



Laporan Lapangan

Keuangan Mikro untuk Masyarakat Miskin: Pengalaman Nusa Tenggara Timur

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-31936336; Faks: 62-21-31930850; E-mail: smeru@smeru.or.id; Web: www.smeru.or.id

**Syaikhu Usman
(Koordinator)**

Widjajanti I. Suharyo

Bambang Soelaksono

Nina Toyamah

M. Sulton Mawardi

Akhmadi

Desember 2004

Keuangan Mikro untuk Masyarakat Miskin: Pengalaman Nusa Tenggara Timur

Syaikhu Usman (Koordinator)
Widjajanti I. Suharyo
Bambang Sulaksono
M. Sulton Mawardi
Nina Toyamah
Akhmadi

Lembaga Penelitian SMERU
Jakarta, Desember 2004

Kuangan Mikro untuk Masyarakat Miskin: Pengalaman Nusa Tenggara Timur/ oleh Syaikh Usman et al. --
Jakarta: SMERU, Desember 2004

X, 81p.; 31 cm

ISBN 979-3872-08-X

Usman, Syaikh

1. Keuangan Mikro – Nusa Tenggara Timur

Lembaga Penelitian SMERU. Desember 2004

TENTANG SMERU

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian yang menyediakan informasi akurat dan tepat waktu dengan analisis obyektif, profesional, dan proaktif mengenai berbagai masalah sosial ekonomi yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat banyak. Informasi dan analisis yang disediakan SMERU diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam memperluas dialog tentang berbagai kebijakan publik.

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti menyampaikan terima kasih kepada Merry R. Manu dan Livens Turuk yang telah membantu mempersiapkan dan memperlancar tugas lapangan. Terima kasih juga disampaikan kepada Kathryn Sadler dan Chris Stewart yang telah menerjemahkan naskah ini ke bahasa Inggris. Kami juga berterima kasih kepada Justin Sodo yang membantu mengedit tulisan dan Mona Sintia yang memformat laporan ini.

RINGKASAN

Nusa Tenggara Timur (NTT) adalah provinsi dengan tingkat kemiskinan yang tergolong tinggi di Indonesia. Oleh karena itu, banyak program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan di daerah ini, termasuk pelayanan keuangan mikro. Penelitian ini bertujuan melihat dinamika penawaran dan kebutuhan pelayanan keuangan mikro dalam kaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan di NTT. Pendekatan kualitatif untuk memahami dinamika tersebut dilakukan dengan mengumpulkan data primer dan sekunder tentang pengaturan dan pelayanan keuangan mikro, khususnya di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai. Efektivitas pengaturan dan pelayanan itu diungkap melalui wawancara dengan sampel nasabah dan non nasabah keuangan mikro.

Pelayanan keuangan mikro dibatasi oleh kebijakan, dana, dan tenaga, sementara kebutuhan golongan miskin atas pelayanan keuangan bervariasi. Variasi kebutuhan itu antara lain dipengaruhi oleh jenis usaha dan kondisi lingkungannya. Dalam hal kredit, misalnya, usaha golongan miskin tidak selalu membutuhkan tambahan modal. Mereka seringkali memerlukan kredit untuk menutup berbagai pengeluaran nonusaha yang kadang-kadang tidak terduga. Bagi golongan miskin, cara penggunaan kredit seperti ini diperlukan agar pengeluaran nonusaha tidak mengganggu kepemilikan aset dan keberlangsungan usahanya.

Salah satu penyedia layanan keuangan adalah lembaga perbankan. Lembaga ini secara ketat berorientasi komersial. Perbankan di NTT, misalnya, tidak mempunyai skema pelayanan keuangan khusus bagi golongan miskin. Dengan demikian golongan miskin di NTT sukar memperoleh akses layanan perbankan, karena kondisi dan kebutuhan mereka umumnya tidak sesuai dengan kebijakan yang berlaku dalam dunia perbankan. Akses golongan miskin yang tinggal di perdesaan lebih terbatas lagi, karena pelayanan perbankan berada jauh di perkotaan.

Di luar perbankan, golongan miskin dapat memperoleh layanan keuangan dari lembaga nonperbankan, lembaga nonformal, dan unit usaha keuangan mikro sebagai komponen program pembangunan pemerintah. Pelayanan utama yang disediakan lembaga-lembaga ini adalah kredit. Persoalannya adalah, kecuali pada pegadaian, adanya kecenderungan bahwa hanya golongan miskin yang memiliki usaha nonpertanian yang memiliki kemudahan mengakses kredit, karena usaha nonpertanian dinilai lebih berpotensi mengembalikan pinjaman.

Pelayanan lembaga-lembaga tersebut kebanyakan disalurkan melalui kelompok masyarakat, baik kelompok yang sudah ada atas prakarsa masyarakat sendiri, maupun yang dibentuk untuk memenuhi persyaratan program pelayanan. Persoalan yang dihadapi suatu kelompok masyarakat adalah keberlangsungan kelompok. Seringkali kelompok, terutama yang dibentuk karena adanya program, akhirnya bubar setelah dana kreditnya digulirkan ke kelompok lain, atau programnya selesai. Kelompok dapat bertahan dan berkembang jika tersedia bantuan fasilitasi teknis yang memadai dalam pengelolaan kelompok dan usaha anggotanya. Kelompok seperti ini biasanya mengembangkan kegiatan menabung sebagai kekuatan pendukung keberlangsungan pelayanan kredit.

Selain itu, secara tradisional golongan miskin memenuhi kebutuhan pelayanan keuangan melalui kegiatan arisan atau dalam keadaan terpaksa meminjam pada tetangga atau melepas uang untuk keberlangsungan hidup atau usahanya. Di daerah yang operasi lembaga keuangannya terbatas, banyak ditemukan kegiatan arisan. Berbagai kelompok arisan mengembangkan kegiatan menabung sebagai sumber penyediaan pelayanan kredit bagi anggotanya. Bagi golongan miskin kebutuhan akan kredit, tabungan, dan asuransi, pada dasarnya seharusnya telah menyatu dalam keseharian hidup mereka. Usaha pemeliharaan ternak dan penyimpanan hasil panen di lumbung pangan, misalnya, merupakan kegiatan menabung sekaligus mengasuransi kehidupan mereka. Lumbung pangan mengamankan mereka di musim paceklik, sementara ternak menjadi sumber dana untuk kebutuhan mendesak.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
TENTANG SMERU DAN UCAPAN TERIMA KASIH	i
RINGKASAN	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR GAMBAR	v
DAFTAR KOTAK	vi
DAFTAR LAMPIRAN	vii
DAFTAR SINGKATAN	viii
I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang dan Tujuan	1
1.2. Metodologi Penelitian	2
1.3. Susunan Laporan	3
1.4. Pelayanan Keuangan Mikro untuk Penanggulangan Kemiskinan: Studi Literatur	4
1.5. Gambaran Kondisi Provinsi NTT dan Kabupaten Sampel	6
II. KEUANGAN MIKRO DI INDONESIA: GAMBARAN SINGKAT	9
2.1. Sejarah Perkembangan Keuangan Mikro	9
2.2. Kinerja dan Cakupan Keuangan Mikro	10
2.3. Infrastruktur Keuangan Mikro	13
III. PELAYANAN KEUANGAN MIKRO DI NTT	17
3.1. Pelayanan Lembaga Formal	17
3.2. Pelayanan Lembaga Nonformal	25
3.3. Pelayanan Program Pemerintah	30
3.4. Pelayanan Lembaga Informal	37
3.5. Peranan Lembaga-lembaga Donor	39
IV. KEUANGAN MIKRO DALAM KEHIDUPAN MASYARAKAT DI NTT	42
4.1. Profil Desa Sampel	42
4.2. Pola Penghidupan Masyarakat di Desa Sampel	44
4.3. Pemanfaatan Layanan Keuangan Mikro	47
4.4. Kebutuhan Masyarakat Miskin terhadap Keuangan Mikro	54
V. KEUANGAN MIKRO DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI NTT: SEBUAH DISKUSI	58
5.1. Dinamika Penawaran dan Permintaan untuk Keuangan Mikro Di NTT	58
5.2. Potensi Keuangan Mikro dalam Mengurangi Kemiskinan Di NTT	62
VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	64
6.1. Kesimpulan	64
6.2. Rekomendasi	65
DAFTAR PUSTAKA	69

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1. Wilayah dan Penduduk di NTT, Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai	6
Tabel 1.2. Kondisi Pembangunan Manusia di NTT, Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai, 2003	8
Tabel 2.1. Profil Beberapa Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia	11
Tabel 2.2. Perkembangan Jumlah Lembaga Keuangan Mikro, 2000-2003	12
Tabel 2.3. Perkembangan Kredit, Simpanan dan Nasabah, 2000-2003	12
Tabel 3.1. Jumlah Lembaga Bank dan Koperasi di NTT Berdasarkan Kabupaten	17
Tabel 3.2. Posisi Pelayanan Keuangan Mikro dari Bank di NTT, 2003	18
Tabel 3.3. Produk Kredit Mikro Perbankan di NTT	19
Tabel 3.4. Koperasi Kredit di NTT (Kondisi per 31 Desember 2003)	21
Tabel 3.5. Skema Kredit pada Kopdit "Hanura", Kabupaten Manggarai	22
Tabel 4.1. Lembaga Keuangan Mikro yang Ada di Tiap Desa Sampel	43
Tabel 4.2. Jumlah Rumah Tangga Responden Berdasarkan Mata Pencaharian	45

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1. Kemiskinan di NTT, Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai, 2003	7
Gambar 5.1. Kategori Penghidupan Masyarakat Miskin	59

DAFTAR KOTAK

	Halaman
Kotak 1.1. Definisi Keuangan Mikro	1
Kotak 2.1. Ketentuan penting dalam UU No. 7/1992 tentang Perbankan	15
Kotak 3.1. Prosedur Gadai di Pegadaian	20
Kotak 3.2. Keanggotaan dan Prosedur Penyaluran Kredit di Kopdit	22
Kotak 3.3. Skema Kredit di Koperasi Talenta	23
Kotak 3.4. Prosedur Pelaksanaan Program Penggemukan Sapi oleh Pus kud	24
Kotak 3.5. Skema Kredit yang Disediakan TLM	26
Kotak 3.6. Skema Kredit yang Disediakan LKM YAO	27
Kotak 3.7. Skema Kredit yang Disediakan oleh YPPL	28
Kotak 3.8. Skema Kredit yang Disediakan oleh Yayasan Sanlima	29
Kotak 3.9. Prosedur Penyaluran Kredit Program di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai	31
Kotak 3.10. Skema Berbagai Kredit Program	33
Kotak 3.11. Beberapa Permasalahan Pengembalian Kredit Program	34
Kotak 3.12. Skema Penyaluran Dana NTAADP dan PPK	37
Kotak 3.13. “Uang Gelap” Berkembang di Pasar Rakyat	38
Kotak 4.1. Jalani Hidup Apa Adanya	45
Kotak 4.2. Pemasaran Batako yang Tidak Menentu	46
Kotak 4.3. Permasalahan dalam Usaha Dagang	47

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1.1. Daftar Lembaga/Instansi yang Dikunjungi	74
Lampiran 1.2. Jumlah dan Karakteristik Responden	76
Lampiran 3.1. Program/Kegiatan Penyaluran Kredit Mikro oleh Dinas Teknis Propinsi	77
Lampiran 3.2. Program/Kegiatan Penyaluran Kredit Mikro di Kabupaten Kupang	78
Lampiran 3.3. Program/Kegiatan Penyaluran Kredit Mikro di Kabupaten Manggarai	79
Lampiran 3.4. Program/Kegiatan Pemerintah atas Dukungan donor dalam Penyaluran Kredit Mikro di Kabupaten Kupang dan Manggarai	81

DAFTAR SINGKATAN

AB	<i>Afdeelingsbank</i>
ADB	<i>Asian Development Bank</i>
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASA	<i>Association for Social Advancement</i>
Asppuk	Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil
AVB	<i>Algemene Volkscrediet Bank</i>
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BBM	Bahan Bakar Minyak
BCA	Bank Central Asia
BDS	<i>Business Development Service</i>
BI	Bank Indonesia
BK3D	Badan Koordinasi Koperasi Kredit Desa
BKD	Badan Kredit Desa
BKK	Badan Kredit Kecamatan
BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BKM	Badan Keswadayaan Masyarakat
BKPD	Bank Karya Produksi Desa
BLM	Bantuan Langsung Masyarakat
BMT	<i>Baitul Mal wa Tanwil</i>
BNI	Bank Negara Indonesia
BPD	Bank Pembangunan Daerah
BPD	Badan Perkreditan Desa
BPMD	Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa
BPR	Bank Perkreditan Rakyat
BPS	Badan Pusat Statistik
BRI	Bank Rakyat Indonesia
BTN	Bank Tabungan Negara
Bukopin	Bank Umum Koperasi Indonesia
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CGAP	<i>The Consultative Group to Assist the Poor</i>
CV	<i>Commanditaire Vennootschap</i>
Daperma	Dana Perlindungan Bersama
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
FA	Firma
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
GEMA PKM	Gerakan Bersama Pengembangan Keuangan Mikro
GTZ	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH</i>
IBI	Institut Bisnis Indonesia
IDT	Inpres Desa Tertinggal
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
IMS	Inisiatif Masyarakat Setempat
Inkopdit	Induk Koperasi Kredit
JPS	Jaring Pengaman Sosial
Kab.	Kabupaten
KBI	Kantor Cabang Bank Indonesia

KDP	<i>Kecamatan Development Project</i>
KIK	Kredit Investasi Kecil
Kkop	Kredit Koperasi
KKP	Kredit Ketahanan Pangan
KKPA	Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya
KLBI	Kredit Likuiditas Bank Indonesia
KMKP	Kredit Modal Kerja Permanen
Kopdit	Koperasi Kredit
KPK	Komite Penanggulangan Kemiskinan
KPKU	Kredit Pengembangan Kemitraan Usaha
KPR	Kredit Pemilikan Rumah
KPRS	Kredit Pemilikan Rumah Sederhana
KPRSS	Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana
Krasida	Kredit Angsuran Sistem Gadai
Kreasi	Kredit Angsuran Sistem Fidusia
KS	Keluarga Sejahtera
KSM	Kelompok Swadaya Masyarakat
KSP	Koperasi Simpan Pinjam
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUBA	Kegiatan Usaha Bersama Agribisnis
KUBE	Kelompok Usaha Bersama
KUD	Koperasi Unit Desa
KUK	Kredit Usaha Kecil
Kukesra	Kredit Usaha Keluarga Sejahtera
KUM-LTA	Kredit Usaha Mikro Layak Tanpa Agunan
Kupedes	Kredit Umum Pedesaan
KURK	Kredit Usaha Rakyat Kecil
KUT	Kredit Usaha Tani
LDKP	Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan
LEP-M3	Lembaga Ekonomi Produktif – Mitra Mina Mandiri
LKM	Lembaga Keuangan Mikro
LPD	Lembaga Perkreditan Desa
LPK	Lembaga Perkreditan Kelurahan
LPN	Lambung Pitih Nagari
LPS	Lembaga Penjamin Simpanan
LPSM	Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MAI	Maskapai Andil Indonesia
MAP	Modal Awal dan Padanan
MFI	<i>Micro Finance Institution</i>
NCBA	<i>Nation Cooperation Business Association</i>
NGO	<i>Non Governmental Organization</i>
NTAADP	<i>Nusa Tenggara Agricultural Area Development Project</i>
NTT	Nusa Tenggara Timur
Ornop	Organisasi Non Pemerintah
P2KER	Proyek Peningkatan Kemandirian Ekonomi Rakyat
P2KP	Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan
P2W	Proyek Peningkatan Peranserta Wanita
P3DT	Program Prasarana Pendukung Desa Tertinggal
P4K	Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil
PDB	Produk Domestik Bruto
PDM-DKE	Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi

PEMP	Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir
Perbarindo	Persatuan Bank Perkreditan Rakyat Indonesia
Perda	Peraturan Daerah
PHBK	Pengembangan Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat
PHBL	Pengembangan Hubungan Bank dengan Lembaga Keuangan Mikro
PINBUK	Pusat Inkubasi Bisnis Usaha Kecil
PKM	Program Kredit Mikro
PKK	Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PKPS-BBM	Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak
PNM	Permodalan Nasional Madani
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PP	Peraturan Pemerintah
PPK	Program Pengembangan Kecamatan
PPL	Petugas Penyuluh Lapangan
Pra-KS	Keluarga Pra Sejahtera
<i>ProFi</i>	<i>Promotion of Small Financial Institutions</i>
PT	Perseroan Terbatas
PUKK	Pemberdayaan Usaha Kecil dan Koperasi
PUKM	Pengembangan Usaha Kecil dan Mikro
Puskopdit	Pusat Koperasi Kredit
Puskopabri	Pusat Koperasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
Puskud	Pusat Koperasi Unit Desa
RDKK	Rencana Definitif Kegiatan Kelompok
Renstra	Rencana Strategis
RUU	Rancangan Undang-undang
SAADP	<i>Sulawesi Agricultural Area Development Project</i>
SDM	Sumber Daya Manusia
Simpedes	Simpanan Pedesaan
SIPUK	Sistem Informasi Terpadu Pengembangan Usaha Kecil
SK	Surat Keputusan
SKB	Surat Keputusan Bersama
SPD	Silang Pinjam Daerah
SPUP	Sarana Penunjang Usaha Produktif
TLM	<i>Tanaoba Lais Manekat</i>
TTS	Timor Tengah Selatan
TTU	Timor Tengah Utara
UBSP	Usaha Bersama Simpan Pinjam
UED-SP	Usaha Ekonomi Desa – Simpan Pinjam
UKM	Usaha Kecil dan Menengah
ULM	Unit Layanan Mikro
UMKM	Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
UP2K	Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga
UPK	Unit Pelayanan Kecamatan
UPKD	Unit Pelayanan Keuangan Desa
USAID	<i>United State Agency for International Development</i>
USP	Usaha Simpan Pinjam
UU	Undang-Undang
YAO	Yayasan Alfa Omega
YPPL	Yayasan Pengembangan Pesisir dan Laut
ZEEI	Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Tujuan

Kemiskinan masih menjadi persoalan utama di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) karena tingginya proporsi penduduk miskin dan rendahnya tingkat perkembangan ekonomi, dibandingkan rata-rata Indonesia. Berbagai upaya penanggulangan kemiskinan telah dilakukan, di antaranya melalui penyediaan layanan keuangan mikro. Pelayanan keuangan mikro merupakan strategi penting yang diyakini dapat membantu membebaskan masyarakat dari kemiskinan. Di Indonesia, beberapa pelayanan keuangan mikro dinilai telah berhasil membantu mengurangi kemiskinan, di antaranya adalah pelayanan Bank Rakyat Indonesia (BRI) unit desa (Robinson, 306-362), kredit mikro yang disediakan melalui Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K), serta pelayanan keuangan mikro oleh Bank Purba di Semarang dan Mitra Karya di Jawa Timur (Seibel dan Parhusip, 1-28). Meskipun keberhasilan keuangan mikro dalam mengurangi kemiskinan telah ditunjukkan melalui studi-studi di berbagai negara, berbagai analisis mengenali adanya keterbatasan kemampuan keuangan mikro dalam mengentaskan masyarakat miskin, khususnya golongan yang paling miskin. Selain itu, kondisi lokal dan desain layanan keuangan mikro juga sangat mempengaruhi keberhasilannya dalam membantu menanggulangi kemiskinan.¹

Kotak 1.1. Definisi Keuangan Mikro

Keuangan mikro adalah penyediaan berbagai bentuk pelayanan keuangan -termasuk di antaranya kredit, tabungan, asuransi dan transfer uang- bagi orang atau keluarga miskin atau berpenghasilan rendah, dan usaha mikro mereka. Definisi ini memberikan penekanan pada perluasan bentuk layanan keuangan yang sebelumnya lebih banyak diasosiasikan dengan kredit mikro saja, dan pada target pelayanan yaitu masyarakat miskin atau berpenghasilan rendah. Ada dua ciri utama keuangan mikro yang membedakannya dari produk jasa keuangan formal, yaitu kecilnya pinjaman dan/atau simpanan, dan/atau tidak adanya jaminan dalam bentuk aset. Pelayanan keuangan mikro dapat diberikan oleh lembaga keuangan mikro, yaitu lembaga yang kegiatan utamanya adalah memberikan jasa keuangan mikro, lembaga keuangan formal yang mempunyai unit pelayanan keuangan mikro, program pembangunan atau program penanggulangan kemiskinan yang mempunyai komponen keuangan mikro, dan organisasi informal yang dibentuk oleh masyarakat sendiri.

Studi ini bertujuan untuk melihat apakah penyediaan pelayanan keuangan mikro merupakan upaya yang tepat untuk mendukung penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTT. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, studi ini berupaya untuk:

1. Melihat bentuk-bentuk pelayanan keuangan mikro yang ada di NTT dan sejauh mana pelayanan tersebut mampu menjangkau/dijangkau masyarakat miskin;
2. Mengidentifikasi bentuk keuangan mikro yang belum tersedia bagi golongan miskin di NTT;

¹ Perdebatan mengenai efektivitas keuangan mikro sebagai strategi penanggulangan kemiskinan, khususnya bagi masyarakat yang paling miskin antara lain disajikan dalam tulisan Fernando "Microfinance Outreach", Morduch dan Haley "Analysis of the Effects", Marr "Microfinance and Poverty" Sebstad dan Cohen "Microfinance, Risk", Matin et.al. "Financial Services", dan Kalpana "The Shifting Trajectory".

3. Melihat seberapa luas kebutuhan masyarakat miskin akan pelayanan keuangan mikro yang belum tersedia;
4. Mengidentifikasi faktor-faktor penyebab ketidakterediaan pelayanan keuangan mikro di NTT;
5. Melihat dukungan teknis yang telah tersedia bagi kegiatan keuangan mikro di NTT, termasuk peraturan dan supervisi, baik yang dilakukan oleh daerah maupun pihak lain di luar NTT;
6. Merumuskan, berdasarkan temuan dari butir-butir di atas, bentuk pendekatan yang tepat dalam mengembangkan keuangan mikro (sebagai program yang berdiri sendiri atau sebagai komponen dari suatu program);
7. Merumuskan alternatif bentuk bantuan dari Lembaga donor yang akan dapat membantu mengurangi kesenjangan antara kebutuhan dan penyediaan pelayanan keuangan mikro di NTT.

1.2. Metodologi Penelitian

Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui analisis data dan informasi yang dikumpulkan di Jakarta dan di NTT. Penggunaan pendekatan kualitatif dipilih sebagai upaya untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam dalam waktu yang relatif singkat karena studi ini dilakukan dalam waktu 3 bulan, Juli hingga September 2004. Dalam waktu tiga bulan tersebut tim peneliti mengumpulkan informasi dari berbagai lembaga yang relevan di Jakarta dan di NTT. Tim peneliti melakukan kunjungan ke NTT dan ke dua kabupaten -Kupang dan Manggarai- selama dua minggu pada bulan Agustus. Dalam kunjungan ini tim peneliti mengumpulkan data sekunder dan data primer di tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa, serta melakukan wawancara dengan masyarakat yang telah menggunakan/menerima jasa keuangan mikro dan yang belum menggunakannya, khususnya masyarakat miskin.

Data sekunder dikumpulkan melalui review dokumen yang relevan dan wawancara dengan berbagai instansi di lingkungan pemerintah daerah yang menangani program dengan komponen keuangan mikro, pemberi layanan keuangan mikro berupa bank dan lembaga keuangan nonbank, baik yang formal maupun yang nonformal, dan pengamat pelayanan keuangan mikro di NTT. Wawancara tersebut didasarkan pada panduan wawancara yang telah disusun untuk setiap jenis lembaga. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan masyarakat (responden). Wawancara dengan responden ditujukan untuk melihat aksesibilitas dan manfaat lembaga keuangan mikro dari sudut pandang masyarakat, serta menggali kebutuhan masyarakat terhadap layanan keuangan mikro. Daftar lembaga dan lokasi responden yang diwawancarai disajikan pada Lampiran 1.1.

Pemilihan daerah sampel dilakukan dengan mempertimbangkan kedekatan dengan pusat perekonomian dan ketersediaan layanan keuangan mikro. Kabupaten Kupang dipilih karena letak geografisnya yang relatif dekat dengan pusat perekonomian dan tersedia cukup banyak layanan keuangan mikro. Sedangkan Kabupaten Manggarai dipilih karena letak geografisnya yang relatif agak jauh dari pusat perekonomian dan minimnya ketersediaan lembaga penyedia layanan keuangan mikro. Di masing-masing kabupaten, tim peneliti mengunjungi dua kecamatan, yaitu yang relatif dekat dan yang relatif jauh dari pusat perekonomian. Di setiap kecamatan, tim mengunjungi minimal satu desa dimana terdapat layanan keuangan mikro yang terpilih menjadi sampel. Desa sampel di Kabupaten Kupang adalah Kelurahan Oesao di Kecamatan Kupang Timur, dan Desa Ponain di Kecamatan Amaras. Desa sampel di Kabupaten Manggarai adalah Kelurahan Wae Belang di Kecamatan Ruteng dan Desa Golo

Kantar di Kecamatan Borong. Untuk melihat beberapa layanan keuangan mikro yang tidak ditemukan di desa sampel, tim peneliti juga mengunjungi Desa Tarus, Desa Bao Bao dan Kelurahan Merdeka di Kecamatan Kupang Timur, serta Desa Bea Kondo di Kecamatan Satarmese, Kabupaten Manggarai.

Secara umum, penyedia layanan keuangan mikro yang ditelusuri dalam studi ini dapat dibedakan menjadi empat golongan:

1. Lembaga formal, yaitu lembaga yang berbadan hukum dan secara formal diakui oleh perundangan yang berlaku saat ini sebagai lembaga keuangan. Lembaga formal dapat dibedakan menjadi dua, yaitu bank dan non bank. Bank yang dikunjungi dalam studi ini adalah BRI, Bank Mandiri, Bank NTT dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR), sedangkan lembaga nonbank yang dikunjungi antara lain adalah Badan Perkreditan Desa (BPD), koperasi, Koperasi Unit Desa (KUD), koperasi kredit (*credit union*), Badan Koordinasi Koperasi Kredit Daerah (BK3D), dan perusahaan pegadaian.
2. Lembaga nonformal, yaitu lembaga yang telah memiliki dasar legalitas sebagai badan hukum, misalnya yayasan atau dasar legalitas lainnya, seperti Surat Keputusan Gubernur atau Bupati, tetapi belum memiliki izin dan belum diakui sebagai lembaga keuangan formal oleh perundangan yang berlaku saat ini. Lembaga nonformal ini antara lain berbentuk usaha simpan pinjam (USP), dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang menyediakan jasa layanan keuangan mikro. Lembaga nonformal yang dikunjungi dalam studi ini antara lain adalah Yayasan Alfa Omega (YAO), Tanaoba Lais Manekat (TLM), Yayasan Pengembangan Pesisir dan Laut (YPPL), Yayasan Sanlima, Yayasan AYO Indonesia dan Yayasan Delsos.
3. Program-program pemerintah yang menyediakan atau mempunyai komponen pelayanan keuangan mikro, pada umumnya dalam bentuk kredit mikro dan kredit program. Untuk menelusuri program-program tersebut, tim peneliti mewawancarai dan mengumpulkan data sekunder dari berbagai dinas di tingkat provinsi dan kabupaten, termasuk diantaranya dinas koperasi, dinas pertanian tanaman pangan, dinas perkebunan, dinas perikanan, dinas perindustrian dan perdagangan, dan dinas atau kantor yang menangani keluarga berencana.
4. Lembaga informal, yaitu lembaga yang tidak berbadan hukum seperti kelompok arisan, kelompok gereja, atau sumber informal lainnya. Dalam studi ini lembaga informal yang dilihat terutama adalah kelompok-kelompok bentukan masyarakat. Kegiatan lembaga-lembaga informal ini ditelusuri melalui wawancara dengan pengurus dan peserta kelompok.

1.3. Susunan Laporan

Laporan ini terdiri dari enam bab.

- Bab I merupakan pendahuluan yang menyajikan latar belakang dan tujuan studi, metodologi yang digunakan, susunan laporan, tinjauan kepustakaan mengenai kaitan antara pelayanan keuangan mikro dan penanggulangan kemiskinan, serta gambaran umum Provinsi NTT dan dua kabupaten yang dijadikan sampel dalam studi ini.
- Bab II menyajikan gambaran singkat mengenai pelayanan keuangan mikro di Indonesia, sebagai pengantar untuk memahami kondisi pelayanan keuangan mikro di tingkat nasional. Secara khusus, bab ini menyoroti sejarah perkembangan lembaga keuangan mikro, cakupan dan kinerja lembaga keuangan mikro di tingkat nasional, serta infrastruktur kelembagaan keuangan mikro yang ada saat ini.

- Bab III memberikan gambaran mengenai berbagai pelayanan keuangan mikro yang ada di NTT, khususnya di daerah sampel. Dalam bab ini dikupas jenis pelayanan, cakupan wilayah, kinerja dan target pelayanan dari berbagai layanan keuangan mikro yang ada.
- Bab IV menyajikan gambaran tentang pemanfaatan dan kebutuhan masyarakat miskin di daerah sampel terhadap layanan keuangan mikro. Untuk memberikan gambaran mengenai konteks kebutuhan masyarakat miskin di NTT akan keuangan mikro, bab ini menguraikan kondisi kehidupan masyarakat di daerah sampel, pelayanan keuangan mikro yang mereka peroleh, dan kebutuhan akan pelayanan keuangan mikro.
- Bab V mendiskusikan temuan lapangan dan menempatkannya dalam konteks peranan dan potensi pelayanan keuangan mikro sebagai bagian dari upaya penanggulangan kemiskinan di NTT.
- Bab VI menyajikan kesimpulan, rekomendasi umum dan rekomendasi khusus yang ditujukan bagi pemerintah daerah dan Lembaga donor.

1.4. Pelayanan Keuangan Mikro untuk Penanggulangan Kemiskinan: Studi Literatur

Sampai saat ini, pelayanan keuangan mikro dianggap sebagai salah satu strategi kunci dalam penanggulangan kemiskinan, dan manfaat pelayanan keuangan mikro dalam meningkatkan taraf kehidupan masyarakat miskin telah banyak diungkapkan oleh studi di berbagai negara. Namun masyarakat miskin bukanlah komunitas yang homogen, dan strategi serta bentuk pelayanan keuangan mikro terus menerus berkembang sejalan dengan perkembangan pemikiran dan pemahaman mengenai masyarakat miskin (Matin, Hulme dan Rutherford, 4). Pada masa pemberian kredit pertanian bersubsidi (1950-an – 1970-an), masyarakat miskin dipandang sebagai petani kecil yang tersisihkan dengan fokus perhatian pada laki-laki sebagai pencari nafkah utama. Oleh karenanya, dianggap perlu untuk meningkatkan produktivitas mereka melalui pemberian kredit. Pada era 1980-an masyarakat miskin lebih banyak dipandang sebagai pengusaha mikro, umumnya perempuan, yang tidak memiliki aset untuk dijadikan jaminan walaupun usahanya mempunyai prospek untuk berkembang. Berdasarkan pemahaman ini dikembangkan upaya-upaya lembaga non-pemerintah untuk menyediakan kredit mikro, khususnya bagi perempuan. Peralihan dari kredit bersubsidi ke kredit tanpa subsidi ini juga dilatarbelakangi oleh argumen bahwa masyarakat miskin sebenarnya tidak membutuhkan subsidi bunga pinjaman, tetapi mereka lebih membutuhkan akses terhadap kredit. Kredit mikro makin berkembang pada tahun 1990-an dengan adanya inovasi cara penyaluran kredit kepada kelompok dengan pola Grameen Bank, dengan kelompok perempuan miskin sebagai target utama. Pola ini telah menarik perhatian dunia sehingga diadopsi oleh banyak negara dan memperoleh dukungan dari banyak lembaga pendanaan. Perkembangan memunculkan industri keuangan mikro yang menerapkan konsep “*financial viability and sustainability*” lembaga penyedia layanan keuangan mikro. Perkembangan ini diiringi dengan upaya besar-besaran untuk menambah jumlah nasabah atau meningkatkan jumlah kredit per nasabah (Kalpana, 7-8).

Pada akhir 1990-an, beberapa studi secara kritis menyoroiti gejala makin tersingkirnya golongan paling miskin dari pelayanan keuangan mikro, sebagai akibat sampingan dari penekanan yang berlebihan pada kelancaran pembayaran dan ‘*institutional viability*’ lembaga pemberi layanan keuangan mikro. *The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)*, misalnya, pada 2003, menyatakan bahwa “*most microfinance clients today fall in a band around the poverty line and the extremely poor are rarely reached by microfinance*” (Fernando, 1). Dalam kaitan dengan ketersingkiran golongan paling miskin dari pelayanan keuangan mikro tersebut, Kalpana mengidentifikasi setidaknya empat faktor penyebabnya, yaitu:

1. Bentuk pinjaman yang tidak fleksibel dengan pembayaran mingguan yang kaku dan tidak adanya pelayanan tabungan;
2. Dominasi staf program terhadap nasabah yang tidak memungkinkan adanya komunikasi timbal-balik;
3. Sistem pengawasan antarteman dalam kelompok yang justru dapat menyingkirkan orang yang paling miskin atau yang mengalami musibah; dan
4. Adanya tekanan yang dapat menyebabkan nasabah terperangkap kredit informal berbunga tinggi agar dapat membayar pinjaman tepat waktu (8-12).

Secara umum, Martin, Hulme dan Rutherford juga menyatakan bahwa ketersingkirkan golongan paling miskin tersebut disebabkan oleh ketidaksesuaian antara rancangan layanan keuangan mikro yang tersedia dengan pola kehidupan golongan masyarakat termiskin yang kegiatan ekonominya (produksi, konsumsi, perdagangan, tabungan, pinjaman dan kegiatan mencari nafkah) dilakukan dalam skala kecil, dan mempunyai tingkat kerentanan yang sangat tinggi terhadap gejolak ekonomi (5).

Perdebatan mengenai ketersingkirkan golongan paling miskin dari layanan keuangan mikro tersebut mengarah pada dua pandangan yang berbeda.² Pandangan pertama pada dasarnya beranggapan bahwa golongan paling miskin tidak memerlukan pelayanan keuangan mikro, tetapi lebih memerlukan bantuan yang bersifat langsung. Pandangan ini didasarkan pada kondisi golongan termiskin, yang umumnya tinggal di tempat terpencil dengan akses transportasi dan akses pasar yang sangat terbatas, sehingga mereka tidak akan mampu mengembalikan kredit. Oleh karenanya, penanggulangan kemiskinan bagi golongan ini harus dilakukan melalui bantuan sarana kesehatan, pangan, pendidikan, dan bukan kredit mikro (Robinson, 20). Selain itu, muncul alasan lain mengenai mahalnnya biaya untuk menjangkau golongan termiskin, yang tidak sebanding dengan besarnya jumlah kredit dan tabungan mereka, sehingga tidak akan mampu menjamin keberlanjutan dan perkembangan lembaga penyedia jasa keuangan mikro (the Microfinance Gateway).

Pandangan kedua mengajukan argumen bahwa golongan miskin pun layak mendapatkan layanan keuangan mikro, sehingga rancangan bentuk layanannya yang harus disesuaikan dengan kebutuhan mereka. Alasan ketidaklayakan pelayanan keuangan mikro bagi golongan termiskin yang dikemukakan oleh pandangan pertama dibantah oleh pandangan ini (Martin, Hulme dan Rutherford, 24-26). Pandangan kedua ini memberikan penekanan pada perlunya perubahan paradigma keuangan mikro dari fokus pada aspek promosi atau dukungan terhadap usaha ekonomi ke arah layanan keuangan mikro yang bersifat perlindungan melalui program tabungan, pinjaman darurat, atau asuransi mikro.³ Menurut pandangan ini, tidak adanya permintaan terhadap pelayanan keuangan mikro lebih disebabkan oleh ketidaksesuaian antara bentuk layanan yang tersedia dengan kebutuhan mereka. Karena itu, perubahan bentuk layanan ke arah yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat paling miskin menjadi prioritas yang mendesak. Berkaitan dengan isu mahalnnya layanan dan keberlanjutan lembaga,

² Perdebatan ini antara lain dibahas oleh Fernando "Microfinance Outreach", dan Martin, Hulme dan Rutherford "Financial Services". Fernando membedakan pandangan menjadi tiga, yaitu yang menyatakan kelompok termiskin tidak dapat dijangkau oleh keuangan mikro secara berkelanjutan, golongan termiskin dapat dijangkau secara berkelanjutan dan dalam skala besar, dan sangat kecil potensi keuangan mikro untuk menjangkau golongan termiskin secara berkelanjutan dan dalam skala besar (1-3)

³ Argumen ini juga dikemukakan oleh Churchill "Emergency Loans" dan Kalpana "The Shifting Trajectories".

muncul pandangan bahwa jika pelayanan keuangan mikro dianggap sebagai bagian dari kebutuhan dasar lainnya, seperti kebutuhan akan pendidikan dan kesehatan, maka tidak ada alasan untuk tidak memberikan subsidi bagi biaya pemberian layanan. Dalam kasus program tabungan untuk golongan sangat miskin, pengalaman SafeSave di Dhaka, Bangladesh justru menunjukkan bahwa program tabungan dan kredit yang sangat fleksibel bagi masyarakat sangat miskin di perkotaan ternyata mampu dikelola secara berkelanjutan (27-28).

1.5. Gambaran Umum Provinsi NTT dan Kabupaten Sampel

Wilayah Provinsi NTT meliputi 566 pulau besar dan kecil dengan luas daratan 47,3 ribu km² (2,5% dari luas Indonesia) dan wilayah laut mencapai 200 ribu km² ditambah dengan perairan zona ekonomi eksklusif Indonesia (ZEEI). Pada 2001 tercatat 42 pulau yang berpenghuni, termasuk empat pulau besar, yaitu Flores, Sumba, Timor Barat dan gugusan Kepulauan Alor. Topografi di semua pulau berbukit-bukit dengan dataran yang tersebar secara sporadis dan sempit, dengan tingkat kemiringan lahan rata-rata lebih dari 50 derajat. Kondisi topografi wilayah tersebut merupakan tantangan utama bagi transportasi dan komunikasi antardaerah.

