



INKLUSI KEUANGAN BAGI PEREMPUAN: AKSES DAN PEMANFAATAN KREDIT USAHA RAKYAT

Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah,
Kabupaten Indramayu, dan Kotamadya Jakarta Selatan



INKLUSI KEUANGAN BAGI PEREMPUAN: AKSES DAN PEMANFAATAN KREDIT USAHA RAKYAT

Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten
Indramayu, dan Kotamadya Jakarta Selatan

Penulis:

Dia Mawesti

Eka Afrina

Maria Lauranti

Anggara Yudha Zunivar



P R A K A R S A
Welfare Initiative for Better Societies

INKLUSI KEUANGAN BAGI PEREMPUAN: AKSES DAN PEMANFAATAN KREDIT USAHA RAKYAT

Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Indramayu, dan Kotamadya Jakarta Selatan

ISBN: 978-623-95082-7-2

Penulis:

Dia Mawesti, Eka Afrina, Maria Lauranti, Anggara Yudha Zunivar

Pembaca Kritis:

Ah Maftuchan & Herni Ramdlaningrum

Editor:

Herni Ramdlaningrum & Dwi Rahayu Ningrum

Desain dan Tata Letak:

Bambang Nurjaman

Diterbitkan oleh:

Perkumpulan PRAKARSA

Jl. Rawa Bambu I Blok A No. 8E

Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12520

Indonesia

Copyright© Oktober 2018

KATA PENGANTAR



Ah Maftuchan

Direktur Eksekutif
Perkumpulan PRAKARSA

Jakarta, Oktober 2018

Tiada Inklusi Keuangan Tanpa Afirmasi Perempuan

Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan kebijakan yang sudah berjalan selama satu dekade namun dari tahun ke tahun masih saja menghadapi permasalahan yang nyaris sama. Beberapa permasalahan yang selalu berulang antara lain: realisasi penyaluran kredit masih rendah, penyaluran kredit masih didominasi sektor non-produksi, sebaran penyaluran kredit masih didominasi di wilayah Pulau Jawa (lebih dari 50%), perbankan masih menjalankan program KUR secara *business as usual*, syarat administrasi masih membebani calon penerima kredit, masih melimpahnya kasus penyaluran KUR tidak tepat sasaran dan lain-lain.

Untuk mengatasi berbagai persoalan tersebut, pemerintah berkali-kali melakukan perbaikan-perbaikan baik dari sisi kebijakan maupun sisi pelaksanaan. Beberapa perbaikan bisa kita lihat dari adanya program KUR skema khusus atau tematik misalnya KUR Penempatan TKI yang diarahkan bagi pembiayaan calon tenaga kerja Indonesia, KUR peternakan-perkebunan-perikanan rakyat, KUR Pemberdayaan Perempuan dan lain-lain. Skema ini ditujukan agar KUR sejalan dengan kebutuhan usaha mikro, kecil dan menengah. Kemudian untuk aspek pemerataan, ada KUR Perbatasan yang ditujukan kepada kelompok masyarakat di wilayah perbatasan. Namun, beberapa perbaikan kebijakan dan inovasi tersebut belum mampu menjawab persoalan implementasi KUR secara komprehensif. KUR yang diharapkan menjadi ujung tombak bagi penguatan inklusi keuangan atau akses pembiayaan bagi pelaku usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) masih jauh dari ideal.

UMKM adalah tulang punggung perekonomian riil masyarakat. Merujuk Bank Indonesia, pada 2018 tercatat jumlah UMKM sebanyak 57,83 juta dan yang mencengangkan lebih dari 60% UMKM dikelola oleh perempuan. Artinya, lebih dari 37 juta pelaku UMKM adalah perempuan. Meskipun kondisi demikian, pemerintah belum memiliki program KUR yang khusus menargetkan kelompok perempuan, khususnya pelaku UMKM. Hal ini tentu mempengaruhi sebaran akses kredit kepada

perempuan menjadi terkendala dan perlu untuk terus ditingkatkan. Jika perempuan pelaku UMKM berdaya, maka perekonomian keluarga dan perekonomian akan semakin meningkat.

Pemberdayaan ekonomi melalui inklusi keuangan merupakan salah satu langkah yang cukup efektif dalam peningkatan perekonomian kelompok marginal khususnya perempuan. Ketimpangan akses keuangan antara pelaku UMKM laki-laki dengan perempuan menjadi salah satu kendala yang dapat menghambat percepatan pembangunan kesejahteraan. Peran perempuan dalam menopang ekonomi keluarga sangat besar namun pemihakan kepada UMKM perempuan belum sebanding lurus dengan kontribusi pelaku UMKM perempuan dalam perekonomian nasional. Hemat penulis, KUR sudah mulai memberikan program afirmasi kepada kelompok UMKM perempuan meskipun belum cukup kuat dan akseleratif.

Guna mendorong penguatan afirmasi akses keuangan kepada pelaku UMKM perempuan, PRAKARSA melakukan studi Inklusi Keuangan Bagi Perempuan: Akses dan Pemanfaatan Kredit Usaha Rakyat di Lombok Tengah, Indramayu dan Jakarta Selatan. Studi ini menganalisa dampak sosial, ekonomi dan budaya pada kelompok UMKM perempuan penerima KUR. Dalam studi ini kami juga menyajikan paparan tentang tantangan-tantangan pencapaian inklusi keuangan khususnya di kelompok UMKM perempuan.

Terima kasih atas kerja keras tim peneliti di PRAKARSA yang telah menyelesaikan studi ini. Terima kasih kepada penyandang dana dan para pihak yang telah membantu terlaksananya kegiatan studi ini. Harapan kami, laporan ini kami dapat memantik adanya studi-studi lanjutan terkait inklusi keuangan di Indonesia. Harapan lainnya, laporan ini juga dapat berkontribusi bagi upaya para pihak untuk melakukan perbaikan kebijakan dan implementasi KUR khususnya dalam peningkatan akses keuangan bagi pelaku UMKM perempuan.

Kami sangat berharap masukan dan saran dari pembaca agar kami dapat meningkatkan kualitas studi-studi yang akan kami lakukan di masa datang. Akhir kata, tiada inklusi keuangan tanpa afirmasi terhadap pelaku UMKM perempuan! Selamat membaca dan semoga berguna.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Inklusi keuangan bertujuan menyertakan kelompok masyarakat marjinal atau rentan ke dalam proses bisnis lembaga keuangan. Inklusi keuangan menasar beberapa kelompok masyarakat terutama pelaku usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) hingga kelompok pekerja migran, perempuan, masyarakat di daerah tertinggal yang memiliki keterbatasan permodalan. Beberapa program diluncurkan pemerintah sebagai upaya meningkatkan inklusi keuangan, seperti program Laku Pandai, Simpanan Pelajar, Jaring, asuransi pertanian dan ternak, asuransi nelayan, skema Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan lain-lain.



KUR sebagai wujud dari jangkauan negara dan institusi perbankan modern ke masyarakat lapisan bawah untuk inklusi keuangan semestinya tak lepas dari aspek sosial, gender dan relasi produksi. Hal ini karena aspek sosial dan gender merupakan hal yang sangat krusial dalam relasi ekonomi. Kontestasi kuasa, nilai budaya, dan politik kehidupan sehari-hari di masyarakat menentukan relasi antara perempuan dan laki-laki yang dibentuk dan membentuk peran sosial serta relasi produksi yang kemudian menjadi fondasi komunitas.

Kebijakan KUR saat ini sayangnya belum sensitif atau belum memberikan afirmasi yang kuat kepada perempuan dalam mendapatkan kesempatan dan akses yang mudah untuk mendapatkan KUR. Pada banyak kasus, perempuan berperan penting dalam menopang kegiatan ekonomi keluarga, bahkan mereka juga membuka lapangan pekerjaan dan ikut serta dalam kegiatan ekonomi masyarakat sehingga pemberdayaan perempuan merupakan elemen penting dari pembangunan perekonomian nasional dan pengentasan kemiskinan. Oleh karena itu, penting bagi program KUR melihat berbagai potensi,

peluang sekaligus tantangan perempuan dari kalangan ekonomi bawah dalam implementasi penyaluran kredit ini.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini mempertimbangkan konteks potensi ketimpangan maupun peluang yang dihadapi oleh perempuan pengakses KUR. Selain itu, penelitian ini juga mengambil sudut pandang bank sebagai penyedia layanan KUR dalam menghadapi kendala apa saja yang dialami dalam proses penyaluran KUR. Penelitian ini dilakukan di 3 wilayah yaitu Kabupaten Indramayu, Kabupaten Lombok Tengah, Kotamadya Jakarta Selatan dan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan dukungan data kuantitatif.

Studi ini menemukan bahwa kebijakan KUR telah mengalami banyak perbaikan, khususnya setelah tahun 2014, untuk mengisi *gap* kebijakan dengan implementasinya di lapangan. Revisi kebijakan KUR belum mengatur dan menyatakan secara kuat dan eksplisit bahwa kebijakan KUR harus inklusif gender. Meskipun kemudahan mendapatkan dana KUR dirasakan oleh perempuan, namun di banyak kasus, peruntukkan penggunaan dana KUR yang diterima perempuan dimanfaatkan tidak saja untuk kegiatan produktif tapi juga untuk pemenuhan kebutuhan harian keluarga.

Pada tataran kebijakan, produk KUR sebagai instrumen meningkatkan inklusi keuangan pada kelompok marginal sudah mulai mengakomodir beragamnya sektor produktif kelompok marginal, namun belum secara komprehensif memenuhi kebutuhan pelaku UMKM kelompok marginal khususnya kelompok pelaku UMKM perempuan.

Program pemerintah masih tumpang tindih dan belum terintegrasi dengan baik dengan KUR. Hal ini turut diperparah dengan koordinasi yang kurang baik antara BI, bank penyalur, pemerintah daerah, dan organisasi perangkat daerah. Bank kurang berperan aktif dalam edukasi dan literasi keuangan, khususnya pada kelompok masyarakat berpenghasilan rendah sebagai target KUR. Bank masih cenderung menyasar penerima KUR yang memiliki kemampuan bayar tinggi. Bahkan beberapa bank masih mensyaratkan adanya agunan tambahan, yang dinilai memberatkan. Kesadaran dan pemahaman petugas bank terkait KUR dan inklusi keuangan masih rendah. Di samping itu, sosialisasi dan penjangkauan program KUR kurang berjalan secara optimal.

KEY FINDINGS

- Kebijakan KUR mengalami banyak perbaikan, khususnya setelah tahun 2014, untuk mengisi *gap* kebijakan dengan implementasinya di lapangan. Revisi kebijakan KUR belum mengatur dan menyatakan secara kuat dan eksplisit bahwa kebijakan KUR harus inklusif gender. Meskipun kemudahan mendapatkan dana KUR dirasakan oleh perempuan, namun banyak kasus, peruntukkan penggunaan dana KUR yang diterima perempuan dimanfaatkan tidak saja untuk kegiatan produktif tapi juga untuk pemenuhan kebutuhan harian keluarga.
- Pada tataran kebijakan, produk KUR sebagai instrumen meningkatkan inklusi keuangan pada kelompok marginal sudah mulai mengakomodir beragamnya sektor produktif kelompok marginal, namun belum secara komprehensif memenuhi kebutuhan pelaku UMKM kelompok marginal khususnya kelompok pelaku UMKM perempuan.
- Program pemerintah masih tumpang tindih dan belum terintegrasi dengan baik dengan KUR. Hal ini turut diperparah dengan koordinasi yang kurang baik antara BI, bank penyalur, pemerintah daerah, dan organisasi perangkat daerah.
- Bank kurang berperan aktif dalam edukasi dan literasi keuangan, khususnya pada kelompok masyarakat berpenghasilan rendah sebagai target KUR. Bank masih cenderung menyasar penerima KUR yang memiliki kemampuan bayar tinggi. Bahkan beberapa bank masih mensyaratkan adanya agunan tambahan, yang dinilai memberatkan. Kesadaran dan pemahaman petugas bank terkait KUR dan inklusi keuangan masih rendah. Di samping itu, sosialisasi dan penjangkauan program KUR kurang berjalan secara optimal.
- Penerima KUR mengalami perubahan dari mengakses pinjaman ke rentenir atau kredit dana tunai pada kredit usaha rakyat dengan pertimbangan bunga yang lebih rendah.



DAFTAR ISI

01

PENDAHULUAN

- 1.1. Latar Belakang 1
- 1.2. Rumusan Masalah 3
- 1.3. Pertanyaan Penelitian 5
- 1.4. Tujuan Penelitian 5
- 1.5. Metode Penelitian 5

03

ANALISIS HASIL

- 3.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian..... 18
- 3.2. Analisis Kebijakan KUR..... 20
- 3.3. Analisis Kebijakan dan Kesulitan yang Dihadapi Bank dalam Penyaluran KUR 25
- 3.4. Dampak Sosial – Budaya dan Ekonomi Program KUR bagi Perempuan (Studi Kasus pada 3 Perempuan Penerima KUR)... 36

02

KAJIAN LITERATUR

- 2.1. Inklusi Keuangan 8
- 2.2. Kebijakan KUR sebagai Salah Satu Instrumen Mewujudkan Inklusi Keuangan di Indonesia .. 13

04

KAJIAN LITERATUR

- 4.1. Kesimpulan 45
- 4.2. Rekomendasi 48

DAFTAR GAMBAR, GRAFIK DAN TABEL

Daftar Gambar

Gambar 1. Perkembangan Regulasi KUR	15
Gambar 2. Skema Evolusi KUR	16
Gambar 3. Alasan Penolakan Pengajuan KUR	28
Gambar 4. Bu Sakinah melayani pelanggan di warung miliknya	40
Gambar 5. Akad kredit ketiga Bu Sakinah Rp15 juta	41
Gambar 6. Aya dan Ibunya, Muslimat, di sawah milik mereka, Desa Terusan, Sindang, Indramayu.	43
Gambar 7. Warung yang dikelola Bu Muslimat dan Anak-anaknya.....	44

Daftar Tabel

Tabel 1. Evaluasi Program KUR 2007-2017.....	21
Tabel 2. Penilaian Tingkat Inklusivitas Program KUR berdasarkan Tema Inklusi Keuangan FFGI ...	34

Daftar Grafik

Grafik 1. Perkembangan Baki Debet Kredit Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) Perbankan 2012-2016 (dalam miliar rupiah)	4
---	---

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Inklusi keuangan bertujuan menyertakan kelompok masyarakat marjinal atau rentan ke dalam proses bisnis lembaga keuangan. Inklusi keuangan menasar beberapa kelompok masyarakat terutama masyarakat berpenghasilan rendah, seperti pelaku usaha mikro dan wirausaha kecil yang memiliki keterbatasan permodalan hingga kelompok pekerja migran, perempuan, masyarakat di daerah tertinggal dan lain-lain. Beberapa program diluncurkan pemerintah sebagai upaya meningkatkan inklusi keuangan, seperti program Laku Pandai, Simpanan Pelajar, Jaring, asuransi pertanian dan ternak, asuransi nelayan, skema Kedit Usaha Rakyat (KUR) dan lain-lain.

