan Bank Pasar Kosgoro. Beberapa BPR ini mempunyai peran penting dalam membantu meningkatkan produktivitas masyarakat pedesaan dan membantu memerangi sistem ijon dan rentenir yang banyak dipakai dalam transaksi antara tengkulak dan petani. Selain itu, BPR juga sangat penting bagi masyarakat kelas menengah ke bawah dalam menyediakan kredit berbiaya murah dan mudah diakses.

5. Namun, tata kelola BPR sempat menurun karena jumlahnya semakin banyak, sementara pengawasan dari pusat masih sangat lemah. BPR rata-rata tidak mampu mengakomodasi potensi tabungan masyarakat dan tidak dapat memobilisasi modal bagi keperluan pembangunan ekonomi pedesaan. Maka dari itu, periode selanjutnya adalah terjadi pembaharuan Bank Desa, tepatnya pada tahun 1960. Pembaharuan yang dilakukan berupa pendirian Bank Desa berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.

6. Peristiwa selanjutnya terjadi pada tahun 1970, dimana terdapat keputusan dari Menteri Keuangan melalui Surat Keputusan No.B331/MK/IV/8/1970 yang berisi untuk sementara tidak diperkenankan lagi mendirikan Bank Desa maupun Bank Pasar sampai terdapat pengaturan kembali seputar pendirian bank-bank tersebut sesuai dengan Undang-Undang. Munculnya surat keputusan ini dilatarbelakangi oleh menjamurnya BPR namun disertai dengan tata kelola dan pengawasan yang masih sangat lemah.

7. Untuk mengatasi persoalan BPR, maka Bank Indonesia mengeluarkan Surat Edaran No. 4/26-V/PPTR pada tahun 1971 yang berisi bahwa Gubernur Kepala Daerah diperkenankan mendirikan lembaga perkreditan bukan bank yang fungsinya dapat menyalurkan kredit untuk



menolong masyarakat kecil di daerahnya masing-masing. Kondisi ini berdampak pada banyaknya Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LDKP) yang didirikan oleh pemerintah daerah.

8. Banyaknya LDKP di masing-masing propinsi berdampak pada inovasi model layanan kredit mikro yang juga semakin meluas. Salah satu bentuk layanan yang berkembang adalah didirikannya Bimbingan Massal (BIMAS), Badan Usaha Unit Desa (BUUD), Koperasi Unit Desa (KUD), Kredit Candak Kulak (KCK), dan BRI Unit Desa. Kesemua lembaga ini mempunyai ciri tata kelola berupa bantuan dana subsidi yang diberikan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan intensifikasi beras dan dalam rangka memperluas input produksi bagi petani.

9. Pada tahun 1971 juga dikururkan Kredit Investasi Kecil (KIK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP). Untuk mengembangkan kredit mikro non-pertanian, pemerintah mencanangkan program Kredit Mini dan Kredit Midi yang disalurkan oleh tiga pelaku jasa keuangan, yaitu BRI Unit Desa, Kredit Candak Kulak (KCK), dan melalui KUD.

10. Dari berbagai masa perkembangan di atas, lembaga kredit mikro semakin menunjukkan peran krusialnya sebagai komponen penting dari sebuah kebutuhan aksesibilitas kesejahteraan yang lebih baik. Selain itu, masa tersebut menunjukkan bahwa sistem keuangan dan program kredit mikro menjadi harapan untuk memperbaharui kondisi perekonomian yang pada saat itu mengalami kebangkrutan. Harapannya, sistem keuangan, terlebih program kredit mikro dapat mengurangi pengangguran dan mempromosikan kesejahteraan sosial.



4.2.6. Masa Tahun 1983-1997

Selepas masa tahun 1983-1997, perkembangan perbankan cukup berkembang dengan pesat. Perkembangan perbankan ini berimbas pada tata kelola program kredit mikro yang juga berkembang dengan cepat. Pada masa ini, jaringan keuangan semakin luas, inovasi keuangan juga diusahakan berkembang agar sistem keuangan menjadi lebih efisien. Pada masa ini juga bertepatan dengan membaiknya kondisi global, dimana peranan Bank Sentral di berbagai negara menjadi begitu krusial dalam mengelola aturan main perbankan. Beberapa kebijakan yang sering dilakukan di beberapa negara adalah mengatur suku bunga dan menentukan pilihan apakah akan memperketat atau memperlonggar kredit. Sejarah beberapa negara mempraktikkan bahwa kebijakan memperketat kredit dilakukan di negara-negara defisit, dan memperluas kredit di negara-negara yang surplus. Meskipun pengaturan sistem keuangan sangat bervariasi antar negara, tetapi ciri spesifiknya dapat dilihat pada orientasi stabilitas sistem keuangan yang sangat penting bagi pertumbuhan yang berkelanjutan.

Salah satu tahun penting bagi lembaga kredit mikro pada masa ini adalah pada tahun 1980, yakni berdirinya Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK) di Jawa Timur dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali (OJK, 2016). Model tata kelola LPD di Bali dicirikan dengan kepemilikan yang murni dimiliki oleh desa adat Bali. LPD dan KURK terfokus pada segmentasi petani yang berorientasi pada kemudahan aksesibilitas kredit dalam rangka meningkatkan produktivitas petani. Terbukti, kehadiran kedua lembaga tersebut ditengarai berperan besar terhadap keberhasilan swasembada beras pada tahun 1983. Keberhasilan swasembada juga dinilai akibat peran besar Bank BRI, khususnya BRI Unit Desa dalam menangani kredit mikro. BRI Unit Desa mempunyai tata kelola khusus



berupa keleluasaan untuk mematok tingkat bunga yang fleksibel dan rendah yang menysasar kelas mikro, baik pada tabungan maupun pinjaman. Atas keberhasilannya, BRI kemudian meluncurkan program Kredit Umum Pedesaan (KUPEDES) pada tahun 1984 dan diikuti dengan program Simpanan Pedesaan (SIMPEDES) pada tahun 1985.

Beriringan dengan tahun keberhasilan program kredit mikro di atas, program kebijakan lainnya juga dikeluarkan oleh pemerintah, yaitu paket Juni 1983 (PAKJUN) yang berisi pembebasan kredit dan pagu kredit bagi operasi bank-bank (Bank Indonesia, 2015). Kebijakan ini berisi: (i) kebebasan bank pemerintah untuk menetapkan suku bunga deposito; dan (ii) ketentuan pagu kredit yang sebelumnya sebagai instrumen intervensi langsung, dihapuskan, dan sebagai gantinya pemerintah menggunakan instrumen tidak langsung seperti penentuan cadangan wajib, operasi pasar terbuka, dan fasilitas diskonto. Selain itu, sektor perbankan dalam menjalankan perannya sebagai lembaga intermediasi juga lebih diberikan keleluasaan.

Pada waktu yang hampir bersamaan, otoritas moneter memperkenalkan fasilitas *discount window* dan Sertifikat Bank Indonesia (SBI) untuk membantu perbankan dalam menjaga kecukupan likuiditasnya. Bank Indonesia (BI) juga merilis Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) sebagai instrumen pengendali jumlah uang beredar dan alat investasi alternatif perbankan, ketika sektor keuangan ini memiliki excess likuiditas atau menjadi sumber dana ketika mengalami kekurangan likuiditas. Implikasi dari beberapa kebijakan ini telah mengubah mekanisme dan piranti pengendalian moneter, yaitu pemerintah sudah tidak lagi mengendalikan kebijakan moneter.

Pasca deregulasi PAKJUN, pertumbuhan ekonomi perlahan mulai merangkak naik, puncaknya terjadi pada tahun 1984. Tetapi terjadinya devaluasi rupiah dan adanya kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) mengakibatkan



inflasi kembali meningkat. Melonjaknya harga minyak paling tajam terjadi pada tahun 1986 yang menyebabkan defisit neraca pembayaran semakin tinggi. Pada tahun 1987, kondisi perekonomian masih sulit akibat pengaruh harga minyak yang juga belum turun. Dampaknya lagi-lagi terhadap peningkatan defisit neraca pembayaran dan penerimaan pemerintah (Bank Indonesia, 2015). Akibat kondisi ini, deregulasi kembali digulirkan, yakni Juni 1987, yang dilakukan BI dengan pemerintah melalui pengetatan moneter, diantaranya adalah dengan suku bunga SBI, fasilitas diskonto, dan tingkat rediskonto SBPU dinaikkan, sementara pagu SBPU diturunkan. Kebijakan ini terbukti berhasil dalam mengembalikan angka pertumbuhan sebesar 5,7% pada tahun 1988 (melebihi target pertumbuhan sebesar 5%).

Untuk melanjutkan tren pertumbuhan yang tinggi, pemerintah berusaha menaikkan sumber dana dari dalam negeri dan menargetkan ekspor non-migas.

Oleh karena itu, pemerintah kembali memproduksi deregulasi berupa paket 27 Oktober 1988 (PAKTO) melalui Keputusan Presiden RI No. 38 yang terfokus pada moneter, keuangan dan perbankan. Dampak positif dari PAKTO adalah berkembangnya pendirian BPR-BPR baru karena deregulasi ini dapat memberikan kejelasan mengenai keberadaan dan kegiatan usaha BPR (Bank Indonesia, 2015). Dengan kata lain, BPR diberikan landasan hukum yang jelas sebagai salah satu jenis bank selain bank umum. Paket regulasi ini selain berdampak pada BPR juga berimplikasi pada meningkatnya jumlah bank skala kecil dan medioker, hingga akhirnya jumlah bank meningkat tajam menjadi 240 bank (tahun 1994-tahun 1995) yang sebelumnya masih 111 bank (tahun 1988).

Sementara jumlah BPR juga naik tajam dari 8.041 (tahun 1988) menjadi 9.310 (tahun 1996).

Kelanjutan dari PAKTO adalah ketentuan lanjutan, yakni pada tanggal 29 Januari 1989 tentang Penyempurnaan Sistem Perkreditan. Salah satu isinya



adalah kredit perbankan yang masih ditunjang kredit likuiditas BI adalah yang tersegmentasi pada orientasi swasembada pangan, pengembangan koperasi dan peningkatan investasi. Salah satu isi yang lain juga mencantumkan bahwa ditetapkan dalam rangka untuk mendukung pengembangan UMKM, maka setiap bank harus mengalokasikan sebesar 20 persen. Jenis kredit dari alokasi ini kemudian dikenal sebagai Kredit Usaha Kecil (KUK).

Setelah paket tanggal 29 Januari 1989, kebijakan selanjutnya adalah Paket Maret 1989 dan Paket Januari 1990. Kedua paket tersebut diluncurkan guna mendukung pengendalian inflasi dan memperkokoh struktur perkreditan (Bank Indonesia, 2015). Deregulasi berikutnya secara berturut-turut adalah Paket Februari 1991 yang mendorong dimulainya proses globalisasi perbankan, yaitu berisi kewajiban menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudent*) dalam tata kelola bank. Kemudian disusul Maret 1991 mengenai pengetatan moneter yang berisi pengekanan laju inflasi, memperluas basis permodalan bank, dan memperketat pengawasan terhadap lembaga keuangan (Nasution, 1991; dalam Ruslan, 2011). Hasilnya, laju inflasi pada tahun 1992 bisa diturunkan hingga pada angka 4,9%. Selain itu, fase ini juga terdapat aturan penting, yakni dikeluarkannya PP No. 71/1992 tentang Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang telah memperoleh izin usaha dari Menteri Keuangan. Beberapa lembaga keuangan ini seperti Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Bank Desa, LPN, LPD, BKD, BKK, KURK, LPK, BKPD, dan lembaga-lembaga lain sejenis dan dapat diberikan status sebagai BPR dengan memenuhi persyaratan dan tata cara yang ditetapkan untuk menjadi BPR.

Selanjutnya adalah paket kebijakan Mei 1993, dimana sektor moneter kembali disentuh melalui *Capital Adequacy Ratio* (CAR) atau rasio kecukupan modal diperlonggar. Dengan peningkatan CAR, banyak bank makin leluasa memberikan kredit. Pemerintah juga menyederhanakan ketentuan *Loan Deposit*



Ratio (LDR) atau pemberian kredit kepada pihak ketiga. Salah satu isi dari deregulasi ini adalah kredit di bawah Rp 25 juta dapat digunakan untuk kegiatan tidak produktif. Dampaknya mulai dirasakan, yaitu tingginya laju pertumbuhan kredit perbankan dalam waktu yang singkat. Meskipun tujuan utama deregulasi ini untuk meningkatkan dunia usaha, tetapi juga memicu kegiatan konsumtif yang berlebihan.

Selepas 1993, terjadi periode keterpurukan perbankan pada tahun 1997-1998, yang dicirikan dengan pesatnya laju penurunan jumlah bank akibat krisis ekonomi. Peristiwa penting pada masa ini adalah terjadinya rekapitulasi perbankan yang menelan dana lebih dari Rp. 400 triliun terhadap 27 bank dan melakukan pengambil alihan kepemilikan terhadap 7 bank. Permasalahan perbankan ini setidaknya dapat didekati karena dua persoalan, yaitu: (i) tidak seluruhnya perbankan menerapkan *prudential regulation* dan *banking soundness*¹⁵; dan (ii) rata-rata pengelolaan kapasitas SDM bidang perbankan masih sangat rendah, padahal *criteria for entry* dan *capital adequacy* begitu mudah. Kondisi krisis dinilai merupakan akumulasi dari terlalu pesatnya mobilisasi dana masyarakat dan ekspansi kredit berlebihan yang dilakukan oleh perbankan. Ekspansi kredit berlebihan ini menyebabkan kewajiban perbankan dalam valas, khususnya pada bank swasta nasional meningkat tajam.

Peningkatan tajam ini tercermin dari memburuknya posisi devisa netto dan terjadi peningkatan rekening administratif dalam valas perbankan. Kredit yang berlebihan membawa resiko meningkatnya jumlah kredit tidak lancar dan efisiensi usaha semakin memburuk. Persoalan ini adalah akibat lemahnya kualitas manajerial bank sehingga terjadi penurunan kualitas aset produktif dan

¹⁵ *Banking soundness* direpresentasikan dalam bentuk kekayaan bersih yang positif yang diukur melalui perbedaan antara harta dan kewajiban. *Banking soundness* sangat ditentukan oleh lingkungan operasi yang mendukung (*a supportive operating environment*) dan disiplin pengelolaan internal dan eksternal (*internal and external governance*).



peningkatan risiko. Sementara itu, pengawasan atas kredit juga sangat lemah, padahal pemberian kredit dilakukan secara besar-besaran.

Salah satu dampak terbesar dari krisis perbankan yang didekati dari permasalahan kelebihan kredit tanpa kontrol yang memadai adalah terjadinya *bank runs*, yaitu banyak nasabah secara bersamaan menarik dana secara besar-besaran akibat kehilangan kepercayaan terhadap bank dalam kemampuannya untuk membayar dana nasabah dalam jumlah penuh dan tepat waktu (Simorangkir, 2011). Hal ini tepat terjadi pasca tahun 1996 atau ketika terjadi periode reformasi di bidang politik. Selain persoalan fundamental bank, *bank runs* juga disebabkan oleh fundamental makroekonomi. Kontraksi pada level makro berimbas pada peningkatan kredit macet bank dan selanjutnya mengakibatkan ketidakmampuan bank membayar penarikan simpanan nasabah karena sebagian besar dana nasabah tertanam dalam kredit macet. Kondisi ini menjadi persoalan serius yang berkorelasi terhadap kerugian perekonomian. Tersendatnya akses pembiayaan bagi masyarakat yang mempunyai usaha produktif mengakibatkan perlambatan ekonomi hingga membuka peningkatan potensi pengangguran.

Dari beberapa penjelasan di atas, **maka dapat disimpulkan (ditemukan)** beberapa poin penting terkait sejarah jasa keuangan dan dinamika tata kelola kredit pada masa tahun 1983-1997, yaitu:

1. Pada rentang waktu tahun 1983-1997, terjadi perkembangan tata kelola perbankan dan lembaga keuangan non bank. Hal ini dicirikan dengan jaringan keuangan yang semakin luas dan terjadi inovasi keuangan yang dapat menciptakan sistem keuangan yang lebih efisien.
2. Momentum penting dalam pengembangan lembaga kredit mikro terjadi pada tahun 1980, yakni berdirinya Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK) dan Lembaga Perkreditan desa (LPD). Model tata kelola keduanya



berorientasi pada upaya mempermudah aksesibilitas kredit dalam rangka meningkatkan produktivitas petani. Selain KURK dan LPD, upaya dalam meningkatkan produktivitas petani juga dilakukan oleh BRI dengan program BRI Unit Desa. Program ini mempunyai ciri model pematokan suku bunga yang fleksibel dan rendah yang menysasar kelas mikro, baik pada tabungan maupun pinjaman. Program ini menjadi inspirasi lahirnya program KUPEDES pada tahun 1984 dan SIMPEDES pada tahun 1985.

3. Pada tahun-tahun berikutnya, terjadi beragam paket deregulasi sistem keuangan yang dikeluarkan oleh pemerintah, diantaranya adalah:

a. Pada tahun 1983 dikeluarkan paket Juni (PAKJUN) yang berisi pembebasan kredit dan pagu kredit bagi operasi bank-bank.

b. Pasca PAKJUN, deregulasi kembali digulirkan pada Juni 1987, yang dilakukan BI dengan pemerintah melalui kebijakan pengetatan moneter.

c. Deregulasi berikutnya adalah paket 27 Oktober 1988 (PAKTO) melalui Keputusan Presiden RI No. 38 yang terfokus pada moneter, keuangan dan perbankan. Dampak positif dari PAKTO adalah berkembangnya pendirian BPR-BPR baru karena deregulasi ini dapat memberikan kejelasan mengenai keberadaan dan kegiatan usaha BPR.

d. Kelanjutan dari PAKTO adalah paket kebijakan pada tanggal 29 Januari 1989 tentang Penyempurnaan Sistem Perkreditan. Paket ini berisi pengaturan kredit yang tersegmentasi pada orientasi swasembada pangan, pengembangan koperasi dan peningkatan investasi. Kebijakan lain berisi bahwa bank harus mengalokasikan sebesar 20 persen untuk kredit mikro.



e. Kebijakan selanjutnya adalah Paket Maret 1989 dan Paket Januari 1990. Kedua paket tersebut dikeluarkan guna mendukung pengendalian inflasi dan memperkokoh struktur perkreditan.

f. Paket berikutnya adalah pada Februari 1991, yang bertujuan untuk mendorong dimulainya proses globalisasi perbankan, yaitu berisi kewajiban menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudent*) dalam tata kelola bank.

g. Kemudian disusul paket Maret 1991 mengenai pengetatan moneter yang berisi pengekanan laju inflasi, memperluas basis permodalan bank, dan memperketat pengawasan terhadap lembaga keuangan.

h. Setelah tahun 1991, dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 71/1992 tentang Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang telah memperoleh izin usaha dari Menteri Keuangan. Beberapa lembaga keuangan ini seperti Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Bank Desa, LPN, LPD, BKD, BKK, KURK, LPK, BKPD, dan lembaga-lembaga lain sejenis dan dapat diberikan status sebagai BPR.

i. Selanjutnya adalah paket kebijakan Mei 1993, dimana sektor moneter kembali disentuh melalui *Capital Adequacy Ratio* (CAR) atau rasio kecukupan modal diperlonggar. Dengan peningkatan CAR, banyak bank makin leluasa memberikan kredit.

4. Dari beberapa peristiwa di atas, maka dapat disimpulkan bahwa perubahan format sektor perkreditan di Indonesia lebih banyak dipengaruhi oleh berbagai macam deregulasi. Hasil pelacakan keragaan historis menunjukkan bahwa deregulasi sektor keuangan menghasilkan dampak signifikan bagi berkembangnya model tata kelola dan pelaku kredit mikro, meski di satu sisi juga terdapat ragam kritik, terutama



menyangkut mekanisme terhadap keterbukaan pasar dan dugaan besarnya andil deregulasi pada kebangkrutan tahun 1997-1998.

4.2.7. Masa Pasca Reformasi

Pemaparan sebelumnya menjelaskan bahwa perjalanan sistem keuangan sangat menentukan perkembangan program kredit mikro di Indonesia.

Perjalanan sistem keuangan banyak dipengaruhi oleh deregulasi yang mempengaruhi peranan tata kelola program kredit mikro bagi perekonomian.

Peranan lembaga kredit mikro juga dipengaruhi oleh faktor kultural, dimana lembaga keuangan lebih mendominasi daripada pasar modal karena tipikal masyarakat Indonesia adalah *deposito-minded*. Paradigma demikian terbangun dari didikan dan sosialisasi pemerintah orde baru yang mendorong masyarakat

melalui gerakan "menabung di bank". Peran perbankan dan lembaga kredit mikro yang begitu sentral juga tidak dapat dipisahkan dari strategi pengembangan

industri domestik. Rata-rata industri di Indonesia adalah skala UMKM, dimana jenis ini sangatlah kompetitif (jumlah pelaku usaha melimpah). Karakter UMKM yang kompetitif menandakan bahwa siklus produksinya relatif pendek karena

masa edar produk terbilang sangat cepat. Dengan ciri ini, maka kebutuhan mereka akan modal juga sangat tinggi, sehingga karakter UMKM sangat cocok

terhadap sistem keuangan yang berbasis bank atau lembaga kredit lainnya (misal BPR). Berbeda jika karakter industri domestik bersifat *increasing return to*

scale (peningkatan hasil hanya dalam skala tertentu) seperti industri berat (contohnya industri pesawat terbang dan persenjataan), maka membuat jangka

waktu antara keputusan investasi dengan realisasi akan menjadi sangat panjang.

Karakter demikian hanya akan dapat berkembang pada lingkungan dengan sistem keuangan yang didominasi oleh pasar saham (Uzunkaya, 2012).



Meski Indonesia didominasi oleh bank dan lembaga kredit lainnya seperti BPR, namun pada tahun 1997-1998 terjadi krisis perbankan sehingga era pasca reformasi (1997-1998) banyak bank yang mengalami kebangkrutan. Namun, kebangkrutan bank dalam jumlah yang besar ternyata turut merubah paradigma tata kelola beberapa bank, yaitu mulai mengalihkan segmentasi usaha pada program kredit mikro (Baskara, 2013). Beberapa bank menilai bahwa UMKM terbukti tahan terhadap goncangan krisis moneter pada tahun 1997-1998, sehingga sangat layak jika dijadikan alternatif sasaran kredit. Beberapa bank yang beralih untuk menggarap segmen mikro¹⁶ diantaranya adalah Bank Danamon dengan program Danamon Simpan Pinjam (DSP) dan Bank Bukopin dengan program Swamitra. Pada masa awal tahun 2000an juga mulai bermunculan lembaga keuangan berbasis syariah, termasuk lembaga kredit mikro syariah yang banyak dikeluarkan oleh beberapa bank, seperti Bank Mandiri. Prinsip syariah ini mirip dengan pembiayaan modal ventura, yakni berlandaskan bagi hasil.

Banyaknya bank yang membuat program kredit mikro pasca era krisis moneter 1997-1998 berdampak pada banyaknya jenis lembaga keuangan mikro di Indonesia. Pelaku pelayanan tidak saja berasal dari lembaga atau institusi, namun juga berasal dari bantuan (hibah) dan subsidi, baik dari pemerintah maupun NGO. Pelaku pelayanan keuangan mikro secara spesifik dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu: (i) pelaku yang berasal dari kelompok lembaga atau institusi, baik formal maupun non-formal; (ii) kelompok kedua adalah program yang diadakan oleh pemerintah maupun NGO; dan (iii) ketiga adalah kelompok partisipan individu yang biasanya informal dan tidak mempunyai status hukum yang legal.

¹⁶ Padahal beberapa bank ini sebelumnya tidak menasar segmen mikro.



Banyaknya pelaku keuangan mikro berdampak pada ekspansi kucuran kredit mikro yang semakin meluas. Akan tetapi, peristiwa ini juga menimbulkan dampak negatif, yaitu terjadinya pelaksanaan program kredit mikro yang saling tumpang tindih. Tumpang tindihnya program berimplikasi pada banyaknya program kredit mikro yang hanya berjalan dalam jangka pendek, baik program berbasis pedesaan maupun perkotaan. Salah satu persoalan terbesar terletak pada lemahnya tata kelola dan pengawasan. Program kredit mikro hanya berkembang dari sisi kuantitas, namun lemah dalam segi kualitas, khususnya dalam aspek tata kelola. Mayoritas program kredit mikro juga masih abai terhadap model tata kelola yang ideal, dimana patokan bunga masih tinggi dan melibatkan agunan dengan kegiatan yang minim usaha pemberdayaan terhadap anggota.

Persaingan yang ketat dan terjadinya tumpang tindih pelaksanaan program membuat banyak lembaga kredit mikro tidak mampu bertahan dan menutup usahanya. Banyak lembaga kredit mikro konvensional (yang didirikan oleh masyarakat) harus bersaing dengan program kredit mikro dari perbankan yang lebih tertata secara modern yang disokong oleh permodalan yang kuat. Beberapa lembaga kredit mikro konvensional yang dimaksud diantaranya seperti LPD, KUD, dan Koperasi Serba Usaha (KSU) yang harus bersaing dengan program dari perbankan, seperti Teras BRI atau juga disebut Unit Mikro BRI, Swamitra dari Bank Bukopin, Danamon Simpan Pinjam, dan beberapa program kredit mikro lainnya yang berasal dari bank-bank besar.

Persoalan melimpahnya program kredit mikro tetapi belum diiringi dengan peningkatan kualitas tata kelola menjadi pemicu pemerintah untuk mendirikan Gerakan Bersama Pengembangan Keuangan Mikro pada tahun 2000. Gerakan ini juga disebut sebagai Gema PKM, yakni semacam forum yang bertujuan untuk meningkatkan cakupan dan kapitalisasi dana bagi keuangan mikro. Gema PKM



menghasilkan desakan kepada Bank Indonesia untuk menerbitkan sebuah peraturan menyangkut keberadaan dan pengelolaan lembaga keuangan mikro.

Desakan ini menghasilkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Lembaga Keuangan Mikro pada tahun 2011.

RUU Lembaga Keuangan Mikro baru disahkan pada tahun 2013, yakni dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro. Undang-Undang ini bertujuan untuk menysasar tiga hal, yaitu: (i) lembaga keuangan mikro diharapkan dapat meningkatkan akses pendanaan bagi masyarakat kelas menengah ke bawah; (ii) lembaga keuangan mikro diharapkan dapat membantu meningkatkan pemberdayaan ekonomi dan produktivitas masyarakat kelas menengah ke bawah; dan (iii) lembaga keuangan mikro diharapkan dapat meningkatkan tingkat pendapatan masyarakat kelas menengah ke bawah. Dalam Undang-Undang ini, legalitas lembaga keuangan mikro dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu bisa berbentuk koperasi atau berbentuk perseroan terbatas (PT). Salah satu tata kelola yang diatur adalah kegiatan usaha, dimana lembaga keuangan mikro meliputi jasa pengembangan usaha dan upaya pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat. Konteks pemberdayaan disini adalah adanya asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu suatu aktivitas yang dapat mendayagunakan usaha anggota agar tingkat penghasilannya bisa meningkat.

Atas diterbitkannya undang-undang Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013, maka program kredit mikro di Indonesia memasuki era baru yang lebih terorganisir, meski kapasitasnya dalam mengentaskan kemiskinan masih menimbulkan banyak ragam kritik. Program kredit mikro dinilai masih berorientasi pada kebijakan pemerintah dan masih terkonsentrasi pada program keluaran dari bank yang notabene murni mencari keuntungan. Padahal, perbankan merupakan



sektor yang sangat rentan dengan instabilitas, sehingga risiko terhadap program kredit mikro menjadi sangat tinggi. Perbankan yang menyalurkan program kredit mikro banyak dikritik masih belum memperhatikan pemerataan penyediaan aksesibilitas jasa keuangan. Kredit mikro perbankan juga dinilai masih belum bisa menysasar kalangan ultra mikro (sangat kecil) dan kalangan miskin yang belum mempunyai usaha namun mempunyai keinginan untuk berusaha.

Oleh karena itu, peran dan fungsi perbankan pasca era reformasi yang berperan besar sebagai penyalur kredit mikro ibarat dua sisi mata uang. Perannya sangat penting terhadap intermediasi keuangan. Namun di sisi lain juga dapat menjadi pelaku utama penyebab ketimpangan kesejahteraan akibat penyediaan jasa layanan keuangan mikro yang tidak merata. Prioritas mengedepankan prinsip kehati-hatian memang tak salah, karena perbankan mengantisipasi risiko penyaluran kredit dan biaya operasional yang tinggi.

Imbasnya, golongan yang dinilai tidak *bankable* akan hilang dari radar pemberian kredit perbankan. Persoalan ini menjadikan program kredit mikro dari perbankan masih bersifat pilih kasih, sehingga tidak semua petani maupun UMKM masuk dalam cakupan kredit mikro perbankan. Kondisi demikian memang dilematis, sehingga aktivitas program kredit mikro di Indonesia masih menciptakan eksklusivitas kredit. Eksklusivitas kredit merupakan sebuah efek dari eksistensi dualisme keuangan yang tercipta dari kinerja perbankan yang dinilai kesulitan mengatasi ketakutan akan risiko kredit, sehingga dinilai belum bisa memihak golongan bermodal kecil, seperti petani dan UMKM. Padahal keduanya merupakan penyumbang terbesar masyarakat kelas menengah ke bawah di Indonesia.

Dari beberapa penjelasan di atas, **maka dapat disimpulkan (ditemukan)** beberapa poin penting terkait perjalanan jasa keuangan dan dinamika tata kelola kredit pada era pasca reformasi, yaitu:



1. Krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997-1998 berpengaruh terhadap paradigma tata kelola perbankan, yaitu mulai beralihnya segmentasi usaha perbankan pada kredit mikro yang menysasar UMKM. Pelaku UMKM terbukti menjadi satu-satunya sektor yang bertahan di tengah krisis ekonomi pada tahun 1997-1998. Pada awal tahun 2000-an, beberapa bank besar mulai meluncurkan program kredit mikro, diantaranya adalah Danamon Simpan Pinjam (DSP) dan Swamitra Bank Bukopin. Pada tahun ini juga mulai bermunculan program kredit mikro berprinsip syariah, baik dari perbankan, koperasi, maupun BPR.

2. Dampak dari krisis moneter tahun 1997-1998 juga berdampak pada menjamurnya program kredit mikro yang berasal dari NGO. Program kredit mikro yang disalurkan oleh banyaknya lembaga multilateral merupakan implikasi langsung dari kebijakan pemerintah yang pada waktu itu banyak menerima bantuan pasca terjadi krisis moneter.

3. Berkembangnya program kredit mikro setelah tahun 2000an justru berdampak pada program kredit mikro yang saling tumpang tindih, skema pengawasan yang masih lemah, dan laju kredit yang ekspansif namun melupakan pentingnya kualitas tata kelola. Para pelaku saling berkompetisi, dan persaingan yang ketat antara pelaku ekonomi mikro membuat banyak program kredit mikro sulit bertahan dalam jangka panjang. Para pelaku kredit mikro yang didirikan masyarakat seperti LPD, KUD, dan KSU harus bersaing dengan program kredit mikro dari perbankan besar, seperti Unit Mikro BRI, Swamitra Bank Bukopin, Danamon Simpan Pinjam, dan beberapa program lainnya yang berasal dari bank-bank besar.

4. Awal tahun 2000 didirikan Gema PKM, takni forum untuk meningkatkan cakupan dan kapitalisasi dana bagi keuangan mikro. Gema PKM



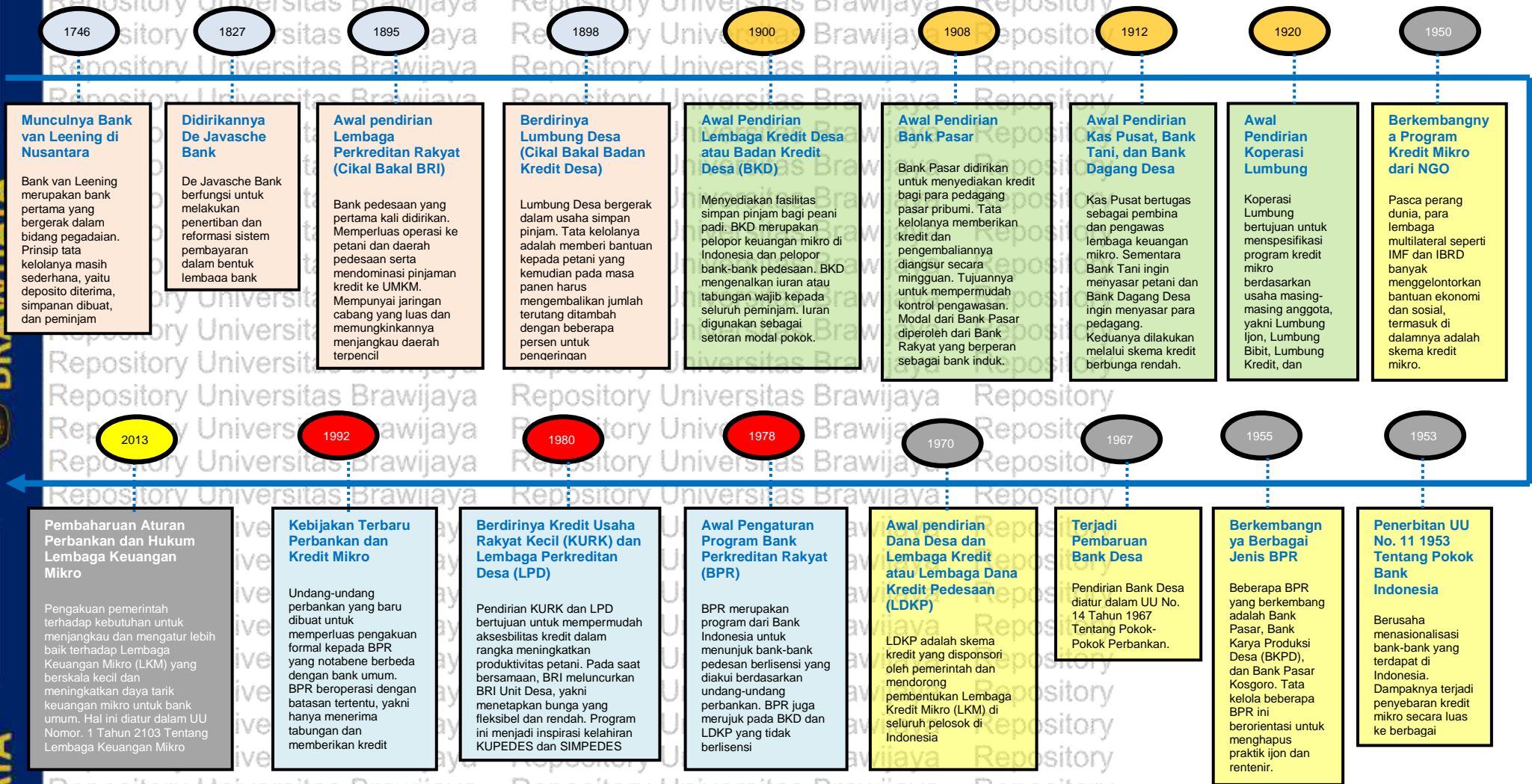
menghasilkan desakan kepada Bank Indonesia untuk menerbitkan sebuah peraturan menyangkut keberadaan dan pengelolaan lembaga keuangan mikro. Desakan ini pada tahun 2011 menghasilkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Lembaga Keuangan Mikro.