Prasarana dan sarana perhubungan di provinsi ini masih sangat terbatas, baik jumlah, mutu, maupun frekuensinya. Peran perhubungan laut sangat strategis dengan adanya 22 pelabuhan laut yang dilengkapi dermaga dan 12 pelabuhan tradisional. Pelabuhan-pelabuhan tersebut secara rutin disinggahi berbagai macam sarana transportasi laut. Di samping itu, dalam beberapa tahun terakhir ini terjadi peningkatan jalur dan frekuensi penerbangan, khususnya ke ibukota-ibukota kabupaten.

Akses perhubungan ke dan dari ibukota Kabupaten Kupang, yang juga menjadi bagian dari ibu kota provinsi, yaitu Kota Kupang, relatif mudah karena adanya pelabuhan laut yang cukup besar dan lapangan udara dengan penerbangan setiap hari ke Jakarta dan Surabaya. Walaupun demikian, akses perhubungan ke beberapa daerah di dalam kabupaten ini masih terbatas. Beberapa daerah tidak dapat dijangkau dengan mudah, khususnya pada musim hujan. Agak berbeda dengan Kabupaten Kupang, akses dari dan ke luar daerah dari Kabupaten Manggarai relatif lebih terbatas. Ibukota Kabupaten Manggarai, yaitu Ruteng, terletak di daerah pegunungan dengan pelabuhan laut besar yang terdekat terletak sekitar 4-5 jam ke arah barat atau ke arah utara. Di Ruteng, terdapat pelabuhan udara tetapi tidak setiap hari ada penerbangan dari dan ke Kupang. Kondisi perhubungan dalam wilayah kabupaten juga cukup sulit, khususnya karena topografi daerah yang bergunung-gunung.

Tabel 1.1. Wilayah dan Penduduk di NTT, Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai

	Provinsi NTT	Kabupaten	
		Kupang	Manggarai
Luas wilayah (km ²)	47,394.9	5,898.2	7,136.4
Penduduk (2001)	3,888,735	323,624	633,316
Tingkat kepadatan penduduk(per km ²)	82	55	89
Jumlah kabupaten	15	-	-
Jumlah kecamatan	175	13	17
Jumlah desa	2,526	186	375

Sumber: BPS Kabupaten Kupang (2002), BPS Kabupaten Manggarai (2002), dan BPS NTT (2001).

Pada umumnya iklim di Provinsi NTT termasuk sangat kering, dibandingkan rata-rata iklim di Indonesia. Musim kemarau berlangsung selama 8-9 bulan dan musim penghujan sekitar 3-4 bulan saja. Kedalaman tanah umumnya relatif tipis, antara lain karena faktor struktur batuan induk berupa koral dan tanah yang terbuka dengan vegetasi penutup yang minim, sehingga

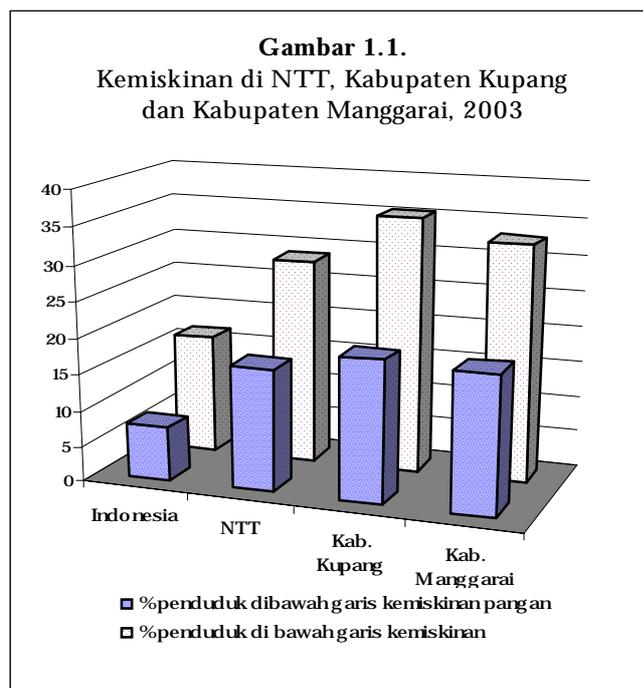
rentan terhadap erosi. Tetapi, Kabupaten Manggarai agak berbeda karena curah hujan di beberapa lokasi relatif tinggi dan musim hujan dapat mencapai 7-8 bulan dalam setahun. Dalam hal kesuburan tanah, daerah di Kabupaten Manggarai juga relatif lebih subur dibandingkan Kabupaten Kupang, karena adanya gunung-gunung vulkanik yang aktif.

Meskipun kondisi tanah kurang menunjang usaha pertanian, perekonomian di NTT masih didominasi oleh sektor pertanian. Pada 2001 sektor pertanian menyumbang sekitar 42% produk domestik regional brutonya, sedangkan sektor industri pengolahan hanya berkontribusi kurang dari 2%. Berbagai komoditas pertanian yang diusahakan masyarakat pada umumnya adalah tanaman pangan (jagung, padi, dan ubi kayu) dan tanaman perkebunan (kopi, jambu mete, kelapa, kemiri, kapuk, dan vanili). Provinsi NTT juga merupakan daerah penghasil ternak yang utama di Indonesia.

Kontribusi sektor pertanian juga dominan di kedua kabupaten sampel, khususnya di Manggarai. Kontribusi sektor pertanian di Kupang sekitar 49% dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dengan komoditas utama ternak sapi dan kerbau yang populasinya mencapai sekitar 25% dari total populasi ternak di NTT. Adapun kontribusi sektor pertanian di Kabupaten Manggarai sekitar 60% dari PDRB dengan komoditas tanaman pangan, khususnya beras sebagai andalan. Kabupaten Manggarai merupakan lumbung padi di NTT, yang memberikan kontribusi hampir 27% terhadap produksi padi di NTT. Di samping itu, tanaman perkebunan khususnya kopi dan coklat juga merupakan komoditas utama di Kabupaten Manggarai.

Terbatasnya kegiatan ekonomi di provinsi ini tercermin dari rendahnya produk regional bruto per kapita. Produk regional bruto per kapita di NTT pada 2001 hanya sekitar Rp1,9 juta, di Kabupaten Kupang sekitar Rp2,1 juta dan di Kabupaten Manggarai sekitar Rp1,4 juta, semuanya jauh di bawah rata-rata Indonesia yang mencapai sekitar Rp 6,9 juta. Kehidupan ekonomi masyarakatnya juga relatif tertinggal, dan hal ini tercermin dari tingginya angka kemiskinan. Sebagaimana terlihat pada Gambar 1.1, angka kemiskinan yang diukur berdasarkan konsumsi menunjukkan tingginya kemiskinan di NTT dibanding dengan rata-rata Indonesia. Sementara itu diantara kedua kabupaten sampel terlihat bahwa angka kemiskinan di Kabupaten Kupang relatif lebih tinggi daripada di Kabupaten Manggarai.

Kondisi kemiskinan di Provinsi NTT juga dapat dilihat dari rendahnya kualitas pembangunan manusia sebagaimana disajikan pada Tabel 1.2. Kondisi kesehatan, pendidikan dan ekonomi penduduk di NTT dan kedua kabupaten sampel relatif lebih rendah daripada rata-rata penduduk Indonesia. Di antara kedua kabupaten sampel, kondisi pembangunan manusia di Manggarai relatif lebih baik, khususnya karena capaian pendidikan dan kondisi ekonomi yang lebih baik. Tetapi kondisi Kabupaten Manggarai justru tertinggal dibandingkan Kupang dalam hal ketersediaan pelayanan kesehatan dan air bersih.



Tabel 1.2. Kondisi Pembangunan Manusia di NTT, Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai, 2003

	Indonesia	Provinsi NTT	Kabupaten Kupang	Kabupaten Manggarai
Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	65,8	60,3	56,9	60,3
Harapan Hidup (tahun)	66,2	63,8	64,2	64,2
Angka Melek Huruf (%)	89,5	84,1	80,7	85,8
Rata-rata Lama sekolah (tahun)	7,1	6,0	5,4	5,6
Pengeluaran Riil per Kapita yang disesuaikan (Rp ribu)	578,8	563,1	531,6	558,2
Indeks Kemiskinan Manusia (IKM)	22,7	28,9	27,5	33,0
Penduduk yang Diperkirakan tidak Mencapai Usia 40 Tahun (%)	15,0	19,2	18,4	18,5
Angka Buta Huruf Penduduk Dewasa (%)	10,5	15,9	19,3	14,2
Penduduk Tanpa Akses pada Air Bersih (%)	44,8	46,8	36,9	44,5
Penduduk Tanpa Akses pada Sarana Kesehatan (%)	23,1	32,8	30,8	61,7
Balita Kurang Gizi (%)	25,8	38,8	41,8	32,4

Keterangan: Angka Indonesia adalah untuk tahun 2002.

Sumber: Indonesia - BPS. *Data dan Informasi*.

II. KEUANGAN MIKRO DI INDONESIA: GAMBARAN SINGKAT

2.1. Sejarah Perkembangan Keuangan Mikro

Keuangan mikro di Indonesia telah ada sejak akhir abad ke-19 dengan didirikannya Bank Kredit Rakyat dan Lumbung Desa. Kedua lembaga ini dibentuk untuk membantu melepaskan para petani, pegawai, dan buruh dari lintah darat. Pada 1905 Bank Kredit Rakyat ditingkatkan menjadi Bank Desa yang cakupan pelayanannya diperluas ke arah usaha di luar bidang pertanian (Bank Indonesia, 2). Pada 1929, pemerintah Hindia Belanda menerbitkan *Staatblad* 1929 No. 137 tentang pendirian Badan Kredit Desa (BKD) yang ditujukan untuk menangani kredit pedesaan di Jawa dan Bali. Pada 1930 dikeluarkan peraturan mengenai *Algemene Volkskrediet Bank* (AVB) yang merupakan cikal bakal Bank Rakyat Indonesia (BRI), dan *Afdeelingsbank* (AB) yang kemudian menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) (Robinson, 93-94, Chotim dan Handayani, 15-20).

Setelah kemerdekaan, Pemerintah Indonesia mendorong pendirian bank pasar guna memberikan pelayanan jasa keuangan kepada pedagang pasar. Lembaga ini terdaftar sebagai perseroan terbatas (PT), *commanditaire vennootschap* (CV), koperasi, Maskapai Andil Indonesia (MAI), yayasan, atau perkumpulan. Pada 1970 pemerintah mencanangkan program kredit bimbingan massal/intensifikasi massal (Bimas/Inmas) yang melibatkan BRI melalui BRI Unit Desa sebagai penyalur kredit mini dan midi. Namun, karena terjadi kemacetan kredit bimas yang sangat besar, sejak 1984 penyaluran kredit ini (termasuk kredit mini dan midi) dihentikan. Kemudian, di BRI unit desa diciptakan skim kredit dan tabungan baru yang dinamakan kredit umum pedesaan (Kupedes) dan simpanan pedesaan (Simpedes) yang bersifat komersial. Kredit Bimas kemudian diganti dengan kredit usaha tani (KUT) yang kemudian berubah menjadi kredit ketahanan pangan (KKP).

Dengan dikeluarkannya Undang-undang (UU) No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan, pendirian bank baru di luar yang diatur dalam UU tersebut dilarang, meskipun yang telah ada tetap diperbolehkan berjalan. Pada masa itu telah ada beberapa lembaga keuangan mikro yang dibentuk oleh pemerintah daerah, seperti Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP) di Jawa Barat, Badan Kredit Kecamatan (BKK) di Jawa Tengah, Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK) di Jawa Timur, Lumbung Pith Nagari (LPN) di Sumatera Barat, dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali (Bank Indonesia, 2). Pada Oktober 1988 pemerintah mengeluarkan peraturan yang memberikan kemudahan pendirian BPR. Langkah ini diikuti dengan dikeluarkannya UU No. 7 Tahun 1992 tentang perbankan, yang menetapkan hanya ada dua jenis bank di Indonesia, yaitu Bank Umum dan BPR. Dengan berlakunya UU tersebut, dengan sendirinya bank atau lembaga keuangan mikro yang tidak memenuhi syarat sebagai BPR dianggap sebagai bank gelap (*illegal banking*) atau biasa disebut sebagai lembaga nonformal. Akibatnya, sekitar 5.000 unit BKD yang ada saat ini statusnya menjadi tidak jelas, ada yang menganggapnya sebagai lembaga formal, dan ada pula yang menyebutnya sebagai lembaga semiformal.

Di samping itu, dalam rangka penanggulangan kemiskinan, pemerintah telah melaksanakan berbagai program kredit mikro. Pelaksanaan program ini juga diikuti dengan pembentukan berbagai lembaga keuangan mikro seperti UPK (PPK), BKM (P2KP), LEP-M3 (subsidi BBM) dan sebagainya. Pemerintah provinsi dan kabupaten juga mulai mengadopsi upaya serupa dalam program pembangunannya. Sementara itu, beberapa LSM dan lembaga donor membentuk LKM dengan menggunakan berbagai pendekatan yang telah berhasil dikembangkan di berbagai negara,

seperti model “Grameen Bank” atau “ASA” dari Bangladesh. Replikasi pendekatan-pendekatan tersebut di Indonesia cukup berhasil, seperti yang dilakukan oleh Bina Swadaya, Yayasan Dharma Bhakti Parasahabat, Yayasan Mitra Usaha, Bina Masyarakat Mandiri dan sebagainya. Meskipun demikian, dari segi legalnya, lembaga-lembaga ini pada umumnya belum memiliki izin sebagai lembaga keuangan formal. Dalam upaya memperkuat posisi LKM, pada 2000 dibentuk Gerakan Bersama Pengembangan Keuangan Mikro (GEMA PKM) Indonesia, yang merupakan forum komunikasi *stakeholders* yang terdiri dari lembaga keuangan, lembaga pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, lembaga penelitian, dunia bisnis, media massa, lembaga donor dan kelompok swadaya masyarakat (Ismawan, 1). Forum ini berusaha mendorong dibuatnya peraturan perundangan yang mengatur tentang lembaga keuangan mikro (LKM), tetapi sampai sekarang belum berhasil.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa LKM yang secara legal diakui di Indonesia saat ini hanya BPR dan koperasi, di samping unit-unit keuangan mikro dari bank-bank umum seperti BRI unit desa dan unit layanan mikro (ULM) BNI. Lembaga keuangan formal lain yang juga memberikan layanan keuangan mikro adalah kantor pegadaian, yang keberadaannya diatur dengan UU tersendiri. Dengan demikian, lembaga keuangan mikro yang ada di Indonesia dapat diklasifikasikan ke dalam empat golongan besar, yaitu: 1) LKM formal, baik bank maupun nonbank, 2) LKM nonformal, baik yang berbadan hukum atau tidak, 3) LKM yang dibentuk melalui program pemerintah, dan 4) LKM informal, seperti arisan, rentenir, dan sebagainya.

2.2. Kinerja dan Cakupan Keuangan Mikro

Profil lembaga keuangan mikro di Indonesia dalam hal jumlah unit, pemberian kredit serta mobilisasi dana simpanan dapat dilihat dalam Tabel 2.1. BRI unit desa merupakan lembaga formal yang paling dominan dalam pelayanan keuangan mikro, baik dari sisi pemberian kredit maupun dari sisi mobilisasi dana. BPR yang telah mengalami perkembangan cukup pesat sejak beberapa tahun terakhir ini, memberikan kontribusi terhadap pendanaan keuangan mikro dan mobilisasi dana juga cukup besar. Sementara itu, perusahaan pegadaian memperlihatkan kinerja lembaga formal nonbank yang paling tinggi dalam memberikan pendanaan kredit mikro. Bahkan, jumlah debitur perusahaan pegadaian paling banyak dibanding lembaga formal bank yang ada.

Selain lembaga nonformal, seperti *baitul mal wa tanwil* (BMT) pendanaan yang cukup besar untuk keuangan mikro disediakan oleh program pemerintah pusat, di antaranya yang paling menonjol adalah Kukesra, P2KP, P4K, PPK, dan PEMP. Program-program ini telah mempunyai jumlah debitur yang cukup besar. Misalnya, jumlah debitur Kukesra 10,3 juta⁴, P2KP 3,2 juta, PKM 2,3 juta. Namun, dengan penyerahan berbagai program kepada inisiatif masyarakat setempat (IMS) serta adanya otonomi daerah menyebabkan sulit mendapatkan data akurat dari perkembangan program saat ini. Misalnya, sekarang sulit mengetahui apakah suatu program masih berjalan, terus berkembang, atau sudah terhenti perguliran dananya. Selain itu, juga tidak tersedia data nasional mengenai kinerja keuangan mikro yang bersifat informal, seperti arisan, pinjam kepada tetangga, dan pinjam kepada rentenir.

Walaupun pada prinsipnya layanan keuangan mikro ditujukan bagi golongan miskin, tidak berarti pelayanan keuangan mikro tersebut sepenuhnya dapat dinikmati oleh seluruh keluarga miskin. Berdasarkan data, tampaknya pelayanan kredit sektor perbankan kurang menyentuh keluarga miskin, terutama karena adanya kewajiban memiliki agunan dan kelayakan usaha

⁴ Jumlah ini adalah jumlah debitur pada bulan Juni 2002. Program Takesra/Kukesra diselenggarakan oleh BKKBN bekerjasama dengan Bank BNI dan PT Pos Indonesia sejak tahun 1997 sampai dengan Maret 2003. Dengan berakhirnya program ini semua tabungan dan sisa pinjaman seharusnya dikembalikan pada akhir Agustus 2004. Meskipun demikian, di beberapa daerah program ini dilanjutkan oleh pemerintah daerah setempat dengan beberapa perubahan skema kredit.

dalam pemberian kredit. Sementara itu, berbagai kredit program juga tidak seluruhnya dapat dinikmati keluarga miskin karena sebagian mulai menekankan aspek kemampuan membayar angsuran dan hal itu tidak mudah dipenuhi oleh keluarga miskin.

Tabel 2.1. Profil Beberapa Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia

Jenis Lembaga	Jumlah Unit	Posisi Pinjaman			Posisi Simpanan	
		Nasabah	Total (Rp miliar)	Rata-rata (Rp)	Nasabah	Total (Rp miliar)
I. FORMAL						
1.1 BANK						
- BRI Unit (Juli 04)	4.049	3.200.000	17.300	5.000.000	30.000.000	32.000
- BPR (Mart. 04)	2.148	>2.000.000	9.431	4.700.000	>5.000.000	9.254
- BKD (Juni 03)	5.345	436.000	190	440.000	507.000	39
1.2 NONBANK						
- KSP (Apr 00)	1.097	655.000	531	810.000	na.	85
- USP (Apr 00)	na.	na.	3.629	360.000	na.	1.157
- BK3D (Des- 03)	1.139	378.000	577,5	1.530.000	na.	199
- Swamitra (2003)	177	32.000	127	3.960.000	55.000	56
- LDKP (Juni 00)	2.272	1.326.000	358	270.000	na.	334
- Pegadaian (Des.03)	774	14.300.000	8.810	620.000	-	-
II. NONFORMAL						
- BMT (Des. 01)	209	1.200.000	157	130.000	na.	209
III. PROGRAM						
- Kukesra (Jun 02)	-	10.300.000	754	70.000	na.	na.
- PPK (Des 2002)	15.481	300.000	243	810.000	na.	na.
- P4K (Mei 02)	6.542	7.00.000	394	560.000	na.	na.
- P2KP (Sept 03)	2.227	3.200.000	500	160.000	na.	na.
- PKM (Jun 03)	1.140	2.300.000	649	280.000	na.	na.
- IMS-NTAADP (Jun 02)	214	58.000	42	720.000	na.	na.
- IMS-SAADP (Des 03)	592	94.000	100	1.060.000	na.	na.
- PEMP (Des 2003)	na.	na.	308	na.	na.	na.
IV. INFORMAL						
- Arisan	na.	na.	na.	na.	na.	na.
- Rentenir	na.	na.	na.	na.	na.	na.
- Kelompok Gereja	na.	na.	na.	na.	na.	na.

Sumber: BI dan lembaga terkait.

Kinerja LKM, antara lain, dapat dilihat dari perkembangan jumlah kantor yang dimiliki, jumlah kredit yang diberikan, jumlah simpanan yang dimobilisasi, dan jumlah nasabah. Tabel 2.2 menunjukkan bahwa perkembangan jumlah unit kantor lembaga keuangan mikro antara 2000 dan 2003, tidak memperlihatkan kenaikan yang cukup signifikan, bahkan jumlah BPR cenderung berkurang akibat program rasionalisasi dari Bank Indonesia. Kenaikan jumlah kantor yang cukup tinggi terlihat pada perusahaan pegadaian dan BRI. Sayangnya tidak tersedia data yang menyajikan gambaran nasional mengenai perkembangan dan kinerja LKM yang dibentuk oleh program-program pemerintah dan LKM informal.

Tabel 2.2. Perkembangan Jumlah Lembaga Keuangan Mikro, 2000-2003

Lembaga	Jumlah Kantor (Unit)		
	2000	2003	Kenaikan
Bank			
BRI Unit	3.817	4.049	6,0%
BPR	2.149	2.141	- 0,4%
BKD	4.518	4.518	0,0%
Nonbank			
KSP	1.097	n.a	n.a
USP	35.218	n.a	n.a
BK3D	1.105	1.139	3,1%
LDKP	2.272	n.a	n.a
Pegadaian	659	774	17,5%
Nonformal			
BMT	3.038	n.a	n.a

Sumber: BI dan lembaga terkait.

Tabel 2.3 menunjukkan perkembangan kredit, simpanan dan nasabah di beberapa lembaga keuangan mikro pada 2000 dan 2003. Jumlah kredit yang diberikan BPR pada 2003 meningkat hampir 150% dari 2000, meskipun jumlah debeturnya hanya bertambah 19,3%. Kenaikan jumlah kredit yang cukup tinggi terlihat juga pada perusahaan pegadaian, yaitu meningkat lebih dari 100%, sementara BRI meningkat sekitar 75%.

Keadaan yang hampir sama juga terlihat dalam hal mobilisasi dana. Simpanan pada BPR meningkat lebih dari 185%, jauh lebih tinggi dibanding di BK3D yang hanya meningkat sebesar 68,6%, dan di BRI sebesar 45%. Keadaan ini terkait dengan program penyehatan LKM yang dilakukan oleh BI yang secara khusus melakukan pembinaan kepada BPR sebagai satu-satunya LKM formal bank yang diakui oleh BI. Namun, apabila dilihat dari angka mutlak jumlah dana yang berhasil dihimpun dan disalurkan, BRI tetap menduduki ranking teratas.

Tabel 2.3. Perkembangan Kredit, Simpanan dan Nasabah, 2000 – 2003

Lembaga	Kredit (Rp milyar)			Simpanan (Rp milyar)			Debitur (ribu)		
	2000	2003	kenaik-an	2000	2003	Kenaik-an	2000	2003	Kenaik-an
Bank									
BRI Unit *)	9.873	17.300	75,2%	21.990	32.000	45,5%	2.784	3.200	15,0%
BPR	3.619	8.985	148,3%	3.082	8.868	187,7%	1.761	2.100	19,3%
BKD	179	n.a	n.a	16	n.a	n.a	665	436	- 34,4%
Nonbank									
KSP	531	n.a	n.a	85	n.a	n.a	655	n.a	n.a
USP	3.629	n.a	n.a	1.157	n.a	n.a	10.141	n.a	n.a
BK3D **)	n.a	577	n.a	118	199	68,6%	252	378	50,0
LDKP	358	n.a	n.a	334	n.a	n.a	1.326	n.a	n.a
Pegadaian	4.231	8.810	109,2%	n.a	n.a	n.a	12.982	14.318	10,3
Nonformal									
BMT	157	n.a	n.a	209	n.a	n.a	1.200	n.a	n.a

Keterangan: *) Posisi Juli 2004 **) Tahun 2001.

Sumber: BI dan lembaga terkait.

2.3. Infrastruktur Keuangan Mikro

2.3.1. Pendanaan Keuangan Mikro

Sumber pendanaan kegiatan pelayanan keuangan mikro yang dilakukan selama ini dapat dikategorikan ke dalam empat golongan, yaitu: 1) pemerintah baik pusat maupun daerah, 2) nonpemerintah, seperti bank, perusahaan swasta, dan BUMN, 3) LSM dan lembaga donor, dan 4) dana masyarakat yang dikumpulkan melalui tabungan. Pendanaan pemerintah pusat terdiri dari dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dan dana program. Sejak 1960-an BI telah menyediakan dana kredit likuiditas yang disalurkan kepada bank umum untuk berbagai program kredit bersubsidi di sektor pertanian dan membantu golongan ekonomi lemah dan koperasi. Program kredit ini antara lain adalah Bimas/Inmas, KUT, KKP, KUK, dan program-program pengembangan UKM lainnya. Selain itu, beberapa program yang ditujukan untuk pengentasan kemiskinan, seperti Instruksi Presiden tentang Desa Tertinggal (IDT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Proyek Penanggulangan Kemiskinan di perkotaan (P2KP), Nusa Tenggara Agricultural Area Development Project (NTAADP), dan Bantuan Langsung Masyarakat dana subsidi Bahan Bakar Minyak (BLM-BBM) juga menyediakan dana untuk pengembangan keuangan mikro. Mengacu pada program-program tersebut, pemprov dan pemkab juga mengalokasikan dana dalam APBD-nya untuk membiayai program keuangan mikro.

Setelah BI tidak lagi menyalurkan kredit program berdasarkan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, maka pelaksanaan kredit program bekas KLBI diserahkan kepada tiga bank pelaksana, yaitu BRI untuk program kredit kepada koperasi primer untuk anggotanya (KKPA) dan kredit koperasi (KKop); BTN untuk program kredit pemilikan rumah sederhana (KPRS) dan kredit pemilikan rumah sangat sederhana (KPRSS); serta Permodalan Nasional Madani (PNM) untuk skema kredit program lainnya. Dana kredit program yang diserahkan pengelolaannya kepada BRI mencapai Rp9,5 triliun, BTN Rp3 triliun dan PNM Rp10,4 triliun. Dana tersebut harus dikembalikan kepada BI dalam jangka waktu 5 tahun.

Sejak 1980-an, Pemerintah juga telah mewajibkan bank umum untuk menyisihkan sekitar 20% dari jumlah kredit untuk disalurkan kepada golongan ekonomi lemah. Namun pelaksanaan kebijakan ini tidak berjalan baik, terbukti dari rendahnya tingkat pelaksanaan di lapangan. Upaya penggalangan dana untuk kegiatan keuangan mikro juga dilakukan oleh BI bekerja sama dengan Bina Swadaya yang sejak 1989 melaksanakan program Pengembangan Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat (PHBK). Namun, dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dan sebagai dampak dari krisis moneter, kebijakan ini tidak dapat dilanjutkan (Susanto, 5). Setelah itu, BI memfasilitasi hubungan antara bank dengan LKM melalui program Pengembangan Hubungan Bank dengan LKM (PHBL). Sampai Maret 2004, kegiatan program ini mampu melibatkan kerja sama antara 998 BPR dari 2.123 BPR yang masih aktif dengan 29 bank umum dan PNM dengan plafon dana Rp736 miliar serta baki debit Rp430 miliar (Salam, 2 dan Bank Indonesia, 147). Kemudian, melalui Surat Keputusan (SK) Menteri Keuangan No. 316/KMK.016/1994, pemerintah memerintahkan BUMN menyisihkan maksimal 5% dari keuntungan yang diperoleh guna membantu golongan usaha kecil dan koperasi, yang dikenal dengan program Pengembangan Usaha Kecil dan Koperasi (PUKK).

Berbagai lembaga donor maupun LSM juga ikut mendorong peningkatan kegiatan LKM. Antara 1979-2005, Departemen Pertanian dengan dukungan dana dari Asian Development Bank (ADB) dan International Fund for Agricultural Development (IFAD) melaksanakan P4K yang memberikan akses kredit dan tabungan kepada penduduk miskin, pelaksanaan pelayanan kreditnya diserahkan kepada BRI. Demikian pula BI, pada periode 1995-2001 melaksanakan proyek kredit mikro (PKM) dengan dukungan dana dari ADB serta hibah dari

pemerintah Norwegia. Namun, setelah BI tidak lagi berperan, maka sejak 2001 pelaksanaannya diserahkan kepada Bank Mandiri yang sebelumnya bertindak sebagai lembaga penyalur (*channelling*). Selain itu, Mercy Corps sejak 2000 bertindak sebagai "a wholesale service provider" dengan memberikan bantuan teknis dan keuangan terhadap lembaga-lembaga lokal di Indonesia. Pada 2002, Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) Nasional dan BI telah membuat kesepakatan bersama dalam rangka menanggulangi kemiskinan melalui pengembangan usaha mikro, kecil dan menengah.⁵ Upaya ini dilakukan dengan mewajibkan bank umum mencantumkan rencana pendanaan keuangan mikro dan usaha kecil dan menengah (UKM) dalam perencanaan mereka. Berdasarkan kesepakatan itu, bank akan menyalurkan dana Rp4,6 triliun untuk usaha mikro (Ismawan, 3). Namun, karena upaya ini sepenuhnya didanai oleh masing-masing bank umum, maka prioritas pendanaan tetap diberikan kepada nasabah yang telah ada, hanya sebagian kecil yang diberikan kepada nasabah baru, dan itupun harus memenuhi kelayakan usaha menurut persyaratan perbankan. Pada tahun 2004, pemerintah mencanangkan program kredit usaha mikro-layak tanpa agunan (KUM-LTA) dengan dukungan pemberian program penjaminan kredit oleh pemerintah. Namun, program ini dinilai berbau politis dan belum diketahui perkembangannya.

Selain dana dari pemerintah, swasta, donor dan LSM, tabungan masyarakat juga merupakan sumber pendanaan kredit yang cukup berarti, khususnya bagi bank. Disamping itu, masyarakat miskin lebih banyak memanfaatkan sumber informal yang didanai oleh masyarakat sendiri. Sumber yang banyak dikembangkan adalah melalui kegiatan arisan yang juga dikembangkan menjadi kegiatan simpan pinjam baik berupa uang ataupun komoditas, seperti beras.

2.3.2. Pengaturan dan Pengawasan

Sampai saat ini Indonesia belum memiliki peraturan yang khusus tentang LKM. UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 hanya mengatur salah satu jenis LKM yaitu BPR. Pengawasan terhadap BPR dilakukan oleh BI melalui Direktorat Pengawasan Bank Perkreditan Rakyat yang ada di BI. Bagi koperasi, pengaturan dan pengawasannya mengikuti UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Namun usaha koperasi menurut aturan formalnya sebenarnya hanya berkaitan dengan kepentingan dan kesejahteraan anggota, termasuk dalam menghimpun dana dan menyalurkannya melalui kegiatan simpan pinjam (pasal 43 dan 44). Status hukum LKM lain banyak yang belum jelas, baik yang masih merupakan lembaga informal, maupun yang telah berbadan hukum seperti yayasan atau lembaga yang dibentuk oleh program pemerintah, keputusan Gubernur atau Bupati, dan sebagainya.

Menurut Pasal 19 PP No. 71, 1992, LKM wajib mengajukan izin usaha sebagai BPR dalam jangka waktu 5 tahun sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) tentang BPR. Dengan adanya ketentuan tersebut, LKM yang belum memenuhi syarat sebagai BPR atau belum mengubah bentuknya menjadi koperasi, keberadaannya menjadi ilegal (*illegal banking*). Pada tahun 2002, BI mencatat ada 2.272 LDKP yang beroperasi tanpa dasar hukum, serta 5.245 BKD yang tidak memenuhi persyaratan untuk beroperasi sebagai BPR (Ibrahim, 90).

Berdasarkan Pasal 16 UU No. 7 tahun 1992, LKM yang tidak memiliki izin sebagai BPR dilarang memobilisasi dana masyarakat (Lihat Kotak 2.1.). Pasal ini disertai dengan ancaman sanksi pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda maksimal Rp10 miliar. Ini berarti pendanaan LKM sangat tergantung pada bantuan program atau lembaga donor, atau hanya

⁵ Kesepakatan Bersama No. 11/KEP/MENKO/KESRA/IV/2002 atau No. 4/2/KEP.GBI/2002, tanggal 22 April 2002.

berlangsung di lingkungan anggota, seperti halnya koperasi. Peraturan ini, menurut para pelaku LKM, sangat menghambat perkembangan kegiatan pelayanan keuangan mikro.

Kotak 2.1. Ketentuan penting dalam UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Pasal 1 (1), yang dimaksud dengan bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Pasal 3, fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat.

Pasal 8, dalam memberikan kredit Bank Umum wajib mempunyai keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan.

Pasal 16 (1), setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Menteri Keuangan, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan undang-undang tersendiri.

Pasal 46, barang siapa menghimpun dana dari masyarakat tanpa izin usaha dari Menteri diancam dengan pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp10 miliar.

Oleh karena itu, para pelaku usaha mikro mendorong dibuatnya peraturan perundangan tentang LKM. Sejak 2001 BI bersama Departemen Keuangan mulai menyusun rancangan undang-undang (RUU) tentang Keuangan Mikro. RUU tersebut sampai saat ini belum diundangkan dan masih tertahan di Departemen Keuangan, karena masih terdapat beberapa perbedaan pandangan yang mendasar antara Departemen Keuangan dan para pelaku dan penyelenggara keuangan mikro. Departemen Keuangan menilai bahwa dalam RUU Keuangan Mikro tidak ada perbedaan yang signifikan antara lembaga keuangan mikro dengan BPR, terutama pada sisi mobilisasi dana. Tetapi, dari sisi pelaku usaha mikro, mereka berkeberatan dengan Pasal 10 RUU tentang adanya kewajiban bahwa lembaga keuangan mikro yang memiliki simpanan lebih dari Rp1 miliar harus mengubah bentuk usahanya menjadi BPR (UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan) atau koperasi (UU No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi). Keberatan ini disebabkan karena LKM memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan BPR, seperti pelayanan kredit yang dilakukan secara kelompok, tanggung renteng, dan target pembiayaan yang tertuju untuk keluarga miskin.

2.3.3. Pengembangan Kapasitas

Selama ini BI mengakui adanya keterbatasan upaya penguatan kelembagaan yang menghambat pengembangan LKM. Hal ini antara lain disebabkan karena BI pada dasarnya lebih berkewajiban mengembangkan kapasitas LKM bank yaitu BPR. BI melalui Direktorat Pengawasan BPR telah melakukan berbagai kebijakan dalam pengembangan BPR, seperti program penyehatan BPR, penguatan infrastruktur dan kapasitas BPR, penelitian, dan mendorong kerja sama antara Bank Umum dengan BPR. Secara umum kebijakan pengembangan kapasitas lembaga yang dilakukan oleh BI meliputi, yaitu 1) pemberdayaan asosiasi dan jaringan, 2) pelatihan dengan sertifikasi, 3) teknologi informasi, 4) *linkage program*, 5) pendirian lembaga penjamin simpanan (LPS), dan 6) merintis pendirian Apex (Salam, 105). Meskipun demikian, upaya tersebut juga menyentuh LKM lain, terutama LKM formal. BI mengembangkan sistem informasi pengembangan usaha kecil (SI-PUK) yang meliputi sistem informasi Baseline Economic Survey, agroindustri, dan pola pembiayaan usaha kecil; kemudian kegiatan pelatihan, *linkage program*, dan sebagainya. Program-program ini dapat dimanfaatkan oleh LKM lain dan masyarakat umum.

Lembaga internasional juga melakukan kegiatan serupa. Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) melalui Promotion of Small Financial Institutions (ProFi) pada 2001 melakukan kerja sama dengan Persatuan Bank Perkreditan Rakyat Indonesia (Perbarindo) Jawa Timur dan BI mengenai pelatihan, konsultasi manajemen dan legal support BPR. Kegiatan ini juga dilakukan di Kabupaten Alor, NTT. Selain itu, BI bekerja sama dengan United State Agency for International Development (USAID) dan Institut Bisnis Indonesia (IBI) melakukan seminar mengenai teknologi informasi yang tepat bagi BPR.

Penguatan kapasitas LKM yang berbadan hukum koperasi dan LKM nonformal umumnya dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah melalui dinas-dinas terkait, terutama Dinas Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (UKM), dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Beberapa LSM juga memberikan bantuan kepada LKM, seperti yang dikerjakan Pusat Inkubasi Bisnis Usaha Kecil (PINBUK). Berbagai kegiatan penguatan kapasitas ini meliputi: bantuan permodalan, pelatihan, pendampingan, bantuan sarana, informasi dan promosi. Misalnya, dalam program pemberdayaan usaha kecil dan koperasi (PUKK) selain memberikan bantuan kredit, juga mendanai program pelatihan, promosi, dan pemasaran usaha mikro. Selain itu, Gema PKM Indonesia yang dideklarasikan pada 10 Maret 2000, juga merupakan upaya menggalang kegiatan bersama untuk memajukan LKM sebagai salah satu sarana penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Kegiatan yang dilakukan antara lain pertemuan bersama pemangku kepentingan, penyusunan draft RUU LKM, pelibatan dalam gerakan keuangan mikro dunia, peningkatan kapasitas dan promosi keuangan mikro, dan sebagainya.