KUR merupakan salah satu upaya pemerintah mendorong inklusi keuangan agar akses layanan perbankan dengan bunga murah dapat dijangkau oleh masyarakat menengah ke bawah. KUR bertujuan untuk mengakselerasi pengembangan kegiatan perekonomian di sektor riil dalam rangka penanggulangan dan pengentasan kemiskinan serta perluasan kesempatan kerja. Secara lebih rinci, KUR terdiri dari 3 program yaitu: mempercepat pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi (UMKMK), meningkatkan akses pembiayaan dan mengembangkan UMKM & Koperasi kepada Lembaga Keuangan, dan sebagai upaya penanggulangan atau pengentasan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja. Program KUR menasar kelompok masyarakat yang telah dilatih dan ditingkatkan



keberdayaan serta kemandirian secara ekonomi (klaster 3). Harapannya agar kelompok masyarakat tersebut mampu untuk memanfaatkan skema pendanaan yang berasal dari lembaga keuangan formal seperti Bank, Koperasi, BPR dan sebagainya. Dilihat dari sisi kelembagaan, maka sasaran KUR adalah UMKM (Usaha Mikro, Kecil, Menengah). Hal ini sesuai untuk menangani permasalahan yang dialami sebagian besar UMKM, yakni kekurangan modal untuk mengembangkan usaha. Sektor usaha yang dapat dibiayai KUR pun adalah sektor usaha produktif¹, seperti sektor pertanian, perikanan dan kelautan, perindustrian, kehutanan dan jasa keuangan simpan pinjam.

Kebijakan penyaluran KUR berevolusi dari waktu ke waktu. Awalnya, KUR diluncurkan tahun 2007 dengan dasar hukum berupa *Memorandum of Understanding* antara 3 pihak, yakni pemerintah, lembaga penjamin dan lembaga penyalur KUR (perbankan). Meski penyaluran KUR sempat terhenti pada awal 2015, mulai 14 Agustus 2015 KUR mulai diluncurkan dengan perbaikan regulasi dan skema. Instrumen regulasi tersebut berupa Keputusan Presiden, Peraturan Menteri Perekonomian, maupun Peraturan Menteri Keuangan. Sementara itu, untuk skema KUR pada awal penyaluran hanya KUR Ritel dan KUR Mikro, sejak November 2015 disalurkan pula KUR Penempatan TKI.

KUR sebagai wujud dari jangkauan negara dan institusi perbankan modern ke masyarakat lapisan bawah untuk inklusi keuangan semestinya tak lepas dari siklus aspek gender dan relasi produksi. Hal ini karena aspek gender merupakan hal yang sangat krusial. Kontestasi kuasa, nilai budaya, dan politik kehidupan sehari-hari di masyarakat menentukan relasi antara perempuan dan laki-laki yang dibentuk dan membentuk peran sosial serta relasi produksi yang kemudian menjadi fondasi komunitas.

Kebijakan KUR saat ini sayangnya belum sensitif atau memberikan afirmasi positif agar perempuan mendapat kesempatan dan akses yang mudah untuk mendapatkan KUR. Padahal dalam banyak kasus, perempuan berperan penting dalam menopang kegiatan ekonomi keluarga, bahkan mereka juga membuka lapangan pekerjaan dan ikut serta

dalam kegiatan ekonomi masyarakat sehingga pemberdayaan perempuan juga merupakan elemen penting dari pembangunan dan pengentasan kemiskinan. Oleh karena itu, penting bagi program KUR melihat berbagai potensi, peluang sekaligus tantangan perempuan dari kalangan ekonomi bawah dalam implementasi penyaluran kredit ini.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini mempertimbangkan konteks potensi ketimpangan maupun peluang yang dihadapi oleh perempuan pengakses KUR. Selain itu, penelitian ini juga mengambil sudut pandang bank sebagai penyedia layanan KUR dalam menghadapi kendala apa saja yang dialami dalam proses penyaluran KUR.



¹ <http://kur.ekon.go.id/maksud-dan-tujuan>

Rumusan Masalah

Kontribusi sektor UMKM yang cukup besar dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) menunjukkan bahwa sektor ini masih menjadi sektor unggulan untuk menopang perekonomian Indonesia. Sektor UMKM berkontribusi cukup besar terhadap PDB, yakni sekitar 61 persen². Sektor ini pun mampu menyerap sekitar 97 persen tenaga kerja. Akan tetapi, sebanyak 60-70 persen UMKM belum mendapatkan akses permodalan atau pembiayaan perbankan untuk pengembangan usaha.

Potensi sektor UMKM yang memiliki ketahanan ekonomi yang tinggi mendorong pemerintah untuk menciptakan dan mendukung program berbasis ekonomi kerakyatan. Pemerintah mencoba menggagas program KUR untuk mengatasi kendala UMKM dalam mengakses modal. Program KUR diharapkan dapat mendorong upaya pengentasan kemiskinan, membuka kesempatan kerja baru, dan meningkatkan perekonomian masyarakat.

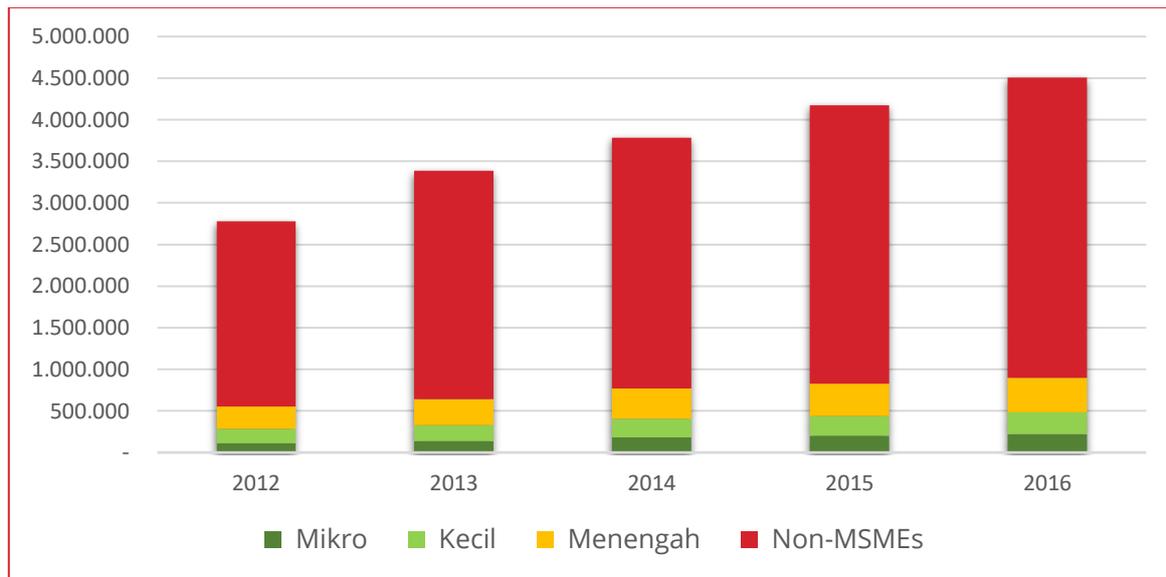
Selama periode 2012 hingga 2016, baki debit kredit UMKM paling besar diterima oleh usaha menengah, rata-rata tiap tahunnya mencapai 47 persen. Di sisi lain, usaha kecil menerima 30 persen dan usaha mikro paling sedikit menerima, yakni sebesar 23 persen (Grafik 1). Dilihat dari porsi, usaha mikro yang justru pelaku usahanya paling banyak mendapatkan porsi lebih sedikit dibandingkan usaha kecil maupun menengah. Pemerintah melalui program KUR diharapkan dapat menaikkan kelas UMKM, khususnya usaha mikro menjadi usaha yang lebih berkembang.

Sumber dana yang disalurkan dalam KUR seluruhnya berasal dari perbankan. Berdasarkan program KUR, diberlakukan *risk sharing* antara lembaga penjamin dengan perbankan. Apabila kredit yang disalurkan macet, risiko ditanggung bersama sebesar 70% oleh pemerintah dan 30% oleh perbankan. Sementara pemerintah berkewajiban untuk membayarkan premi penjaminan sebesar 1,5% yang dialokasikan dari APBN. Pada awal pelaksanaannya, KUR disalurkan melalui 33 bank pelaksana dan 4 penjamin. Tercatat hingga tahun 2017 terdapat setidaknya 34 bank pelaksana, 4 perusahaan pembiayaan, 2 Koperasi Simpan Pinjam (KSP), dan 10 penjamin yang terlibat dalam penyaluran KUR.

Melesetnya realisasi penyaluran KUR disebabkan karena pemerintah memperketat prasyarat penyaluran KUR dimana hanya lembaga keuangan yang memiliki rasio kredit macet di bawah lima persen yang boleh terlibat dalam penyaluran KUR. Sampai saat ini sektor perbankan masih memegang peranan paling besar dalam penyaluran KUR. Selain karena memiliki jaringan luas di seluruh Indonesia dan infrastruktur yang memadai, bank juga dianggap memiliki tata kelola dan akuntabilitas yang lebih baik.

² Profil Bisnis Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), LPPI dan Bank Indonesia, 2015

Grafik 1. Perkembangan Baki Debet Kredit Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) Perbankan 2012-2016 (dalam miliar rupiah)



Sumber : Database Bank Indonesia

Terdapat tiga jenis pembiayaan yang ditawarkan oleh program KUR yakni KUR Mikro dan KUR Ritel untuk individu/perorangan/UMKM yang memiliki usaha produktif serta KUR Penempatan TKI. KUR Mikro memiliki porsi penyaluran terbesar, yakni 67,4 persen atau Rp65,2 triliun. Sementara itu, penyaluran KUR Ritel mencapai 32,2 persen dan KUR Penempatan TKI mencapai 0,3 persen.

Sepanjang tahun 2017, penyaluran KUR terbesar masih terpusat di Pulau Jawa (55,4 persen). Sementara itu, sektor usaha perdagangan masih mendominasi penyaluran KUR yang mencapai 58% dari total portofolio. Di sisi lain, sektor produktif lain seperti pertanian mendapat porsi 24%, jasa 11%, industri pengolahan 5,6% dan perikanan 1,6%³. Rendahnya penyaluran KUR pada beberapa sektor tertentu disebabkan oleh tingginya faktor risiko. Bank cenderung enggan memberikan pinjaman bagi pengusaha yang memiliki karakteristik penghasilan tidak tetap seperti nelayan dan petani. Akibatnya, nelayan dan petani menghadapi kesulitan mendapat akses terhadap modal usaha. Bank penyalur KUR memilih menyalurkan dana besar kepada satu pengusaha yang dianggap *bankable* ketimbang menyalurkan pinjaman kepada ribuan pelaku UMKM yang dianggap tidak *bankable*. Padahal, mandat KUR sejatinya menyasar masyarakat yang belum *bankable* terutama untuk sektor usaha mikro, kecil, dan menengah.

Salah satu hal paling krusial yang luput dalam penentuan kelompok sasaran program KUR adalah penyertaan kelompok perempuan. Sementara itu, kebijakan KUR saat ini menunjukkan bahwa program KUR belum menjadikan perempuan sebagai penerima manfaat utama. Padahal dalam banyak kasus, perempuan mengambil peran penting dalam menopang ekonomi keluarga, bahkan turut berkontribusi dalam kegiatan ekonomi masyarakat termasuk membuka lapangan pekerjaan. Ini berarti pemberdayaan

³ Sosialisasi Permenko No. 11 Tahun 2017, 23 Maret 2018

perempuan juga merupakan elemen penting dalam pembangunan dan upaya pengentasan kemiskinan. Oleh karena itu, penting untuk melihat berbagai potensi, peluang, sekaligus tantangan perempuan dari kalangan ekonomi bawah dalam implementasi penyaluran KUR.

Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam penyaluran Kredit Usaha Rakyat sebagai upaya mencapai inklusi keuangan?
- 1.3. 2. Bagaimana mekanisme dan tantangan perbankan dalam penyaluran Kredit Usaha Rakyat?
3. Apa dampak ekonomi, sosial, dan budaya pada perempuan penerima program Kredit Usaha Rakyat?

Tujuan Penelitian

- 1.4. 1. Menganalisis kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan Kredit Usaha Rakyat sebagai upaya mencapai inklusi keuangan.
2. Menganalisis mekanisme dan tantangan perbankan dalam penyaluran Kredit Usaha Rakyat.
3. Menganalisis dampak ekonomi, sosial, dan budaya pada perempuan penerima program Kredit Usaha Rakyat.

1.5.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan dukungan data kuantitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mendapatkan penjelasan secara lebih mendalam fenomena yang bersifat *small data* yang kemudian diperkuat oleh data-data kuantitatif. Selain itu, pendalam temuan menarik dibedah dalam bentuk studi kasus menunjukkan bagaimana dampak KUR bagi peningkatan kesejahteraan perempuan.

1.5.1. Pemilihan Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ditentukan secara *purposive*, yakni Kabupaten Indramayu, Kota Jakarta Selatan dan Kabupaten Lombok Tengah. Pemilihan lokasi didasarkan pada representasi wilayah tersebut sebagai wilayah dengan penerima KUR berdasarkan jenisnya, yakni KUR pertanian, KUR ritel, dan KUR TKI.

a. Kabupaten Indramayu, Jawa Barat

Kabupaten Indramayu adalah salah satu daerah yang dikenal dengan lumbung padi nasional yang masih memiliki persoalan kemiskinan yang cukup tinggi. Persentase kemiskinan di kabupaten Indramayu berada pada peringkat ke dua dibandingkan dengan Kota/Kabupaten yang lain di Propinsi Jawa Barat yaitu sebesar 13,67 persen

setelah Tasikmalaya (BPS 2017). Angka produksi padi mencapai 1,7 juta ton per tahun sedangkan konsumsinya hanya sebesar 250.000 ton per tahun. Potensi usaha pada sektor ini ternyata hanya didukung dengan sedikit permodalan dari Bank Umum dan BPR di wilayah ini. Sektor pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan hanya mendapat pinjaman sebesar 5 persen. Hal ini menunjukkan bahwa penyaluran kredit mikro di wilayah ini masih kurang inklusif menyasar sektor pertanian. Wilayah ini menjadi fokus studi kasus untuk penerima KUR pertanian.

b. Kota Jakarta Selatan, DKI Jakarta

Berdasarkan data realisasi KUR Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian per 31 Agustus 2017, DKI Jakarta termasuk 10 provinsi dengan realisasi penyaluran KUR terbesar, yakni mencapai Rp1,7 Triliun. Hal ini seiring dengan jumlah UMKM di wilayah Jabodetabek yang memiliki potensi besar, sehingga perlu adanya dukungan permodalan untuk menunjang peningkatan usaha mereka. Wilayah ini menjadi fokus studi kasus untuk penerima KUR ritel.

c. Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat

Faktor migrasi dan kemiskinan di NTB cukup tinggi. Sebagaimana kutipan laporan Bank Dunia di atas, NTB memiliki tingkat perempuan kepala rumah tangga tertinggi di Indonesia selama 4 tahun berturut-turut. Indonesia merupakan salah satu negara pengekspor buruh migran terbesar di Indonesia, dan NTB adalah satu provinsi penyumbang buruh migran tertinggi di Indonesia, bahkan tetap meningkat dari 45,000 orang di 2014 ke 56,672 orang di 2015, dan kebanyakan bekerja di sektor informal (perkebunan dan pembantu rumah tangga di Malaysia). Dari total lebih dari 56 ribu orang itu, sekitar seperempat diantaranya adalah perempuan (11,416 orang). Di NTB industri tidak tumbuh. Sektor informal yang sifatnya fluktuatif dan fleksibel menjadi pilihan banyak orang untuk pekerjaan. Wilayah ini menjadi representasi fokus studi kasus penerima KUR TKI.

1.5.2. Pengumpulan dan Analisis Data

Pengumpulan data penelitian dilakukan dengan wawancara terstruktur yang dikuantifikasi dengan beberapa bank yang menyalurkan KUR. Menurut data⁴, pada tahun 2017 terdapat 34 bank yang berpartisipasi menyalurkan KUR. Akan tetapi, saat dikunjungi ternyata beberapa bank menyatakan bahwa lembaganya tidak lagi menyediakan layanan KUR. Total bank yang bersedia untuk diwawancarai adalah sebanyak 10 bank. Dengan pertimbangan sumber dana dan waktu, wawancara hanya dilakukan dengan bank yang berkantor di wilayah Jakarta dan Depok. Informasi yang mencakup hambatan individual dan organisasional yang dihadapi perbankan dalam penyaluran KUR.