5. Pada tahun 2013, RUU Lembaga Keuangan Mikro disahkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro. Atas diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013, maka program kredit mikro di Indonesia memasuki era baru yang lebih terorganisir, meski kapasitasnya dalam mengentaskan kemiskinan masih belum optimal. Program kredit mikro, terutama dari perbankan masih menciptakan eksklusivitas kredit, sehingga kredit mikro yang disalurkan belum terdiseminasi dengan baik.

4.3. Tahapan Penerapan Model Tata Kelola Program Kredit Mikro di Indonesia

Berdasarkan hasil berbagai pemaparan di atas (berdasarkan pembabakan masa perkembangan sistem keuangan dan program kredit mikro), maka dapat disimpulkan urutan tahapan mulai dari awal hingga kondisi eksisting penerapan model tata kelola program kredit mikro di Indonesia. Melihat keragaan tahap demi tahap tata kelola program kredit mikro ini sangat penting sebagai masukan dalam mengkonstruksi pengaturan kelembagaan kredit mikro bagi program pengentasan kemiskinan berdasarkan perspektif historis. Berdasarkan Gambar 4.1, pembagian tahap perjalanan tata kelola kredit mikro di Indonesia dapat dibagi menjadi 17 tahap. Setiap tahap merupakan tahun penting bagi momentum tata kelola program kredit mikro yang dijalankan.

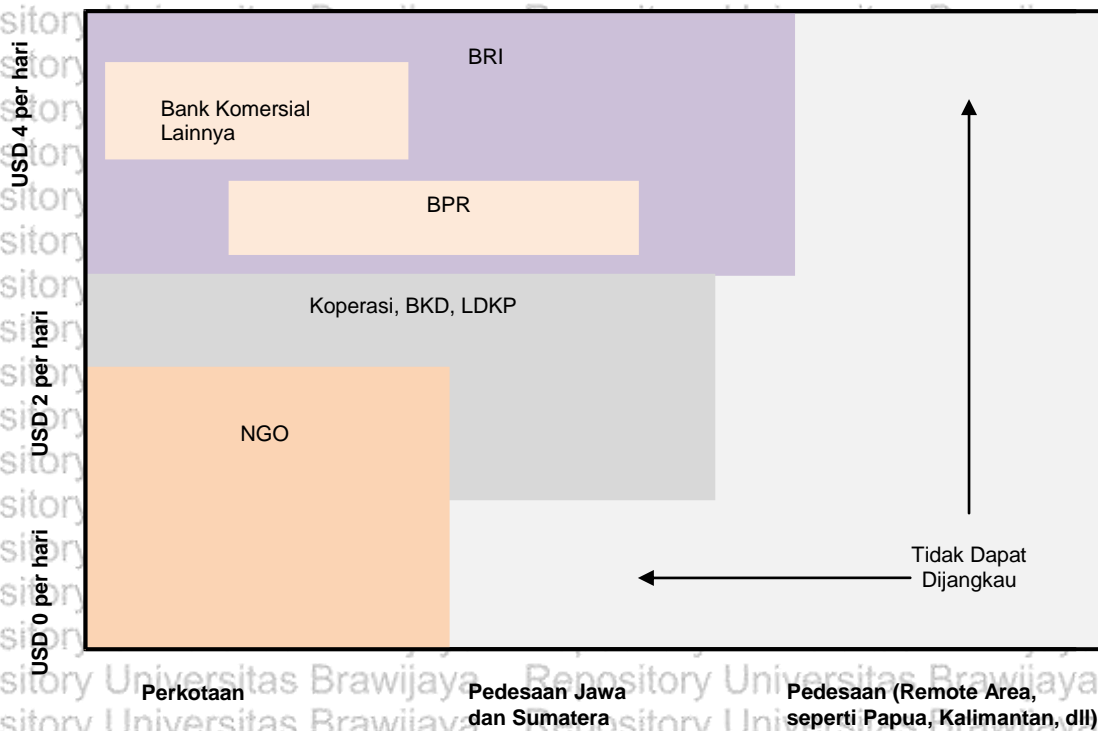
Gambar 4.1. Ilustrasi Perjalanan Tata Kelola Program Kredit Mikro di Indonesia



Sumber: Kompilasi Hasil Pemetaan dari Berbagai Sumber

Berdasarkan Gambar 4.1, maka program kredit mikro di Indonesia dapat dianalisa kembali dengan spesifikasi pemetaan berdasarkan tiga klasifikasi, yaitu: (i) jenis-jenis pelaku program kredit mikro; (ii) wilayah jangkauannya; dan (iii) besaran kredit mikro yang mereka salurkan. Berdasarkan tiga klasifikasi ini, maka dapat ditentukan jenis pelaku mana saja yang mendominasi program kredit mikro di Indonesia. Dominasi ini dinilai berdasarkan luas jangkauan dan nominal pembiayaan kredit yang disalurkan. Selain itu, tiga klasifikasi ini juga akan dinilai kelemahan dan kelebihan berdasarkan masing-masing pelaku. Informasi ini sangat penting sebagai input dalam mengkonstruksi dari awal kerangka pengaturan kelembagaan program kredit mikro dari perspektif kelemahan dan kelebihan masing-masing pelaku yang sebelumnya sudah menunjukkan eksistensinya.

Gambar 4.2. Pemetaan Pelaku Program Kredit Mikro Berdasarkan Wilayah Jangkauan dan Besaran Nominal Penyaluran Kredit



Sumber: KPMG, 2017



Berdasarkan tiga jenis klasifikasi tersebut di atas, maka urutan kapasitas berdasarkan penilaian cakupan wilayah jangkauan dan nominal pembiayaan kredit adalah sebagai berikut:

1. Pelaku program kredit mikro yang mempunyai cakupan paling luas adalah Bank BRI, yakni bisa menjangkau hampir ke pelosok pedesaan dan pasar tradisional. Berdasarkan hasil pemaparan sebelumnya, BRI terkenal dengan bank milik pemerintah yang mempunyai banyak program kredit mikro, seperti BRI Unit Desa dan sebagai salah satu bank penyalur KUR. Selain wilayah jangkauan, Bank BRI juga mampu menyalurkan nominal kredit dengan jumlah yang besar.
2. Pelaku kedua yang mempunyai cakupan luas adalah jenis Bank Desa, yaitu seperti Koperasi Unit Desa (KUD), Badan Kredit Desa (BKD), dan Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP). Beberapa pelaku ini didirikan rata-rata atas inisiasi masyarakat setempat atau dikelola oleh pihak pemerintahan desa. Meski mempunyai wilayah cakupan yang cukup luas, namun nominal kredit yang disalurkan masih kalah dengan jenis BPR dan bank komersial lainnya. Keterbatasan ini karena lembaga kredit mikro berbasis partisipasi masyarakat lokal rata-rata menghadapi kesulitan dalam mengembangkan sumber permodalan.
3. Pelaku di urutan ketiga dalam hal wilayah cakupan adalah jenis BPR, dimana pendirian BPR sudah menyebar luas hingga ke pelosok pedesaan. Meski menyebar, tetapi cakupannya masih kalah dengan jenis Bank Desa dan BRI. Kelemahan BPR adalah menghadapi tingkat persaingan yang tinggi dan tidak semua kelas menengah ke bawah menjadi sasaran BPR. Meski di urutan ketiga dalam hal cakupan wilayah operasional, tetapi BPR lebih unggul dalam hal penyaluran nominal pembiayaan dibandingkan jenis Bank Desa, seperti Koperasi, BKD, dan



LDKP. Hal ini karena BPR adalah sebuah perusahaan pembiayaan kredit yang didukung oleh permodalan yang lebih kuat dibandingkan jenis Bank Desa.

4. Sementara pelaku kredit mikro yang mempunyai wilayah cakupan yang hanya bergerak mayoritas di daerah perkotaan adalah jenis NGO. Wilayah cakupan yang cukup kecil dan mayoritas menysasar perkotaan akibat keterbatasan SDM karena NGO jarang mempunyai kantor yang menyebar luas di Indonesia. Sifat dari program kredit mikro dari NGO mayoritas adalah bantuan berupa hibah atau bantuan sosial ekonomi dari berbagai macam lembaga multilateral.

Meski masing-masing jenis pelaku kredit mikro di atas mempunyai keunggulan, tetapi masing-masing juga mempunyai kelemahan. Kelebihan dan kelemahan ini berdampak pada seberapa besar tingkat keberhasilan pelaksanaan program kredit mikro di Indonesia. Contohnya adalah Bank BRI, yakni meski mempunyai wilayah cakupan yang luas, namun program kredit mikro dari perbankan ini belum bisa mengakomodasi kelas menengah ke bawah yang tidak mempunyai agunan. Dampaknya, masih terjadi eksklusivitas kredit bagi kalangan masyarakat miskin. Program kredit mikro dari perbankan yang dapat menjangkau daerah pedesaan rata-rata masih diperuntukkan bagi kalangan petani dan pedagang bermodal padat. Disamping itu, program kredit mikro yang dijalankan masih belum bisa menjalankan proses pemberdayaan sebagaimana diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro. Kehadiran program kredit mikro dari perbankan seperti BRI justru sering dikritik sebagai sumber terjadinya eksklusivitas kredit di pedesaan, yakni kredit yang hanya menysasar bagi golongan bermodal (seperti tuan tanah), tetapi belum bisa menjangkau kalangan bermodal rendah (seperti buruh tani dan pedagang kecil).



Begitupun dengan jenis Bank Desa seperti KUD, BKD, dan LDKP, yakni meski mempunyai kelebihan berupa model kredit yang lebih partisipatif, namun jenis lembaga ini mempunyai kelemahan dalam aspek pengembangan permodalan dan model tata kelola yang masih tradisional. Pengurus rata-rata berasal dari sumberdaya lokal (misal pengurus kelurahan) yang tidak mempunyai pengalaman yang baik dalam mengelola program kredit. Pembinaan dan pengawasan terhadap berbagai jenis Bank Desa ini juga jarang dilakukan, sehingga proses pemberdayaan kepada peminjam (anggota) seringkali diabaikan. Padahal, program kredit mikro yang partisipatif seperti jenis Bank Desa sebenarnya sangat potensial dikembangkan karena pengurus sudah paham mengenai karakter anggota sasaran yang notabene sama-sama berstatus sebagai masyarakat lokal. Potensi yang lain adalah sifatnya yang partisipatif sehingga model ini lebih cocok dikembangkan sebagai program kredit mikro dalam jangka panjang.

Selanjutnya adalah jenis BPR, dimana lembaga jenis ini juga sangat potensial untuk memberikan penyaluran kredit yang mudah dan berbiaya murah. Namun, tata kelola BPR hampir sama dengan jenis program kredit mikro dari perbankan, yakni sama-sama masih eksklusif bagi kalangan yang tidak mempunyai modal untuk dijadikan sebagai agunan pinjaman. Bahkan ditengarai kehadiran BPR semakin menciptakan ketimpangan aksesibilitas permodalan bagi kalangan petani yang mempunyai lahan besar dan petani berlahan sempit atau mereka yang berstatus sebagai buruh tani.

Berbeda dengan program kredit mikro dari NGO, dimana cakupannya masih sangat terbatas akibat keterbatasan SDM dan jumlah kantor perwakilan yang juga masih sangat terbatas. Padahal bila dilihat, program kredit mikro dari NGO biasanya mempunyai kelebihan dalam mengelola kredit karena terdapat supervisi langsung dari lembaga multilateral yang memberi bantuan. Maka dari



itu, program kredit mikro dari NGO sebenarnya juga potensial (selain Bank Desa) untuk menjadi program kredit mikro yang dapat memberdayakan masyarakat miskin. Akan tetapi, keterbatasan SDM dan jumlah kantor perwakilan membuat program kredit mikro dari NGO masih belum terdiseminasi dengan baik. Hal ini berdampak pada terjadinya aksesibilitas kredit yang juga masih belum merata bagi masyarakat kelas menengah ke bawah.



BAB V

PERSOALAN PROGRAM KREDIT MIKRO DI INDONESIA: MASIH TERJADINYA EKSKLUSIVITAS KREDIT BAGI MASYARAKAT MISKIN

5.1. Pendahuluan

Penjelasan pada Bab IV menghasilkan temuan penting, bahwa dinamika pelaksanaan program kredit mikro di Indonesia masih menyisakan persoalan eksklusivitas kredit. Eksklusivitas kredit adalah model dan pelaksanaan penyaluran kredit yang belum bisa menjangkau masyarakat miskin yang benar-benar membutuhkan aksesibilitas kredit untuk berusaha. Meskipun berlabel “program kredit mikro”, tetapi dalam penyalurannya¹ masih membebankan kolateral sebagai jaminan kredit dan hanya menysar kelas pinjaman mikro yang bermodal padat. Kondisi ini sangat berbeda dengan kalangan masyarakat miskin yang mempunyai usaha ataupun yang ingin memulai usaha yang masih sulit dalam mengakses permodalan.

Eksklusivitas kredit berimplikasi pada problem dualisme keuangan, yakni terjadinya ketimpangan dari masih eksklusifnya penyaluran kredit mikro di Indonesia. Dualisme keuangan melahirkan eksistensi dua golongan, yaitu golongan yang tidak bisa dijamah oleh sistem perkreditan karena ketiadaan agunan dan permodalan, dan yang kedua adalah golongan yang bisa dengan mudah mengakses kredit karena ketersediaan modal sebagai agunan. Persoalan dualisme ini diduga menjadi faktor utama penyebab masih belum optimalnya program kredit mikro di Indonesia dalam mengentaskan kemiskinan.

¹ Mayoritas program kredit mikro di Indonesia diperankan oleh perbankan.



Bila ditelusuri berdasarkan penjelasan Bab IV, pada dasarnya terjadinya eksklusivitas kredit disebabkan oleh dua latar belakang. **Pertama**, dinamika model program kredit mikro di Indonesia ternyata sangat dipengaruhi oleh sistem keuangan, dimana arah sistem keuangan ini sangat ditentukan oleh deregulasi.

Dampaknya, mayoritas program kredit mikro berasal dari pihak perbankan yang notabene sebagai entitas perusahaan². Program kredit mikro dari perbankan diikuti oleh menyebarnya model kelembagaan BPR, beragam jenis Bank Desa (termasuk koperasi), dan program kredit mikro dari NGO. Dari beberapa jenis pelaku program kredit mikro ini, semuanya mempunyai karakter yang hampir sama, yakni program yang sama-sama banyak diinisiasi oleh pemerintah maupun berasal dari entitas perusahaan, kecuali jenis Bank Desa (termasuk koperasi) dan beberapa NGO yang sedikit banyak lebih bersifat partisipatif kelokalan. Fakta ini menunjukkan bahwa tata kelola program kredit mikro di Indonesia lebih didominasi oleh intervensi pusat dan bentukan perusahaan (perbankan dan BPR). Artinya, program kredit mikro yang bersifat partisipatif kelokalan selama ini masih sangat terbatas.

Kedua, masing-masing pelaku program mempunyai beberapa kelemahan. Kelemahan program kredit mikro dari perbankan adalah belum bisa menjangkau kalangan yang benar-benar miskin namun sebenarnya produktif. Persoalannya hanya terletak pada ketiadaan agunan sehingga menjadikan pihak perbankan enggan menyalurkan kredit mikronya. Sementara dari BPR, model tata kelola yang dianut hampir sama dengan perbankan, dan juga menimbulkan eksklusivitas kredit hingga menjadi penyebab terjadinya dualisme keuangan, terutama di pedesaan. Sedangkan jenis Bank Desa sebenarnya cukup

²Perbankan sebagai entitas perusahaan mempunyai arti bahwa program kredit mikro yang mereka salurkan murni untuk mencari keuntungan (*profit oriented*). Karakter ini biasanya mempunyai kelemahan bahwa kredit mikro yang mereka salurkan kurang begitu memperhatikan aspek pengembangan sosial dan sentuhan tata kelola pemberdayaan.



partisipatif, namun terdapat keterbatasan permodalan dan lemahnya model pengelolaan dan pengawasan akibat keterbatasan sumberdaya manusia.

Terakhir adalah dari NGO, dimana sebenarnya sudah tertata secara profesional namun masih belum menjangkau ke pelosok pedesaan, terlebih sifat program yang kurang bisa bertahan dalam jangka panjang. Dari empat jenis pelaku program kredit mikro ini, yang cukup mendominasi baik yang diukur dari wilayah jangkauan maupun nominal penyaluran adalah pihak perbankan³. Maka dari itu, penjelasan mengenai tata kelola perbankan secara lebih mendalam sangat representatif dalam menerangkan terjadinya eksklusivitas kredit mikro di Indonesia.

5.2. Kelemahan (Persoalan) Program Kredit Mikro dari Perbankan: Terjadinya Dilema Tata Kelola Penyaluran Kredit

Berdasarkan kesimpulan dari penjelasan Bab IV, peran penting perbankan (termasuk BPR)⁴ sebagai lembaga intermediasi ternyata masih belum berhasil dalam menjangkau kalangan masyarakat bermodal rendah, terutama bagi mereka yang tidak mempunyai kolateral. Meski program yang dibuat perbankan berlabel “kredit mikro”, tetapi golongan yang tidak bermodal atau bermodal rendah tetap tidak bisa masuk dalam radar penyaluran kredit karena dinilai mempunyai potensi risiko yang tinggi. Tingginya risiko diukur dari tidak adanya kepemilikan aset atau modal sehingga tidak ada penjamin usaha, disamping beberapa aspek lainnya (seperti lama usaha, omset, dan aspek lainnya). Fakta ini membuktikan bahwa segmentasi program kredit mikro perbankan hanya

³ Lihat penjelasan Gambar 4.2.

⁴ Pengertian perbankan dalam konteks persoalan ini juga mencakup BPR, karena keduanya adalah sama-sama institusi perusahaan yang mengejar profit (*profit oriented*).



menyasar UMKM yang sudah mapan⁵, tetapi masih belum menjangkau kalangan usaha ultra mikro atau orang miskin yang ingin berusaha atau ingin memulai usaha⁶. Maka dapat dikatakan, sasaran program kredit mikro dari perbankan (termasuk BPR) sebenarnya tidak 100 persen tertuju pada kalangan miskin yang produktif. Kondisi ini diduga menjadi penyebab beragam program kredit mikro di Indonesia kurang berdampak pada upaya pengentasan kemiskinan.

Bila dianalisa secara lebih mendalam⁷, kurang optimalnya program kredit mikro yang dikucurkan oleh perbankan sebenarnya dilatarbelakangi oleh karakteristik tata kelola yang penuh dengan dilema. Hal ini terkait dengan prinsip tata kelola perbankan yang dituntut untuk menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*) (Podung, 2016). Tata cara yang diatur dalam Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan menyatakan bahwa perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya harus berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Pasal 29 secara spesifik menyatakan bahwa Bank Indonesia menetapkan ketentuan tentang kesehatan bank dengan memperhatikan pada 7 (tujuh) aspek, yaitu: (i) aspek permodalan; (ii) kualitas asset; (iii) kualitas manajemen; (iv) rentabilitas; (v) likuiditas; (vi) solvabilitas; dan (vii) aspek lain yang terkait dengan usaha bank. Aturan ini menginstruksikan bahwa operasionalisasi perbankan harus memperhatikan kesehatan usaha, terutama pada aspek finansial. Aspek finansial harus menerapkan prinsip kehati-hatian dalam menyalurkan kredit.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Perbankan Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan menyebutkan bahwa sebelum memberikan kredit, bank harus melakukan

⁵ Istilah mapan dilekatkan pada UMKM yang usahanya sudah berjalan lama, sudah berjalan dengan baik, dan akumulasi kapital yang sudah berkembang/tinggi.

⁶ Lihat penjelasan Bab I halaman 1 tentang definisi kredit mikro dari Microcredit Summit.

⁷ Berdasarkan analisa dari penjelasan Bab IV.



penilaian secara seksama. Penilaian ini dilakukan melalui kedalaman analisa, penyaluran yang tepat sesuai penilaian, pengawasan dan pemantauan yang baik, memenuhi syarat-syarat hukum, harus ada pengikatan jaminan yang kuat (kolateral), dan administrasi perkreditan yang harus teratur dan lengkap.

Penjelasan ini menjadi sinyal bahwa untuk memberikan kredit dan melakukan kegiatan usahanya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak berpotensi merugikan internal bank sebagai sebuah entitas perusahaan. Maka menjadi wajar jika kemudian bank memberlakukan kebijakan yang ketat dalam menyeleksi calon debitur, tak terkecuali pada kasus program kredit mikro.

Bagaimanapun, kondisi calon debitur yang berskala mikro dan tanpa agunan menurut perspektif prinsip kehati-hatian perbankan dapat menjadi potensi meningkatkan kadar risiko yang ditanggung oleh pihak bank (Podung, 2016).

Kondisi ini merupakan gambaran praktik dari prinsip kehati-hatian yang wajib diterapkan oleh bank karena calon debitur mikro notabene tidak memberikan jaminan yang diikat secara sempurna. Selain itu, calon debitur skala mikro juga belum mempunyai usaha yang mapan (stabil), dimana akumulasi modalnya masih sangat rendah.

Selain prinsip kehati-hatian, pada dasarnya bank adalah sebuah institusi yang tak ada bedanya dengan perusahaan lain, yakni mencari keuntungan sebesar-besarnya. Orientasi keuntungan (*profit oriented*) sebagai sebuah perusahaan dan menjadi dasar pengambilan keputusan adalah hal yang wajar, jika kemudian bank menentukan target dan segmentasi penyaluran kredit sehingga manajemen bebas membuat keputusan sebagai bentuk komitmen mengejar profit. Pemberian kredit memang memberikan tingkat pendapatan paling besar bagi bank, tetapi di satu sisi juga mengandung banyak risiko (Suhardi, 2006). Jika semua golongan diberikan kredit, maka menjadi kontradiktif

dengan tujuan mengejar optimalisasi profit sebagaimana prinsip perbankan

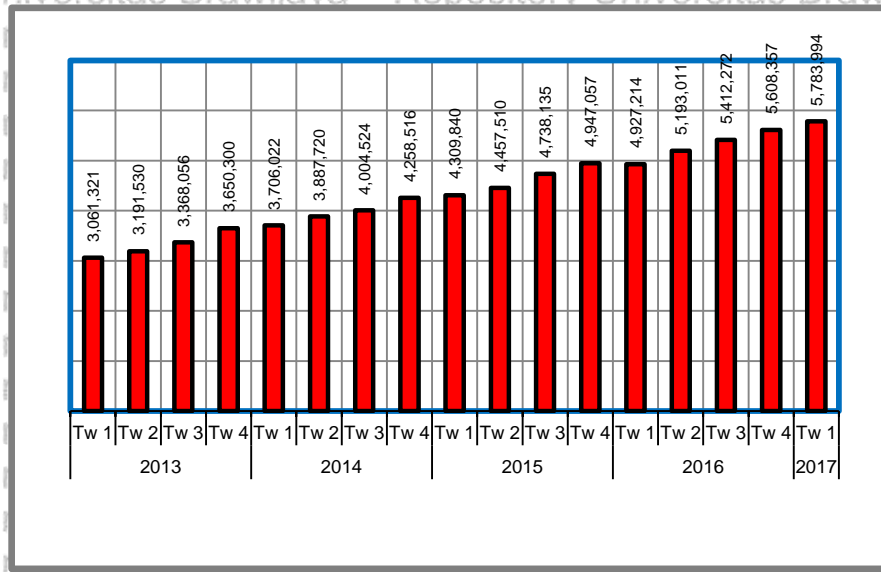


sebagai sebuah entitas perusahaan. Semakin tinggi risiko, maka akan wajar bila kemudian bank sebagai sebuah perusahaan tidak akan memberikan kredit.

Salah satu sektor yang dinilai mempunyai risiko tinggi dari kacamata perbankan adalah seperti UMKM, sektor pertanian, sektor informal, dan beberapa sektor lain dengan karakter yang sangat rentan terhadap gejolak pasar.

Dari penjelasan di atas, maka tata kelola perbankan sebenarnya sarat akan dilema. Secara normatif, perbankan sebetulnya dibebankan sebagai lembaga intermediasi keuangan yang harus bisa menjangkau seluruh kalangan. Namun di satu sisi, perbankan juga dituntut untuk menerapkan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit, sehingga segmentasi mikro dan orang miskin dianggap sebagai sasaran yang dianggap tidak layak kredit. Dilema tata kelola perbankan secara tidak langsung telah menciptakan ketimpangan aksesibilitas jasa layanan keuangan. Hal ini dapat didukung oleh data yang menggambarkan penilaian kinerja perbankan domestik dalam menyediakan aksesibilitas kredit secara makro berdasarkan perbandingan antara aset (Gambar 5.1) dan risiko kredit (Gambar 5.2). Semakin tinggi tingkat kredit yang diberikan, mencerminkan bahwa total aset perbankan juga semakin tinggi. Gambar 5.1 menunjukkan bahwa dari total aset yang dimiliki oleh pihak perbankan, setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan signifikan. Artinya, terdapat tendensi (dugaan) bahwa kucuran kredit yang disalurkan oleh perbankan selalu bertambah.

Gambar 5.1. Total Aset Bank Umum



Sumber: Bank Indonesia, 2017

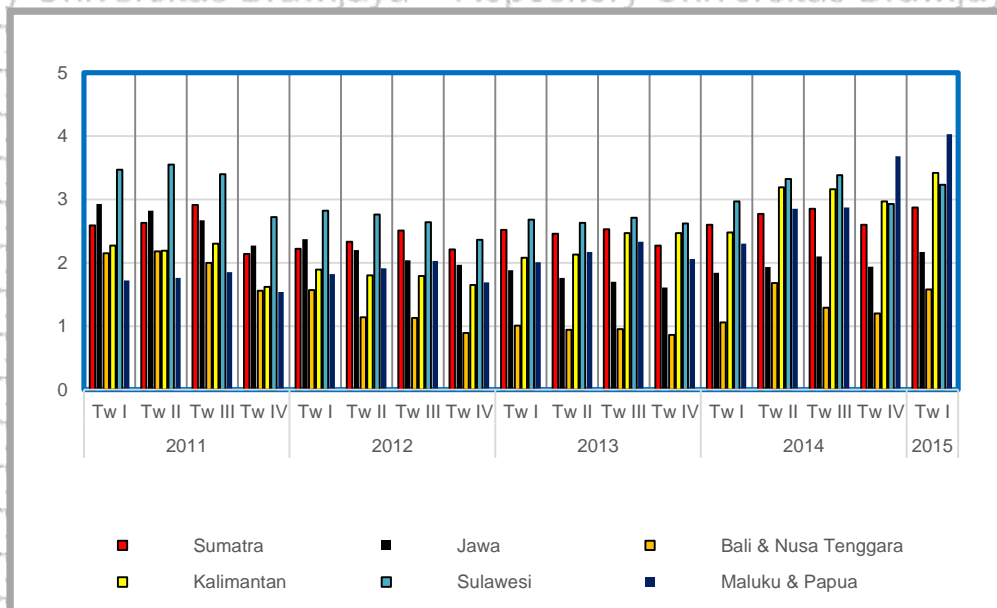
Peningkatan total aset perbankan sebagaimana Gambar 5.1 didukung oleh data dari World Bank tahun 2010, yang menunjukkan bahwa dari total aset keuangan formal di Indonesia, bank mengelola sekitar 79 persen. Lembaga keuangan formal lainnya yang lebih fokus dalam melayani konsumen pedesaan seperti jenis Bank Desa atau koperasi, hanya dapat mengelola dalam porsi kecil dari keseluruhan aset yang tersedia (World Bank, 2010). Jangkauan sektor perbankan juga telah meningkat signifikan, terutama jumlah ATM yang pada sekitaran tahun 2010 meningkat hampir tiga kali lipat pasca terjadinya krisis ekonomi tahun 1997/1998. Data ini menunjukkan bahwa infrastruktur jasa layanan keuangan perbankan sebenarnya sudah berkembang cukup baik.

Namun, Gambar 5.2 menjelaskan bahwa risiko kredit tertinggi dari tahun 2011 Triwulan (TW) I sampai dengan tahun 2015 TW I justru didominasi wilayah luar Jawa. Daerah yang memiliki tren tingkat risiko kredit yang terus meningkat adalah Maluku & Papua, sedangkan yang mengalami tren penurunan adalah wilayah Jawa. Masih tingginya daerah-daerah yang sebenarnya memiliki



keunggulan produktivitas dan investasi yang tinggi, namun tidak diikuti oleh risiko kredit yang kecil, dapat menjadi indikator bahwa perbankan enggan dalam mengucurkan kredit. Dapat dipastikan, penyaluran kredit perbankan selama ini hanya menasar pada golongan tertentu (bermodal). Hal ini terbukti dari tingginya total aset bank umum, tapi kucuran kredit masih kecil atau belum merata. Informasi ini menjadi bukti bahwa peningkatan total aset yang dimiliki oleh perbankan sebagaimana Gambar 5.1 tidak secara langsung mampu memberikan pelayanan prima (*service excellence*) kepada seluruh lapisan masyarakat. Konsepsi pelayanan prima adalah lembaga keuangan yang mampu memberikan kredit kepada semua lapisan masyarakat, tak terkecuali kepada masyarakat miskin.

Gambar 5.2. Risiko Kredit per Wilayah

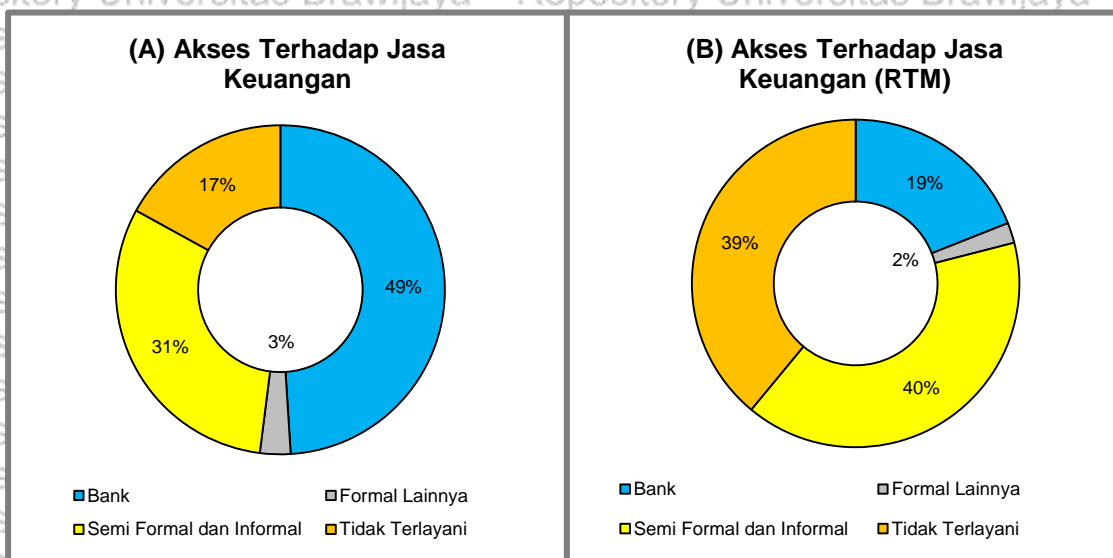


Sumber: Bank Indonesia, 2017

Tidak optimalnya pelayanan prima akibat dilema tata kelola perbankan juga ditunjukkan oleh data publikasi World Bank tahun 2010 tentang kondisi aksesibilitas keuangan di Indonesia (Gambar 5.3). Data ini menunjukkan bahwa hampir separuh dari total penduduk di Indonesia tidak memiliki akses jasa

layanan keuangan formal (perbankan), dan hampir 20 persen sama sekali tidak memiliki akses jasa layanan keuangan (Gambar 5.3 Panel A). Sementara sekitar 4 dari 5 Rumah Tangga Miskin (RTM) di Indonesia tidak terlayani oleh jasa keuangan formal (perbankan), dan hampir 40 persen dari penduduk miskin tersebut tidak memiliki akses sama sekali terhadap jasa keuangan, baik formal maupun informal (Gambar 5.3 Panel B). Dalam kasus ini, masyarakat miskin masih mengalami kesulitan dalam mengakses kredit.

Gambar 5.3. Kondisi Aksesibilitas Keuangan di Indonesia (2010)



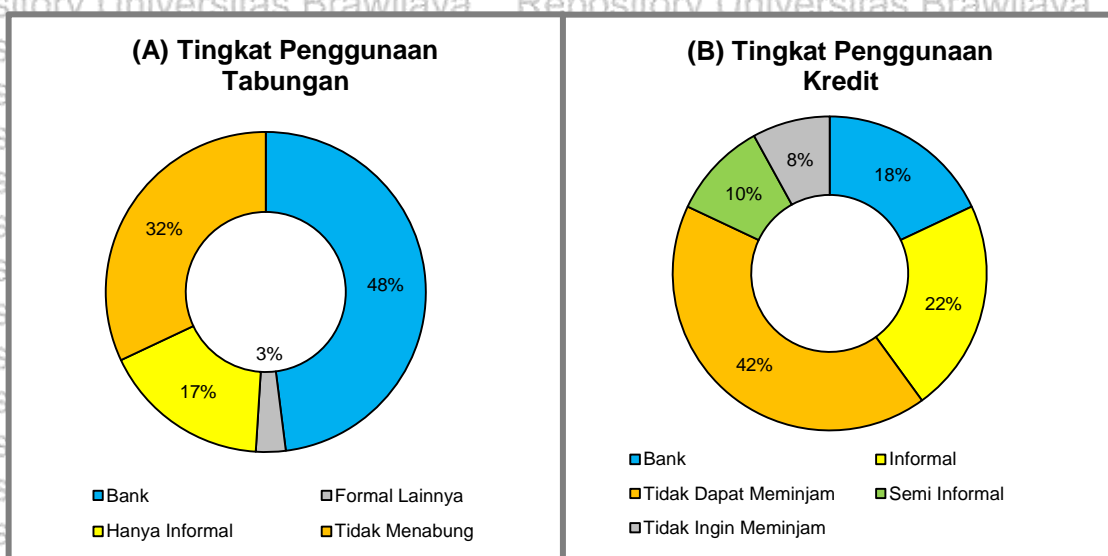
Sumber: World Bank, 2010 (Diolah)

Sumber: World Bank, 2010 (Diolah)

Sementara, sekitar dua pertiga penduduk di Indonesia memiliki tabungan dalam berbagai jenisnya (Gambar 5.4 Panel A). Dari sepertiga penduduk yang tidak menabung, sebesar 79 persen mengemukakan alasan karena tidak memiliki uang. Hal ini menegaskan bahwa untuk memiliki tabungan, seseorang harus mempunyai tingkat pendapatan yang ekstra. Meski dua pertiga penduduk mempunyai tabungan, namun tingkat penggunaan pinjaman di Indonesia lebih rendah dari tabungan. Tingkat penggunaan pinjaman lebih didominasi dari sumber informal, seperti teman, keluarga, tetangga, majikan, hingga rentenir

(Gambar 5.4 Panel B). Kondisi ini sebagai alasan kuat atas kritik yang ditujukan kepada perbankan, termasuk pada program kredit mikronya, karena kurang optimal dalam melakukan pemerataan aksesibilitas keuangan (meskipun infrastruktur jasa layanan keuangan perbankan sudah cukup baik⁸).

Gambar 5.4. Kondisi Tingkat Penggunaan Tabungan dan Penggunaan Kredit di Indonesia (2010)



Sumber: World Bank, 2010 (Diolah)

Sumber: World Bank, 2010 (Diolah)

Penjelasan dari Gambar 5.2, Gambar 5.3, dan Gambar 5.4 di atas mengindikasikan bahwa sistem kredit terutama perbankan (termasuk program kredit mikro dari perbankan) masih tergolong eksklusif (*financial exclusion*).