III. PELAYANAN KEUANGAN MIKRO DI NTT

Pelayanan keuangan mikro telah menjadi salah satu strategi kebijakan penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan di NTT. Baik pemerintah maupun lembaga nonpemerintah terlibat langsung dalam penyediaan pelayanan keuangan mikro bagi berbagai kalangan, khususnya yang dianggap golongan ekonomi lemah seperti pedagang kecil, industri rumah tangga, pegawai rendahan dan buruh, serta petani dan nelayan. Berbagai bentuk lembaga keuangan mikro, meliputi lembaga formal bank dan nonbank, lembaga nonformal, program pemerintah, serta lembaga informal, dapat ditemui di NTT, khususnya di daerah sampel penelitian. Berbagai pelayanan keuangan mikro tersebut mempunyai karakteristik yang berbeda-beda, baik dari segi cakupan wilayah, kapasitas kelembagaan, skema layanan yang ditawarkan, maupun sasaran layanannya. Dilihat dari kepentingan lembaga penyedia, tujuan pelayanan keuangan mikro juga tidak semata terkait dengan upaya pengentasan kemiskinan, tetapi juga bertujuan komersial dan menjaga keberlanjutan lembaga, serta untuk tujuan peningkatan produksi –khususnya dalam kasus kredit program. Bagian ini menguraikan profil dan aktivitas berbagai pelayanan keuangan mikro yang ditemui di NTT, terutama di daerah sampel di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai.

3.1. Pelayanan Lembaga Formal

3.1.1. Pelayanan Lembaga Perbankan

Sebagai provinsi termiskin kedua di Indonesia, tidak cukup menarik bagi perbankan untuk beroperasi di NTT. Dibandingkan Provinsi NTB misalnya, pada 2001 di NTT hanya terdapat 30 kantor bank umum, sementara di NTB ada 100 kantor bank umum. Pada umumnya bank di NTT adalah milik pemerintah, seperti BRI, Bank Negara Indonesia (BNI) atau Bank Pembangunan Daerah (BPD/Bank NTT). Hanya Kota Kupang sebagai ibu kota provinsi yang memiliki cukup banyak kantor bank, di antaranya BI, Bank Mandiri, Bank Central Asia (BCA), dan Bank Umum Koperasi Indonesia (BUKOPIN).

Tabel 3.1. Jumlah Lembaga Bank dan Koperasi di NTT Berdasarkan Kabupaten

No	Kabupaten/Kota	Bank		Koperasi ⁾
		2001	2002	2002
1	Sumba Barat	1	3	53
2	Sumba Timur	2	3	70
3	Kupang	-	-	122
4	Timor Tengah Selatan (TTS)	1	3	72
5	Timor Tengah Utara (TTU)	1	2	50
6	Belu	3	4	79
7	Alor	1	3	64
8	Lembata	1	2	18
9	Flores Timur	1	5	72
10	Sikka	4	4	73
11	Ende	4	5	43
12	Ngada	1	3	49
13	Manggarai	1	5	47
14	Kota Kupang	9	18	237
	NTT	30	60	1.049

Keterangan: ⁾ =Termasuk koperasi sekolah yang telah berbadan hukum.

Sumber: BPS. NTT Dalam Angka, 2001 dan 2002.

Namun pada 2002 terjadi peningkatan 100% dari jumlah kantor bank umum di NTT menjadi 60 kantor (lihat Tabel 3.1), sehingga rata-rata kantor bank di setiap kabupaten yang sebelumnya hanya ada satu atau dua bertambah menjadi dua hingga tiga. Peningkatan jumlah kantor bank tersebut tampaknya sejalan dengan tingginya angka pertumbuhan ekonomi NTT, yaitu 4,2% pada 2000 dan meningkat menjadi 6% pada 2002. Sementara itu, pada periode yang sama angka pertumbuhan nasional justru turun, dari 4,9% pada 2000 menjadi 3,8% pada 2002 (BPS NTT 2002, 548). Di sisi lain, baru-baru ini 2 dari 5 BPR di NTT ditutup karena tidak lagi dapat beroperasi secara layak. Dengan demikian, komposisi perbankan yang ada di NTT didominasi oleh bank-bank umum skala nasional yang menambah cabangnya di NTT. Lembaga formal lainnya yang cukup penting dari segi jumlah adalah koperasi. Sebagaimana terlihat pada tabel 3.1. jumlah koperasi di NTT mencapai lebih dari seribu pada 2002, meskipun beberapa tahun terakhir ini jumlahnya tidak banyak berubah.

Di NTT terdapat beberapa bank yang memiliki perhatian terhadap keuangan mikro, di antaranya BRI, Bank NTT, Bank Mandiri, dan BPR. Tabel 3.2 memberi gambaran tentang penyaluran kredit mikro dan mobilisasi simpanan oleh bank pada 2003 di wilayah sampel, dan Tabel 3.3. menyajikan beberapa skema kredit mikro bank-bank tersebut. BRI memiliki kredit umum pedesaan (Kupedes) dan simpanan pedesaan (Simpedes) yang dilayani melalui BRI unit desa. Kabupaten Kupang dilayani oleh 4 BRI unit desa, sementara di Kabupaten Manggarai terdapat 8 BRI unit desa (beberapa di antaranya melayani Kabupaten Manggarai Barat). Setiap BRI unit desa mempunyai 5 staf dengan tugas masing-masing sebagai seorang kepala, seorang mantri (pengelola kredit), dua orang petugas pembukuan, dan seorang kasir. Mantri adalah petugas lapangan yang melakukan pemeriksaan dan penilaian terhadap usaha dan aset calon nasabah, melakukan penagihan angsuran, dan memberikan supervisi kepada nasabah. Setiap BRI unit desa di NTT mempunyai nasabah kredit antara 500 sampai 1.000 orang.

Tabel 3.2. Posisi Pelayanan Keuangan Mikro dari Bank di NTT, 2003

Jenis Lembaga	Jumlah Unit	Kredit			Simpanan	
		Nasabah	Total (Rp juta)	Rata-rata (Rp juta)	Nasabah	Total (Rp juta)
- BRI Kupang	15*	15.964	85.960	5,4	192.682	114.463
BRI Unit Oesao	1	972	5.787	6,0	11.600	9.281
- BRI Ruteng	8	4.902	31.835	6,5	58.420	42.972
BRI Unit Wae Belang	1	640	3.323	5,2	8.320	7.959
BRI Unit Borong	1	622	3.569	5,7	n.a.	6.449
- Bank Mandiri (PUKK)	1	1.116	14.410	12,9	n.a.	n.a.
- Bank NTT Cabang Utama Kupang	1	n.a.	20.624	n.a.	n.a.	n.a.
Bank NTT Capem Oesao	1	101	2.100	20,8	232	417
Bank NTT Cabang Ruteng	1	n.a.	20.601	n.a.	n.a.	n.a.
- BPR Lugas Ganda	1	1.277	2.400	2,0	321	1.300

Keterangan: * = 11 unit melayani Kota Kupang, 4 unit melayani Kabupaten Kupang.

Bank NTT menyalurkan kredit konsumsi, program kredit "Pundi Putri", dan program "Bank NTT Peduli" untuk keluarga miskin dengan jumlah kredit di bawah Rp5 juta. Di wilayah NTT, Bank ini mempunyai 15 kantor cabang dan 9 cabang pembantu. Pelayanan di pedesaan dilakukan melalui cabang pembantu. Cabang pembantu Oesao di Kabupaten Kupang,

misalnya, melayani 9 kecamatan, tetapi baru beroperasi secara intensif di 3 kecamatan. Cabang ini mempunyai 5 staf yaitu seorang kepala, seorang bagian kredit, seorang bagian pembukuan, dua orang kasir. Di Kabupaten Manggarai, Bank NTT hanya mempunyai sebuah kantor cabang yang berkedudukan di ibukota kabupaten (Ruteng) dan tidak mempunyai cabang pembantu.

Selain itu, Bank Mandiri melaksanakan program pemberdayaan usaha kecil dan koperasi (PUKK)⁶. Program ini memperoleh dana dari program penyisihan dana badan usaha milik negara (BUMN) yang besarnya maksimal 5% dari keuntungan masing-masing BUMN (lihat Tabel 3.3). Di Manggarai, juga terdapat BPR yang memberikan layanan kredit mikro untuk pertanian dan untuk modal kerja. BPR ini berlokasi di ibukota kabupaten dan menjangkau beberapa kecamatan melalui petugas lapangan yang berkeliling ke kecamatan-kecamatan sekitarnya.

Tabel 3.3. Produk Kredit Mikro Perbankan di NTT

No	Bank	Jenis Kredit	Plafond Kredit (Rp)	Jangka Waktu	Tingkat Bunga	Pendekatan
1.	BRI	Kupedes Investasi	s/d 50 jt	s/d 2 th	18% p.a	Individu
		Kupedes M.Kerja	s/d 50 jt	s/d 3 th	18% p.a	Individu
		Kupedes K-3	s/d 3 jt	s/d 3 th	18% p.a	Individu
		Golbertap	s/d 50 jt	s/d 5 th	1,3%/bln	Individu
2.	Bank NTT	Kredit Konsumsi	5-50 jt	1-7 th	15%/th	Individu
		Pundi Putri	5 jt (individu) 50 jt (kelompok)	1 th	15%/th	Individu, Kelompok
		Bank NTT Peduli	5-25 jt	1 th	13%/th	Individu
3.	Bank Mandiri	PUKK	s/d 20 jt	s/d 5 th	6-15%/th	Individu
4.	BPR	Modal kerja	s/d 20 jt	s/d 2 th	2,5%/bln	Individu
		Pertanian	s/d 5 jt	6-12 bln	3%/bulan	Individu

Secara prinsipil orientasi politik pemerintah dan kebijakan internal bank telah berusaha mengakomodasi kepentingan keluarga miskin untuk mengakses pelayanan perbankan. Namun pada tingkat pelaksanaan, hal ini tidak mudah dilakukan karena bank tetap harus memperhatikan kelayakan usaha yang akan dibiayai sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (lihat Kotak 2.1 di halaman 15). Dengan adanya peraturan ini, maka kredit perbankan cenderung hanya diberikan kepada mereka yang mempunyai usaha yang sudah berjalan baik dan bukan kepada keluarga miskin dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Sebagai contoh, meskipun BRI unit desa memiliki skema Kupedes K-3, yaitu kredit dengan jumlah sampai Rp3 juta yang diberikan tanpa agunan, tetapi pemberian kredit ini tetap harus mempertimbangkan kelayakan usaha sehingga tetap sulit menyentuh keluarga miskin.

Di semua bank yang dikunjungi, sekitar 80% nasabahnya berpenghasilan tetap atau berstatus pegawai. Dengan demikian, sangat kecil kemungkinan bagi kebanyakan keluarga miskin di NTT untuk mengakses kredit bank. Selain karena tidak memiliki agunan, keluarga miskin pada umumnya tidak dapat memenuhi persyaratan yang ditentukan bank, seperti usahanya harus telah berjalan satu tahun, berskala usaha yang layak secara ekonomi, memiliki izin usaha, dan berbagai persyaratan legal lainnya (Soelaksono). Di samping itu, masih terbatasnya ketersebaran lembaga bank dan kurangnya

⁶ Berdasarkan SK Menteri BUMN No. 236, 2003 program ini diubah namanya menjadi Program Kemitraan.

infrastruktur transportasi dan komunikasi di NTT, makin mempersulit keluarga miskin untuk memanfaatkan pelayanan keuangan mikro dari jaringan bank yang telah ada.

3.1.2. Pelayanan Lembaga Nonbank

LKM formal nonbank yang cukup banyak memberikan pelayanan keuangan mikro di NTT adalah pegadaian dan koperasi. Pelayanan lembaga pegadaian di NTT masih terbatas pada tugas tradisionalnya, yaitu memberikan pinjaman dengan agunan berupa barang berharga yang akan ditebus kembali dalam jangka waktu tertentu. Pinjaman dengan sistem pengembalian angsuran yang mulai dikembangkan di beberapa daerah lain belum mulai dilaksanakan di provinsi ini. Sementara itu, tidak semua koperasi yang ada di provinsi ini beroperasi berdasarkan pada prinsip-prinsip koperasi, yaitu dari, untuk dan oleh anggota. Beberapa koperasi melaksanakan program yang memberikan layanan dan melakukan kerja sama dengan nonanggota, dan ada lembaga yang menggunakan nama koperasi tetapi lebih menekankan pada usaha komersialnya, tanpa mengaitkannya dengan upaya membina solidaritas kehidupan di antara para anggotanya.

3.1.2.1. Perusahaan Umum Pegadaian

Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian sebenarnya juga melaksanakan pelayanan keuangan mikro dan karenanya patut dimasukkan ke dalam kategori LKM. Jasa pelayanan pegadaian dapat menjadi salah satu sumber keuangan mikro yang dari segi persyaratan pinjaman mudah diakses oleh keluarga miskin, sepanjang mereka memiliki barang yang dapat digadaikan (lihat Kotak 3.1). Sampai dengan akhir 2003, terdapat 774 cabang pegadaian di seluruh Indonesia. Jaringan pegadaian ini yang melayani sekitar 14,3 juta nasabah dengan jumlah pinjaman sebesar Rp8,8 milyar⁷. Namun, jumlah kantornya yang terbatas dan lokasinya yang berada di perkotaan menjadi hambatan bagi keluarga miskin untuk mengakses pelayanan pegadaian. Misalnya, unit pegadaian di Kecamatan Kupang Timur dan Kota Ruteng, masing-masing harus melayani 6 dan 7 wilayah kecamatan di sekitarnya.

Kotak 3.1. Prosedur Gadai di Pegadaian

Dalam melaksanakan kegiatannya, selama mampu memenuhi persyaratan, pegadaian tidak membedakan status sosial ekonomi calon nasabahnya. Syarat untuk menjadi nasabah pegadaian adalah memiliki fotokopi tanda bukti domisili dan barang yang akan digadaikan (emas, barang elektronik, sepeda motor). Staf pegadaian kemudian menaksir nilai barang tersebut untuk menentukan jumlah pinjamannya. Barang gadai berupa emas dapat memperoleh pinjaman maksimal 80%, barang elektronik 65%, dan sepeda motor 75% dari nilai taksiran. Proses ini hanya membutuhkan waktu sekitar 15 menit.

Dalam peminjaman sistem gadai, perhitungan bunga dilakukan per 15 hari dengan jangka waktu gadai 4 bulan. Sebelum tanggal jatuh tempo nasabah dapat melunasi pinjamannya, dan apabila setelah jatuh tempo nasabah tidak mampu melunasi pinjamannya, dia cukup membayar bunga saja tanpa dikenakan denda. Apabila setelah jatuh tempo nasabah hanya mampu membayar bunga, barang gadai akan dinilai kembali sesuai dengan perkembangan harga yang berlaku. Cara ini cukup meringankan nasabah, sehingga jarang terjadi tunggakan atau pelelangan barang. Tingkat pelelangan barang gadai kurang dari 1%.

⁷ Selain sistem gadai konvensional, sejak 2002 Perum Pegadaian mulai melaksanakan program pinjaman dengan cara pengembalian angsuran yang disebut kredit angsuran sistem fidusia (KREASI) yang diberikan kepada pengusaha mikro dan kecil. Saat ini Perum Pegadaian juga tengah mempersiapkan produk baru bernama kredit angsuran sistem gadai (KRASIDA). Untuk Cabang Perum Pegadaian NTT, sampai sekarang belum mendapat kewenangan melaksanakan produk KREASI karena SDM yang berkeahlian menaksir barang di cabang tersebut menurut staf Kantor Pusat Perum Pegadaian dinilai masih kurang. Semua unit pegadaian yang beroperasi di NTT hanya menyediakan sistem gadai konvensional dengan jaminan berupa barang bergerak, perhiasan emas dan peralatan elektronik.

Pada 2003, realisasi pemberian gadai unit Kupang Timur mencapai Rp4,4 miliar untuk 26.039 nasabah dengan jumlah gadai per nasabah rata-rata Rp167 ribu dan setiap bulan melayani rata-rata 2.170 nasabah. Unit ini mempunyai 6 staf yang terdiri dari seorang kepala, seorang juru taksir, seorang kasir, seorang pemegang gudang, dan dua orang penjaga keamanan. Pada tahun yang sama unit Ruteng merealisasikan pemberian gadai sebesar Rp8,76 miliar untuk 19.375 nasabah dengan jumlah gadai per nasabah rata-rata Rp448 ribu dan setiap bulan melayani rata-rata 1.615 nasabah. Unit Pegadaian Ruteng ini mempunyai 7 staf dan ditambah seorang tenaga kontrak. Pengangkatan tenaga kontrak memberi petunjuk bahwa unit ini sebenarnya kekurangan tenaga.

3.1.2.2. Koperasi

Beberapa LSM, lembaga keagamaan (gereja), dan masyarakat umum di NTT membentuk koperasi sebagai lembaga untuk memberikan pelayanan keuangan mikro kepada keluarga miskin. Koperasi yang cukup besar dan memberi pelayanan keuangan mikro antara lain adalah Koperasi Kredit (kopdit), Koperasi Talenta, Pusat Koperasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Puskopabri) dan Pusat Koperasi Unit Desa (puskud).

3.1.2.2.1. Koperasi Kredit

Di antara koperasi yang saat ini beroperasi dalam berbagai usaha, terdapat 1.039 unit yang khusus melakukan pelayanan keuangan mikro dalam bentuk simpan pinjam yang dikenal sebagai koperasi kredit (kopdit). Secara nasional, jumlah anggota kopdit 378.115 orang dengan jumlah pinjaman yang beredar Rp577,5 miliar dan jumlah simpanan sebesar Rp543,9 miliar, masing-masing terdiri dari simpanan saham Rp344,5 miliar dan simpanan nonsaham Rp199,4 miliar (Elias, 31). Di NTT, jumlah kopdit yang beroperasi per 31 Desember 2003 sebanyak 253 unit dengan jumlah anggota 44.985 orang. Jumlah pinjaman yang disalurkan oleh kopdit-kopdit ini mencapai Rp58,9 miliar, dan total simpanan anggota Rp51,4 miliar (Tabel 3.4).

Untuk kawasan Timor dan Rote yang mencakup 7 kabupaten/kota, yaitu Kota Kupang, Kab. Kupang, Kab. Alor, Kab. TTS, Kab. TTU, Kab. Rote Ndao, dan Kab. Belu, terdapat 53 Kopdit (primer) yang tergabung dalam Puskopdit Timor (Kupang). Di perkotaan anggota kopdit kebanyakan pegawai negeri sipil dan pengurusnya guru. Di desa anggota dan pengurusnya petani. Kopdit dibentuk dengan sistem kelompok yang berdasarkan kesamaan tempat tinggal, kesamaan tempat bekerja, atau dimulai dengan semacam kelompok arisan. Puskopdit (Kabupaten) Manggarai memiliki anggota 43 kopdit, tetapi yang aktif hanya 16 kopdit. Kedua puskopdit ini berinduk pada Induk Koperasi Kredit (Inkopdit) yang berkedudukan di Jakarta.

Tabel 3.4. Koperasi Kredit di NTT (Kondisi per 31 Desember 2003)

Puskopdit/BK3D	Jumlah Kopdit	Jumlah anggota	Pinjaman (Rp miliar)	Simpanan (Rp miliar)	
				Saham	Nonsaham
1. Bekatigade Ende, Ngada	62	14.678	28.80	22.30	3.01
2. Swadaya Utama Maumere	95	19.112	19.50	12.50	4.98
3. Bekatigade Timor, Kupang	53	8.412	9.30	5.10	2.68
4. Manggarai Flores	43	2.783	1.30	0.86	0.04
Jumlah	253	44.985	58.90	40.76	10.72

Sumber: Elias, 31.

Meskipun penyaluran kredit kepada anggota telah diupayakan secara selektif, dan disertai jaminan (lihat Kotak 3.2), tingkat kemacetan kredit kopdit relatif tinggi. Tingkat kemacetan pada Kopdit "Samijaya" di Kupang, misalnya, mencapai 15%, sedangkan pada Kopdit "Bunga Usaha" dan Kopdit "Hanura" di Kabupaten Manggarai, masing-masing 25% dan 33%.

Kotak 3.2. Keanggotaan dan Prosedur Penyaluran Kredit di Kopdit

Masyarakat, baik kaya maupun miskin, dapat memanfaatkan kopdit sebagai lembaga penyedia jasa keuangan (tabungan dan kredit). Untuk itu mereka harus terlebih dulu menjadi anggota dengan syarat 1) mengisi formulir keanggotaan; 2) membayar simpanan pokok dan simpanan wajib; 3) fotokopi KTP; dan 4) rekomendasi dari seksi pendidikan kopdit atau dari anggota lainnya. Keanggotaan kopdit bersifat aktif, dalam arti calon anggota harus mengajukan diri sebagai anggota. Di satu sisi, prosedur pendaftaran anggota seperti ini dapat dipandang sebagai penerapan asas selektivitas untuk menjamin keberlangsungan dan keamanan kopdit. Di sisi lain, proses seleksi ini menyebabkan perkembangan anggota kopdit terhambat. Kopdit "Hanura" di Kecamatan Borong, misalnya, sejak didirikan pada 1995 sampai Agustus 2004 hanya mempunyai 234 anggota. Kopdit "Bunga Usaha" di Kabupaten Manggarai, yang didirikan tiga tahun lalu, anggotanya 100 orang.

Anggota mempunyai kewajiban dan hak untuk menabung dan mengambil kredit. Dalam hal ini anggota tidak dibenarkan menabung saja atau mengambil kredit saja. Jumlah tabungan dan kredit oleh dan untuk anggota dibatasi oleh kemampuan keuangan setiap kopdit. Di Kopdit "Hanura", misalnya, batasan maksimal tabungan anggota adalah Rp15 juta, sedangkan maksimal kreditnya adalah 2 kali tabungan. Bunga tabungan sebesar 12%/tahun, sementara bunga kredit 3%/bulan (lihat Tabel 3.5). Kopdit mengasuransikan tabungan dan kredit anggotanya pada Dana Perlindungan Bersama (Daperma). Selain simpanan anggota, modal kopdit umumnya berasal dari silang pinjam daerah (SPD) puskopdit, dan bantuan kredit lunak dari pemerintah.

Tabel 3.5. Skema Kredit pada Kopdit "Hanura", Kabupaten Manggarai

Jumlah Kredit	Jangka Waktu Kredit	Jaminan
Rp300,000-Rp500,000	5 bulan	Simpanan
>Rp500,000-Rp1 juta	10 bulan	Simpanan dan perabot rumah tangga ⁾
>Rp1 juta-R2 juta	15 bulan	Simpanan+surat keterangan pemilikan tanah
>Rp2 juta-Rp5 juta	24 bulan	Simpanan+surat keterangan pemilikan tanah
>Rp5 juta-10 juta	36 bulan	Simpanan+surat keterangan pemilikan tanah
>Rp10 juta	48 bulan	Simpanan+sertifikat tanah

Keterangan: ⁾ = perabot rumah tangga tersebut tetap berada di rumah anggota/peminjam.

3.1.2.2.2. Koperasi Talenta

Koperasi Talenta melakukan kegiatan simpan pinjam dengan titik berat lebih kepada pelayanan kredit mikro. Saat ini jumlah anggota aktif Koperasi Talenta sekitar 4.000 orang tersebar di Kab. TTU, Kab. TTS, Kab. Belu, Kab. Alor, Kab. Sikka, Kab. Ende dan Kab. Rote Ndao. Posisi *outstanding loan* terakhir sekitar Rp11 miliar (Juli 2004). Modal awalnya sebesar Rp4,5 juta dengan tambahan modal berasal dari akumulasi keuntungan dan titipan dana pihak ketiga. Sekarang dana pihak ketiga yang dikelola Koperasi Talenta sebesar Rp3 miliar dengan bunga 15%/tahun (di atas bunga bank), beberapa tahun yang lalu koperasi ini bahkan pernah memberikan bunga atas dana pihak ketiga sebesar 24%/tahun.

Kotak 3.3. Skema Kredit di Koperasi Talenta

Koperasi Talenta mengembangkan "Kredit Simpan Pinjam Talenta" yang memberikan pinjaman antara Rp100 ribu-Rp50 juta dengan bentuk dan ketentuan, sebagai berikut:

- Kredit harian, maksimal pinjaman Rp15 juta dengan jangka waktu angsuran 50 hari dan bunga 5-7,5% per bulan.
- Kredit mingguan, maksimal pinjaman Rp25 juta dengan jangka waktu angsuran 12 minggu dan bunga 7,5%/bulan dari sisa kredit.
- Kredit bulanan, maksimal pinjaman Rp50 juta, jangka waktu angsuran 12 bulan dan bunga 6% per bulan dari sisa kredit.

Untuk meminjam pada Koperasi Talenta, calon nasabah harus menjadi anggota dan menabung. Supaya nasabah mempunyai tabungan, koperasi memotong 1/6 dari jumlah pinjaman sebagai tabungan awal. Selanjutnya, setiap mengangsur nasabah wajib menabung sebesar 1/6 dari angsuran. Koperasi Talenta mewajibkan semua jenis pinjaman didukung garansi personal dan agunan barang.

Untuk mengelola usahanya, Koperasi Talenta mempunyai 89 orang staf. Kebanyakan mereka adalah petugas lapangan yang bertanggung jawab menarik angsuran dari nasabahnya. Kunci keberhasilan pelayanan kreditnya terletak pada komunikasi dan interaksi yang intensif dengan nasabah. Setiap petugas lapangan rata-rata mengurus 45 nasabah.

3.1.2.2.3. Pusat Koperasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Puskopabri)

LKM lain yang menamakan dirinya koperasi dan dikenal secara luas oleh masyarakat di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai adalah Pusat Koperasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Puskopabri)⁸. Koperasi ini oleh masyarakat disebut sebagai "bank harian", karena pembayaran cicilan kredit umumnya dilakukan setiap hari. Pada Juni 2004, Puskopabri unit Kupang Timur (Oesao) mempunyai *outstanding loan* Rp65 juta dengan jumlah nasabah 200 orang. Puskopabri memberi pinjaman antara Rp100 ribu-Rp1 juta per nasabah. Syarat untuk meminjam adalah mempunyai usaha, terutama warung/kios dan menyerahkan KTP. Puskopabri tidak mensyaratkan penyerahan agunan, tetapi mewajibkan nasabahnya menabung. Puskopabri memotong 5% dari jumlah pinjaman yang dicairkan sebagai tabungan, selanjutnya nasabah tidak boleh menambah saldo tabungannya.

Penetapan kelayakan kredit calon nasabah Puskopabri merupakan wewenang petugas lapangan. Oleh karena itu, untuk mengajukan pinjaman calon nasabah tidak perlu datang ke kantor unit. Mereka cukup menemui petugas lapangan. Jika pengajuan kreditnya disetujui petugas, pada hari berikutnya uang pinjaman langsung dicairkan. Nasabah juga tidak perlu menyetorkan angsuran kredit ke kantor Puskopabri. Para petugas akan menarik angsuran di rumah atau tempat usaha nasabah. Untuk pelayanan itu, nasabah harus membayar bunga tinggi, yakni 20% per bulan. Sebagai contoh, jika nasabah meminjam Rp100 ribu, tiap hari dia harus mengangsur Rp4.000 selama 30 hari.

3.1.2.2.4. Program Penggemukan Sapi Pusat Koperasi Unit Desa (Puskud)

Program penggemukan sapi yang dikelola oleh Pusat Koperasi Unit Desa (Puskud) mulai dilaksanakan pada 2002. Program ini ditangani langsung oleh pengurus Puskud Kupang tanpa melibatkan koperasi unit desa (KUD) dan pemerintah daerah. Dalam pelaksanaannya, Puskud

⁸ Terdapat dugaan bahwa Puskopabri beroperasi seperti LKM informal. Dugaan ini muncul dari tidak adanya upaya pendidikan dan pembinaan kepada anggota, misalnya, melalui pelatihan anggota atau rapat anggota koperasi.

menugaskan stafnya untuk melakukan sosialisasi dan bekerja sama dengan masyarakat, khususnya keluarga miskin. Untuk pengadaan bibit sapi (bakalan), Puskud memperoleh modal dari Nation Cooperation Business Association (NCBA)⁹.

Puskud memilih usaha penggemukan sapi karena NTT dikenal sebagai daerah produsen sapi, terutama untuk pasokan kebutuhan daging di Jakarta dan Jawa Barat, namun akhir-akhir ini populasi sapi cenderung menurun. Program ini diharapkan dapat mengembalikan citra NTT sebagai gudang ternak. Wilayah yang dinilai potensial untuk penggemukan sapi adalah Kabupaten Kupang, Kabupaten TTS, Kabupaten TTU, dan Kabupaten Belu.¹⁰ Prosedur pelaksanaan program ini dapat dilihat pada Kotak 3.4. Di Kabupaten Kupang program ini dilaksanakan di Kecamatan Amarasi dan sekitarnya karena di daerah ini tersedia cukup banyak pakan dan penduduknya berpengalaman dalam memelihara ternak.

Kotak 3.4. Prosedur Pelaksanaan Program Penggemukan Sapi oleh Puskud

Sosialisasi program dimulai dengan pendekatan kepada aparat desa dan tokoh masyarakat. Setelah aparat desa memutuskan program ini diterima, Puskud melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Penerima program dikelompokkan berdasarkan kedekatan domisilinya. Setiap kelompok beranggota sekitar 25 orang. Pembentukan kelompok mempermudah proses penyaluran bibit ternak dan pemantauan program. Pendekatan kelompok diharapkan menjadi awal pembentukan koperasi. Untuk tujuan itu, Puskud bekerja sama dengan Lembaga Pendidikan Koperasi NTT melakukan penyuluhan kepada kelompok usahanya. Seleksi penerima dan penetapan jumlah ternak yang diberikan kepada peserta ditetapkan oleh aparat desa yang dianggap lebih mengetahui kemampuan warganya. Pendekatan ini memberi kesempatan kepada aparat desa untuk menunjuk staf dan elit desa yang tidak lagi tergolong miskin sebagai penerima program.

Penetapan jumlah sapi bakalan yang diserahkan kepada peternak didasarkan pada pertimbangan jumlah tenaga kerja dan luas lahan untuk tanaman pakan ternak yang dimiliki. Setiap keluarga menerima antara 2-10 bibit, tetapi sebagian besar menerima kurang dari 5 ekor. Agar penggemukan dapat berlangsung optimal, peternak harus mengandangkan sapi dan tidak boleh melepaskannya. Jika sapi sakit, peternak harus segera melapor kepada pendamping. Jika sapi mati karena kelalaian peternak, peternak menanggung risikonya, tetapi jika sapi mati karena petugas tidak berhasil mengobatinya, peternak tidak harus menanggung sapi yang mati. Selama ini tingkat kematian sapi di bawah 1%. Lamanya penggemukan adalah antara 8-12 bulan atau hingga sapi mencapai bobot 250 kg.

Keberhasilan program Puskud di tahun pertama telah mendorong kegiatan lanjutan. Permintaan peternak untuk ikut dalam kegiatan ini sangat tinggi. Pada 2002 Puskud menyalurkan 500 sapi bakalan, pada 2003 sekitar 2.000 bakalan, dan pada 2004 mencapai 5.000 bakalan. Sekarang Puskud menerima permintaan sekitar 5.000 sapi bakalan, tetapi permintaan masyarakat tersebut sulit terpenuhi karena terbatasnya bibit sapi. Untuk menunjang program ini, Puskud mengharapkan pemerintah membantu pembibitan dan pengembangan lahan untuk menanam makanan ternak.

Dinas Peternakan melakukan program sejenis, tetapi sistem pengawasannya tidak seintensif program Puskud karena jumlah petugas PPLnya terbatas. Program sejenis juga dilakukan beberapa pedagang ternak di Kupang. Namun, mereka sepenuhnya menyerahkan usaha ini kepada peternak, tanpa menyediakan pendamping. Akibatnya, hasilnya lebih rendah dibanding hasil program Puskud.

⁹ NCBA berkedudukan di USA. Selama ini NCBA membantu pengembangan kopi di Timor Leste.

¹⁰ Di Kabupaten TTU dan Kabupaten TTS, sejak 2003 Puskud mendanai penanaman vanili.

Sebenarnya program usaha bagi hasil seperti ini tidak sepenuhnya dapat dikategorikan sebagai pelayanan kredit, sebab penerima program pada dasarnya tidak menjadi pemilik sapi dan boleh dikatakan tidak menanggung risiko. Namun, dalam rangka penanggulangan kemiskinan, program semacam ini perlu dipertimbangkan untuk dikembangkan dan diperluas pelaksanaannya.

3.2. Pelayanan Lembaga Nonformal (LKM yang Dikelola LSM)

Berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) tumbuh subur di Provinsi NTT dan mereka mempunyai peranan yang sangat penting dalam memberikan bantuan dan pendampingan bagi masyarakat miskin. Beberapa kegiatan LSM tersebut secara langsung dan tidak langsung berkaitan dengan penyediaan layanan keuangan mikro. Diantara LSM yang ditemui oleh tim studi di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai, terdapat LSM yang khusus menyediakan pelayanan keuangan mikro, yaitu *Tanaoba Lais Manekat* (TLM), Yayasan Pengembangan Pesisir dan Laut (YPPL), dan UBSP Tunas Jaya. Selain itu ada juga LSM yang mempunyai unit atau bagian yang menyediakan pelayanan keuangan mikro, yaitu Yayasan Alfa Omega (YAO), Yayasan Sanlima dan Yayasan Delsos. LSM lainnya seperti Yayasan AYO Indonesia dan mungkin banyak LSM yang tidak secara langsung menyediakan pelayanan keuangan mikro, tetapi mereka memberikan pendampingan pada kelompok masyarakat yang mempunyai aktivitas simpan-pinjam, baik yang berbentuk kelompok simpan-pinjam maupun yang dikembangkan dalam bentuk koperasi. Berikut ini adalah gambaran singkat mengenai LSM yang menyediakan pelayanan keuangan mikro tersebut.

3.2.1. Yayasan Tanaoba Lais Manekat (TLM) – Kabupaten Kupang

Yayasan TLM dibentuk oleh gereja dengan tugas membantu mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat untuk mengurangi kemiskinan. TLM melakukan pemberdayaan masyarakat disertai dengan pemberian kredit yang berfungsi sebagai sarana penunjang usaha produktif (SPUP). SPUP diberikan baik kepada perorangan maupun kelompok yang berusaha tani, seperti budidaya rumput laut, penggemukan sapi, dan perdagangan kecil (Lihat Kotak 3.5.). Untuk kredit kepada kelompok, anggota setiap kelompok SPUP dibatasi 5 orang dengan sistem pengembalian tanggung renteng. Selain menerima kredit, setiap 3 bulan nasabah mendapatkan pelatihan dari TLM. Materi pelatihan antara lain cara pengelolaan uang yang efektif dan kiat meningkatkan usaha.

TLM mensyaratkan calon peminjam memiliki usaha, berdomisili tetap dan memiliki tabungan pada TLM. Persyaratan pemilikan usaha didasarkan pemikiran bahwa pemberian tambahan modal pada keluarga miskin hanya bisa dilakukan kepada mereka yang sudah mempunyai usaha produktif dengan modal sendiri sekitar Rp500 ribu. Menurut staff TLM, bagi masyarakat yang tergolong *sangat miskin*, pemberdayaannya tidak bisa langsung dengan memberikan bantuan modal. Langkah pertama yang harus dilakukan terhadap mereka adalah membangkitkan semangat hidup, wawasan, dan ketrampilan melalui proses pendidikan dan pendampingan.

Tujuan persyaratan adanya tabungan adalah untuk mendidik nasabah supaya mampu mengakumulasi modal sendiri agar mereka tidak selalu bergantung pada pihak lain. Oleh karena itu, TLM 'memaksa' nasabah menabung dengan mekanisme setiap kali membayar angsuran kredit, di dalamnya termasuk tabungan (20% dari angsuran). Angsuran ditarik oleh petugas TLM dengan cara mendatangi nasabah ke rumah atau ke tempat usahanya.

Kotak 3.5. Skema Kredit yang Disediakan TLM

Kategori skema kredit dibedakan sebagai berikut:

- Pada sistem kelompok besarnya kredit Rp500 ribu sampai Rp5 juta per anggota. Angsuran dibayar mingguan selama 20 minggu dengan tingkat bunga 3%/bulan. Sekitar 70% nasabah TLM merupakan anggota kelompok.
- Pinjaman perorangan antara Rp500 ribu-Rp15 juta dengan tingkat bunga 3%/bulan dan angsuran bulanan. Masa pengembalian pinjaman kurang dari Rp5 juta adalah antara 1-12 bulan, sementara pinjaman lebih dari Rp5 juta adalah antara 1 sampai 24 bulan.
- Skema kredit untuk penggemukan sapi sebesar Rp1,6 juta-Rp3,2 juta (untuk pembelian 1-2 ekor bibit sapi) dengan masa pengembalian 6 bulan. Berbeda dengan skema kredit sebelumnya, kredit ini tidak dikenakan bunga, melainkan menggunakan sistem bagi hasil dengan ketentuan pembagian keuntungan: 60% nasabah, 30% TLM, dan 10% gereja.
- Kredit yang digunakan untuk kegiatan budidaya rumput laut berkisar Rp200 ribu-Rp2 juta dengan masa pengembalian 6 bulan dan tingkat bunga 3% per bulan.

Saat ini wilayah operasi TLM meliputi kawasan Timor Barat, Rote, dan Alor, dan semuanya dilayani melalui 10 kantor cabangnya. Jumlah nasabah aktif sekitar 13.000 orang yang didampingi sekitar 13 orang staf lapangan. Setiap staf lapangan mendampingi sekitar 275 nasabah. *Outstanding loan* per Juli 2004 mencapai Rp7,5 miliar dengan rata-rata penyaluran kredit Rp20 miliar/tahun. Kegiatan TLM mendapat dukungan dana dan pendampingan teknis dari berbagai lembaga dari Eropa, Amerika dan Australia.