Data yang dikuantifikasi disajikan dengan cara naratif dan deskriptif, sementara data primer kualitatif dianalisis dengan teknik taksonomi. Untuk memastikan kualitas

⁴ Sosialisasi Permenko No. 11 Tahun 2017, 23 Maret 2018

penelitian, maka *peer review* dengan ahli di bidang inklusi keuangan dan teknik triangulasi dilakukan untuk mencapai saturasi data.

Penelitian memiliki keterbatasan terkait akses terhadap informasi yang diperlukan dari bank. Banyak pertanyaan yang tidak dijawab oleh responden karena ketidaktahuan, ketidakterediaan data, ataupun keengganan untuk berbagi data karena kebijakan internal bank tersebut. Kuantifikasi jawaban responden dari perbankan dilakukan untuk analisis SEM.

KAJIAN LITERATUR

Data menunjukkan bahwa Koefisien Gini di Indonesia tetap berada di angka 0.39 dari tahun 2015 sampai dengan 2017. Meskipun pada lima tahun sebelumnya Indonesia tidak bergerak di angka 0.41, namun ada kekhawatiran angka tersebut tidak bergerak secara signifikan pada tahun-tahun mendatang. Berdasarkan laporan ketimpangan (INFID, 2016) industri keuangan memberikan kontribusi terbesar bagi akumulasi kekayaan para miliader Indonesia. Majalah *The Economist* (2014) menyebutkan bahwa industri keuangan rentan terhadap kronisme dan hal tersebut mendorong pada ketimpangan yang lebih jauh di Indonesia.



Inklusi Keuangan

Sebagai salah satu upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan mengurangi ketimpangan, Presiden Joko Widodo merilis Peraturan Presiden No. 82 Tahun 2016 tentang Strategi Nasional Keuangan Inklusif. Prioritas pengembangan sektor ekonomi prioritas berkelanjutan yang bersifat inklusif juga menjadi salah satu prinsip yang tercantum dalam Peta Jalan Keuangan Berkelanjutan yang dirilis Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada 2014.

Keuangan inklusif didefinisikan sebagai kondisi di mana setiap anggota masyarakat mempunyai akses terhadap berbagai layanan keuangan formal yang berkualitas secara tepat waktu, lancar, dan aman dengan biaya terjangkau sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tingkat penggunaan layanan keuangan penduduk di suatu negara dapat dilihat dari bagaimana penduduk menabung, meminjam uang, melakukan pembayaran, dan mengatur risiko (World Bank, 2015). Dimensi keuangan inklusif meliputi akses, penggunaan, dan kualitas layanan perbankan. Berdasarkan data OJK, sampai

dengan Januari 2018 tingkat inklusi keuangan di Indonesia telah mencapai 63% dari target 75% pada akhir tahun 2019.

Pendapat yang lebih progresif mengenai inklusi keuangan dinyatakan oleh Financial Action Task Force (FATF) dimana keuangan yang inklusif adalah usaha penyediaan layanan keuangan yang aman, nyaman, dan terjangkau untuk kelompok-kelompok rentan (*vulnerable groups*) termasuk masyarakat berpenghasilan rendah, penduduk pedesaan, dan mereka yang tidak memiliki dokumen-dokumen resmi serta tidak terpapar layanan keuangan atau dengan kata lain, tereksklusi dari sektor keuangan formal. Dalam Strategi Nasional Keuangan Inklusif, layanan keuangan yang disediakan oleh lembaga keuangan harus tersedia bagi seluruh segmen masyarakat, dengan perhatian khusus kepada orang miskin, orang miskin produktif, pekerja migran, dan penduduk di daerah terpencil.

2.1.1. Inklusi Keuangan sebagai Sarana Pengentasan Kemiskinan

“ Inklusi keuangan sebagai alat peningkatan kesejahteraan ekonomi, harus berdiri pada dua lapis, yaitu bagi individu untuk memiliki kualitas hidup dan usaha yang lebih baik, dan bagi negara untuk mengentaskan persoalan kemiskinan dan ketimpangan

-OECD, 2005-

Beberapa studi sebelumnya berhasil memotret dampak inklusi keuangan terhadap kemiskinan dan kesenjangan pendapatan. Burgess dan Pande (2005) mencatat bahwa ekspansi cabang-cabang bank milik negara di pedesaan di India berkorelasi dengan penurunan kemiskinan di wilayah tersebut. Brune dkk. (2011) menemukan bahwa pembukaan rekening tabungan di pedesaan Malawi telah memperbaiki kesejahteraan rumah tangga miskin dengan menyediakan akses ke tabungan mereka untuk penggunaan pembelian bahan modal input pertanian. Allen dkk. (2013) menemukan bahwa bank komersial dapat membantu memperbaiki akses finansial masyarakat miskin di Kenya. Namun demikian, keberhasilan pengentasan kemiskinan seringkali dilihat secara *aggregate* sehingga tidak menampilkan bagaimana dampak pengentasan kemiskinan bagi perempuan. Dalam laporan *Women's Entrepreneurship and Access to Finance* yang diterbitkan oleh UNDP pada tahun 2018, dijelaskan peningkatan yang signifikan dalam ekosistem wirausaha Indonesia dimana usaha kecil dan menengah di Indonesia banyak dikelola oleh perempuan. Dan meskipun lembaga keuangan

menyadari potensi investasi pada kelompok perempuan, namun, saat ini, sebagian besar investasi yang secara khusus difokuskan pada pengurangan kemiskinan secara umum.

Pengentasan kemiskinan yang tidak memperhatikan kemiskinan pada perempuan secara khusus hanya mengukur pada istilah masyarakat miskin yang memiliki pendapatan rendah dan tidak tetap, sehingga membutuhkan layanan jasa keuangan yang tepat dan terjangkau untuk memenuhi serangkaian kebutuhan yang tidak hanya bersifat rutin namun beberapa kebutuhan lainnya yang bersifat *lump-sum* atau insidental melalui akses terhadap: tabungan, kredit mikro, layanan pembayaran dan transfer (domestik maupun internasional) serta asuransi. Tidak adanya jasa layanan keuangan formal dan semi-formal, membuat mereka terpaksa harus menggunakan jasa layanan keuangan informal, yang meskipun mudah diakses, tetapi tidak aman, tidak dapat diandalkan, dan lebih mahal daripada jasa layanan formal atau semi-formal (Collins, Murdoch, Rutherford, & Ruthven, 2009). Saat ini banyak negara telah menggunakan inklusi keuangan sebagai upaya untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang dapat dirasakan oleh semua lapisan masyarakat. Di Indonesia, kerangka pembangunan inklusif dan berkeadilan yang menyasar akses kelompok ekonomi lemah dan usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) terhadap layanan jasa keuangan formal telah menjadi bagian dalam Rencana Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

2.1.2. Peran Bank dalam Mewujudkan Inklusi Keuangan

Sintesa World Bank merumuskan bahwa keuangan inklusif penting bagi pembangunan dan pengentasan kemiskinan. Namun, World Bank menyatakan bahwa keuangan inklusif tidak serta merta bermakna pembiayaan dengan segala cara. World Bank menekankan bahwa upaya memberikan subsidi untuk memberikan pembiayaan pada pihak yang tidak tepat malah dapat menuntun pada lilitan hutang dan ketidakstabilan keuangan. Lembaga keuangan didorong untuk lebih memperluas dan mempermudah akses terhadap mereka yang selama ini tereksklusi dari layanan finansial, namun tetap harus memastikan terjadinya kode etik bisnis yang berkelanjutan, memberdayakan, transparan dan akuntabel.

Terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang membahas peran bank dalam mewujudkan inklusi keuangan. Studi yang dilakukan oleh Ravikumar (2017) melihat bahwa inklusi keuangan di India memiliki dampak signifikan dalam mengatasi kemiskinan dan kesenjangan. Promosi inklusi keuangan yang dilakukan oleh bank mendorong adanya budaya berhemat dan menabung bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, memperbaiki akses terhadap kredit baik untuk pengembangan usaha maupun konsumsi pribadi, serta memungkinkan mekanisme sistem pembayaran yang lebih efisien. Usaha mempromosikan inklusi keuangan seharusnya tidak hanya dilihat sebagai bentuk kepedulian dan tanggung jawab sosial bank yang sifatnya sukarela dan *charity* semata. Inklusi keuangan harus masuk dalam kebijakan prioritas dan strategis setiap bank yang bersifat wajib (Gogia, 2017). Bank harus mengkombinasikan serangkaian strategi yang bersifat komprehensif, tidak hanya sebatas pada pembuatan

pedoman regulasi mengenai inklusi keuangan, tetapi juga penyediaan produk-produk keuangan inovatif, mendorong penggunaan teknologi, serta ekspansi dan penetrasi produk keuangan bagi masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (*rural area*).

Secara lebih teknis, peran-peran lain yang dilakukan bank dalam mewujudkan inklusi keuangan difokuskan pada 4 pilar yaitu:

<p style="text-align: center;">Ketersediaan Produk (Product Availability)</p> <p>Yang dipenuhi melalui kredit mikro, asuransi mikro, dan simpanan tabungan tematik untuk kebutuhan</p>	<p style="text-align: center;">Literasi Keuangan (Financial Literacy)</p> <p>Yang dapat dicapai melalui edukasi keuangan</p>
<p style="text-align: center;">Aksesibilitas (Accessibility)</p> <p>Yang dapat dilakukan melalui perluasan pembukaan kantor cabang atau unit dan ATM di daerah-daerah terpencil, menjalin relasi dengan koperasi, lembaga keuangan mikro, kelompok tani, dan kelompok kemasyarakatan lainnya yang bisa berperan sebagai agen perantara (<i>business correspondent</i>) dan penyediaan layanan <i>fintech</i></p>	<p style="text-align: center;">Manajemen Resiko (Risk Management)</p> <p>Melalui konseling kredit dan pelanggaran aturan-aturan KYC (<i>Know Your Customers</i>) bagi kelompok masyarakat marjinal dan berpendapatan rendah (MP, R., Pavithran, K., 2014).</p>

2.1.3. Aspek Gender dalam Inklusi Keuangan

Persoalan ketimpangan gender dalam konteks inklusi keuangan telah mendapat perhatian dari berbagai forum dan inisiatif global. Banyak pihak memandang inklusi keuangan bagi kelompok perempuan akan memberikan keuntungan signifikan bagi pertumbuhan ekonomi, kesetaraan, dan kesejahteraan sosial. Sebagai misal, Presidensi Turki di G20 menempatkan isu perempuan dan keuangan sebagai prioritas dan mengadopsi tema pemberdayaan perempuan dalam G20 Financial Inclusion Action Plan. Komitmen ini juga ditemukan dalam SDGs pasca-2015 yang menempatkan inklusi keuangan di dalam 17 tujuan pembangunan berkelanjutan, khususnya SDG 5. World Bank dan OECD juga menggarisbawahi pentingnya inklusi keuangan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan, serta menjadikan perluasan inklusi keuangan bagi perempuan sebagai prioritas.

Meski menguasai 50% populasi dunia, perempuan masih tertinggal dalam pemanfaatan layanan dan produk keuangan. Selama 2011-2014 tingkat inklusi keuangan baik untuk perempuan maupun laki-laki terus meningkat, namun tetap ada kesenjangan berdasar

gender. Data *Global Financial Inclusion Database* (Global Findex) tahun 2011 menunjukkan bahwa secara global hanya 47% perempuan yang memiliki rekening bank dibandingkan dengan 54% laki-laki. Angka ini naik pada 2014 dimana 58% perempuan memiliki rekening dibandingkan dengan 65% laki-laki. Meski ini menunjukkan tren meningkatnya inklusi keuangan bagi perempuan, namun persoalan kesenjangan berdasar gender masih jauh dari selesai. Kesenjangan yang lebih besar juga terjadi di negara-negara berkembang dengan tingkat kepemilikan rekening yang juga lebih rendah.

Salah satu argumen pentingnya inklusi keuangan bagi perempuan tampak dari hasil riset *International Finance Cooperation* (IFC) yang menunjukkan inklusi keuangan bagi perempuan dapat mendorong kenaikan PDB antara 2 hingga 3,5%. Penelitian ini menunjukkan bahwa ketersediaan kesempatan yang lebih baik bagi perempuan untuk mengelola keuangan akan berdampak positif pada makro ekonomi. Dengan mengembangkan akses keuangan, pelatihan, dan dukungan jaringan antar wirausaha perempuan dapat mengatasi persoalan kesenjangan kredit sekaligus mendorong produktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh perempuan. Di seluruh dunia, diperkirakan 70% UMKM yang dimiliki atau dikelola oleh perempuan belum atau kurang mendapat layanan keuangan yang optimal. Meski jumlah usaha yang dimiliki atau dikelola oleh perempuan terus meningkat, namun pengusaha perempuan banyak yang mengalami kesulitan untuk memperoleh kredit maupun layanan perbankan lainnya. Padahal akses atas kredit dan layanan perbankan lain merupakan salah satu cara untuk memperkuat ekonomi masyarakat (World Bank, 2013). Beragam pendekatan dilakukan untuk mengatasi hambatan finansial ini, terutama dengan menekankan peran negara dalam mengembangkan instrumen legal dan regulasi.

Dalam konteks mikro, kaitan antara akses perempuan atas layanan keuangan tak hanya bermanfaat bagi perempuan itu sendiri, tapi juga bagi keluarga, komunitas, bahkan negara karena perempuan memiliki peran ganda sebagai aktor ekonomi dan secara budaya dianggap memiliki tanggung jawab sebagai pengurus rumah tangga. Layanan keuangan adalah salah satu faktor penting untuk mendorong kenaikan konsumsi, wirausaha, pengembangan UMKM, akumulasi aset, dan akumulasi kekayaan. Minimnya akses keuangan bagi perempuan mengurangi kemampuan untuk keluar dari kemiskinan dan berisiko membawa mereka jatuh dalam kemiskinan ekstrim, berkontribusi memarginalisasi perempuan di sektor informal, dan mengurangi kemampuan perempuan untuk terlibat dalam aktivitas ekonomi produktif.

Kebijakan KUR sebagai Salah Satu Instrumen Mewujudkan Inklusi Keuangan di Indonesia

2.2. Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) memiliki peran dan kontribusi yang penting dalam perekonomian Indonesia, yaitu menyediakan lapangan kerja sebesar 97,2% dari total lapangan kerja, dan menyumbang sekitar 56,5% pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) pada Tahun 2012. Pelaku usaha skala mikro, kecil dan menengah dan koperasi menempati bagian terbesar dari seluruh aktivitas ekonomi rakyat Indonesia mulai dari petani, nelayan, peternak, petambang, pengrajin, pedagang, dan penyedia berbagai jasa. Jumlah UMKM pada Tahun 2013 tercatat mencapai 57,9 juta unit usaha,

meningkat dari 52,8 juta unit pada Tahun 2009. Jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam UMKM mencapai 114,1 juta orang pada Tahun 2013 meningkat dari 96,2 juta orang pada Tahun 2009.