Persoalan dilema tata kelola kredit perbankan disikapi oleh masing-masing bank dengan jalan melakukan pengetatan skema kredit. Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, pengetatan ini dilakukan melalui penyaluran kredit mikro yang hanya ditujukan bagi mereka yang mempunyai modal atau yang mempunyai kolateral, namun tidak demikian bagi golongan masyarakat miskin yang tidak mempunyai agunan sebagai jaminan kredit. Padahal, bank

⁸ Berkaitan dengan infrastruktur jasa layanan keuangan perbankan akan dijelaskan dalam Sub-bab 5.3.

merupakan sebuah institusi (perusahaan) yang menyangkut kepentingan publik (*public interest*), mengemban amanah dalam memediasi alur kredit, dan seharusnya ikut berperan penting dalam mengentaskan kemiskinan melalui penyediaan aksesibilitas kredit mikro. Oleh karena itu, kompleksnya persoalan perbankan, bagaimanapun, telah memberikan kelemahan institusi perbankan dalam mengemban peran penting dalam melaksanakan program kredit mikro.

Dilema kredit ditanggapi oleh bank dengan jalan keluar dari jalur norma pemberian kredit. Dilema kredit dimaknai bukan sebagai isu strategis bagi bank untuk menciptakan penyaluran kredit secara egaliter dan memberdayakan, tetapi lebih kepada sebuah isu ambivalensi, yakni keharusan memilih salah satu pilihan. Pilihan yang dimaksud adalah lebih kepada preferensi untuk melakukan pengetatan kredit bagi hanya calon debitur yang bermodal kuat, tidak demikian dengan pelaku ekonomi lemah (masyarakat miskin). Implikasinya, sebagian besar masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan, masih sulit mendapatkan akses terhadap layanan keuangan (*financial services*). Hal inilah yang dimaksud dengan masih terjadinya eksklusivitas kredit bagi golongan masyarakat miskin, meskipun program kredit mikro sudah banyak dilaksanakan.

5.3. Persoalan dari Sisi Penawaran

Terjadinya eksklusivitas kredit yang disebabkan karena kurang optimalnya program kredit mikro dari perbankan dan pelaku program kredit mikro lainnya dapat menjadi indikator bahwa masih terdapat persoalan dari sisi penawaran. Persoalan dari sisi penawaran adalah persoalan dari pihak yang menawarkan kredit, yaitu para pelaku program kredit mikro, terutama dalam ulasan ini adalah perbankan sebagai pihak yang paling mendominasi program kredit mikro di Indonesia. Persoalan dari sisi penawaran terutama dilihat dari kurang optimalnya kinerja perbankan dalam program kredit mikro yang ditunjukkan dengan



rendahnya tingkat aksesibilitas keuangan bagi masyarakat miskin yang sebenarnya produktif. Aksesibilitas ini menyangkut kelompok masyarakat yang belum dapat mengakses (ditolak) sistem keuangan perbankan (Burket & Sheenan, 2009).

Bila dilihat secara lebih mendalam⁹, kurang optimalnya program kredit mikro dari perbankan dalam memihak masyarakat miskin sebenarnya disebabkan karena tiga kelemahan yang muncul dari karakteristik perbankan yang berposisi sebagai pihak yang menawarkan kredit. **Pertama**, prosedur atau tata kelola di perbankan sebenarnya masih belum adaptif terhadap karakteristik masyarakat miskin, contohnya kepada kalangan petani dan nelayan. Selama ini, kalangan petani dan nelayan atau kalangan masyarakat miskin lainnya tidak terbiasa dengan model administratif yang terlampau formal¹⁰. Produk keuangan yang perbankan keluarkan dianggap kurang akomodatif terhadap karakter masyarakat miskin sehingga produk layanan yang dikeluarkan dianggap kurang membunmi. Perbankan tidak menyadari kesulitan karakteristik masyarakat miskin dalam mengakses produk, sehingga cara mereka menjual sulit diterima oleh kemampuan keuangan nasabah. Selain itu, menurut OJK (2016), perbankan juga belum bisa memberikan kemudahan akses keuangan yang berkualitas dengan biaya terjangkau dan tidak rumit. Sementara, pilar sistem keuangan inklusif, yakni: (i) edukasi dan perlindungan konsumen; (ii) pemetaan informasi keuangan; (iii) fasilitas intermediasi; (iv) saluran distribusi; dan (v) regulasi yang mendukung, nyatanya kurang optimal dilaksanakan oleh perbankan.

Bank dianggap masih belum mempunyai *relationship lending*, yaitu kedekatan hubungan antara karakter dalam membentuk prosedur administratif

⁹ Berdasarkan temuan pada uraian penjelasan Bab IV.

¹⁰ Karakter ini juga menjadi penyebab mengapa banyak petani dan nelayan lebih memilih ke rentenir karena rentenir menyediakan prosedur kredit yang sederhana meski membebankan bunga yang tinggi.



dengan lingkungan masyarakat miskin yang masih tradisional. Menurut Sihaloho (2011), tidak adanya kedekatan ini dapat dilihat dari empat aspek, yaitu: (i) cakupan kedekatan hubungan antara bank dengan masyarakat miskin, (ii) kedekatan lokasi dan pola pelayanan yang dibangun; (iii) frekuensi pertemuan antara bank dengan debiturnya; dan (iv) masih adanya eksklusifitas bank yang ditunjukkan oleh model pelayanan yang terlampaui formal. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Rosmalinda (2015), bahwa model pengelolaan perbankan sampai saat ini masih kaku dan kurang memahami karakteristik masyarakat miskin, atau dikatakan belum *customer centric*. Menurut Bapat (2014), tata kelola perbankan yang terlalu formal dan sarat akan kompleksitas administratif menyebabkan bank belum bisa membangun hubungan dengan masyarakat miskin yang rata-rata berpendidikan rendah. Persoalan ini diduga menjadi penyebab banyaknya program kredit mikro dari perbankan masih sulit diandalkan dalam mengentaskan kemiskinan.

Kedua, tata kelola perbankan selama ini hanya didasarkan pada dugaan penilaian risiko kredit, sehingga pengelolaan antara segmentasi mikro dan non mikro hampir tidak ada tingkat perbedaan tata kelola yang mencolok. Beberapa bank pada umumnya membuat persetujuan penyaluran kredit berdasarkan hanya atas penilaian laporan keuangan calon debitur yang dinamakan sebagai *transaction-based lending* (Sihaloho, 2011). Bank juga hanya mempertimbangkan *asset-based lending*, yaitu keputusan pemberian kredit berdasarkan ada tidaknya kualitas jaminan atau kolateral yang tersedia. Menurut Bapat (2014), tata kelola kredit mikro perbankan seharusnya dikelola dengan gaya yang berbeda dibandingkan pengelolaan kredit non-mikro. Hal ini karena segmentasi kredit mikro adalah kalangan masyarakat miskin yang notabene mempunyai karakteristik yang berbeda dengan non mikro yang segmentasinya adalah kalangan yang mempunyai usaha yang sudah mapan. Karena hanya



didasarkan pada dugaan penilaian risiko kredit, maka tingkat bunga yang dipatok antara mikro dan kredit non mikro tidak mengalami perbedaan yang signifikan.

Bahkan kredit mikro terkadang dipatok dengan bunga yang sangat tinggi akibat penilaian yang menduga bahwa kredit mikro yang disalurkan akan mempunyai tingkat risiko yang lebih tinggi dari non-mikro. Hal ini seperti tercermin pada beban bunga kredit mikro perbankan yang dianggap terlampau tinggi, yakni rata-rata 14 persen per tahun¹¹. Bandingkan misal dengan Malaysia yang menerapkan beban bunga perbankan pada kredit pertanian dan perikanan yang hanya 3,8%, Cina 2,5%, Australia 3%, bahkan Jepang hanya 0,5%¹². Pemerintah sebenarnya sudah berusaha menciptakan skema kredit yang lebih bisa memahami karakter masyarakat miskin, seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR) atau Kredit Usaha Tani (KUT). Namun dalam pelaksanaannya, petani tetap masih sulit memperoleh kredit. Persoalannya terletak pada bank pelaksana yang masih meminta agunan dari petani dan nelayan¹³. Padahal, sesuai Keppres KUR, pinjaman di bawah Rp 20 juta tidak memerlukan agunan.

Ketiga, ada beberapa aspek yang dinilai *absurd* dijalankan oleh perbankan melalui fungsi kreditnya. Aspek pertama adalah, bahwa untuk tujuan memperkokoh kinerja perusahaan dan tuntutan memperkuat API (Asitektur Perbankan Indonesia), pembenahan internal selalu dilakukan oleh bank, mulai dari peningkatan CAR (*Capital Adequacy Ratio*), persoalan NPL (*Non-Performing Loan*), dan ragam internal lainnya yang cukup berbiaya tinggi (*high cost economy*). Dampaknya, waktu untuk mengurus aktivitas perbankan riil semakin sempit, khususnya dalam penyaluran kredit dan penghimpunan dana (Sipahutar, 2007). Aspek kedua, kredit yang disalurkan untuk pembiayaan produktif dan

¹¹ Bersumber dari data Bank Indonesia, dihitung berdasarkan rata-rata suku bunga dasar kredit perbankan, november 2016.

¹² Berdasarkan publikasi OECD, 2015.

¹³ Berdasarkan publikasi beberapa berita surat kabar nasional, seperti Kompas Edisi 09 Agustus 2016, dengan judul OJK Tertibkan Penyaluran KUR di Daerah.



konsumtif sangat bertolak belakang. Pertumbuhan kredit untuk konsumsi sangat tinggi, kontras dengan kredit produktif yang mempunyai porsi sangat kecil.

Padahal, kredit produktif lebih mempunyai efek pengganda (*multiplier effect*) dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan, termasuk di dalamnya bagi produktivitas pelaku ekonomi mikro. Aspek ketiga, sejarah membuktikan bahwa kinerja perbankan melalui LDR (*Loan to Deposit Ratio*) menunjukkan terjadinya penurunan drastis pasca krisis 1997/1998. LDR adalah perbandingan antara kredit yang disalurkan terhadap penghimpunan dana pihak ketiga (DPK). Artinya, fungsi intermediasi perbankan sangat minimal (Siringoringo, 2012). Beberapa aspek ini menambah daftar kritik bahwa alokasi kredit perbankan (termasuk program kredit mikro) lebih bertendensi hanya untuk kepentingan pelaku ekonomi yang bermodal, sehingga dana publik minim beredar kepada pelaku ekonomi miskin yang sebenarnya produktif.

Tiga persoalan dari sisi karakteristik penawaran di atas tidak terlepas dari mekanisme kerja perbankan yang terkadang memang dihadapkan pada ragam hambatan yang sulit dikontrol oleh internal perusahaan. Penyaluran kredit perbankan dinilai menciptakan pergulatan antara kepentingan bank sebagai perusahaan yang memaksimalkan keuntungan (*profit oriented*), dan adanya regulasi pemerintah yang mencoba membatasi kuasa serta mencegah ketidakstabilan bank. Intervensi pemerintah tidak bisa dilepaskan, mengingat karakteristik struktur pasar perbankan memang mempunyai ciri yang tidak mudah untuk dikelola, diantaranya: (i) kompetisi yang ketat dalam satu wilayah; (ii) hubungan antara perbankan dan kreditur dibangun berdasarkan pengalaman yang berkaitan dengan penyaluran kredit sebelumnya; dan (iii) adanya hambatan-hambatan masuknya bank yang berstatus sebagai pemain baru, karena pemain lama bertendensi mempertahankan kondisi monopoli ataupun oligopoli dalam rangka mendapatkan keuntungan dalam jangka panjang.

Bagaimanapun, persaingan dalam industri perbankan bukanlah persaingan sempurna, melainkan monopoli yang kemudian ditambah dengan kolusi untuk mengatur kompetisi harga dan non-harga. Dalam kasus ini, bank tidak mungkin berada dalam situasi yang benar-benar bersaing, karena dalam situasi persaingan, bank baru akan terancam bangkrut. Atas dasar ini, maka pemerintah sebagai regulator harus mengintervensi operasionalisasi perbankan secara ketat, khususnya dalam penyaluran kredit. Kondisi demikian menjadikan sektor perbankan sebagai industri yang *high regulated*.

Menurut *Alliance for Financial Inclusion* (2010), selain faktor regulasi dan kurang adaptifnya tata kelola perbankan, identifikasi hambatan dari sisi penawaran (perbankan) juga rata-rata dipengaruhi oleh kekuranghandalan internal bank dalam memberikan layanan keuangan kepada kelompok masyarakat miskin. Beberapa hambatan tersebut diantaranya adalah: (i) tanggapan dari perbankan yang kurang responsif terhadap masyarakat *rural* dan masyarakat miskin; (ii) kurangnya koordinasi antara perbankan dan regulator lokal; (iii) kurangnya data dalam menjangkau masyarakat terpencil (*remote area*); dan (iv) kurangnya pemahaman dari perbankan dalam melakukan strategi pemerataan kredit. Sementara menurut Demircuc, Beck & Honohan (2008), kesalahan terbesar yang sering dilakukan perbankan adalah keengganan mereka menyediakan infrastruktur produk keuangan hingga menjangkau ke daerah-daerah pelosok. Sementara beberapa pendapat lain mengatakan bahwa persoalan dari sisi penawaran juga menyangkut aspek kurang memahami budaya masyarakat calon debitur, kurang memahami tingkat pendidikan masyarakat calon debitur, persoalan jaminan, dan kurang presisinya dalam melakukan analisa risiko. Hal ini menyebabkan masyarakat miskin mengalami kesulitan dalam mengakses layanan keuangan karena berkaitan dengan kelemahan perbankan.



Beberapa hambatan dari sisi penawaran baik dari aspek internal maupun eksternal sebagaimana penjelasan di atas menyebabkan upaya untuk memasok kredit kepada kelompok masyarakat miskin menjadi tugas yang menantang bagi perbankan yang selama ini dituntut dapat mewujudkan sistem keuangan inklusif (Sharma, Jain & Gupta, 2014). Beberapa faktor permasalahan ini juga menyebabkan tersendatnya program pemerintah dalam mengembangkan kewirausahaan mikro dan dampaknya sangat terasa terhadap ketimpangan pembangunan (Kimenyi, 2006). Selain itu, masih lemah dan dangkalnya kapasitas lembaga perbankan dalam menjangkau masyarakat miskin menyebabkan reformasi keuangan untuk meningkatkan tingkat pendapatan masyarakat miskin sulit dilaksanakan (Adeyemi et.al, 2012). Kelemahan pada sisi penawaran ini dianggap telah mereduksi makna filosofis sebuah jasa keuangan yang seharusnya berperan penting dalam melaksanakan transfer kesejahteraan dan sebagai instrumen mewujudkan pembiayaan kepada kelompok miskin dan rentan sebagai prasyarat bagi pengentasan kemiskinan dan mewujudkan kohesi sosial (Sharma, Jain & Gupta, 2014).

5.4. Persoalan dari Sisi Permintaan

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, kurang optimalnya program kredit mikro dari perbankan disebabkan karena jasa layanan keuangan yang mereka tawarkan kurang *customer centric* bagi masyarakat miskin. Persoalan ini disebabkan kekurangpahaman perbankan atau pelaku program kredit mikro lainnya dalam mengelola masyarakat miskin sebagai calon debitur potensial.

Beberapa pendapat mengatakan bahwa kekurangpahaman mengelola masyarakat miskin disebabkan karena ketidaktahuan para pelaku program kredit mikro tentang bagaimana karakteristik masyarakat miskin itu sendiri. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Adeyemi et.al (2012), bahwa selain dari aspek



infrastruktur dan biaya, tantangan terbesar lainnya dari sisi penawaran adalah tidak semua kalangan masyarakat dengan latar belakangnya masing-masing dapat memenuhi akses jasa layanan keuangan yang disediakan oleh perbankan.

Konteks ini lebih menyajikan hambatan dari sisi permintaan (*demand side*), yang secara spesifik lebih bersentuhan pada kebiasaan dan perilaku (*habit and behavior*) dari masyarakat sasaran (calon debitur). Domain dari sisi permintaan menghadapkan lembaga keuangan formal seperti perbankan harus mampu menangkap ciri kelokalan dari calon debitur yang notabene mempunyai berbagai karakteristik yang beragam.

Salah satu tantangan perbankan untuk memahami karakteristik masyarakat lokal (baik melalui pemantauan atau survey) sebagai calon debiturnya adalah harus tersedianya alokasi anggaran yang tidak berbiaya murah. Menurut Russel, Maitre & Donnelly (2011), tambahan biaya dalam operasionalisasi perbankan akan menambah beban perusahaan, mengingat perbankan sudah dihadapkan pada beberapa hambatan yang sudah selalu sering muncul, yaitu diantaranya adalah: (i) hambatan *geographical exclusion*, yang menyangkut aspek geografi, terutama topografi sebagai hambatan terbesar dalam menyediakan layanan keuangan; (ii) *technological exclusion*, yakni keterbatasan teknologi informasi di wilayah tertentu yang menyebabkan perbankan enggan berekspansi; (iii) *access exclusion*, yakni situasi dimana beberapa kelompok masyarakat sengaja dibatasi dari ekspansi kredit karena berbagai pertimbangan ekonomi maupun non-ekonomi; (iv) *condition exclusion*, yaitu kondisi yang melekat pada produk keuangan, seperti tingkat bunga dan deposito minimum yang diperlukan; (v) *price exclusion*, yakni aspek harga produk keuangan sebagai hambatannya; dan (vi) *marketing and information exclusion*, yakni kebijakan perbankan yang menghindari kalangan tertentu karena dianggap kurang menguntungkan. Bila penyaluran kredit tetap dipaksakan, sementara di satu sisi masih terjadi



persoalan dari sisi permintaan, maka dapat berimplikasi terhadap biaya operasional yang terlampau tinggi (Sharma, Jain & Gupta, 2014). Kondisi demikian bisa mengakibatkan terjadinya beban biaya operasional yang tinggi yang lebih tersedot pada biaya transaksi (*transaction cost*) karena minimnya infrastruktur penunjang. Analisa ini menjelaskan bahwa hambatan dari sisi permintaan akan menambah beban biaya transaksi perbankan yang secara eksisting sudah terlampau mahal.

Dalam dunia perbankan, biaya transaksi lebih dimaknai seperti biaya transportasi, administrasi, pencarian, evaluasi, dan biaya monitoring (Hasman, Samartin & Bommel, 2010). Bahkan biaya transaksi telah menjadi ukuran dari sebuah efisiensi transaksi keuangan. Biaya transaksi pada kasus perbankan sangat bervariasi, tergantung pada ukuran perusahaan dan infrastruktur dalam melakukan mekanisme layanan keuangan. Untuk perbankan yang berukuran kecil misalnya, biaya transaksi bisa meningkat ketika volume usahanya dalam memproduksi layanan keuangan yang rendah, begitu sebaliknya pada perusahaan besar.

Biaya transaksi merupakan produk nyata dari sebuah friksi pasar (*market frictions*), disamping informasi asimetris (*information asymmetries*) yang menciptakan hambatan antara perbankan dan masyarakat miskin (Beck, et.al, 2006). Ketidaktepatan informasi pasar muncul karena setiap pelaku ekonomi sangat sulit untuk bisa mengakses semua informasi pasar yang kompleks. Terjadinya informasi asimetris karena salah satu pihak dalam pasar memiliki kelengkapan informasi yang tidak sama. Pihak yang mempunyai informasi pasar lebih banyak disebut superior sebagai *informed trader*, sementara pihak yang minim informasi disebut inferior sebagai *uninformed trader*. Sebagai contoh, karakter sistem keuangan eksklusif tercipta akibat kurangnya informasi yang benar tentang peminjam potensial dan pemberi



pinjaman (Kumar, 2014). Kondisi ini menimbulkan masalah karena dapat mempengaruhi keputusan perbankan yang mengarah pada penolakan produk keuangan dari beberapa kelompok orang. Kadang-kadang terdapat risiko bahwa peminjam potensial dapat memberikan informasi yang keliru kepada perbankan tentang kelayakan kredit mereka, yang akhirnya dapat meningkatkan potensi kredit macet. Potensi risiko kredit macet di beberapa wilayah yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap dari debitur berimplikasi pada keputusan perbankan yang bersikap skeptis terhadap kelompok masyarakat tertentu. Hal ini dapat menjadi penghalang bagi masyarakat, khususnya dari masyarakat miskin untuk dapat masuk ke perbankan.

Beberapa penjelasan di atas menguatkan pendapat dari Kartikheyan (2011), yang menjelaskan bahwa sistem keuangan yang masih eksklusif tidak hanya dipengaruhi karena faktor *supply side* yang dikritik kurang adaptif dan akomodatif terhadap masyarakat miskin, tetapi juga berasal dari kalangan masyarakat sasaran itu sendiri yang dikatakan sebagai faktor permintaan (*demand side*). Pendapat ini menguatkan beberapa temuan empiris seperti hasil penelitian dari Kartikheyan (2011) di India yang menunjukkan bahwa persoalan *demand side* lebih terpusat pada budaya (kultural), tingkat melek finansial, jenis kelamin, pendapatan, kepemilikan aset, keterpencilan tempat tinggal, dan ornamen lain yang melekat pada ciri masyarakat pedesaan. Ciri masyarakat pedesaan lebih didominasi oleh kemiskinan yang dihasilkan oleh sektor pertanian. Sementara penelitian dari Swallow (2010) yang dilakukan di tiga negara Afrika (Zambia, Kenya, Tanzania) menjelaskan bahwa aspek *demand side* lebih terkonsentrasi pada aspek sulitnya keterjangkauan, biaya struktur pelaku sistem keuangan, dampak kepadatan penduduk dan kemiskinan, tingkat monetisasi, dan konsekuensi dari perbedaan kultural. Sementara menurut Russel, Maitre & Donnelly (2011), persoalan dari sisi permintaan ini lebih



disebabkan akibat faktor gagap teknologi dan kesulitan dalam menimbang pilihan terbaik dalam memilih beberapa produk keuangan. Dari ragam persoalan ini, maka mengajukan sistem keuangan inklusif yang hanya terkonsentrasi pada persoalan *supply side* saja adalah tidak dibenarkan.

Perbankan mungkin bisa melakukan ekspansi kredit karena struktur biaya perusahaan yang efisien, tetapi tantangan berikutnya adalah tidak semua masyarakat pedesaan atau masyarakat miskin sebagai calon debitur mampu menggunakan dan memanfaatkan jasa layanan keuangan yang diberikan oleh perbankan tersebut. Oleh karena itu, ada potensi bahwa produk keuangan yang dihasilkan-pun akan menjadi sia-sia. Kasus ini dapat mematahkan teori sistem keuangan inklusif yang menyatakan bahwa pemberian kredit dan jasa layanan keuangan formal dapat menaikkan tingkat pendapatan masyarakat miskin. Produk keuangan yang tidak *customer centric* justru dapat membuang biaya.

Fasilitas tabungan yang kurang adaptif misalnya, tidak memungkinkan individu miskin untuk menggunakan uang yang diperoleh hari ini untuk membiayai kegiatan besar. Akses kredit juga tidak memungkinkan individu untuk melakukan kegiatan produktif dan investasi dalam rangka pengembalian kredit ditambah dengan bunga. Pengenalan layanan keuangan yang masih asing bagi masyarakat miskin berpotensi mereduksi ketidaktersediaan kegiatan ekonomi yang lebih produktif. Artinya, produk keuangan formal dari perbankan yang diharapkan dapat mewujudkan sistem keuangan inklusif akan menjadi kontraproduktif karena tidak membantu substitusi antar-waktu sumber daya dan peningkatan pendapatan masyarakat miskin.

Beberapa gagasan menekankan pentingnya upaya edukasi yang lebih gencar dilaksanakan terhadap masyarakat sasaran. Masyarakat pedesaan kurang begitu familiar dengan administrasi bersifat formal seperti perbankan, disamping aspek lain yang intinya tidak begitu kenal terhadap perilaku pergi ke



bank. Masyarakat miskin umumnya lebih merasa nyaman apabila dilayani oleh bank di kantor layanan yang sederhana (Russel, Maitre & Donnelly, 2011). Selain itu, masyarakat juga cenderung merasa lebih nyaman apabila dilayani oleh petugas bank yang mereka kenal atau setidaknya berasal dari lingkungan yang sama. Gejala ini mengindikasikan bahwa latar belakang sosio-kultural bisa menyebabkan konsumen enggan terlibat dengan layanan keuangan. Maka dari itu, Muhammad Yunus melalui penyaluran kredit mikro Grameen Bank menyampaikan bahwa beberapa kalangan masyarakat memang perlu sentuhan filantropis untuk menstabilkan mereka sebelum masuk dalam keterjangkauan terhadap akses kredit dan inkubasi pemberdayaan. World Bank (2003) menekankan pentingnya membangun penguatan lembaga dan infrastruktur keuangan secara masif. Hal ini dilakukan sebagai upaya “antara” sebelum mewujudkan sistem keuangan yang mampu meningkatkan aktivitas ekonomi.

Dalam konteks ini, maka pelaku lembaga perbankan seharusnya berperan dalam mengubah bakat orang miskin ke penggunaan ekonomi produktif, dan aksesibilitas kredit seharusnya memandang potensi, bukan hanya perkara status sosial ekonomi. Pernyataan ini menunjukkan bahwa kepemilikan modal fisik dalam format pemberian kredit seharusnya bukanlah prioritas, tetapi lebih kepada jiwa kewirausahaan dan potensi sumber daya manusia untuk terus berkembang-tidak peduli apakah calon debitur yang dimaksud berlokasi di kota atau di desa.

BAB IV

KOPERASI MITRA MANINDO: SEBUAH LEMBAGA KREDIT MIKRO YANG MENYEDIAKAN AKSESIBILITAS KREDIT USAHA BAGI MASYARAKAT MISKIN

4.1. Pendahuluan

Sebelum membahas pengaturan kelembagaan Sistem Tanggung Renteng (STR) pada Lembaga Kredit Mikro (LKM) Koperasi Mitra Manindo (KMM) di Mandailing Natal, maka sebagai pendahuluan akan dianalisa terlebih dahulu bagaimana sejarah pendirian KMM untuk mengetahui orientasi pendirian organisasi. Mengetahui orientasi pendirian sangat penting sebagai bahan analisa untuk mengetahui karakteristik organisasi. Hal ini didasarkan pada penelitian terdahulu, bahwa kekuatan program kredit mikro yang dianggap berhasil di beberapa negara adalah dicirikan dengan karakter organisasi yang bisa menyatukan antara motivasi sosial dan keuntungan perusahaan secara bersamaan. Artinya, karakteristik organisasi program kredit mikro yang ideal adalah berbentuk kewirausahaan sosial (*social entrepreneurs*). Konsep kewirausahaan sosial adalah seseorang yang mengerti permasalahan sosial dan menggunakan kemampuan *entrepreneurship* untuk melakukan perubahan sosial (*social change*). Untuk itu, analisa sejarah pendirian KMM sangat penting untuk menemukan seberapa kuat karakter organisasinya bisa mendekati sebuah model organisasi kewirausahaan sosial.

Selain itu, pada awal penulisan juga akan dipaparkan terlebih dahulu mengenai informan yang telah dipilih dalam penelitian ini. Seperti telah diuraikan pada Bab III, bahwa dengan mendasarkan pada tujuan yang ingin dicapai, membawa konsekuensi pada pemilihan metode penelitian secara kualitatif.



Penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif dimaksudkan agar dapat digunakan untuk melihat realitas, baik realitas empirik, sensual, logik, dan etnik.

Sejalan dengan pendekatan kualitatif yang dipilih, maka membawa konsekuensi analisis yang lebih menekankan perhatian kepada interaksi ataupun perilaku yang bersifat individual. Dampaknya, harus dilihat bagaimana perilaku dan kinerja pelaku ekonomi dan kepada bagaimana bentuk-bentuk organisasi dan transaksi dibangun. Doktrin metodologis untuk memulai berbagai analisis sosial dengan pendekatan individual (kedalaman mencari data dari informan), atau dikenal dengan *methodological individualism* dianggap berhasil untuk menjelaskan fenomena sosial. Maka dari itu, penjabaran siapa saja informan yang dipilih dalam penelitian ini sangat penting untuk disampaikan.

4.2. Informan Penelitian

Mendasarkan pada pendekatan individual yang telah ditetapkan, penelitian ini disamping melakukan observasi lapang, juga banyak mengandalkan informasi yang diberikan oleh para informan. Seperti telah disebutkan, bahwa pada dasarnya penelitian ini memfokuskan pada interaksi antar anggota KMM maupun dengan pihak KMM sebagai sebuah organisasi LKM. Informan yang dimaksud dibedakan menjadi 4 (empat) jenis, yaitu para pengurus KMM, pengawas KMM, pengelola KMM, dan anggota KMM. **Pertama** adalah pengurus KMM, yakni pengertian pengurus adalah orang-orang yang mewakili anggota koperasi yang telah dipilih melalui rapat anggota, yang bertugas mengelola organisasi dan usaha. Kedudukan pengurus adalah sebagai penerima mandat dari pemilik koperasi (seluruh anggota) yang mempunyai fungsi dan wewenang sebagai pelaksana keputusan rapat anggota, sehingga sangat strategis dalam menentukan maju tidaknya sebuah organisasi koperasi.



Kedua adalah pengawas KMM, yaitu orang-orang yang berkedudukan sebagai perangkat organisasi yang dipilih dari anggota dan diberi mandat untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya roda organisasi dan usaha koperasi. Penunjukkan pengawas KMM didasarkan pada undang-undang perkoperasian, dimana pengawas bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan koperasi. Selain itu, pengawas juga berwenang dalam meneliti segala catatan yang ada pada koperasi, dan mendapatkan segala keterangan yang diperlukan. **Ketiga** adalah pengelola KMM, yakni mereka yang diangkat dan diberhentikan oleh pengurus untuk mengembangkan usaha koperasi secara efisien dan profesional. Kedudukan pengelola adalah sebagai pegawai yang diberi wewenang oleh pengurus. **Keempat** adalah anggota, yakni mereka yang berstatus sebagai anggota KMM yang aktif, baik yang sudah berstatus lama menjadi anggota (lebih dari 2 tahun) maupun yang baru menjadi anggota KMM (kurang dari 2 tahun). Penetapan 2 tahun ini didasarkan pada pengajuan angsuran tahun pertama dan tahun kedua, yang dianggap oleh pengurus KMM sebagai anggota yang masih baru. Kesemua informan dari anggota KMM tersebut adalah mereka yang mampu mengungkapkan bagaimana anggota berinteraksi dengan KMM dalam kerangka penyaluran kredit, dan bagaimana KMM bisa mengelola STR sebagai kunci sukses mengelola risiko kredit macet.

Hasil observasi dan wawancara mendalam yang dilakukan oleh peneliti menunjukkan bahwa beberapa informan adalah pihak-pihak yang sangat berperan dalam proses interaksi atau komunikasi antara anggota dengan KMM, yang dalam hal ini adalah seseorang yang bertindak sebagai wakil kelompok dan juga Petugas Lapang (PL). Wakil kelompok adalah mereka yang berstatus sebagai Ketua Kelompok maupun Wakil Ketua Kelompok yang telah ditunjuk oleh anggotanya masing-masing. Sementara PL adalah seseorang yang telah



ditunjuk oleh pengurus dan pengelola KMM untuk mengunjungi dan mengelola anggota dan bertugas untuk berinteraksi (penagihan angsuran dan lain-lain) dengan anggota dalam satu kelompok yang dilakukan pada satuan waktu tertentu. Sementara pihak lain yang juga dikatakan sebagai pihak-pihak yang sangat berperan dalam proses interaksi atau komunikasi antara anggota dengan KMM adalah para pengurus, pengawas, dan pengelola. Berdasarkan informan-informan utama tersebut, maka informan yang dipilih dalam penelitian ini sudah dikatakan sebagai mewakili suara dan sikap terkait dengan pengaturan kelembagaan STR dan implikasinya terhadap pengelolaan risiko kredit macet.

Tabel 4.1. Daftar Nama dan Latar Belakang Informan

No	Nama Informan	Latar Belakang	Tingkat Pendidikan	Lama Bergabung dengan KMM
Jenis Informan Pengawas KMM				
1	H. Mulia Panusunan Nasution, DESS, Ph.D	Pengawas KMM	S3	Sejak KMM Berdiri
2	Ir. H.M. Mahmud Azhar Lubis, MA	Pengawas KMM	S2	Sejak KMM Berdiri
Jenis Informan Pengurus KMM				
3	Drs. H. Lokot Zein Nasution, SH., MH.	Pengurus KMM (Ketua)	S2	Sejak KMM Berdiri
4	Drs. H. Zulkifli Lubis	Pengurus KMM (Sekretaris)	S1	Sejak KMM Berdiri
5	Drs. H. Khoirus Saleh Lubis	Pengurus KMM (Bendahara)	S1	Sejak KMM Berdiri
Jenis Informan Pengelola KMM				
6	Sutan Muda Nasution, SE.	Pengelola KMM (Kepala Kantor Manindo Finance)	S1	Sejak KMM Berdiri
7	Hoiriah, SE.	Pengelola KMM (Manager Operasional)	S1	Sejak KMM Berdiri
8	Zakiah Lubis, SE.	Pengelola KMM	S1	Tahun 2009



No	Nama Informan	Latar Belakang	Tingkat Pendidikan	Lama Bergabung dengan KMM
		(Pelaporan Keuangan)		
9	Annisa Minauli, SE.	Pengelola KMM (Kepala Manindo Mart)	S1	Tahun 2014
10	Muhammad Landri, SH	Pengelola KMM (Petugas Lapang)	S1	Sejak KMM Berdiri
11	Muhammad Syahrir Nasution	Pengelola KMM (Petugas Lapang)	SLTA	Tahun 2012
Jenis Informan Anggota KMM				
12	Halimatussakdiah Nasution	Anggota KMM Kantor Kas Panyabungan	SLTP	Tahun 2014
13	Marolit Siregar, SH	Anggota KMM Kantor Kas Panyabungan	S1	Tahun 2015
14	Ibu Ramlah Nasution	Anggota KMM Kantor Kas Panyabungan	SLTP	Tahun 2016
15	Marolit Harahap	Anggota KMM Kantor Kas Kotanopan	SD	Tahun 2012
16	Rosni Batubara	Anggota KMM Kantor Kas Kotanopan	SD	Tahun 2013
17	Liana Lubis	Anggota KMM Kantor Kas Kotanopan	SD	Tahun 2014

Dari masing-masing jenis informan di atas, peneliti melakukan kunjungan dengan tempat yang berbeda-beda, disesuaikan dengan domisili informan. Untuk jenis informan pengurus, peneliti lebih banyak berinteraksi dan melakukan wawancara mendalam di Jakarta, khususnya di Cijantung, Jakarta Timur sebagai kantor pusat KMM. Selain di kantor pusat KMM, peneliti juga melakukan



wawancara mendalam di kantor tempat dimana pengurus bekerja di luar sebagai pengurus KMM. Kantor yang dimaksud diantaranya adalah di kantor Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Kementerian Keuangan, dan Kantor BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal). Wawancara mendalam di Jakarta juga peneliti lakukan dengan jenis informan pengawas, yang memang masing-masing pengawas berdomisili di Jakarta. Selain di kantor, peneliti juga mengunjungi rumah dari masing-masing pengurus dan pengawas (tidak semuanya). Meski berkantor pusat di Jakarta, pengurus juga melakukan kunjungan kerja di Mandailing Natal sekaligus peneliti lakukan wawancara mendalam di kesempatan lainnya waktu bersama-sama berada di Kabupaten Mandailing Natal. Untuk jenis informan pengelola dan anggota KMM, peneliti melakukan wawancara mendalam di Kabupaten Mandailing Natal. Kedua jenis informan tersebut peneliti kunjungi berdasarkan lokasi kantor kas, yakni di Kantor Kas Kotanopan, Kantor Kas Panyabungan, dan Kantor Kas Siabu.