3.2.2. Yayasan Alfa Omega (YAO) – Kabupaten Kupang

YAO merupakan salah satu LSM yang tertua di NTT dan yayasan ini sudah melahirkan LSM-LSM lokal di beberapa kabupaten di Timor Barat dan di Pulau Flores. Dalam kaitan dengan pelayanan keuangan mikro, ada dua macam kegiatan yang dilakukan oleh YAO, yaitu penguatan kapasitas lembaga penyedia pelayanan keuangan mikro dan penyediaan pelayanan keuangan mikro langsung bagi masyarakat. Kegiatan penguatan kapasitas lembaga keuangan mikro lainnya dilakukan melalui kegiatan pendampingan bagi kelompok swadaya masyarakat yang kemudian dikembangkan menjadi koperasi serba usaha. Selain pendampingan dalam hal pengembangan usaha, mencari peluang pasar dan sumber daya manusia, YAO juga memberikan kredit kepada kelompok dampingan yang dianggap sudah mempunyai kemampuan manajemen yang memadai. Kredit yang diberikan sesuai permohonan dengan kisaran antara Rp75 juta sampai Rp100 juta. Pengembalian kredit ini dicicil selama 10 bulan dengan bunga 0.75% per bulan. Saat ini kegiatan pendampingan tersebut lebih banyak diserahkan pada LSM lokal bentukan YAO yang tersebar di 6 kabupaten, yaitu Kabupaten Kupang, Kota Kupang, Kabupaten Belu, Kabupaten Alor, Kabupaten Rote dan Kabupaten Timor Tengah Selatan. Untuk LSM tersebut YAO memberikan bantuan modal sebesar Rp200 juta untuk selanjutnya disalurkan pada masyarakat dampingan mereka dengan aturan yang disesuaikan dengan kondisi masyarakat setempat.

Kegiatan pelayanan langsung pada masyarakat dilakukan oleh unit Lembaga Keuangan Mikro YAO. Sasaran dari LKM YAO ini adalah masyarakat kelas bawah yang tidak mempunyai agunan, dan khususnya kaum perempuan. Saat ini LKM menyediakan dua skema kredit, yaitu kredit dengan pembayaran bulanan dan kredit dengan pembayaran harian (Boks 3.6). Wilayah yang dicakup LKM YAO ini meliputi Kabupaten Kupang, Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) Kabupaten Belu. Jumlah nasabah yang dilayani sekitar 300 orang yang mengambil kredit harian dan seekitar 300 orang yang mengambil kredit bulanan. Staff yang

menangani LKM berjumlah 9 orang, yaitu 3 staf administrasi kantor dan 6 orang petugas lapangan (2 orang petugas di Belu dan TTU dan 4 orang petugas di Kupang). Semua staf ini dibiayai sendiri oleh LKM dan keuntungan bunga yang disetorkan sudah dapat menutup biaya operasional LKM. Perkembangan usaha LKM ini cukup baik dan modal awal telah berkembang dari Rp50 juta pada tahun 2000 menjadi sekitar Rp100 juta pada awal tahun 2004. Proporsi tingkat kemacetan relatif kecil, yaitu antara 5%-10%. Namun kemacetan kredit ditangani secara fleksibel misalnya dengan cara penjadwalan ulang sehingga tidak perlu dilakukan penghapusan kredit dan tidak ada sistem denda.

Kegiatan LKM YAO didanai terutama dari modal yang disisihkan dari YAO, ditambah dengan dana hibah dari NZAID. Dukungan lain yang diperoleh LKM ini adalah berupa pelatihan dari NZAID dan dari JICA.

Kotak 3.6. Skema Kredit yang Disediakan LKM YAO

LKM YAO menyediakan 2 macam kredit, yaitu:

1. Kredit dengan pembayarannya bulanan yang besarnya sekitar Rp1 juta-Rp5 juta dengan bunga 2% per bulan dan jangka waktu pengembalian 1-2 tahun. Kredit ini banyak diambil oleh petani dan peternak;
2. Kredit dengan pembayaran harian yang besarnya antara Rp200 ribu-Rp1 juta dengan bunga 12,5% per 50 hari.

Syarat mendapatkan kredit adalah mengajukan permohonan secara tertulis dengan dilengkapi fotokopi KTP. Berdasarkan permohonan tersebut staf LKM melakukan studi kelayakan untuk melihat kemampuan pemohon dalam hal potensi pengembangan usaha dan kemampuan mengembalikan kredit. Besarnya kredit yang disetujui dirundingkan dengan pemohon. Pencairan kredit dilakukan di kantor LKM YAO, tetapi pembayaran cicilan diambil oleh staf LKM di lokasi penerima kredit.

3.2.3. Yayasan Pengembangan Pesisir dan Pantai (YPPL) – Kabupaten Kupang

YPPL memulai kegiatannya pada 1998 sebagai salah satu unit YAO dan selanjutnya memisahkan diri menjadi lembaga yang mandiri pada 2002. Kegiatan YPPL meliputi pendampingan kelompok, penyaluran dana untuk modal usaha dan penyadaran dalam rangka pemberdayaan masyarakat, penguatan modal, penguatan institusi dan konservasi sumber daya alam. Sasaran program yayasan ini meliputi masyarakat pesisir di Teluk Kupang, Pantai Utara TTS dan Pantai Selatan Belu. Modal usaha diberikan kepada kelompok dalam bentuk kredit lunak dengan sistem tanggung renteng dan kepada perorangan dengan sistem pembayaran bulanan (Lihat Kotak 3.7.). Saat ini YPPL telah menyalurkan kredit kepada 26 kelompok dampingan dengan bidang usaha budi daya bandeng, perikanan tangkap, pertanian, peternakan dan kios, dan 16 orang dengan bidang usaha peternakan dan perdagangan sapi.

Kotak 3.7. Skema Kredit yang Disediakan oleh YPPL

YPPL menyediakan dua macam kredit:

1. Kredit kelompok diberikan pada kelompok yang beranggotakan antara 10-20 anggota dengan sistem tanggung renteng. Besarnya kredit Rp40 juta untuk dikembalikan dalam jangka waktu maksimum 2 tahun dengan bunga 1% per bulan. Pemberian dana didasarkan pada usulan anggota yang dikumpulkan oleh kelompok dan diajukan sebagai usulan kelompok kepada YPPL. Bila ada keterlambatan dikenakan denda bunga pinjaman 1 bulan. Kelompok ini juga mendapat pendampingan dari YPPL.
2. Kredit untuk perorangan dengan nilai maksimum Rp5 juta. Waktu pengembalian maksimum 1 tahun dengan bunga 2% per bulan. Untuk mendapatkan kredit ini nasabah harus membuat proposal, mempunyai agunan dan membuat surat perjanjian. Agunan berupa surat tanah dan disimpan oleh YPPL. Sasaran program ini adalah golongan menengah ke bawah.

Kegiatan YPPL mendapat dukungan dari beberapa lembaga donor dan dari pemerintah. YPPL antara lain mendapat dukungan dana hibah dari COREMAP AusAID pada 1998. Selain itu YPPL juga mendapat dukungan dana untuk penguatan kelompok dari JICA dan NZAID. Sejak 2001, YPPL melakukan kerja sama dengan Dinas Kelautan dan Perikanan dalam rangka pengelolaan potensi sumber daya alam secara baik melalui penguatan manajemen kelompok swadaya masyarakat di daerah pesisir.

3.2.4. Yayasan Sanlima – Kabupaten Kupang

Yayasan Sanlima mempunyai tiga program utama, yaitu penelitian, demokrasi dan masyarakat miskin, dan ekonomi rakyat. Dalam program ekonomi rakyat, sejak 1999 Yayasan Sanlima memberikan kredit dalam satu paket dengan pendampingan usaha. Saat ini ada 36 kelompok yang didampingi dan 16 di antaranya berada di Kabupaten dan Kota Kupang. Pendampingan usaha diberikan dalam bentuk pelatihan manajemen dan keuangan. Sedangkan kredit diberikan kepada kelompok yang terdiri dari 6-10 orang dengan sistem tanggung-renteng (lihat Kotak 3.8.). Setiap kelompok memiliki deposito 10% dari pinjaman, simpanan wajib Rp5.000 per orang dan simpanan sukarela yang besarnya ditentukan oleh kelompok sendiri. Tingkat pengembalian kredit cukup baik. Kredit yang didanai ASPUK tidak ada yang macet, sedangkan yang lainnya mempunyai tingkat kemacetan antara 5%-10%. Kemacetan pengembalian pada umumnya disebabkan karena fluktuasi harga yang merugikan usaha anggota kelompok, dan kemacetan bisa dihindari dengan menerapkan skema yang sangat fleksibel sesuai dengan kemampuan nasabah.

Kegiatan kredit mikro dan pendampingan Yayasan Sanlima ini ditangani oleh 5 orang staf. Biaya pendampingan belum dapat ditutup dari bunga kredit sehingga masih disubsidi dari dana pendampingan yang diberikan oleh YIS Solo dan ASPUK. Saat ini hanya ada satu orang pendamping yang gajinya dibayar dari bunga kredit 10 kelompok yang didampinginya.

Kotak 3.8. Skema Kredit yang Disediakan oleh Yayasan Sanlima

Kredit yang diberikan besarnya sekitar Rp3 juta-Rp5 juta per kelompok atau maksimal Rp2 juta per anggota. Pada umumnya jangka waktu pinjaman sekitar 10-12 bulan dengan skema yang fleksibel tergantung jenis usaha dan kesepakatan kelompok. Bunga kredit yang dikenakan berbeda-beda tergantung sumber dananya. Ada empat sumber dana yang digunakan untuk kredit mikro ini, yaitu Yappika, ASPUK, YIS Solo dan PKM. Kredit yang didanai Yappika dikenakan bunga 2% per bulan dengan rincian: 1,5% diberikan ke Yappika, 0,25% untuk Sanlima dan 0,25% untuk simpanan kelompok. ASPUK mendanai kredit khusus untuk perempuan dengan bunga 1% dan 0,5% diserahkan ke ASPUK. YIS Solo memberikan dana Rp100 juta untuk disalurkan sebagai kredit di desa dengan perhitungan bunga sama dengan Yappika. PKM mendanai kredit untuk usaha kecil di perkotaan, pada umumnya pada pedagang dan pemilik kios.

3.2.5. Yayasan Delsos – Kabupaten Manggarai

Delsos merupakan bagian dari keuskupan yang mengemban tugas pengembangan masyarakat. Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, Delsos melakukan pengembangan sosial ekonomi masyarakat melalui pelatihan dan pelayanan keuangan mikro. Program-program pelatihan dan pengembangan kapasitas masyarakat, antara lain dilakukan dalam bentuk dukungan benih dan pelatihan pertanian (bekerja sama dengan Veco Indonesia), proyek air minum perdesaaan (kerja sama dengan Dinas Kimpraswil), proyek rehabilitasi irigasi desa (kerja sama dengan pemerintah daerah dan beberapa LSM lainnya), pengembangan tanaman perkebunan dan kehutanan (kerja sama dengan dinas perkebunan dan dinas kehutanan).

Program pelayanan keuangan mikro dilakukan melalui dua jalur, yaitu menyalurkan dana dari divisi pengembangan Sosial Ekonomi – Komite Waligereja Indonesia (PSE-KWI) yang berlokasi di Jakarta dan melalui jaringan koperasi di lingkungan keuskupan. Dana PSE-KWI pada umumnya diberikan kepada kelompok-kelompok usaha yang telah mendapat bimbingan ketrampilan dari gereja. Kelompok-kelompok tersebut mengajukan proposal ke Delsos. Untuk pengajuan kredit Rp1 juta-Rp2 juta, permohonan diajukan ke Delsos dengan rekomendasi pastur paroki. Sedangkan pengajuan kredit Rp2 juta-Rp25 juta diajukan ke KWI dengan rekomendasi pastur dan Delsos. Adapun jaringan koperasi di lingkungan keuskupan juga menyediakan pelayanan simpan-pinjam bagi anggotanya, yaitu para pegawai di lingkungan keuskupan. Pinjaman bagi anggota koperasi dikenakan bunga 2% per bulan dengan jangka waktu satu tahun. Pada 2000, Koperasi Delsos mendapat bantuan dari Dana Kompensasi Subsidi BBM sebanyak Rp100 juta. Dana ini harus dikembalikan dalam jangka waktu 10 tahun mulai 2005. Dana tersebut merupakan dana bergulir dengan bunga 16%, yakni 10% akan dikembalikan ke koperasi, 4% untuk bank pendamping (BRI), dan 2% untuk kelompok kerja di pemda. Sebagian dari dana inilah yang digunakan untuk meningkatkan kredit yang disalurkan pada anggota koperasi.

3.2.6. UBSP Tunas Jaya – Kabupaten Manggarai

Yayasan Tunas Jaya merupakan lembaga yang didirikan untuk tujuan pemberdayaan perempuan dengan kegiatan pelatihan ketrampilan (tenun, jahit, bordir, pertanian dan peternakan skala kecil) dan usaha bersama simpan pinjam (UBSP). UBSP dibentuk sebagai wadah aktivitas kelompok dengan pola mandiri karena dalam UBSP anggota memiliki simpanan pokok, simpanan wajib dan simpanan sukarela. Kegiatan kelompok juga digunakan sebagai media pemberdayaan, misalnya mengenai jender dan kekerasan terhadap perempuan. Tunas Jaya membantu kelompok dalam pembukuan dan pendampingan, di samping suntikan modal berupa kredit dengan bunga 2% per bulan (tetap). Tidak semua UBSP bisa menerima kredit tersebut.

Kredit diberikan pada UBSP yang dianggap layak, baik dari segi modal, kehadiran anggota maupun kelancaran kredit mereka sendiri. Pemberian kredit juga sangat dibatasi oleh kemampuan keuangan Tunas Jaya dan pengembalian dari UBSP penerima kredit. Hingga saat ini, ada sekitar 20 UBSP yang masih didampingi. Kegiatan Tunas Jaya ini didukung oleh 8 staf, yaitu 3 petugas di kantor dan 5 orang petugas lapangan. Selain itu, hubungan antara UBSP dengan Tunas Jaya dilakukan melalui relawan dari masing-masing UBSP.

Kegiatan operasional Tunas Jaya didukung dana dari berbagai donatur tidak tetap seperti KUSO, AusAID, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), VSO dan SPARK. Selain itu, pada 2000, Tunas Jaya menerima dana Kompensasi Subsidi BBM sebanyak Rp50 juta dengan bunga 16% yang dibayarkan setiap bulan ke rekening di BRI. Sebagian dari bunga ini akan menjadi milik Tunas Jaya. Pinjaman pokok harus dikembalikan mulai 2005 dengan dicicil selama 10 tahun. Dalam pengelolaan dana ini, Tunas Jaya mendapat bimbingan dari BRI yang dirasakan sangat berguna oleh pengurus karena membantu mereka dalam memperbaiki sistem administrasi keuangannya. Status lembaga ini adalah Lembaga Keuangan Mikro atau "Pra-Koperasi".

3.3. Pelayanan Program Pemerintah

Baik Pemda Provinsi NTT maupun Pemda Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai melaksanakan program pelayanan keuangan mikro sebagai salah satu komponen dalam program pembangunan daerah mereka. Pemerintah Provinsi (Pemprov) NTT menetapkan upaya pengembangan LKM pedesaan sebagai strategi untuk mendorong peningkatan investasi skala kecil dan menengah.¹¹ Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Kupang menetapkan penyediaan kredit mikro atau dana bergulir sebagai salah satu upaya dalam program pemberdayaan masyarakat¹² dengan mengadopsi program sejenis yang pernah diterapkan,¹³ terutama pola PPK. Demikian pula Pemkab Manggarai menetapkan program dana bergulir sebagai salah satu upaya dalam program pengembangan ekonomi keluarga dan masyarakat.¹⁴ Secara umum, program-program tersebut dituangkan dalam bentuk pemberian kredit program yang dikelola oleh dinas-dinas terkait dan penguatan lembaga-lembaga penyedia layanan keuangan mikro.

3.3.1. Kredit Program

3.3.1.1. Tujuan dan Sasaran Kredit

Hampir semua dinas/instansi memiliki program atau kegiatan penyaluran dana bergulir sesuai bidang yang menjadi kewenangannya. Penyaluran dana tersebut seringkali disebut bantuan langsung bagi masyarakat dan ditujukan agar masyarakat penerima dana bergulir mampu meningkatkan hasil usahanya, baik melalui intensifikasi maupun ekstensifikasi usaha. Jadi, upaya tersebut tidak secara khusus ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan meskipun program-program peningkatan produksi di masing-masing sektor diharapkan akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyaluran dana melalui pendekatan sektoral ini memudahkan pemda dalam membagi "proyek" untuk setiap dinas/instansi.

¹¹ Lihat Rencana Strategis (Renstra) Provinsi NTT Tahun 2004-2008.

¹² Lihat Rencana Strategis (Renstra) Kabupaten Kupang Tahun 2001-2005.

¹³ Program-program sejenis yang pernah dilaksanakan, antara lain: Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE), Padat Karya, Program Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Nusa Tenggara Agricultural Area Development Project (NTAADP) dan Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

¹⁴ Lihat Rencana Strategis (Renstra) Kabupaten Manggarai Tahun 2002-2006.

Kotak 3.9. Prosedur Penyaluran Kredit Program di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai

Menurut petunjuk pelaksanaan **program pemberdayaan masyarakat Kabupaten Kupang**, setiap calon penerima modal usaha baik lembaga, pokmas maupun perorangan, harus mengajukan proposal yang berisi identitas calon penerima, besarnya pinjaman, dan tujuan meminjam yang disampaikan kepada dinas/instansi pelaksana. Proposal diperiksa di tingkat kecamatan oleh kepala cabang dinas, unit pengelola teknis (UPT), atau koordinator program. Berdasarkan proposal tersebut kemudian dinas/instansi menetapkan penerima program. Dana ditransfer melalui BRI atau Bank NTT ke rekening lembaga, kelompok, atau perorangan. Hal yang sama juga diberlakukan terhadap dana yang bersumber dari APBD provinsi dan APBN. Dana yang diterima melalui ketua/bendahara kelompok kemudian dibagikan kepada anggota kelompok yang besarnya ditetapkan secara merata atau tergantung keperluan dan kemampuan setiap anggota.

Proses mendapatkan **kredit di Kabupaten Manggarai** dimulai dengan pokmas mengajukan proposal atau rencana definitif kegiatan kelompok (RDKK) ke dinas/instansi pelaksana, diketahui kepala desa atau lurah, camat, serta aparat terkait di tingkat kecamatan. Apabila proposal atau RDKK disetujui, dinas/instansi akan mentransfer dananya melalui rekening kelompok di BRI unit desa atau mengirimkan paket bantuan natura langsung ke desa. Selanjutnya, pengurus kelompok membagikan dana kepada anggota sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan. KSP/USP dan UBSP yang terpilih sebagai penerima bantuan modal adalah yang dinilai sehat atau cukup sehat serta tidak memiliki tunggakan kredit apapun. Seleksi terhadap KSP/USP dan UBSP penerima bantuan dilakukan oleh kelompok kerja di tingkat kabupaten yang beranggotakan staf dari berbagai dinas sektoral. Pada saat dana diterima, pengurus KSP/USP dan UBSP harus menandatangani naskah perjanjian, penyerahan jaminan, dan jadwal pembayaran angsuran.

Kredit program dari pemerintah diberikan kepada perseorangan, kelompok masyarakat (pokmas), dan lembaga keuangan, seperti koperasi dan LKM lainnya melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh masing-masing pemda (Lihat Kotak 3.9). Pokmas, koperasi, dan LKM kemudian menyalurkan dana kepada anggota masing-masing. Pokmas merupakan sasaran dari sebagian besar kegiatan penyaluran dana bergulir yang dilaksanakan oleh berbagai dinas/instansi tersebut. Pendekatan kelompok dianggap paling ideal karena dikaitkan dengan upaya penguatan kelembagaan dan mempermudah pendampingan untuk meningkatkan usaha. Namun, dalam praktiknya tujuan pembentukan kelompok sering kali tidak tercapai. Sebagian besar penerima program lebih memilih berusaha secara perorangan karena enggan mempraktikkan 'tanggung renteng' dalam menghadapi risiko.

Secara umum, target berbagai program sektoral di Kabupaten Kupang adalah pedagang kecil/kios, peternak, pengusaha/industri kecil, dan nelayan, sedangkan di Kabupaten Manggarai adalah petani padi, pedagang kecil/kios, pengusaha/industri kecil, nelayan, dan peternak. Dinas Koperasi dan UKM berperan dalam penyaluran bantuan modal kepada lembaga keuangan di perdesaan seperti KSP, USP dan LKM. Namun dinas ini juga menyalurkan dana kepada masyarakat perseorangan terutama kepada pengusaha kecil dan menengah. Di Kabupaten Manggarai, Dinas Koperasi dan UKM juga menyalurkan bantuan modal kepada LPD/LPK dan kelompok UBSP.

3.3.1.2. Sumber Dana dan Bentuk Kredit Program

Dana pelayanan kredit mikro bersumber dari APBD provinsi, APBD kabupaten/kota, dan APBN (dana dekonsentrasi). Pengelolaan dana yang bersumber dari APBD provinsi dan APBN, biasanya diatur oleh pemerintah provinsi dengan menunjuk staf proyek yang berkedudukan di tingkat kabupaten sebagai pelaksana. Dalam hal ini, pemerintah kabupaten hanya diminta rekomendasi saat penentuan daerah dan sasaran penerima. Selain itu, ada juga

program pusat yang didanai APBN yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab dinas teknis kabupaten, seperti program di sektor perikanan dan kelautan. Dalam kaitan ini alokasi APBD provinsi adalah untuk melengkapi kegiatan yang telah didanai APBN.

Di tingkat provinsi, dinas yang memiliki program kredit mikro adalah Dinas Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (UKM), Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Peternakan, serta Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) provinsi juga pernah menjadi pengelola penyaluran kredit mikro yang dikenal dengan kredit Usaha Ekonomi Desa-Simpan Pinjam (UED-SP), namun saat ini kewenangannya sudah diserahkan kepada BPMD di tingkat kabupaten. Selain itu, Pemprov NTT mengalokasikan dana untuk penyertaan modal di Bank NTT. Nama program, sumber dana, sasaran dan tingkat bunga kredit berbagai kredit mikro yang dikelola dinas teknis provinsi di antaranya disajikan di Lampiran Tabel 3.1.

Di tingkat kabupaten, dinas/instansi pelaksana penyaluran dana bergulir tidak berbeda dengan tingkat provinsi, yaitu melibatkan dinas/instansi yang banyak terkait dengan kegiatan ekonomi masyarakat seperti: BPMD, Dinas Koperasi dan UKM, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Kehutanan, Dinas Perkebunan, Dinas Perikanan dan Kelautan, serta Dinas Peternakan. Nama program, sumber dana, sasaran dan suku bunga yang dikenakan oleh kredit program yang dikelola dinas di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai disajikan di Lampiran Tabel 3.2. dan Lampiran Tabel 3.3.

Diantara berbagai dinas sektoral tersebut, Dinas Koperasi dan UKM dan Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi NTT mengelola jenis kegiatan penyaluran keuangan mikro yang paling besar jumlahnya. Dinas Koperasi dan UKM mengelola dana yang cukup besar karena hampir semua program yang berkaitan dengan pengembangan usaha kecil dan menengah, yang mendapat dana dekonsentrasi yang cukup besar, disalurkan melalui dinas ini. Sedangkan Dinas Perikanan dan Kelautan menyalurkan dana PEMP dari APBN yang jumlahnya juga cukup besar. Di tingkat kabupaten, baik di Kabupaten Kupang maupun di Kabupaten Manggarai, Dinas Koperasi dan UKM menjadi pengelola dan penyalur kredit mikro terbesar. Selain itu, khusus di Kabupaten Manggarai yang dikenal sebagai daerah lumbung padi di NTT, terdapat banyak jenis kegiatan penyaluran kredit yang terkait dengan upaya peningkatan produksi padi, terutama yang bersumber dari dana APBN dan yang dikelola oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan.

Kredit program disalurkan oleh instansi pelaksana dalam bentuk uang dan/atau natura. Kredit dalam bentuk natura dapat berupa sarana pertanian seperti paket input produksi pertanian (bibit/benih, pupuk, dan obat-obatan), peralatan berupa mesin pengolah hasil pertanian dan alat semprot, sarana perikanan (benih, kapal penangkap ikan, serta peralatan untuk budidaya perikanan lainnya), serta bibit dan induk ternak sapi. Status bantuan tersebut bervariasi, ada yang merupakan bantuan murni/hibah, ada yang berupa pinjaman tanpa bunga dan ada yang berupa pinjaman dengan bunga (Lihat Kotak 3.10). Namun, pada prinsipnya semua bentuk dana tersebut seharusnya digulirkan.

Kotak 3.10. Skema Berbagai Kredit Program

Tingkat bunga, jangka waktu cicilan, dan proses perguliran dana, berbeda-beda antara satu dinas/instansi dengan dinas/instansi lain, bahkan antara jenis kegiatan di satu dinas/instansi pelaksana pun ada yang berbeda. Secara umum, tingkat bunga pinjaman berkisar antara 0%-24%/tahun. Misalnya, dana yang disalurkan Dinas Koperasi dan UKM provinsi ke koperasi/KSP/USP dan LKM, tingkat bunganya 16%/tahun, sedangkan yang disalurkan melalui pokmas tidak dikenakan bunga dan pergulirannya diserahkan kepada kelompok yang bersangkutan. Dinas Perikanan provinsi untuk program PEMP mengenakan bunga 1%-2%/bulan dengan jangka waktu pengembalian 12 hingga 36 bulan, sedangkan untuk program lainnya dinas ini tidak mengenakan bunga.

Di Kabupaten Kupang, bunga pengembalian cicilan modal usaha baik melalui koperasi/KSP/USP, pokmas maupun perseorangan ditetapkan sebesar 12%/tahun, dan dicicil selama 12 bulan, terhitung 3 bulan setelah dana diterima. Kredit modal usaha tersebut bersumber dari APBD Kabupaten Kupang. Untuk kegiatan penggemukan dan perguliran ternak sapi yang ditangani Dinas Peternakan, pengembaliannya berupa bagi hasil, yaitu 70% untuk peternak, dan 30% untuk Dinas, dan berupa anak sapi, yaitu jika menerima 1 ekor betina –5 tahun kemudian peternak mengembalikan 2 ekor anak, jika menerima 2 ekor induk –mengembalikan 5 ekor anak.

Di Kabupaten Manggarai, hanya dana yang diberikan melalui LPD/LPK yang merupakan dana bantuan murni/hibah untuk tambahan modal. Dana APBD kabupaten lainnya harus dikembalikan melalui dinas/instansi pelaksana, dengan skema kredit yang berbeda-beda. Misalnya, Bagian Ekonomi menetapkan bunga sebesar 16%/tahun untuk dana pembinaan industri kecil, sementara untuk program garam rakyat beryodium bunganya hanya 12%/tahun dengan jangka waktu pengembalian 2 tahun. Untuk semua jenis kegiatan dan sasaran, Dinas Koperasi dan UKM mengenakan bunga 12%/tahun dengan jangka waktu pengembalian selama 2 tahun dan untuk 3 bulan pertama hanya membayar bunga. Bentuk pinjaman yang diberikan Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Manggarai adalah berupa paket sarana produksi padi berupa benih, pupuk dan obat-obatan. Pengembalian dilakukan setelah panen padi atau maksimal setelah enam bulan dengan tingkat bunga 9%. Sementara itu, untuk program penggemukan dan perguliran ternak sapi yang dilakukan Dinas Peternakan digunakan sistem bagi hasil dengan aturan 75% untuk peternak dan 25% untuk dinas dan pengembalian berupa anak sapi (bibit) dengan ketentuan anak sapi yang lahir pada tahun ganjil menjadi milik peternak, sedangkan yang lahir pada tahun genap menjadi milik pemerintah. Sebagian bunga pinjaman yang berasal dari berbagai kegiatan dana bergulir yang bersumber dari APBD kabupaten, menjadi sumber PAD, namun hal ini belum secara resmi dituangkan dalam peraturan daerah (Perda) Kabupaten Manggarai.

Pengembalian pinjaman dilakukan secara langsung ke kantor dinas pengelolanya, melalui transfer bank, atau secara berjenjang. Anggota kelompok mengembalikan melalui ketua/bendahara kelompok atau melalui aparat desa/PPL. Selanjutnya dana yang terkumpul disetor ke bendahara dinas.

3.3.1.3. Kinerja Kredit Program

Kinerja kredit program di kedua kabupaten sampel tidak terlalu berbeda, terutama dilihat dari aktivitas dan keberlanjutan kelompok, penentuan sasaran program dan pengembalian kredit. Pembentukan kelompok kebanyakan hanya berfungsi untuk memperlancar penyaluran dan pengembalian dana. Seringkali pembentukan kelompok dilakukan secara mendadak dan tidak dilandasi kesamaan tujuan di antara anggotanya, sehingga keberadaannya bersifat formalitas. Pembentukan kelompok juga tidak ditunjang oleh pengurus yang berkemampuan karena tingkat pendidikan mereka pada umumnya rendah dan pengurus disibukkan dengan pekerjaan lain. Selain itu, lemahnya pembinaan dan pemantauan dari dinas/instansi pelaksana dan tidak berfungsinya pendampingan juga menjadi penyebab tidak langgengnya aktivitas kelompok.

Dalam hal penentuan sasaran, pendekatan sektoral cenderung mengakibatkan tumpang tindihnya sasaran kegiatan antara satu dinas/instansi dengan dinas/instansi lain. Sebenarnya, dengan pendekatan sektoral pengalokasian dana ke setiap daerah, dari tingkat provinsi ke kabupaten/kota dan dari tingkat kabupaten/kota ke tingkat kecamatan dan desa/kelurahan, ditetapkan berdasarkan keberadaan program lain, kelayakan lembaga, dan potensi daerah.

Wilayah yang telah menerima cukup banyak program bantuan tidak ditetapkan menjadi prioritas. Hanya koperasi dan lembaga keuangan yang dinilai sehat yang diberi bantuan modal. Program penggemukan ternak sapi dilakukan di wilayah yang memiliki potensi pakan cukup banyak, sementara program intensifikasi dan ekstensifikasi tanaman padi dilaksanakan di daerah yang lahan sawahnya cukup luas. Walaupun demikian, koordinasi di tingkat desa seringkali sulit dilaksanakan karena pengelola program juga berupaya agar tingkat pengembalian atau perguliran baik, dan untuk itu mereka akan memilih kelompok yang telah mempunyai reputasi baik. Oleh karenanya ada kecenderungan kelompok-kelompok tertentu terus menerus menerima kredit, sedangkan kelompok lainnya tidak tersentuh. Selain itu, terbatasnya informasi seringkali menguntungkan pihak-pihak (elit) yang mempunyai akses terhadap informasi adanya kredit tertentu.

Di sisi lain, meskipun kelayakan usaha dan kemampuan peminjam untuk mencicil menjadi pertimbangan dalam menentukan sasaran program, tingkat pengembalian kredit pada umumnya kecil dan cenderung bervariasi antarbidang usaha (Lihat Kotak 3.11.). Pemilik usaha kios atau usaha dagang lainnya merupakan sasaran program yang dinilai relatif cukup berhasil karena mampu mengembalikan cicilan tepat waktu. Kegiatan penggemukan sapi yang dilaksanakan di sentra produksi ternak nampaknya juga cukup baik karena didukung oleh pengetahuan dan pengalaman beternak dan adanya jaminan pemasaran. Sementara itu, pinjaman yang diberikan kepada petani, pekebun, dan nelayan cenderung lebih banyak yang kurang lancar. Kegiatan usaha budidaya tanaman pangan, perkebunan, dan penangkapan/budidaya perikanan tergantung kondisi alam. Hasil produksi yang tidak menentu dan harga jual yang fluktuatif menjadi alasan petani/nelayan tidak mampu mengembalikan pinjamannya.

Kotak 3.11. Beberapa Permasalahan Pengembalian Kredit Program

- Semua jenis kegiatan yang ditangani Dinas Perikanan, baik provinsi maupun kabupaten cenderung kurang lancar. Sejak 2001 pemerintah menyalurkan dana PEMP di Kabupaten Manggarai dan keseluruhannya mencapai sekitar Rp1 miliar. Namun sampai saat dilakukannya studi lapangan, pengembalian baru mencapai Rp12 juta.
- Dana yang disalurkan Bagian Ekonomi Kabupaten Manggarai untuk petani garam pada 2001 baru dikembalikan 30%. Tingkat pengembalian dana yang disalurkan oleh Dinas Koperasi dan UKM melalui koperasi/KSP/USP di kabupaten ini juga baru sekitar 33% dari pinjaman pokoknya. Pengembalian kredit sarana pengolahan kopi yang dikelola Dinas Koperasi dan UKM Kabupaten Manggarai belum ada sama sekali.
- Pada 2003 Dinas Tanaman Pangan Kabupaten Manggarai menyalurkan paket pinjaman berupa sarana produksi padi dalam rangka kegiatan usaha bersama agribisnis (KUBA). Setelah panen banyak petani yang tidak mampu mengembalikan pinjamannya karena harga padi di pasar lokal merosot tajam. Petani kemudian mengembalikan pinjamannya dalam bentuk padi dengan tingkat harga pemerintah yang lebih tinggi dibanding harga di pasar lokal. Akibatnya, Kantor Dinas Tanaman Pangan Kabupaten Manggarai menjadi seperti “gudang” padi pengembalian pinjaman petani.

Dalam beberapa kasus, dana pinjaman ternyata tidak seluruhnya digunakan untuk modal usaha tetapi untuk membiayai pendidikan anak, membangun rumah, atau memenuhi kewajiban adat. Selain itu, adanya persepsi bahwa semua bantuan pemerintah merupakan hibah mengakibatkan masyarakat enggan mengembalikan pinjaman secara teratur. Akibat tingkat kemacetan pengembalian kredit yang cukup tinggi, perguliran dana dari satu kelompok/individu ke kelompok/individu lainnya tidak berlangsung secara kontinu bahkan terhenti.

Secara umum dapat dikatakan bahwa keterlibatan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan kredit mikro memungkinkan timbulnya konflik kepentingan. Fungsi dinas/instansi sebagai pembina masyarakat berbenturan dengan fungsi sebagai penekan dalam upaya

pengembalian kredit. Akibat konflik seperti itu, di satu pihak tugas utama dinas/instansi sebagai pembina terabaikan, di pihak lain tekanan untuk mengembalikan pinjaman membuat masyarakat cenderung menghindari pertemuan dengan petugas pemerintah.

3.3.2. Upaya Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro di Tingkat Desa

Selain menyediakan kredit program, pemda juga memberi dukungan bagi penguatan lembaga penyedia pelayanan keuangan mikro melalui suntikan dana dan upaya pendampingan. Sebagaimana dikemukakan di bagian 3.3.1, Dinas Koperasi dan UKM, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten, menyalurkan dana kepada koperasi, LKM nonformal dan LKM informal lainnya. Dalam rangka penguatan kelembagaan masyarakat, penyaluran dana tersebut juga dibarengi dengan fungsi pendampingan. Beberapa dinas teknis merekrut fasilitator, baik untuk memfasilitasi kelembagaan keuangan desa seperti koperasi, pokmas, maupun memberikan bimbingan kepada masyarakat secara langsung. Sayangnya upaya pendampingan pada umumnya tidak dilaksanakan secara berkesinambungan karena adanya hambatan teknis dan biaya, sehingga usaha ini kurang efektif. Keberadaan fasilitator untuk koperasi di Kabupaten Manggarai, misalnya, dinilai kurang bermanfaat karena latar belakang pendidikan fasilitator tidak sesuai dengan tuntutan tugasnya, bahkan kemampuannya dinilai lebih rendah daripada kemampuan pengurus koperasi.

Secara khusus, Pemda Kabupaten Manggarai menggagas pengembangan lembaga keuangan mikro di tingkat desa dalam bentuk Lembaga Perkreditan Desa (LPD) atau Lembaga Perkreditan Kelurahan (LPK). Lembaga semacam ini sudah cukup lama dikenal di provinsi lain seperti di Bali dan di Jawa Timur (lihat Bab 2). Pengembangan LPD/LPK di Kabupaten Manggarai merupakan program utama BPMD kabupaten yang ditujukan agar masyarakat tidak lagi meminjam kepada rentenir, mencegah sistem ijon, serta memecahkan masalah kebutuhan permodalan bagi keluarga miskin. Lembaga perkreditan di tingkat desa ini juga dimaksudkan untuk menghimpun berbagai dana bergulir yang sudah disalurkan ke masyarakat selama ini, di antaranya dana Usaha Ekonomi Desa-Simpan Pinjam (UED-SP), dana dari program IDT, dan dana-dana dari berbagi sektor termasuk dana PPK dan dana NTAADP. Pada dasarnya diharapkan kegiatan LPD/LPK serupa dengan kopdit, tetapi dengan jangkauan pelayanan yang lebih luas, yakni seluruh rumah tangga di desa/kelurahan bersangkutan.

Dalam rangka pengembangan LPD/LPK ini BPMD Kabupaten Manggarai memberikan bantuan dana dari APBD kabupaten sebesar Rp2,5 juta kepada UBSP yang akan dikembangkan menjadi LPD/LPK dan memberikan tenaga pendamping untuk meningkatkan kemampuan pengurus UBSP. UBSP merupakan kegiatan kelompok atas inisiatif masyarakat yang umumnya bermula dari kegiatan arisan yang berkembang menjadi kegiatan simpan pinjam. Sampai Agustus 2004, jumlah LPD/LPK yang terbentuk di Kabupaten Manggarai sebanyak 12 unit dan 6 di antaranya menerima kredit lunak dari Dinas Koperasi dan UKM Kabupaten Manggarai masing-masing sebesar Rp10 juta yang bersumber dari dana kompensasi subsidi BBM. Direncanakan di setiap kecamatan dibentuk sebuah LPD/LPK sebagai lembaga percontohan dan selanjutnya setiap desa/kelurahan diharapkan akan membentuk LPD/LPK.

Sampai saat ini, jangkauan pelayanan LPD/LPK masih terbatas. LPD "Pasir Putih" di Desa Wae Belang, misalnya baru bisa menyalurkan kredit kepada 31 nasabah, sedangkan LPK "Kotandora" di Borong, baru mampu melayani kredit 50 rumah tangga. Pinjaman tersebut baru diberikan kepada anggota UBSP. Persyaratan untuk menjadi anggota LPD "Pasir Putih" adalah membayar simpanan pokok Rp30.000, simpanan wajib Rp5 ribu, dan uang arisan Rp5 ribu per bulan. Skema kredit yang dikembangkan LPD ini sebesar Rp100 ribu-Rp1 juta dengan jangka waktu pengembalian 10-15 bulan dan bunga antara 1,5%-2%/bulan (*effective rate*).