Terdapat tiga mekanisme penyaluran KUR yaitu langsung dilakukan oleh Bank pelaksana ke calon penerima KUR, tidak langsung namun melalui lembaga *linkage* dengan pola *executing*, dan pola *chanelling*. Pola *executing* bermakna lembaga *linkage* berperan sebagai perantara Bank pelaksana dengan penerima KUR. Lembaga *linkage* mengajukan pinjaman ke Bank pelaksana, mendistribusikan pinjaman ke penerima KUR dan bertanggung jawab untuk pelunasan KUR pada Bank pelaksana. Pola *chanelling* memiliki mekanisme yang serupa dengan pola *executing*, namun penerima KUR tetap bertanggung jawab langsung pada Bank pelaksana. Lembaga *linkage* dapat berbentuk Koperasi Sekunder, Koperasi Primer (Koperasi Simpan Pinjam, Unit Simpan Pinjam Koperasi), Badan Kredit Desa (BKD), *Baitul Mal Wa Tanwil* (BMT), Bank

Salah satu program pemerintah dalam meningkatkan akses pembiayaan UMKM kepada perbankan dengan pola penjaminan adalah Kredit Usaha Rakyat (KUR) yang diluncurkan pada November 2007. KUR adalah kredit/pembiayaan modal kerja dan/atau investasi kepada debitur individu/perorangan, badan usaha dan/atau kelompok usaha yang produktif dan layak namun belum memiliki agunan tambahan atau agunan tambahan belum cukup. Dengan kemudahan akses kredit untuk pengembangan UMKM, diharapkan akan berkontribusi terhadap pengurangan kemiskinan inklusi sosial melalui aktivitas ekonomi produktif.

Perkreditan Rakyat/Syariah (BPR/BPRS), Lembaga Keuangan Non Bank, Kelompok Usaha, Lembaga Keuangan Mikro.

Arah kebijakan di bidang UMKM dan koperasi dalam periode 2015-2019 adalah meningkatkan daya saing UMKM dan koperasi sehingga mampu tumbuh menjadi usaha yang berkelanjutan dengan skala yang lebih besar ("naik kelas") dalam rangka mendukung kemandirian perekonomian nasional. Strategi pembangunan yang akan dilaksanakan adalah sebagai berikut: 1) Peningkatan kualitas sumber daya manusia, 2) Peningkatan akses pembiayaan dan perluasan skema pembiayaan, 3) Peningkatan nilai tambah produk dan jangkauan pemasaran, 4) Penguatan kelembagaan usaha, 5) Peningkatan kemudahan, kepastian dan perlindungan usaha.

Memperhatikan arah kebijakan peningkatan daya saing UMKM tersebut dan mempertimbangkan capaian pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat (KUR) selama tujuh tahun pelaksanaannya, Presiden Joko Widodo menetapkan Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 2015 tentang Komite Kebijakan Pembiayaan bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah sebagaimana diubah terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2015. Komite Kebijakan Pembiayaan Bagi UMKM diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan beranggotakan para menteri/kepala lembaga terkait dengan tugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan pembiayaan bagi UMKM termasuk penetapan prioritas bidang usaha, melakukan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan pembiayaan bagi UMKM, dan mengambil langkah-langkah penyelesaian hambatan dan permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan pembiayaan bagi UMKM.

Pada Tahun 2016 program KUR diarahkan sebagai bagian dari upaya mendorong pertumbuhan ekonomi yang sedang melambat. Dengan alokasi plafon KUR sebesar Rp100-120 triliun, diharapkan dapat mengungkit naik pemberian kredit kepada Usaha Mikro dan Kecil, khususnya di sektor pertanian, perikanan, industri, perdagangan, dan jasa, serta penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri. KUR 2016 telah mengakomodir pembiayaan di sektor ekonomi kreatif serta beberapa sektor eks. kredit program seperti Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), untuk eks. kredit program lainnya akan diatur dengan skema khusus.

Dalam perkembangannya, KUR mengalami evolusi perkembangan yang cukup banyak dan signifikan, baik dilihat dari segi perubahan regulasi kebijakan dan capaian. Seringnya revisi perubahan regulasi kebijakan KUR merupakan respon pemerintah untuk memperbaiki pelbagai hambatan penyaluran KUR. Setiap ada masalah, pemerintah berupaya segera merespon dengan merevisi regulasi yang ada (Wawancara dengan Ibu Eni Widiyanti, Sekretaris Tim Teknis Dewan Nasional Keuangan Inklusif, pada April 2018). Berikut ini adalah peraturan-peraturan pemerintah yang merupakan perkembangan dari regulasi KUR.

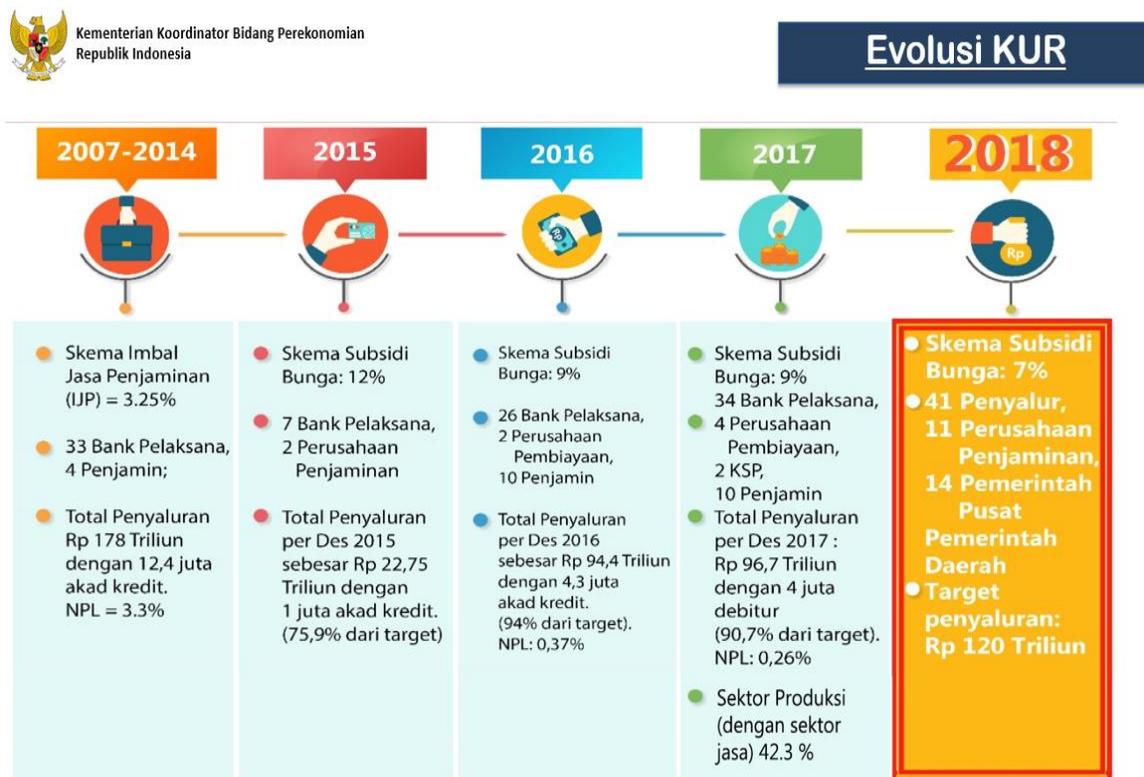
Gambar 1. Perkembangan Regulasi KUR

Keppres	Keputusan Presiden No. 19 Tahun 2015 <ul style="list-style-type: none">Keputusan Presiden No. 19 Tahun 2015 sebagai revisi Keputusan Presiden No. 14 Tahun 2015 tentang Komite Kebijakan Pembiayaan Bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.Ditetapkan pada 15 Juli 2015.
Permenko	Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian <ul style="list-style-type: none">Permenko No. 6 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan KUR, diundangkan 7 Agustus '15;Permenko No. 8 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan KUR, diundangkan 26 Oktober '15;Permenko No. 13 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Permenko 8 Tahun 2015, diundangkan 14 Januari '16;Permenko No. 9 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Permenko 8 Tahun 2015, diundangkan 10 November '16.
PMK	Peraturan Menteri Keuangan <ul style="list-style-type: none">Peraturan Menteri Keuangan No.146/PMK.05/2015 tentang Tata Cara Pembayaran Subsidi Bunga Kredit Usaha Rakyat, diundangkan tanggal 30 Juli 2015.Peraturan Menteri Keuangan No. 20/PMK.05/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Subsidi Bunga untuk Kredit Usaha Rakyat, diundangkan tanggal 17 Februari 2016.
Kepmenko	Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian <ul style="list-style-type: none">Keputusan Menko Perekonomian No. 170 Tahun 2015 tentang Bank Pelaksana dan Perusahaan Penjamin KUR, ditetapkan tanggal 11 Agustus 2015.Keputusan Menko Perekonomian No. 188 Tahun 2015 tentang Penetapan Penyalur KUR dan Perusahaan Penjamin KUR, ditetapkan tanggal 30 Oktober 2015.
KMK	Keputusan Menteri Keuangan <ul style="list-style-type: none">KMK Nomor 844/KMK.02/2015 tentang Penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran Subsidi Bunga KUR, ditetapkan tanggal 7 Agustus 2015;KMK Nomor 1355/KMK.05/2015 tentang Besaran Subsidi Bunga KUR Tahun 2016

Sumber: Sosialisasi Permenko No. 11 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan KUR bagi Pemerintah dan UMKM

Karena *time-frame* penelitian studi kasus ini melibatkan perempuan penerima KUR yang menerima KUR pada tahun yang berbeda-beda, mulai dari tahun 2011 hingga tahun 2017, maka perlu untuk melihat rujukan perbedaan regulasi kebijakan KUR di setiap tahunnya. Dari segi substansi kebijakan, skema evolusi perkembangan KUR dari tahun 2007 hingga 2018 adalah sebagai berikut:

Gambar 2. Skema Evolusi KUR



Sumber: Sosialisasi Permenko No. 11 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan KUR bagi Pemerintah dan UMKM

Secara garis besar, perubahan substansi kebijakan KUR terletak pada besaran subsidi bunga, kriteria dan jumlah bank/perusahaan pembiayaan/koperasi pelaksana dan lembaga penjamin, penambahan beberapa sektor usaha yang dibiayai, plafon KUR, serta target penyaluran. Pada tahun 2018, terdapat beberapa perubahan kebijakan yang cukup berarti, seperti: subsidi bunga diturunkan menjadi 7%, perubahan istilah KUR Ritel menjadi KUR Kecil, adanya beberapa skema KUR Khusus dan skema KUR Multisektoral, serta perubahan struktur biaya KUR penempatan TKI.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, kerangka pembangunan inklusif dan berkeadilan yang menysar akses kelompok ekonomi lemah dan usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) terhadap layanan jasa keuangan formal telah menjadi bagian dalam Rencana Jangka Menengah Nasional 2015-2019. Melalui KUR, UMKM yang selama ini memiliki kesulitan akses terhadap layanan keuangan perbankan, khususnya adalah kredit usaha, dapat mengakses kredit dengan bunga yang rendah dan dengan persyaratan yang tidak terlalu rumit. Semakin banyak UMKM yang menerima KUR, maka secara otomatis berdampak pula pada peningkatan aspek atau indikator inklusi keuangan yang lainnya, seperti: meningkatnya jumlah rekening di bank, mendorong bank untuk membuka cabang-cabang di pedesaan, dan mendorong bank untuk menyediakan layanan-layanan kemudahan pembayaran dalam usaha menjangkau penerima KUR. Di Indonesia, implementasi inklusi keuangan oleh lembaga keuangan milik pemerintah yang berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam konteks pemberian akses

terhadap pinjaman kepada kelompok marginal tidak sebatas pada pemberian Kredit Usaha Rakyat (KUR), tetapi juga dilakukan melalui Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) yang dimandatkan oleh UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN dan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-09/MBU/07/2015.

Salah satu peran vital bank dalam mendorong inklusi keuangan dapat tercermin dari keterlibatan mereka dalam penyaluran Kredit Usaha Rakyat (KUR). Penelitian ini melakukan wawancara kualitatif dengan 10 bank yang berada dalam daftar bank penyalur KUR.

7 dari 10 bank yang dijumpai dalam penelitian ini menyatakan bahwa lembaganya wajib memberikan kredit atau pembiayaan terhadap UMKM. Namun, hanya 5 bank yang menyatakan bahwa pembiayaan tersebut dilakukan melalui program KUR.

Analisis Hasil

Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di tiga lokasi yaitu Kabupaten Indramayu, Jawa Barat; Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat; dan Kotamadya Jakarta Selatan, DKI Jakarta untuk

- 3.1. merepresentasikan penyaluran KUR di tiga kategori yakni KUR mikro (khususnya di sektor Pertanian), KUR penempatan TKI, dan KUR retail. Pemilihan lokasi penelitian juga disesuaikan dengan konteks sosial, politik, dan ekonomi yang partikular untuk memberi nuansa pada spektrum perempuan pengakses KUR serta faktor teknis berupa *feasibility* penelitian terkait keterbatasan waktu dan jejaring yang tersedia.

Kabupaten Indramayu, Jawa Barat

Pada tahun 2017, jumlah penduduk Kabupaten Indramayu mencapai 1.728.050 jiwa yang terdiri dari 890.136 laki-laki dan 837.914 perempuan. Tingginya panen padi di Kabupaten Indramayu menjadikan wilayah ini sebagai salah satu lumbung padi nasional. Dengan angka produksi padi yang mencapai 1,7 juta ton per tahun, Indramayu menjadi salah satu daerah prioritas untuk menyukseskan program kedaulatan pangan nasional. Pada tahun 2016 luas panen padi mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya sebesar 18,02 % yaitu dari 209.144 Ha menjadi 246.833 Ha. Hal ini mempengaruhi tingkat produktivitas yang mengalami peningkatan menjadi sebesar 1.800.443,53 ton pada tahun 2017 (BPS Kabupaten Indramayu, 2017).

Sektor pertanian merupakan salah satu pilar penting penggerak perekonomian Indramayu. Data BPS Kabupaten Indramayu tahun 2016 menunjukkan kontribusi sektor ini terhadap PDRB Indramayu mencapai 19,75%, atau penyumbang terbesar kedua setelah industri pengolahan (43,35%). Besarnya potensi pertanian di Indramayu, membuat pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya memilih Indramayu sebagai salah satu dari sembilan daerah yang dilibatkan dalam program digitalisasi pertanian (LogTan) dan integrasi Kartu Tani dengan akses KUR Pertanian. Petani yang terdaftar dalam LogTan bisa mengajukan Kredit Usaha Rakyat (KUR). Tujuannya agar petani bisa menambah modal mereka dalam bercocok tanam. Data ini akan menjadi dasar bank untuk menyalurkan KUR oleh Himpunan Bank Negara (Himbara).

Kabupaten Lombok Tengah, NTB

Penduduk Kabupaten Lombok Tengah berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2016 adalah sebanyak 922.088 jiwa yang terdiri atas 436.155 laki-laki dan 485.933 perempuan. Menurut sektor lapangan usaha, sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perkebunan merupakan sektor yang menyerap tenaga kerja terbanyak, yakni sebanyak 85,90 persen.

Berdasarkan RPJMN tahun 2010-2014, Kabupaten Lombok Tengah termasuk dalam kategori Kabupaten Tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Barat. BPS Kab Lombok Tengah juga mencatat bahwa selama periode 2012-2015, lebih dari 16% penduduk hidup di bawah garis kemiskinan. Meski persentase kemiskinan turun menjadi 15,8% pada 2016, namun jumlah penduduk miskin di tahun yang sama mencapai 145.370 jiwa.