4.3. Latar Belakang Pendirian Koperasi Mitra Manindo

Latar belakang pendirian Koperasi Mitra Manindo (KMM) peneliti gali lebih banyak melalui wawancara mendalam dengan para pengawas, pengurus, dan pengelola. Pada kesempatan yang lain, peneliti juga menanyakan dalam rangka konfirmasi kepada anggota yang sudah lama menjadi anggota KMM. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lokot Zein Nasution selaku Ketua KMM, pendirian KMM dilatarbelakangi oleh keadaan masyarakat Mandailing Natal yang mayoritas masih berada dalam status kemiskinan. Pernyataan Bapak Lokot Zein Nasution adalah sebagai berikut:

Mas tahu sendirilah bagaimana kondisi masyarakat Mandailing Natal, masih petani kecil dan ladang. Deres (menggambil) karet mereka. Mayoritas karet yang harganya kadang turun, miskinlah mereka. Udah gitu datanglah



pada mereka para rentenir itu, makin sengsara kaan. KMM bertujuan untuk memperbaiki kondisi itu, begitulah kira-kira.

Keadaan masyarakat yang miskin disebabkan oleh kinerja sektor pertanian dan perdagangan yang masih belum berkembang, yang diindikasikan dengan tingkat produktivitas yang rendah dan masih dikelola secara tradisional. Padahal menurut data BPS Mandailing Natal (2017), jumlah penduduk 15 tahun ke atas yang bekerja di sektor pertanian mulai awal pemekaran Kabupaten Mandailing Natal (tahun 1999) sampai tahun 2010 rata-rata selalu di atas 70 persen¹. Artinya, mayoritas masyarakat Mandailing Natal selama kurun waktu tersebut masih berkuat pada perekonomian tradisional. Faktor keterbelakangan ekonomi di Mandailing Natal disebabkan oleh rata-rata tingkat pendidikan masyarakatnya yang masih rendah dan keterbatasan aksesibilitas karena lokasi yang cukup terpencil dari beberapa pusat kota besar, baik dari Sumatera Utara maupun Sumatera Barat.

Keterbelakangan sektor pertanian memaksa sebagian rumah tangga di Mandailing Natal juga bergerak di sektor perdagangan², disamping peternakan, perikanan, rumah makan, dan sektor jasa (seperti buruh bangunan, tukang becak motor, atau sopir angkutan). Merebaknya sektor perdagangan dan jasa yang berskala rumahan (mikro) disamping sektor pertanian di Mandailing Natal telah menjadi pemicu munculnya banyak lembaga keuangan, baik formal (perbankan) maupun informal (rentenir) yang menawarkan kredit berbasis pinjaman skala mikro. Keberadaan pelaku keuangan formal (seperti BPR, BRI,

¹ Setelah tahun 2010 sampai tahun 2017 terdapat kecenderungan terjadi penurunan rata-rata sekitar 5 persen.

² Sektor perdagangan sebagai mata pencaharian masyarakat Mandailing Natal mulai awal pemekaran sampai tahun 2017 rata-rata selalu pada kisaran 23 persen.



Bank Mandiri, dan Bank BTPN) hanya ditemui di tiga kecamatan besar, yakni di Kotanopan, Kecamatan Panyabungan, dan Kecamatan Siabu. Konsentrasi terbesar terletak di Kecamatan Panyabungan, yang sekaligus sebagai pusat pemerintahan dan perekonomian Kabupaten Mandailing Natal. Sementara keberadaan pelaku keuangan informal sangat banyak ditemui dan sangat mendominasi. Dominasi pelaku keuangan informal dapat dilihat dari keberadaan mereka yang banyak tersebar di pusat-pusat pasar harian maupun pasar mingguan (*Pekanan*). Pelaku keuangan informal ini adalah para rentenir, atau masyarakat Mandailing Natal menyebutnya sebagai koperasi rentenir, karena selain perorangan, para rentenir ini adalah berbadan hukum koperasi. Keberadaan rentenir bahkan tidak saja berlokasi di tiga kecamatan besar tersebut, tetapi juga sudah menjamah kecamatan-kecamatan yang relatif terpencil, seperti Kecamatan Naga Juang, Kecamatan Bukit Malintang, Kecamatan Sinunukan, dan beberapa kecamatan lain dengan lokasi yang relatif jauh dari Kecamatan Panyabungan.

Pola kerja rentenir adalah mendatangi kepada masing-masing toko, warung, rumah petani, atau ke tempat para pedagang di setiap *Pekanan* atau pasar harian atau di pinggir-pinggir jalan. Salah satu kelebihan yang selalu ditawarkan oleh rentenir kepada pedagang atau petani adalah sistem administrasi yang tidak rumit, tanpa agunan, dan waktu pencairan yang sangat cepat. Sistem ini berupa prosedur yang hanya meminta peminjam untuk mengajukan berapa jumlah pinjamannya dan hanya menyerahkan fotokopi KTP, dan kemudian pengajuan pinjaman bisa langsung cair di waktu yang bersamaan³. Para calon peminjam juga tidak perlu menunjukkan bukti usaha mereka karena para rentenir sudah mengunjungi masing-masing lokasi calon

³ Beberapa rentenir juga bekerja dengan sistem menunggu pencairan selama 1 hari.



peminjam pada waktu menawarkan kredit⁴. Sistem yang ditawarkan ini sangat menggiurkan bagi usaha masyarakat berskala mikro, karena kebutuhan mereka akan uang tunai (*cash money*) sangatlah tinggi. Disamping itu, karakter mereka adalah sangat permisif terhadap pola administrasi kredit yang mudah dipahami dan sistem pencairan yang cepat. Bandingkan dengan perbankan (misalnya KUR BRI), dimana pengajuan pinjaman membutuhkan jaminan (kolateral) dan pencairannya bisa mencapai rentang antara 1 sampai 3 bulan. Kemudahan sistem yang ditawarkan rentenir dan banyaknya para peminat dari para masyarakat pemilik usaha skala mikro ini didukung oleh pernyataan Pak Sutan selaku kepala kantor KMM Finance sebagai berikut:

Rentenir itu cepat sekali (pencairannya) mas, bisa 1 hari atau 2 hari sudah cair. Saya pernah pengalaman KUR BRI bisa 3 bulan. Mereka (para pedagang dan petani) senang itu cepat sekali.

Secara besaran nominal, rata-rata para rentenir meminjamkan dana kepada masyarakat pada kisaran 1 sampai 2 juta yang angsuran pengembaliannya dilakukan secara harian. Besaran angsuran sangat tergantung pada skim pinjaman, yakni bila rentang waktunya lama maka angsurannya bisa lebih tinggi daripada skim pinjaman yang relatif pendek. Para rentenir akan menagih setiap hari dengan membawa buku catatan hutang kepada masing-masing peminjam. Hal inilah yang sebenarnya memberatkan para pedagang atau petani di Mandailing Natal karena sistem penagihannya adalah harian. Penagihan secara harian sangatlah berat bagi petani atau usaha masyarakat skala mikro, karena pendapatan mereka sangat tidak menentu. Bila diasumsikan seorang pedagang meminjam dana kepada rentenir sebesar 1 juta, maka angsuran per harinya sebesar 40 ribu, sehingga dalam 1 bulan akumulasinya

⁴ Dalam kasus ini, para rentenir sebenarnya tidak dihadapkan pada masalah informasi asimetris (*asymmetric information*), mengingat para rentenir sudah paham betul akan kondisi usaha dan kebiasaan dari para calon peminjam.



menjadi 1,2 juta. Kondisi ini mencerminkan bahwa persentase bunga yang dipatok rentenir sangatlah tinggi.

Model rentenir lain yang menjerat masyarakat Mandailing Natal adalah model hubungan antara petani dan tengkulak, dimana rata-rata petani akan meminjam sejumlah dana kepada tengkulak yang selalu membeli komoditas hasil panennya. Model ini umum ditemui pada jenis petani padi atau petani cengkeh.

Para tengkulak biasanya meminjamkan sejumlah dana kepada petani yang notabene sebagai petani langganan mereka. Para petani biasanya sangat membutuhkan pinjaman untuk pembiayaan pendidikan anak atau untuk konsumsi keluarga sehari-hari. Para petani membutuhkan pembiayaan dalam tempo cepat karena sirkulasi pendapatan dari hasil panennya sangatlah panjang.

Ditambah lagi mereka tidak mempunyai simpanan (tabungan) karena pendapatan dari hasil panen biasanya habis untuk konsumsi, untuk biaya pendidikan, dan untuk biaya cocok tanam di musim selanjutnya. Model rentenir pada sektor pertanian ini lebih bisa menjerat petani dalam jangka panjang karena petani rata-rata selalu mengangsur dengan tempo lambat dan ditambah dengan potongan harga penjualan yang tengkulak beli dari petani sebagai sistem pengganti bunga.

Menjamurnya jumlah rentenir dengan dua model sebagaimana dijelaskan di atas disadari oleh beberapa tokoh pemuda Mandailing Natal telah membuat masyarakat seperti petani dan pedagang skala mikro telah terjerat oleh sifat hutang yang sulit diputus. Mereka menyadari bahwa sistem hutang yang menjerat para pedagang atau petani bukan karena sifat mereka yang senang berhutang, tetapi memang kebutuhan akan sirkulasi usaha atau pembiayaan kebutuhan rumah tangga yang mendesak, sementara pendapatan mereka tidak pasti. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Pak Sutan sebagai berikut:



Pedagang di pasar kebanyakan apa mas, membutuhkan uang untuk biaya sikola (sekolah), beli makan, atau untuk manabusi (kulakan barang dagangan) sini orang bilang, cepat mereka (kebutuhannya cepat). Lah inilah yang dimanfaatkan rentenir yang memang pencairannya cepat, dan usaha mikro-mikro itu suka yang cepat. Saya bandingkan dengan KUR BRI pencairan bisa mencapai 3 bulan, jadi jauh sekali.

Terjeratnya masyarakat miskin kepada para rentenir sebagaimana dijelaskan oleh Pak Sutan di atas disadari oleh para tokoh pemuda Mandailing Natal telah menjadi persoalan serius jika ingin menciptakan lingkungan masyarakat Mandailing Natal yang lebih sejahtera. Beberapa tokoh pemuda pada waktu itu yang sangat peduli terhadap kondisi masyarakat miskin Mandailing Natal adalah seperti Haslan, Mislan, dan Sutan, yakni para pemuda dengan latar belakang pendidikan perguruan tinggi namun mendedikasikan pekerjaannya untuk kembali ke Mandailing Natal. Haslan adalah tokoh pemuda yang berprofesi sebagai pedagang, Mislan sebagai guru madrasah, dan Sutan yang berprofesi sebagai guru di SMK. Para tokoh pemuda tersebut mencari jalan keluar untuk menemukan solusi persoalan rentenir dan menemukan jalan untuk mensejahterakan masyarakat Mandailing Natal.

Pada sisi yang lain, terdapat sebagian masyarakat Mandailing Natal yang merantau, khususnya di Ibu Kota Jakarta. Para perantau ini rata-rata berhasil dalam segi pekerjaan, bahkan banyak perantau menempati beberapa posisi strategis di pemerintahan maupun perusahaan besar, seperti Bapak Mulia Panusunan Nasution sebagai mantan Sekjen Kementerian Keuangan dan komisaris beberapa bank BUMN, Mahmud Azhar Lubis sebagai salah satu deputi di BKPM (Badan Kantor Penanaman Modal), Bapak Saleh Lubis sebagai direksi di sebuah perusahaan asuransi terbesar di Indonesia, Bapak Zulkifli Lubis sebagai dewan direksi di salah satu surat kabar nasional, Zein Lokot Nasution sebagai peneliti di Kementerian Keuangan, Mustafa Fakhri Nasution juga di BKPM, dan beberapa perantau lain yang berhasil di Jakarta. Para perantau ini di



Jakarta membentuk sebuah perkumpulan marga⁵ maupun perkumpulan perantau dari Mandailing Natal. Pada suatu ketika, para perantau membentuk pertemuan akbar di Mandailing Natal, tepatnya diselenggarakan pasca lebaran tahun 2008 yang berlokasi di Hotel Payaloting, Panyabungan. Salah satu komponen masyarakat Mandailing Natal yang hadir pada waktu pertemuan akbar tersebut adalah kelompok tokoh pemuda sebagaimana yang sudah disebutkan sebelumnya. Pada saat pertemuan, para tokoh pemuda (Haslan, Mislan, Sutan) menyuarkan beberapa persoalan kondisi masyarakat Mandailing Natal yang masih berkubang pada kondisi kemiskinan akibat keterbatasan aktivitas mata pencaharian, termasuk kondisi perekonomian lokal yang banyak dimasuki oleh rentenir. Beberapa tokoh pemuda ini pada waktu pertemuan akbar di Hotel Payaloting gencar menyuarkan “penderitaan” masyarakat Mandailing Natal kepada para perantau yang sukses berkiprah di Jakarta.

Setelah terjadi rebug diskusi antara tokoh pemuda Mandailing Natal dan para perantau, maka terjadilah kesepakatan untuk membentuk sebuah lembaga kredit mikro yang diusahakan status legal formalnya berbentuk koperasi. Pemilihan lembaga kredit mikro dinilai sebuah solusi yang tepat sebagai cara untuk mensejahterakan masyarakat miskin karena kredit mikro dapat menyediakan akses modal yang lebih humanis, tanpa agunan, mudah dan berbiaya murah. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Lokot sebagai berikut:

Salah satu sarana untuk menanggulangi masalah kemiskinan adalah melalui pemberian pembiayaan. Pemberian bantuan berupa pembiayaan kepada orang-orang miskin adalah penting karena dapat membantunya dalam memanfaatkan keterampilan yang dimilikinya sehingga mereka dapat menghasilkan atau meningkatkan pendapatan.

⁵ Marga dalam suku batak merupakan cerminan hubungan kekeluargaan, sehingga para perantau biasanya membentuk komunitas yang bermarga sama. Batak Mandailing biasanya membentuk komunitas marga yang rata-rata bermarga Nasution dan Lubis.



Sementara pemilihan status lembaga adalah koperasi karena dinilai paling representatif dalam membentuk lembaga kredit mikro yang mempunyai prinsip kebersamaan dan berbasis anggota. Kesepakatan dalam membentuk koperasi kredit mikro ini kemudian ditindaklanjuti dengan pertemuan internal antar perantau yang berlokasi di Jakarta, yakni di rumah Bapak Mulia Panusunan Nasution yang waktu itu menjabat sebagai Sekjen Kementerian Keuangan. Pada pertemuan internal tersebut, disepakatilah pembentukan koperasi yang bernama Mitra Manindo, atau Koperasi Mitra Manindo (KMM). Pemilihan kata Manindo bisa berarti dua makna, yakni singkatan dari Mandailing Indonesia (Manindo) dan arti lainnya yang dalam bahasa Batak Mandailing adalah melihat ke desa (*Maninjau* atau *Manindo*). Arti dalam bahasa Batak Mandailing ini diharapkan bisa menjadi visi KMM untuk melihat penderitaan masyarakat desa yang masih terjat dalam hutang rentenir.

Pasca pertemuan antar perantau di rumah Bapak Mulia Nasution, maka didirikanlah KMM pada tanggal 21 Februari Tahun 2009 oleh 43 orang yang kesemuanya adalah perantau di Jakarta, Banten, dan sebagian tokoh lokal Mandailing Natal. Pendirian ini disahkan oleh Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Pasca pengesahan, dibentuklah para pengurus, pengawas, dan pengelola. Para pengurus dan pengawas diambil dari para pendiri KMM, yakni terdiri dari 3 pengurus (ketua, sekretaris, dan bendahara) dan pengawas terdiri dari 7 orang (1 orang ketua dan 6 anggota). Pengawas juga merekrut pengawas eksternal yang terdiri dari 3 orang (1 ketua dan 2 anggota). Pengawas eksternal ini diambil dari kalangan akademisi, yakni dua bergelar guru besar (professor) dan satu akademisi bergelar doktor. Setelah dibentuk pengurus dan pengawas, maka tahap selanjutnya adalah dibentuk pengelola, yakni petugas yang mengelola secara harian di masing-masing kantor KMM, baik kantor pusat maupun kantor cabang di Mandailing Natal.



Sistem pengelolaan KMM yang disepakati antara pengurus dan pengawas adalah model kredit mikro yang berpola Grameen, yakni mengadopsi sistem Grameen Bank yang dikembangkan oleh Muhammad Yunus di Bangladesh. Para pengurus dan pengawas berpandangan bahwa pemberian kredit mikro berpola Grameen merupakan sistem yang paling relevan dalam mengentaskan kemiskinan karena sistem kredit ini merupakan mekanisme yang bisa membuat usaha skala mikro bisa menjadi lebih berkembang sekaligus menjadi insentif bagi orang miskin yang tidak mempunyai usaha agar mau berusaha.

Salah satu ciri khas dari tata kelola Grameen Bank adalah adanya Sistem Tanggung Renteng (STR) sebagai model yang dipercaya dapat mengatasi kelemahan masyarakat miskin hingga dapat memberdayakannya. STR merupakan model tanggung menanggung jika salah satu anggota dalam kelompok mengalami kegagalan pembayaran. STR bertujuan untuk membangun rasa sikap saling percaya antar anggota, anggota kepada koperasi, dan koperasi kepada anggota. Tanggung menanggung ini dilakukan oleh anggota lain untuk sementara menutupi anggota yang belum bisa membayar. Akumulasi kepercayaan diharapkan menumbuhkan modal sosial, dan hal ini dijadikan sebagai instrumen KMM untuk menekan risiko kredit sekaligus sebagai instrumen dalam melakukan mekanisme pemberdayaan. Selain itu, STR juga menjadi wadah bagi model pemberdayaan usaha anggota.

Untuk mengoptimalkan tata kelola KMM, khususnya STR agar berjalan secara cepat, maka para pengurus menugaskan kepada para pengelola untuk melakukan pelatihan selama 1 bulan ke lembaga kredit mikro yang terlebih dahulu sudah menerapkan pola Grameen dan STR yang terbukti berhasil. Pola Grameen mempunyai Sistem Operasional Prosedur (SOP) yang sama, yakni meniyasar kaum perempuan dan menerapkan STR jika terjadi kredit macet. Masing-masing pengelola ditugaskan ke Aceh, Tangerang Selatan, dan Medan.



Pelatihan di Aceh dilakukan di Koperasi Mitra Dhuafa (Komida) yang menerapkan pola Grameen Bank dengan STR sejak terjadi peristiwa tsunami.

Komida memulai sistem Grameen di Aceh untuk membantu para korban tsunami melalui pemberdayaan kredit mikro kepada kaum ibu-ibu. Para pendiri Komida

sendiri adalah orang-orang yang kompeten bergerak di lembaga kredit mikro sejak tahun 1990an. Selain Komida di Aceh, pelatihan juga dilakukan ke

Lembaga Pemberdayaan Perempuan (LPP) di Kota Tangerang Selatan, yang kegiatannya terfokus pada perjuangan membela kaum perempuan, anak dan

komunitas marginal lainnya dalam rangka mencapai kesetaraan gender dan kesejahteraan kaum perempuan. Pelatihan ke LPP diharapkan dapat menambah

pengetahuan dan sistem pemberdayaan yang bisa lebih optimal dalam melihat karakteristik kaum perempuan. Setelah di Tangerang Selatan, pelatihan juga

dilakukan di Medan, yakni mencontoh tata kelola Baitul Mal wat Tamwil (BMT) Sejahtera yang berlokasi di pusat kota Medan. BMT Sejahtera dipilih sebagai

tempat rujukan karena KMM menerapkan pola Grameen yang dimodifikasi dengan sistem kredit (pembiayaan) syariah, sehingga diharapkan model syariah

dapat dikembangkan secara lebih baik pasca belajar dari BMT Sejahtera. Ragam pelatihan yang dilakukan oleh pengelola ini sangat penting, yang menurut Bapak

Lokot sebagai salah satu cara untuk menunjang sistem KMM yang berbeda dengan lembaga kredit mikro lainnya. Hal ini disampaikan oleh Bapak Lokot

sebagai berikut:

Program pembiayaan Manindo Grameen yang dilaksanakan oleh Mitra Manindo tidak didasarkan atas kedermawanan atau belas kasihan, sebab cara ini tidak dapat membantu orang-orang miskin keluar dari kemiskinan, bahkan sebaliknya dapat menghancurkan mereka karena selalu tergantung dari orang lain dan tidak dapat mandiri. Karena itu dalam pemberian pembiayaannya benar-benar didasarkan atas hubungan yang bersifat rasional dan komersial. Mitra Manindo juga tidak mengadakan pengarahan dalam pemilihan jenis usaha anggota karena telah diyakini bahwa orang-orang miskin telah memiliki keterampilan-keterampilan tertentu, sebab



tanpa itu mereka tentunya tidak dapat bertahan hidup. Beberapa alasan ini menjadikan KMM harus mempunyai tata kelola yang kuat, dan kita perlu dan wajib belajar kepada lembaga yang sudah menerapkan pola Grameen.

Penjelasan dari Bapak Lokot di atas sekaligus menerangkan bahwa tujuan penyaluran program kredit mikro KMM bukan untuk kegiatan konsumtif, melainkan wajib digunakan anggota untuk modal usaha (bila belum mempunyai usaha) dan sebagai pengembangan usaha (jika sudah mempunyai usaha).

Program KMM dilaksanakan tidak berdasarkan pada *charity* (donasi). Model tersebut dinilai tidak akan membantu dan memotivasi masyarakat miskin untuk bisa mandiri, sebaliknya model *charity* malah dapat memperburuk kondisi ekonomi masyarakat miskin karena selalu bergantung pada bantuan orang lain.

Untuk itu, program KMM bukan merupakan proyek sesaat atau jangka pendek, tetapi merupakan sebuah program yang berkesinambungan yang diharapkan dapat mengantarkan anggota untuk memiliki usaha yang maju, mandiri dan tangguh.

Pada akhirnya, KMM sampai saat ini telah berkembang menjadi program kredit mikro yang berakar dari nilai sosial, yakni kepedulian beberapa tokoh pemuda dan para perantau yang ingin memperbaiki kondisi masyarakat Mandailing Natal. Sampai tahun 2017, KMM diakui sebagai program kredit mikro yang dinilai berhasil mengentaskan kemiskinan di masyarakat Mandailing Natal.

KMM juga dikenal sebagai pengadopsi pola Grameen dengan modifikasi dengan pola syariah, dengan harapan dapat memberikan kemaslahatan serta warna

Islami sesuai dengan prinsip-prinsip syariah bagi pelaksanaan program kredit mikro. Penerapan konsep syariah tidak bisa dilepaskan dari karakter masyarakat

Mandailing Natal yang agamis dan ideologi para pengurus dan pengawas yang menekankan pentingnya penggunaan prinsip syariah di setiap lini kehidupan, termasuk dalam aktivitas simpan pinjam.



4.4. Karakteristik Masyarakat Sasaran Koperasi Mitra Manindo

Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, Koperasi Mitra Manindo (KMM) didirikan atas latar belakang kemiskinan masyarakat Mandailing Natal.

Penjelasan sebelumnya juga sudah menerangkan bahwa kemiskinan masyarakat Mandailing Natal disebabkan oleh sektor pertanian, perdagangan, dan ragam usaha skala mikro yang masih tradisional. Kemiskinan akibat pekerjaan yang masih tradisional ini ditambah dengan adanya jeratan rentenir membuat masyarakat mempunyai hutang yang bersifat memiskinkan, yakni dicirikan dengan bunga tinggi, angsuran yang dilakukan secara harian, dan model rentenir yang menjerat hutang dalam jangka panjang (seperti hubungan antara tengkulak dan petani). Kondisi kemiskinan masyarakat Mandailing Natal dengan beragam persoalan inilah yang menjadi sasaran KMM untuk dijadikan sebagai anggota. Kehadiran KMM dalam menyalurkan kredit mikro diharapkan oleh para pengurus dan pengawas dapat membantu masyarakat miskin dalam mengatasi persoalan kesejahteraan melalui penyediaan aksesibilitas permodalan yang mudah, berbiaya murah, dan dilakukan atas mekanisme pemberdayaan.

Bila dieksplorasi lebih mendalam, karakteristik masyarakat sasaran KMM yang notabene berada dalam kemiskinan sebenarnya disebabkan oleh kondisi sektor pertanian yang masih sulit berkembang akibat kualitas sumberdaya manusia yang masih rendah dan pola pemasaran yang masih terbatas.

Mayoritas petani di Mandailing Natal rata-rata hanya lulusan SD atau SMP. Sementara faktor keterbatasan pemasaran tidak bisa dilepaskan dari kondisi topografi Mandailing Natal yang didominasi oleh kontur pegunungan. Sekitar 53 persen merupakan dataran tinggi pegunungan dan 17 persen merupakan wilayah perbukitan, sementara sisanya adalah wilayah landai dan pesisir (BPS Mandailing Natal, 2017). Wilayah pemukiman penduduk mayoritas berada di



wilayah yang landai dan sifatnya adalah terkonsentrasi, sehingga pola wilayah pemukiman di Mandailing Natal tidak merata misalnya seperti di Jawa. Kondisi ini mengakibatkan kebun atau ladang milik penduduk rata-rata mempunyai jarak yang jauh dengan rumah atau wilayah pemukiman. Bila berjalan kaki, rata-rata petani menempuh waktu hingga 1 jam untuk mencapai kebun atau ladang. Faktor jarak dan lokasi sangat berpengaruh terhadap pola pemasaran dan produktivitas di sektor pertanian yang selama ini masih inefisien. Dampaknya, tingkat pendapatan ekonomi rumah tangga masyarakat Mandailing Natal rata-rata sangat rendah dan fluktuatif.

Sektor pertanian yang banyak digeluti oleh masyarakat Mandailing Natal adalah sub-sektor perkebunan, yang dikelola dengan tingkat produktivitas yang masih rendah. Produktivitas yang rendah disebabkan oleh model usahatani yang masih tradisional. Corak tradisional dalam usahatani masyarakat Mandailing Natal terlihat dari pemilihan komoditas yang kurang unggul, pembibitan dan pengolahan tanaman yang kurang memperhatikan perilaku dan tata cara perawatan tanaman, dan pengolahan lahan yang belum optimal. Beberapa komoditas sawah yang sering ditanam oleh masyarakat Mandailing Natal rata-rata hanya terkonsentrasi pada padi dan cabai. Sementara beberapa komoditas sub-sektor perkebunan rata-rata terkonsentrasi pada kopi, karet, dan merica.

Salah satu pola bercocok tanam yang sangat mendominasi para petani Mandailing Natal adalah berpindah ladang. Pola ini sangat menggantungkan pada tadah hujan, tidak ada pengolahan lahan yang optimal, dan model cocok tanam yang kurang memperhatikan perencanaan, pengolahan tanaman, dan hasil panen. Selain beberapa komoditas sawah dan perkebunan, mayoritas masyarakat Mandailing Natal juga banyak mengambil getah aren yang dilakukan dengan cara berburu di hutan, baik oleh kaum laki-laki maupun perempuan (terutama ibu-ibu untuk sumber pendapatan tambahan). Getah aren ini mereka



jual sebagai bahan gula aren maupun untuk dikonsumsi sendiri yang juga mereka gunakan untuk membuat gula.

Karakter kemiskinan sektor pertanian di Kabupaten Mandailing Natal juga disebabkan oleh pola hubungan antara tengkulak dan petani, khususnya yang banyak ditemui adalah jenis petani padi. Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya⁶, pola hubungan ini biasa dilakukan ketika petani menjual hasil panennya ke tengkulak langganan, sekaligus tengkulak ini sebagai kreditur mereka. Para tengkulak tidak membebaskan bunga pinjaman, tetapi sebagai gantinya harga jual yang mereka patok dari petani menjadi sangat rendah, jauh di bawah standar harga pasar. Rendahnya harga jual yang dipatok oleh tengkulak ini kadang-kadang masih ditambah dengan potongan bobot padi karena alasan adanya hutang yang dimiliki oleh petani. Dalam mekanisme kredit ini, petani sebenarnya sangat dirugikan karena *bargaining position* maupun *bargaining power* mereka menjadi sangat lemah. Adanya potongan harga dan potongan bobot timbangan adalah sama saja dengan bunga pinjaman yang ditransfer dari muka ke belakang dengan media harga jual yang tidak sesuai dengan harga pasar.

Namun demikian, petani di Mandailing sebenarnya juga tidak terlalu keberatan dengan model hutang kepada tengkulak, karena mereka sadar mereka mempunyai hutang ke tengkulak dan kebutuhan mereka akan uang tunai sangatlah tinggi dan mendesak. Bila ditinjau dari aspek budaya, kebiasaan ini menjadi karakteristik khusus dari para petani desa di Mandailing Natal yang tidak mau repot, yakni lebih menyukai model hutang dengan pencairan yang cepat.

Model hutang kepada tengkulak sudah dilakukan secara turun-temurun oleh lingkungan sekitar ataupun kerabatnya yang juga membiasakan berhutang kepada tengkulak. Para petani lebih senang menjual hasil gabah kepada

⁶ Lihat penjelasan dalam halaman 183.



tengkulak dengan alasan tengkulak sudah menghampirinya sehingga biaya transportasi petani menjadi nol persen. Alasan lain yang diutarakan petani adalah bila menyusuri tengkulak satu-persatu yang mempunyai harga yang lebih tinggi maka akan menelan biaya transportasi atau kata petani Mandailing sebagai *pae paulu pontang panting* (perjalanan kesana-kemari).

Selain sektor pertanian, khususnya sub-sektor perkebunan, sebagian masyarakat Mandailing Natal juga beternak atau budidaya ikan. Hewan yang rata-rata dijadikan komoditas ternak adalah kerbau, sapi, ayam, kambing, dan bebek. Sementara perikanan yang sering dibudidayakan adalah ikan mas yang dilakukan melalui pembuatan kolam ikan di samping rumah (area pekarangan) atau di tanah sawah untuk mendampingi tanaman padi. Sementara pekerjaan lain yang biasanya dilakukan oleh kaum laki-laki adalah bekerja sebagai tukang becak dan sebagian sebagai supir angkot. Namun akhir-akhir ini di Mandailing Natal juga terdapat tambang emas tradisional di sungai Batang Gadis dan sungai Muara Mais yang menjadikan masyarakat berbondong-bondong bekerja di tambang emas yang menurut mereka tingkat penghasilannya lebih tinggi dibandingkan menarik becak atau supir angkutan. Pekerjaan sebagai kuli tambang biasa mereka sebut sebagai *Domfeng*, yang lebih mereka pilih jika harga komoditas perkebunan sedang turun. Masa-masa penurunan harga komoditas perkebunan ini sering mereka sebut sebagai *dompok payah porusahaan* (penghasilan kebun sedang menurun), sehingga diperlukan pekerjaan tambahan untuk keperluan rumah tangga. Fakta ini menunjukkan bahwa kondisi ekonomi rumah tangga masyarakat Mandailing Natal mayoritas masih menggantungkan pada sumber ekstraksi alam dan model pengelolaannya yang masih sangat tradisional. Bila bekerja di sektor jasa, sifatnya masih mengandalkan tenaga (otot), seperti tukang becak, kuli panggul di pasar, atau kuli bangunan yang upah hariannya sangat rendah.



Selain ekstraksi alam, sumber mata pencaharian masyarakat Mandailing Natal juga mencakup sektor perdagangan. Banyak ibu-ibu bekerja sebagai pedagang di pasar, baik pasar harian maupun pasar mingguan. Pekerjaan sebagai pedagang rata-rata merupakan sumber pekerjaan utama, tetapi sebagian juga menjadikannya sebagai sumber penghasilan tambahan jika pedagang tersebut berstatus sebagai petani atau peternak. Membuka usaha bagi masyarakat Mandailing sangat penting agar bisa menambah pendapatan rumah tangga, yang dalam bahasa mereka disebut sebagai *Manggadis*, yakni pentingnya berusaha melalui sektor perdagangan. Selain alasan *Manggadis*, banyaknya masyarakat Mandailing Natal yang memilih sebagai pedagang tidak terlepas dari kebiasaan masyarakat Mandailing yang gemar menyelenggarakan pasar mingguan atau disebut sebagai *Pekanan* atau juga dikatakan mingguan (*Poken*). Masing-masing desa rata-rata menyelenggarakan *Pekanan* sebanyak dua kali, baik di awal minggu (senin-selasa), pertengahan minggu (rabu-kamis), maupun akhir minggu (sabtu-minggu). Barang dagangan yang dijual rata-rata adalah hasil pertanian yang mereka panen, menjual bumbu-bumbu dapur, hasil perikanan, daging, aneka jenis pakaian, dan segala aneka kebutuhan rumah tangga.

Selain pertanian, jasa, dan perdagangan, banyak masyarakat Mandailing Natal juga membuka usaha warung makan, atau disebut sebagai *Parmanganan*. Munculnya *Parmanganan* tidak terlepas dari kegemaran masyarakat Mandailing Natal berkumpul di warung ketika permulaan malam sehabis maghrib, atau disebut sebagai *Marlagut*. Kebiasaan *Marlagut* berawal dari kegiatan mereka di ladang yang hampir setiap sore sudah selesai dan kebiasaan mereka meluangkan waktu istirahat untuk berkumpul dengan keluarga atau sekedar bercengkerama dengan tetangga sekitar atau teman yang rata-rata dilakukan di warung makan atau *Parmanganan*. Ketika berkumpul, kegiatan yang dilakukan



adalah berbincang-bincang sambil memesan makanan dan mengutarakan kegiatan sehari-hari yang mereka kerjakan, seperti seputar keluarga dan terutama terkait dengan perkembangan pekerjaan di ladang. *Marlagut* di *Parmanganan* biasa dilakukan oleh kaum laki-laki, sementara *Marlagut* oleh kaum perempuan biasa dilakukan di pelataran rumah (*alaman ni bagas*) dengan sesama tetangga sekitar.

Banyaknya usaha warung makan di Mandailing Natal juga disebabkan oleh budaya dari masyarakat Mandailing Natal yang menjunjung tinggi produk kuliner yang hampir mirip dengan kekayaan kuliner masyarakat Minang. Menurut masyarakat Mandailing Natal, *Parmanganan* dengan ciri kulinernya merupakan identitas kekayaan Batak Mandailing, atau mereka sebut sebagai *panganon sian Mandailing*. Dalam satu *Parmanganan*, selain disajikan menu utama juga disajikan aneka menu makanan ringan, terutama gorengan dan minuman seperti kopi atau bandrek⁷. Kebiasaan ini memberikan dampak terhadap menjamurnya warung sederhana yang menjual aneka gorengan dan minuman yang disediakan untuk masyarakat yang hampir setiap malam melakukan *Marlagut*. Warung sederhana ini hampir ditemukan di setiap sudut kampung, pinggir jalan, atau setiap sudut di gang-gang perkampungan yang padat.

Selain faktor kebiasaan masyarakat lokal yang senang melakukan *Marlagut*, banyaknya pedagang, warung makan, dan aneka usaha mikro di Mandailing Natal juga disebabkan karena mulai banyaknya pendatang, terutama tujuannya adalah di Kecamatan Panyabungan yang berstatus sebagai pusat pemerintahan dan aktivitas perekonomian Kabupaten Mandailing Natal. Para pendatang rata-rata bekerja di sektor perdagangan, buruh kasar, sebagai pegawai perusahaan, pegawai pemerintahan, dan beberapa pekerjaan di sektor pertanian. Para pendatang sebagian berasal dari Provinsi Sumatera Barat

⁷ Semacam minuman jamu khas Mandailing Natal yang disuguhkan ketika *Marlagut*.



seperti Muara Sipongi, dan mayoritas berasal dari Medan, Tapanuli Selatan, Padang Sidempuan, dan sebagian juga berasal dari wilayah pesisir seperti Kecamatan Natal, Kecamatan Batahan, dan Kecamatan Singkuang. Banyaknya pendatang membuat tipikal masyarakat di Panyabungan bersifat heterogen, dan menjadi ladang untuk membuka pekerjaan bagi masyarakat lokal yang kesemuanya adalah usaha berskala mikro. Hal ini telah menciptakan sirkulasi perekonomian masyarakat lokal yang cukup tinggi dan memancing para pelaku keuangan untuk masuk di wilayah Panyabungan.