Prospek pengembangan LPD/LPK ini masih belum jelas, karena berbagai dana yang diharapkan dapat dihimpun sebagai modal awalnya, yaitu dana IDT dan dana UED-SP sudah hampir tidak mungkin dapat ditarik dari masyarakat karena pencatatan yang tidak jelas dan masyarakat sudah tidak menganggap mereka harus mengembalikan dana-dana tersebut. Sedangkan dana dari sektor-sektor lainnya juga cenderung tetap dipertahankan pengelolaannya oleh masing-masing sektor. Pengelola program NTAADP, misalnya, masih kurang setuju dengan pembentukan LPK/LPD dan lebih memilih untuk memperkuat kemampuan UPKD yang telah terbentuk. Dalam rangka penguatan UPKD ini Bappeda juga mempekerjakan konsultan keuangan yang bekerja secara intensif untuk memperbaiki administrasi UPKD yang ada.

3.3.3. Pelayanan Keuangan Mikro dari NTAADP dan PPK

Selain pelayanan keuangan mikro yang diciptakan atas inisiatif pemerintah daerah, terdapat dua program besar yang didukung oleh dana pinjaman lembaga donor di NTT, yaitu *Nusa Tenggara Agricultural Area Development Project* (NTAADP) dan Program Pengembangan Kecamatan (PPK). NTAADP didanai Bank Dunia mulai 1999 hingga 2003. Di NTT program ini dilaksanakan di 8 kabupaten, 28 kecamatan, dan 263 desa. Pada 2002 jumlah pokmas yang mendapat bantuan sebanyak 5.115 dengan anggota 48.151 jiwa, di antaranya 21% pokmas perempuan. Di Kabupaten Manggarai, NTAADP dilaksanakan di Kecamatan Satarmese yang meliputi 25 desa dengan jumlah dana Rp3,2 miliar. Salah satunya adalah Desa Bea Kondo yang menerima dana NTAADP dua kali, yaitu pada tahun 2000 sebesar Rp79 juta dan pada 2001 Rp20 juta.

PPK merupakan program yang dikelola pemerintah, melalui Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa, Depdagri yang bekerja sama dengan Bank Dunia, beberapa instansi pemerintah lainnya BRI, universitas, pemda, dan LSM. Dana yang disalurkan ke setiap kecamatan berkisar antara Rp350 juta-Rp. 1 miliar, tergantung dari jumlah penduduknya. Sebagian besar dari dana tersebut digunakan untuk pembangunan infrastruktur sesuai dengan permintaan penduduk, dan sebagian digunakan untuk kegiatan ekonomi produktif dan untuk dana bergulir.

Dalam hal perguliran dana, kedua program pemerintah yang didanai donor tersebut memiliki tujuan yang hampir sama, yaitu peningkatan pendapatan keluarga miskin di perdesaan. NTAADP lebih dititikberatkan pada kegiatan usaha tani produktif, sedangkan PPK memberikan akses kredit kepada keluarga miskin guna mengembangkan usaha ekonomi mereka (lihat Kotak 3.12.). Wilayah kerja NTAADP hanya di Nusa Tenggara dengan sasaran keluarga miskin di perdesaan, sedangkan PPK meliputi seluruh wilayah Indonesia dengan sasaran kecamatan yang memiliki proporsi penduduk miskin besar. Meskipun sasaran kedua program ini pada dasarnya sama, tetapi di lapangan terlihat adanya perbedaan keberhasilan dalam pencapaian sasaran. Di daerah sampel NTAADP terlihat dapat menjangkau keluarga miskin sebagai penerima bantuannya, sementara PPK kelihatannya kurang begitu berhasil dalam menjangkau keluarga miskin, cukup banyak penerima dana PPK yang dinilai masyarakat sebagai keluarga kaya.

Kotak 3.12. Skema Penyaluran Dana NTAADP dan PPK

Penyaluran dana NTAADP menggunakan pola Inisiatif Masyarakat Setempat (IMS). Dalam hal ini orang per orang melalui kelompoknya mengajukan proposal yang berisi informasi tentang jenis usaha yang akan dilakukan dan rencana penggunaan kredit. Proposal ini diseleksi oleh unit pengelola keuangan desa (UPKD). Jumlah pinjaman berkisar antara Rp1,5 juta-Rp2 juta, atau untuk usaha ternak dapat mengajukan pinjaman sampai Rp3 juta. Jangka waktu pinjaman adalah setahun dengan tingkat bunga 15%/tahun. Dalam pelaksanaannya, misalnya di Desa Bea Kondo (Kecamatan Satarmese, Kabupaten Manggarai), menunjukkan bahwa pinjaman kepada peternak babi dan petani kakao berkisar antara Rp500 ribu-Rp700 ribu dengan jangka waktu pinjaman 12 bulan dan tingkat bunga 15%-18%/tahun.

Dalam memanfaatkan dana PPK, kelompok calon peminjam mengajukan proposal kredit kepada LKMD yang kemudian mengajukan kepada Unit Pengelola Kegiatan (UPK) di tingkat kecamatan. Proposal tersebut berisi nama anggota kelompok calon peminjam, usaha yang akan dilakukan, rencana dan jadwal pengembalian kredit. Jangka waktu pinjaman maksimum 18 bulan, dan tingkat bunga disesuaikan dengan bunga BRI setempat. Dalam pelaksanaannya penyaluran dana PPK untuk pelayanan keuangan mikro di daerah sampel menunjukkan bahwa jangka waktu pengembalian diubah dari 18 bulan menjadi hanya 12 bulan, dengan tingkat bunga 16%/tahun atau 1,35%/bulan.

Kinerja kredit NTAADP dan PPK dapat dilihat dari berbagai aspek seperti siapa penerima program, tingkat pengembalian kredit, dan keberlanjutan perguliran kredit. Dalam hal penerima bantuan kredit, pada NTAADP kebanyakan penerimanya adalah petani miskin, sementara pada PPK penerimanya adalah campuran antara keluarga miskin dan keluarga kaya. Dari segi pengembalian kredit, tingkat tunggakan program NTAADP sampai Mei 2004 sebesar 58%. Bahkan di Desa Bea Kondo, dari dana yang disalurkan sebesar Rp91 juta, tingkat tunggakannya mencapai 92%. Tunggakan ini menyebabkan kegiatan UPKD setempat nyaris terhenti. Hal yang sama terjadi juga pada PPK. Tunggakan kredit PPK bervariasi baik menurut daerah maupun sektor usaha. Kredit yang diberikan kepada penduduk yang bertempat tinggal di daerah yang berada dekat perkotaan cenderung lebih tinggi tingkat pengembaliannya dibanding yang di daerah pedalaman. Secara umum kredit untuk sektor usaha warung lebih tinggi tingkat pengembaliannya dibanding sektor usaha ternak. Pada sektor usaha ternak, kredit untuk usaha ternak sapi lebih tinggi tingkat pengembaliannya dibanding usaha ternak babi.

Keberlanjutan perguliran dana, baik NTAADP maupun PPK, tergantung pada tingkat pengembalian kredit. Pada daerah atau sektor usaha yang tinggi tingkat pengembalian kreditnya, perguliran dana kredit dari seorang peminjam kepada peminjam lain dapat berlangsung cepat, bahkan dapat bergulir dari satu kelompok ke kelompok lain. Namun, kerap kali muncul keluhan, setelah peminjam mengembalikan kreditnya, usahanya terhenti karena kembali kekurangan modal. Dalam kaitan ini pelaksana program tidak hanya perlu memperhatikan berapa jumlah kredit, tetapi juga berapa lama seseorang atau suatu kelompok seharusnya menerima kredit modal usaha sampai usahanya mampu berkembang secara berkelanjutan.

3.4. Pelayanan Lembaga Informal

Keluarga miskin di NTT juga memperoleh pinjaman lembaga-lembaga informal, baik dari pelepas uang (rentenir) ataupun dari kelompok arisan atau kelompok simpan-pinjam. Di Kabupaten Kupang kegiatan pelepas uang lebih banyak ditemukan dibanding dengan di Kabupaten Manggarai. Hal ini agaknya terkait dengan tingkat kesulitan kehidupan keluarga miskin di Kabupaten Kupang yang relatif lebih berat dibanding dengan keluarga miskin di Kabupaten Manggarai. Kelompok arisan ditemukan di kedua kabupaten sampel, tetapi di Kabupaten Manggarai jumlah kelompok arisan lebih banyak dan pengelolaannya lebih bervariasi. Banyaknya kelompok arisan di Kabupaten Manggarai mungkin disebabkan masih

terbatasnya sumber pelayanan keuangan mikro di daerah ini dibanding dengan di Kabupaten Kupang yang berada dekat dengan pusat kegiatan ekonomi dan pemerintahan.

3.4.1. Pelepas Uang

Sejalan dengan makin meluasnya pelayanan kredit mikro oleh berbagai lembaga formal, nonformal, dan terutama program bantuan pemerintah, kegiatan pelepas uang (rentenir perorangan) di daerah sampel banyak berkurang. Meskipun demikian, kegiatan rentenir masih cukup marak di daerah lainnya (lihat Kotak 3.13). Di daerah sampel, kegiatan rentenir di sana-sini masih dilakukan terutama karena prosesnya mudah dan cepat. Bagi keluarga miskin yang memerlukan pinjaman mendadak, mereka dapat meminjam dari perorangan, seperti ke tetangga atau saudara dan meminjam dari lembaga keuangan formal yang dikenal masyarakat sebagai "bank harian" (lihat Bagian 3.1.2.2.3). Praktik hutang pada tetangga atau saudara sangat sedikit dibandingkan praktik pinjam pada "bank harian", karena jarang ada tetangga atau saudara yang mempunyai uang lebih dan sedang tidak diperlukan. Secara umum dapat dikatakan profesi pelepas uang perorangan yang berusaha sebagai "rentenir" dengan mengenakan bunga tinggi sudah jarang, tetapi peranan ini banyak beralih kepada berbagai bentuk "bank harian" yang mengenakan tingkat bunga tinggi hingga mencapai 20% per bulan.

Kotak 3.13. "Uang Gelap" Berkembang di Pasar Rakyat

..... Setelah memperoleh kepastian bahwa permohonannya mendapatkan pinjaman baru dari BRI Unit Kelapa Lima ditolak, pedagang tak berdaya ini kembali berhubungan dengan rentenir seperti dilakukannya sejak lama. Kali ini, *responden 1* memperoleh pinjaman modal usaha senilai Rp2 juta dari rentenir. Namun, riilnya yang ia terima telah berkurang Rp100.000 atau tersisa Rp1,9 juta, sesuai aturan yang ditetapkan pemilik uang. Atas pinjaman senilai Rp2 juta, *responden 1* tiap hari wajib menyeter Rp32.000 selama 100 hari. Itu berarti angsuran yang harus disetor kepada rentenir seluruhnya mencapai Rp3,2 juta. Dengan kata lain, sang rentenir dengan modal hanya Rp1,9 juta menghasilkan keuntungan Rp1,3 juta dalam waktu 100 hari.

Ada lagi kisah dari *responden 2*, yang meminjam dari rentenir sebesar Rp100.000. Atas jumlah pinjaman ini, yang riil diterima hanya Rp95.000, dan *responden 2* ini wajib mengangsur Rp4.000 per hari selama 30 hari. Itu berarti rentenir dengan modal hanya Rp95.000 (nilai riil yang diberikan kepada peminjam), dalam sebulan berhasil mengantungi keuntungan Rp25.000.

Responden 3, pengusaha strata bawah di tepi pasar Oebobo, melukiskan cengkeraman rentenir sangat kuat di pasar itu. "Setiap pagi dan sore kita selalu menyaksikan betapa para rentenir di pasar ini sibuk menagih setoran atau memberikan modal baru kepada para pedagang. Bagi saya, pasar ini lebih mirip sebagai pasar subur bagi para rentenir," kata ayah seorang anak itu.

SIAPA pemilik uang yang disebut rentenir itu? *Responden 1*, misalnya, menyebutkan bahwa para rentenir di Pasar Oebobo jumlahnya hingga belasan. Mereka adalah perorangan, pengusaha pertokoan dan sejumlah koperasi yang berganti baju menjadi rentenir. Sedihnya, mengutip keterangan warga pasar, uang yang didagangkan oleh sejumlah koperasi itu modalnya ternyata dari dana subsidi BBM.

Rangkuman keterangan dari sejumlah pedagang kecil tersebut menggambarkan, sebenarnya denyut nadi pasar-pasar di Kota Kupang dalam kendali rentenir. Tidak sedikit uang gelap yang dibungakan di pasar-pasar rakyat itu. Sebagian dana subsidi BBM dan sejumlah pihak lainnya, disebut-sebut sebagai sumber pengucur modal dagangan uang gelap itu.

Sumber: Diringkas dari "Uang Gelap Berkembang di Pasar Rakyat", Kompas, 20 September 2002.

3.4.2. Arisan dan Kelompok Simpan Pinjam

Kegiatan arisan berkembang dalam kehidupan masyarakat karena dapat menjadi sarana tabungan dan sumber pinjaman bagi semua orang, termasuk keluarga miskin. Menjadi anggota kelompok arisan berarti memaksa diri menabung, dan suatu saat dapat digunakan untuk memenuhi berbagai kebutuhan, baik produktif maupun konsumtif. Di daerah-daerah yang kegiatan lembaga keuangannya masih terbatas seperti di Kabupaten Manggarai, banyak ditemukan kegiatan arisan yang dibentuk untuk memenuhi berbagai kebutuhan seperti membangun rumah, keamanan pangan dan keperluan rumah tangga lainnya.

Biasanya kelompok arisan dibentuk oleh dan untuk suatu komunitas tertentu dengan anggota sekitar 10 sampai 25 orang, walaupun ada yang berkembang hingga beranggotakan lebih dari 40 orang. Beberapa kelompok arisan mengembangkan kegiatannya menjadi kelompok simpan pinjam. Di samping membayar uang arisan sebagai suatu kewajiban (semacam tabungan paksa) para anggotanya sepakat untuk menabung secara sukarela. Dana yang terkumpul dapat dipinjam oleh anggota kelompok dengan persyaratan pinjam, tingkat bunga, dan cara pengembalian ditetapkan bersama melalui pertemuan kelompok. Pada umumnya, kelompok ini tidak bersifat permanen dan berakhir dengan berakhirnya satu putaran atau satu tahun sekali. Walaupun seringkali kelompok tetap melanjutkan kegiatan arisan setelah putaran berakhir dengan susunan keanggotaan yang dapat berubah-ubah sesuai kemauan anggotanya. Banyak kelompok semacam ini yang mendapat binaan dari LSM dan dikembangkan menjadi UBSP atau bahkan menjadi koperasi simpan pinjam. Tetapi pada dasarnya perkembangan dan keberlangsungan kelompok semacam ini sangat ditentukan oleh pengurusnya dan rasa saling percaya diantara anggotanya. Dalam salah satu kasus yang dijumpai dalam studi ini, suatu kelompok yang sudah berjalan cukup baik justru bubar setelah mendapat suntikan dana dari kredit program, karena anggota kurang mempercayai pengelolaan dana tersebut.

3.5. Peranan Lembaga-Lembaga Donor

Pelayanan keuangan mikro mendapat dukungan langsung dan tidak langsung dari lembaga-lembaga donor. Dukungan langsung dilakukan melalui penyediaan dana untuk disalurkan kepada masyarakat melalui pemerintah, seperti program NTAADP dan PPK yang dibiayai oleh Bank Dunia ataupun program intensifikasi jambu mete di Manggarai yang didanai oleh IFAD. Beberapa lembaga donor lainnya menyediakan dana dan menyalurkannya melalui LKM lain yang telah ada, baik yang berbentuk koperasi seperti PUSKUD yang mendapat dana dari NCBA, ataupun LKM nonformal seperti TLM, YAO dan UBSP Tunas Jaya. Dukungan lainnya diberikan dalam bentuk bantuan teknis dan penyelenggaraan pelatihan yang bertujuan untuk penguatan kelembagaan LKM. Pelatihan dan pendampingan teknis dapat dilakukan langsung maupun melalui lembaga profesional lain atau LSM yang cukup besar. Selain itu, beberapa lembaga donor membantu penguatan kelembagaan melalui Bank Indonesia atau melalui upaya untuk menghubungkan LKM dengan perbankan.

Kegiatan beberapa lembaga donor yang secara langsung dan tidak langsung berkaitan dengan pelayanan keuangan mikro di NTT adalah:

- Bank Dunia membiayai program NTAADP dan PPK yang wilayahnya juga mencakup beberapa daerah di NTT. Program NTAADP sudah berakhir pada 2003, tetapi menurut informasi di lingkungan pemda ada kemungkinan program ini akan dilanjutkan kembali dengan program yang berupaya memperkuat kelembagaan UPKD. Program PPK, termasuk di dalamnya program usaha ekonomi produktif dan dana bergulir masih berjalan di beberapa lokasi.

- Swiss Contact pada dasarnya melaksanakan program penguatan ekonomi daerah melalui pengembangan pusat pengembangan usaha kecil dan menengah yang akan menghubungkan pengusaha dengan pasar yang lebih luas dan dengan lembaga pembiayaan. Khusus untuk NTT, Swiss Contact belum mengembangkan program sebagaimana yang dikembangkan di daerah lainnya karena kegiatan usaha kecil dan menengah masih sangat kecil. Saat ini kegiatan Swiss Contact di NTT hanya difokuskan pada pengembangan usaha jambu mete melalui fasilitasi kontak antara pedagang dan petani jambu mete dan uji coba kacang mete organik. Dalam tahap yang ada saat ini bantuan yang diberikan adalah dalam bentuk bantuan pendampingan teknis dan fasilitasi petani agar dapat menjual produknya ke eksportir secara langsung, tanpa ada bantuan suntikan modal karena dianggap belum diperlukan tambahan modal bagi petani jambu mete. Dalam tahap selanjutnya, diharapkan dapat dilakukan pengolahan jambu mete oleh petani, dan upaya ini akan didukung dengan skema pembiayaan untuk pembelian alat pengolahan sederhana yang diperlukan.
- AusAID telah mendukung pelayanan keuangan mikro di NTT melalui tiga program, yaitu: 1) Small Activities Scheme (SAS), 2) Program penguatan kelembagaan kredit mikro dan 3) Program Access. SAS memberikan bantuan dana kepada LSM yang dipilih melalui seleksi proposal yang diajukan oleh LSM yang bersangkutan. Sebagian LSM menggunakan dananya untuk disalurkan kepada masyarakat melalui pola kredit mikro, baik dalam bentuk dana bergulir maupun dalam bentuk ternak. Program ini berakhir pada 2002, dan AusAID tidak lagi melakukan monitoring terhadap perkembangan program ini. Program penguatan kelembagaan kredit mikro yang dilaksanakan berdasarkan komitmen AusAID terhadap hasil "Microfinance Summit 2001" diberikan dalam bentuk penguatan kelembagaan. Program ini dimulai pada 2002 dan ditujukan untuk LKM yang memberikan pelayanan keuangan mikro kepada masyarakat miskin. Di NTT, program ini ditangani oleh Opportunity International yang membantu pengembangan Yayasan TLM hingga lembaga ini bisa berkelanjutan dan mampu menambah dua cabang baru. Selain itu, AusAID juga mendanai program Access yang ditujukan untuk meningkatkan kapasitas LSM. Salah satu kegiatan program ini adalah Community Lead Assesment Process (CLAP) di mana dilakukan perencanaan kegiatan LSM melalui perencanaan yang berbasis partisipasi masyarakat. Berdasarkan CLAP ini muncul adanya usulan kegiatan keuangan mikro yang kemudian dilaksanakan oleh LSM dan masyarakat setempat.
- NZAID melaksanakan program *Social Community Development Fund* (SCDF) yang juga bertujuan memberdayakan masyarakat melalui lembaga swadaya masyarakat. Dalam melaksanakan kegiatan ini, NZAID bekerja sama dengan mitra kerja yang terdiri dari: 1) *Facility* LSM, yaitu LSM yang menyalurkan dana bantuan dan pelatihan kepada LSM lokal, 2) *Participatory* LSM, yaitu LSM lokal yang menyalurkan dana bantuan dan bimbingan langsung kepada organisasi berbasis masyarakat (*community base organization - CBO*) berdasarkan mekanisme yang disepakati antara LSM dan donor; (3) CBO yaitu kelompok masyarakat yang menerima bantuan dana program dari donor melalui *Participatory* LSM. Di tingkat masyarakat atau CBO, dana bantuan diberikan dengan sistem perguliran secara tanggung renteng di antara anggota kelompok. Salah satu Fasilitasi LSM penerima bantuan ini adalah Yayasan Alfa Omega (YAO) yang menyelenggarakan program "Credit Union" harian di Kabupaten Kupang. Kontribusi NZAID dalam program ini selain memberikan bantuan dana kepada CBO juga menyediakan dana untuk program peningkatan kapasitas organisasi, serta menyediakan dana untuk audit keuangan dan program.

- Jepang melalui *Japan International Cooperation Agency (JICA)*, setidaknya melaksanakan tiga proyek di NTT, yaitu: 1) *Promotion of Improve and Sustainable Community Development Program Method by Multy Sector approached through the Level NGO in East Nusa Tenggara* (kerjasama dengan YAO), 2) *Women Empowerment through the Development and Establishment of Small Industry in East Nusa Tenggara* (kerja sama dengan Womintra), dan 3) *Community Empowerment Program (CEP)*. Proyek yang berkaitan langsung dengan keuangan mikro adalah CEP, yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat secara langsung di aras akar rumput. Dalam program ini JICA memberikan bantuan dana dan memberikan pelatihan kepada LSM. Salah satu penerima bantuan JICA melalui program CEP ini adalah Yayasan Pengembangan Pesisir dan Laut (YPPL).
- GTZ melalui program Promis NT mengembangkan pola hubungan bank dan kelompok melalui kerja sama dengan pemerintah daerah. Saat ini kegiatan PHBK ini dipusatkan di Nusa Tenggara Barat dimana kegiatan bank, BPR dan kelompok cukup banyak berkembang. Untuk NTT, kegiatan ini baru mulai dilaksanakan di Kabupaten Alor.

Selain lembaga-lembaga donor yang telah disebutkan di atas, LSM di NTT juga mendapat bantuan dari lembaga-lembaga donor dari Eropa, misalnya Yayasan Ayo Indonesia di Kabupaten Manggarai memperoleh dukungan dana dari Fado/Veco Indonesia (Belgia), Misereor (Jerman), ICRAF, VSO, Neem, terutama dalam upaya melaksanakan Program Pertanian Berkelanjutan. Upaya ini tidak secara langsung berkaitan dengan upaya pengembangan keuangan mikro, tetapi menyangkut upaya promosi tentang pertanian yang berkelanjutan dengan penyelenggaraan training di desa tentang pemanfaatan lokal, penguatan institusi kelompok, dan upaya-upaya ekonomi produktif.

Secara umum, beberapa pengelola program di Jakarta mengemukakan adanya hambatan dalam melaksanakan programnya, yang terkait dengan kelemahan LSM mitra kerjanya dan kelemahan kelompok masyarakat penerima bantuan. Kelemahan LSM pada umumnya menyangkut masih rendahnya kemampuan mereka dalam menyusun laporan dengan bahasa yang jelas dan alur pikiran (analisis) yang jernih. Padahal, agar lembaga donor dapat dengan baik mengikuti perjalanan dan mengevaluasi programnya sangat tergantung pada laporan LSM sebagai pelaksana program. Di tingkat masyarakat, hambatan umumnya disebabkan oleh rendahnya kemauan dan kesadaran masyarakat (miskin) untuk mengikuti kegiatan kelompok, kurangnya disiplin dalam memenuhi tahapan atau mengikuti mekanisme program yang ditentukan, serta terbatasnya kemampuan (tingkat pendidikan) mereka.

IV. KEUANGAN MIKRO DALAM KEHIDUPAN MASYARAKAT DI NTT

Hasil wawancara dengan responden dan pengamatan di desa sampel memperjelas fenomena keragaman kondisi kehidupan masyarakat miskin. Keragaman ini mempengaruhi perbedaan akses, perbedaan pilihan pemanfaatan dan kebutuhan keluarga miskin akan jasa layanan keuangan mikro. Untuk memahami keterkaitan antara kondisi kehidupan, ketersediaan pelayanan dan kebutuhan masyarakat miskin, bab ini menyajikan gambaran mengenai kehidupan masyarakat miskin di wilayah sampel, dan pandangan serta pengalaman mereka dalam memanfaatkan layanan keuangan mikro.

4.1. Profil Desa Sampel

Empat desa yang dipilih sebagai sampel dalam studi ini, yaitu Kelurahan Oesao dan Desa Ponain di Kabupaten Kupang, serta Kelurahan Wae Belang dan Desa Golo Kantar di Kabupaten Manggarai, mempunyai karakteristik yang berbeda-beda. Kelurahan Oesao di Kecamatan Kupang Timur berjarak sekitar 25 km di sebelah timur Kota Kupang. Kelurahan ini merupakan daerah semi-urban (dengan kegiatan ekonomi yang berkembang) karena terdapat Pasar Oesao sebagai pintu gerbang dan sentra perdagangan hasil bumi, khususnya sayuran dari daerah sekitarnya dan dari Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU). Jumlah penduduknya pada 2002 sebanyak 912 kepala keluarga dengan 4.914 jiwa (BPS Kupang, Kupang Timur Dalam Angka). Meskipun sebagian besar penduduknya hidup dari sektor pertanian, tetapi adanya pasar yang beroperasi setiap hari menyediakan berbagai peluang usaha lain, khususnya usaha dagang dan industri rumah tangga seperti menjahit, membuat kue dan pandai besi. Beberapa lembaga keuangan mikro formal, nonformal dan program pemerintah tersedia di kelurahan ini. Lembaga keuangan formal yang tersedia adalah BRI Unit, cabang pegadaian, dan Bank NTT Cabang Oesao yang baru dibuka pada Juli 2004. Selain itu juga terdapat lembaga keuangan mikro nonbank dan lembaga nonformal yang dikelola oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) (Tabel 4.1.).

Desa Ponain di Kecamatan Amarasi terletak sekitar 45 km sebelah timur laut Kota Kupang. Mayoritas penduduknya hidup dari usaha tani dan peternakan, khususnya ternak sapi potong. Hampir semua penduduknya yang berjumlah 435 kepala keluarga dengan 1.780 jiwa pada 2002 (BPS Kupang, Amarasi Dalam Angka) memiliki dan atau menggarap lahan kering yang ditanami tanaman pangan dan tanaman perkebunan. Beberapa rumah tangga melakukan usaha pembuatan minyak kelapa. Desa ini merupakan salah satu desa pengembangan ternak sapi potong, dan hampir di setiap pekarangan rumah penduduk ditanami tanaman pakan sapi. Di desa ini tidak terdapat lembaga keuangan formal maupun nonformal sehingga masyarakat umumnya mengakses lembaga keuangan yang berada di Kelurahan Oesao atau di Kota Kupang. Program peningkatan pendapatan masyarakat yang utama di desa ini adalah program bagi hasil penggemukan sapi yang dikelola oleh Puskud. Selain itu, ada juga lembaga keuangan informal berbentuk kelompok yang memberikan kredit kepada anggotanya.¹⁵

Kelurahan Wae Belang di Kecamatan Ruteng terletak sekitar 35 km di sebelah barat ibu kota Kabupaten Manggarai. Pada 2001 penduduknya berjumlah 538 kepala keluarga dengan 2.910 jiwa (BPS Manggarai, Kecamatan Ruteng Dalam Angka). Walaupun merupakan daerah semi-

¹⁵ Kelompok ini dikelola oleh seorang pengusaha warga Desa Ponain dan mendapat dana pinjaman dari Dinas Koperasi Provinsi dan Kabupaten. Kelompok dibentuk hanya dalam rangka menerima kredit dan tidak ada kegiatan rutin kelompok.

urban (dengan kegiatan ekonomi yang relatif berkembang), kegiatan ekonomi di kelurahan ini tidak seramai di Kelurahan Oesao. Sebagian besar penduduknya (75%) hidup dari sektor pertanian, khususnya padi sawah, lahan kering dan kebun yang ditanami kopi, cengkeh dan sedikit vanili, sekitar 15% penduduk bekerja sebagai pegawai negeri, dan sisanya 10% bekerja di sektor nonpertanian seperti usaha perdagangan kecil (kios), pembuat batako, penambang pasir dan tukang bangunan.

Tabel 4.1. Lembaga Keuangan Mikro yang Ada di Tiap Desa Sampel

Jenis Lembaga	Kabupaten Kupang		Kabupaten Manggarai	
	Kelurahan Oesao - Kupang Timur	Desa Ponain - Amarasi	Kelurahan Wae Belang Ruteng	Desa Golo Kantar - Borong
Formal: Bank	BRI Unit Cabang Pembantu Bank NTT		BRI Unit	
Formal: Non-Bank	Cabang Pegadaian Kantor Pos Puskopabri Koperasi Pasar KUD NHL	Puskud - Penggemukan sapi	Kantor Pos	
Non-formal	LKM-TLM LKM-YAO LKM - YPPL		LPK Pasir Putih	
Program Pemerintah	PPK - Dana Bergulir Dinas Perikanan dan Kelautan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Dinas Koperasi	PPK-Dana Bergulir Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Dinas Kopersaidan UKM Kabupaten Bagian Umum/PKK Dinas Peternakan Kabupaten	PPK - Dana Bergulir Dinas Koperasi dan UKM Dinas Pertanian Tanaman Pangan	Kantor Bimas Kabupaten Bagian Umum/Dana PKK Dinas Peternakan Kabupaten
Informal	Saudara/Tetangga Kelompok Gereja	Kelompok Gereja Kelompok Arisan Saudara/Tetangga Swasta - Penggemukan sapi	Kelompok Arisan Usaha Bersama Simpan Pinjam (UBSP) Ijon Saudara/Tetangga	Kelompok Arisan Usaha Bersama Simpan Pinjam Ijon Saudara/Tetangga Swasta - Intensifikasi Jagung
Lembaga di luar desa yang diakses masyarakat*)	Bank Mandiri (Kupang) NTT Ventura (Kupang) Talenta (Kupang)	BRI Unit (Oesao) Bank NTT (Kupang) Puskopabbri (Oesao) Kantor Pos (Oesao)	Puskopabri (Kota Ruteng) BPR Lugas Ganda (Kota Ruteng) Pegadaian (Kota Ruteng)	BRI Unit (Kotandora) KUD Borong BPR Lugas Ganda (Kota Ruteng) Asuransi Bumi Putera (Kota Ruteng)

Catatan: *) Hanya lembaga keuangan mikro yang diakses responden.

Desa Golo Kantar di Kecamatan Borong terletak sekitar 70 km di sebelah tenggara ibu kota kabupaten Manggarai dan merupakan daerah perdesaan (pedalaman) dengan kegiatan ekonomi kurang berkembang. Pada 2001 desa ini dihuni oleh 467 kepala keluarga dengan 2.397 jiwa (BPS Manggarai, Kecamatan Borong Dalam Angka). Mayoritas penduduknya bekerja di sektor pertanian, terutama lahan kering yang ditanami jagung dan tanaman perkebunan, khususnya jambu mete, kapuk, pisang dan cengkeh. Di samping itu, terdapat sekitar 30 ha sawah yang terletak di bantaran sungai. Penanaman jambu mete mulai dilakukan secara besar-besaran pada 1994/95 melalui proyek dari IFAD. Hampir semua petani pemilik lahan menerima pinjaman bibit dan obat-obatan selama periode proyek dari 1994/1995 hingga 2000.

Lembaga keuangan mikro formal dan nonformal di Kelurahan Wae Belang dan Di Desa Golo Kantar tidak sebanyak di Kelurahan Oesao. Di Kelurahan Wae Belang hanya terdapat BRI Unit. Di Desa Golo Kantar, BRI Unit terdekat berada di ibu kota kecamatan yang jaraknya sekitar 7 km dari desa tersebut. Kantor lembaga perbankan lainnya berada di ibu kota kabupaten. Baik di Kelurahan Wae Belang maupun di Desa Golo Kantar tidak ada lembaga keuangan mikro nonformal yang dikelola LSM, tetapi terdapat banyak kelompok arisan dan kelompok simpan-pinjam yang dikelola sendiri oleh masyarakat. Di Kelurahan Wae Belang ada lebih dari sepuluh kelompok arisan/simpan-pinjam, sedangkan di Desa Golo Kantar ada sekitar 30 kelompok.

4.2. Pola Penghidupan Masyarakat di Desa Sampel

Sektor pertanian masih merupakan sumber mata pencaharian utama sebagian besar penduduk di wilayah sampel, meskipun di beberapa daerah, khususnya di dekat perkotaan, telah tumbuh usaha perdagangan dan industri rumah tangga. Pengembangan usaha pertanian dan nonpertanian masih menghadapi berbagai hambatan karena iklim yang kering, kurangnya penguasaan teknologi, lemahnya infrastruktur dan akses pasar, serta kondisi sosial yang kurang kondusif (Kotak 4.1). Ketersediaan air dan tingkat kesuburan lahan sangat menentukan kemakmuran masyarakat. Desa Oesao, misalnya, menjadi lebih makmur setelah adanya bantuan pembuatan sumur-sumur irigasi pada 1974. Tersedianya air memungkinkan petani menanam sayuran di lahan yang tadinya tidak diusahakan atau hanya ditanami jagung sekali setahun.¹⁶ Kebanyakan petani di wilayah sampel mempunyai atau menguasai lahan tetapi tidak semuanya ditanami. Alasannya antara lain tenaga kerja keluarga untuk menggarap lahan kurang¹⁷ (sementara untuk menyewa TK upahan tidak punya biaya), lokasi yang jauh dan sulit dijangkau, kurangnya modal untuk membeli bibit dan sarana produksi lainnya, dan tidak tersedianya air.

Karena iklim yang kering, petani pada umumnya menanam tanaman pangan berupa jagung, padi ladang dan ubi kayu secara tumpangsari untuk menyasati kondisi musim yang tidak menentu. Dengan cara bercocok tanam ini diharapkan jika salah satu jenis tanaman tidak dapat hidup, masih ada kemungkinan jenis tanaman lainnya yang menghasilkan. Padi sawah dan sayuran hanya ditanam di lokasi tertentu yang tersedia cukup air. Tanaman pangan di lahan kering hanya dapat panen satu kali setahun, inipun seringkali mengalami gagal panen. Jagung dan gabah kebanyakan disimpan untuk konsumsi rumah tangga sendiri, kecuali di kalangan petani sawah yang memiliki lahan cukup besar di beberapa daerah sentra produksi padi, seperti di Manggarai atau di Kupang Timur. Bagi kebanyakan petani, hasil produksi padi dan jagung sering tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarga sampai pada musim panen berikutnya. Mereka harus membeli kekurangan bahan pangan tersebut dari hasil penjualan tanaman perkebunan atau ternak babi dan ayam.

¹⁶ Berdasarkan keterangan Mantan Kepala Desa Oesao.

¹⁷ Beberapa responden mengemukakan bahwa lahan kering yang ditanami tanaman pangan hanya seluas tanah yang sudah dibuka (diolah) pada saat hujan mulai turun.

Tabel 4.2. Jumlah Rumah Tangga Responden Berdasarkan Mata Pencaharian^{*)}

Mata Pencaharian	Rumah Tangga Miskin ¹⁸			Rumah Tangga Tidak Miskin		
	Rural	Semi-Urban	Total	Rural	Semi-Urban	Total
Hanya bertani	17	8	25	7	2	9
Bertani + usaha lain nonpertanian	10	11	21	2	4	6
Usaha kecil nonpertanian saja	-	15	15	1	6	7
Pegawai + usaha kecil nonpertanian	-	1	1	-	1	1
Pegawai + bertani	-	1	1	2	-	2
Pensiunan dan janda	-	1	1	1	-	1
Total	27	37	64	13	13	26

Catatan: ^{*)} Responden dipilih secara *purposive* sehingga proporsi sampel tidak mencerminkan proporsi mata pencaharian penduduk desa secara keseluruhan.

Dalam sistem usaha tani lahan kering, tanaman perkebunan dan ternak merupakan sumber pendapatan keluarga yang penting. Selain untuk membeli bahan pangan, hasil tanaman perkebunan biasanya juga digunakan untuk pembiayaan lainnya, seperti pendidikan anak dan pembangunan rumah, serta untuk biaya-biaya adat. Usaha peternakan sapi, kerbau dan babi mempunyai fungsi yang strategis, yaitu sebagai tabungan. Oleh karena itu, jika petani mempunyai surplus pendapatan dari usaha pertanian, pada umumnya diakumulasikan dalam bentuk ternak sapi/babi. Selain untuk keperluan mendesak atau biaya pendidikan, babi dan sapi juga dipelihara untuk keperluan adat.

Kotak 4.1. Jalani Hidup Apa Adanya

Hendrikus dan isteri serta seorang anaknya tinggal di rumah tua berlantai tanah bersama dengan salah seorang saudara perempuannya yang juga sudah berkeluarga. Rumah tersebut adalah warisan orang tua. Sumber penghidupan mereka berasal dari kegiatan bertani. Hendrikus memiliki 0,25 ha lahan kering dan sawah seluas 300 m² yang juga warisan orang tuanya. Sumber penghasilan lain adalah bekerja sebagai buruh tani.

Pada 2000 melalui kelompok taninya, Hendrikus mendapat pinjaman bibit jagung, pupuk, dan obat-obatan. Dia menanam jagung di kebunnya seluas 0,25 ha. Hasilnya 300 kg jagung yang dijual seharga Rp210 ribu. Setelah panen dia harus membayar pada kelompoknya sebesar Rp125 ribu atas bibit, pupuk, dan obat-obatan yang diterimanya. Jadi, selama 3 bulan bekerja dia memperoleh upah Rp85 ribu. Hasil ini sangat rendah, karena itu dia tidak pernah lagi ikut kegiatan seperti ini.