Di level provinsi, faktor migrasi dan kemiskinan di NTB juga relatif tinggi. Data Bank Dunia⁵ menunjukkan relasi kemiskinan di tingkat kota dan desa dengan perempuan kepala rumah tangga menurut provinsi di tahun 2010. Proporsi mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan di kota dan desa berbanding lurus dengan tingkat populasinya. Misalnya tahun 2008 di NTB, dari 41,9% populasi urban, 40,9% di antaranya hidup di bawah garis kemiskinan, sementara dari 58,1% populasi rural, 59,1% di antaranya hidup di bawah garis kemiskinan. Dengan persentase populasi urban-rural yang sama pada tahun berikutnya (2009), disparitas rumah tangga yang berada di bawah garis kemiskinan menajam menjadi 34,5% di perkotaan dan 65,5% di pedesaan.

Ada relasi erat antara perempuan yang menanggung beban sebagai kepala keluarga dengan tingkat kemiskinan di wilayah tersebut. NTB memiliki tingkat perempuan kepala rumah tangga tertinggi di Indonesia selama 4 tahun berturut-turut dengan 22,6% dengan tren yang terus meningkat sejak 2007. Indonesia merupakan salah satu negara pengekspor buruh migran terbesar di Indonesia, dan NTB adalah satu provinsi penyumbang buruh migran tertinggi di Indonesia, bahkan jumlahnya terus meningkat dari 45,000 orang pada 2014 menjadi 56,672 orang pada 2015. Dari total jumlah tersebut, 20% adalah perempuan yang kebanyakan bekerja di sektor informal seperti misalnya sebagai buruh perkebunan dan pembantu rumah tangga. Lantaran industri tidak tumbuh dengan baik, sektor informal yang sifatnya fluktuatif dan fleksibel menjadi pilihan banyak orang untuk pekerjaan.

⁵ 'Targeting Poor and Vulnerable Households in Indonesia', World Bank, 2012

Kabupaten Lombok Tengah merupakan daerah penerima dana KUR terbesar kedua di NTB setelah Kabupaten Lombok Timur sebesar Rp132, 123 miliar (SIKP, 2017). Namun sayangnya, penyaluran KUR Penempatan TKI masih sangat kecil. KUR Mikro khususnya di sektor perdagangan, memperoleh penyaluran dana KUR terbesar. Selain persoalan persyaratan yang dinilai memberatkan calon TKI yang ingin memperoleh KUR, penyebab rendahnya penyaluran KUR Penempatan TKI adalah perbankan enggan menyalurkan lantaran mereka tidak memiliki perwakilan di negara penempatan TKI tersebut. Sehingga pengembalian KUR dikhawatirkan tidak akan bisa dipenuhi TKI bersangkutan.

Kota Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta

Sebagai ibukota negara, Provinsi DKI Jakarta berkembang menjadi pusat perekonomian. Jumlah usaha di Jakarta menurut lapangan usaha didominasi oleh perdagangan besar dan eceran sebanyak 0,46 juta usaha atau 36,73 persen dari seluruh usaha, diikuti oleh penyediaan akomodasi dan penyediaan makan dan minum sebesar 27,97 persen, kemudian industri pengolahan sebesar 7,90 persen. Selebihnya 27,40 persen termasuk dalam lapangan usaha lainnya (Sensus Ekonomi 2016, BPS). Total penyaluran KUR di DKI Jakarta hingga pada tahun 2017 adalah 3,04 miliar, menjadikan DKI Jakarta sebagai provinsi terbesar ketujuh penyaluran KUR. Jenis KUR yang memiliki proporsi terbesar dalam penyalurannya adalah KUR Mikro pada sektor perdagangan besar dan eceran.

3.2.

Analisis Kebijakan KUR

Pada bab 2 telah dibahas bahwa kebijakan KUR menjadi salah satu instrumen untuk mewujudkan inklusi keuangan di Indonesia. Banyaknya regulasi kebijakan yang mengatur disebabkan oleh seringnya revisi regulasi kebijakan yang ada. Menurut hasil wawancara dengan Ibu Eni Widiyati, Sekretaris Tim Teknis Dewan Nasional Keuangan Inklusif, setiap ada kekosongan kebijakan atau temuan masalah dalam penyaluran KUR, pemerintah segera berusaha merevisi regulasi yang ada dengan regulasi yang baru. Selama tahun 2015-2016, terjadi beberapa kali revisi yang cukup intens dikarenakan selama 7 tahun pelaksanaannya (2007-2014), regulasi program KUR tidak mengalami perubahan yang cukup berarti.

Berikut ini adalah perbandingan keberhasilan dan kelemahan program KUR pada tahun 2007-2014 yang menggunakan Skema Imbal Jasa Penjaminan (IJP) dengan KUR pada tahun 2015-2016 yang menggunakan skema Subsidi Bunga.

Tabel 1. Evaluasi Program KUR 2007-2017

2007-2014 (Skema IJP)		2015-2016 (Skema Subsidi Bunga)	
Keberhasilan	Kelemahan	Keberhasilan	Kelemahan
<ul style="list-style-type: none"> • Penyaluran dana APBN sekitar 16.6 triliun (PMN dan IJP) dapat “menggerakkan” penyaluran kredit/pembiayaan perbankan kepada UMK sekitar 178 triliun. • Aspek pengembangan lembaga jasa keuangan: <ol style="list-style-type: none"> a. Pengembangan dan peningkatan kapasitas perusahaan penjamin b. Pengembangan produk bank, khususnya BPD. • Aspek akses pembiayaan dan edukasi kepada usaha mikro (termasuk TKI) dalam mengembangkan keberlanjutan usaha. 	<p>Temuan BPK Th. 2014:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penyaluran KUR belum dapat dinilai ketepatan sarannya padahal Imbal Jasa Penjaminan (IJP) termasuk dalam kelompok anggaran subsidi. <p>Rekomendasi Kajian LIPI:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diperlukan dorongan dan peningkatan peran Pemerintah Daerah dalam pendampingan dan pelatihan untuk calon debitur dan lembaga linkage serta dalam memperkuat lembaga penjaminan. <p>Temuan TNP2K, 2014:</p> <ul style="list-style-type: none"> • KUR adalah produk bank yang dijalankan dengan logika perbankan, bank akan memberikan KUR pada mereka yang dianggap “prospektif” dari kacamata bank. <p>Rekomendasi Workshop KUR, Oktober 2014:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perlu penguatan regulasi KUR misalnya menjadi Perpres. • Besaran Penjaminan (<i>covered</i>) dan tingkat IJP perlu dievaluasi dan regresif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan Sistem Informasi Kredit Program (SIKP) sebagai basis data UMKM di Indonesia. • Peningkatan peran Kementerian Teknis dalam program KUR melalui penyusunan Petunjuk Teknis Penyaluran KUR masing-masing sektor, serta pengunggahan data calon debitur KUR. • Peningkatan peran Pemerintah Daerah melalui pendistribusian <i>username</i> dan <i>password</i> bagi 210 Pemda Provinsi dan Kab/Kota. • Peningkatan peran lembaga keuangan non-bank sebagai Penyalur KUR. Pada tahun 2016, penyalur KUR diperluas menjadi perbankan, lembaga keuangan bukan bank, dan koperasi simpan pinjam. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porsi penyaluran KUR masih didominasi oleh sektor perdagangan sebesar 66,3% dari total perdagangan sebesar 66,3% dari total penyaluran KUR sampai dengan 31 Desember 2016 KUR sebesar Rp94,4 Triliun. • Masih relatif rendahnya penyaluran KUR di sektor produksi (pertanian, perikanan, dan industri pengolahan) yaitu sebesar 22,6%.

Sumber: Bahan Paparan KUR Kebijakan Pembiayaan Pertanian, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Tahun 2017

3.2.1. Kebijakan KUR yang Belum Inklusif Gender

Kebijakan KUR yang ada pada saat ini belum seratus persen menjamin adanya aksi afirmatif atau insentif khusus untuk memberi kemudahan bagi perempuan dalam mengakses KUR. Meskipun di dalam Strategi Nasional Keuangan Inklusif secara tegas dinyatakan bahwa perempuan merupakan salah satu kelompok sasaran utama inklusi keuangan, namun dalam semua regulasi kebijakan KUR yang ada, tidak pernah dinyatakan secara eksplisit ataupun implisit bahwa perempuan memiliki prioritas kemudahan khusus untuk mendapatkan KUR.

Realita yang terjadi di lapangan banyak ditemukan kasus di mana perempuan mengalami hambatan-hambatan administratif dalam pengajuan KUR, terutama yang berkaitan dengan dokumentasi di mana ia harus mendapatkan persetujuan suami untuk mengajukan KUR. Pada tahun 2016, penyaluran KUR yang mengalir kepada perempuan hanya sebesar 34% saja. Padahal proporsi jumlah UMKM di Indonesia yang dimiliki oleh perempuan berkisar 60%. Jumlah UMKM formal yang dimiliki oleh perempuan adalah 42,8% dengan kontribusi terhadap PDB sebesar 9,1%. Berdasarkan survei yang dilakukan IFC di Indonesia (2016), prosedur bank yang rumit dirasakan oleh 40% wanita dibandingkan 28% pria sebagai faktor negatif dalam berhubungan dengan bank.

3.2.2. Kebijakan KUR untuk Sektor Pertanian

Pada tahun 2017, realisasi penyaluran KUR untuk sektor pertanian, perkebunan, dan kehutanan adalah sebesar 23,94% dari keseluruhan kredit yang disalurkan. Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (Permenko) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan KUR sebagai pengganti peraturan sebelumnya yang berlaku secara efektif mulai 1 Januari 2018. Dalam peraturan baru ini terdapat beberapa perubahan misalnya mekanisme yarnen (pembayaran kredit setelah panen) dan *grace period*.

Di tahun 2018, target penyaluran KUR di sektor produksi (pertanian, perikanan, industri pengolahan, konstruksi dan jasa produksi) menjadi minimum sebesar 50% dari target total penyaluran sebesar Rp120 triliun. Target tersebut merupakan salah satu upaya pemerintah dalam mendukung kebijakan ketahanan pangan dan hilirisasi industri pada sektor UMKM.

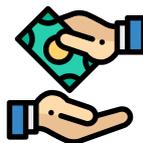
Faktanya di lapangan terdapat beberapa persoalan dan kendala terkait penyaluran kredit di sektor pertanian mencakup:



Penyaluran KUR untuk sektor pertanian relatif rendah dibandingkan KUR untuk sektor perdagangan akibat tingginya risiko dan ketidakpastian di sektor produksi pertanian.



Petani gurem atau petani skala kecil masih kesulitan mengakses KUR. Secara rerata, KUR justru disalurkan kepada pengusaha pertanian besar dan berskala industri pertanian, sementara petani gurem rerata justru meminjam dari rentenir atau juragan ijon dengan bunga sangat tinggi.



Prinsip bank yang mengedepankan kehati-hatian, sedangkan usaha di bidang pertanian memiliki risiko yang relatif tinggi. Untuk meminimalisasi risiko, Bank membutuhkan data dan kejelasan dalam pengembalian uang yang justru menjadi beban tambahan yang mempersulit petani gurem untuk mengakses layanan KUR.



Belum ada regulasi untuk jempit bola terhadap petani yang rumahnya jauh dari lokasi bank dan tidak/ belum familiar dengan prosedur peminjaman KUR melalui bank penyalur.

Dengan kondisi tersebut, peran gabungan kelompok tani (Gapoktan), penyuluh, dan pemerintah sangat krusial untuk memberikan pendampingan dan edukasi kepada petani untuk melengkapi dokumen sebagai syarat pengajuan pinjaman ke lembaga keuangan formal.

KUR Pertanian tampaknya belum menjadi kekuatan pendukung yang menggerakkan pertanian. Sifatnya masih pembiayaan yang selazimnya pinjaman lain ke bank, meski ada opsi untuk membayar tiap musim panen dan bisa diajukan oleh individu.

Di tingkat pemerintah sendiri, struktur dinas pertanian yang berubah-ubah—terutama jika ada pergantian gubernur dan bupati—turut mempengaruhi perubahan di dalam kelompok tani. Konsekuensinya, sulit untuk membuat program pro-petani karena tidak berkelanjutan. Apa yang sudah dibangun sebelumnya bisa runtuh ketika kepala dinas dimutasi atau jika ada perubahan struktur. Ketergantungan petani pada tengkulak sebagai penentu harga, adanya kelompok elit tertentu yang menguasai sumber daya ekonomi dan politik lokal, serta kesulitan pemerintah untuk memutus siklus dan rantai

dominasi tengkulak membuat petani terhimpit oleh struktur dan sistem yang ada. Akibatnya, petani harus terus didampingi sejak masa tanam hingga ke tingkat pemasaran. Ini belum lagi dengan tereksposnya petani ke berbagai eksperimen dan program pemerintah seperti penggunaan pestisida yang banyak dan berbagai bibit jenis tertentu. Upaya untuk memproduksi 'padi sehat' melalui budidaya organik misalnya, membutuhkan waktu sekitar 25 tahun untuk membersihkan residu pestisida yang tersisa.

3.2.3. Kebijakan KUR untuk *Unbanked People*

Penyaluran Kredit Usaha Rakyat (KUR) secara nasional untuk tahun 2016 mencapai Rp 94,4 triliun, angka ini naik 2,4% pada tahun 2017 menjadi Rp 96,7 triliun. Berdasarkan data tahun 2017, penyaluran KUR di sektor produksi (pertanian, kelautan dan perikanan, industri pengolahan, konstruksi, jasa-jasa) mencapai sebesar Rp40,9 triliun (42,3%) sementara penyaluran KUR di sektor perdagangan mencapai sebesar Rp55,8 triliun (57,7%). Sektor produksi khususnya di bidang pertanian, perkebunan, kehutanan, dan perikanan yang sebagian besar kelompok *the unbanked* berada pada sektor ini, masih kurang mendapatkan prioritas penyaluran. Pada penghujung tahun 2018, pemerintah mulai serius untuk memberikan kemudahan akses dengan meluncurkan KUR Khusus yang menasar klaster-klaster tertentu, seperti: Perkebunan, Peternakan, dan Perikanan Rakyat.

3.2.4. Kebijakan KUR Penempatan TKI

Selain permasalahan terkait apakah kebijakan KUR telah inklusif gender, permasalahan lainnya terdapat pada salah satu jenis KUR yang masih bermasalah dalam pelaksanaannya, yaitu KUR Penempatan TKI. Menurut Ibu Eni, di antara ketiga jenis KUR yang ada, KUR Penempatan TKI memiliki jumlah dan presentase capaian realisasi penyaluran terkecil. KUR Penempatan TKI telah disosialisasikan dengan baik, namun memang memiliki banyak masalah dalam penyalurannya. Permasalahan mendasarnya adalah pihak ketiga, dalam hal ini adalah PPTKIS, menginginkan agar kredit dapat cair sebelum TKI berangkat untuk membiayai segala urusan kebutuhan penempatan calon TKI. Namun, pihak bank tidak mau memberikan kredit sebelum pemberangkatan TKI, karena takut jika ternyata calon TKI tidak jadi berangkat dan kredit yang diberikan disalahgunakan peruntukannya. Hal ini menyebabkan banyak TKI yang kemudian tidak tertarik untuk mengajukan KUR Penempatan TKI. Begitu pula dengan pihak penyalur, tidak banyak bank yang juga tertarik untuk menyalurkan KUR Penempatan TKI. Beberapa permasalahan lainnya dalam penyaluran KUR TKI adalah sebagai berikut.