Selain *Marlagut*, aktivitas berkumpul di masyarakat Mandailing Natal juga dapat dilihat dari budaya *Marsialapari*, yaitu tradisi untuk saling bantu-membantu, bekerjasama dan saling bergotong royong dalam mengerjakan sawah atau ladang. *Marsialapari* berasal dari dua suku kata, yaitu *alap* (panggil) dan *ari* (hari), kemudian ditambah kata awalan *mar* yang berarti saling, sementara *si* adalah kata penghubung yang kemudian menjadi kata *marsialapari*, yang dapat diartikan sebagai saling menjemput hari. *Marsialapari* bertujuan untuk mempermudah pekerjaan yang berat menjadi semakin ringan karena aktivitas yang dikerjakan secara bersama-sama. Contoh yang sering dilakukan oleh masyarakat Mandailing Natal dalam melaksanakan *Marsialapari* adalah tradisi-tradisi pengelolaan lingkungan alam maupun dalam pengelolaan sawah mereka.

Pada saat itu, masyarakat secara sukarela dengan rasa gembira saling tolong menolong atau membantu saudara mereka yang membutuhkan bantuan, yang biasanya dilakukan di sawah atau kebun. Jumlah harinya juga dihitung beberapa hari, misalnya si A pergi membantu ke sawah si B selama 7 hari, maka si B juga akan datang membantu ke sawah si A dengan jumlah hari yang sama.

Marsialapari dilakukan pada prosesi *Manyabii* (memanen padi) ataupun prosesi *Marsuaneme* (menanam padi). Pada saat *Marsuaneme* (menanam padi), dibantu oleh enam hingga sepuluh orang yang berasal dari teman atau sanak saudara,



baik yang muda ataupun yang tua untuk *Marsialapari* ke sawah. Dalam satu hari bisa selesai *Marsuaneme* (menanam padi) karena ada saling tolong menolong (*Marsialapari*).

Beberapa penjelasan di atas menggambarkan bahwa karakteristik masyarakat Mandailing Natal sebagai sasaran KMM adalah tipikal masyarakat yang masih diliputi oleh kondisi kemiskinan akibat keterbatasan sumberdaya manusia dan keterpencilan (*remote area*). Meski dilingkupi oleh kondisi kemiskinan, namun masyarakat Mandailing Natal mempunyai kultur kebersamaan yang tinggi, yang dapat dilihat dari kultur *Marlagut* dan *Marsialapari*. Karakteristik ini menjadi tantangan tersendiri dalam tata kelola program kredit mikro, mengingat dalam teori kredit, orang miskin merupakan kalangan yang tidak layak kredit. Namun menurut Bapak Zulkifli Lubis selaku sekretaris KMM, penerapan pola Grameen yang mengusung STR justru sangat cocok diterapkan di masyarakat Mandailing karena karakter masyarakatnya yang suka berkumpul, meskipun masih dalam kondisi miskin. Budaya berkumpul ini sesuai dengan kekuatan pola Grameen yang menjunjung tinggi rasa kebersamaan, sebagaimana diutarakan oleh Bapak Zulkifli Lubis sebagai berikut:

Pola Grameen dilaksanakan berdasarkan tiga aksioma, yaitu harus menyasar perempuan, kaum miskin, dan kebersamaan. Semakin miskin, maka semakin layak dapat kredit. Inilah yang istimewa, beda sama *bank* (bank), maka KMM cocok sama masyarakat desa Mandailing yang kolektivitasnya kuat.

Karakteristik masyarakat lokal Mandailing Natal yang sarat akan *local wisdom* sebagaimana dijelaskan di atas berusaha diakomodasi semaksimal mungkin oleh pengurus, pengawas, maupun pengelola KMM. Para pengurus, pengawas, maupun pengelola sadar betul bahwa menciptakan kredit yang inklusif (menjangkau kalangan miskin) harus sesuai dengan karakter sasaran, yakni tidak terlalu formal, menghilangkan kolateral sebagaimana diajarkan oleh



pola Grameen, dan menyasar kalangan perempuan sebagai gender yang dinilai lebih mempunyai rasa kebersamaan dan budaya berkumpulnya yang lebih tinggi daripada gender laki-laki. Beberapa komponen ini merupakan input berharga bagi pengelola KMM dalam mengoperasikan STR sebagai kekuatan utama KMM dalam merangkul kaum miskin untuk masuk dalam mekanisme kredit. STR juga menjadi sistem yang diandalkan oleh KMM untuk bisa memajukan kaum miskin melalui sentuhan pemberdayaan.

4.5. Model Pengelolaan Organisasi Koperasi Mitra Manindo

Meski mengadopsi pola Grameen Bank yang mirip dengan wujud Grameen Bank di Bangladesh, namun para pengurus dan pengawas KMM berusaha membentuk struktur pengelolaan yang bisa adaptif dan sesuai dengan karakter dan kebutuhan lokal. Hal ini dilakukan melalui beberapa sentuhan modifikasi, khususnya terdapat diversifikasi usaha yang menyesuaikan dengan konten kelokalan. Beberapa modifikasi konten kelokalan yang dimaksud sebagaimana digambarkan dalam struktur organisasi (Gambar 6.1) adalah adanya pembentukan Manindo Finance dan Manindo Mart. Latar belakang pembentukan keduanya adalah sebagai berikut:

1. Manindo Finance adalah skim pembiayaan kredit kepada anggota KMM yang usahanya sudah berkembang dan sudah mencapai level menengah atau menengah ke atas, sehingga mereka diwajibkan menyertakan agunan dalam pengajuan kredit yang mereka lakukan. Pembentukan Manindo Finance dilatarbelakangi oleh upaya KMM untuk merangkul kembali para anggota yang sudah KMM berdayakan sehingga usaha mereka sudah mencapai level berkembang atau mandiri. KMM menyadari bahwa anggota yang berkembang masih membutuhkan aksesibilitas permodalan, namun tentu saja dengan model yang berbeda karena



anggota sudah menuju tahap pengembangan usaha maka usahanya sudah berorientasi pada aktivitas untuk mengakumulasi kapital. Meski khusus menyoar anggota yang usahanya sudah berkembang, tetapi Manindo Finance juga tetap menyoar masyarakat non anggota yang memang benar-benar membutuhkan aksesibilitas kredit yang mudah dan berbiaya murah.

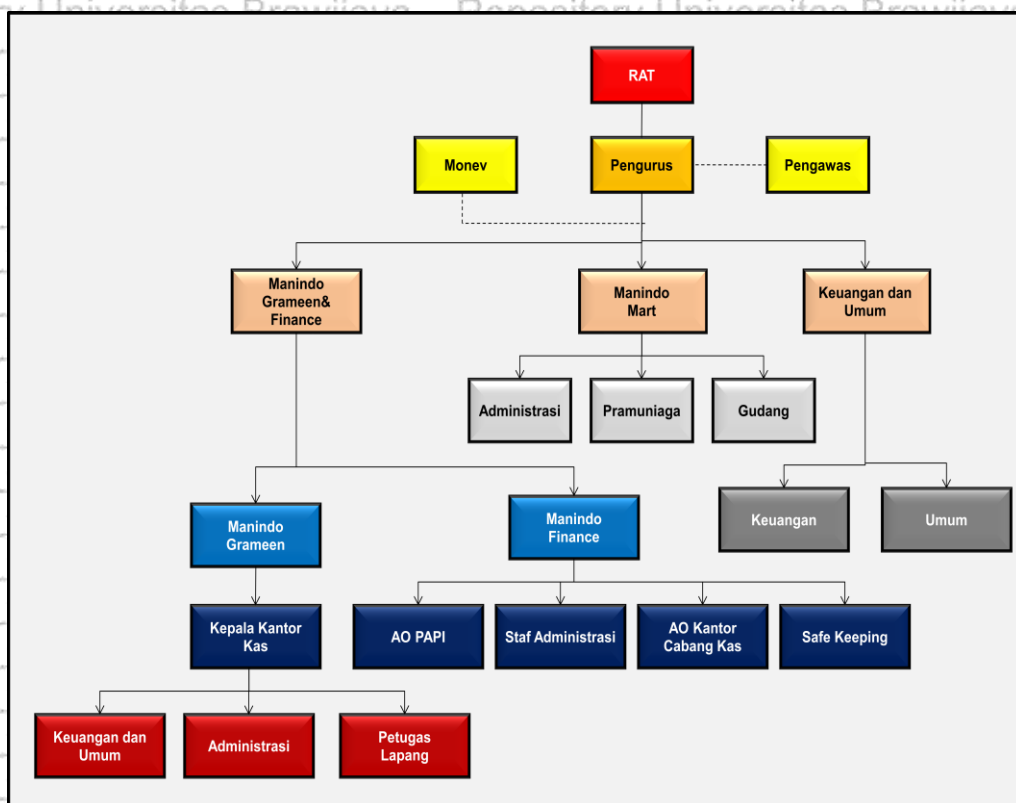
2. Manindo Mart adalah usaha KMM yang bergerak di sektor perdagangan retail yang berkonsep modern namun dengan harga grosir. Latar belakang pendirian Manindo Mart adalah untuk memfasilitasi kebutuhan bahan baku atau kulakan anggota dan masyarakat pada umumnya yang bekerja sebagai pedagang atau industri manufaktur. Jika pembeli adalah anggota KMM, maka mereka akan mendapat poin yang bisa dikumpulkan untuk bisa ditukar atau disimpan untuk diambil ketika SHU (Sisa Hasil Usaha) dibagikan. Manindo Mart unggul dalam rantai pasokan perdagangan karena sudah bekerjasama dengan Lotte Mart⁸ sehingga harga yang dijual relatif lebih murah dibandingkan toko grosir di seputar Mandailing Natal. Selain menyediakan kebutuhan bahan baku, Manindo Mart juga memfasilitasi dalam memasarkan produk-produk anggota KMM yang bergerak di sektor manufaktur, seperti aneka produk makanan ringan dan minuman. Untuk menambah tingkat keuntungan yang digunakan sebagai tambahan modal KMM, Manindo Mart juga melakukan diversifikasi usaha berupa layanan jasa seperti pembayaran rekening listrik, penjualan pulsa, tiket travel pesawat dan kereta api, dan pembayaran rekening air (PDAM).

Praktik penerapan pola Grameen yang dimodifikasi sebagaimana dijelaskan di atas dianggap sebagai sistem yang cocok untuk mewujudkan visi

⁸ Lotte Mart merupakan salah satu perusahaan retail terbesar di Indonesia.

KMM, yaitu “Tumbuhnya Mitra Manindo sebagai lembaga penggerak keuangan mikro perempuan pengusaha mikro yang profesional berkelanjutan”. Visi ini didukung dengan misi KMM, yaitu “Menjadikan Mitra Manindo sebagai lembaga keuangan penggerak ekonomi perempuan pengusaha mikro melalui pelayanan modal usaha, pelatihan dan pendampingan”. Melalui visi misi yang dilakukan melalui praktik pola Grameen, diharapkan aktivitas perekonomian di Mandailing Natal semakin meningkat seiring bertambahnya tingkat pendapatan rumah tangga masyarakat miskin.

Gambar 6.1. Struktur Organisasi Koperasi Mitra Manindo yang Mengadopsi Pola Grameen Bank



Sumber: Dokumen KMM, 2017

Penguatan visi misi KMM secara spesifik dilaksanakan oleh struktur organisasi yang masing-masing mempunyai tugas pokok dan tanggung jawab.



Struktur organisasi mulai dari tingkat tertinggi dan yang paling rendah di KMM sebagaimana dalam Gambar 6.1 dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Dalam struktur organisasi, Rapat Anggota Tahunan (RAT) menduduki peringkat pertama karena KMM adalah institusi yang berbentuk koperasi.

Rapat Anggota merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam koperasi yang dilakukan sekurang-kurangnya sekali dalam 1 (satu) tahun.

RAT diadakan dalam waktu paling lambat 5 (lima) bulan sesudah tutup tahun buku, kecuali ada peraturan lain dalam Anggaran Dasar (AD). RAT

dalam KMM dilaksanakan untuk menetapkan: (i) Anggaran Dasar,

Anggaran Rumah Tangga dan perubahan Anggaran Dasar/Anggaran

Rumah Tangga; (ii) kebijaksanaan umum di bidang organisasi,

manajemen usaha dan permodalan koperasi; (iii) pemilihan,

pengangkatan dan pemberhentian pengurus dan pengawas; (iv) rencana

kerja, rencana anggaran pendapatan dan belanja koperasi, serta

pengesahan laporan keuangan; (v) pengesahan pertanggungjawaban

pengurus dalam pelaksanaan tugasnya dan pelaksanaan tugas

pengawas tambahan ini bila koperasi mengangkat pengawas tetap; (vi)

pembagian SHU; dan (vii) penggabungan, peleburan, pembagian dan

pembubaran koperasi. Dalam konteks program kredit mikro, RAT

merupakan representasi asas partisipatif dan demokratis karena RAT

merupakan keputusan yang berakar dari bawah (anggota) sebagai

pemegang kekuasaan tertinggi. Program kredit mikro yang legal formalnya

berbentuk koperasi sangat cocok dalam menerapkan prinsip-prinsip

partisipatif dibandingkan dengan bentuk perseroan terbatas (PT).

2. Hierarkis di bawah RAT adalah para pengurus dan pengawas.

a. Pengurus terdiri dari 3 (tiga) orang, yakni 1 (satu) ketua, 1 (satu)

sekretaris, dan 1 (satu) bendahara. Hal ini sesuai dengan



keepakatan Rapat Anggota, yakni jumlah pengurus sedikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya sesuai dengan Rapat Anggota.

Pengurus KMM dipilih dari dan oleh anggota dalam Rapat Anggota.

Para pengurus bertanggung jawab kepada pengawas, yakni para pengawas ini dipilih dari dan oleh anggota dalam Rapat Anggota.

b. Pengawas terdiri dari sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya sesuai dengan keputusan Rapat Anggota.

Adapun jumlah pengawas internal KMM adalah berjumlah 8 (delapan) orang, sedangkan pengawas eksternal berjumlah 3 (tiga) orang.

Beberapa pengawas internal sekaligus sebagai pendiri KMM, sedangkan pengawas eksternal adalah 3 (tiga) orang yang ahli

(*expert*) di bidang koperasi, kredit mikro, dan ahli di bidang ekonomi syariah. Pengawas eksternal ini terdiri dari 2 (dua) ahli bergelar guru

besar dan 1 (satu) ahli bergelar doktor.

3. Hierarkis di bawah pengurus dan pengawas adalah pengelola, yakni

pegawai yang diangkat pengurus untuk bertugas mengelola kerja operasional harian KMM. Para pengelola ditempatkan di Kantor Kas

Panyabungan, Kantor Kas Kotanopan, dan Kantor Kas Siabu. Posisi paling tinggi dari pengelola adalah manajer, yang membawahi tiga kantor

kas. Masing-masing kantor kas dikepalai oleh kepala kantor kas.

Sedangkan posisi paling bawah dari pengelola adalah administrasi dan petugas lapang.

4. Dalam menjembatani antara pengurus dan kinerja pengelola, maka

dilakukan monitoring evaluasi (Monev) yang kedudukannya adalah independen setara dengan pengawas. Pembentukan Monev ini

dilatarbelakangi oleh bertambahnya unit usaha KMM, yakni Manindo



Grameen, Manindo Mart dan Manindo Finance, sehingga dipandang perlu membentuk pengawasan terhadap ketiga unit usaha tersebut.

5. Untuk mengoperasionalkan beberapa diversifikasi usaha KMM, para pengurus menunjuk pengelola untuk menempati masing-masing bidang yang berstatus sebagai kepala bidang. Tiga bidang yang dimaksud adalah Manindo Grameen, Manindo Finance, dan Manindo Mart.

Peraturan Kementerian Koperasi menyebutkan bahwa sektor keuangan dan sektor riil tidak dapat disatukan, sehingga KMM membentuk 2 divisi yang terdiri dari Divisi Manindo Grameen & Finance dan Manindo Mart.

- a. Divisi Manindo Grameen & Finance bergerak dalam bidang Simpan Pinjam. Kepala divisi Manindo Grameen & Finance dipilih berdasarkan keputusan pengurus KMM. Dalam menjalankan tugasnya, kepala divisi Manindo Grameen & Finance bertanggungjawab langsung kepada pengurus KMM. Struktur di bawah kepala Manindo Grameen adalah keuangan dan umum, administrasi, dan petugas lapang.

Sementara di bawah Manindo Finance adalah AO (Account Officer) PAPI (Pedoman Akuntansi Perbankan Indonesia), staf administrasi, AO Kantor Cabang Kas, dan Safe Keeping atau bagian brankas.

- b. Sementara kepala divisi Manindo Mart atau disebut sebagai Kepala Toko dipilih berdasarkan keputusan Pengurus KMM. Dalam menjalankan tugasnya, kepala Toko Manindo Mart bertanggungjawab langsung kepada Pengurus KMM. Kepala toko membawahi administrasi, pramuniaga, dan gudang.

- c. Bagian selanjutnya adalah administrasi dan umum, yaitu dilatarbelakangi oleh bertambahnya unit usaha KMM yakni Manindo Grameen, Manindo Mart dan Manindo Finance, maka dipandang perlu membentuk keuangan dan umum terhadap ketiga unit usaha tersebut. Dalam menjalankan



tugasnya, bagian keuangan dan umum bertanggungjawab langsung kepada pengurus KMM setelah berkoordinasi dengan Kepala Divisi Manindo Grameen& Finance.

Untuk mendukung kegiatan diversifikasi usaha KMM dan dalam mendukung penguatan struktur organisasi (Gambar 6.1), maka para pengurus merancang 6 (enam) strategi organisasi, yaitu: (i) mengoptimalkan peran STR sebagai instrumen utama dalam tata kelola KMM; (ii) menciptakan penguatan dan peningkatan ekonomi anggota dan calon anggota serta keluarganya melalui pemberdayaan; (iii) memperluas dan memperbesar pangsa pasar usaha anggota dan calon anggota; (iv) mengembangkan kualitas SDM anggota dan calon anggota menjadi profesional, berwawasan lingkungan, berbudaya dan Islami; (v) memobilisasi dana anggota, calon anggota dan dana pihak lainnya yang digulirkan kepada anggota dan calon anggota; dan (vi) menciptakan koperasi yang bersih, transparan, akuntabel, dan bertanggungjawab. Beberapa strategi ini merupakan perencanaan yang sudah dituangkan dalam *road map* KMM, yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan anggota dan calon anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, yakni mulai dari sejarah pendirian, segmentasi masyarakat sasaran, dan model pengelolaan organisasi, semuanya bertujuan untuk mengatasi eksklusivitas kredit yang selama ini terjadi pada masyarakat miskin, khususnya di Mandailing Natal. Sejarah pendirian menceritakan bahwa latar belakang KMM didasari pada rasa kepedulian sosial dari para pendirinya untuk memperbaiki kondisi kesejahteraan masyarakat Mandailing Natal yang selama ini masih berciri keterbelakangan.

Keterbelakangan di Mandailing Natal disebabkan oleh jenis pekerjaan

masyarakatnya yang mayoritas sebagai petani tradisional maupun sebagai pedagang skala mikro. Dua tipe tersebut merupakan jenis pekerjaan yang penuh dengan risiko dan sulit bersaing dalam kompetisi pasar bebas yang nyatanya sangat kompetitif. Indikasinya dapat dilihat dari produktivitas panen maupun produksi barang skala rumahan yang dihasilkan masih sangat rendah, dan pemasaran pada jenis keduanya juga masih serba terbatas. Persoalan ini belum lagi ditambah dengan kenyataan bahwa masyarakat miskin tersebut rata-rata masih berhutang kepada rentenir atau model hutang antara tengkulak dan petani. Persoalan ini membuat kemiskinan di Mandailing Natal bersifat struktural karena jeratan hutangnya bersifat jangka panjang yang sulit diputus.

Namun, mengelola masyarakat miskin sebagai segmen kredit adalah bertolak belakang pada teori kredit perbankan yang menyatakan bahwa orang miskin bukanlah sebagai segmen yang layak diberikan kredit karena tingkat risikonya terlalu tinggi. Atas tantangan ini, maka para pengurus dan pengawas KMM bersepakat untuk mengadopsi pola Grameen yang mengandalkan STR sebagai model yang dipercaya dapat mengelola orang miskin sebagai segmen yang layak diberikan kredit. Maka dari itu, dapat dibuat kesimpulan bahwa sejarah pendirian KMM sebenarnya adalah sebuah perjuangan dari para pendiri untuk mengatasi eksklusivitas kredit yang dilakukan melalui adopsi pola Grameen dengan ciri pemakaian STR. Dalam kesimpulan ini, STR merupakan model tata kelola yang dicari oleh pendiri KMM yang dipercaya sebagai model yang dapat mengelola orang miskin sebagai sasaran kredit.

BAB VII

SINTESA ANTARA REALITAS DENGAN TEORI SEHINGGA MEKANISME PINJAMAN BERKELOMPOK DAPAT MENJADI MODEL DALAM MERANCANG PROGRAM KREDIT MIKRO YANG IDEAL

Uraian di Bab V sudah menjelaskan bagaimana mekanisme pinjaman berkelompok bisa menjadi pengaturan kelembagaan bagi pengelolaan risiko ekonomi terkait operasionalisasi KMM dalam mengelola debitur miskin. Peranan pinjaman berkelompok tidak bisa dilepaskan dari sifat kelembagaan KMM yang dikategorikan sebagai kewirausahaan sosial (*social entrepreneurship*). Tanpa watak bisnis sosial, penelitian ini menyimpulkan bahwa mekanisme pinjaman berkelompok sulit dilakukan. Hal ini karena pinjaman berkelompok mengharuskan lembaga keuangan untuk mampu dan mempunyai komitmen dalam mengalokasikan biaya sosial (biaya transaksi jangka pendek) dalam mengelola debitur miskin. Sementara di Bab VI, uraian yang dikemukakan menjelaskan bahwa pinjaman berkelompok mampu menciptakan nilai-nilai modal sosial yang bisa berdampak pada dua hal, yaitu perubahan perilaku anggota dan usaha anggota yang lebih berkembang. Nilai-nilai tersebut bisa muncul karena intensitas pemberdayaan yang dilakukan dalam setiap aktivitas pinjaman berkelompok.

Dari dua uraian tersebut, maka bab ini akan mengajukan sintesa bagaimana realitas empiris mengenai mekanisme pinjaman berkelompok dan landasan teori kredit mikro yang ada dapat menjadi model dalam merancang pengaturan kelembagaan program kredit mikro yang ideal. Sintesa yang dimaksud adalah penggabungan antara penelitian empiris yang dilakukan di KMM diharapkan dapat menghasilkan proposisi lapangan dipadukan dengan



rujukan teoritis terkait pengaturan kelembagaan kredit mikro. Sintesa ini diharapkan dapat menguatkan atau bahkan mengembangkan konstruksi desain kelembagaan program kredit mikro yang ideal. Penguatan tersebut dilandaskan pada analisa sebelumnya, sehingga dalam sintesa yang diajukan menghasilkan dua bahasan penting, yaitu syarat-syarat apa saja yang harus dipenuhi dalam menjalankan program kredit mikro yang ideal, dan kedua adalah bagaimana desain kelembagaan dalam membangun program kredit mikro yang ideal.

7.1. Syarat-Syarat yang Harus Dipenuhi dalam Menjalankan Program Kredit Mikro yang Ideal

Pembahasan di Bab V secara tegas menyatakan bahwa KMM adalah lembaga kredit mikro yang sifat kelembagaannya bercorak kewirausahaan sosial (*social entrepreneurship*). Hal ini karena kemampuannya dalam mengalokasikan biaya sosial (biaya transaksi jangka pendek) untuk mengelola debitur miskin, sehingga sifat tata kelolanya mampu menggabungkan antara orientasi profit sekaligus sosial. Bab VI juga menjelaskan bahwa aktivitas pinjaman berkelompok sebagai hasil dari pengalokasian biaya sosial telah berdampak pada kemunculan nilai-nilai esensial kelompok sebagai kekuatan KMM dalam mengelola debitur miskin. Kasus KMM pada dua bab analisa tersebut bila ditarik generalisasinya bagi LKM maka tingkat keberhasilannya sangat ditentukan oleh manajemen yang harus pandai dalam mengelola ukuran organisasi. Ukuran organisasi yang dimaksud adalah seperti permodalan, jumlah pegawai, jaringan usaha, perlengkapan dan peralatan, aset, kepandaian dalam mengambil keputusan, dan kehandalan manajemen dalam mempraktikkan aktivitas-aktivitas pemberdayaan. Ukuran organisasi ini menjadi syarat mutlak agar pengaturan kelembagaan yang dibuat bisa berhasil sehingga akan sangat menentukan seberapa besar biaya transaksi yang dikeluarkan. Jika ukuran organisasi sesuai, maka besar



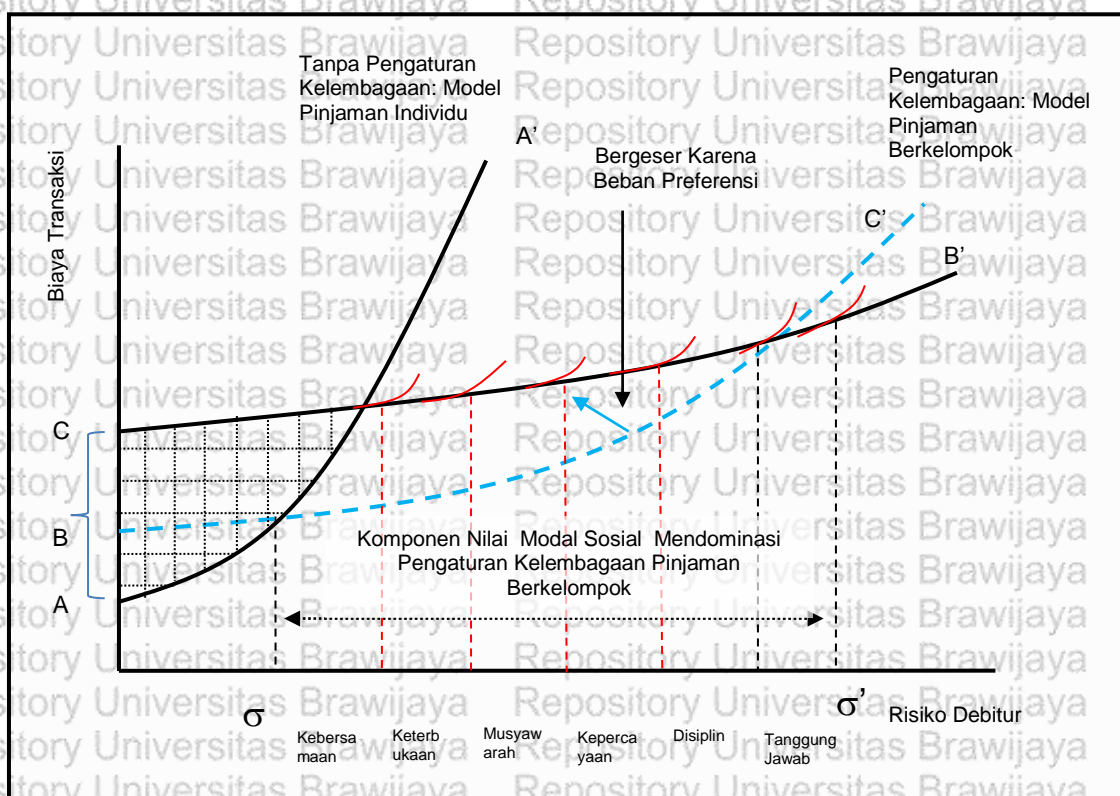
kemungkinan pengaturan kelembagaan juga akan sesuai dengan kebutuhan sehingga biaya transaksi jangka pendek (biaya sosial) juga sesuai dengan kebutuhan. Ukuran organisasi juga sangat penting agar hasil atau output dari pengaturan kelembagaan benar-benar sesuai dengan biaya sosial yang dikeluarkan (atau dengan kata lain *opportunity cost* yang sudah dikeluarkan dalam biaya sosial menjadi tidak sisa-sia).

Syarat untuk manajemen yang harus pandai dalam menentukan ukuran organisasi merupakan implementasi dari teori-teori yang sudah dijelaskan di Bab 2, khususnya teori titik optimum ukuran organisasi dalam mengatur biaya transaksi (lihat Gambar 2.9 halaman 33). Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, bila dihubungkan dengan analisa KMM yang dalam tahap awal membutuhkan biaya transaksi jangka pendek (biaya sosial), maka tingkat keberhasilannya pada dasarnya sangat ditentukan oleh seberapa pandai manajemen yang ada dapat mengatur kapasitas organisasinya. Kapasitas organisasi ini sangat menentukan bagaimana pihak manajemen dapat menciptakan efektivitas pengaturan kelembagaan yang dibuat. Dalam kasus KMM, pengaturan kelembagaan yang dimaksud adalah mekanisme kredit yang memakai model pinjaman berkelompok.

Analisa di atas dapat dioperasionalkan dalam Gambar 7.1 sebagai pengembangan dari Gambar 2.9 mengenai efisiensi pengaturan kelembagaan. Pada Gambar 2.9 (lihat halaman 33), bila ditarik dalam kasus lembaga kredit mikro, maka terdapat dua analisa penting berdasarkan dua simulasi yang berbeda. Simulasi pertama adalah jika ukuran organisasi rendah (-), maka biaya pengorganisasian juga rendah (-), namun biaya transaksi menjadi tinggi (+). Hal ini karena ukuran organisasi yang rendah kurang mampu dalam mengendalikan biaya transaksi jangka panjang yang bertendensi tinggi, mengingat debiturnya adalah orang miskin. Simulasi yang kedua, jika ukuran organisasi tinggi (+),

maka biaya pengorganisasian juga tinggi (+), namun biaya transaksi bisa menjadi rendah (-). Hal ini karena ukuran organisasi yang tinggi bisa mereduksi biaya transaksi jangka panjang yang dapat diciptakan oleh debitur miskin. Dua simulasi tersebut sekali lagi memunculkan pentingnya mengatur kapasitas organisasi dalam sebuah LKM yang ideal.

Gambar 7.1. Biaya Pengorganisasian dan Pengembangan Pemberdayaan Berbasis Modal Sosial



Sumber: Hasil Pengembangan dari Gambar 2.9 (lihat halaman 33)

Mengatur kapasitas organisasi LKM sangat penting mengingat dalam pengaturan kelembagaan (pinjaman berkelompok) bisa memunculkan bahaya biaya pengorganisasian yang akan menjadi fungsi positif dari ukuran sebuah organisasi. Dalam Gambar 7.1, biaya pengorganisasian ini dapat disamakan dengan biaya transaksi (garis vertikal) yang peneliti notasikan dengan G. Sementara garis horizontal (σ) adalah representasi dari intensitas sifat transaksi, yang dalam kasus lembaga kredit mikro adalah seberapa besar risiko yang



diciptakan oleh debitur miskin. Risiko debitur dan intensitas sifat transaksi bisa disamakan karena semakin tinggi risiko debitur (semakin miskin), maka intensitas sifat transaksinya tendensinya akan semakin tinggi. Pengertian intensitas sifat transaksi yang semakin tinggi adalah jika semakin miskin, maka lembaga kredit mikro yang bersangkutan harus bisa semakin intens dalam mengelolanya demi meminimalisir risiko kredit. Semakin rendah risiko debitur (semakin kaya) yang berada pada titik σ (mendekati nol), maka lebih baik tidak dilakukan pengaturan kelembagaan (pinjaman berkelompok) karena sudah terdapat jaminan pengembalian kredit dari debitur kaya. Kondisi ini diilustrasikan melalui titik A, dimana mekanisme yang dipakai adalah model pinjaman individu yang tidak banyak menyedot biaya transaksi. Namun demikian, jika pinjaman individu ini diterapkan dalam kasus debitur yang cukup berisiko (debitur miskin), maka biaya transaksinya akan semakin tinggi, yakni bisa berada pada titik A'.

Semakin tinggi risiko debitur (semakin miskin), maka pihak LKM dituntut harus pandai mengatur ukuran organisasi, karena kepandaian ini akan sangat menentukan bagaimana mekanisme kerja yang dapat diciptakan dalam mengelola pengaturan kelembagaan yang dibuat (titik B). Keputusan manajemen untuk mengadopsi pengaturan kelembagaan dalam bentuk pinjaman berkelompok berkonsekuensi pada pengalokasian biaya transaksi di titik B garis vertikal, yang posisinya di atas titik A. Namun jika pihak manajemen menilai pengaturan kelembagaan yang dibuat dirasa masih kurang, maka dapat diambil keputusan untuk meningkatkan kapasitas pengaturan kelembagaan yang dibuat. Hal ini dalam Gambar 7.1 diistilahkan sebagai peningkatan beban preferensi, yakni pergeseran dari B ke C. Peningkatan beban preferensi ini diharapkan lebih mampu mereduksi biaya transaksi, sehingga terjadi penurunan dari C' ke B'.

Peningkatan kapasitas pengaturan kelembagaan ini sekali lagi sangat ditentukan



oleh kemampuan manajemen dalam mengatur ukuran organisasi. Kemampuan mengatur ukuran organisasi akan sangat menentukan seberapa landai kurva yang dibentuk. Semakin pandai, maka bentuk kurvanya akan semakin landai, sehingga biaya transaksi yang dikeluarkan bisa ditekan. Beberapa kurva ini mengindikasikan pentingnya mengelola pengaturan kelembagaan, yakni ruang sepanjang σ ke σ' . Sepanjang ruang tersebut, pengaturan kelembagaan terdapat nilai-nilai modal sosial yang mendominasi, yakni kebersamaan, keterbukaan, musyawarah, kepercayaan, disiplin, dan tanggung jawab. Maka dari itu, kemampuan dalam mengatur ukuran organisasi yang harus dilakukan manajemen juga mencakup kemampuan dalam melakukan aktivitas-aktivitas pemberdayaan dalam menghasilkan nilai-nilai kelompok.

Penjelasan di atas menghasilkan temuan penting, bahwa semakin kompleks pengaturan kelembagaan, maka terdapat tendensi biaya transaksi yang dikeluarkan juga semakin tinggi, namun dapat dikendalikan tergantung seberapa lihai manajemen dalam mengatur ukuran organisasi. Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, tingkat kemahalan biaya transaksi sangat ditentukan oleh kemampuan manajemen dalam mengatur ukuran organisasi. Analisa ini menghasilkan temuan penting lainnya, bahwa dalam sebuah organisasi LKM, sangat dibutuhkan kehandalan manajemen yang pandai meningkatkan ukuran organisasi sekaligus pandai dalam mengelola pengaturan kelembagaan. Maka manajemen LKM yang ideal adalah mereka yang pandai dalam mengelola pengaturan kelembagaan secara efisien. Bila memetik pelajaran dari KMM, maka sebuah LKM harus pandai mengatur pinjaman berkelompok sehingga segala aktivitasnya semaksimal mungkin menghasilkan output yang juga optimal. Pihak manajemen harus pandai mengatur pengalokasian biaya transaksi sepanjang garis vertikal pada titik A, B, dan C



yang diberi ruang garis-garis. Ruang tersebut merupakan penentu apakah biaya yang dikeluarkan bisa memenuhi ekspektasi keberhasilan pengaturan kelembagaan sepanjang σ ke σ' . Analisa ini juga dapat menghasilkan proposisi penting bahwa pengaturan kelembagaan yang ideal pada LKM adalah pengaturan kelembagaan yang mengandung unsur pemberdayaan, yang orientasinya bertendensi membangun modal sosial yang kuat.

