BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sektor pertanian dan agribisnis di perdesaan merupakan sumber pertumbuhan perekonomian nasional. Hal tersebut dapat dilihat dari pertumbuhan sektor pertanian dan agribisnis yang tumbuh positif dibandingkan dengan sektor lainnya (Thohari, 2003). Agribisnis perdesaan berkembang melalui partisipasi aktif petani melalui sistem komunitas dan kelembagaan. Komunitas di perdesaan mengatur kegiatan ekonomi petani dengan mengadakan koordinasi dalam pemakaian sumber-sumber yang ada melalui adat dan kelembagaan. Pembangunan perdesaan berbasis agribisnis salah satunya dilakukan melalui pengembangan kelembagaan kelompok petani yang dibutuhkan dalam rangka pemberdayaan petani untuk dapat tumbuh berkembang secara dinamis dan mandiri (Utami, 2015).

Petani di perdesaan umumnya berskala usaha mikro tapi jumlahnya banyak. Karena usaha mikro sering tidak mampu menangkap skala usaha ekonomis di bidang produksi, distribusi, dan mendapatkan layanan jasa. Karena itu petani-petani kecil tidak akan mampu untuk memperbaiki dirinya dari segi efisiensi, efektivitas, dan persaingan dengan kelompok lain di luar petani. Inilah yang menjadi alasan ekonomis pentingnya suatu organisasi ekonomi petani (Saragih, 2015). Kebijakan pengembangan kelembagaan tani berbasis satu Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) dalam satu desa, merupakan upaya Kementerian Pertanian untuk membangun organisasi atau kelembagaan tani yang kuat, mandiri sebagai basis pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja ekonomi petani di perdesaan.

Inovasi kelembagaan melalui kelompok tani memerlukan fasilitas permodalan yang bisa diakses oleh petani dengan mudah. Di sisi lain untuk mendapatkan modal dengan mengandalkan lembaga keuangan formal yang ada, terkendala persyaratan administrasi yang tidak dapat terpenuhi. Petani untuk mendapatkan modal atau kredit dari lembaga keuangan formal (perbankan) dihadapkan pada persyaratan formal administrasi. Persyaratan formal administrasi ini antara lain adanya persyaratan jaminan atau agunan. Persyaratan yang seperti itu pada umumnya tidak atau belum dimiliki oleh petani kecil. Pada umumnya aset

yang mereka miliki terutama aset fisik seperti tanah, rumah dan lain-lain belum memiliki sertifikat. Hal lain yang memberatkan adalah mekanisme perbankan yang menurut penduduk perdesaan menyulitkan, sangat birokratis dan transaksi yang mahal (Setyarini, 2008).

Kemampuan petani dalam mengakses sumber-sumber permodalan sangat terbatas karena lembaga keuangan perbankan dan non perbankan menerapkan prinsip 5-C (*Character, Collateral, Capacity, Capital dan Condition*) dalam menilai usaha pertanian yang tidak semua persyaratan yang diminta dapat dipenuhi oleh petani (Paloma, 2013). Secara umum, usaha di sektor pertanian masih dianggap berisiko tinggi, sedangkan skim kredit masih terbatas untuk usaha produksi, belum menyentuh kegiatan pra dan pasca produksi dan sampai saat ini belum berkembangnya lembaga penjamin serta belum adanya lembaga keuangan khusus yang menangani sektor pertanian. Jika ditelusuri lebih jauh, permasalahan yang dihadapi dalam permodalan pertanian berkaitan langsung dengan kelembagaan selama ini yaitu lemahnya organisasi tani, sistem dan prosedur penyaluran kredit yang rumit, birokratis dan kurang memperhatikan kondisi lingkungan sosial budaya perdesaan, sehingga sulit menyentuh kepentingan petani yang sebenarnya (Syahyuti, 2007).