- Pemerintah (Kementerian Ketenagakerjaan) belum menetapkan keputusan terbaru yang mengatur komponen biaya penempatan, sehingga Penyalur masih kesulitan dalam menentukan besaran kebutuhan pembiayaan
- OJK belum membentuk konsorsium mitra penagihan di luar negeri,
- Tidak adanya aturan batasan kurs,

- KUR Penempatan TKI telah tersosialisasi, namun belum berjalan optimal karena proses pencairan yang cukup lama,
- Masih terdapat beberapa perusahaan *multifinance* yang belum dapat menyalurkan KUR Penempatan TKI dikarenakan belum terhubung dengan sistem SIKP,
- Penyalur KUR Penempatan TKI hanya bekerja sama dengan PPTKIS yang mempunyai rating yang baik,
- Terdapat 88% TKI masih menggunakan skema pembiayaan non KUR (dengan bunga 24% efektif per tahun), sisanya sebanyak 12% TKI sudah menggunakan skema pembiayaan KUR,
- Adanya temuan berdasarkan realisasi KUR 2017, penyalur meminta agunan kepada calon TKI berupa sertifikat rumah, BPKP dan Ijazah serta Bank menahan 30% dari nilai pencairan,
- Terdapat perbedaan SOP pelayanan KUR Penempatan TKI di beberapa daerah,
- Belum ada keputusan terkait mekanisme pencairan KUR Penempatan TKI antara dilaksanakan pencairan KUR pada saat calon TKI mempersiapkan keberangkatan yang berisiko gagal berangkat atau pada saat calon TKI sudah mendapatkan kepastian penempatan, keberangkatan dan telah mendapat izin kerja di negara tujuan,
- Beberapa penyalur belum memiliki *partner collection agency* di luar negeri, dan
- Belum ada keputusan terkait *sinking fund* antara PPTKIS dan Penyalur. PPTKIS berpendapat bahwa *sinking fund* tidak diperlukan karena telah mendapatkan penjaminan dari KUR Penempatan TKI, namun untuk meminimalisasi risiko Penyalur masih membutuhkan *sinking fund*.

3.3.

Analisis Kebijakan dan Kesulitan yang Dihadapi Bank dalam Penyaluran KUR

Penelitian studi kasus ini telah mewawancarai 10 bank penyalur KUR di Jabodetabek untuk mengetahui bagaimana gambaran kebijakan dan hambatan serta tantangan dalam penyaluran KUR di masing-masing bank. Temuan terkait hambatan penyaluran



KUR di setiap bank dianalisis menggunakan *Social Ecological Model* (SEM). SEM adalah kerangka berbasis teori untuk memahami hubungan multifaset dari setiap level sistem sosial dan bagaimana interaksi individu dengan lingkungan dalam suatu sistem sosial. Ada lima tingkatan atau level hierarki dari lingkungan SEM, yaitu:

Adanya SEM membantu untuk mengidentifikasi hambatan dan masalah dalam setiap level tersebut, dalam konteks ini adalah mekanisme penyaluran KUR oleh perbankan. Kerangka ini juga dapat mendukung adanya rekomendasi berbasis strategi perubahan perilaku dan sosial yang sinergis dengan perubahan positif dalam setiap tingkatan atau level sistem sosial. Berikut adalah gambaran kondisi hambatan penyaluran KUR dalam masing-masing tingkatan SEM di perbankan.

3.3.1. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Kebijakan

Pada bagian ini yang hendak diidentifikasi adalah informasi mengenai kebijakan KUR yang berlaku secara nasional, dikeluarkan oleh kementerian atau lembaga, dan bagaimana peraturan kebijakan tersebut dipahami dan diberlakukan pada praktik perbankan. Hasil temuannya adalah sebagai berikut.

Produk KUR tidak menyesuaikan kebutuhan klien. Tidak ada strategi khusus untuk mendorong penyaluran KUR ke segmen perempuan, TKI, petani, atau kelompok marjinal. Padahal, masing-masing segmen memiliki karakteristik yang khas sehingga memiliki kebutuhan yang beragam. Dalam Strategi Nasional Keuangan Inklusif, kelompok perempuan menjadi salah satu sasaran dalam upaya pemerintah meningkatkan indeks keuangan inklusif yang ditargetkan sebesar 75% pada tahun 2019. Namun, dalam semua regulasi kebijakan KUR yang ada, tidak dinyatakan secara eksplisit bahwa perempuan merupakan kelompok prioritas penerima KUR. Hal ini kemudian kami konfirmasi kepada pihak perbankan, di mana sebagian besar menjelaskan bahwa bank tidak memberikan akses kemudahan khusus bagi perempuan, kaum disabilitas, masyarakat adat, ataupun kelompok *the unbanked* lainnya.

Program pemerintah masih tumpang tindih dan belum terintegrasi dengan baik dengan KUR. Untuk mendukung pemberdayaan UMKM dan Koperasi, Bank Indonesia memiliki peran sentral dalam mendorong kebijakan pemberian kredit dengan bunga rendah melalui Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Pasca UU No 23/ 1999 juncto UU No 3/2004 yang melarang bank sentral memberikan kredit likuiditas, peran pembiayaan sektor-sektor prioritas kemudian dilakukan oleh pemerintah melalui pemberian Kredit Program (KP). Pembiayaan KP 100% menggunakan dana bank dengan suku bunga yang ditetapkan oleh pemerintah. Selain melalui skema subsidi bunga, terdapat juga skema KP yang menggunakan pola penjaminan. Langkah yang sama juga dilakukan oleh BI terhadap kementerian teknis terkait. Kementerian tersebut merasakan bahwa upaya yang dilakukan bank belum optimal dalam merealisasikan program KUR. Hal ini terlihat dari kurangnya tingkat pemahaman petugas bank di daerah serta kurangnya panduan dari kantor pusat bank dalam penyaluran kredit program, termasuk distribusi komitmen ke kantor cabang. Dalam implementasinya di daerah, terdapat kelemahan antara lain minimnya informasi mengenai KP serta lemahnya peran Pemda dan Satuan Kerja

Perangkat Daerah (SKPD). Hal ini mencerminkan kurangnya koordinasi dalam pelaksanaan KP. Di sinilah keberadaan Kantor Bank Indonesia (KBI) di setiap provinsi menjadi strategis dalam memberikan pendapat kepada Pemerintah Daerah dan berkoordinasi dengan unsur SKPD untuk meningkatkan penyaluran KP di daerah.

Pada tahun 2016 pemerintah telah menghentikan kredit program KKPE untuk diintegrasikan ke KUR sebagai salah satu upaya pemerintah untuk mengatasi permasalahan tersebut. Selain itu *coverage* kredit program yang lain seperti KKPE, KPENRP dan KUPS masih relatif terbatas, selama tahun 2007 – 2014 hanya mampu menyalurkan sebesar 33 triliun. Dengan adanya Keppres No 14 Tahun 2015 sebagaimana diubah menjadi Keppres No 19 Tahun 2015, membentuk Komite Kebijakan Pembiayaan Bagi UMKM diharapkan kebijakan pembiayaan UMKM dapat lebih terintegrasi dengan baik.

Bank kurang berperan dalam edukasi dan literasi keuangan terkait KUR.

Hanya 5 dari 10 bank yang memiliki program khusus untuk meningkatkan literasi produk perbankan kepada kelompok berpenghasilan rendah. Perlu ada kebijakan khusus untuk mendorong bank agar tidak hanya berperan dalam mendorong penyaluran KUR saja, namun memberikan edukasi dan literasi keuangan bagi penerima KUR agar mereka dapat mengelola pinjaman tersebut dengan bijak dan sesuai peruntukannya.

3.3.2. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Organisasi

Pada bagian ini yang hendak diidentifikasi adalah informasi mengenai kebijakan KUR yang berlaku di bank yang bersangkutan. Kebijakan yang diatur secara baku dan dapat diminta dokumen pendukungnya berupa SOP bank tersebut terkait program atau produk KUR. Hasil temuannya adalah sebagai berikut.

Bank cenderung menysar penerima KUR yang memiliki kemampuan bayar tinggi. Program KUR tidak berhasil dinikmati oleh kelompok sasaran yang sesungguhnya (*the unbanked*), yakni kelompok UMKM yang memerlukan bantuan modal untuk mengembangkan usahanya. Bank menggunakan kemampuan bayar dari penerima pinjaman dan produktivitas usahanya menjadi indikator utama dalam penilaian penerima KUR. Dapat dilihat dari grafik di bawah, alasan tertinggi yang menyebabkan analisis kredit menolak pengajuan KUR adalah rendahnya kemampuan bayar nasabah.

Gambar 3. Alasan Penolakan Pengajuan KUR



Sumber: Olahan Penelitian

Fakta penguat lainnya yang menunjukkan bahwa penerima KUR masih minim dari kelompok berpendapatan rendah adalah dari nasabah yang dilayani di 10 bank penyalur KUR, 30% penerima KUR adalah masyarakat dengan pendapatan di atas 15 juta rupiah, 30% berpendapatan antara 5 sampai 15 juta rupiah, sementara hanya 20% yang berpendapatan antara Rp1-5 juta rupiah. 50% pinjaman di KUR Mikro dan KUR TKI bernilai antara 10 sampai dengan 20 juta. Sedangkan pada KUR Ritel, 50% pinjaman bernilai di atas 50 juta.

Bank masih mensyaratkan adanya agunan tambahan. Meskipun dinyatakan bahwa untuk jenis KUR Mikro dan TKI tidak menjadi kewajiban debitur untuk menyediakan agunan tambahan, namun dari wawancara terdapat 1 bank yang masih mewajibkan agunan tambahan pada debitur KUR Mikro. Dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat pasal 10 disebutkan bahwa agunan tambahan untuk KUR Mikro dan untuk KUR Penempatan Tenaga Kerja Indonesia tidak diwajibkan dan tanpa perikatan. Sementara itu, agunan tambahan untuk KUR Ritel disesuaikan dengan penilaian lembaga penyalur KUR.

Menurut pengakuan Bu Nuryati, seorang pedagang di Pasar Mede di bilangan Jakarta Selatan yang mendapat kredit dari BNI, pengajuan kredit baik ke bank pemerintah maupun swasta sulit jika hanya mengandalkan surat ijin usaha. Bahkan berdasarkan pengalamannya, Bank DKI menolak pengajuan KUR tanpa agunan. Secara umum bank selalu meminta jaminan. Bagi Bu Nuryati, prasyarat semacam ini menyulitkan pedagang menengah yang membutuhkan tambahan modal usaha dengan bunga yang terjangkau dan persyaratan yang mudah. Lebih jauh, beberapa bank swasta juga membutuhkan waktu yang relatif lama—kurang lebih satu bulan—mulai dari proses pengajuan hingga pencairan kredit.

Persyaratan administrasi perbankan yang rumit dan memberatkan. Debitur KUR masih dibebankan biaya akad seperti provisi, notaris, materai, admin dan asuransi. Biaya ini minimal berjumlah Rp 5.000.000,- dan bukan jumlah yang sedikit bagi debitur. Biaya ini wajib dibayarkan saat terjadinya akad, dengan cara langsung dibayarkan oleh nasabah atau dipotong langsung dari jumlah pinjaman yang diberikan. Meski sebagian narasumber mengeluhkan persyaratan yang pada

praktiknya dinilai cukup rumit, namun sebagian lainnya merasa bahwa jika dokumen sudah lengkap maka prosedur yang perlu dilewati cukup sederhana.

"...dari bank BRI aja KUR itu, gak pernah dengar dari bank lain. Walaupun ada dari BNI atau lainnya kalau kita lihat dari proses itu BNI paling sulit kalau mengakses dana kayak gitu, jangankan untuk akses dana KUR, kita aja yang nabung ribetnya minta ampun apalagi kalau misalnya kemarin itu karena pergantian KTP...sekarang e-KTP jadi harus dibawa dua-duanya, kalau ga hilang. Prosesnya lama. Ditanya nama ibu kandung, foto, pokoknya macam-macam, itu BNI, ribet. Kalau BRI kan...kalau ada petugas yang kita kenal, cepat direalisasi dana KUR itu, survei juga gitu, kalau kita ga ada rekening, langsung dibukakan sama dia. Kalau di BNI mau cek rekening harus kasih ke satpam, di BRI enggak." (Sakinah, 2017).

Nasabah dengan pembayaran angsuran yang lancar kerap diberikan penawaran untuk pengajuan pinjaman selanjutnya dengan plafon yang lebih tinggi. Pelayanan yang diberikan oleh pihak bank pada pengajuan kedua cenderung lebih baik, akses lebih mudah dan proses lebih cepat serta sederhana. Nasabah hanya diminta menandatangani surat perjanjian peminjaman KUR.

Sektor Pertanian dan Perikanan kurang mendapatkan prioritas untuk memperoleh KUR. Salah satu kelompok masyarakat berpendapatan rendah yang tereksklusi dari layanan keuangan adalah kelompok petani dan nelayan yang hidup di daerah pedesaan. Namun, 4 dari 10 debitur KUR Mikro atau Ritel menjalankan usahanya di sektor perdagangan. Jenis usaha di sektor pertanian dan perikanan sangat sedikit mendapatkan KUR lantaran bank masih menilai risiko di kedua sektor tersebut lebih tinggi. Meski demikian, bank tidak melakukan upaya untuk membuat produk keuangan yang dapat menjawab kebutuhan di sektor pertanian dan perikanan. Hal ini juga didukung oleh data Realisasi Penyaluran KUR Berdasarkan Sektor Ekonomi tahun 2017, di mana sektor pertanian hanya memperoleh 24% dari total penyaluran KUR, sedangkan sektor perdagangan menjadi sektor tertinggi yang memperoleh KUR yaitu sebesar 58% dari total penyaluran.

3.3.3. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Komunitas

Pada bagian ini yang hendak diidentifikasi adalah informasi mengenai lingkungan dalam pelaksanaan KUR, mencakup: akses, transportasi, kemudahan, sumberdaya terkait, dukungan teknis dan profesional dari jejaring terkait.

Sosialisasi dan penjangkauan program KUR kurang berjalan secara optimal.

Cara yang digunakan oleh bank untuk meningkatkan akses layanan keuangan terutama dalam konteks penyaluran KUR kerap dijumpai dalam bentuk sosialisasi dan penyediaan staf yang bertugas menjangkau nasabah. Dari ketiga jenis KUR yang ada, promosi KUR TKI merupakan yang paling minim. Di BNI Cabang Praya, Lombok Tengah, salah seorang petugas perempuan di bagian informasi tentang layanan kredit justru tidak tahu menahu mengenai keberadaan KUR khusus untuk TKI.

Akhirnya seorang petugas laki-laki menjelaskan bahwa bank BNI Cabang Praya belum menyalurkan KUR TKI meski mereka memiliki Nota Kesepahaman dengan salah satu PPTKIS.

Sosialisasi yang paling umum dilakukan adalah dengan cara mencetak *leaflet* yang tersedia di kantor cabang bank, memasang spanduk terkait KUR di depan kantor cabang bank, serta menjelaskan informasi yang diperlukan melalui *customer service*. OJK turut melakukan sosialisasi dan promosi melalui poster, spanduk, dan berbagai publikasi lainnya. Menurut hasil pengumpulan data primer, media publikasi cetak menjadi pilihan utama sebagai saluran informasi. Selanjutnya diikuti oleh pendekatan sosialisasi ke lapangan (*door to door*). Model sosialisasi “jemput bola” masih sangat terbatas dilakukan oleh bank. Sirkulasi melalui materi publikasi cetak (spanduk, poster, dan *leaflet*) yang dipasang di lingkungan kantor cabang bank tidak proaktif dan tidak memberikan informasi yang cukup.

Khusus di BRI, bank memiliki petugas pemasaran yang disebut sebagai mantri desa KUR. Para mantri penyalur kredit di daerah berkoordinasi dengan pihak bank yang memiliki wewenang untuk menganalisis risiko pinjaman. Semakin tinggi jumlah pinjaman yang diajukan, maka pinjaman tersebut akan dinilai oleh lebih banyak pihak dengan wewenang dan otoritas lebih tinggi.

Bank belum optimal dalam menjalin relasi dengan kelompok stakeholder yang lain dalam distribusi KUR seperti perangkat desa, paguyuban dan asosiasi.