Hendrikus tidak mempunyai keinginan untuk melakukan pinjaman uang sebagai modal usaha taninya. Dia tidak mau berhutang, sebab khawatir tidak dapat mengembalikannya. "Jalani hidup apa adanya", kata Hendrikus.

Usaha perdagangan dan industri kecil seperti pembuatan batako, minyak kelapa, mebel, kue, dan pandai besi mulai tumbuh di daerah semi-urban. Usaha-usaha tersebut berskala kecil atau bahkan sangat kecil. Perkembangan usaha demikian umumnya terhambat oleh keterbatasan keahlian, modal dan pasar. Untuk menambah penghasilan keluarga, banyak responden yang membuka kios di depan rumahnya. Dengan konsumen yang terbatas (hanya di sekitar lingkungan tempat tinggal), kios-kios ini sulit berkembang, karena banyak rumah tangga lain

¹⁸ Pembedaan miskin dan tidak miskin tidak didasarkan pada garis kemiskinan karena dalam studi ini tidak dihitung tingkat konsumsi rumah tangga. Penggolongan ini didasarkan pada pengamatan peneliti selama wawancara, yaitu dengan mempertimbangkan kondisi kehidupan responden, antara lain kondisi rumah, kepemilikan aset, konsumsi dan pendidikan anak.

yang juga membuka kios. Sebagian besar industri kecil sulit berkembang karena hanya melayani pasar lokal dengan permintaan yang terbatas, selain keahlian dan modal yang dimiliki juga terbatas (Kotak 4.2).

Kotak 4.2. Pemasaran Batako yang Tidak Menentu

Agus menjadi pengrajin batako sejak 1980-an. Dalam menjalankan usahanya dia biasanya mempekerjakan dua orang buruh. Saat ini setiap satu putaran usaha batako, Agus menyediakan modal Rp400 ribu. Proses pembuatan batako memerlukan waktu satu minggu dengan produksi 1.200 buah dan harga jual Rp600/buah, tetapi ia tidak tahu kapan batakonya akan laku terjual. Kalau di sekitar tempat usahanya sedang ada proyek pembangunan atau ada penduduk yang membangun rumah, batakonya akan cepat terjual. Namun akhir-akhir ini kontraktor proyek membuat sendiri batako sehingga pangsa pasar pengrajin batako, seperti Agus, menjadi makin sempit. Tidak jelas apakah kontraktor membuat batako sendiri karena pertimbangan kualitas atau alasan mencari keuntungan. Kalau alasannya adalah mencari keuntungan, maka permintaan pengrajin batako kepada pemerintah daerah untuk melarang kontraktor membuat batako pantas dipertimbangkan.

Pada 1980-an Agus pernah mengajukan permohonan kredit usaha ke BRI, tetapi ditolak, karena tidak mempunyai agunan. Sampai sekarang pun dia masih tidak mempunyai agunan yang dipersyaratkan untuk pengajuan kredit ke BRI. Baru-baru ini melalui kelompok pengrajin batako, dia mencoba mengajukan pinjaman modal usaha dari dana PPK. Namun, proposal pinjamannya kalah bersaing dengan proposal kelompok lain.

Masyarakat di desa sampel, sebagaimana masyarakat NTT umumnya, masih memegang teguh berbagai kebiasaan dan sistem adat dalam kehidupan sosial mereka. Hal ini, misalnya, berlaku pada pola pembiayaan pesta pernikahan dan peristiwa kematian yang lazimnya menelan biaya besar dan menjadi tanggung jawab bersama keluarga besar¹⁹. Di Kabupaten Manggarai, misalnya, bila suatu keluarga tertimpa musibah kematian atau akan menikahkan anak laki-lakinya, maka biaya tersebut ditanggung bersama oleh keluarga inti, dan anak perempuan atau saudara-saudara perempuan yang sudah menikah dengan kewajiban memberikan *sida*. Bila anak perempuan menikah, maka keluarganya, termasuk saudara laki-lakinya akan menerima bagian dari *belis* (mas kawin) yang diberikan keluarga pengantin pria.

Sistem pembiayaan keperluan adat tersebut memiliki dua dimensi yang berbeda. Dimensi positifnya adalah mempererat tali persaudaraan dan ikatan sosial. Sistem ini juga merupakan “*tabungan dan asuransi sosial*” sehingga dapat membantu keluarga dalam membiayai perkawinan atau kematian. Sedangkan dimensi negatifnya muncul ketika besarnya *belis* atau sumbangan sering kali dipandang sebagai ‘gengsi’ keluarga, sehingga ada kecenderungan untuk memberikan sumbangan melebihi kemampuan, dan pesta diselenggarakan secara besar-besaran. Adanya ‘kewajiban’ untuk membayar *belis* dan memberi *sida* dalam jumlah yang besar juga cenderung membuat masyarakat mempertahankan tabungan, biasanya dalam bentuk ternak, dan enggan memanfaatkannya untuk menambah modal kerja atau untuk investasi jangka panjang. Ada juga kasus yakni

¹⁹ Calon pengantin laki-laki harus menyerahkan *belis* (mas kawin) kepada keluarga calon pengantin perempuan dalam bentuk uang dan ternak yang besarnya bisa lebih dari Rp10 juta, tergantung pada status sosial dan tingkat pendidikan calon pengantin dan keluarganya. Keluarga pengantin perempuan akan menanggung biaya pesta, yang sebagian dibiayai dari *belis* yang diterima, dan memberikan bekal bagi pengantin dalam bentuk perabotan dan perlengkapan rumah tangga, antara lain sofa, tempat tidur, lemari, dan peralatan dapur. Biaya kematian, biasanya digunakan untuk menyediakan konsumsi bagi kerabat atau tamu yang menghadiri upacara doa pada saat kematian dan 40 hari sesudah kematian, serta untuk imbal-balik hantaran yang dibawa sebagai tanda duka.

modal usaha atau kredit usaha digunakan untuk keperluan adat, sehingga usahanya menjadi kurang berkembang atau bahkan terhenti (Kotak 4.3).²⁰

Kotak 4.3. Permasalahan dalam Usaha Dagang

Thomas mempunyai usaha kios kebutuhan sehari-hari. Untuk mengembangkan kiosnya, ia memanfaatkan pinjaman dari BRI unit desa sejak 1999 dengan pinjaman pertama Rp1.750.000, pinjaman ke dua Rp2.500.000, dan pinjaman ketiga Rp3.000.000. Cicilan pinjaman ke tiga tinggal sebulan lagi. BRI memberikan pinjaman kepadanya berdasarkan kelayakan usaha kiosnya, tanpa agunan yang berupa sertifikat tanah atau sertifikat kepegawaian sebagaimana biasanya disyaratkan BRI.

Namun, sejak awal 2004 usaha kios Thomas bangkrut. Mengapa bangkrut? Dia menyebut penyebab utamanya adalah karena pengusaha grosir merambah pangsa pasar pengecer. Karena itu, dia menyesalkan kebijakan pemerintah yang membiarkan keadaan ini dan tidak mengatur hal tersebut secara baik dan tegas. Di pihak lain dia juga mengakui kesalahannya yang tidak memiliki kemampuan manajemen usaha yang baik, karena seringkali dia membuat pengeluaran yang tidak jelas atau tidak tepat. Misalnya, pengeluaran untuk biaya upacara adat yang besar dan seringkali mendadak dan tidak bisa dihindari. "Dalam hal adat kami harus menjaga kehormatan diri dan keluarga, meskipun kami terpaksa harus berhutang", kata Thomas.

4.3. Pemanfaatan Layanan Keuangan Mikro

4.3.1. Lembaga Formal – Bank

Bank yang paling banyak diakses oleh responden adalah BRI Unit yang berlokasi di sekitar ibu kota kecamatan. Selain itu, beberapa orang juga menggunakan jasa bank lainnya seperti Bank NTT, Bank BNI, Bank Mandiri dan kantor pos. Di Manggarai, masyarakat juga memanfaatkan layanan Bank BPR, yaitu BPR Lugas Ganda, satu-satunya BPR yang beroperasi di daerah tersebut. Bank-bank ini menyediakan layanan dalam bentuk kredit, tabungan dan transfer. Dalam hal ini, jenis layanan keuangan yang paling banyak dimanfaatkan oleh responden adalah tabungan. Namun, kebanyakan responden yang mempunyai tabungan di bank menyatakan bahwa jumlah tabungannya hanya sedikit atau tabungan kurang aktif. Secara umum, surplus pendapatan yang sangat terbatas dan jarak tempat tinggal responden ke bank terdekat yang relatif jauh, merupakan faktor yang menjadi kendala pemanfaatan layanan tabungan. Sebagai contoh, seorang responden yang bekerja sebagai penjual rokok mengatakan bahwa dia lebih memilih menabung di kantor pos karena jumlah uangnya sedikit dan uang kertas yang ditabungkan kotor dan kusut, hal ini membuatnya malu untuk menabung di bank. Selain nasabah perorangan, beberapa kelompok arisan atau kelompok simpan pinjam yang ditemui di Manggarai juga menyimpan uang kas mereka di bank, umumnya di BRI Unit.

Kebanyakan responden yang memanfaatkan dan mendapat layanan kredit dari bank adalah keluarga tidak miskin, yakni para pegawai dan mereka yang memiliki usaha dagang. Bagi keluarga miskin, akses terhadap kredit bank dibatasi oleh ketiadaan agunan, yang menjadi syarat utama mendapatkan pelayanan kredit komersial. Ironisnya, meskipun mempunyai agunan, keluarga miskin seringkali masih diminta untuk melampirkan surat keterangan dari aparat pemerintah (kepala desa/lurah, camat) dan surat izin usaha. Syarat yang terakhir ini mengimplikasikan bahwa keluarga bersangkutan harus mempunyai kegiatan usaha (nonpertanian) terlebih dahulu. Untuk mengurus dan memperoleh semua persyaratan tersebut

²⁰ Beberapa lembaga non-formal yang dikelola LSM melaporkan adanya kasus semacam ini, sehingga mereka perlu memberikan penekanan dari awal bahwa kredit yang mereka peroleh tidak boleh digunakan untuk memberi sumbangan.

dibutuhkan waktu dan biaya yang cukup besar. Seorang responden, misalnya, mengatakan bahwa untuk mendapatkan surat keterangan dari camat dia harus mengeluarkan uang sebesar Rp50 ribu atau 1,7% dari pinjaman yang diperlukannya, yaitu sebesar Rp3 juta. Di salah satu desa sampel, responden menyatakan bahwa syarat pengajuan kredit kepada bank juga dikaitkan dengan syarat-syarat lain yang sebenarnya tidak relevan, seperti telah lunas PBB, telah lunas program Arjuna (bibit jagung) yang lalu, dan telah memiliki kartu anggota KUD.

Lembaga perbankan umumnya juga tidak mau memberikan kredit untuk modal awal usaha, melainkan hanya untuk usaha yang telah berjalan. Hal ini tentu menguntungkan orang yang sudah punya usaha dan merugikan orang yang belum punya usaha, tapi ingin berusaha. Bagi perbankan, kegiatan usaha yang dimaksud terutama adalah kegiatan usaha non-pertanian. Kegiatan usaha di bidang pertanian dianggap sebagai usaha ekonomi yang kelayakan kreditnya sangat rendah, sehingga sangat sulit bagi petani untuk mendapatkan kredit untuk kegiatan budidaya pertanian. Selain itu, kredit yang disetujui perbankan umumnya lebih kecil dari jumlah kredit yang diajukan oleh calon nasabah. Padahal ketika mengajukan kredit, calon nasabah telah menghitung kebutuhan modalnya secara riil. Akibatnya, kredit tersebut kemudian tidak digunakan semestinya sesuai dengan pengajuannya.

Persyaratan kredit yang ditetapkan BPR agak lebih mudah daripada bank umum²¹. Beberapa responden nasabah BPR mengemukakan bahwa syarat yang diminta BPR hanya keterangan pemilikan tanah dari kepala desa, fotokopi KTP dan kartu keluarga dan pas foto suami istri. Petugas BPR juga mendatangi rumah nasabah sehingga mereka tidak perlu mengurus kredit dan menyetor cicilan ke kantor cabang BPR yang terletak di ibu kota kabupaten. Walaupun demikian, bunga yang ditetapkan BPR lebih tinggi dari suku bunga bank umum.

Akibat berbagai kendala tersebut, akses keluarga miskin untuk memperoleh kredit perbankan sangat terbatas. Sebagai indikasi, dari sampel keluarga miskin yang berjumlah 58 orang, hanya 6 orang di antaranya yang telah memperoleh kredit dari perbankan.

Penggunaan kredit yang diperoleh dari bank bervariasi antarresponden. Untuk responden pegawai, kebanyakan menggunakan kreditnya untuk keperluan membangun atau memperbaiki rumah, membiayai pendidikan anak, membiayai pengobatan anggota keluarga yang sakit, membeli sepeda motor, atau bahkan ditabung kembali untuk keperluan mendadak, termasuk membayar *belis* dan *sida*. Hanya sebagian kecil di antaranya yang menggunakan kredit itu untuk membeli ternak atau menambah modal usaha tani atau usaha dagang. Bagi nasabah bank yang bukan pegawai, kebanyakan menggunakan kredit untuk menambah modal usaha, dan sebagian kecil untuk keperluan lain-lain.

Dibandingkan dengan dua jenis layanan keuangan tersebut (tabungan dan kredit), pemanfaatan jenis layanan transfer oleh responden masih sangat terbatas. (hanya terdapat 6 kasus dari total 91 responden). Responden yang menggunakan jasa transfer bank dan atau kantor pos hanya keluarga yang anaknya bersekolah di luar daerah, yang pada umumnya tidak tergolong miskin. Selain itu, beberapa keluarga yang mempunyai saudara yang tinggal di luar daerah atau yang menjadi buruh migran hanya menggunakan jasa transfer sekali-sekali saja. Transfer uang biasanya dilakukan melalui bank atau kantor pos yang ada di ibukota kecamatan atau kabupaten. Meskipun jarak ke bank cukup jauh, hal ini tidak menjadi hambatan karena mereka relatif jarang melakukan transfer uang.

²¹ Kasus ini hanya berlaku untuk BPR Lugas Ganda yang beroperasi di Manggarai.

4.3.2. Lembaga Formal – Non-Bank

Pegadaian merupakan salah satu lembaga formal non-bank yang cukup menarik minat masyarakat. Sistem pembayaran yang memungkinkan nasabah memperpanjang jangka waktu gadai hanya dengan cara membayar bunga pada saat jatuh tempo, merupakan kemudahan yang sangat membantu, karena pendapatan mereka umumnya tidak menentu. Selain fleksibilitas cara pembayaran, pegadaian juga tidak menetapkan penggunaan pinjaman. Nasabah bisa meminjam dalam jumlah kecil hanya untuk keperluan konsumsi sehari-hari ataupun dalam jumlah besar untuk menambah modal usaha. Walaupun demikian, layanan pegadaian sangat terbatas karena jumlah kantor cabang sangat sedikit sehingga bagi masyarakat miskin yang tinggal di daerah yang jauh dari kota akan menanggung biaya transpor yang relatif mahal.

Lembaga keuangan mikro formal non-bank yang lain adalah koperasi. Setidaknya ada empat macam koperasi yang dikenal atau dimanfaatkan oleh responden, yaitu: koperasi yang berasal dari kelompok tani dan hanya melayani anggotanya; koperasi yang dibentuk oleh lembaga non-pemerintah dan memberi pelayanan simpan-pinjam; koperasi yang hanya menyediakan kredit; dan koperasi yang melakukan kerja sama dengan petani dalam bentuk bagi-hasil.

Koperasi Nusa Hijau Lestari (NHL) di Kelurahan Oesao, Kecamatan Kupang Timur yang dibentuk dari kelompok tani, hanya membantu 25 anggotanya dalam mengakses kredit usaha tani dari BRI dan menyalurkan pinjaman dari dinas koperasi. Anggota koperasi merasa terbantu dengan adanya kredit tersebut, karena cara pembayarannya disesuaikan dengan siklus pendapatan dari usaha tani mereka. Namun, jumlah kredit yang disalurkan dirasa masih kurang dan tidak ajeg, karena bergantung pada dana dari luar. Meskipun menghimpun iuran wajib dan iuran sukarela, koperasi ini tidak terlalu menekankan pada jasa tabungan anggota. Koperasi semacam ini, sayangnya, tidak banyak yang masih aktif. Di Kecamatan Kupang Timur, jenis koperasi demikian yang masih aktif tinggal dua buah. Koperasi Unit Desa yang dulu menyalurkan kredit usaha tani (KUT) dengan jumlah anggota yang cukup banyak, sekarang sudah tidak beroperasi lagi, di antaranya karena banyaknya kredit macet dan kelemahan manajemen. Di Kecamatan Borong, Manggarai, KUD masih cukup aktif tetapi hanya 2 atau 3 orang penduduk di desa sampel (Golo Kantar) yang menjadi anggotanya.

Koperasi yang memberi pelayanan simpan-pinjam, seperti koperasi TALENTA, atau yang hanya memberikan kredit, seperti Puskopabri atau Kopabri, merupakan lembaga yang paling banyak dimanfaatkan oleh masyarakat golongan ekonomi menengah ke bawah. Meskipun bunga pinjaman yang ditetapkan oleh koperasi ini cukup tinggi (sekitar 5%-7.5%/bulan untuk TALENTA dan 20%/bulan untuk Puskopabri), masyarakat tetap mengaksesnya karena prosedur dan syarat peminjamannya mudah. Untuk mendapatkan kredit dari TALENTA, peminjam harus menjadi anggota, dan untuk itu TALENTA memotong 1/6 pinjaman sebagai tabungan nasabah. Puskopabri (lebih dikenal masyarakat setempat sebagai "bank harian") juga memotong 5% dari jumlah pinjaman sebagai tabungan, namun jumlah tabungan ini tidak boleh ditambah.²² Tabungan di koperasi ini baru dapat diambil bila nasabah tidak lagi meminjam atau dianggap keluar dari anggota koperasi. Pinjaman diberikan secara individual dan pembayaran diambil oleh petugas yang datang dari rumah ke rumah. Responden yang menjadi nasabah koperasi ini menyatakan bahwa pemanfaatan kredit umumnya digunakan baik sebagai modal usaha maupun untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Skema pinjaman tersebut dinilai tidak menguntungkan dan tidak tepat bagi keluarga yang pendapatannya sangat tergantung pada usaha pertanian.

²² Beberapa responden nasabah koperasi ini tidak tahu bahwa potongan tersebut merupakan tabungan.

Meskipun kredit yang ditawarkan oleh koperasi tersebut banyak diakses masyarakat, tetapi umumnya mereka mengeluhkan mengenai jangka waktu pinjaman yang sangat pendek, sistem pembayaran yang bersifat harian atau mingguan, serta bunga yang sangat tinggi. Responden yang menjadi nasabah koperasi yang mengenakan bunga hingga 20%/bulan menyatakan bahwa skema kredit seperti itu sebenarnya sangat memberatkan beban keuangannya. Kesediaan mereka -tepatnya keterpaksaan- untuk mengakses kredit tersebut semata-mata karena mereka sangat membutuhkan dana segar (*fresh money*), dan mereka tidak mempunyai akses terhadap sumber kredit lainnya.

Fenomena seperti itu sebenarnya merupakan kondisi yang ironis. Dalam arti, di satu pihak jumlah keluarga miskin yang penghidupannya berpotensi untuk terus berkembang, baik di perkotaan maupun perdesaan, terbatas. Di lain pihak, karena akses mereka terhadap sumber kredit perbankan sangat kecil, mereka justru menjadi target kredit lembaga keuangan lain dan atau pelepas uang/rentenir yang mengenakan bunga sangat tinggi. Menurut pemerhati kemiskinan di NTT, selain karena aspek kelangkaan kredit dari sumber perbankan, hal ini bisa terjadi karena keluarga miskin umumnya juga sangat lemah dalam mengantisipasi risiko. Mereka hanya berfikir jangka pendek, dan cenderung menyerahkan masa depannya kepada "nasib". Jika ada kesempatan memperoleh pinjaman, meskipun dengan suku bunga tinggi, mereka akan mengambilnya juga.

Koperasi lainnya, yaitu Puskud, mengembangkan sistem bagi hasil usaha penggemukan sapi di desa Ponain, Kecamatan Amarasi. Skema ini mungkin tidak dapat dipandang sebagai layanan keuangan mikro, tetapi lebih merupakan kerja sama dengan petani yang diberi modal dalam bentuk sapi bakalan (satu atau dua ekor per petani) yang rata-rata senilai Rp1,5 juta/ekor. Para peserta sangat menyukai sistem penyelenggaraan program ini. Namun, menurut beberapa responden, untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga yang pengeluarannya sekitar Rp500 ribu per bulan, paling tidak mereka perlu memelihara 5-6 ekor sapi.

Penerima program bagi hasil penggemukan sapi menyukai program ini dengan beberapa alasan berikut:

- Pembelian bakalan sapi²³ atas persetujuan antara petani dengan staf Puskud. Harga bakalan sapi umumnya sekitar Rp1,5 juta/ekor.
- Penjualan hasil penggemukan dilakukan secara terbuka dengan dihadiri petani, staf Puskud, dan pedagang. Bila harga tawar Puskud di bawah pedagang, maka sapi dijual kepada pedagang.
- Hasil penjualan setelah dikurangi biaya (bakalan, obat-obatan, tali, dan pajak desa²⁴) dibagi 70% untuk peternak dan 30% untuk Puskud. Pendapatan bersih petani²⁵ mencapai Rp500 ribu hingga Rp1 juta/ekor/siklus penggemukan (antara 3-4 bulan).
- Puskud menyediakan seorang dokter hewan yang secara rutin memeriksa kesehatan sapi. Selain itu Puskud menugaskan seorang pendamping²⁶ untuk tinggal di desa untuk membantu dan mengawasi peternak dalam merawat sapi. Biasanya pendamping melakukan kontrol ke setiap kelompok satu minggu sekali. Untuk tugas lapangan, pendamping mendapat motor dan biaya operasional. Selain menerima gaji, mereka juga menerima bonus atas pencapaian target usaha Puskud.

²³ Bakalan sapi yang lolos seleksi adalah tinggi 105-110 cm, berat 150 kg, rata-rata berumur 2 tahun.

²⁴ Di salah satu desa sampel pajaknya sebesar Rp25 ribu/ekor. Penerimaan desa dari pajak ini mencapai Rp10 juta/tahun dan digunakan untuk membangun kantor desa.

²⁵ Retribusi surat mutasi hewan biasanya ditanggung pedagang/pembeli ternak.

²⁶ Setiap pendamping menangani sekitar 300 ternak. Puskud menempatkan 15 pendamping, yaitu di Kabupaten Belu 2 orang, Kabupaten TTS 4 orang, Kabupaten TTTU 2 orang, dan di Kabupaten Kupang 7 orang.

Program ini dianggap sangat menguntungkan, karena adanya pendampingan yang intensif, kepastian pemasaran hasil dan pembagian risiko kegagalan usaha yang adil. Cara pembelian bakalan sapi dan penetapan harga jual juga dinilai sangat terbuka. Beberapa responden menyatakan bahwa bagi hasil yang mereka terima lebih tinggi dari sistem bagi hasil yang biasa dilakukan dengan pengusaha lain atau perorangan.

4.3.3. Lembaga Non-Formal

Dari berbagai layanan keuangan mikro yang dikelola oleh LSM, ada dua lembaga yang nasabahnya menjadi responden, yaitu TLM dan YAO. Meskipun sistem yang mereka gunakan berbeda, namun layanan keuangan mikro dari kedua lembaga ini cukup diminati oleh masyarakat golongan ekonomi lemah. Meskipun demikian, kebanyakan nasabahnya adalah mereka yang sudah mempunyai kegiatan usaha. TLM berupaya menjangkau golongan keluarga miskin dengan cara memberikan kredit dalam jumlah terbatas melalui sistem kelompok yang terdiri dari 4-5 orang, tetapi tampaknya sistem ini belum berjalan sebagaimana mestinya. Nasabah TLM mengemukakan bahwa kelompok tersebut tidak berjalan efektif. Beberapa anggota kelompok hanya menandatangani, sedangkan kreditnya hanya digunakan oleh sebagian anggota kelompok. Hal ini dilakukan karena alokasi kredit untuk seorang anggota yang besarnya Rp500 ribu dinilai terlalu kecil. Akibatnya, meski telah disetujui oleh anggota lain, hanya dua atau tiga orang anggota dalam kelompok tersebut yang memanfaatkan kredit.

Kredit yang diperoleh digunakan untuk berbagai macam keperluan, tidak hanya untuk menambah modal usaha. Kebanyakan nasabah mengambil kredit secara terus menerus. Ketika kredit pertama lunas, nasabah dapat mengambil kredit lagi dengan jumlah yang sama atau dengan jumlah yang makin besar. Namun, beberapa nasabah justru tidak bersedia menambah jumlah kreditnya karena takut tidak mampu membayar cicilan. Tampaknya ada kecenderungan bahwa kredit yang pertama digunakan untuk menambah modal usaha, tetapi yang berikutnya seringkali digunakan untuk keperluan lain seperti membangun rumah, membiayai pendidikan anak, memperbaiki kondisi kios, atau bahkan ditabung. Meskipun kredit ini cukup membantu, beberapa nasabah mengeluhkan cara pembayaran mingguan dianggap terlalu memberatkan karena modal belum sempat berputar. Secara umum nasabah menyatakan bahwa skema kredit yang mereka terima sebenarnya kurang sesuai dengan kebutuhan. Sama halnya dengan kasus koperasi TALENTA dan Puskopabri, mereka terpaksa mengambil kredit tersebut karena tidak mempunyai akses kepada produk kredit lain yang lebih menguntungkan. Di samping itu, kegiatan pendampingan baik yang dilakukan oleh TLM maupun YAO tampaknya masih belum berjalan dengan baik, sehingga belum ada peningkatan manajemen usaha yang dapat membuat usaha tersebut menjadi lebih mampu mengakses modal dari perbankan.

4.3.4. Program Pemerintah

Kredit yang disalurkan pemerintah melalui dinas-dinas sektoral kepada masyarakat pada umumnya diberikan dalam bentuk:

- secara langsung oleh dinas sektoral kepada masyarakat secara perorangan atau kelompok dalam bentuk natura atau uang,
- diberikan melalui kelompok formal atau nonformal yang sudah ada, atau
- diberikan dalam bentuk uang kepada masyarakat disertai dengan pembentukan lembaga pengelola keuangan.

Salah satu bentuk kredit yang diberikan dalam bentuk natura adalah program pengembangan jambu mete di Desa Golo Kantar, yang didanai oleh IFAD dan dilaksanakan oleh dinas perkebunan. Meskipun kredit ini hasilnya baru dapat dinikmati setelah beberapa tahun, secara umum cukup membantu masyarakat dalam meningkatkan penghasilannya. Hampir semua penduduk desa menerima kredit berupa bibit, pestisida dan insektisida, tetapi tidak semua petani berhasil dalam mengusahakan kebunnya. Beberapa petani yang berhasil, bahkan telah mampu memperluas areal tanamnya dari hasil panen jambu mete. Namun, beberapa petani lainnya mengalami kegagalan baik karena kekeringan, terserang penyakit atau kondisi tanah yang kurang subur.

Salah satu keluhan petani yang mengalami kegagalan adalah kurangnya pendampingan dan tidak adanya bantuan pada saat tanaman terserang penyakit, sedangkan mereka sendiri belum begitu memahami budidaya tanaman ini. Tingkat pengembalian kredit oleh petani bervariasi. Ada yang sudah mengembalikannya meskipun tanamannya belum menghasilkan, tetapi ada juga yang tidak mengembalikannya karena tanamannya kurang berhasil. Petani yang sudah mengembalikan kredit umumnya membayar dari penjualan hasil kebun lainnya. Kelompok arisan dan simpan-pinjam yang distimulasi oleh program ini juga masih berjalan dan sebagian sudah menunjukkan adanya peningkatan aset kelompok. Pinjaman yang berasal dari dana stimulasi IFAD, tabungan anggota dan bunga pinjaman diatur menurut kesepakatan masing-masing kelompok. Dana pinjaman ini digunakan untuk kebutuhan sehari-hari, pendidikan anak maupun untuk menambah modal usaha tani.

Kredit dalam bentuk natura lainnya adalah sapi atau babi dari dinas peternakan dengan pengembalian dalam bentuk anak sapi atau babi. Ada juga pinjaman yang diberikan dalam bentuk ayam untuk dternakkan. Pada umumnya program-program ini mempunyai jangkauan target penerima yang terbatas jumlahnya. Sebagaimana keluhan terhadap program jambu mete, dalam program ini beberapa responden juga mengeluhkan kurangnya bimbingan usaha. Masalah lain yang dihadapi penerima program adalah tidak jelasnya pembagian risiko bila terjadi musibah atau kematian. Pada beberapa kasus, penerima program tetap harus mengembalikan pinjaman walaupun ternak yang diterimanya mati²⁷, dan ini berarti mereka harus membayar dari hasil usaha yang lain.

Jenis kredit yang diberikan secara langsung dalam bentuk uang kepada perorangan dengan bunga rendah, khususnya dari dinas koperasi dan UKM, ditujukan untuk pengembangan usaha kecil. Salah satu responden penerima kredit ini adalah pengusaha warung bakso dan kios yang menjual kebutuhan sehari-hari dan bensin. Dibandingkan masyarakat desanya, kondisi ekonomi responden termasuk cukup maju. Kredit program lain yang ditujukan untuk pengembangan usaha kecil adalah UP2K dan KPKU²⁸, dan responden yang menerima manfaat program tergolong relatif tidak miskin. Kredit yang diterima responden ini digunakan untuk menambah modal usaha dan dirasa cukup membantu karena bunganya rendah.

Program pemberian kredit lainnya untuk masyarakat miskin, pada umumnya diberikan melalui kelompok, baik kelompok yang sudah terbentuk maupun kelompok yang sengaja dibentuk dalam rangka melaksanakan program. Kredit program sangat diminati oleh responden karena prosedurnya sangat mudah, umumnya hanya diharuskan untuk membentuk kelompok. Selain itu, bunga yang dikenakan paling tinggi sama dengan tingkat bunga bank umum, bahkan beberapa jenis program mengenakan tingkat bunga yang lebih rendah atau bahkan sama sekali

²⁷ Kasus kematian ternak ayam karena serangan penyakit flu burung.

²⁸ UP2K disalurkan melalui Badan Pembinaan Masyarakat Desa (PMD) dan Pembina PKK, sedangkan KPKU disalurkan melalui BRI Unit.

tidak mengenakan bunga. Sayangnya, cukup banyak masyarakat menganggap kredit program sebagai yang berisiko kecil dan akibatnya bersikap tidak serius mengembalikan kredit program. Alasannya antara lain karena merujuk pada pelaksanaan program-program sebelumnya, yakni bahwa jika terjadi kasus kredit macet, penerima tidak pernah mendapatkan sanksi yang jelas dan tegas.

Meskipun sumber kredit yang berasal dari bantuan program sangat diminati oleh keluarga miskin, jumlah penerima kredit ini masih terbatas. Di samping itu, ada kecenderungan kelompok yang telah menerima program dan mampu mengembalikan akan terus menjadi sasaran program lainnya. Sebagian responden yang menjadi peserta program memang tergolong miskin, tetapi responden yang tergolong sangat miskin ternyata tidak satu pun yang pernah menerima bantuan program kredit.

Di samping terbatasnya jumlah penerima, kredit program juga tidak tersedia setiap waktu. Bagi keluarga miskin yang sekarang sedang mendapatkan kredit ini, persoalan keberlanjutannya juga menjadi kendala yang serius. Tidak ada jaminan bahwa di masa yang datang mereka akan mendapatkannya lagi, karena pengalaman selama ini menunjukkan bahwa pola pemberian bantuan kredit program sifatnya *ad hoc*. Jika hal ini terus terjadi, sementara penanggulangan kemiskinan di NTT memerlukan upaya yang berlanjut dengan target-target yang jelas, maka pemberian kredit program dengan pola tersebut menjadi kurang efektif.

Beberapa program pemerintah yang disertai dengan pembentukan lembaga untuk mengelola keuangan tampaknya belum mampu menyediakan kredit secara berkelanjutan. Program simpan-pinjam dalam program PPK, misalnya, belum mampu menyediakan kredit secara berkelanjutan. Responden di desa sampel yang sudah melunasi pinjamannya, sebagai contoh, tidak bisa mendapat pinjaman lagi karena kelompok lain di desanya tidak mengembalikan pinjaman. Akibatnya desa bersangkutan tidak lagi mendapatkan dana PPK. Keluhan lainnya adalah menyangkut persyaratan administratif pinjaman PPK makin rumit dan aturan pengembalian yang ditetapkan kurang sesuai dengan pola penghasilan usaha-tani masyarakat. UPKD yang dibentuk dalam rangka IMS-NTAADP juga belum berfungsi sebagai lembaga keuangan, antara lain karena pengurusnya tidak menjalankan fungsinya dengan baik dan kemampuan pengelolaan administrasi yang masih rendah. Pembentukan LPD yang mulai diujicobakan di Manggarai tampaknya juga masih akan mengalami banyak masalah. Dana stimulan yang diberikan kepada UBSP yang dipilih sebagai cikal bakal LPD di desa sampel, misalnya, ternyata hanya diberikan kepada beberapa orang pengurusnya yang tidak terlalu miskin menurut standar masyarakat desa tersebut. Kredit LPD ini lebih disukai daripada kredit BRI karena persyaratannya mudah, bunganya lebih rendah dan ada bagian 0,5% untuk UBSP. Meskipun demikian, jika praktik cara penyaluran kreditnya tidak diperbaiki, maka kredit ini cenderung akan dinikmati hanya oleh golongan yang kondisi ekonominya relatif baik.

4.3.5. Lembaga Informal

Selain meminjam kepada "bank harian", sebagian kecil keluarga miskin juga bisa meminjam kepada tetangga atau saudara untuk kebutuhan yang sangat mendesak. Pinjaman dapat diperoleh sepanjang peminjam dikenal berkarakter baik. Motivasi untuk membantu cukup terlihat pada proses pemberian pinjaman. Pemberi pinjaman tidak mengenakan bunga kalau peminjam dapat melunasi utangnya dalam jangka waktu kurang dari satu bulan. Dalam beberapa kasus, peminjam yang tidak mampu melunasi utangnya dapat membayarnya dengan cara menjadi tenaga upahan pada pemberi pinjaman.

Di Kabupaten Manggarai ditemukan adanya pinjaman pada tetangga atau saudara untuk biaya pengolahan sawah dengan memberikan kompensasi tertentu. Pinjaman tersebut dibayar

dengan padi setelah panen. Makin lama waktu pinjam terhadap waktu panen, makin rendah penetapan harga padi. Misalnya, jika harga pasar padi waktu panen Rp1.000/kg, pinjaman yang dilakukan pada waktu mengolah lahan dibayar dengan padi yang dihargai Rp650/kg, pinjaman waktu penyiangan dibayar dengan padi yang dihargai Rp800/kg, dan pinjaman menjelang panen dibayar dengan padi yang dihargai Rp900/kg.

Untuk memenuhi kebutuhan layanan keuangan di desa-desa sampel di Kabupaten Manggarai, mayoritas responden menjadi anggota salah satu atau beberapa kelompok arisan. Mereka mengenal berbagai bentuk arisan, tidak hanya arisan uang tetapi juga barang. Mereka yang akan membangun atau memperbaiki rumah, misalnya, membentuk kelompok arisan semen, batu bata, atau seng. Pembangunan dan perbaikan rumah di salah satu desa sampel pada 5 tahun terakhir ini umumnya dilakukan pemiliknya dengan dukungan kelompok arisan. Menjamurnya berbagai kelompok arisan ini mengindikasikan satu hal bahwa produk jasa layanan keuangan yang disediakan oleh lembaga keuangan, baik formal maupun nonformal di daerah sampel, belum menjangkau sebagian besar masyarakat, khususnya masyarakat yang tergolong miskin.

Beberapa kelompok arisan memperluas kegiatannya dengan usaha simpan pinjam. Setiap anggota kelompok tidak hanya diwajibkan membayar iuran arisan, tetapi juga menabung. Uang tabungan yang besarnya sama untuk setiap anggota harus diserahkan bersamaan dengan pembayaran iuran arisan. Dana tabungan dapat dipinjam oleh anggotanya dengan tingkat bunga 5%/bulan. Tingkat bunga yang tergolong tinggi disetujui oleh anggota dengan alasan untuk menutup inflasi dan karena pada akhirnya bunga tersebut kembali akan diterima secara merata oleh setiap anggota.

Usaha simpan pinjam melalui kelompok arisan tidak hanya berbentuk uang tetapi juga berupa padi. Setiap musim panen anggota kelompok menyerahkan atau menabung padi dalam jumlah sama banyak kepada pengurus kelompok. Berbeda dengan uang yang hanya dipinjamkan kepada anggota, padi dapat dipinjamkan kepada siapa saja, terutama tetangga mereka. Pada musim paceklik, biasanya menjelang musim tanam, banyak penduduk yang mencari pinjaman padi untuk memenuhi kebutuhan pangan. Pinjaman padi dikembalikan setelah panen dengan sejumlah tambahan, semacam bunga, sekitar 5-10% dari jumlah pinjaman.

Variasi lain dari arisan yang dikembangkan masyarakat adalah yang mereka sebut arisan bertingkat. Ide dasarnya adalah karena nilai uang terus merosot, maka setiap bulan anggota kelompok membayar iuran arisan lebih besar dari bulan sebelumnya. Misalnya, iuran yang pada bulan pertama Rp25 ribu, pada bulan kedua menjadi Rp26 ribu, bulan ketiga Rp27 ribu, dan seterusnya. Dengan demikian, anggota kelompok yang menerima arisan belakangan tidak dirugikan oleh inflasi.