Analisa di atas mendukung dari beragam penelitian sejenis, dimana LKM yang ideal mensyaratkan pihak pengelola (manajemen) harus pandai dan mengetahui bagaimana mengatur kelembagaan. Pengetahuan pengelola dalam melaksanakan pengaturan kelembagaan yang ideal sangat penting dalam membentuk alternatif pinjaman kredit konvensional yang bila dipraktikkan dalam debitur miskin akan sangat berisiko (Auzins, 2004; Bello, Lohtia & Sangtani, 2004). Dengan kata lain, pengaturan kelembagaan sampai saat ini merupakan satu-satunya alternatif (satu-satunya jawaban) untuk menyediakan aksesibilitas kredit yang selama ini sangat eksklusif. Penelitian lain juga disampaikan oleh Christabell & Raj (2012), bahwa untuk melaksanakan sistem keuangan inklusif hanya bisa dilakukan melalui pengaturan kelembagaan yang dicontohkan melalui pola Grameen Bank di Bangladesh. Contoh yang dimaksud adalah menerapkan model tata kelola pemberian kredit tanpa agunan melalui upaya pemberdayaan. Pengaturan kelembagaan ini mempromosikan sistem kredit yang didasarkan pada sikap saling percaya (*trust*) yang dikelola sebagai modal sosial (*social capital*) antar anggota. Modal sosial berfungsi sebagai instrumen dalam menguatkan kapasitas ekonomi debitur miskin dan membentuk perilaku anggota menjadi lebih baik. Modal sosial dianggap sebagai agunan terbaik dibandingkan agunan berbentuk barang modal (Abraham & Balogun, 2012).



Analisa sebagaimana dalam Gambar 7.1 juga dapat dikategorikan sebagai jawaban atas kritik yang selama ini melekat pada LKM yang mayoritas gagal dalam mewujudkan sistem keuangan yang inklusif. Menurut Ana& Sefa (2012), selama ini LKM jarang yang mengetahui bagaimana mengelola LKM yang ideal, sehingga berdampak pada belum meningkatnya tingkat ekonomi masyarakat miskin. Menurut Lang& Roessl (2012) dan Rachmawati (2015), kesulitan mayoritas LKM dalam menjalankan tata kelola kredit mikro yang ideal berdampak pada model pengelolaan yang masih mengadopsi model penyaluran kredit seperti perbankan, yaitu hanya mempertimbangkan aspek penilaian ekonomi calon debitur. Model perbankan dinilai tidak cocok karena segmentasi program kredit mikro adalah orang miskin yang notabene tidak mempunyai kemampuan ekonomi. Model yang sama dengan perbankan justru menjadikan program kredit mikro masih belum bisa menjangkau orang miskin sebagai debitur. Hal ini paradoks dengan visi dan karakter program kredit mikro yang bertujuan ingin menyediakan akses kredit bagi masyarakat miskin.

Kritik terhadap model tata kelola program kredit mikro yang tidak berbeda jauh dengan kredit perbankan banyak disampaikan oleh banyak peneliti yang mengkritik karena model yang hanya mempertimbangkan aspek usaha calon debitur sebenarnya hanya cocok diterapkan pada lembaga keuangan perbankan. Hal ini karena segmentasi kegiatan perbankan adalah menasar debitur yang mempunyai kemampuan ekonomi (debitur kaya). Sementara segmentasi kredit mikro adalah orang miskin yang notabene tidak mempunyai kemampuan ekonomi. Lembaga keuangan seperti perbankan murni mencari profit, sementara kredit mikro selain mempertimbangkan profit juga seharusnya melihat segmentasi anggota yang merupakan orang miskin untuk diberdayakan. Hal ini menegaskan bahwa sifat kelembagaan dari program kredit mikro berbeda dengan perbankan (Antoldi, Cerrato, & Depperu, 2011).



Dari penjelasan di atas, maka Gambar 7.1 dapat menjadi jawaban bagaimana tata kelola LKM yang jelas sangat berbeda dengan perbankan. Model KMM ini merupakan potret adopsi model Grameen yang disesuaikan dengan kearifan lokal. Kasus KMM menguatkan apa yang sebelumnya sudah dieksplorasi oleh Morduch (2005), yang mengungkapkan bahwa model yang seringkali sulit diterapkan namun diakui sebagai tata kelola kredit mikro yang ideal adalah sistem pinjaman berkelompok (*Joint Responsibility* atau *Joint Liability*). Sistem ini dinilai merupakan representasi dari kekuatan modal sosial, sehingga sukses menjadikan orang miskin sebagai sasaran penyaluran kredit dengan persentase kredit macet yang sangat minim, bahkan beberapa kasus bisa sebesar 0 (nol) persen. Kasus KMM juga menguatkan apa yang sudah ditemukan oleh Visconti (2016), bahwa cerita keberhasilan program kredit mikro seperti Grameen Bank adalah organisasi yang berguna untuk mengelola risiko dan mensubsidi silang peminjam. Keberhasilan terbesarnya adalah bisa mendemonstrasikan bahwa yang paling miskin sekalipun bisa menjadi peminjam yang dapat diandalkan. Beberapa cerita keberhasilan program kredit mikro ini terbukti berperan dalam memutus mata rantai kemiskinan yang salah satunya disebabkan oleh keterbatasan pasokan permodalan.

Gambar 7.1 juga dapat menjelaskan bahwa sebuah LKM pada dasarnya adalah sebagai perwujudan pengaturan kelembagaan yang harus dikuatkan agar persoalan instabilitas kinerja LKM tidak lagi terjadi. Pengaturan kelembagaan lebih bertendensi sebagai pedoman khusus untuk mengelola organisasi, terutama bagi mekanisme monitoring dan penegakan aturan (Auzins, 2004).

Mekanisme monitoring dan penegakan aturan yang ada sangat penting dalam menjamin ketersediaan akses kredit kepada orang miskin. Beberapa penelitian empiris menguatkan argumentasi ini, seperti Kersting & Wollni (2012), bahwa standar ketentuan dalam sebuah hubungan pertukaran melalui monitoring dan



penegakan aturan sangat penting dilakukan dalam mewujudkan kesetaraan akses kredit. Kemampuan ini menurut Riemsdijk (2012) telah menjadi faktor penting menjadikan orang miskin sebagai debitur potensial bagi LKM, yang sebelumnya tidak masuk dalam pasar kredit perbankan. Pola inilah yang dapat diterapkan dalam mengelola tata kelola kelembagaan kredit mikro yang ideal.

Kasus KMM juga berkontribusi secara teoritis, bahwa membangun fondasi tata kelola kredit mikro yang ideal harus berawal dari perspektif teori ekonomi kelembagaan. Penjelasan sebelumnya telah menyinggung bahwa fondasi teori kelembagaan sangat diperlukan dalam merancang tata kelola kredit mikro yang ideal. Fondasi ini mempunyai peran dalam mengarahkan tujuan lembaga kredit mikro yang dituntut agar bisa mensejahterakan anggotanya melalui instrumen kredit. Lembaga kredit mikro juga dituntut harus bisa mengontrol dan melakukan pendampingan terhadap perkembangan usaha anggota yang berstatus orang miskin yang notabene sulit untuk bersaing dalam pasar kompetisi. Menurut Novkovic (2008), karakter demikian menjadikan lembaga kredit mikro merupakan pelaku lembaga keuangan yang tidak dapat disamakan dengan pelaku lembaga keuangan lainnya, terutama dengan perbankan. Titik perbedaannya terdapat pada upaya dalam mewujudkan kemajuan bersama yang keberhasilannya ditentukan oleh struktur organisasi dan mekanisme kontrol. Dalam bangunan teoritis kelembagaan, definisi kredit mikro yang demikian sebenarnya dapat dikategorikan sebagai organisasi pengelola risiko pasar.

Selain itu menurut Mahjabeen (2010), pendekatan kelembagaan sangat penting dalam mengelola model kredit mikro, terutama dalam mengelola risiko kredit dan upaya untuk memberdayakan anggota. Pendekatan kelembagaan sangat penting karena pengelolaan kredit mikro sering bersinggungan dengan faktor-faktor penyebab risiko kredit, seperti potensi *moral hazard*, informasi asimetris, lemahnya monitoring atau supervisi, lemahnya modal sosial, dan



pengelolaan risiko atas tingginya biaya transaksi. LKM dituntut agar mereka bisa mengelola risiko kredit tersebut agar orang miskin dapat dijangkau oleh jasa layanan kredit. Pendekatan kelembagaan juga sangat penting sebagai rujukan atas tuntutan dari operasionalisasi LKM yang diharapkan menjadi sumber keuangan alternatif yang dapat membantu masyarakat miskin mengatasi keterbatasan aksesibilitas keuangan (Khandker, 2005; Battilana & Dorado, 2010; Khavul, Chaves & Brutton, 2013).

Pentingnya mengelola resiko pasar melalui tata kelola lembaga kredit mikro adalah untuk mereduksi biaya pasar bebas yang terlampau mahal yang dihadapi oleh anggotanya. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Amin, Ashok & Topa (2003), bahwa lembaga kredit mikro secara esensial diharapkan mempunyai peran dalam meningkatkan kapasitas orang miskin agar mereka mampu bersaing dalam arena pasar melalui instrumen penyediaan kredit. Dalam konteks ini, maka pemberian kredit merupakan pemantik atau *trigger* dari upaya pengembangan kapasitas orang miskin yang diharapkan menjadi lebih baik pasca kredit diberikan. Konsep ini sebenarnya merupakan salah satu solusi yang diwujudkan dalam bentuk pengaturan kelembagaan bagi usaha anggota bila pasar bebas penuh dengan biaya transaksi.

Kontribusi teoritis lainnya yang dapat dihasilkan dari analisa Gambar 7.1 adalah pentingnya fondasi analisa biaya transaksi dalam merancang tata kelola LKM yang ideal. Biaya transaksi terdiri dari dua komponen, yaitu biaya tetap (*fixed transaction costs*) dan biaya variabel (*variable transaction costs*) (Musole, 2009; Cordes et.al, 2010; Martins et.al, 2010). Besaran keduanya sangat tergantung pada jumlah atau volume transaksi. Keberadaan biaya transaksi ini mengantarkan pada kesimpulan (dalam kasus KMM) bahwa mempelajari perusahaan atau organisasi secara benar seharusnya bertitik tolak dari transaksi sebagai unit analisis dan merupakan faktor penjelas dari berbagai alternatif



kelembagaan yang muncul. Pentingnya analisa biaya transaksi ini juga dapat merujuk dari model kredit mikro yang ideal, dimana fondasi utama yang harus dibangun dalam mengelola kredit mikro adalah mengacu pada modal ekonomi dan sosial secara bersamaan. Bila merujuk pada beberapa pendapat, seperti Chowbry (2009), Hechavarria & Reynolds (2009), Majee & Hoyt (2011), dan Riemsdijk (2012), mengelola modal ekonomi dan modal sosial secara bersamaan sebenarnya dapat dilihat secara presisi jika menggunakan alat analisis transaksi.

Analisis transaksi merupakan implementasi atas kritikan tata kelola kredit mikro yang selama ini masih terpaku pada doktrin sebagai usaha memaksimalkan keuntungan yang bekerja dengan suatu fungsi produksi tertentu, yakni hubungan antara input dan output. Teori kredit mikro dianggap identik dengan teori mengenai struktur pasar. Alhasil, bentuk-bentuk kelembagaan dalam kredit mikro, dinamika internal, dan fenomena konflik dalam organisasi tersebut, diabaikan. Menurut Ronald Coase melalui terbitannya pada tahun 1937, jika masyarakat dipandang sebagai suatu jaringan transaksi (*network of transactions*), maka seharusnya bentuk-bentuk kelembagaan (termasuk dalam kasus ini adalah lembaga kredit mikro) juga merupakan suatu jaringan transaksi tersendiri.

Selain biaya transaksi, argumentasi yang dikemukakan atas analisa dalam Gambar 7.1 adalah pentingnya sebuah aturan main yang pas dalam tata kelola LKM yang ideal. Atas keberadaan biaya transaksi, maka membangun tata kelola kredit mikro yang ideal juga membutuhkan aturan main (*rules of the game*). Aturan main sangat penting agar dapat dijadikan insentif dan sanksi untuk mengatur interaksi dan perilaku manusia/ masyarakat (Bhatnagar, 2013). Bila ditarik dalam kasus KMM, maka aturan main sangat diperlukan agar LKM dapat memproduksi insentif dan sanksi untuk mengelola interaksi atau transaksi anggota serta jajaran pengurus maupun dengan *stakeholders* (bila ada kontrak)



agar semuanya mempunyai perilaku/sifat yang tidak keluar dari koridor yang telah ditentukan. Menurut Ashta (2007), aturan main dalam tata kelola kredit mikro diperlukan agar dapat merubah cara berfikir pengelola yang selama ini masih mendiskreditkan orang miskin sebagai kalangan tidak layak kredit. Cara berfikir ini mirip perbankan, yakni menganggap bahwa menyalurkan kredit ke orang miskin dampaknya terhadap pendapatan marjinal (MR) yang sangat rendah. Hal ini berbeda jika kredit diberikan kepada orang kaya, maka MR menjadi lebih tinggi. Menurut Dacanay (2015), aturan main dan perubahan pola fikir ini diharapkan dapat berdampak pada tata kelola yang ideal, yakni yang benar-benar menysasar orang miskin melalui beragam instrumen pendukungnya, seperti rekayasa kelembagaan, monitoring, pengendalian, dan pengembangan ekonomi rumah tangga orang miskin.

Pembentukan aturan main dapat merangsang anggota untuk menyumbangkan sumberdaya yang dimilikinya pada hal yang baru dan menghasilkan nilai yang baru (Utama, 2003). Hal ini berdampak pada keunggulan bersaing yang berkelanjutan (*sustainable competition advantage*). Penjelasan ini konsisten dengan apa yang dikatan oleh Sumarti (2007), bahwa kegiatan ekonomi yang optimal tak terlepas dari aspek tujuan dalam hubungan intra kelembagaan yang dapat menjadi kekuatan dasar secara sosial. Dari pengertian ini, maka peran aturan main adalah sebagai penyedia kesepakatan kelembagaan (*institutional arrangements*) terhadap kinerja organisasi. Para peneliti percaya bahwa menciptakan aturan main yang tepat sama pentingnya dengan perolehan insentif yang tepat untuk kemajuan pembangunan (B. Barret, R. Lee & G. McPeak, 2005).

Aturan main juga diyakini mempunyai pengaruh sangat penting terhadap tindakan individu dan katrol atas biaya transaksi (Williamson, 2009). Hal ini mempunyai makna bahwa aturan main merupakan faktor yang sepadan dengan



faktor-faktor produksi yang bisa mempengaruhi produktivitas organisasi atau perusahaan. Selain internal, aturan main juga bersifat eksternal, yaitu aturan-aturan sosial yang telah mapan dalam struktur interaksi sosial, seperti norma, budaya dan adat istiadat yang menjadi pengendali hubungan perilaku antar anggota atau antar kelompok (Hodgson, 2006). Aturan main ini sangat penting dalam menentukan siapa yang berhak dalam membuat keputusan, tindakan apa yang diperbolehkan dan yang dibatasi, aturan apa yang digunakan, prosedur apa yang harus diikuti, informasi apa yang harus atau tidak harus diberikan, dan bagaimana mendesain insentif kepada individu berdasarkan tindakan yang mereka lakukan.

Dari beberapa penjelasan di atas, maka pengertian aturan main sebenarnya sangat erat kaitannya dengan organisasi. Aturan yang terdapat dalam suatu kelompok atau organisasi bertujuan untuk memfasilitasi anggotanya agar bisa membantu mereka dalam bekerjasama atau berhubungan dengan yang lain dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dalam konteks ini, maka organisasi adalah bagian dari sebuah aturan main, karena organisasi umumnya mempunyai aturan yang mengatur hubungan antar anggota maupun dengan pihak lain di luar organisasi tersebut. Douglass North mengatakan bahwa aturan main ibarat sebagai aturan dalam sebuah lingkungan, sedangkan organisasi adalah pemainnya. Chavance (2012) menjelaskan hubungan antara aturan main dan organisasi dibagi menjadi dua, yaitu: (i) organisasi dipandang sebagai sub-kelompok aturan main; dan (ii) organisasi dan aturan main merupakan dua kategori yang berbeda, tetapi saling interaktif. Dari kesemua definisi ini, maka dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah pemain dari keseluruhan aturan main (kelembagaan) dalam suatu masyarakat. Bila ditarik dalam kasus kredit mikro, maka lembaga kredit mikro adalah organisasi yang diharapkan dapat membuat dan menerapkan aturan main (kelembagaan) yang dapat

mensejahterakan anggotanya melalui instrumen penyediaan aksesibilitas permodalan.

Dengan organisasi sebagai pengatur aturan main, maka efisiensi transaksi kemungkinan besar dapat diwujudkan karena ada unsur pengikat dan sistem yang dibuat dengan sengaja agar transaksi dapat dikatakan telah berhasil, khususnya dalam memobilisasi sumberdaya untuk mengubah atau membuat kinerja organisasi (Pacheco, Dean & Sarasvathy, 2010). Menurut Pattit, Raj & Wilemon (2012), organisasi (lembaga kredit mikro) sebagai wadah dengan demikian diharapkan dapat bermanfaat pada dua hal, yaitu: (i) dapat menyediakan efisiensi transaksi yang menjadi solusi atas kelemahan pasar (*market imperfections*); dan (ii) dapat memfasilitas pengembangan ide-ide keyakinan dan tindakan (*beliefs and actions*) yang digunakan dalam masyarakat, baik formal maupun informal. Oleh karena itu, para peneliti percaya bahwa menciptakan pengaturan kelembagaan yang tepat sama pentingnya dengan perolehan insentif yang tepat untuk kemajuan bersama (Barret, R. Lee & G. McPeak, 2005). Dari pengertian ini, maka LKM mempunyai peran penting untuk membuat aturan main yang dapat mewujudkan efisiensi transaksi sehingga bisa mensejahterakan anggota.

7.2. Desain Kelembagaan dalam Membangun Model Kredit Mikro yang Ideal: Mampu Menciptakan Sistem Keuangan yang Inklusif

Analisa pada sub-bab 7.1 menghasilkan temuan penting, bahwa dalam mengelola LKM yang ideal dibutuhkan manajemen yang handal dalam mengelola ukuran organisasi. Manajemen harus pandai dalam mengelola pengaturan kelembagaan sehingga dapat mudah dalam mengatrol biaya transaksi. Syarat ini harus dimiliki oleh LKM yang ideal, yakni yang sifat kelembagaannya bercorak kewirausahaan sosial. Selain temuan tersebut,

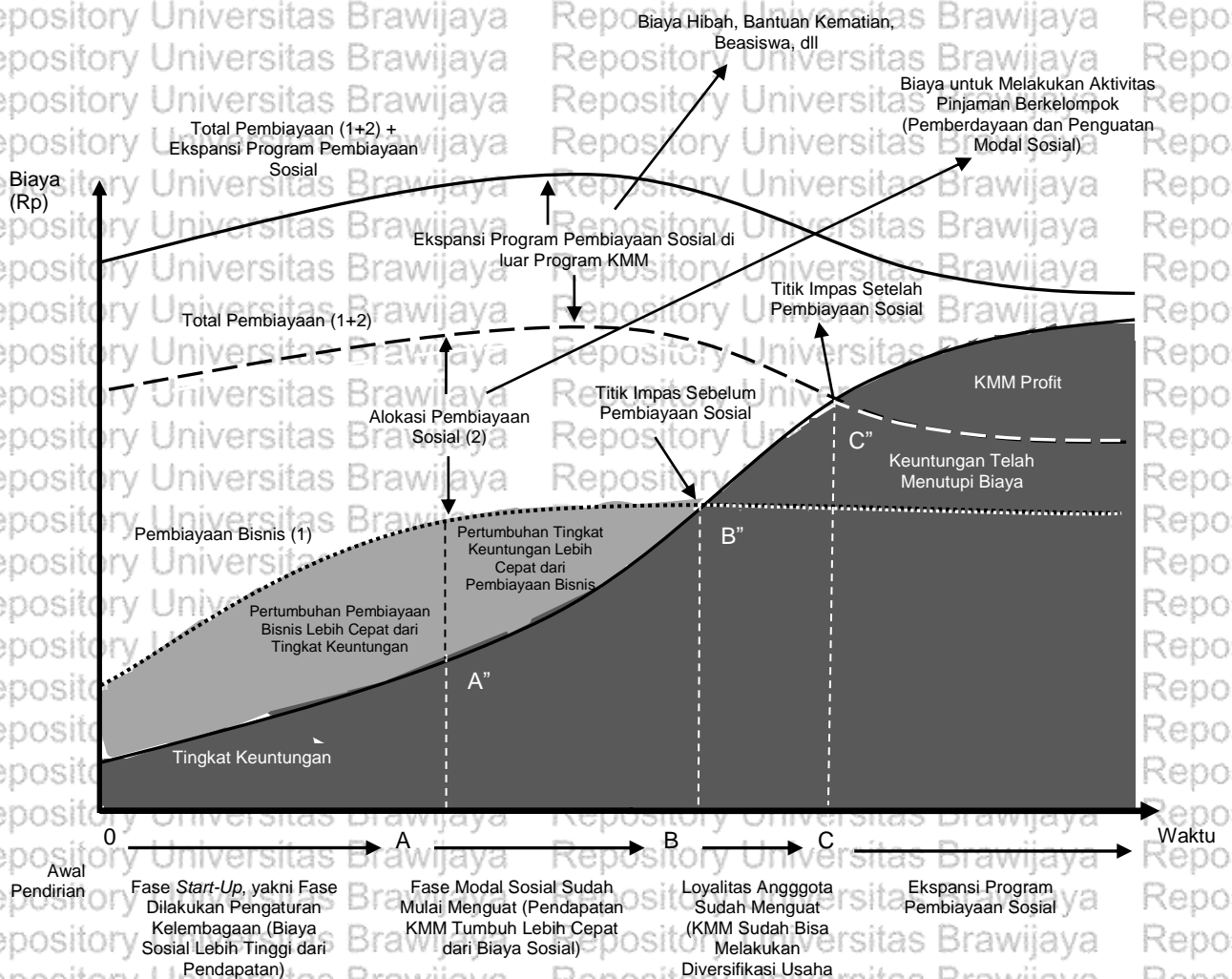


analisa dalam sub-bab 7.1 juga dapat dieksplorasi dari kaca mata analisa yang lebih komprehensif, yakni mulai dari sejarah pendirian, sifat kelembagaan, alokasi biaya sosial, dan tata kelola yang diterapkan. Atau dengan kata lain, penjelasan dari sub-bab 7.1 dapat mengantarkan pada desain kelembagaan sebuah program kredit mikro yang ideal. Dikatakan ideal adalah jika mampu mewujudkan sistem keuangan yang inklusif. Desain ini dapat diilustrasikan pada Gambar 7.2 yang bertujuan untuk memudahkan pemahaman yang lebih sederhana dari panjangnya kronologis KMM sehingga bisa mengelola debitur miskin melalui pengaturan kelembagaan (pinjaman berkelompok) yang dibuat.

Berdasarkan Gambar 7.2, terdapat dua aspek yang dilihat sebagai konsekuensi atas perjalanan historis KMM yang bisa membentuk desain kelembagaan, yakni adanya biaya (sumbu Y) dan waktu (sumbu X). Kronologis yang dimaksud dapat dipahami secara lebih sederhana melalui beberapa titik di sepanjang sumbu X. Sementara sumbu Y mengilustrasikan total biaya yang dapat dibagi menjadi 3 (tiga) sub-kategori yang bergerak dari bawah menuju atas sepanjang sumbu Y. Rincian dari sumbu Y dan X tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pertama adalah kurva Pembiayaan Bisnis (1) yang mencakup semua biaya yang ditemukan di bisnis sejenis, yakni bisnis keuangan, khususnya simpan pinjam (kredit). Kurva Pembiayaan Bisnis (1) ini memang kurva biaya yang dikeluarkan oleh KMM atas aktivitas perusahaan yang bersifat benar-benar menguntungkan tanpa mempertimbangkan adanya dampak sosial. Pada masa awal, kurva Pembiayaan Bisnis (1) ini cenderung masih rendah, namun akan semakin tinggi seiring dengan banyaknya aktivitas KMM dalam melakukan ekspansi kredit. Namun dalam jangka panjang, Pembiayaan Bisnis (1) ini relatif dapat dikendalikan sehingga kurvanya cenderung landai bahkan menurun.

Gambar 7.2. Ilustrasi Beberapa Aktivitas/ Kegiatan Operasional Sebagai Pembentuk Desain Kelembagaan Koperasi Mitra Manindo



Sumber: Ilustrasi dari Analisis Hasil Lapangan, 2017

2. Kedua adalah kurva Total Pembiayaan (1+2), yaitu total pembiayaan yang muncul karena adanya Alokasi Biaya Transaksi Jangka Pendek atau Alokasi Pembiayaan Sosial (2). Alokasi Pembiayaan Sosial ini muncul akibat konsekuensi adanya aktivitas pinjaman berkelompok, yang disitu dibutuhkan biaya untuk sosialisasi, rekrutmen anggota, pertemuan umum, Pra-LWK, LWK, pembinaan, pendampingan, dan segala aktivitas pemberdayaan sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya. Kesemua



aktivitas tersebut disebut sebagai biaya sosial karena bertujuan untuk memperbaiki kesadaran debitur menjadi lebih produktif sebagai syarat untuk menjalankan pinjaman berkelompok. Dengan adanya Pembiayaan Bisnis (1) dan munculnya Alokasi Pembiayaan Sosial (2), maka totalnya adalah kurva Total Pembiayaan (1+2). Sama dengan kurva Pembiayaan Bisnis (1), Total Pembiayaan (1+2) ini pada awalnya relatif rendah, namun akan semakin tinggi sejalan dengan tingginya intensitas pinjaman berkelompok, namun dalam jangka panjang cenderung lebih menurun (curam) karena pinjaman berkelompok relatif mudah dikendalikan oleh manajemen KMM.

3. Ketiga adalah kurva Total Pembiayaan (1+2) + Ekspansi Program Pembiayaan Sosial, yakni kurva Total Pembiayaan (1+2) yang ditambah dengan Ekspansi Program Pembiayaan Sosial. Pengertian Ekspansi Program Pembiayaan Sosial adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh KMM diluar aktivitas program pinjaman berkelompok. Contoh Ekspansi Program Pembiayaan Sosial adalah seperti bantuan hibah, dana sosial, beasiswa, bantuan sembako, dan segala aktivitas lain yang bersifat amal (*charity*). Tujuan kegiatan Ekspansi Program Pembiayaan Sosial adalah hampir mirip seperti CSR (*Corporate Social Responsibility*) pada sebuah perusahaan. Sama dengan kurva Pembiayaan Bisnis (1) dan kurva Total Pembiayaan (1+2), kurva Total Pembiayaan (1+2) + Ekspansi Program Pembiayaan Sosial ini pada awalnya relatif rendah, namun akan semakin tinggi sejalan dengan tingginya intensitas bantuan sosial yang dilakukan oleh KMM. Tetapi jangka panjang sifatnya bisa menurun karena biaya sudah bisa dikendalikan atau kekuatan jaringannya sudah optimal sehingga alokasi biaya bisa ditanggung bersama jaringan potensial.



Ketiga jenis kurva pembiayaan di atas menghasilkan tiga jenis biaya yang secara implisit terkandung dalam segala aktivitas KMM sehingga bisa berimplikasi pada sifat kelembagaan KMM yang berwatak bisnis sosial. Dari ketiga jenis biaya tersebut, maka peran pihak manajemen sangat krusial karena dapat menjadi penentu apakah biaya yang dikeluarkan bisa efisien atau tidak. Selain aspek biaya (sumbu Y), desain kelembagaan yang terbentuk di KMM juga sangat dipengaruhi oleh segala aktivitas institusi yang tercermin sepanjang sumbu X. Aktivitas mulai dari titik 0 sampai setelah titik C dapat dijelaskan melalui 5 (lima) masa, yaitu sebagai berikut:

1. **Pertama** adalah pergerakan dari 0 ke A (bergerak sepanjang sumbu X), dimana KMM melewati masa-masa awal atau *start-up* sebagai institusi yang mengelola program kredit mikro. Pada masa ini, KMM mengeluarkan banyak biaya sosial karena pada masa ini intensitas sosialisasi pengaturan kelembagaan (sosialisasi pinjaman berkelompok) ke warga-warga dilakukan secara intens. Intensitas pengaturan kelembagaan terjadi karena pada masa ini KMM rutin melakukan pembentukan pinjaman berkelompok dalam rangka menciptakan modal sosial antara anggota yang baru direkrut, atau gencar melakukan sosialisasi ke penjurur Mandailing Natal. Pembentukan pinjaman berkelompok dilakukan melalui beberapa tahap, seperti sosialisasi, rekrutmen, pembentukan kelompok, pembinaan, pendampingan, dan supervisi secara terus-menerus yang dilakukan setiap minggu. Pada pergerakan sepanjang 0 ke A, biaya sosial lebih tinggi dari tingkat pendapatan. Pada masa ini, para pengurus dan pengelola dituntut untuk pintar mengambil keputusan secara cermat terkait beban sosial atas potensi untuk menghasilkan pendapatan (*revenue*) di masa akan datang.

Dalam konteks program kredit mikro, masa dari titik 0 ke A (masa-masa



awal) dipandang sebagai aktivitas yang memang harus dilakukan dalam rangka meningkatkan kapasitas anggota (nasabah) yang notabene sebagai masyarakat miskin yang masih lemah. Disinilah manajemen dituntut untuk pandai dalam mengelola ukuran organisasi sebagaimana sudah dijelaskan dalam sub-bab 7.1.

2. **Kedua** adalah pergerakan dari A ke B sepanjang sumbu X, dimana pada masa ini KMM telah melewati fase *start-up* yang penuh dengan biaya sosial. Meski demikian, biaya sosial pada masa pergerakan dari A ke B masih tetap dikeluarkan namun cenderung lebih bisa dikendalikan (landai). Pada masa ini tingkat pendapatan tumbuh lebih cepat dari peningkatan beban biaya sosial. Hal ini dapat dilihat dari kurva kenaikan tingkat keuntungan pasca titik A” yang naik sangat tajam. Pertumbuhan tingkat pendapatan yang lebih cepat dikarenakan pada masa ini telah terjadi penguatan modal sosial antar anggota pinjaman berkelompok yang pada masa 0 ke A telah dilakukan intensitas melalui pembinaan dan pendampingan. Sepanjang pergerakan dari A ke B, KMM telah mendapatkan potensi loyalitas anggota dan kekuatan modal sosial dalam pinjaman berkelompok sehingga prospek bisnis sosial yang dijalankan lebih menjanjikan.

3. **Ketiga**, KMM telah mencapai kondisi impas pada titik B”, dimana KMM telah mengalami keberlanjutan sebagai bisnis kredit simpan pinjam dan sudah dapat menguasai beban biaya sosial, sehingga biaya sosial yang dikeluarkan cenderung semakin rendah. Pada masa ini, dapat dikatakan bahwa perbedaan antara semua beban sosial dan pendapatan antara masa dari titik 0 sampai dengan titik B mewakili total investasi bisnis selama periode tersebut (area abu-abu). Pada periode ini, peran manajemen sangatlah vital karena merupakan pengendali bisnis sosial



yang pada masa awal sangat berisiko menimbulkan kerugian jangka panjang jika beban sosial tidak diperhitungkan secara cermat. Kuncinya adalah kepandaian manajemen dalam mengelola ukuran organisasi. Pada masa 0 sampai titik B, kesamaan visi dan misi antara pengurus, pengawas dan pengelola sangatlah penting. Hal ini sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya oleh Bapak Lokot selaku ketua KMM, bahwa awal pendirian KMM memang didasarkan atas rasa kepedulian sosial antar pendirinya.

4. **Keempat**, terjadi pergerakan dari titik B menuju titik C atau dari B" ke C", dimana pada masa ini masih diperlukan biaya sosial namun relatif lebih rendah karena sudah bisa dikendalikan dengan tingkat pendapatan yang pertumbuhannya relatif lebih tinggi. Selama pergerakan dari B" ke C", keuntungan telah menutupi biaya sosial yang sudah dikeluarkan oleh KMM. Pada masa ini, KMM sudah tidak terlalu terfokus pada aktivitas pinjaman berkelompok karena kinerja kelompok terbukti sudah berhasil dilakukan dan membuahkan hasil. Keberhasilan ini dinilai dari loyalitas anggota dan modal sosial yang ada sudah mulai kuat. Penilaian ini menandakan bahwa aktivitas bisnis dalam simpan pinjam telah sukses dan telah menghasilkan pendapatan dari tingkat bunga. Ketika pinjaman berkelompok sudah berhasil, maka fokus KMM hanya tertuju pada supervisi atas aktivitas pinjaman berkelompok yang membutuhkan biaya transaksi yang tidak terlalu tinggi. Atas keberhasilan ini, maka pada pergerakan B menuju C dan B" ke C", KMM telah bisa melakukan fokus yang lain, yaitu melakukan ekspansi bisnis dengan cara diversifikasi usaha. Kasus pada masa ini dicontohkan oleh KMM ketika berhasil mendirikan Manindo Finance dan Manindo Mart. Meski telah berhasil melakukan ekspansi (diversifikasi usaha), namun ekspansi yang



dilakukan tetap tertuju pada visi misi institusi yang sifat kelembagaannya adalah bisnis sosial. Oleh karena itu, Manindo Finance dan Manindo Mart juga berciri sosial, dimana Manindo Finance bertujuan untuk menyasar anggota yang sudah naik kelas, dan Manindo Mart yang bertujuan untuk memfasilitasi kebutuhan input anggota yang bergerak di sektor manufaktur.