Berbeda dengan lazimnya pinjaman ke bank, KUR Pertanian memiliki opsi untuk membayar pinjaman tiap musim panen dan bisa diajukan oleh individu (berbeda dengan Kartu Tani yang harus diajukan secara berkelompok). Namun, pengembangan pertanian lewat bantuan finansial dari bank belum bersinergi dengan program-program pembiayaan pertanian yang sudah ada maupun struktur di desa yang menopang kehidupan para petani. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) misalnya, bisa dijadikan peluang penting untuk menyokong inklusi keuangan bagi para petani. Wartono, Kepala Desa Majasari Kabupaten Indramayu, mengharapkan bank yang menyalurkan KUR Pertanian dan KUR TKI bisa bekerja sama dengan pemerintahan desa untuk menyokong dan membantu memberdayakan para petani dan buruh migran yang ada di desa, mengingat profesi sebagai buruh migran seringkali menjadi opsi terakhir akibat kecilnya peluang kerja di kampung halaman. Menurut Arief Widayadi, Kepala Bagian Prosedur Pemberian Kredit BRI Pusat, BRI telah memiliki kerjasama dengan BUMDes, karena pemerintah telah membagi jatah kepada bank-bank plat merah seperti BRI, BNI, dan Mandiri berdasarkan wilayah. Namun, kerjasama ini masih sebatas pada proses pemberdayaan petani terkait cara meningkatkan keuntungan. Pada tahun 2017 penerapan kegiatan ini juga masih terbatas di Pulau Jawa. Tugas bank adalah masuk ke BUMDes yang memiliki kelompok tani untuk menyalurkan KUR dengan melihat profil para petani. Metode sosialisasi yang digunakan berbeda berdasarkan wilayah. Namun, temuan bahwa sosialisasi KUR dan kerjasama bank dengan BUMDes belum ada di Desa Majasari,

Indramayu, menjadi contoh masih kurangnya jangkauan layanan perbankan di wilayah pedesaan.

BRI sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh pemerintah belum memiliki program untuk memfasilitasi jejaring usaha nasabahnya, termasuk nasabah yang mengakses program KUR. Bersama beberapa BUMN lain, BRI membangun Rumah Kreatif BUMN (RKB) yang rencananya akan dibangun di setiap Kabupaten/ Kota di Indonesia. RKB menjadi wadah bagi Usaha Kecil Menengah (UKM) di Indonesia dalam menjawab tantangan utama pengembangan UKM dalam hal peningkatan kompetensi, pengembangan akses pemasaran, dan kemudahan akses permodalan.

Temuan lainnya terkait dengan penyaluran KUR oleh bank melalui lembaga *linkage* menunjukkan bahwa penyaluran melalui lembaga *linkage* meskipun sudah tertulis dalam regulasi, namun implementasinya di lapangan bank masih enggan atau minim menjalin relasi dengan lembaga *linkage*, baik melalui pola *executing* maupun *channeling*. Padahal, keberadaan lembaga *linkage* seperti Koperasi Sekunder, Koperasi Primer (Koperasi Simpan Pinjam, Unit Simpan Pinjam Koperasi), Badan Kredit Desa (BKD), Baitul Mal Wa Tanwil (BMT), Bank Perkreditan Rakyat/Syariah (BPR/BPRS), Lembaga Keuangan Non Bank, Kelompok Usaha, dan Lembaga Keuangan Mikro, merupakan lembaga-lembaga yang dapat lebih menjangkau masyarakat secara langsung, terutama bagi mereka yang selama ini tereksklusi dari layanan keuangan. Masyarakat yang memberanikan diri masuk ke bank dan bertanya mengenai program KUR memiliki kecenderungan bekerja/berusaha di lokasi yang dekat dengan kantor cabang bank, berpendidikan cukup (minimal SMA), dan memiliki kemudahan (fasilitas maupun infrastruktur) untuk menjangkau lokasi bank. Maka dari itu, untuk menjangkau masyarakat berpendapatan rendah, yang merasa *minder* atau takut untuk ke bank, perlu memanfaatkan peran dari lembaga-lembaga *linkage* tersebut secara optimal dalam penyaluran KUR.

3.3.4. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Interpersonal

Pada bagian ini yang hendak diidentifikasi adalah informasi mengenai hubungan antar-personal terkait program KUR, baik di lingkungan kerja, sosial, maupun pribadi.

Secara umum, kondisi penguatan jejaring dalam pelaksanaan program KUR telah dilaksanakan dengan baik. Untuk mendukung pencapaian target penerima KUR yang sesuai dengan kriteria maka diperlukan koordinasi antara bank dan pemerintah. Dari bank yang menjadi responden survei, sebanyak 40% menyatakan ada pertemuan rutin yang dilakukan oleh pegawai bank dan pemerintah daerah setempat.

Pertemuan tersebut membahas berbagai hal, namun yang paling banyak dibahas (masing-masing sebesar 27%) yakni mengenai target dan capaian program KUR dan pengembangan program KUR. Hal lain yang juga dibahas dalam pertemuan yakni

terkait masalah-masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan KUR, efisiensi program KUR, koordinasi antar pihak, dan perencanaan program KUR.

Selain koordinasi antara bank dengan pemerintah daerah, telah diatur juga rapat koordinasi rutin dalam forum koordinasi pengawasan KUR atau disebut juga forum pengawasan. Forum Pengawasan melakukan rapat paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun untuk membahas pengawasan pelaksanaan KUR pada bulan Juni dan bulan Desember. Penetapan kriteria program KUR bukan hanya berlaku untuk penerima KUR saja melainkan juga berlaku untuk bank penyalur KUR. Bank penyalur KUR yang semakin bertambah dapat meningkatkan persaingan antar bank dalam mencari nasabah. Namun, setiap bank dapat memilih jenis KUR yang akan mereka salurkan. Kebijakan perbankan dalam pelaksanaan KUR berlaku dari bank di tingkat pusat hingga ke tingkat cabang. Dari hasil survei juga diketahui bahwa sebesar 90% bank menyatakan terdapat rapat koordinasi dengan staf KUR di kantor pusat dengan kantor cabang maupun antar kantor cabang.

Sedikit berbeda dengan pembahasan yang ada dalam rapat antara bank dan pemerintah daerah. Rapat koordinasi antar staf ini lebih banyak membahas mengenai masalah yang dihadapi dalam program KUR (21%) diikuti oleh pembahasan mengenai target dan capaian program KUR (18%). Pertemuan juga dilaksanakan antara pegawai bank penyalur KUR dengan penerima kredit di masyarakat yakni sebesar 60%. Pertemuan tersebut dilakukan sebagai upaya mendekatkan bank kepada masyarakat baik secara personal kepada penerima KUR maupun dengan kelompok masyarakat yang lebih besar sebagai bentuk sosialisasi program KUR.

3.3.5. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Individual

Pada bagian ini yang hendak diidentifikasi adalah informasi mengenai nilai dan persepsi pribadi dari responden (petugas bank yang melayani KUR) atas pandangannya terhadap program KUR dan posisi tugas pekerjaannya saat ini di bank.

Rendahnya kesadaran dan pemahaman petugas bank terkait KUR dan inklusi keuangan. 54% pegawai bank memiliki persepsi bahwa KUR merupakan program bantuan pemerintah, namun hanya 8% yang memiliki persepsi bahwa KUR diberikan untuk membantu kelompok ekonomi lemah. 7 dari 10 petugas bank penyalur KUR juga menyatakan tidak tahu menahu soal kebijakan keuangan inklusif pemerintah. Menurut temuan, tingkat pemahaman pegawai bank di daerah juga rendah. Survei menunjukkan bahwa penagihan cicilan saat terjadinya kredit macet merupakan salah satu kendala utama yang dihadapi oleh bank. Hal tersebut juga yang menjustifikasi penggunaan agunan untuk pinjaman KUR.

Menurut 10 bank yang diwawancarai dalam penelitian, ditemukan bahwa informasi perihal persyaratan dalam mengajukan KUR dan cara pengembalian kredit adalah yang paling sering diberikan oleh pihak bank kepada konsumen. Namun informasi mengenai tindak lanjut saat terjadi kredit macet paling jarang diberikan kepada

calon penerima KUR khususnya di proses awal pengajuan KUR. Inilah yang kemudian menjadi penyebab mengapa penagihan cicilan saat terjadinya kredit macet menjadi salah satu kendala utama yang dihadapi oleh petugas bank.

Pemerintah dan lembaga keuangan bank perlu melakukan internalisasi nilai-nilai kepada seluruh pegawai bank yang terlibat dalam penyaluran KUR agar selaras dengan tujuan program KUR yakni untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas UMKM di Indonesia, termasuk kelompok *unbanked*. Setiap bank penyalur KUR diharapkan dapat memberikan edukasi dan literasi terkait KUR kepada masing-masing stafnya. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Penyalur KUR untuk menjaga ketepatan penyaluran KUR adalah dengan menetapkan *handbook* Petunjuk Pelaksanaan KUR yang digunakan sebagai acuan penyaluran KUR bagi masing-masing karyawan internal bank.

Selain menggunakan analisis *Social Ecological Model* (SEM), penelitian ini menganalisis tingkat inklusivitas program KUR terhadap kelompok masyarakat yang selama ini tereksklusi dari layanan keuangan dengan menggunakan elemen-elemen dalam tema inklusi keuangan berdasarkan metodologi *Fair Finance Guide International*. *Fair Finance Guide International* (FFGI) adalah sebuah jaringan organisasi masyarakat sipil di level global yang diinisiasi oleh Oxfam. FFGI bertujuan untuk mendorong agar bank dan lembaga keuangan lainnya berlomba-lomba untuk memperkuat komitmen atas standar sosial, lingkungan dan hak asasi manusia. Sejak dibentuk pada tahun 2009, 11 negara telah bergabung sebagai anggota yaitu Belanda, Belgia, Brazil, India, Indonesia, Jerman, Jepang, Norwegia, Perancis, Swedia, Thailand. Secara berkala, FFGI melakukan penilaian atas kebijakan kredit dan investasi lembaga keuangan untuk melihat apakah lembaga keuangan tersebut menjalankan bisnis dengan cara bertanggungjawab dan berkelanjutan pada 21 tema dan sektor, salah satunya yaitu inklusi keuangan. Berdasarkan *Fair Finance Guide Methodology*, standar indikator atau unsur inklusi keuangan yang digunakan mengacu pada 11 Key Principles of Microfinance CGAP, G20 *Financial Inclusion Action Plan*, *Financial Inclusion 2020: The Roadmap Principles*, dan *UNEP Inquiry on the Design of a Sustainable Financial System* yang terangkum dalam 13 elemen yang dinilai. Berikut adalah analisis penilaian tingkat inklusivitas program KUR berdasarkan 13 elemen dalam tema inklusi keuangan *Fair Finance Guide Methodology*.

Tabel 2. Penilaian Tingkat Inklusivitas Program KUR berdasarkan Tema Inklusi Keuangan FFGI

Elemen Inklusi Keuangan	Temuan
<p>1. Bank harus memiliki kebijakan, layanan dan produk yang secara khusus menargetkan kelompok masyarakat miskin, kelompok marjinal, dan UMKM.</p>	<p>Pemerintah memiliki kebijakan yang secara teknis mengatur bank untuk menyediakan layanan KUR yang menargetkan kelompok masyarakat miskin, marjinal dan UMKM. Namun demikian, penelitian menemukan bahwa ideologi dan visi misi yang tertuang dalam kebijakan pemerintah tidak secara otomatis diadopsi oleh bank dalam level operasional kebijakan bank, sehingga tidak tercermin dalam layanan KUR yang diberikan oleh para pegawai bank. Wawancara mendalam dengan bank maupun debitur KUR menunjukkan bahwa pegawai bank melihat program KUR sebagai program kredit biasa yang tidak secara spesifik menargetkan kelompok miskin. Akibatnya, KUR disalurkan sesuai dengan persyaratan dan pengelolaan risiko yang sama seperti program kredit lainnya.</p>
<p>2. Bank harus memiliki cabang di daerah pedesaan, tidak hanya di kota.</p>	<p>Bank-bank penyalur program KUR merupakan bank yang memiliki kantor cabang/unit yang tersebar di seluruh Indonesia, baik di kota maupun di desa. Bank milik pemerintah seperti Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan Bank Negara Indonesia (BNI) memiliki kantor cabang di wilayah pedesaan dalam jumlah yang besar.</p>
<p>3. Bank harus menyediakan layanan tanpa cabang, tanpa uang tunai (<i>e-money</i>) dan <i>mobile banking</i>.</p>	<p>Secara umum, bank di Indonesia sudah menyediakan layanan <i>mobile banking</i>, <i>internet banking</i>, dan uang elektronik. Beberapa bank bahkan ada yang sudah meninggalkan cara konvensional seperti penggunaan buku rekening. Dari hasil survei yang dilakukan, semua bank memfasilitasi pembayaran kredit KUR baik secara tunai maupun non-tunai.</p>
<p>4. Proporsi pinjaman atau kredit yang disalurkan kepada UMKM di atas 10%.</p>	<p>-</p>
<p>5. Bank tidak memerlukan jaminan</p>	<p>Kebijakan pemerintah tentang syarat agunan KUR menyatakan bahwa bank tidak wajib meminta</p>

<p>bagi UMKM untuk meminjam.</p>	<p>agunan tambahan kepada debitur untuk KUR Mikro dan Penempatan TKI. Namun, untuk KUR Ritel bank dibolehkan meminta syarat agunan tambahan sesuai penilaian penyalur. Aturan ini menyebabkan beragam interpretasi dari pihak bank mengenai apakah agunan tambahan merupakan persyaratan wajib atau tidak wajib dalam penyaluran KUR. Karenanya, beberapa bank masih meminta agunan tambahan sebagai syarat untuk mengajukan KUR. Hal itu berdampak langsung terhadap kemudahan nasabah untuk mengakses pinjaman yang sebetulnya telah dijamin oleh pemerintah.</p>
<p>6. Bank harus memiliki kebijakan untuk mengungkapkan hak klien dan risiko produk atau layanan (termasuk risiko <i>overindebtedness</i>) kepada nasabah dengan tingkat melek huruf yang rendah.</p>	<p>Lembaga keuangan memiliki kebijakan untuk mengungkapkan hak-hak klien dan risiko produk/ layanan yang ditawarkan kepada klien yang melek huruf dan UMKM. Meski demikian, informasi yang dijelaskan cenderung sederhana yaitu terkait kelancaran pembayaran agar tidak di-<i>black list</i> oleh bank jika ingin meminjam lagi.</p>
<p>7. Syarat dan ketentuan yang dimiliki oleh bank bagi klien tersedia dalam bahasa nasional/lokal.</p>	<p>Bank hanya menggunakan bahasa nasional (Indonesia).</p>
<p>8. Bank harus memiliki kebijakan untuk meningkatkan literasi keuangan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, kelompok marjinal dan UMKM.</p>	<p>Literasi keuangan dilakukan oleh bank hanya kepada individu yang datang ke <i>customer service</i> untuk meminta informasi produk KUR. Informasi yang diberikan juga sangat terbatas pada cakupan produk yang ditanyakan, tidak mencakup pengelolaan keuangan dan jenis investasi yang sesuai dengan sumber daya yang dimiliki oleh individu tersebut.</p>
<p>9. Bank tidak boleh membebani klien dengan biaya tinggi untuk membuka rekening awal.</p>	<p>Lembaga keuangan masih mengenakan biaya untuk membuka rekening bank dasar dengan biaya wajar.</p>

10. Bank tidak memerlukan saldo minimum untuk rekening.	Bank masih memberlakukan saldo minimum untuk rekening.
11. Bank memiliki <i>Standard Operational Procedure</i> (SOP) dan memberikan informasi mengenai waktu pemrosesan kredit.	Lembaga keuangan memiliki SOP dan memberikan informasi mengenai waktu pemrosesan kredit, meski demikian pada praktiknya proses mulai dari pengajuan hingga pencairan kredit memerlukan waktu yang lebih lama.
12. Bank memiliki produk keuangan yang sesuai, terjangkau, dan nyaman untuk mengirim atau menerima remitansi.	Lembaga keuangan memiliki produk keuangan yang sesuai, terjangkau, dan nyaman untuk mengirim atau menerima pengiriman uang dalam negeri melalui rekening, khususnya bagi produk KUR TKI.
13. Bank menyediakan pembiayaan kredit kepemilikan rumah dengan bunga rendah.	Kurang relevan dengan KUR

Sumber: Olahan Penelitian

3.4.