Salah satu upaya pemerintah untuk mengatasi permodalan adalah dengan program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP). Program PUAP merupakan program nasional dalam rangka pengentasan kemiskinan pada sektor pertanian yang telah dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian Republik Indonesia sejak tahun 2008. Program ini berupa pemberian dana bantuan penguatan modal kepada petani Gapoktan, dimana petani dapat mengakses permodalan secara berkelompok tanpa memberikan agunan. Gapoktan PUAP merupakan suatu lembaga petani di pedesaan yang diharapkan dapat berkembang sebagai lembaga pembiayaan agribisnis di pedesaan. Lembaga pembiayaan berperan sebagai pelancar bagi keberhasilan dalam program pembangunan sektor pertanian. Peranan kredit bukan saja sebagai pelancar pembangunan, tetapi dapat juga menjadi unsur pemacu adopsi teknologi yang diharapkan mampu meningkatkan produksi, nilai tambah dan pendapatan masyarakat (Syukur et al, 1993 dalam Burhansyah, 2010).

Program PUAP yang telah dicanangkan oleh pemerintah, di tujukan untuk pembentukan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A). LKM-A merupakan lembaga intermediasi keuangan bagi para anggota kelompok tani dan warga yang terpilih dari lingkungan ikatan pemersatunya (tingkat desa) yang bersepakat untuk bekerjasama saling menolong dengan menabung secara teratur dan terus-menerus, sehingga terbentuk modal bersama yang terus berkembang, guna dipinjamkan kepada para anggota untuk tujuan produktif dan kesejahteraan dengan tingkat bagi hasil/jasa tabungan maupun pembiayaan yang layak dan bersaing (Burhansyah, 2010). Keberadaan Lembaga Keuangan Mikro sebagai modal pembangunan pertanian di Indonesia sangat penting. Berangkat dari sejarah tentang keberadaan lembaga keuangan mikro di pedesaan. Masyarakat Indonesia sejak lama mengembangkan keuangan mikro, seperti arisan, lumbung pitih nagari, lumbung desa, jumpitan, dan lain-lain.

Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis yang mapan sangat diperlukan, agar akses permodalan bisa terus bergulir di pedesaan. LKM-A juga harus bisa lebih unggul dari lembaga keuangan informal yang jauh lebih fleksibel dan andal dari lembaga keuangan formal tapi nisbi mahal dan cenderung mengikat warga miskin desa dalam hubungan yang eksploitatif. Agar LKM-A dapat berkelanjutan, kinerja dan tata kelola lembaga harus baik dan meningkat.

B. Masalah Penelitian

Salah satu permasalahan yang mendasar dihadapi petani di pedesaan adalah lemahnya akses kepada sumber pembiayaan perbankan karena tidak *feasible* dan *bankable*. Hal ini memperkuat alasan bahwa pembiayaan petani skala usaha mikro di pedesaan seyogyanya dilakukan oleh lembaga keuangan khusus yang bukan berbentuk bank. Apabila hanya mengandalkan perbankan, maka sulit bagi petani untuk mendapatkan akses pembiayaan. Selain itu, permasalahan lain adalah terkait jangkauan nasabah, pengelolaan dan keberlanjutan kelembagaan pembiayaannya (Utami, 2015). Agar mampu secara mapan melayani warga miskin desa, Lembaga Keuangan Mikro Desa (LKMD) tidak saja harus (1) kuat secara finansial tetapi juga harus (2) mengatasi keterbatasan LK formal dalam melayani warga miskin desa dan sekaligus (3) setidaknya menyamai fleksibilitas dan

reliabilitas LK informal yang selama ini melayani kebutuhan dana warga miskin. Hanya dengan demikian LKMD bisa melayani kebutuhan pendanaan warga miskin secara wajar (*fair*) dan berkesinambungan. LKMD yang berkelanjutan adalah LKMD yang bisa memproduksi dan mereproduksi layanan untuk warga miskin desa secara andal dan lentur dari waktu ke waktu.