4.4. Kebutuhan Masyarakat Miskin terhadap Keuangan Mikro

Berdasarkan temuan lapangan dapat disimpulkan bahwa keluarga miskin di NTT membutuhkan layanan keuangan mikro, dalam besaran dan bentuk yang sesuai dengan pola kehidupan mereka. Kebutuhan akan keuangan mikro dapat dibedakan menjadi kebutuhan riil, yaitu kebutuhan yang telah terlayani saat ini, dan kebutuhan potensial. Kebutuhan potensial meliputi permintaan yang belum terpenuhi dan potensi permintaan yang belum muncul karena adanya faktor pembatas seperti infrastruktur, teknologi dan pemasaran hasil produksi. Berdasarkan kategorisasi tersebut, kebutuhan akan berbagai bentuk layanan keuangan mikro bagi masyarakat miskin di NTT secara umum adalah sebagai berikut:

▪ **Kebutuhan Kredit**

Menurut sebarannya terhadap kredit yang diaksesnya saat ini, responden keluarga miskin dapat digolongkan menjadi tiga, yakni a) keluarga miskin yang tidak membutuhkan kredit, b) keluarga miskin yang tidak mempunyai kredit tetapi ingin mengaksesnya, dan c) keluarga miskin yang sedang mengakses kredit. Sekitar 25% keluarga miskin mengaku tidak membutuhkan kredit karena alasan pendapatannya tidak tetap dan khawatir nantinya tidak akan mampu mengembalikannya. Dalam melaksanakan aktivitas kegiatan ekonominya, keluarga miskin yang termasuk kategori ini cenderung menerima keadaannya seperti yang dialaminya sekarang. Sedangkan sebagian besar keluarga miskin mempunyai minat yang besar untuk mengakses kredit. Bagi keluarga miskin demikian, keengganan mereka untuk mengakses kredit (saat ini) umumnya didasarkan pada alasan:

- a. Lembaga penyedia kredit yang berbunga relatif rendah, khususnya perbankan, mensyaratkan adanya jaminan dan syarat lain yang tidak mungkin mereka penuhi.
- b. Lembaga penyedia kredit lain yang prosedur dan persyaratannya relatif mudah, dan dapat mereka penuhi, seperti Koperasi Puskopabri, LKM yang dikembangkan oleh LSM, umumnya mengenakan tingkat bunga yang tinggi dan periode kredit yang relatif pendek. Selain memberatkan (akibat bunga yang tinggi), mekanisme angsuran yang bersifat mingguan (bahkan ada yang harian) tidak sesuai dengan pola pendapatan keluarga tersebut yang sebagian besar berbasiskan pada kegiatan di sektor pertanian.

Di lain pihak, keluarga miskin yang saat ini sedang mengakses kredit dari lembaga keuangan formal maupun nonformal, umumnya menyatakan bahwa produk kredit yang diterimanya sebenarnya kurang sesuai dengan kebutuhannya. Mereka terpaksa mengambil kredit tersebut karena tidak ada alternatif produk kredit lain yang tersedia bagi mereka. Dengan demikian fenomena ini menunjukkan bahwa sebenarnya tingkat permintaan keluarga miskin terhadap produk kredit (yang sesuai dengan pola kehidupan mereka) yang saat ini belum terpenuhi masih sangat tinggi.

Indikasi lain mengenai tingginya permintaan kredit keluarga miskin yang belum terpenuhi antara lain meningkatnya permintaan kredit di beberapa LSM yang menyediakan layanan kredit mikro. LSM YAO, setiap bulannya, rata-rata menerima 10-20 permohonan kredit, tetapi permohonan yang disetujui hanya berkisar 3-7 orang per bulan karena keterbatasan dana. Hal yang sama juga terjadi pada LSM TLM. Menurut perkiraan Direktur Eksekutif TLM, permintaan kredit nasabah yang sampai saat ini bisa dipenuhi baru mencapai sekitar 25% dari total permohonan.

Bagi keluarga miskin yang saat ini sedang mempunyai kredit baik yang bersumber dari lembaga formal, non-formal, program pemerintah, maupun lembaga informal, kisaran jumlah kreditnya berkisar antara Rp100 ribu sampai dengan Rp10 juta, atau rata-rata sekitar Rp2 juta. Jika dibedakan berdasarkan mata pencaharian, rumah tangga petani miskin membutuhkan kredit sekitar Rp1,5 juta atau senilai dengan satu ekor bakalan sapi, sedangkan rumah tangga miskin yang mata pencahariannya tidak hanya bertani, tetapi juga dari usaha lain nonpertanian membutuhkan kredit sekitar Rp2,5 juta karena keperluan untuk mengembangkan usaha pertanian dan nonpertaniannya. Selain itu, rata-rata jumlah kredit yang diakses oleh keluarga miskin di pedesaan juga cenderung lebih tinggi daripada keluarga miskin di daerah perkotaan.

Untuk keluarga miskin yang ingin mengakses kredit, rata-rata jumlah kebutuhan kreditnya kurang lebih sama dengan jumlah kredit yang secara aktual telah diakses oleh keluarga miskin lainnya. Responden keluarga miskin yang penghidupannya dari usaha pertanian saja, mereka memperkirakan kebutuhan kreditnya sekitar Rp1,5 juta, baik untuk keluarga di pedesaan maupun di perkotaan. Sedangkan keluarga miskin yang penghidupannya dari usaha campuran

pertanian dan nonpertanian, menginginkan kredit sekitar Rp1,5 juta untuk di perdesaan dan Rp1,3 juta di perkotaan. Untuk responden keluarga miskin yang penghidupannya dari usaha kecil nonpertanian saja (hanya terdapat kasus di perkotaan), kebutuhan kreditnya rata-rata sekitar Rp3,2 juta.

Di samping kebutuhan nyata yang belum terpenuhi tersebut, sesungguhnya masih banyak potensi usaha yang belum dikembangkan. Dengan kondisi keterbatasan pasar dan teknologi yang menyebabkan tingginya fluktuasi produksi dan harga hasil pertanian membuat petani takut mengambil kredit. Oleh karenanya, meskipun kebanyakan petani di NTT mempunyai lahan yang belum diolah dan tanaman perkebunan yang belum dikelola secara optimal, masyarakat cenderung tidak berani mengambil risiko untuk mengembangkan usaha mereka. Dalam kondisi semacam ini, kebutuhan akan kredit berpotensi untuk meningkat sejalan dengan peningkatan teknologi dan pasar. Jika dilihat dari sisi penggunaannya, kebutuhan kredit keluarga miskin tidak hanya untuk modal usaha. Sebagian kredit, khususnya yang bersumber dari lembaga informal, juga digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, seperti pemenuhan pangan, membiayai sekolah anak, perbaikan rumah, dan bahkan untuk keperluan adat. Walaupun demikian, mereka mengembalikan kredit dari hasil usaha tani atau usaha nonpertanian mereka. Meskipun penggunaan kredit semacam ini tidak meningkatkan penghasilan keluarga miskin, tetapi hal ini setidaknya dapat mempertahankan kelancaran usaha dan aset yang mereka miliki.

▪ **Kebutuhan Tabungan**

Tabungan yang dimiliki masyarakat miskin di lembaga keuangan mikro formal dan nonformal sangat kecil. Hanya beberapa responden yang tergolong tidak terlalu miskin yang memiliki tabungan di bank dalam jumlah kecil dan cenderung tidak aktif, sedangkan keluarga yang tergolong sangat miskin, dapat dikatakan tidak memiliki tabungan di bank. Tabungan di lembaga keuangan nonformal juga sangat sedikit dan sifatnya lebih untuk memenuhi persyaratan pengambilan kredit dari lembaga bersangkutan, di samping lembaga ini tidak memiliki izin untuk menarik dana dari masyarakat. Walaupun demikian, tidak berarti bahwa keluarga miskin tidak mempunyai kesadaran untuk menabung. Sebagian besar responden, dan umumnya masyarakat di NTT, menabung dalam bentuk pembelian dan pemeliharaan ternak besar (sapi, kerbau, dan babi). Sebagian responden juga menabung dalam bentuk bahan pangan, karena sebagian besar gabah dan jagung hasil panen disimpan untuk keperluan konsumsi sampai musim panen berikutnya.

Fenomena menarik mengenai kebutuhan keluarga miskin terhadap kebutuhan layanan tabungan tercermin dari menjamurnya institusi informal dalam bentuk arisan dan kelompok simpan-pinjam. Responden yang tergolong sangat miskin mengaku umumnya mereka mampu menyisihkan penghasilan sekitar Rp5.000 per bulan. Bagi keluarga yang kondisi ekonominya agak lebih baik bahkan dapat menyisihkan penghasilannya sampai dengan Rp35.000. Surplus penghasilan ini kemudian digunakan oleh responden untuk ikut arisan dan simpanan di kelompok. Tabungan dalam bentuk arisan ini dapat dikatakan sebagai alternatif institusi keluarga miskin dalam menyiasati kebutuhannya terhadap layanan tabungan. Di samping itu, sebagian keluarga miskin, terutama di perdesaan, juga mempunyai sarana tabungan lain dalam bentuk simpanan gabah (sekitar 10-20 kg/panen) di kelompok simpan-pinjam gabah. Tabungan kelompok ini sangat membantu karena kemudian mereka bisa meminjam untuk berbagai keperluan rumah tangga maupun untuk menambah modal.

▪ **Kebutuhan Asuransi**

Jasa asuransi formal sama sekali tidak menyentuh masyarakat miskin. Penghasilan keluarga miskin yang terbatas, rendahnya pengetahuan terhadap manajemen risiko, dan keberadaan lembaga asuransi formal yang hanya terdapat di kota-kota besar, merupakan sebagian faktor yang membuat mereka tidak bersentuhan dengan layanan asuransi formal. Berbagai jenis asuransi yang umum, seperti asuransi kesehatan, pendidikan, jaminan hari tua, ataupun asuransi jiwa, dapat dikatakan sebagai 'produk yang sangat mewah' bagi keluarga miskin, sehingga masih jauh dari jangkauannya. Beberapa responden yang mempunyai asuransi, seperti asuransi pendidikan anak, adalah mereka yang tergolong sebagai keluarga tidak miskin. Meskipun demikian, hal ini tidak berarti bahwa masyarakat miskin tidak membutuhkan asuransi. Adanya kredit yang digunakan untuk membayar biaya pengobatan dan biaya pendidikan mengindikasikan adanya kebutuhan asuransi untuk kedua keperluan tersebut. Kebutuhan asuransi bagi masyarakat miskin ini dipenuhi dari lembaga informal yang mereka ciptakan dan sistem tabungan tradisional dalam bentuk ternak dan bahan pangan. Di samping itu, sistem pembiayaan bersama dalam bentuk *sida* dan sumbangan untuk perkawinan dan kedukaan juga merupakan sistem asuransi tradisional masyarakat NTT.

▪ **Kebutuhan Transfer**

Responden yang memanfaatkan layanan keuangan dalam bentuk jasa transfer uang, baik yang disediakan oleh bank maupun Kantor Pos, masih sangat sedikit. Dari total 91 responden, hanya 10 responden yang pernah memanfaatkan layanan transfer uang. Ini pun dengan catatan hanya 2 responden yang tergolong sebagai keluarga miskin, sedangkan 8 responden lainnya tergolong sebagai keluarga tidak miskin. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, pemanfaatan rutin jasa transfer uang ini umumnya hanya untuk mengirimkan uang kepada anak responden yang bersekolah di daerah lain, atau kadang-kadang menerima kiriman uang dari anggota keluarga yang bekerja di luar NTT. Meningkatnya jumlah pekerja migran, baik ke daerah lain maupun ke luar negeri, tidak berkorelasi dengan tingkat penggunaan jasa transfer. Anggota keluarga responden yang bekerja sebagai pekerja migran, lebih sering mengirimkan uang melalui kenalan atau kerabat lainnya yang pulang ke kampung.

V. KEUANGAN MIKRO DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI NTT: SEBUAH DISKUSI

Bab III dan IV dalam laporan ini telah menyajikan gambaran mengenai berbagai layanan keuangan mikro di daerah sampel di NTT dari sudut pandang penyedia dan penerima layanan tersebut. Bab ini mencoba menghimpun temuan-temuan lapangan yang disajikan pada bab-bab terdahulu untuk mengidentifikasi sumber kesenjangan layanan keuangan mikro untuk masyarakat miskin di NTT dan mendiskusikan potensi keuangan mikro sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan.

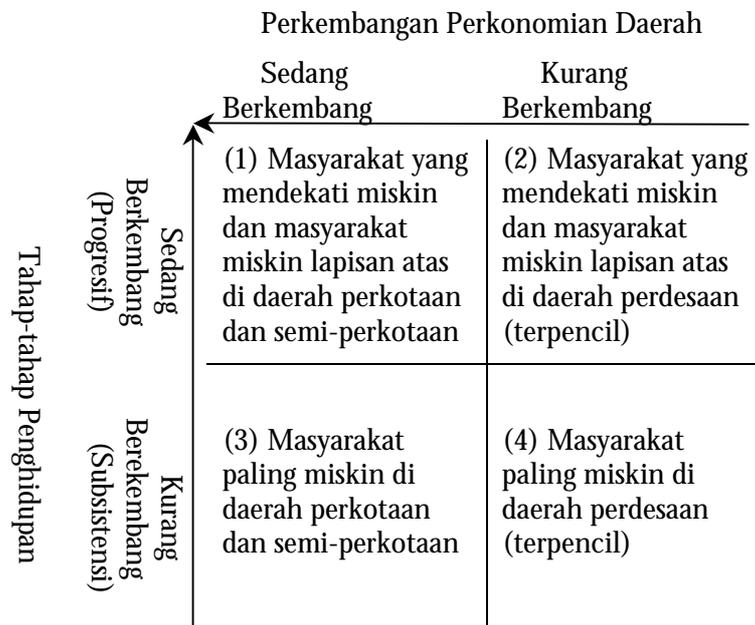
5.1. Dinamika Penawaran dan Permintaan untuk Keuangan Mikro di NTT

Temuan lapangan studi ini menegaskan kembali fakta bahwa masyarakat miskin bukanlah kelompok yang homogen. Masyarakat miskin dapat dikategorikan berdasarkan parahnya kemiskinan yang dialami, yaitu kemiskinan yang tidak terlalu parah (misalnya, mendekati miskin), masyarakat miskin lapisan atas dan masyarakat miskin lapisan bawah atau termiskin. Selain itu, kehidupan masyarakat miskin dipengaruhi oleh aktivitas ekonomi daerah tempat tinggal mereka. Aktivitas ini menentukan kesempatan ekonomi yang tersedia dan kerentanan yang dihadapi. Untuk lebih memahami dinamika keuangan mikro, diskusi ini melihat masyarakat miskin sesuai kategori-kategori menurut tahapan aktivitas ekonomi mereka, yang juga mencerminkan tingkat kemiskinan dan tahapan perkembangan perekonomian daerah mereka.

Tahapan aktivitas ekonomi masyarakat dan perkembangan ekonomi daerah adalah sebuah kontinum. Namun, dalam analisis ini prosesnya dianggap terpisah untuk menyederhanakan pengkategorian agar dapat dibedakan menjadi dua kategori: yang sedang berkembang dan kurang berkembang. Lapisan berpendapatan rendah dengan aktivitas ekonomi yang relatif maju dikategorikan sebagai “mendekati miskin dan miskin lapisan atas”, sedangkan masyarakat dengan aktivitas ekonomi substansi atau sederhana dikategorikan ke dalam “yang paling miskin”. Perlu dicatat bahwa studi ini tidak membuat perbedaan yang tegas antara masyarakat miskin dan masyarakat tidak miskin, atau antara masyarakat yang mendekati miskin, masyarakat miskin lapisan atas, dan masyarakat miskin lapisan bawah, berdasarkan garis kemiskinan konsumsi. Tingkat keparahan kemiskinan yang dimaksudkan dalam studi ini secara garis besar didasarkan penilaian kualitatif peneliti setelah mempertimbangkan berbagai karakteristik rumah tangga (termasuk cara memperoleh pendapatan), kondisi rumah, kepemilikan aset dan kebutuhan hidup sehari-hari. Dalam hal tahapan perekonomian daerah, masyarakat miskin dapat dibedakan menjadi mereka yang hidup di daerah ekonomi yang sedang berkembang atau sangat maju, misalnya daerah perkotaan atau semi-perkotaan, dan mereka yang hidup di daerah yang kurang berkembang atau perdesaan dan terpencil dengan aktivitas ekonomi yang relatif stagnan.

Berdasarkan kerangka tersebut, maka masyarakat miskin dan lapisan berpendapatan rendah dapat dibedakan menjadi empat kategori: 1) masyarakat yang mendekati miskin dan masyarakat miskin lapisan atas yang hidup di daerah perkotaan dan semi-perkotaan; 2) masyarakat yang mendekati miskin dan masyarakat miskin lapisan atas yang hidup di daerah perdesaan (terpencil); 3) masyarakat paling miskin yang hidup di daerah perkotaan dan semi-perkotaan; 4) masyarakat paling miskin yang hidup di daerah perdesaan (terpencil) (Gambar 5.1.). Sangat penting untuk dicatat bahwa proporsi dari masyarakat yang tidak terlalu miskin dan yang paling miskin tidak harus sama, demikian juga proporsi daerah yang termasuk dalam kategori sedang berkembang dan kurang berkembang. Di NTT, pada saat

ini, proporsi daerah dan masyarakat pada lapisan berpendapatan rendah yang termasuk dalam kategori sedang berkembang adalah jauh lebih sedikit daripada yang termasuk pada kategori kurang berkembang.



Gambar 5.1. Kategori Penghidupan Masyarakat Miskin

Studi ini menemukan bahwa penawaran layanan keuangan mikro berbeda-beda antardaerah dan tersebar luas hanya di daerah atau dekat daerah pusat ekonomi di perkotaan (daerah sedang berkembang). Masyarakat yang mendekati kemiskinan dan masyarakat miskin lapisan atas yang hidup di daerah perkotaan atau semi-perkotaan (kelompok 1) menerima layanan keuangan mikro, baik yang disediakan oleh LKM formal dan nonformal maupun program-program pemerintah. Kelompok ini yang merupakan bagian terkecil dari masyarakat miskin NTT, sebagian besar merupakan pegawai negeri golongan rendah, pedagang, dan buruh di pabrik-pabrik kecil. Mereka telah dilayani dengan cukup baik oleh LKM. Pinjaman yang diberikan oleh berbagai pemberi layanan sebagian besar adalah pinjaman/kredit untuk usaha, namun para klien tidak selalu menggunakan pinjaman untuk mengembangkan usaha mereka. Walaupun pinjaman dibayar dari keuntungan usaha klien, sebagian besar proporsi pinjaman digunakan untuk keperluan lain, misalnya untuk memperbaiki rumah, membayar uang sekolah, dan keperluan konsumsi dan darurat lainnya. Hal ini mencerminkan keterbatasan pinjaman usaha dalam mendukung produksi dan memperbaiki produktivitas. Meskipun pemberian layanan keuangan mikro cukup baik untuk kelompok ini, terdapat ketidaksesuaian antara tujuan perencanaan keuangan mikro yang ditentukan oleh pemberi layanan keuangan mikro dan kebutuhan kliennya.

Namun, masyarakat miskin lapisan bawah atau yang paling miskin yang hidup di daerah perkotaan dan semi-perkotaan tidak memiliki banyak akses sebagaimana kelompok yang mendekati miskin dan kelompok miskin lapisan atas, walaupun layanan keuangan mikro tersedia bagi mereka. Kelompok ini (kelompok 3) sebagian besar terdiri dari buruh, rumah tangga dengan pendapatan tidak tetap dan petani subsisten yang tidak memiliki usaha nonpertanian yang cukup besar sehingga dipandang memenuhi syarat untuk memperoleh kredit, terutama di mata bank dan kebanyakan program keuangan mikro pemerintah. Kelompok ini kebanyakan diberi layanan keuangan mikro oleh koperasi yang

mempraktikkan “bank harian”, LKM non-formal yang mengenakan tingkat bunga yang tinggi, di samping oleh rentenir. Maka, dapat dikatakan bahwa kurangnya layanan keuangan mikro bagi golongan yang paling miskin di daerah perkotaan dan semi-perkotaan disebabkan oleh rancangan program keuangan mikro yang tidak cocok dan keterbatasan kapasitas masyarakat paling miskin.

Layanan keuangan mikro, khususnya layanan dari bank dan LKM nonformal, di daerah perdesaan dan terpencil masih terbatas. Akibatnya, akses masyarakat yang mendekati miskin dan masyarakat miskin lapisan atas yang hidup di daerah tersebut menjadi kurang, walaupun sebagian dari mereka dapat mengakses layanan bank dan beberapa LKM nonformal secara terbatas. Tampaknya program kredit mikro pemerintah mendominasi layanan-layanan keuangan mikro di daerah tersebut. Menariknya, penelitian ini menemukan bahwa pada keadaan tidak adanya bank dan LKM nonformal, koperasi dan LKM informal menjamur di daerah-daerah tersebut; kelompok tidak terlalu miskin memanfaatkan layanan-layanan ini. Namun, masyarakat paling miskin yang hidup di daerah perdesaan dan terpencil, sebagian besar memanfaatkan LKM informal. Karena aktivitas ekonomi biasanya stagnan, keberadaan “bank harian” dan rentenir tidak sebanyak di daerah-daerah sedang berkembang. Masyarakat paling miskin memperoleh pinjaman dari LKM informal dalam bentuk arisan, kelompok simpan pinjam tradisional lainnya, serta dari tetangga/saudara atau tengkulak. Walaupun secara relatif terdapat koperasi dalam jumlah besar, anggotanya sangat terbatas. Karena alasan ini, terbatasnya tabungan anggota memperkecil kapasitas keuangan koperasi. Akhirnya, kesenjangan antara penawaran dan permintaan layanan keuangan mikro di daerah perdesaan dan terpencil sangat signifikan.

Layanan keuangan mikro di NTT sebenarnya sedang berkembang luas walau dengan kecepatan yang rendah, baik dalam hal permintaan maupun penawaran layanan tersebut. Pada sisi permintaan, pembukaan perekonomian NTT melalui pengembangan infrastruktur dan transportasi telah meningkatkan kegiatan ekonomi daerah tersebut sebagaimana tercermin dari pertumbuhan produk domestik kotor yang tinggi. Upaya pemerintah, organisasi nonpemerintah, dan sektor swasta yang termutakhir untuk memperbaiki pemasaran beberapa tanaman pohon dan untuk mengembangkan komoditas baru kemungkinan besar akan meningkatkan perekonomian, yang pada gilirannya akan meningkatkan permintaan terhadap layanan keuangan mikro.

Pada sisi penawaran, berbagai institusi yang berperan sebagai pendukung dan pemberi layanan telah mendukung perluasan layanan keuangan mikro. Di antara institusi pendukung yang memberikan dukungan secara tidak langsung kepada layanan keuangan mikro, adalah berbagai lembaga donor, ornop besar - baik nasional maupun internasional - dan pemerintah - baik pada tingkat nasional maupun lokal. Lembaga donor dan ornop telah memainkan peran penting dalam menguatkan kapasitas institusional dan keuangan LKM, kebanyakan yang nonformal, walaupun beberapa juga memberikan bantuan untuk koperasi melalui program pemerintah. Namun, bantuan ini hanya sedikit dan terbatas besarnya karena hanya diberikan oleh segelintir institusi dan hanya untuk waktu yang pendek. Karena bantuan ini masih terbatas pada LKM nonformal yang ada, dan LKM yang mendapat dukungan kebanyakan berada di atau dekat pusat perkotaan. Walaupun bantuannya bermanfaat meningkatkan jumlah klien, dampaknya dalam memperluas jangkauannya ke daerah perdesaan dan terpencil sangat kecil.

Baik pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten, memberi berbagai dukungan melalui saluran-saluran yang lebih beragam, termasuk bank, koperasi, dan insitutsi nonformal, di samping keterlibatan langsung mereka sebagai pemberi keuangan mikro. Walaupun bantuannya cukup besar secara keseluruhan, tetapi kurang memiliki pendekatan yang koheran

karena bantuan ini kebanyakan diberikan berdasarkan proyek melalui lembaga-lembaga sektoral. Tidak adanya visi jangka panjang tercermin dari dukungan pengembangan kapasitas dan institusional kepada koperasi yang secara resmi berada di bawah bimbingan dan pengawasan pemerintah melalui Kantor Koperasi dan Usaha Menengah Kecil. Banyak koperasi yang telah bankrut dan tidak aktif, sementara tidak ada kebijakan yang jelas mengenai koperasi yang berperan sebagai “bank harian”. Hal ini telah menghasilkan dampak yang negatif terhadap citra koperasi dan mengakibatkan menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi-institusi tersebut. Pemerintah juga memberikan bantuan, kebanyakan bantuan keuangan, kepada LKM nonformal, tetapi bantuan ini juga diberikan secara kecil-kecilan dan bersifat sementara. Inisiatif pemerintah lokal untuk menciptakan LKM berbasis desa yang terpadu tampaknya mengalami rintangan dari dalam akibat bentrokan ego sektoral antara berbagai dinas sektoral dan kurangnya pengembangan rencana jangka panjang yang komprehensif untuk LKM. Singkatnya, masalah utama dengan institusi-institusi yang memberi bantuan adalah kurangnya visi yang bersifat jangka panjang dan koheran, yang akan memungkinkan mereka memberikan bantuan yang lebih terpadu untuk pengembangan LKM. Di samping itu, penilaian yang komprehensif terhadap kapasitas dan jangkauan LKM di NTT untuk mendukung pengembangan visi dan rencana yang jangka panjang masih kurang.

Para pemberi layanan keuangan mikro juga telah mengambil berapa inisiatif. Dalam sektor perbankan, terdapat beberapa tanda ekspansi bank-bank swasta nasional melalui pembukaan cabang-cabang baru di ibu kota kabupaten dan pusat perkotaan. Hal ini tentunya telah menstimulasi perekonomian daerah walaupun dampak pemberian layanan keuangan mikro ini kemungkinan besar akan terbatas pada mereka yang termasuk pada kelompok tidak terlalu miskin. Namun, ekspansi BPR belum terjadi. Berkaitan dengan koperasi, meskipun terdapat pembentukan dalam jumlah besar, pengembangan institusional dan kinerja dalam hal jangkauan ke luar dan perluasan layanan kepada masyarakat miskin, masih tidak jelas. Hal ini sangat ironis bila mengingat bahwa banyak kelompok simpan pinjam yang ditingkatkan menjadi koperasi, institusi yang masih dianggap sebagai LKM yang ideal ketimbang BPR.

LKM nonformal yang dikelola oleh ornop juga telah berkembang dengan pesat akhir-akhir ini, dengan dukungan dari berbagai lembaga donor dan ornop nasional maupun internasional. Jangkauan setiap LKM nonformal masih terbatas jumlah dan cakupan geografisnya. Kebanyakan LKM ini juga memiliki sumber daya manusia dan kapasitas institusional yang terbatas, serta modal yang terbatas. Namun, LKM tersebut memiliki potensi untuk ditingkatkan dan diperkuat.

Peran pemerintah sebagai pemberi layanan keuangan mikro membawa dilema karena pangsa pasarnya saat ini masih sangat besar, namun pendekatan yang diambil bersifat sementara dan kurang efektif, baik dalam menjangkau masyarakat miskin dan dalam mendukung pengembangan usaha jangka panjang. Selain itu, bahaya moral dan *crowding out effects* yang telah memberi dampak pada pengelolaan dan pengembangan LKM lainnya. Sebagaimana telah direkomendasikan oleh berbagai kajian internasional, akan lebih baik jika keterlibatan pemerintah sebagai pemberi kredit mikro dibatasi atau bahkan dihentikan, dan bantuan pemerintah dialihkan ke pemberian teknologi aplikatif dan pembukaan pasar untuk barang produksi dan penciptaan lingkungan yang lebih kondusif untuk pembentukan dan pertumbuhan usaha kecil.

Sebagai kesimpulan, banyak yang masih perlu dilakukan untuk mengembangkan LKM di NTT agar meningkatkan jangkauan geografis dan untuk menjangkau segmen masyarakat miskin di komunitas. Hal ini mencakup pengembangan berbagai LKM dengan layanan yang beragam untuk melayani berbagai kelompok miskin di berbagai daerah, dengan dibekali visi dan rencana jangka panjang untuk pengembangan LKM di daerah.

5.2. Potensi Keuangan Mikro dalam Mengurangi Kemiskinan di NTT

Sementara penggunaan layanan keuangan mikro dapat dilihat dengan mudah, dampak layanan-layanan tersebut dalam mengurangi kemiskinan tidak tampak secara jelas. Potensi layanan keuangan mikro untuk mengurangi kemiskinan akan bergantung pada berbagai kondisi ekonomi dan sosial yang mengarahkan pengembangan usaha, akumulasi aset, manajemen risiko dan kerentanan, serta investasi manusia dalam jangka panjang. Bersamaan dengan semakin luasnya pengetahuan dan pemahaman mengenai karakteristik kemiskinan yang multidimensional, peran keuangan mikro juga sudah tidak dilekatkan lagi kepada bantuan untuk produksi dan produktivitas masyarakat miskin. Peran keuangan mikro telah diperluas untuk mendukung perbaikan kondisi kesejahteraan umum masyarakat miskin, termasuk mengatasi risiko dan kerentanan yang disebabkan oleh masalah musim dan struktur (seperti kekeringan dan krisis ekonomi), peristiwa dalam siklus hidup seseorang (seperti perkawinan, kematian, dan kelahiran anak), serta krisis dan keadaan darurat tak terduga (seperti penyakit, kejahatan, dan bencana alam). Keuangan mikro juga dipandang sebagai alat untuk meningkatkan harga diri seseorang melalui pemberdayaan agar seseorang memperoleh kesempatan yang lebih baik dalam mengembangkan usahanya dan investasi jangka panjangnya.

Mengikuti pendekatan multidimensional terhadap kemiskinan di atas, manfaat layanan-layanan keuangan mikro dalam mengurangi kemiskinan harus dilihat dari sudut pandang bagaimana layanan tersebut telah berkontribusi terhadap berbagai aspek kekurangan yang dialami masyarakat miskin. Manfaat tersebut tergantung pada kondisi kemiskinan masyarakat, yang kebanyakan memiliki dimensi lokal yang spesifik. Sebagaimana dideskripsikan dalam bagian 1.5 (halaman 6) dan bagian 4.1 (halaman 41), serta bagian 4.2 (halaman 43), kemiskinan di NTT memiliki beberapa karakteristik khas, termasuk aktivitas ekonomi rendah yang disangga oleh fasilitas infrastruktur yang rendah, banyaknya petani miskin yang tergantung pada basis produksi tanah kering, kualitas sumber daya manusia yang rendah, baik dalam hal kesehatan dan pendidikan, risiko tinggi dan kerentanan yang diakibatkan oleh musim kering dan bencana alam (gempa bumi dan tsunami) dan upacara adat yang berbiaya tinggi. Pada sisi yang lain, kebanyakan masyarakat miskin di NTT memiliki beberapa aset dalam bentuk tanah pertanian yang sudah atau belum diolah dan ditanami, serta hewan-hewan ternak.

Studi ini menemukan bahwa layanan keuangan mikro yang ada di daerah sampel, yang mencerminkan layanan yang umumnya tersedia di NTT, merupakan kredit mikro yang berfokus pada produksi dan produktivitas yang bias terhadap usaha nonpertanian. Melihat kondisi masyarakat miskin di NTT, manfaat layanan jenis ini bagi sebagian besar masyarakat miskin akan sangat terbatas. Terdapat beberapa keterbatasan. Pertama, sebagaimana telah didiskusikan panjang-lebar pada bagian terdahulu, sebagian besar masyarakat miskin tidak dianggap memenuhi syarat untuk memperoleh layanan dari lembaga keuangan mikro. Kedua, rendahnya aktivitas perekonomian daerah membuat terbatasnya perluasan kapasitas produksi usaha-usaha kecil yang mendapatkan pinjaman. Ketiga, kebanyakan klien telah menggunakan pinjaman usaha untuk keperluan lain. Belum ada LKM yang menanggapi permintaan yang tinggi atas layanan di luar pinjaman usaha dan kebanyakan masih menjajaki kesempatan untuk memperluas portofolio pinjaman usaha mereka. LKM informal yang berbasis komunitas telah melayani keperluan ini dengan kapasitas keuangan dan manajemen yang terbatas.

Karakteristik lokal spesifik yang dimiliki masyarakat miskin NTT menjadi tantangan besar bagi kemampuan layanan keuangan mikro untuk mengangkat kondisi kesejahteraan masyarakat miskin. Tanpa keberhasilan upaya untuk memperbaiki perekonomian daerah dan untuk meningkatkan pengembangan usaha masyarakat miskin, layanan keuangan mikro yang hanya

berfokus pada pinjaman usaha dan kredit akan memiliki kapasitas yang terbatas untuk mengurangi kemiskinan dalam waktu jangka panjang. Sementara itu, belum ada upaya untuk menjajaki pengembangan layanan keuangan mikro yang lebih sesuai dengan kondisi kemiskinan di NTT, misalnya layanan yang bisa membantu masyarakat miskin menghadapi risiko dan kerentanan serta memfasilitasi perbaikan pembangunan manusia di bidang kesehatan dan pendidikan. Walaupun jenis-jenis layanan keuangan mikro tersebut sudah beranjak jauh dari pendekatan kredit mikro usaha yang tradisional, telah terjadi beberapa inovasi di berbagai belahan dunia lain yang berusaha memenuhi permintaan ini melalui inovasi produk yang merupakan kombinasi antara menabung dan asuransi mikro. Upaya semacam ini menjadi penting bagi pengembangan layanan keuangan mikro jika ingin bermanfaat bagi upaya pengurangan kemiskinan jangka panjang di NTT.

VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

6.1. Kesimpulan

1. Akses golongan miskin terhadap berbagai penyedia layanan keuangan mikro berbeda-beda. Pelayanan bank umumnya sulit diakses masyarakat miskin karena konsentrasi pelayanan hanya di pusat perekonomian (urban), dan kebijakan pelayanan yang belum mengakomodasi kebutuhan masyarakat miskin. Masyarakat yang mendekati miskin (agak miskin) dan masyarakat miskin lapisan atas (tidak terlalu miskin) dapat mengakses beberapa pelayanan keuangan mikro dari lembaga formal nonbank, lembaga nonformal, pelayanan keuangan mikro yang diberikan melalui program-program pemerintah dan lembaga informal. Namun, golongan sangat miskin hanya dapat mengakses pelayanan dari beberapa program pemerintah dan lembaga informal seperti “bank keliling” dan rentenir.
2. Pelayanan keuangan mikro yang disediakan pemerintah dan nonpemerintah didominasi oleh penyediaan kredit usaha. Kredit yang diberikan pemerintah kebanyakan diberikan dalam bentuk dana bergulir melalui kelompok. Sistem ini kurang mampu meningkatkan perkembangan kelompok maupun perkembangan usaha golongan miskin karena cepatnya perguliran dana antarkelompok tidak memungkinkan penerima untuk mengakumulasi aset sebagai modal usaha. Sedangkan kebanyakan kredit usaha yang disediakan bank, koperasi, dan lembaga keuangan mikro (KLM) nonformal kurang dapat diakses petani yang mayoritas tergolong miskin karena skema kredit yang tersedia tidak sesuai dengan pola kegiatan usaha tani.
3. Perkembangan pelayanan kredit usaha untuk meningkatkan produksi dan produktivitas dibatasi oleh kecilnya skala perekonomian daerah. Skala perekonomian yang kecil tersebut menghambat peluang mengembangkan usaha yang ada dan membatasi kesempatan membuka usaha baru. Kondisi seperti ini tidak merangsang lembaga keuangan untuk memberikan dan mengembangkan pelayanannya kepada golongan miskin, khususnya di daerah yang perekonomiannya belum berkembang. Penyediaan kredit mikro hanya banyak berkembang di daerah-daerah sekitar perkotaan dan pusat kegiatan ekonomi.
4. Golongan miskin sering memanfaatkan dana kredit untuk menjaga ketahanan pangan dan melakukan investasi jangka panjang dalam pendidikan dan perumahan, walaupun kredit mikro yang diterima sebenarnya ditujukan untuk kredit usaha. Fenomena ini menunjukkan bahwa kredit untuk tujuan nonusaha juga diperlukan golongan miskin agar dapat mempertahankan asetnya dan tetap menjalankan usahanya. Pembatasan pemanfaatan kredit hanya untuk usaha membatasi manfaat dan akses kredit bagi masyarakat miskin.
5. Karena tidak dapat mengakses pelayanan tabungan bank, golongan miskin cenderung memanfaatkan pelayanan tabungan melalui lembaga informal (kelompok arisan) yang dikelola oleh masyarakat sendiri. Kondisi ini mengindikasikan adanya potensi tabungan di kalangan golongan miskin yang belum terlayani. Faktor jauhnya jarak dan formalitas fasilitas tabungan yang disediakan bank membatasi akses masyarakat miskin terhadap tabungan bank. Lembaga formal non-bank, seperti koperasi, hanya menyediakan sangat sedikit fasilitas tabungan, sedangkan lembaga nonformal secara hukum tidak diperbolehkan untuk menarik tabungan dari masyarakat.