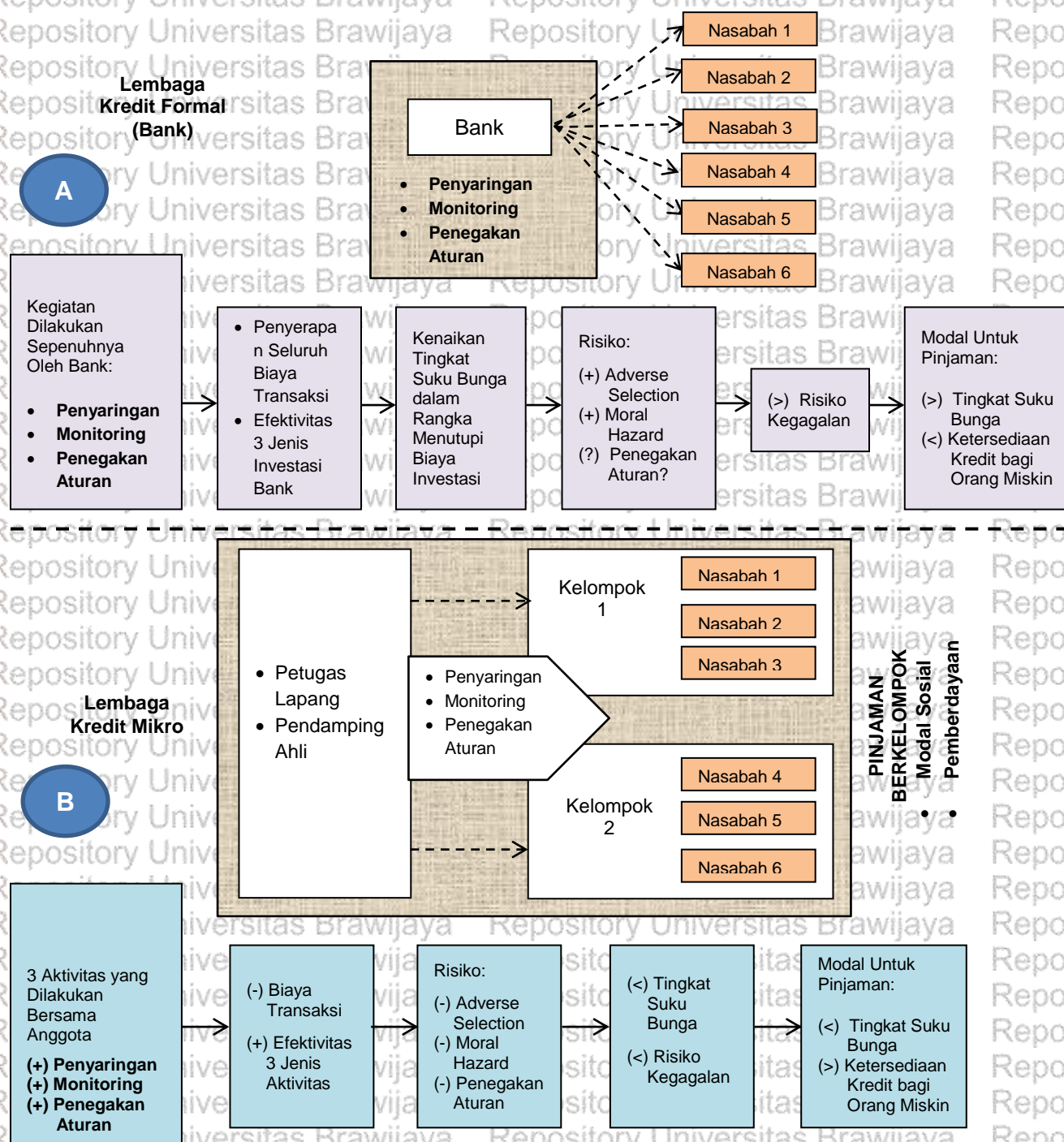
5. **Kelima** adalah garis sepanjang pasca titik C dan C", dimana KMM telah berhasil mencapai titik impas yang kedua, yakni semua biaya (baik biaya bisnis maupun biaya sosial) KMM telah berhasil ditutup oleh tingkat pendapatan. Pada masa ini, KMM telah berhasil mendapatkan tingkat keuntungan yang tinggi sehingga bisa dijadikan sebagai sumber dana untuk membiayai Ekspansi Program Pembiayaan Sosial sebagai pembiayaan diluar program KMM. Ekspansi Program Pembiayaan Sosial ini seperti kegiatan pemberian beasiswa, pembagian sembako, bantuan kematian, dan segala aktivitas lain yang bersifat bantuan sosial. Pada titik C, tingginya tingkat pendapatan KMM didapat dari sudah menguatnya modal sosial pada pinjaman berkelompok sehingga tingkat pengembalian kredit sudah sangat terjamin. Selain pendapatan dari simpan pinjam, pada titik ini KMM juga sudah melakukan diversifikasi usaha yang bersifat sosial sekaligus yang menguntungkan. Bagian kanan dari titik C sepanjang sumbu X sudah menandakan bahwa KMM mempunyai tingkat keuntungan yang tinggi dan stabil sehingga KMM bisa melakukan Ekspansi Program Pembiayaan Sosial. Sepanjang sumbu X ini menjadikan KMM sebagai institusi yang sukses menerapkan program kredit mikro yang sangat ditentukan oleh sifat kelembagaan yang berciri bisnis sosial.



Dari penjelasan Gambar 7.2, maka perjalanan KMM sepanjang sumbu X memerankan peran kunci dalam menghasilkan sifat kelembagaan yang berwatak bisnis sosial sehingga menjadi input berharga dalam membentuk desain kelembagaan LKM yang ideal. Hal ini diikuti dengan adanya tiga karakteristik beban biaya sepanjang garis sumbu Y, baik biaya bisnis, biaya sosial, maupun biaya diluar program KMM (biaya *charity*). Dalam konteks program kredit mikro, watak bisnis sosial sebagaimana ilustrasi dalam Gambar 7.2 sangat ideal dalam menciptakan tingkat profitabilitas pengembalian kredit yang lebih baik. Gambar 7.2 sekaligus menjadi ilustrasi yang dapat menjadi model (rujukan) dalam membangun desain kelembagaan LKM yang ideal, yakni yang bisa mewujudkan sistem keuangan yang inklusif. Desain kelembagaan ini dapat diilustrasikan melalui Gambar 7.3, yakni merupakan mekanisme yang dapat menciptakan sistem keuangan yang inklusif relatif bila dikomparasikan dengan mekanisme yang diciptakan oleh perbankan. Gambar 7.3 sekaligus juga merupakan desain pengembangan sebagaimana yang sudah dijelaskan dalam Gambar 5.21 (lihat halaman 132). Pada intinya, desain kelembagaan yang dibuat adalah mampu menawarkan pengaturan kelembagaan sehingga sistem keuangan bisa inklusif.

Ruang A dalam Gambar 7.3 menjelaskan bagaimana mekanisme kredit yang dilakukan oleh pihak bank gagal dalam menyediakan kredit bagi orang miskin (sistem keuangan menjadi eksklusif). Sama dengan LKM, reaksi bank dalam menghadapi calon debitur miskin adalah dengan melakukan tiga aktivitas pereduksi risiko kegagalan, yaitu penyaringan, monitoring, dan penegakan aturan. Namun bagi bank yang bersifat murni *profit oriented*, ketiga aktivitas tersebut dikategorikan sebagai biaya investasi. Karena masuk dalam kategori investasi yang bertujuan semata untuk profit jangka pendek, maka untuk menutup biaya yang sudah dikeluarkan dalam biaya investasi, pihak bank akan meningkatkan suku bunga.

Gambar 7.3. Desain Kelembagaan Program Kredit Mikro dalam Membangun Sistem Keuangan yang Inklusif



Sumber: Hasil Pemikiran Berdasarkan Temuan Lapangan, 2017

Peningkatan suku bunga yang dilakukan oleh bank justru dapat menimbulkan *adverse selection* dan *moral hazard*, dan penegakan aturan juga menjadi tidak jelas (kabur). Hal ini karena peningkatan suku bunga bagi debitur



miskin merupakan biaya marginal bagi mereka sehingga untuk meningkatkan keuntungan marginalnya bisa saja debitur miskin melakukan *moral hazard*.

Kondisi demikian menjadikan risiko kegagalan atas penyaluran kredit yang dilakukan oleh bank menjadi semakin tinggi. Kondisi ini secara otomatis menjadikan bank akan membatasi ketersediaan kredit bagi orang miskin, sehingga sistem keuangan yang tercipta menjadi eksklusif. Kondisi di ruang B (bank) menghasilkan sistem keuangan eksklusif karena dua faktor, tingkat suku bunga yang tinggi kepada debitur miskin, dan kedua adalah pembatasan kredit kepada orang miskin

Sementara itu, Ruang B adalah desain kelembagaan yang dimiliki oleh LKM. Desain kelembagaan LKM yang ideal ini merupakan hasil proposisi dari apa yang sudah dilakukan oleh KMM sehingga dapat dijadikan model dalam menerapkan desain keuangan yang inklusif. Pada tahap awal, LKM menyadari bahwa menyalurkan kredit mikro kepada debitur miskin sangatlah berisiko mengalami kegagalan kredit. Namun di satu sisi LKM yang ideal dituntut harus memiliki watak kewirausahaan sosial sehingga orang miskin wajib menjadi target sasaran mereka. Untuk itu, LKM harus membuat pengaturan kelembagaan untuk dapat mereduksi tingkat risiko yang melekat pada debitur miskin. Kasus KMM menyodorkan model pengaturan kelembagaan yang dimaksud adalah berupa mekanisme pinjaman berkelompok, dimana disimulasikan jika bank menyalurkan pinjaman individu kepada 6 debitur miskin, maka total debitur miskin ini oleh LKM harus dipecah menjadi dua kelompok, dimana masing-masing kelompok memiliki 3 anggota. Untuk melaksanakan pinjaman berkelompok, maka harus dilakukan supervisi (monitoring) berupa penyediaan Petugas Lapang atau Pendamping Ahli, atau apapun yang pada esensinya bertugas sebagai mediator antara anggota dan LKM. Fungsi mediator dan LKM adalah untuk melakukan tiga aktivitas penting pereduksi risiko debitur miskin, yaitu sebagai penyaringan,



monitoring, dan penegakan aturan. Pinjaman berkelompok dan pelaksanaan ketiga fungsi tersebut dilakukan melalui dua pemrosesan, yaitu adanya pemberdayaan dan aktivitas yang bisa menguatkan modal sosial kelompok. Dengan adanya pengaturan kelembagaan ini, diharapkan dapat mereduksi biaya transaksi jangka panjang, disamping agar aktivitas penyaringan, monitoring dan penegakan aturan dapat berjalan secara efektif. Kondisi demikian diharapkan dapat berdampak pada berkurangnya *adverse selection*, *moral hazard*, dan sekaligus menguatkan penegakan aturan. Jika semua desain ini berhasil, maka tingkat suku bunga tidak mungkin akan naik karena risiko kegagalan dapat diminimalisir seoptimal mungkin. Kondisi demikian menjadikan LKM mampu menyediakan kredit yang inklusif, karena ekspansi kredit disegmentasikan kepada orang miskin. Penjelasan ini merupakan desain kelembagaan yang dalam prosesnya harus dilakukan sebagaimana penjelasan dari Gambar 7.2.

Apa yang bisa diajukan dari desain kelembagaan di atas (Gambar 7.1, Gambar 7.2, dan Gambar 7.3) setidaknya dapat menjadi jawaban untuk mengisi kekosongan kelangkaan literatur mengenai lembaga kredit mikro yang ideal. Selama ini, kinerja LKM rata-rata tidak optimal karena kelangkaan rujukan literatur mengenai tata kelola LKM yang ideal. Hal ini berimplikasi pada kegagalan mayoritas LKM dalam meningkatkan kesejahteraan anggota. Joskow (2003), Dorward et.al (2005), dan Lajili, Madunic & Mahoney, 2007 mengatakan bahwa salah satu persoalan rendahnya tingkat pendapatan masyarakat miskin (debitur miskin) ditandai dengan biaya transaksi dan risiko yang tinggi, arus informasi yang lemah, dan lingkungan kelembagaan yang rapuh. Cuevas (2015) dan Katchova (2010) juga mengungkapkan bahwa peningkatan biaya transaksi (karena kegagalan LKM dalam mereduksi biaya transaksi) telah menghalangi debitur miskin untuk masuk dalam kompetisi pasar. Hal inilah yang terjadi pada segmentasi anggota kredit mikro yang berstatus sebagai orang miskin. LKM

selama ini gagal dalam menutupi kelemahan orang miskin karena ketidakmampuan dalam merancang pengaturan kelembagaan sehingga tidak dapat membantu aktivitas ekonomi anggotanya menjadi lebih baik.

Gambar 7.1, Gambar 7.2, dan Gambar 7.3 juga dapat menjadi jawaban bagaimana mengelola debitur miskin yang selama ini penuh dengan keterbatasan. Saravia & Dietrich (2006) telah menjelaskan bahwa debitur miskin dari anggota LKM yang gagal rata-rata masih mempunyai keterbatasan terhadap akses sumberdaya sehingga mempengaruhi pengambilan keputusan bagi debitur miskin tersebut. Persoalan kegagalan LKM ini dapat menghambat anggotanya secara individu maupun rumah tangga, dan gilirannya akan menghambat kegiatan dan produktivitas ekonominya (Singh, 2008). Implikasinya, aktivitas ekonomi yang dapat diperbuat menjadi rendah, koordinasi tidak memadai, risiko menjadi tinggi, dan biaya satuan aktivitas ekonomi yang dijalankan menjadi tinggi. Persoalan ini diistilahkan dengan tingkat yang sangat rendah akibat perangkap ekuilibrium (*low level equilibrium trap*). Dalam beragam kasus penelitian (seperti penelitian dari Chibanda, Ortmann & Lyne, 2009), keadaan seperti ini menjadikan debitur miskin sulit keluar dari kondisi kemiskinan akibat terkungkung dalam perangkap masih lemahnya aspek kelembagaan. Menurut Katchova (2010), pembentukan pengaturan kelembagaan dari sebuah LKM yang paling penting adalah harus bisa mengontrol tingginya biaya transaksi. Maka dari itu, kasus dalam Gambar 7.1, Gambar 7.2, dan Gambar 7.3 diharapkan dapat mengisi konsep pengaturan kelembagaan yang tepat. Barret, Lee & McPeak (2005) menjelaskan bahwa mengatur lembaga yang tepat sama pentingnya dengan mendapatkan insentif yang tepat dalam sebuah pasar.

Gambar 7.1, Gambar 7.2, dan Gambar 7.3 juga dapat melengkapi kekurangan analisa program kredit mikro yang selama ini hanya berangkat dari persoalan pasar (Neoklasik) yang tidak menyertakan asumsi biaya transaksi



yang nyatanya selalu positif, sehingga kesulitan memasukkan rancangan struktur interaksi politik, ekonomi dan sosial dalam setiap transaksi (Prasad, 2003).

Dampaknya, para pelaku (termasuk pada anggota kredit mikro atau orang miskin) sulit mengakses sumberdaya sehingga tersisih dari arena pasar yang beceri kompetisi. Bila ditelusur dari beberapa teori kelembagaan, pengendalian sifat transaksi bisa dilakukan dengan cara merancang tingkat kelengkapan kontrak, seperti yang dikemukakan oleh Hendrikse & Windsperger (2010); Dessein (2012), dan Altmann et.al (2014). Kelengkapan kontrak ini sudah ditunjukkan dalam Gambar 7.3 melalui skema pinjaman berkelompok (Ruang B).

Kelengkapan kontrak sangat penting karena dapat menentukan tindakan yang akan diambil dalam setiap kondisi lingkungan yang memungkinkan (Hendrikse & Windsperger, 2010). Berbeda situasinya jika kontrak tidak lengkap (*contractual incompleteness*), yang berdampak pada ketidakpastian, rasionalitas terbatas, dan mitra jaringan tidak dapat menentukan semua tindakan yang akan diambil. Dalam situasi seperti ini, maka desain kontrak berfungsi dalam mekanisme adaptasi (insentif dan mekanisme pengolahan informasi) yang memberikan hak khusus dan hak kontrol untuk mengatur transaksi antar mitra (Baker, Gibbons & Murphy, 2008). Empirisme telah banyak membuktikan hal ini, seperti penelitian dari Altmann et.al (2014), bahwa spesifisitas aset, seperti sumber daya manusia (tenaga kerja), sulit dikendalikan jika kontrak tidak lengkap. Maka dari itu, dibutuhkan kelengkapan kontrak dalam mengendalikan sifat transaksi. Ketidaklengkapan kontrak antar perusahaan (*incompleteness of inter-firm*) disebabkan kekurangtahuan terkait karakter transaksi, terutama kekhususan aset sebagai bagian dari sifat transaksi. Scott (2006) juga mengemukakan bahwa kelengkapan kontrak dapat menutupi eksistensi rasionalitas terbatas dan sifat oportunistik (*bounded rationality and opportunism*).

Dalam kasus KMM sebagaimana direpresentasikan dalam Gambar 7.1, Gambar

7.2, dan Gambar 7.3, kelengkapan kontrak dimunculkan dalam berbagai situasi, baik hubungan antar anggota maupun dengan pihak luar.

Gambar 7.1, Gambar 7.2, dan Gambar 7.3 setidaknya juga dapat menjawab atas keterbatasan analisa generalisasi terkait urgensi modal sosial dalam sebuah institusi. Landasan kolektivitas yang dicerminkan oleh pinjaman berkelompok dapat mengajukan proposisi penting bahwa analisa modal sosial pada dasarnya lebih mendeterminasi dalam setiap analisa kinerja LKM yang ideal. Analisa ini jelas berbeda dengan lembaga keuangan lain yang lebih menitikberatkan pada kedalaman analisa mikro sebagai entitas sebuah perusahaan. Yunus, Moingeon & Ortega (2010) mengemukakan kekuatan modal sosial dalam analisa keuangan mikro adalah sebagai sistem yang dapat memuat tanggung jawab secara bersama diantara anggota dalam satu kelompok atas segala kewajiban anggota pada lembaga kredit mikronya dengan dasar keterbukaan dan saling mempercayai. Menurut Riemsdijk (2012), modal sosial pada analisa keuangan mikro dapat dilihat dari 4 (empat) komponen, yaitu: (i) adanya kekuatan kebersamaan; (ii) adanya tanggung jawab secara kolektif; (iii) menekankan pada kepercayaan antar anggota; dan (iv) pentingnya sebuah jaringan antar anggota maupun jaringan eksternal.

Terciptanya modal sosial dalam keuangan mikro diduga oleh banyak peneliti dapat mendukung kontrak kredit yang efisien dan efektif yang tidak mungkin tercipta jika menggunakan praktik kredit perbankan konvensional (Allahdadi, 2011). Modal sosial telah mampu menciptakan kohesi sosial dan arus informasi yang lebih baik diantara anggota kelompok sehingga dapat menekan potensi munculnya kredit macet. Selain itu, beberapa pendapat mengklaim bahwa kekuatan modal sosial pada model keuangan mikro memberikan efek relevan kepada perubahan perilaku, kohesi sosial, penekanan biaya transaksi pinjaman, dan mendorong usaha anggota agar lebih berkembang (Feryanto,

2011; Frank, Ngozi& Nkem, 2012; Bharadwaj, 2012). Beberapa kekuatan yang dapat diciptakan oleh modal sosial ini sangat efektif dalam mengurangi biaya transaksi (*transaction costs*), yang biasanya relatif lebih besar bagi peminjam yang hanya mengambil pinjaman berskala mikro. Selain itu, Suleiman (2013) juga mengungkapkan bahwa modal sosial sangat penting dalam mengisi kekurangan atas kondisi lingkungan masyarakat miskin yang sangat tidak memungkinkan mereka agar bisa bekerja lebih produktif dan mengoptimalkan potensi yang dimiliki. Analisa modal sosial ini terbukti telah mampu untuk menjelaskan fenomena pengurangan biaya transaksi per pinjaman pada debitur miskin. Analisa modal sosial juga lebih memperkuat dari apa yang pernah dikemukakan oleh Gathak& Guinnane (2009), bahwa tanggung jawab bersama mempengaruhi pembentukan kelompok, dan dapat menyebabkan anggota kelompok mempengaruhi cara anggota lain memilih usaha yang lebih baik, membantu kreditur menghindari audit yang mahal, dan memberi dorongan kepada debitur untuk melunasi pinjaman mereka.

Pada akhirnya, semua penjelasan di atas dapat mengantarkan pada kesimpulan penting bahwa analisa kelembagaan merupakan salah satu cara untuk mengantarkan pembentukan sebuah LKM yang ideal. Kondisi ideal adalah LKM yang mampu menciptakan sistem keuangan yang inklusif. Maka dari itu, penelitian ini secara tegas memberikan dukungan atas konstruksi LKM yang ideal, yakni lembaga keuangan yang dapat menyediakan layanan kredit keuangan untuk orang miskin berpenghasilan rendah dan pekerja wiraswasta yang sangat miskin. Penelitian ini juga mendukung dari konstruksi Visconti (2016), bahwa kredit mikro adalah jasa layanan keuangan yang umumnya mencakup tabungan dan kredit yang ditujukan bagi orang miskin. Penelitian ini juga mendukung Ikechukwu (2012), yang mengartikan kredit mikro sebagai penyediaan layanan kredit keuangan bagi masyarakat miskin yang tidak masuk



dalam radar perbankan. Nawai& Shariff (2010) juga menyampaikan definisi yang hampir sama, yaitu kredit mikro adalah pinjaman mikro yang diberikan kepada orang-orang miskin untuk kegiatan yang dapat menghasilkan pendapatan dan memperbaiki standar hidup mereka. Terakhir penelitian ini mendukung pernyataan Latifee (2008), yakni kredit mikro merupakan aktivitas penyaluran kredit yang inklusif dan disertai dengan penyertaan pelatihan dan bantuan teknis, serta berparadigma bahwa orang miskin adalah sebagai agen yang efektif bagi perubahan sosial. Dari kesemua definisi ini, maka dapat ditarik beberapa kesamaan, yaitu: (i) kredit mikro merupakan pinjaman berjumlah kecil; (ii) adanya pengumpulan tabungan; (iii) tidak adanya jaminan atau agunan; dan (iv) adanya upaya memperbaiki taraf produktivitas orang miskin melalui proses pemberdayaan.

Kesimpulan terakhir yang dapat diambil dari beragam penjelasan di atas adalah bahwa analisa kelembagaan ternyata sangat penting dalam mengisi kekosongan argumen program kredit mikro yang selama ini masih terkonsentrasi semata pada analisa mikro klasik. Hal ini mendukung dari apa yang dikemukakan oleh Lang& Roessl (2012), bahwa model pemberian kredit mikro selama ini masih jauh dari kondisi ideal karena keterbatasan literatur. Hal ini karena masih dominannya solusi ekonomi mikro pada mayoritas analisa program kredit mikro, yakni hanya memfokuskan pada perilaku individual secara rasional berbasis lingkungan kompetisi. Analisis ekonomi mikro standar hanya membangun hipotesisnya pada institusi (perusahaan) yang dikelola sendiri secara eksklusif tanpa memperhatikan aspek kewirausahaan secara kolektif (Valentinov, 2004; Antoldi, Cerrato,& Depperu, 2011). Padahal, Brau& Woller (2004), Leather (2006) dan Lehner (2011) mengatakan bahwa sifat kelembagaan kredit mikro lebih bertendensi sebagai organisasi khusus bersifat kolektif, serta berbasis manusia dalam struktur masyarakat, yang berbeda dari organisasi kapitalistik (seperti



perbankan). Penjelasan ini setidaknya dapat dijawab oleh keterangan dari Gambar 7.1, Gambar 7.2, dan Gambar 7.3 betapa pengaturan kelembagaan atas dasar analisa transaksi dan kolektivitas menjadi sangat penting sebagai landasan penjas kinerja sebuah lembaga kredit mikro yang ideal.

7.3. Keterbatasan Penelitian

1. Penelitian ini didasarkan pada analisa kualitatif yang dicari melalui metode wawancara mendalam dan penggalian data lapang. Meski sudah mendalam, namun alangkah lebih optimal jika dilakukan wawancara (konsultasi) dengan informan ahli (akademisi). Informan ahli juga dirasa perlu untuk dihadirkan pada pembahasan hasil lapang dan sintesa antara empiris dan teoritis untuk memperkaya perspektif analisa. Untuk itu, tidak ada salahnya jika ke depan diperlukan penelitian lanjutan yang menyertakan diskusi dengan para ahli yang kompeten di bidang program kredit mikro.
2. Meski sudah mendalam, namun penelitian ini bisa lebih optimal lagi jika dilakukan eksplorasi makna dalam menganalisa perilaku anggota KMM relevansinya dengan kondisi budaya lokal Mandailing Natal. Analisa kultural ini mempunyai kedudukan untuk melihat sejauh mana keterkaitan antara budaya lokal (lingkungan eksternal) dengan perilaku masyarakat sasaran program kredit mikro. Analisa ini penting sebagai informasi bagi desain rencana pendirian program kredit mikro pada suatu wilayah-wilayah di Indonesia yang notabene mempunyai karakter budaya lokal yang berbeda-beda. Untuk itu, ke depan, penelitian sejenis dirasa bisa lebih eksploratif lagi jika dilakukan melalui metode pendalaman makna, dimana yang disarankan adalah melalui studi etnografi atau juga bisa dilakukan melalui *grounded theory*.

BAB VIII

KESIMPULAN DAN SARAN

8.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan, maka penelitian ini menghasilkan tiga kesimpulan, yaitu:

1. Mekanisme yang diterapkan dalam pinjaman berkelompok dibedakan menjadi 9 (sembilan) tahap, yaitu: (i) Survey Lapang; (ii) Pertemuan Umum; (iii) Pembentukan Kumpulan; (iv) Uji Kelayakan; (v) Pra LWK; (vi) LWK; (vii) Pencairan Pembiayaan; (viii) Angsuran Pembiayaan; dan (ix) Monev Usaha Anggota. Kesembilan mekanisme pinjaman berkelompok tersebut mampu menjadi input dalam merancang pengaturan kelembagaan bagi pengelolaan risiko ekonomi terkait operasionalisasi dalam mengelola debitur miskin. Pengaturan kelembagaan yang dimaksud adalah berjalannya fungsi penyaringan, monitoring, dan penegakan aturan dalam tata kelola KMM. Hal ini terjadi karena adanya empat skenario yang mampu diciptakan oleh kesembilan mekanisme pinjaman berkelompok, yaitu: (i) sosialisasi program; (ii) pengikatan program; (iii) penguatan program; dan (iv) tujuan program. Namun, mekanisme yang diciptakan dalam pinjaman berkelompok juga membutuhkan biaya transaksi jangka pendek (biaya sosial) sehingga untuk menjalankannya disyaratkan bahwa karakter Lembaga Kredit Mikro harus berwatak kewirausahaan sosial (*social entrepreneurship*).
2. Nilai yang mampu diciptakan oleh mekanisme pinjaman berkelompok terdiri dari 6 (enam) nilai, yaitu: (i) kebersamaan; (ii) keterbukaan; (iii) musyawarah; (iv) kepercayaan; (v) disiplin; dan (vi) tanggung jawab.



Nilai-nilai tersebut dikategorikan sebagai nilai modal sosial. Kemunculan modal sosial dapat diciptakan karena adanya aktivitas pemberdayaan dalam kelompok. Modal sosial mampu menjadi kekuatan kelompok dan berimplikasi dalam mengatasi risiko ekonomi terkait operasionalisasi LKM dalam mengelola debitur miskin. Kekuatan modal sosial dalam kelompok terbukti mampu mengurangi risiko *adverse selection*, potensi *moral hazard*, meningkatkan produktivitas usaha anggota, dan mengurangi biaya transaksi pengelolaan organisasi dalam jangka panjang. Beberapa kekuatan tersebut menjadi input berharga bagi KMM dalam menyediakan aksesibilitas kredit kepada orang miskin dalam jangka panjang (terjadi inklusivitas kredit).

3. Terdapat dua sintesa antara realitas dengan teori sehingga mekanisme pinjaman berkelompok dapat menjadi model dalam merancang pengaturan kelembagaan program kredit mikro yang ideal, yaitu:

a. Dalam menjalankan program kredit mikro, maka syarat yang harus dipenuhi dalam menjalankan program kredit mikro yang ideal adalah kewajiban pihak manajemen agar pandai dalam mengelola ukuran organisasi. Ukuran organisasi ini menjadi syarat mutlak agar pengaturan kelembagaan yang dibuat bisa berhasil sehingga akan sangat menentukan seberapa besar biaya transaksi yang dikeluarkan. Jika ukuran organisasi sesuai, maka besar kemungkinan pengaturan kelembagaan juga akan sesuai dengan kebutuhan sehingga biaya transaksi jangka pendek (biaya sosial) juga sesuai dengan kebutuhan.

b. Kasus pada KMM dapat menjadi percontohan bahwa mengelola program kredit mikro dibutuhkan pengaturan kelembagaan yang berbeda dengan lembaga keuangan lain (misal bank). Dalam



tata kelola program kredit mikro, dibutuhkan pengaturan kelembagaan yang berciri aktivitas pemberdayaan yang berorientasi menguatkan modal sosial debitur miskin. Hal ini menandakan bahwa modal sosial merupakan faktor determinan penentu keberhasilan dalam mensejahterakan orang miskin. Modal sosial juga merupakan konstruksi yang bisa diciptakan, bukan suatu modal yang tertanam dalam sebuah kelompok semenjak lahir. Hal ini mempertegas pendapat bahwa dalam mengelola program kredit mikro dibutuhkan komitmen manajemen dalam melakukan kewirausahaan sosial dan kecakapan dalam melakukan aktivitas pemberdayaan.

8.2. Saran

Berdasarkan analisis pembahasan, maka terdapat beberapa saran yang diajukan, yaitu:

1. Penelitian ini menghasilkan temuan penting bahwa tata kelola LKM pada dasarnya sangat berbeda dengan lembaga keuangan lain semisal bank. Maka dari itu, pemerintah sebaiknya memperketat dan memonitor operasionalisasi LKM yang ada di Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro. Sesuai dengan undang-undang tersebut, LKM didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan.
2. Disarankan agar LKM yang sudah berjalan harus melakukan transformasi kelembagaan menuju lembaga *social entrepreneur*. Untuk melakukannya,



maka dibutuhkan intervensi pemerintah melalui pembuatan kebijakan tentang kewajiban para pengelola LKM mengikuti pembinaan dan pelatihan kewirausahaan sosial yang diselenggarakan oleh pemerintah..

3. Dibutuhkan intervensi pemerintah di luar Undang-Undang Nomor 1 Tahun

2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro untuk mengembangkan ekosistem program kredit mikro yang ideal. Beberapa kebijakan yang bisa mendukung tersebut antara lain:

a. Pemerintah perlu memprioritaskan penyelesaian RUU

Kewirausahaan Nasional tahun 2015 yang ke depan sebagai rujukan (selain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013) bagi para pelaku program kredit mikro dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

b. Pemerintah perlu memaksa LKM yang belum berbadan hukum

agar mengurus izin usaha. Status badan hukum sangat penting sebagai syarat dasar untuk mengatur LKM agar bisa mewujudkan sistem keuangan yang inklusif.

c. Perlunya mengarahkan Peraturan Menteri Negara BUMN kepada

program kredit mikro yang dapat dilakukan melalui program BUMN-PKBL dan CSR sebagai salah satu strategi mendiseminasi program kredit mikro di Indonesia.

d. Pemerintah perlu mengarahkan banyak perusahaan swasta agar

melaksanakan program kredit mikro melalui alokasi pendanaan CSR.

e. Pemerintah perlu menggandeng banyak *social enterprise* dalam

melaksanakan diseminasi program kredit mikro di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Adeyemi, A.A., Pramanik, A.U., Mydin M., & Ahamed, K. (2012). A measurement model of the determinants of financial exclusion among muslim micro-entrepreneurs in Ilorin, Nigeria. *Journal of Islamic Finance*, 1(1), 30-43.
- Adeusi, S.O., Bolanle, A., & Olanrewaju, H.A. (2012). Effect of financial liberalization on the performance of informal capital market. *Research Journal of Financial and Accounting*, 3(6), 63-77.
- Alimukhamedova, N. (2013). Contribution of microfinance to economic growth: Transmission channel and the ways to test it. *BEH - Business and Economic Horizons*, 9(4), 27-43.
- Allahdadi, Fatemeh. (2011). A Theoretical Study of Social Capital in Agricultural Cooperatives. *Journal of American Science*, 7(12).
- Alliance for Financial Inclusion. (2010). *The 2010 AFI survey report on financial inclusion in developing countries*. Bangkok: Alliance for Financial Inclusion Global.
- Altmann, S., Falk, A., Grunewald, A., & Huffman, D. (2014). Contractual incompleteness, unemployment, and labour market segmentation. *Rev Econ Stud*, 81(1), 30-56.
- Amin, S., Ashok S.R., & Giorgio, T. (2003). Does microcredit reach the poor and vulnerable? Evidence from northern Bangladesh. *Journal of Development Economics*, 70(1), 59-82.
- Ana, M., & Sefa, A. (2012). Microfinance social performance: a global empirical study. *Applied Econometrics and International Development*, 12(2), 51-68.
- Antoldi, F., Cerrato, D., & Depperu, D. (2011). Export Consortia in Developing Countries: Successful Management of Cooperation Among SMEs. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53, 160.
- Araujo, S.V., & Taylor, S.N. (2012). The influence of emotional and social competencies on the performance of Peruvian refinery staff. *Cross Cultural Management*. Anderson School of Management, University of New Mexico, Albuquerque, 19, 1.



Ashta, A. (2007). An Introduction to Microcredit: Why money is flowing from the rich to the poor. *Cahiers Du CEREN Working Papers*, 21(December 2007), 77–87.

Atack, J., & Neal, L. (2009). *The Origins and Development of Financial Markets and Institutions, From the Seventeenth Century to the Present*. Cambridge University Press: New York.

Auzins, A. (2004). Institutional Arrangements: A Gate Towards Sustainable Land Use. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 1, 57–71.

Baker, G.P., Gibbons, R., Murphy, K.J. (2008). Strategic alliances: bridges between islands of conscious power. *Journal of the Japanese and International Economies*, 22(2), 146-163.

Balogun, O.L., Yusuf, S.A., Omonona, B.T., & Okoruwa, V.O. (2011). Social capital and microcredit effects on poverty among the rural household in South West States, Nigeria. *ARPJ Journal of Agricultural and Biological Science*, 6(3), 48-59.

Bank Indonesia. (2016). Data Kredit Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Metadata).

Bank Indonesia. (2016). Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Pra Bank Indonesia.

Bank Indonesia. (2016). Data Suku Bunga Dasar Kredit (Metadata).

Bapat, D. (2014). Customer centric practices: implications for banks in India. *International Journal of Services Sciences*, 5(2), 133-153.

Barret, C., Lee, D.R., & McPeak, J.G. (2005). Institutional Arrangements for Rural Poverty Reduction and Resource Conservation. *World Development*, 33(2), 193-197.

Baskara, I.G. (2013). Lembaga keuangan mikro di Indonesia. *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, 18(2), 114-125.

Battilana, J., & Dorado, S. (2010). Building sustainable hybrid organizations: The case of commercial microfinance organizations. *Academy of Management Journal*, 56, 6.



Bauer, M., Chytilova, J., & Morduch, J. (2012). Behavioral Foundations of Microcredit: Experimental and Survey Evidence from Rural India. *American Economic Review*, 102(2), 1118–1139.

Beck, T., Demirguc, K.A., Martinez, P., & Maria S. (2006). Banking services for everyone? Barriers to bank access and use around the world. *World Bank Policy Research Working Paper* 4079.

Bello, D. C., Lohtia, R., & Sangtani, V. (2004). An institutional analysis of supply chain innovations in global marketing channels. *Industrial Marketing Management*, 33(1), 57–64.

Berggren, Olle. 2014. The impact of social beliefs on microfinance performance. Knut Wicksell Working Paper.

Bharadwaj, B. (2012). Roles of Coopetiveness in Poverty Reduction: A Case of Nepal. *Administration and Management Review*, 24, 1.

Bhatnagar, K. (2013). *Theories of Institutional Change; Evolutionary and Debate Design*. Jawaharlal Nehru University: New Delhi.

Birchall, J. (2010). *People-centred businesses: co-operatives, mutuals and the idea of membership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bogan, V. (2008). *Microfinance Institutions: Does Capital Structure Matter?* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1144762 (Accessed 27 April 2017).

Borio, C., James, H., & Shin, H.S. (2014). *The International Monetary and Financial System: A Capital Account Historical Perspective*. Working Paper No. 204, Federal Reserve Bank of Dallas, Globalization and Monetary Policy Institute.

Brau, J.C., & Woller, G.M. (2004). Microfinance: a comprehensive review of the existing literature. *The Journal of Entrepreneurial Finance*, 9(1), 01-28.

BPS Mandailing Natal. (2017). Mandailing Natal dalam Angka.

Burket, I., & Sheenan, G. (2009). *From the Margins to the Mainstream*. Brotherhood of St. Laurence.

Center for Global Development. (2016). Grameen Data: London.