Pendekatan mengenai cara untuk membantu warga miskin melalui pemberian akses pelayanan keuangan yang diberikan oleh lembaga – lembaga terbagi menjadi dua macam (Morduch, 2000, Woller, Dunford & Woodworth, 1999 dalam Arysad, 2008). Pendekatan yang pertama adalah pendekatan institusionalis. Pendekatan ini mengutamakan penciptaan lembaga – lembaga keuangan untuk melayani klien – klien yang tidak terlayani ataupun yang tidak dilayani dengan baik oleh sistem keuangan formal (bank komersial). Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mencapai kemandirian institusional melalui pencapaian kemandirian finansial, jangkauan yang luas dan mendalam, dan pengaruh klien yang positif. Fokus utama dari pendekatan ini adalah lembaga, dan keberhasilan institusional biasanya diukur dengan kemajuan lembaga dalam mencapai kemandirian finansial. Para institusionis berpendapat bahwa tujuan utama dari keuangan mikro adalah penguasaan finansial, yaitu pencapaian sistem perantara keuangan yang memiliki sustainabilitas yang berbeda untuk orang – orang miskin. Sistem mereka adalah pendekatan “sistem keuangan” terhadap keuangan mikro dimana masa depan keuangan mikro didominasi oleh sejumlah besar lembaga – lembaga skala besar yang berorientasi untuk mencari keuntungan yang memberikan layanan keuangan berkualitas tinggi kepada sejumlah besar klien – klien miskin. Para institutionis menolak segala macam bentuk pemberian subsidi karena mereka berpegang teguh pada kemandirian finansial. Menurut Woller dkk (1999) contoh pendekatan institusionis yang paling terkenal adalah Bank Rakyat Indonesia (BRI), Banco Solidarian (Bancosol) di Bolivia dan Asosiasi untuk Peningkatan Sosial (ASA) di Bangladesh. Pendekatan kedua adalah pendekatan kesejahteraan (*welfarist*). Pendekatan ini menekankan pada pengurangan kemiskinan secara langsung melalui pemberian pinjaman, yang seringkali diberikan bersamaan dengan layanan pelengkap seperti pelatihan keterampilan, dan pengajaran membaca dan menulis, berhitung, kesehatan, nutrisikeluaraga berencana dan sejenisnya (Ledgerwood,

1999, hal 63, Robinson, 2001, hal.22 dalam Arsyad, 2008). Robinson (2001) menunjukkan bahwa dengan pendekatan ini pinjaman diberikan kepada peminjam miskin terutama dengan tingkat suku bunga dibawah pasar. Tujuannya adalah untuk dapat menyentuh orang – orang miskin, terutama orang – orang yang sangat miskin, orang – orang yang paling miskin diantara yang miskin (*the poorest of the poor*) dengan memberikan pinjaman untuk menolong mereka keluar dari kemiskinan dan memberdayakan mereka. Pusat perhatian dalam pendekatan ini adalah keluarga. Woller *dkk* (1999) menunjukkan bahwa para welfaris berharap kemiskinan akan dapat lebih banyak berkurang daripada sebelumnya. Contoh lembaga welfarist yang paling nyata adalah Grameen Bank di Bangladesh dan model perbankan desa FINCA (Yayasan untuk Bantuan Komunitas Internasional) di Amerika Latin (Woller, *dkk* , 1999 dalam Arsyad 2008)

Namun demikian, dua pandangan ini mestinya bisa dilihat secara komplementaristis. Pada tahap awal keberfungsian, dukungan dana dari luar LKMD mestinya sangat dibutuhkan. Namun demikian, setelah beberapa lama mestinya LKMD bisa memperkuat basis keuangan sendiri untuk memberlanjuti dirinya sendiri. Pandangan ini didasarkan pada asumsi bahwa (1) dukungan dana dari luar tidak sepenuhnya bisa diandalkan untuk selama-lamanya karena potensial menimbulkan *moral hazard* dan dukungan ini biasanya juga tidak bisa diharapkan kalau LKMD berkinerja buruk, dan (2) LKMD secara teoritis sebenarnya bisa beroperasi mandiri kalau LKMD bisa menyediakan kredit dengan tingkat bunga yang wajar sehingga mengatasi kelemahan LK formal dan kekuatan LK informal (Ellis, 1992 dalam Osmet, 2017).

Oleh sebab itu, LKMD mestilah mampu memobilisasi simpanan (tabungan) dari, dan menyediakan kredit untuk, sebanyak mungkin warga desa (a.l. Ellis 1992). Ini hanya mungkin kalau LKMD bisa kreatif dan inovatif dalam dua hal: (1) penetapan bunga simpanan dan bunga kredit, dan (2) mengupayakan agar kredit dilunasi nasabah. Kreatifitas dalam dua hal ini merupakan basis keberlanjutan finansial LKMD.

Beberapa program pembangunan pertanian yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi kemiskinan adalah dengan pengembangan LKM melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat yang didalamnya terdapat program PUAP.