6. Keragaman kebutuhan dan kondisi kehidupan golongan miskin turut mempengaruhi keragaman kebutuhan akan pelayanan keuangan mikro. Kecuali transfer, kebutuhan akan kredit, tabungan dan asuransi merupakan kebutuhan nyata dalam keseharian mereka. Pelayanan asuransi formal belum menyentuh masyarakat miskin karena belum adanya layanan asuransi mikro. Kebutuhan akan tabungan dan asuransi, baik untuk menghadapi siklus musiman, kebutuhan yang berkaitan dengan peristiwa dalam kehidupan (kematian, perkawinan), maupun untuk investasi jangka panjang lebih banyak dipenuhi dari cara-cara tradisional seperti pemeliharaan ternak, penyimpanan hasil panen, pembentukan kelompok arisan dan simpan-pinjam, dan sistem pembiayaan bersama berdasarkan kekerabatan.
7. Dukungan teknis yang tersedia bagi kegiatan keuangan mikro masih terbatas. Kemampuan dan kapasitas koperasi masih sangat lemah. LKM non-formal terus berkembang, tetapi kemampuan dan kapasitasnya sangat bervariasi, dan cakupan wilayah serta jumlah nasabah yang dilayani masih sangat terbatas. Perkembangan LMK nonformal, sampai saat ini, belum didukung oleh undang-undang LKM yang memberi kepastian status hukum. Upaya pengembangan kapasitas oleh pemerintah (BI) terhadap LKM formal nonbank seperti koperasi, LKM nonformal, serta unit usaha pada program pemerintah belum memadai.

6.2. Rekomendasi

A. Umum

Penyediaan layanan keuangan mikro dapat menjadi salah satu pendukung upaya penanggulangan kemiskinan di NTT. Namun dengan keterbatasan kapasitas ekonomi daerah dan keragaman kondisi kemiskinan di NTT, pembuat kebijakan, pelaku dan pendukung pelayanan keuangan mikro perlu mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Program intervensi penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pelayanan keuangan mikro perlu dilakukan dengan tetap mempertimbangkan kerangka mekanisme pasar, agar tidak mengganggu atau bahkan mematikan kegiatan lembaga penyelenggara keuangan mikro yang sudah beroperasi.
2. Kondisi ekonomi yang kondusif bagi pengembangan usaha baru masih jarang dijumpai di NTT, kecuali di beberapa daerah perkotaan. Karena itu, pelayanan keuangan mikro dalam bentuk program mandiri, khususnya yang hanya memberikan kredit usaha, hanya memberi manfaat terbatas bagi penanggulangan kemiskinan di NTT saat ini karena umumnya hanya diberikan kepada mereka yang sudah mempunyai usaha untuk tujuan mengembangkan usahanya dan bukan untuk tujuan memulai usaha baru. Oleh karena itu, agar pelayanan keuangan mikro dapat membantu masyarakat miskin, perluasan dan pengembangan jangkauan pelayanan keuangan mikro harus dilakukan 1) sesudah atau bersamaan dengan upaya peningkatan kegiatan ekonomi yang membuka kesempatan tumbuh kembangnya usaha kecil dan 2) lebih memanfaatkan inovasi produk yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masyarakat setempat, yang juga melibatkan berbagai pelayanan kredit usaha.
3. Penyediaan pelayanan keuangan mikro berupa kredit dalam suatu paket pengembangan ekonomi juga harus dilakukan secara hati-hati untuk menghindari '*supply driven*' dan '*moral hazard*' seperti yang banyak dilakukan oleh model program pemerintah selama ini. Salah satu alternatifnya adalah memisahkan antara lembaga pemberi pelayanan keuangan mikro dengan lembaga pemberi bantuan teknis dan pemasaran. Namun, program harus disusun dan dilaksanakan secara terpadu. Dalam model ini, program pelayanan keuangan

mikro yang beragam dapat dilaksanakan bersamaan dengan program penguatan ekonomi lokal yang memberikan bantuan teknis usaha dan pemasaran pada suatu daerah tertentu. Upaya terpadu semacam ini memerlukan pengkajian mendalam tentang kondisi penghidupan, kapasitas masyarakat dan kelembagaannya, serta peluang dan kendala usaha yang dihadapi masyarakat, agar skema dan jenis layanan keuangan mikro yang disediakan dapat membantu masyarakat miskin NTT dalam pengembangan usaha maupun dalam menghadapi risiko dan kerentanan serta investasi jangka panjang.

4. Kegiatan pengembangan ekonomi seperti model kerja sama penggemukan sapi yang disertai dengan pendampingan usaha dan kepastian pemasaran merupakan salah satu model yang boleh dibilang cukup sukses. Pendekatan ini sangat membantu golongan miskin dengan memperkecil risiko usaha. Namun, hilangnya salah satu dari komponen bantuan teknis atau jaminan pemasaran akan mengurangi efektivitas program, atau bahkan dapat menyebabkan golongan miskin menjadi makin miskin karena harus menanggung risiko usaha yang dibiayai dengan kredit. Kelemahan lain dari model ini adalah ketidakpastian keberlanjutan program, bila tidak dilakukan upaya penguatan lembaga penyelenggara kerja sama.
5. Pelayanan keuangan mikro yang memberikan jenis pelayanan yang beragam, paling tidak dalam bentuk tabungan dan kredit, akan berdampak lebih besar bagi penanggulangan kemiskinan. Kombinasi antara tabungan dan kredit pada golongan miskin juga berfungsi sebagai asuransi. Oleh karena itu, kredit bagi masyarakat miskin sebaiknya tidak hanya dibatasi untuk usaha tetapi juga untuk konsumsi, keadaan darurat, pendidikan anak dan pembangunan rumah. Selain itu, pelayanan kredit perlu disesuaikan dengan siklus pendapatan usaha tani, karena mayoritas golongan miskin bekerja di sektor pertanian.
6. Pengembangan penyediaan keuangan mikro yang beragam dan fleksibel, yang mampu menjangkau dan dijangkau masyarakat miskin khususnya yang tersebar di daerah pedalaman menghadapi kendala mahal biaya pelayanan. Tantangan lain adalah adanya peraturan perundangan yang membatasi penyelenggaraan tabungan kecuali oleh lembaga perbankan dan koperasi, meskipun peraturan ini diperlukan dalam rangka melindungi penabung. Oleh karenanya, salah satu alternatif model yang dapat dipertimbangkan adalah menghubungkan lembaga simpan-pinjam nonformal dan informal dengan perbankan atau memperluas jangkauan perbankan dengan membentuk semacam bank keliling. Model PHBK, Swamitra, Pos Pelayanan Desa, atau sistem mobil unit dapat dipelajari sebagai alternatif upaya untuk menjangkau calon nasabah secara lebih luas.

B. Rekomendasi untuk Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah hendaknya tidak melibatkan diri secara langsung sebagai pelaksana pelayanan keuangan mikro, karena dapat menimbulkan konflik kepentingan dan memperlemah pelaksanaan tugas utamanya. Peran pemerintah daerah dalam pengembangan pelayanan keuangan mikro yang strategis adalah:

- (1) Sebagai regulator, mengawasi pelaksanaan peraturan perundangan terutama menjaga dan mengembangkan hubungan yang saling menguntungkan antara lembaga keuangan mikro dengan nasabahnya, menjabarkan peraturan perundangan yang lebih tinggi dan merumuskannya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan lokal. Untuk itu, pemerintah daerah perlu mengembangkan kemampuan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap berbagai regulasi dan pelaksanaan pelayanan keuangan mikro.

- (2) Sebagai fasilitator, terutama dalam proses pembentukan kelembagaan keuangan mikro dan dalam upaya membuka serta mendorong mendekatkan akses pelayanan lembaga keuangan mikro kepada golongan masyarakat miskin.
- (3) Sebagai pembina, baik pembinaan langsung kepada masyarakat maupun melalui kelembagaan yang telah ada dan yang akan dibentuk. Pembinaan kepada masyarakat, yang selama ini lebih dikenal sebagai penyuluhan, tetap harus dilakukan melalui pendekatan sistem (agribisnis). Pemerintah perlu memberikan dukungan terus menerus terhadap upaya penguatan kelembagaan keuangan mikro, baik dari segi manajemen (pelatihan) maupun keuangan (bantuan dana).

C. Rekomendasi untuk Lembaga Donor

Bentuk bantuan yang dapat diberikan oleh lembaga donor akan ditentukan oleh pendekatannya, apakah akan mengedepankan penanggulangan kemiskinan dalam waktu singkat, atau mengedepankan pengembangan kelembagaan yang berkelanjutan yang dampaknya baru terlihat dalam jangka relatif panjang.

Pada pendekatan pertama, program seperti kerja sama penggemukan sapi dapat menjadi salah satu pendekatan yang dapat diadopsi. Dalam hal ini, lembaga donor dapat mencari lembaga yang akan menjadi pelaksana program dan menyediakan bimbingan teknis agar lembaga tersebut dapat mengidentifikasi peluang usaha dan menyusun rencana program secara terpadu.

Pada pendekatan kedua, tersedia beberapa pilihan, yaitu:

1. Makro: Lembaga donor membantu pemerintah daerah menyusun kebijakan agar lembaga keuangan mikro dapat berkembang dengan baik dan mampu memperluas pelayanan keuangan mikro hingga menjangkau jumlah nasabah yang lebih banyak, terutama nasabah lapisan masyarakat miskin golongan bawah. Hal ini antara lain dapat dilakukan melalui upaya peningkatan kapasitas dan kemampuan pemerintah daerah sebagai regulator dan fasilitator dalam membantu pengembangan LKM seperti dikemukakan dalam poin B. Pada saat yang sama lembaga donor juga dapat membantu pemerintah daerah untuk lebih mengalihkan fokus upaya penguatan ekonomi golongan miskin, dari kegiatan penyediaan kredit mikro secara langsung ke arah bantuan teknis dan inovasi teknologi untuk meningkatkan produksi dan produktivitas, serta memperbaiki akses pemasaran produk mereka.
2. Meso: Lembaga donor memberikan bantuan teknis dan pelatihan untuk lembaga penyedia layanan keuangan mikro dalam rangka melakukan diversifikasi jenis dan bentuk layanan agar lebih sesuai dengan kebutuhan dan siklus kehidupan golongan miskin. Bantuan perlu diberikan melalui lembaga yang cukup besar, yang selama ini telah melakukan berbagai penguatan lembaga keuangan mikro. Sebagai alternatif, lembaga donor dapat membantu atau memfasilitasi terbentuknya hubungan atau kerja sama antara LKM formal dan nonformal dalam rangka meningkatkan jangkauan layanan dan menyediakan jenis layanan yang lebih bervariasi agar lebih bermanfaat bagi golongan yang sangat miskin.
3. Mikro: Lembaga donor dapat memberikan bantuan teknis dan dana secara langsung kepada LKM. Namun, pilihan ini lebih baik dilakukan sebagai kelanjutan dari pilihan kegiatan butir 1 dan 2 di atas. Pemberian bantuan dana dalam jumlah besar dalam jangka waktu yang singkat tanpa bantuan teknis yang memadai tidak disarankan, mengingat terbatasnya kapasitas sumber daya manusia dan manajemen LKM yang ada saat ini. Bantuan kepada setiap LKM harus diberikan dalam jangka waktu cukup panjang, sekitar 3 sampai 5 tahun. Ada 3 bentuk LKM yang bisa dibantu: LKM nonformal yang dikelola

LSM, koperasi, dan LKM yang dibentuk melalui program pemerintah seperti UPKD (dibentuk oleh NTAADP), dan LPD/LPK (dibentuk oleh BPMD Kabupaten Manggarai). Untuk intervensi tersebut dibutuhkan dukungan penelitian yang menyeluruh tentang kapasitas LKM yang akan dibantu, serta peluang dan risiko yang akan muncul. Beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam memberikan bantuan langsung kepada LKM adalah:

- Pembentukan dan pengembangan LKM, khususnya koperasi dan LPD/LPK harus melibatkan golongan miskin, laki-laki dan perempuan, dan sesuai dengan keperluan sebagian besar masyarakat miskin di daerah yang bersangkutan.
- Penyediaan tenaga pendamping yang profesional dan bekerja penuh waktu merupakan paket yang tidak terpisahkan dari bantuan. Tugas tenaga pendamping tidak hanya sebagai konsultan lembaga, tetapi sekaligus sebagai konsultan bisnis keluarga miskin. Dalam hal ini, semua beban biaya untuk tenaga pendamping harus terpisah dari biaya operasional LKM.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. *Indonesia : Microfinance Background and Options Study*. May 2001.
- Asian Development Bank. "Finance for The Poor: Microfinance Development Strategy". ADB 2000. www.adb.org/Documents/Policies/Microfinance/financepolicy.pdf
- . "Technical Assistance (Financed by the Japan Special Fund) for Strengthening Regional Networking for Small and medium-Sized Enterprises in Brunai-Indonesia-Malaysia-Philippines East Asean Growth Area". *Asian Development Bank*. December 2003. Asian Development Bank. Diakses 26 September 2004. www.adb.org/documents/TARs/REG/tar_stu_35329.pdf
- Bank Indonesia. *Bank Perkreditan Rakyat*. Jakarta: Direktorat Pengawasan BPR Bank Indonesia, tanpa tahun.
- . *Laporan Perekonomian Indonesia 2003*. Jakarta: Februari 2004.
- Barnes, Carolyn and Jennefer Sebstad. *Guidelines for Microfinance Impact Assessment*. Discussion Paper for the CGAP 3 Virtual Meeting October 18-19, 1999. Washington, D.C.: Assesing the Impact of Microenterprise Services (AIMS) Management Systems International. USAID, March 2000.
- Berger, M. *Microfinance: An Emerging Market within the Emerging Markets*. Draft Unauthorize for Reproduction . *Inter-American Development Bank*. 2000. Inter-American Development Bank, Social Sustainable Departement, Micro, Small and Medium Enterprise Division. Washington, D.C. Diakses 25 September 2004. www.iadb.org/sds/doc/EmergingMarketENG.pdf .
- Bossone, Biagio dan Abdourahmane Sarr. *A New Financial System for Poverty Reduction and Growth*. IMF Working Paper, WP/02/178. *International Monetary Fund*. October 2002. International Monetary Fund. Diakses 24 September 2004. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02178.pdf>.
- Biro Pusat Statistik. *Statistik Indonesia 2002*. Jakarta, Indonesia.
- BPS Kabupaten Kupang. *Amarasi dalam Angka 2002*.
- . *Buku Saku Kabupaten Kupang 2002*.
- . *Kupang Timur dalam Angka 2002*.
- BPS Kabupaten Manggarai. *Kecamatan Borong dalam Angka 2001*.
- . *Kecamatan Ruteng dalam Angka 2001*.
- . *Kecamatan Satarmese dalam Angka 2002*.
- . *Manggarai dalam Angka 2002*.
- BPS Propinsi Nusa Tenggara Timur. *Nusa Tenggara Timur dalam Angka 2001*.
- . *Nusa Tenggara Timur dalam Angka 2002*.
- CGAP. *Focus on Financial Transparency: Building the Infrastructure for a Microfinance Industry*. *cgap*. The Consultative Group to Assisst the Poorest. Diakses 24 September 2004. www.cgap.org/docs/FocusOn_Transparency.pdf

- . "How Donors can Help Build Pro-Poor Financial Systems". *Helping to Improve Donor Effectiveness in Microfinance Donor Brief* . Nomor 17, February 2004.
- . "Microinsurance: A Risk management Strategy". *Helping to Improve Donor Effectiveness in Microfinance* . Donor Brief . Nomor 16, December 2003.
- . Savings are as Important as Credit: Deposit Services for the Poor". *Helping to Improve Donor Effectiveness in Microfinance*. Donor Brief . Nomor 4, Juni 2002.
- Charitonenko, Stephanie and Ismah Afwan. *Comercialization of Microfinance Indonesia*. Asian Development Bank. November 2003.
- Chotim, E. E. dan Handayani, A. D. "LKM dalam Catatan Sejarah". *Jurnal Analisis Sosial, Akatiga*, Vol 6, No 3 Desember 2001.
- Churcill, Craig. "Emergency Loans: The Other Side of Microcredit." *ADB Finance for the Poor*. Volume 4 Number 3, September 2003.
- Concern. "Microfinance Policy: Financial Service Provosion for the Poorest". *Concern. Concern Worldwide Microfinance Policy*. Diakses 24 September 2004. www.concern.net/docs/concernmicrofinancepolicy.pdf.
- Conroy, John. D. "The Challenges of Microfinancing in Southeast Asia." For Publication in Financing Southeast Asia's Economic Development" Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003. *The Foundation for Development Cooperation*. The Foundation for Development Cooperation, Australia. Diakses 25 September 2004. www.fdc.org.au/files/mfinseasia2.pdf .
- D'Exelle, Ben., Johan Bastiaensen and Miguel Aleman. " Is Microfinance Really Incompatible with Poverty Allevation?" *The Local Socio-Instituonal Embeddedness of Rural Microfinance* -37k 2004. Diakses 4 September 2004. www.microfinancegateway.org/section/faq.
- Dunford, Christopher. "Adding Value to Microfinance and to Public Health Education-At the Same Time". *ADB Finance for the Poor*. Volume 4 Number 4, December 2003.
- Elias, Abat. "Menengok Pertumbuhan GKKI dan Interleding." *Buletin Kopdit*. Edisi I Tahun 2004: halaman 30-46.
- Fernando, Nimal A. "Microfinance Outreach to the Poorest: A Realistic Objective?" *Finance for the Poor*. *ADB Finance for the Poor* . Volume 5 Number 1, March 2004.
- Gupta, Amar. Dr. "The Role of Microfinance in Reducing Poverty." Special Seminar in International management. India, 23 April 2003. Diakses 26 September 2004. <http://scanner-group.mit.edu/IndiaTrip/Papers/Nelson.pdf> .
- Harvie, Charles. *The Contribution of Micro-enterprises to Economic Recovery and Poverty Allevation in East Asia*. University of Wollongong: Economic Paper Series. 2003.
- Hulme, D. *Impact Assessment Methodologies for Microfinance: Theory, Experience and Better Practice*. Manchester: University of Manchester, Institute for Development Policy and Management, 1997.
- Ibrahim, M. "Kerangka Hukum dalam Memperkuat dan Mengembangkan Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia." Dalam *Kemiskinan dan Keuangan Mikro*. Jakarta: Gema PKM. 2003.
- . "Penciptaan Kerangka Hukum sebagai usaha memperkuat dan mengemabangkan LKM Non Bank". *Petabumi Keuangan Mikro Indonesia*. Jakarta: 2002.

- Ismawan, B. dan Kawan-kawan. *Laporan Perjalanan GEMA PKM Indonesia 2000-Awal 2003*. Rapat Majelis Keuangan Mikro Indonesia. Jakarta: 2003.
- Kalpana, K. "The Shifting Trajectories in Microfinance Discourse – It is an Anti – Poverty Weapon?" *Centre for Development Studies*. Diakses 16 September 2004. www.cds.edu/adc2004/Kalpana.pdf.
- Khandker, Shahidur R. *Microfinance and Poverty: Evidence Using Panel Data from Bangladesh*. Worldbank., Januari 2003. Diakses 26 September 2004. www.econ.worldbank.org/files/22971.pdf.
- Komite Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Timur. *Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Propinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2004–2010*. Kupang: 2003.
- Marr, Ana. "Microfinance and Poverty Reduction: The Problematic Experience of Communal banking in Peru." Paper. Diakses 24 September 2002. <http://mercury.soas.ac.uk/economics/workpap/adobe/wp122.pdf>.
- Microfinance Gateway. "Frequently Asked Questions 2004. Diakses 24 September 2004. www.microfinancegateway.org/section/fag-37 k-.
- Microenterprise Development Review. "Microfinance Guarantees: Is there Another model?". Volume I No. 2, December 1998. *Microfinancegateway*. Inter American Development Bank. Diakses 20 September 2004. www.microfinancegateway.org/content/article/detail/1622-12k.
- Matin, Imran, David Hulme and Stuart Rutherford. "Financial Services for the Poor and Poorest: Deepening Understanding to Improve Provision". *The University of Manchester*. October 1999. Diakses 29 September 2004. www.sed.manchester.ac.uk/idpm/publication/arcieve/fd/fdw.pdf.
- Mercy Corps. "Keuangan Mikro bagi Kelompok Miskin Pengalaman Belajar Mercy Corps International Indonesia" tanpa tahun.
- Morduch, Jonathan and Barbara Harley. "Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction." NYU wagner Working Paper. No 1014. 28 Juni 2002. Diakses 26 September 2004. www.nyu.edu/wagner/public_html/cgi_bin/working_papers/wp1014.pdf.
- Ohri, Chandni Gupta. "Microfinance and Health, A case for Integrated Service Delivery." *Social Enterprise Associates*. Januari 2004. Social Enterprise Associates. Diakses 30 September 2004. www.socialenterprise.net.
- Pemerintah Kabupaten Kupang. *Rencana Strategis Kabupaten Kupang Tahun 2001- 2005*. Tahun 2001.
- . *Rencana Pembangunan Tahunan Daerah Kabupaten Kupang Tahun 2004*.
- Pemerintah Kabupaten Manggarai. *Rencana Strategi Kabupaten Manggarai Tahun Anggaran 2002 – 2006*.
- . *Rencana Pembangunan Tahunan Daerah Manggarai Tahun Anggaran 2004*.
- Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Timur. *Program Pembangunan Daerah Tahun 2004 – 2008*. Tahun 2004.
- . *Rencana Strategis Tahun 2004 – 2008*. Tahun 2004
- Profi (Promotion of Small Financial Institutions), Bank Indonesia and GTZ. *Regional Financial System Development*.

- Putting People first. "Impact Assessment of Microfinance for SIDBI Foundation for Micro Credit (SFMC)." Phase I Report (July 2001-March 2002). EDA Rural Systems Pvt Ltd. India, March 2002.
- Robinson, M. S. *The Microfinance Revolution: Lessons from Indonesia*. Washington, D.C.: The World Bank and Open Society Institute, 2002.
- Salam, A. "Mendorong Akselerasi Intermediasi kepada Usaha Mikro dan Kecil melalui Linkage Program". Jakarta: 27 Agustus 2004.
- Salam, A. "Capacity Building Bagi Lembaga Keuangan Mikro, dalam Kemiskinan dan Keuangan Mikro". Jakarta: Gema PKM Indonesia, 2003
- Sarman, M dan Sayogyo. *Masalah Penanggulangan Kemiskinan Refleksi dari Kawasan Timur Indonesia*. Jakarta: Puspa Swara, 2000.
- Sebstad, Jennefer and Monique Cohen. "Microfinance, Risk Management, and Poverty.". *Microfinancegateway*. March 2000. Assessing the Impact of Microenterprise Services (AIMS) Washington, D.C. Diakses 20 September 2004 www.microfinancegateway.org/content/article/detail/2468/-14k.
- Seibel, Hans Dieter. "Recent Developments in Microfinance". Working Paper No 1998-5.. 1998 . University of Cologne, Development Research Centre. Diakses 2 September 2004. www.uni-koeln.de/ew-fak/aef/working_papers.htm_19k.
- . "Strategies for Developing Viable Microfinance Institutions with Sustainable Services". The Asian Experience. Paper presented at Nenaraca Microcredit Conference, 1-3 June 1998, Amman, Jordan. University of Cologne. 1999.
- Seibel, H. D. dan Parhusip, U. "Microfinance in Indonesia: An Assessment of Microfinance Institutions Banking with the Poor". Cologne: University of Cologne, Development Research Center, 1997.
- . "Rural Bank Shinta Daya : Attaining Outreach with Sustainability _ A Case Study of a Private Microfinance Institution in Indonesia". Cologne: University of Cologne, Development Research Centre. 1999.
- Simanowitz, Anton. "Social Performance, Poverty and Organisational Learning: Institutionalising Impact in Microfinance." *IDS Bulletin*. October 2003. Diakses 23 September 2004. www.enterprise-impact.org.uk/pdf/Simanowitz.pdf.
- Soelaksono, B. "RUU Lembaga Keuangan Mikro: Dilema dan Prospeknya". Jakarta: *Harian Republika*, 10 September 2004.
- Susapto, D.E. "Kemitraan dalam Pengembangan Keuangan Mikro: Pengalaman Bina Swadaya". *Temu Nasional dan Bazar Pengembangan Keuangan Mikro Indonesia*. Jakarta: 24 Juli 2002.
- The Consultative Group to Assist the Poorest. "Focus on Financial Transparency: Building the Infrastructure for A Microfinance Industry". Washington, DC. Tanpa tahun.
- . "Helping to Improve Donor Effectiveness in Microfinance: Savings are as Important as Credit: Deposit Services for the Poor." Donor Brief No.4, June 2002. Consultative Group to Assisst the Poorest. Diakses 30 September 2004. www.cgap.org/doi/Donor Brief-04.pdf.
- . "Helping to Improve Donor Effectiveness in Microfinance : Microinsurence: A Risk Management Strategy." Donor Brief No.16, December 2003. Consultative Group to Assisst the Poorest. 30 September 2004. www.cgap.org/direct/resources/donor-briefs.html.

- . “Helping to Improve Donor Effectiveness in Microfinance: How Donors Can Help Build Pro-Poor Financial System.” Donor Brief No.17, February 2004. Consultative Group to Assisst the Poorest. Diakses 30 September 2004. www.cgap.org/does/Donor Brief-17/pdf.
- Putting People first. “Impact Assessment of Microfinance for SIDBI Foundation for Micro Credit (SFMC).” Phase I Report (July 2001-March 2002). *Edarural* . March 2002. EDA Rural Systems Pvt Ltd. India,. Diakses 23 September 2004. www.edarural.com/services.html.
- Tim Gema PKM. “Strategi Nasional Keuangan”. Jakarta: Harian *Republika*, 2 Juli 2004.
- Weiss, John, Heather Montgomery and Elvira Kurmanalieva. “Micro Finance and Poverty Reduction in Asia: What is the Evidence?” ADB Research Paper Series. No. 53, December 2003.

Lampiran 1.1. Daftar Lembaga/Instansi yang Dikunjungi

Tingkat	Instansi
Provinsi	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)
	BKKBN
	Dinas Koperasi
	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
	Dinas Perikanan dan Kelautan
	Dinas Peternakan
	Kantor Cabang Bank Indonesia
	Kantor Cabang Bank Mandiri
	Kantor Cabang BRI
	Yayasan Tanau Balaes Manekat (TLM)
	Koperasi Talenta
	Lembaga Pengabdian Masyarakat, Universitas Nusa Cendana
	Dosen Fakultas Pertanian, Universitas Nusa Cendana
Kabupaten Kupang	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)
	Bagian Perekonomian, Pemda
	Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD)
	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
	Dinas Pertanian dan Kehutanan
	Dinas Perikanan dan Kelautan
	Dinas Peternakan
	Dinas Koperasi
	Pengurus Pusat Koperasi Unit Desa (Puskud)
	Pusat Koperasi Kredit (Puskopdit) atau BK3D
	Kantor Cabang Utama Bank NTT
	Yayasan Alfa Omega (YAO)
	Yayasan Pengembangan Pesisir dan Laut (YPPL)
	Yayasan Sanlima
Kecamatan Kupang Timur	Kantor Camat Kupang Timur
	PPLKB Kecamatan
	Kantor Lurah Oesao
	PLKB Kelurahan Oesao
	Bank BRI Unit
	Kantor Cabang Pembantu Bank NTT di Oesao
	Kantor Cabang Yayasan Tanau Balaes Manekat
	Kantor Cabang Pegadaian di Oesao
	Puskoppabri
	Koperasi/Kelompok Tani "Nusa Hijau Lestari"
Kecamatan Amarasi	Kantor Camat Amarrasi
	Ketua PKK Kecamatan Amarasi
	PPLKB Kecamatan
	Kepala Desa Ponain

Lampiran 1.1. (Lanjutan)

Tingkat	Instansi
Kabupaten Manggarai	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)
	Badan Bimas dan Ketahanan Pangan
	Badan Kependudukan, Keluarga Berencana, dan Catatan Sipil (BKKBCS)
	Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD)
	Badan Pusat Statistik (BPS)
	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
	Dinas Tanaman Pangan
	Dinas Perkebunan
	Dinas Koperasi dan UKM
	Dinas Peternakan
	Bagian Ekonomi, Pemda
	Kantor Informasi Penyuluhan Pertanian dan Kehutanan (KIPP)
	Kantor Informasi dan Penyuluh Pertanian dan Kehutanan (IPPK)
	Kantor Bimas
	Kantor Cabang BRI
	Kantor Cabang Bank NTT
	BPR Lugas Ganda
	Pusat Koperasi Kredit (Puskopdit) atau BK3D
	Yayasan Ayo Indonesia
	Yayasan Delsos
Kecamatan Ruteng	Kantor Camat Ruteng
	BRI Unit Ruteng
	Koperasi Kredit "Bunga Usaha" Desa Golo Worok
	Kantor Lurah Wae Belang
	Balai Penyuluhan Pertanian (BPP)
	PPL Kelurahan Wae Belang
	Pengurus UPK PPK
Kecamatan Borong	Kantor Camat Borong
	Kantor Desa Golo Kantar
	BRI Unit Borong
	KUD Borong Jaya
	Lembaga Perkreditan Kelurahan Kotandora
	Kelompok Wanita Tani Kel Kotandora
	Koperasi Kredit "Hanura"
Kecamatan Satarmesse	Kepala Desa/Sekretaris Bea Kondo
	Fasilitator IMS-NTAADP
	Ketua UPKD
	Pengurus Kelompok

Lampiran 1.2. Jumlah dan Karakteristik Responden

Karakteristik Responden	Kabupaten Kupang		Kabupaten Manggarai		Total
	Kecamatan Kupang Timur	Kecamatan Amarasi	Kecamatan Ruteng	Kecamatan Borong	
Menurut jenis kelamin:					
• Laki-laki	15	15	11	19	60
• Perempuan	15	3	9	4	31
Jumlah	30	18	20	23	91
Menurut kategori kemiskinan:					
• Sangat miskin	4	3	3	3	13
• Miskin	17	8	8	12	45
• Tidak miskin	9	7	9	8	33
Jumlah	30	18	20	23	91
Penerima layanan keuangan mikro*) dari:					
• Lembaga formal					
- Bank **)	9	2	9	9	29
- Non-bank	6	9	2	5	22
• Lembaga nonformal	11	4	2	6	23
• Program pemerintah	7	7	8	15	37
• Lembaga informal	4	9	11	15	39
Non penerima layanan keuangan mikro	5	2	4	0	11

Keterangan:

*) responden dapat menerima layanan keuangan mikro lebih dari satu, sehingga jumlah penerima layanan keuangan mikro tidak sama dengan jumlah responden.

***) layanan keuangan mikro dari perbankan untuk para responden dapat berupa kredit, tabungan, transfer, dan/atau asuransi.

**Lampiran 3.1. Program/Kegiatan Penyaluran Kredit Mikro
oleh Dinas Teknis Propinsi**

Dinas Pengelola	Nama Program/Kegiatan	Sumber Dana	Sasaran	Tingkat Bunga
Dinas Koperasi	Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM)	APBN	KSP/USP, LKM	16%/tahun
	Modal Awal dan Padanan (MAP)	APBN	KSP	16%/tahun
	Dana Kelompok Perempuan dan Pemuda	APBD Provinsi	Pokmas	0%
	Paket Bantuan untuk Petani Kopi di Manggarai	APBN	Pokmas	0%
	Paket Bantuan Sarana Perikanan di Kota Kupang	APBN	Pokmas	0%
Dinas Perikanan dan Kelautan	Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP)	APBN	Pokmas dan individu	1-2%/bulan
	Intensifikasi Budidaya Perikanan (ikan laut)	APBN	Pokmas	0%
	Budidaya Perikanan Desa (ikan air tawar)	APBN	Pokmas	0%
Dinas Peternakan	Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) untuk Program Pengembangan Agribisnis: pembibitan dan penggemukan sapi, penggemukan babi.	APBN	Pokmas	0%
Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Proyek Pemberdayaan UKM	APBD Provinsi	Pokmas	na
Bank NTT	Penyertaan Modal	APBD Provinsi	Individu	na

Lampiran 3.2. Program/Kegiatan Penyaluran Kredit Mikro di Kabupaten Kupang

Dinas Pengelola	Nama Program/Kegiatan	Sumber Dana	Sasaran	Tingkat Bunga
Dinas Koperasi	Bantuan Modal Kerja Bergulir	APBN	Koperasi, Pokmas, individu	16%/tahun
	Pemberdayaan KSP/USP Kelompok Masyarakat dan Pengusaha Kecil	APBD Kabupaten	KSP/USP, Pokmas, individu	12%/tahun
	Pengembangan/Perkuatan Modal Koperasi	APBD Kabupaten	Koperasi	12%/tahun
	Perkuatan Modal UKM	APBD Kabupaten	Pokmas, individu	12%/tahun
Dinas Pertanian, Kehutanan dan Perkebunan	Bantuan Langsung Masyarakat	APBD Provinsi	Pokmas dan individu	na
	Pangan: penyaluran bibit jagung	APBD Kabupaten	Pokmas	na
Dinas Perikanan dan Kelautan	Budidaya Perikanan Pedesaan (ikan air tawar)	APBN	Pokmas	na
	Intensifikasi Budidaya Perikanan (ikan laut)	APBN	Pokmas	na
	Pengadaan sarana dan prasarana perikanan	APBD Kabupaten	Pokmas	12%/tahun
	Dana Pendamping PEMP	APBD Kabupaten	Pokmas	12%/tahun
Dinas Peternakan	Sapi Betina Produktif	APBD Kabupaten	Pokmas, individu	Anakan
	Pengadaan Sapi Kopel (Bergulir)	APBD Kabupaten	Pokmas	Anakan
	Penggemukan Sapi	APBD Kabupaten	Pokmas	Bagi hasil
BPMD	Usaha Ekonomi Desa (UED)	APBD Kabupaten	Pokmas, individu	12%/tahun
Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Pengembangan IKM batu bata, dendeng	APBD Kabupaten	Individu	12%/tahun
	Pengembangan Tambak Garam	APBD Kabupaten	Pokmas	12%/tahun
	Penyaluran dana Pemberdayaan Masyarakat pada Pedagang Kecil warung/kios	APBD Kabupaten	Pokmas, individu	12%/tahun
Bagian Sosial dan Bagian Umum Sekretariat Daerah	Pemberdayaan Kelompok Usaha Bersama (KUBE)	APBD Kabupaten	Pokmas	12%/tahun
	Bantuan dana bergulir PKK	APBD Kabupaten	Individu	12%/tahun

Lampiran 3.3. Program/Kegiatan Penyaluran Kredit Mikro di Kabupaten Manggarai

Dinas Pengelola	Nama Program/Kegiatan	Sumber Dana	Sasaran	Tingkat Bunga
Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD)	Pengembangan Ekonomi Masyarakat	APBD Provinsi	Pokmas	na
	Bantuan untuk Lembaga Perkreditan Desa/ Kelurahan (LPD/K)	APBD Kabupaten	LPD/K	Hibah
Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah	Dana Subsidi BBM Terarah dan PKPS BBM	APBN	KSP/USP, UBSP	16%/tahun
	Pemberian Modal Kerja/Sarana kepada Koperasi dan UKM	APBD Kabupaten	Pokmas, USP, UBSP	0%, 12%/tahun dan 24%/tahun.
	Dana Bergulir bagi Usaha Kecil/Menengah	APBD Kabupaten	Pokmas, individu	12%/tahun
	Pemberdayaan dan Pengembangan KSP/USP-UBSP,		KSP/USP, UBSP	12%/tahun
Kantor Bimas Ketahanan Pangan	Dana Bantuan Langsung Masyarakat	APBD Provinsi	Koperasi	0%
	Pembinaan Ketahanan Pangan	APBN APBD Provinsi	Popmas, koperasi, sekolah	Koperasi:12% /th Pokmas: 0%
Dinas Pertanian Tanaman Pangan	Peningkatan Mutu Intensifikasi Padi Sawah	APBN	Pokmas	0%
	Perluasan Areal Tanam Padi	APBN	Pokmas	0%
	Peningkatan Index Pertanaman Padi sawah	APBN	Pokmas	0%
	Perluasan Areal Tanam Jagung	APBN	Pokmas	0%
	Usaha Pelayanan Jasa Alsintan (Alat Mesin Pertanian)	APBN	Pokmas	0%
	Pengembangan Agribisnis Kacang Hijau	APBD Provinsi	Pokmas	0%
	Pengembangan Pembenihan Padi Sawah	APBD Provinsi	Individu	na
	Pengembangan Agribisnis Padi Sawah	APBD Provinsi	Pokmas	na
	Demonstrasi Plot Hemat Air	APBD Provinsi	Individu	na
	Kegiatan Usaha Bersama Agribisnis (KUBA)	APBD Kabupaten	Pokmas	9%/6 bulan
Dinas Perikanan dan Kelautan	Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP)	APBN, APBD II	Pokmas	na
	Budidaya Perikanan Desa (ikan air tawar)	APBN	Pokmas	na
Dinas Peternakan	Bantuan Langsung Masyarakat (BLM): Pembibitan Sapi	APBN	Pokmas	na
	Penggemukan Sapi	APBD II	Pokmas	Bagi hasil
	Pembibitan Sapi	APBD II	Pokmas	Bibit

Lampiran 3.3. (Lanjutan)

Dinas Pengelola	Nama Program/Kegiatan	Sumber Dana	Sasaran	Tingkat Bunga
Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Pengembangan dan Permodalan Industri Rumah Tangga, Kecil dan Menengah	APBD Kabupaten	Pokmas, individu	10%/tahun
	Pengembangan Agroindustri Kopi dan Vanili serta Permodalan Kelompok	APBD Kabupaten	Pokmas	6%/tahun
Bagian Ekonomi Sekretariat Daerah (Setda) Kabupaten	Pembinaan Industri Kecil	APBD Kabupaten	Pokmas, individu	16%/tahun
	Garam Rakyat Beryodium	APBD Kabupaten	Pokmas	12%/tahun

Lampiran 3.4. Program/Kegiatan Pemerintah atas Dukungan Donor dalam Penyaluran Kredit Mikro di Kabupaten Kupang dan Manggarai

Dinas Pengelola	Nama Program/Kegiatan	Sumber Dana	Sasaran	Tingkat Bunga
Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri	Program Pembangunan Kecamatan	APBN, Loan Bank Dunia	Pokmas, Kecamatan miskin	16%
Ditjen Pembangunan Daerah, Departemen Dalam Negeri, Bappeda	NTAADP	APBD Provinsi, APBD Kabupaten, Loan Bank Dunia	Penduduk/petani miskin, Pokmas	15%-18%