Cetorelli, N., Mandel, B.H., & Mollineaux, L. (2012). *The Evolution of Banks and Financial Intermediation: Framing The Analysis*. FRBNY Economic Policy Review.

Chavance, B. (2012). John common's organizational theory of institutions: a discussion. *Journal of Institutional Economics*, 8(1), 27-47.

Chibanda, M., Ortmann, GF., & Lyne, M.C. (2009). Institutional and Governance Factors Influencing the Performance of Selected Smallholder Agricultural Cooperatives in KwaZulu-Natal. *Agrekon*, 48, 3.

Chloupkova, J., Haase S.G.L., & Svendsen, G.T. (2003). Building and Destroying Social Capital: The Case of Cooperative Movements in Denmark and Poland. *Agricultural and Human Values*, 20, 241-252.

Christabell, P.J., & Raj, V. (2012). Financial inclusion in rural Indian: the role of microfinance as a tool. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2(5), 21-25.

Chowdbury, A. (2009). Microfinance as a poverty reduction tool-a critical assessment. *DESA Working Paper No. 89*. New York: USA.

Claessens, S. (2005). Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives. World Bank Policy Research Working Paper 3589. Washington, D.C.: World Bank.

Colling J. (2003). Demystifying the clinical nursing research process: the literature review. *Urol Nurs*, 23(4), 297-9.

Cordes, C., Richerson, P., Mgelreath, R., & Strimling, P. (2010). How does opportunistic behavior influence firm size? an evolutionary approach to organizational behavior. *Journal of Institutional Economics*, 7(1), 01-21.

Cook, M.L., & Burres, M.J. (2009). *A Cooperative Life Cycle Framework*. University of Missouri, Columbia, 65211: USA.

Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* (2nd Ed), Thousand Oaks, CA: Sage.

Cronin, P., Ryan, F., & Coughan, M. (2008). Undertaking a literature review: a step-by-step approach. *British Journal of Nursing*, 17(1), 38-43.

Cuevas, A.C. (2015). Transaction costs of exchange in agriculture: a survey. *Asian Journal of Agriculture and Development*, 11(1), 22-37.



Cull, R., Demirguc, K.A., & Morduch, J. (2007). Financial performance and outreach: a global analysis of lending microbanks. *The Economic Journal*, 117(517), 107–133.

Dacanay, J. (2015). Learning curve spillovers and transactions cost in the microfinance industry of the Philippines. *Entrepreneurship & Organization Managements*, 4(3), 01-20.

Da Costa, Ruan Rodrigo A. 2017. The relationship between the performance and legal form of microfinance institutions. *Revista Contabilidade & Finance*, Vol. 28, No. 75.

Hamka, Aldrin Ali & Danarti, Tyas. 2010. Eksistensi bank thitil dalam kegiatan pasar tradisional (studi kasus di pasar kota batu). *Journal of Indonesia Applied Economics*, Vol. 4, No. 1, pp. 58-70.

Davies, G. (1994). *A History of Money from Ancient Times to the Present Day*. Cardiff, UK, University of Wales Press.

Davis, E. (2005). A National Approach to Measuring Social Capital. *Australian Bureau of Statistics, Australia*.

De Jong, K. (2012). Dari perpisahan kolonial ke perjuangan nasional bersama: sejarah singkat hubungan islam-kristen di Indonesia (1520-1949). *Gema Teologi*, 36(2), 231-250.

Demirguc, K.A., Beck, T., & Honohan, P. (2008). *Finance for all? Policies and pitfalls in expanding access*. Washington DC: World Bank Policy Research Group.

Desrochers, M., & Fischer, K.P. (2003). Theory and test on corporate governance of financial cooperative systems: merger vs networks. *Developpement International Desjardins: Canada*.

Dessein, W. (2012). Incomplete contracts and firm boundaries: new direction. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 1, 13-36.

Dequech, D. (2006). The new institutional economics and the theory of behaviour under uncertainty. *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 59, 109-131.



Dolan, C., & Humphrey, J. (2000). Governance and trade in fresh vegetables: the impact of UK supermarkets on the african horticulture industry. *Journal of Development Studies*, 37(2), 147–176.

Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J., & Urey, I., (2004). A policy agenda for pro-poor agricultural growth. *World Development*, 21(1), 73–89.

Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J., & Poulton, C. (2005). Institutions, market and economic co-ordination: linking development policy to theory and praxis. *Institute of Social Studies*, 36(1), 1-25.

Duffie, D. (2013). Replumbing our financial system: uneven progress. *International Journal of Central Banking*, 9(1), 251-279.

Eaton, D., Meijerink., & Bijman. (2008). Understanding institutional arrangements: Fresh Fruits and Vegetable value chains in East Africa. Markets, *Chains and Sustainable Development Strategy and Policy Paper*, no. XX. Stichting DLO: Wageningen.

Elahi, Khandar Qudrat & Islam, M. Zahirul. 2013. Microfinance: social entrepreneurship and social conciousness-drivem capitalism?. *Bangladesh AJ. Agric. Econs XXVI*, Vol. 1, No. 2, pp.71-86.

Eyben, R., Kabeer, N., & Cornwall, A. (2008). *Conceptualising Empowerment and the Implications for Pro Poor Growth*. Institute of Development Studies.

Flandreau, M., & Zumer, F. (2004). *The Making of Global Finance 1880-1913*. Development Centre Studies: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

Fohlin, C. (2014). A Brief History of Investment Banking from Medieval Times to the Present. Available at SSRN 2524636, 1–40.

Frank, N., Ngozi, E., & Nkem, A. (2012). Role of Cooperatives in Small and Medium Scale Enterprises (SMEs) Development in Nigeria: Challenge and the Way Forward. *African Research Review*, 6(4), 140-156.

Frempong, G., Obirih, N., & Rose, O. (2015). Does microcredit create employment for the poor? the case of the microcredit scheme upper manya krobo rural bank in Ghana. *Business and Economics Journal*, 7(1), 1-9.



Garikipati, S. (2010). Microcredit and womens empowerment: have we been looking at the wrong indicators?. *CEB Working Paper*, No. 10/030. Universite Libre de Bruxelles.

Gaspar, V., Hartmann, P., & Sleijpen, O. (2002). The Transformation of the European Financial System. *Second ECB Central Banking Conference*. Frankfurt: Germany.

Gaspar, V. (2014). The making of a continental financial system: lesson for europe from early american history. *IMF Working Paper*, WP/14/183.

Gathak, Maitreesh & Guinnane, Timothy W. 2009. The economics of lending with joint liability: theory and practice. *Journal of Development Economics*, Vol. 60, pp. 195-228.

Gelderblom, O., Jonker, J., & Kool, C. (2014). *Direct Finance in the Dutch Golden Age*. Utrecht University.

Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.

Giacomo, D.A., & Fabio, S. (2013). Disentangling the Relationship Between Nonprofit and Social Capital: The Role of Social Cooperatives and Social Welfare Associations in the Development of Networks of Strong and Weak Ties. *Munich Personal RePEc Archive*, Paper No. 44860.

Giang, T.T., Wang, G., & Chien, N.D. (2015). Impact of credit on poor households income: evidence from rural areas of vietnam. *Journal of Finance and Economics*, 3(2), 29-35.

Ghosh, R. (2015). *Microfinance in India: A Critique*. SHG: Bank Linkage Program in India.

Gohlin, C. (2014). *A Brief History of Investment Banking from Medieval Times to The Present*. Johns Hopkins University: Department of Economics, Baltimore.

Goldberg, N. (2005). *Measuring The Impact of Microfinance: Taking Stock of What We Know*. Grameen Foundation: USA.

Grameen Bank. (2007). *Grameen Bank: Banking for The Poor*. Annual Report.



Greenwood, J., & Jovanovic, B. (1990). Financial development, growth, and the distribution of income. *Journal of Political Economy*, 98(5), 1076-1080.

Greenwood, R., & Suddaby, R. (2006). Institutional Entrepreneurship in Mature Fields: the Big Five Accounting Firms. *Academy of Management Journal*, 49(1), 27-48.

Guion, Lisa A. Diehl, D.C., & McDonald, D. (2011). Triangulation: Establishing the Validity of Qualitative Studies. *FCS6014: Department of Family, Youth and Community Science, Florida Cooperative Extension Service, Institute of Food and Agricultural Science, University of Florida.*

Habib, M., & Jubb, C. (2012). Role of microfinance in political empowerment of women: Bangladesh experience. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, 5(5), 99-110.

Hadi, M.P. (2008). Analisis manajemen strategi dan sistem tanggung renteng dalam meningkatkan sistem pengendalian intern dan kinerja koperasi di provinsi jawa timur (studi pada unit simpan pinjam koperasi wanita di wilayah provinsi jawa timur. *Jurnal Ilmu Ekonomi dan Manajemen*, 5, 1.

Hadiyanti, P. (2006). Kemiskinan & upaya pemberdayaan masyarakat. *Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*, 2, 1.

Hariato, Z.A., & Nuryatono, N. (2008). Peranan bank perkreditan rakyat terhadap kinerja usaha kecil di sumatera barat. *Forum Pascasarjana*, 31(3), 173-188.

Hartanto, A.D. (2012). Kajian Sistem Tanggung Renteng Sebagai Dasar Pengembangan Koperasi (Studi Pada Koperasi Wanita Serba Usaha Bhakti Asta Makmur di Kota Malang, Jawa Timur). Skripsi Tidak Dipublikasikan. Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Brawijaya.

Hasman, A., Samartin, M., & Bommel, J. (2010). Financial Intermediaries and Transaction Costs. OFCE, Centre de Recherche en Economies de Sciences Po: Paris.

Haug, Helen M & Talwar, Alka. 2016. Linking social entrepreneurship and social change: the mediating role of empowerment. *J Bus Ethics*, Vol. 133, pp.643-658.

Hechavarria, D.M., & Reynolds, P.D. (2009). Cultural norms and business start-ups: the impact of national values on opportunity and necessity



entrepreneurs. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 5(4), 417–437.

Helleiner, E. (2008). The Evolution of the International Monetary and Financial System, dalam Ravenhill, John, *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 213-240.

Hendrikse, G., & Windsperger, J. (2010). Determinants of contractual completeness in franchising. *ERIM Report Series Research in Management*. ERS-2010-017-ORG.

HIESs of Bangladesh Bureau of Statistics. (2016). *Headcount Poverty Trends in Bangladesh*.

Hildreth, R. (2002). *The History of Banks: To Which is Added, a Demonstration of the Advantages and Necessity of Free Competition in The Business of Banking*. Batoche Books Kitchener: Canada.

Hodgson, G. (2006). *Economics in the shadows of Darwin and Marx: Essays on Institutional and Evolutionary Themes*. Edward Elgar.

Hodgson, G. M. (2006). What Are Institutions?, *XL*(1), 1–25.

Holtgrave, D. R., & Crosby, R. A. (2003). Social capital, poverty, and income inequality as predictors of gonorrhea, syphilis, Chlamydia and AIDS case rates in the United States. *Sexual Transmitted Infections*, 79, 62–64.

Hossain, D.M. (2013). Social capital and microfinance: the case of grameen bank, bangladesh. *Middle East Journal of Business*, 8(4), 12-20.

Hsieh, H.F., & Shannon, S.E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288.

Humble, A.M. (2009). Technique Triangulation for Validation in Directed Content Analysis. *International Journal of Qualitative Methods*, 8, 3.

Hussein, A. (2009). The Use of Triangulation in Social Science Research: Can Qualitative and Quantitative Methods be Combined?. *Journal of Comparative Social Work*.

Hutagaol, P., & Feryanto, W.K. (2011). Analisis Daya Saing Susu Murni Produksi Koperasi dan Formulasi Kebijakan Peningkatan Daya Saingnya di Pasar



Dalam Negeri: Studi Kasus Pada Koperasi Susu di Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Ekonomi*, XXI(2), 60-77.

Idar, R., Yusof, Y., & Mahmood, R. (2012). The Effect of Market Orientation as Mediator to Strategic Planning Practices and Performance Relationship: Evidence from Malaysian SMEs. *Procedia Economics and Finance*, 4, 68-75.

Ikeanyibe, O.M. (2009). Human resource management for sustainable microfinance institutions in Nigeria. *Global Journal of Social Sciences*, 8(1), 119-134.

Ikechukwu, A. (2012). Microfinance banking in Nigeria: problems and prospects. *International Journal of Finance and Accounting*, 1(5), 106-111.

Indriyo, D. (2006). *Rahasia Sukses Tanggung Renteng Membangun Bisnis*. Bekasi: FORest Press.

Inggrid. (2006). Sektor Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia: Pendekatan Kausalitas dalam Multivariate Vector Error Correction Model (VECM). *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan*, 8, 1.

Irfayanti, M., & Azis, A. M. (2012). Barrier Factors and Potential Solution for Indonesian SMEs. *Procedia Economics and Finance*, 4, 3-12.

Jailani, S. (2013). Ragam penelitian qualitative (ethnografi, fenomenologi, grounded theory, dan studi kasus). *Edu-Bio*, 4, 41-50.

Jiang, B. (2009). Flexible Business Process Integration for Clusters of Small-Medium Sized Enterprises in Heterogenous Environment. *Journal of Software*, 4, 4.

Jia, X., & Huang, J. (2011). Contractual Arrangements Between Farmer Cooperatives and Buyers in China. *Food Policy*, 36, 656-666.

Johnston, D., & Morduch, J. (2007). *Microcredit vs. Microsaving: Evidence from Indonesia*. Wagner Graduate School of Public Service: New York.

Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., Johnson, B. R., & Turner, L. A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), 112-133.



Joskow, P. (2003). *Vertical Integration. Forthcoming Handbook of New Institutional Economics*: Kluwer.

Kaoma M., & Nkombo M.G. (2004). Towards best practices for micro-finance institutional engagement in African rural areas: selected cases and agenda for action. *International Journal of Social Economics*, 31, 143-58.

Karlan, D., & Valdivia, M. (2011). Teaching entrepreneurship: impact of business training on microfinance clients and institutions. *The Review of Economics and Statistics*, 93(2), 510-527.

Karsidi, R. (2017). Peran dan Fungsi Lembaga Keuangan Pedesaan. Online, diakses dari <http://digilib.uns.ac.id>.

Karthikeyan. (2011). Financial Inclusion in India. *The Journal of Indian Institute of Banking and Finance*, 30(25), 32-33.

Katchova, A.L. (2010). Agricultural Cooperatives and Contract Price Competitiveness. *Journal of Cooperatives*, 24, 2-12.

Kementerian Keuangan. (2011). *Tim Kerja Strategi Nasional Keuangan Inklusif*: Jakarta.

Kersting, S., & Wollni, M. (2012). New Institutional Arrangements and Standard Adoption: Evidence from Small-Scale Fruit and Vegetable Farmers in Thailand. *Food Policy*, 37, 452-462.

Khan, N.A. (2014). The impact of microfinance on the household income and consumption level in danyore, gilgit-baltistan pakistan. *International Journal of Academic Research in Economics and Management Science*, 3(1), 180-195.

Khandker, S. (2005). Microfinance and poverty: Evidence using panel data from Bangladesh. *The World Bank Economic Review*, 19(2), 263-286.

Khavul, S. (2010). Microfinance: creating opportunities for the poor?. *Academy of Management Perspective*, 57-71.

Khavul, S., Chaves, H., & Brutton, G.D. (2013). When Institutional Change Outruns the Change Agent: The Contested Terrain of Entrepreneurial Microfinance for Those in Poverty. *Journal of Business Venturing*, 28, 30-50.



Kimenyi, S.M. (2006). *Economic Reform and Pro-Poor Growth: Lessons for Africa and Developing Regions in Transition*. Department of Economic Working Papers 2006-02 University of Connecticut, United States of America.

Kohn, M. (1999). Bills of exchange and the money market to 1600. Dartmouth College, *Department of Economics Working Paper*, 99, 04.

Kompas. (2016). OJK Tertibkan Penyaluran KUR di Daerah. Edisi 09 Agustus 2016(online), <http://www.bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/08/09/213-000326/OJK.Tertibkan.penyaluran.KUR.di.Daerah>. Diakses tanggal 30 Juni 2017.

KPMG. (2017). *New Indonesian Branchless Banking and Microfinance Laws-a Catalyst for Microfinance Growth?*. KPMG Indonesia: Jakarta.

Kumar, B.P. (2014). *Financial Exclusion Among the Schedule Tribes: a Study of Wayanad District in Kerala*. Post Graduate and Research: Department of Economics Marthoma College, Thiruvalla.

Labie, M., Laureti, C., & Szafarz, A. (2015). Discipline and flexibility: a behavioral perspective on product design in microfinance. *Centre Emile Bernheim, Research Institute in Management Sciences*, 15, 020.

Lajili, K., Madunic, M., & Mahoney, J.T. (2007). Testing organizational economics theories of vertical integration. *Research Methodology in Strategy and Management*, 4, 343-368.

Lang, R., & Roessl, D. (2012). *The Role of Social Capital in the Development of Community-Based Cooperatives*. Research Institute: Vienna.

Latfee, H.I. (2008). *Financial inclusion: the Experience of Grameen Bank*. Conference on Deepening Financial Sector Reforms and Regional Cooperation in South Asia: New Delhi, November.

Laureti, C., & Hamp, M. (2011). Innovative flexible products in microfinance. *Savings and Development*, 1, 97-129.

Leathers, H. (2006). Are Cooperatives Efficient When Membership Is Voluntary?. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 31, 667-676.



Lehner, O.M. (2011). The Phenomenon of Social Enterprise in Austria: A Triangulated Descriptive Study. *Journal of Social Entrepreneurship*, 2(1), 53-78.

Lensink, R., & Mehrteab, M.T. (2003). Risk behaviour and group formation in microcredit groups in eritrea. *Credit Research Paper*, 03, 02.

Lesakova, L. (2009). Innovations in Small and Medium Enterprises in Slovakia. *Acta Polytechnica Hungarica*, 6, 3.

Levin, G. (2012). Critique of microcredit as a development model. *The Journal of Undergraduate Research at the University of Tennessee*, 4(1), 109-117.

Levy, Y., & Ellis, T.J. (2006). A system approach to conduct an effective literature review in support of information systems research. *Informing Science Journal*, 9, 182-212.

Lewis, W.G., Pun, K.F., & Lalla, T.R.M., (2006). Exploring Soft Versus Hard Factors for TQM Implementation in Small and Mediumsized Enterprises, International. *Journal of Productivity and Performance Management*, 55(7), 539-554.

Li, X., Gan, C., & Hu, B. (2011). The impact of microcredit on womens empowerment: evidence from China. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 9(3), 239-261.

Liston, K. (2015). Literature Review Methods: Point of Departure: Standford.

Loro, L. (2013). Womens empowerments as a result of microcredit loans in Bangladesh?. *The Bangladesh Development Research Working Paper Series (BDRWPS)*, Bangladesh Development Reserach Center (BDR).

Lyon, F. (2000). Trust, Networks and Norms: The Creation of Social Capital in Agricultural Economies in Ghana. *World Development*, 28(4), 663-681.

Machira, H.K., Njati, I.C., Thaine, K.S., & Huka, G. (2014). Accessibility of women enterprise fund among small and micro women enterprise owners in tharaka south district, kenya. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*, 16(III), 79-103.

Madajewicz, M. (2011). Joint liability versus individual liability in credit contracts. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 77, 107-123.



Mahjabeen, R. (2010). On the provision of micro loans-microfinance institutions and traditional banks. *Journal of Economic Development*, 35(1), 59- 73.

Mainsah, E., Heuer, S., Kalra, A.,& Zhang, Q. (2004). *Grameen Bank: Taking Capitalism to The Poor*. Columbia Business School: New York.

Majee, W.,& Hoyt, A. (2011). Cooperatives and Community Development: A Perspective on the Use of Cooperatives in Development. *Journal of Community Practice*, 19(1), 48-61.

Marconatto, D.A.B; Teixeira, E.G; Cruz, L.B& Moura, G. 2017. Why the microfinance institutions exist: lending groups as a mechanism to enhance informational symmetry and enforcement. *O& S Salvador*, Vol. 24, No. 83, pp. 633-654.

Martinez, C.S. (2011). The demand-side of microfinance-theoretical considerations on who are the clients and how may they use formal financial services. *Version 2 for the 2nd European Conference*.

Martins, R., Serre, F.R., Leite, A.S., Ferreira, M.P.,& Li, D. (2010). Transactions cost theory influence in strategy research: a review through a bibliometric study in leading journals. *Glob Advantage Working Paper*, 61.

Matziorinis, K.N. (2006). *A Brief History of The International Monetary System*. Department of History, Economics& Political Sciene: McGill University.

Maurya, Ramu. 2011. theory if joint liabilities, adverse selection, assortative matching and self-financing. *IJER*, Vol. 2, No. 5, pp. 108-118.

Mazumber, M.S.U.,& Wencong, L. (2013). Micro0credit and poverty reduction: a case of Bangladesh. *Prague Economic Papers*, 3, 403-417.

Menard, C. (2004). The economics of hybrid organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, *JITE* 190, 345-376.

Mensah, E.R., Karantininis, K., Adegbidi, A.,& Okello, J.J. (2012). Determinants of Commitment to Agricultural Cooperative: Cashew Nuts Farmers in Benin. *Paper Prepared for Presentation at the International Association of Agricultural Economists (IAAE) Triennial Conference*, Foz do Igacu, Brazil, 18-24 Agustus.

Microcredit Summit. (1997). *The Microcredit Summit Report*. Spain.



Microfinance Barometer. (2013). Governances Towards a Fair and Sustainable World. France.

Microfinance Market Outlook. (2014). Josefstrasse: Zurich, Switzerland.

Milken Institute. (2014). Sustainable Microfinance in Asia.

Misnan, S.N., & Manaf, H.A. (2015). The role microcredit in promoting womens entrepreneurship skills: lesson from amanah ikhtiar Malaysia (AIM), Malaysia. *JGD*, 11, 39-51.

Morduch, J. (2005). *The Economics of Microfinance*. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts, London.

Morduch, J., & Armendariz, B. (2005). *The Economics of Microfinance*. The MIT Press: London.

Morgan, Stephen L; Mohammed, Ismaila Z; & Abdullahi, Salisu. 2010. Patron-client relationship and low education among youth in kano, nigeria. *African Studies Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 79-103.

Mourougane, A. (2012). Promoting SME Development in Indonesia. *OECD Economics Department Working Papers*. No. 995, OECD Publishing.

Musole, M. (2009). Property right, transaction costs and institutional change: conceptual framework and literature review. *Progress In Planning*, 71, 43-85.

Nawai, N., & Shariff, M.N.M. (2010). Determinants of repayment performance in microcredit programs: a review of literature. *International Journal of Business and Social Science*, 1(2), 152-161.

Nieto, B.G., Molinero, C.M., & Cinca, C.S. (2009). Social efficiency in microfinance institutions. *Journal of the Operational Research Society*, 1-16.

Nitsch, M. (2004). Finanzas Solidarias: Panorama Internacional. *Finanzas Solidarias e Inversión Etica*, Montevideo: Instituto Goethe/ Editorial Nordan-Comunidad, 31-41 and 46-48.

Nghiem, H.S. (2015). *Analysing the Effectiveness of Microfinance in Vietnam: A Conceptual Framework*. School of Economics University of Queensland.



Novkovic, S. (2008). Defining the Cooperative Difference. *The Journal of Socio-Economics*, 37, 2168-2177.

Nwanko, F., & Ngozi, E. (2012). Role of Cooperatives in Small and Medium Scale Enterprises (SMEs) Development in Nigeria: Challenges and the Way Forward. *An International Multidisciplinary Journal, Ethiopia*, 6(4), 27.

OECD. (2015). *Survei Ekonomi OECD Indonesia*. OECD: Jakarta.

OJK. (2016). *Lembaga Jasa Keuangan Lainnya, Seri Literasi Keuangan Perguruan Tinggi*. OJK: Jakarta.

Oks, A. (2001). *Efficiency of The Financial Intermediaries and Economic Growth in Ceec*. Tartu University Press: Tartu, Ceec.

Onwuegbuzie, A.J., Leech, N.L., & Collins, K.M.Y. (2012). Qualitative analysis techniques for the review of the literature. *The Qualitatif Report*, 17, 1-28.

Ostrom, E., & Ahn, T.K. (eds). (2003). *Foundations of social capital*. Cheltenham: An Elgar Reference Collection.

Owalomwa, U., Uwuigbe, O.R., & Oyewo, B. (2015). Credit management and bank performance of listed banks in Nigeria. *Journal of Economics and Sustainable Development*, 6(2), 27-33.

Ozdemir, G. (2005). Cooperative-Shareholder Relations in Agricultural Cooperatives in Turkey. *Journal of Asian Economics*, 16, 315-325.

Pacheco, D.F., York, J.G., Dean, T.J., & Sarasvathy, S.D., (2010). The Co-Evolution of Institutional Entrepreneurship: A Tale of Two Theories. *Journal of Management*, 36(4), 974-1010.

Palthe, J. (2014). Regulative, normative, and cognitive elements of organizations: implications for managing change. *Management and Organizational Studies*, 1(2), 59-66.

Panggabean, R. (2007). *Profil Inkubator dalam Penciptaan Wirausaha Baru*. Kementerian KUKM: Jakarta.

Pattit, J. M., Raj, S. P., & Wilemon, D. (2012). An institutional theory investigation of U.S. technology development trends since the mid-19th century. *Research Policy*, 41(2), 306-318.



Pawitan, G. (2012). Characteristics of small medium manufacturing industries in the era of ACFTA: case study from West Java. *Procedia Economics and Finance*, 4, 130-139.

Phillips, N., Lawrence, T., & Hardy, C. (2004). Discourse and institutions. *Academy of Management Review*, 29(4), 1-18.

Podung, D.M. (2016). Kredit macet dan penerapan prinsip kehati-hatian dalam perbankan. *Lex Crimen*, V(3), 49-56.

Prasad, B.C. (2003). Institutional economics and economic development, the theory of property rights, economic development, good governance and the environment. *International Journal of Social Economics*, 30(6), 741-762.

Puga, D., & Trefler, D. (2014). International trade and institutional change: mediavel venice's response to globalization. *The Quarterly Journal of Economics*, 753-821.

Rahardjo, M.D. (2009). Menuju sistem perekonomian Indonesia. *UNISIA*, XXXII(72), 113-128.

Resmi, I.N. (2011). Strategi Meningkatkan Kualitas Produk Untuk Menang Dalam Kompetisi. WIDYATECH. *Jurnal Sains dan Teknologi*, 10(3).

Riemsdijk, M. (2012). Critique of Microcredit as a development model. *Pursuit: The Journal of Undergraduate*, 4(1), 109-117.

Rosmalinda, U. (2015). Studi kritik prinsip kehati-hatian dalam perspektif pencegahan pembiayaan bermasalah pada bank syariah. *Jurnal Akuisisi*, 11, 2.

Rousseau, P.L. (2003). *Historical Perspectives on Financial Development and Economic Growth*. National Bureau of Economic Research: Venderbilt University.

Rousseau, P.L., & Sylla, R. (2003). Financial systems, economic growth, and globalization. *National Bureau of Economic Research*. University of Chicago Press, 373-415.

Ruslan, D. (2013). Analisis financial deepening di Indonesia. *Journal of Indonesian Applied Economics*, 5(2), 183-204.



Russel, H., Maitre, B., & Donnelly, N. (2011). Financial Exclusion and Over-indebtedness in Irish Households. *Social Inclusion Research Report*, No. 1, Department of Community, Equality & Gaeltacht Affairs: Dublin, Ireland.

Sabatini, F., Modena, F., & Tortia, E. (2011). *Do Cooperative Enterprises Create Social Trust?*. European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises (Euricse): Trento.

Safiuddin, Syed Khaja. 2011. Is micro finance profit maximising industry or a social business-some evidence from recent literature survey. *Indian Journal of Commerce & Management Studies*, Vol II, No. 2, pp. 138-145.

Sagoe, D. (2012). Precients and prospects in the uses of focus group in social and behavioral science research. *The Qualitative Report*, 17, 1-16.

Santika, I.P. (2010). *Makna Hubungan Sosial Petugas Kredit dan Pengaruhnya Terhadap Perilaku Nasabah dalam Mengembalikan Kredit, Suatu Tinjauan dari Perspektif Teori Modal Sosial (Studi pada Nasabah Kupedes Bank Rakyat Indonesia Unit Poncokusumo-Kabupaten Malang*. Disertasi tidak diterbitkan. Malang: Program Doktor Ilmu Ekonomi, Universitas Barwijaya.

Saravia, S., & Dietrich, M. (2006). Emergence and impact of transaction costs in developing economies: the case of the Nicaraguan coffee industry during the Sandinista Regime. *International Conference on Developments in Economic Theory dan Policy*, Bilbao, Spain.

Schryen, G., Wagner, G., & Benlin, A. (2015). Theory of knowledge for literature reviews: an epistemological model, taxonomy and empirical analysis of IS literature. *Theory of Knowledge for Literature Reviews*, 01-22.

Schurmann, Anna & Johnston, Heidi Bart. 2009. The Group Lending Model and Social Closure: Microcredit, Exclusion, and Health in Bangladesh. *Journal of Health, Population and Nutrition*, Vol. 27, No. 4, pp. 518-527.

Scott RE. (2006) The law and economics of incomplete contract. *Annual Review of Law and Social Sciences*, 2, 279 – 297.

Setyaningsih, S. (2012). Using Cluster Analysis Studi to Examine the Successful Performanca Entrepreneur in Indonesia. *Procedia Economics and Finance*, 4, 286-298.



Shankar, S. (2013). Financial inclusion in India: do microfinance institutions address access barriers?. *ACRN Journal of Entrepreneurship Perspective*, 2(1), 60-74.

Sharma, R.K., Jain, V., & Gupta, S. (2014). Financial inclusion in rural oman: demand and supply analysis. *International Journal of Management and International Business Studies*, 4(3), 285-296.

Shil, N.C. (2009). Micro finance for poverty alleviation: a commercialized view. *International Journal of Economics and Finance*, 1(2), 191-205.

Shukran, K., & Rahman, F. (2011). A grameen bank concept: micro-credit and poverty alleviation program in Bangladesh. *International Conference on Emerging Trends in Computer and Image Processing (ICETCIP)*, Bangkok.

Shylendra, H.S. 2011. *Microfinance and the Cooperative: Can the Poor Gain from Their Coming Together?*. Centre for Microfinance Research Bankers Institute of Rural Development (VIRD).

Sihaloho, H.D. (2011). *Evaluasi Penyaluran Kredit Mikro dan Kecil dari Bank Umum di Indonesia*. Tesis Dipublikasikan, Universitas Indonesia: Fakultas Ekonomi Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik.

Simorangkir, I. (2011). Penyebab bank runs di Indonesia: bad luck atau fundamental. *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, 52-78.

Singh, N. (2008). Transaction costs, information technology and development. *Indian Growth and Development Review*, 1(2), 212-236.

Sipahutar, M.A. (2007). *Persoalan-Persoalan Perbankan Indonesia*. Gorga Media: Jakarta.

Siringoringo, R. (2012). Karakteristik dan fungsi intermediasi perbankan di Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, 62-83.

Somantri, G.R. (2005). Memahami metode kualitatif. *Makara, Sosial Humaniora*, 9(2), 57-65.

Stenholm, P., Acs, Z.J., & Wuebker, R. (2013). Exploring country-level institutional arrangements on the rate and type of entrepreneurial activity. *Journal of Business Venturing*, 28, 176-193.

Sugiyono. (2008). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Alfabeta. Bandung.



Suhardi, G. (2006). Resiko dalam pemberian kredit perbankan. *Jurnal Hukum Projustitia*, 24(1), 96-111.

Suleiman, W. (2013). A study of cause of poor attitude to work among workers of both public and private sectors organizations in Bauchi State-Nigeria. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 3(7), 143-152.

Sumarti, T. (2007). Sosiologi Kepentingan (*Interest*) dalam Tindakan Ekonomi. *Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*, 01(02), 283-293.

Susila, I. (2007). Analisis efisiensi lembaga keuangan mikro. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 8(2), 223-242.

Swallow, A. (2010). *Access to Finance Enriching Demand Side Surveys with Supply Side Studies*. Oxford Policy Management: Oxford, UK.

Swasono, S.E. (2003). Kemandirian Ekonomi: Menghapus Sistem Ekonomi Subordinasi Membangun Ekonomi Rakyat. Dimuat dalam Kongres Kebudayaan V, Bukit Tinggi, tgl. 20-22 Oktober.

Sylla, R. (2002). Financial systems and economic modernization. *Journal of Economic History*, 62(2), 277-292.

Tadelis, S., & Williamson, O. (2010). *Transaction Costs Economics*. University of California: Berkeley.

Tobin, G.A., & Begley, C.M. (2003). Methodological Rogour Within a Qualitative Framework. *Journal of Advanced Nursing*, 48(4), 388-396.

Tracy, J.D. (1985). *A financial revolution in the Habsburg Netherlands. 'Renten' and 'renteniers' in the county of Holland, 1515-1565*.

Ugoani, J.N.N. (2015). Poor credit risk management and bank failures in Nigeria. *International Journal of Economics and Business Administration*, 1(1), 17-24.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro.



Utama, A. (2003). Perusahaan Dalam Era Persaingan Global Melalui Aliansi Strategis. *Kajian Bisnis*. No. 30, Desember, 57-73.

Uzunkaya, M. (2012). Economic performance in bank-based and market-based financial systems: do non-financial institutions matter?. *Journal of Applied Finance & Banking*, 2(5), 159-176.

Valentinov, V. (2004). Toward a social capital theory of cooperative organisation, *Journal of Cooperative Studies*, 37(3), 5-20.

Visconti, R.M. (2016). Microfinance vs. tradisional banking in developing countries. *Int. J. Financial Innovation in Banking*, 1(1), 42-61.

Wallis, J., Paul K., & Brian D. (2004). Social Economics and Social Capital. *International Journal of Sosio Economics*, 31(3), 239-258.

Wanjiku, E., & Njiru, A. (2016). Influence of microfinance services on economic empowerment of women in olkalou constituency, Kenya. *IMPACT: International Journal of Research in Business Management*, 4(4), 67-78.

Wiharyanto, A.K. (2007). Pergantian kekuasaan di Indonesia tahun 1800. *SPPS*, 21, 1.

Wong, S. (2004). *How to Build Social Capital for the Poor?*, Rethinking Agency, Institutions and Limitations of Participatory Approaches to Development. NGO Studi Group Seminar: Oxford.

World Bank. (2010). *Improving Access to Financial Services in Indonesia*. World Bank.

World Bank. (2012). Jumlah Penduduk Bangladesh.

World Bank. (2012). *A Guide to Regulation and Supervision of Microfinance*. CGAP/World Bank: Washington.

Wright, R.E., & Sylla, R. (2004). Networks and history's generalizations: comparing the financial system of germany, japan, great Britain, and the united states of America. *Business and Economic History*, 2, 1-25.

Wrenn, E. (2005). Micro-Finance, Literature Review. International Monetary Fund.

Yulius. (2014). Kebijakan Ekonomi Makro Masa Krisis. *Perpustakaan Bappenas*, Edisi 01, Tahun XX, 32-43.



Yunus, M., Moingeon, B., & Ortega, L.L. (2010). Building social business models: lesson from the grameen bank. *Long Range Planning*, 43, 308-325.

Zeuli, K., & Radel, J. (2005). Cooperatives as a Community Development Strategy: Linking Theory and Practice. *Regional Analysis & Policy*, 35, 1.

Zubaedi. (2007). *Wacana Pembangunan Alternatif*. Ar-Ruzz Media Group. Yogyakarta.

Zuijderdijn C.J., & Lucassen J. (2014). Coins, currencies and credit instruments in social and economic history: an introduction, *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 11(3), 1-13.