Berdasarkan data dari Kementerian Pertanian (2013), sejak tahun 2008 hingga tahun 2012, Kementerian Pertanian telah menyalurkan dana PUAP lebih dari Rp 4.4 triliun kepada 44.173 Gapoktan/desa yang tersebar di 477 kabupaten di seluruh Indonesia. Jika dibandingkan dengan jumlah desa dan kelurahan di Indonesia tahun 2012 sebanyak 79.075 desa/kelurahan, penyaluran program PUAP secara Nasional mencapai 55.82 persen. Di Sumatera Barat, pemerintah propinsi menggariskan bahwa dana PUAP yang diberikan kepada Gapoktan - Gapoktan tersebut harus dijadikan modal awal dalam pembentukan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A). Dengan demikian, terdapat sejumlah besar LKM-A di samping LKMD-LKMD yang dikembangkan masyarakat secara mandiri, seperti arisan yang di Sumatera Barat disebut dengan sistem julo-julo dan Baitul Maal wa Tamwil (BMT).

Hasil dari program PUAP di Sumatera Barat dari tahun 2008-2016 telah menumbuhkan sebanyak 1.037 Gapoktan dan sepanjang itu 1.037 Gapoktan telah membentuk LKM-A. Jumlah total aset seluruh LKM-A di Sumatera Barat sudah mencapai Rp.106.405.347.324,-. Untuk Kabupaten Pasaman Barat, perkembangan PUAP sampai dengan bulan Juli 2016 telah menumbuhkan 64 LKM-A dan 64 Gapoktan. Jumlah dana awal yang disalurkan masing-masing Rp. 100.000.000,- dan sampai dengan Juli 2016 aset keseluruhan LKM-A di Kabupaten Pasaman Barat telah mencapai Rp. 23.803.702.658,- (Lampiran 1).

Meskipun sampai saat ini LKM-A tersebut menurut berbagai sumber bisa dikatakan tingkat keberlanjutannya rendah, sejumlah LKM-A ada yang bertahan dan berfungsi hingga saat sekarang. Penelitian ini ingin belajar dari LKM-A yang berkelanjutan dan memiliki aset yang besar yaitu LKM-A Albasiko II sebanyak Rp. 11.255.823.539,-. Keberhasilan LKM-A ini juga berkaitan dengan tata kelola (*governance*) yang baik. Tata kelola dalam keuangan mikro terletak di persimpangan dua pendekatan, yaitu pendekatan politik / etika, yang menekankan visi strategis lembaga, legitimasi pengambil keputusannya dan integrasi institusi ke dalam lingkungannya; dan sebuah pendekatan ekonomi / manajerial, yang menganggap tata kelola sebagai cara untuk meningkatkan efisiensi, mengurangi biaya dan mengoptimalkan sarana. Tata kelola lembaga yang baik menggambarkan bagaimana para pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terlibat; karakteristik

dari bentuk tata kelola yang berlaku;serta soliditas dan kematangan model ketika berhadapan dengan krisis (Lapenu, Cécile dan Dorothée Pierret, 2006).

Pertanyaan-pertanyaan yang ingin dijawab pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses keberhasilan LKM-A di Kabupaten Pasaman Barat ? dan
2. Bagaimana penerapan tata kelola (*good governance*) pada LKM-A tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan keberhasilan LKM-A Albasiko II di Kabupaten Pasaman Barat.
2. Mendeskripsikan proses dan mengevaluasi tata kelola (*governance*) LKM-A Albasiko II di Kabupaten Pasaman Barat.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai Tata Kelola Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A) di Kabupaten Pasaman Barat. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi beberapa pihak diantaranya :

1. Bagi LKM-A lain, sebagai bahan masukan perbaikan dan contoh perkembangan LKM-A;
2. Bagi Gapoktan untuk mendukung peningkatan tata kelola LKM-A;
3. Bagi Dinas Pertanian diharapkan dapat memberi masukan, evaluasi dan penilaian terhadap tata kelola LKM-A;
4. Bagi peneliti diharapkan dapat mempertajam kemampuan menganalisis permasalahan yang ada di kehidupan nyata sesuai dengan materi yang telah didapatkan diperkuliahan;
5. Bagi pembaca sebagai sumber literatur dan perbandingan dalam penelitian yang akan dilakukan selanjutnya.