Dampak Sosial – Budaya dan Ekonomi Program KUR bagi Perempuan (Studi Kasus pada 3 Perempuan Penerima KUR)

Kondisi sejahtera dapat terjadi jika kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniyah dan sosial terpenuhi. Kondisi sejahtera dapat dilihat dari beberapa indikator berikut: tingkat pendapatan keluarga, komposisi pengeluaran rumah tangga dengan membandingkan pengeluaran untuk pangan dengan non-pangan, tingkat pendidikan keluarga, tingkat kesehatan keluarga, dan Kondisi perumahan serta fasilitas yang dimiliki dalam rumah tangga (BPS, 2000). Penelitian ini berupaya menggambarkan dampak yang ditimbulkan dari program KUR kepada masyarakat khususnya perempuan yang mengakses KUR. Kondisi tersebut dapat dilihat dari perubahan kondisi sosial-budaya dan ekonomi.

3.4.1. Dampak Sosial – Budaya

Perempuan mendominasi UMKM di Indonesia. Dalam beberapa dekade terakhir, jumlah perempuan yang menjalankan usaha untuk membantu perekonomian keluarga terus meningkat, terutama pada sektor usaha skala mikro dan kecil. Data dari Kementerian Koperasi dan UKM pada 2015, dari sekitar 52 juta pelaku UKM yang ada di seluruh Indonesia, sebanyak 60 persen usaha dijalankan oleh perempuan. Dampak positif perempuan yang berwirausaha adalah mengurangi kemiskinan, menyerap tenaga kerja dan pemerataan kesejahteraan.

Jenis usaha yang dibuka biasanya juga sesuai dengan sifat perempuan yang selama ini sudah dimiliki seperti usaha di bidang makanan dan *fashion*. UKM milik perempuan umumnya bersifat informal sehingga omset yang dihasilkan lebih rendah dari usaha milik laki-laki. Satu alasannya adalah karena tanggung jawab dalam rumah tangga yang menyebabkan perempuan mempunyai waktu lebih sedikit untuk berurusan dengan dokumentasi dan urusan administrasi yang menyita waktu.

Akses modal merupakan hambatan utama seorang pengusaha perempuan mikro dan menengah dalam mengembangkan bisnisnya. Seiring dengan menjamurnya kegiatan usaha mikro yang dimiliki oleh perempuan dan usaha yang dijalankan mulai berkembang masalah yang muncul kemudian adalah bagaimana mereka dapat memperoleh tambahan dana untuk mengembangkan usaha yang dimiliki.

Untuk mensiasati kebutuhan pendanaan, pemerintah sudah berusaha untuk membantu pencairan dana bagi pengusaha mikro dan menengah dengan mengeluarkan peraturan perundangan bagi pihak perbankan untuk menyalurkan sebagian dana yang dimiliki untuk usaha mikro melalui KUR pada tahun 2007, kemudian dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 10/PMK.05/2009 tentang Fasilitas Penjaminan Kredit Usaha Rakyat. KUR dirancang untuk membuat UMKM layak untuk diberikan fasilitas kredit oleh bank-bank meskipun tidak mampu menyediakan agunan. Realisasi KUR di 2016 sebesar Rp 94 triliun ke seluruh Indonesia. Sebanyak 34 persen dari KUR itu mengalir ke (pengusaha) perempuan dan 66 persennya disalurkan ke debitur laki-laki (Ariyanti, 2017).

Tetapi yang menjadi pertanyaan berikutnya adalah apakah implementasi dari perundangan ini sudah dapat dirasakan oleh pengusaha mikro khususnya perempuan. Karena dalam kenyataannya masih sering dijumpai upaya diskriminasi yang tidak disengaja oleh pihak perbankan dalam mengucurkan kreditnya untuk pengusaha laki-laki dan perempuan. Berdasarkan temuan dalam penelitian ini diketahui bahwa perbankan tidak mempertimbangkan perempuan sebagai sasaran utama produk-produk mereka, meskipun tingkat kelayakan kredit perempuan tidak jauh berbeda dari para debitur laki-laki, bahkan dalam sejumlah kasus perempuan justru memiliki kelayakan kredit yang lebih baik. Hal ini disebabkan karena asset dan agunan yang dimiliki oleh perempuan masih minim.

Salah satu temuan yang dapat dilihat dari penyaluran KUR TKI adalah penyaluran KUR kepada TKI masih menyisakan banyak persoalan. Salah satunya adalah bank masih menyatukan penilaian kelayakan kredit Perusahaan Pelaksana Penempatan TKI Swasta

(PPTKIS) dan TKI dalam satu paket. Ini menyebabkan proses penyaluran KUR menjadi tidak terjangkau dan tidak transparan bagi para TKI karena kredit disalurkan melalui PPTKIS tanpa ada mekanisme pengawasan dan penindakan dari pemerintah.

“KUR TKI adalah sebuah kegagalan. BRI dan pemerintah tidak memiliki mekanisme pengawasan dan kontrol terhadap pencairan dana KUR yang berkaitan dengan relasi antara PPTKIS sebagai penerima uang, agensi, dan lembaga finance di negara yang dituju. Ini menyebabkan para TKI dikenai biaya potongan yang jauh lebih tinggi dari seharusnya. Sejak rombongan saya KUR TKI lantas tidak berjalan lagi.”

Mak Ijah, Desa Majasari, Indramayu

Pada tahun 2016, PPTKIS PT Sanjaya Thantry Bahtera memberangkatkan enam perempuan ke luar negeri sebagai TKW dengan menggunakan skema pembiayaan dari KUR TKI. Salah satu perempuan itu bernama Mak Ijah, asal Indramayu yang berangkat ke Hongkong setelah melalui tujuh bulan pelatihan. Sebelum ke Hongkong, ia pernah mengadu nasib sebagai TKW di beberapa negara Asia lainnya seperti Abu Dhabi, Singapura, dan Brunei Darussalam.

Mak Ijah dan kelima rekannya merupakan kloter pertama TKI yang berangkat melalui skema pembiayaan dari KUR TKI yang merupakan kerjasama BRI dan PT Sanjaya Thantry Bahtera. Ia mengajukan sendiri aplikasi pinjaman ke BRI dengan menyerahkan jaminan berupa dokumen asli KK dan ijazah SD serta fotokopi akte kelahiran.

Kemudian pihak bank melakukan survei ke rumahnya di Ngawi, Jawa Timur. Mak Ijah mendapat pinjaman melalui skema KUR TKI atas nama individu sebesar Rp14,5 juta yang dibulatkan menjadi Rp15 juta. Selisih Rp500 ribu digunakan untuk kebutuhan materai dan administrasi lain sedangkan sisanya digunakan untuk ongkos. Belakangan ia mengetahui bahwa pencairan pinjaman disalurkan ke PT Sanjaya TB (PPTKIS) atas nama pribadi yaitu Afirudin Setyawan.

Awalnya, ia diberitahu bahwa skema KUR adalah pinjaman yang dibayarkan setelah 3 bulan kerja dengan sistem pemotongan langsung (autodebit) melalui rekening BRI sejumlah Rp1,005,000 per bulan selama 18 bulan. Namun pada praktiknya, ia dan kelima rekan yang lain justru mendapat tagihan dari HS Finance langsung pada bulan pertama. Gajinya ketika itu adalah sebesar 4210 Hong Kong Dollar (saat itu 1 HKD = Rp1.700), dan tiap bulan selama 6 bulan majikan memotong gajinya sebesar 2569 Dollar HK untuk pembayaran pinjaman KUR. Artinya, total pembayaran pinjamannya mencapai Rp26 juta atau 73% lebih tinggi dari jumlah pinjaman awal sebesar Rp15 juta.

Setelah bergabung dengan Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) di Hong Kong, Mak Ijah akhirnya memprotes kebijakan tersebut dan hanya bersedia dipotong gaji selama 2 bulan. Oleh agensinya, ia dianggap provokator. Mak Ijah bersama dua rekannya dipecat dan dipulangkan ke Indonesia, sementara tiga rekan lainnya tidak mau ambil resiko dan memilih untuk mengikuti skema yang ada. Setelah kembali ke Indonesia, ia masih mendapatkan surat tagihan dari BRI yang dikirimkan ke rumahnya di Ngawi untuk melunasi pembayaran hutang KUR TKI. Ini membuat Mak Ijah merasa tidak nyaman dan

keluarganya terpukul. Apalagi untuk mengambil jaminan dokumen pribadinya yang ditahan pihak bank, ia harus melunasi seluruh pinjaman tersebut terlebih dahulu. Meski akhirnya PPTKIS berjanji akan membayar sisa hutangnya, Mak Ijah baru bisa mengambil kembali dokumen pribadinya yang dijadikan jaminan di BRI setelah menunggu selama setahun.

Menurut Mak Ijah, KUR TKI memang relatif tidak dikenal di kalangan pekerja migran. Lemahnya mekanisme pengawasan dan control terhadap pencairan dana KUR membuat PPTKIS mengambil peran sebagai penerima uang, agen penyalur, sekaligus penampung pembayaran tagihan menyebabkan biaya yang harus ditanggung oleh pekerja migran untuk mengakses KUR TKI jauh lebih tinggi dari yang seharusnya. Akibatnya, para pekerja migran lebih memilih membiayai keberangkatan dan penempatan dengan meminjam kepada kerabat. Apalagi di tingkat desa, masih sulit ditemukan bank yang membuka akses pembiayaan penempatan TKI melalui skema KUR TKI.

Meski demikian, penelitian ini menemukan bahwa skema KUR lain yang ditujukan untuk pembiayaan kegiatan ekonomi produktif menunjukkan dampak sosial-budaya yang positif. Salah satu cerita yang didapatkan dari lapangan antara lain kemudahan mendapatkan dana KUR mulai dirasakan oleh kelompok perempuan. Pemanfaatan dana KUR oleh perempuan antara lain untuk pemenuhan kebutuhan mendesak keluarga dan peningkatan modal usaha. Selain itu, KUR juga berhasil mengubah cara masyarakat yang biasa mengakses pinjaman melalui rentenir atau kredit dana tunai menjadi beralih ke kredit usaha rakyat karena menawarkan bunga pinjaman yang jauh lebih rendah.

Bu Nuryati, seorang pedagang di Pasar Mede, Jakarta Selatan sudah dua kali mendapatkan pinjaman KUR dari bank. Pertama pada tahun 2013 ketika pihak Bank Pembangunan Daerah (BPD) Banten mendatangi pasar dan menawarkan kredit kepada para pedagang. Merasa tak perlu repot datang ke bank, ia menggunakan kesempatan itu untuk mengajukan kredit sebesar Rp150 juta selama tiga tahun dengan jaminan sertifikat rumah. Tiap bulan, cicilan sebesar Rp5,8 juta dipotong otomatis dari rekening tabungannya. Meski bunga dan cicilannya terbilang tinggi, ia memilih tetap mengambil pinjaman itu karena sedang membutuhkan biaya untuk pengobatan ibunya yang dirawat di rumah sakit. Setelah dipotong tagihan RS puluhan juta rupiah, sisa pinjaman ia gunakan untuk menambah modal usaha kiosnya di Pasar Mede. Menurut Bu Nuryati, tawaran pinjaman tersebut merupakan akses yang paling mudah karena saat itu syarat pencairan kredit di bank BUMN nasional relatif lebih sulit, sementara bunga kredit di bank swasta lebih tinggi. Menurut Bu Nuryati, pada periode tahun 2013, tenaga pemasaran yang datang ke pasar menawarkan kredit kebanyakan berasal dari bank swasta seperti misalnya Bank Danamon. Namun, lantaran mematok bunga yang sangat tinggi—bahkan setara bunga pinjaman kepada rentenir—banyak pedagang kesulitan membayar hutang dan terpaksa gulung tikar.

Setelah mendapatkan pinjaman dari BPD Banten, ia ditawari kredit oleh banyak bank lain termasuk bank pemerintah. Pilihannya jatuh ke BNI dengan pertimbangan plafon yang cukup besar dan bunga kredit yang paling murah sehingga cicilan per bulan yang harus

dibayarkan juga lebih ringan. Berbekal sertifikat rumah atas nama suami sebagai jaminan, ia mengajukan kredit mikro melalui skema KUR Ritel ke BNI. Proses pengajuan kredit kedua ini relatif mudah dan cepat. Bu Nuryati hanya perlu memberikan fotokopi KTP suami dan istri, buku nikah, dan Kartu Keluarga (KK). Setelah itu bank melakukan survei ke rumah dan mengecek sertifikat ke Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam kurun waktu dua minggu, pinjaman cair. Ia menggunakan uang tersebut untuk renovasi rumah dan menambah modal usaha.

3.4.2. Dampak Ekonomi

Temuan lapangan menunjukkan bahwa KUR memiliki kontribusi cukup besar dalam meningkatkan kondisi ekonomi keluarga penerima. Dana KUR yang digunakan untuk menambah modal usaha berdampak pada peningkatan omset dan pendapatan yang kemudian berdampak pula pada kemampuan untuk menyisihkan uang untuk ditabung. Salah satu penerima KUR yang berhasil mengelola dana KUR untuk memajukan usahanya adalah Sakinah, warga Desa Gemel, Kabupaten Lombok Tengah. Sakinah menjalankan usaha warungnya dengan KUR Mikro dari BRI. Ia merupakan eks-TKI yang bekerja di Arab Saudi pada periode 1997-2007.

Gambar 4. Bu Sakinah melayani pelanggan di warung miliknya



Mayoritas penduduk Desa Gemel bekerja sebagai buruh tani dan buruh bangunan. Di luar kedua profesi itu, opsi yang paling banyak diambil adalah menjadi buruh migran dengan tujuan utama Arab Saudi—terutama sebelum moratorium pengiriman TKI informal ke Arab Saudi dan negara lain diberlakukan pada 2014 dan dicabut pada 2017—selain juga Malaysia, Jepang, Korea Selatan dan Taiwan.

Suami Bu Sakinah hingga saat ini masih bekerja sebagai TKI di Arab Saudi. Bu Sakinah telah meminjam uang dari BRI melalui skema KUR mikro selama tiga kali selama dua tahun masa pinjaman. Uang pinjaman itu digunakan untuk mengembangkan usaha warung di depan rumahnya yang ia rintis sejak tahun 2010. Awalnya ia mempelajari manajemen keuangan dari JARPUK (Jaringan Perempuan Usaha Kecil). Di sana ia belajar tentang apa itu saldo, simpanan sukarela, buka kas, debit, dan sebagainya. Ia sudah lama mendengar tentang KUR, namun lebih akrab dengan koperasi. Ia sempat ingin mengambil pinjaman melalui Koperasi pada 2010, namun urung karena dimintai syarat berupa rekomendasi dari Dinas Koperasi setempat.

Bu Sakinah pertama kali mengajukan KUR pada tahun 2011 lewat kenalannya yang bekerja di BRI. Ia tidak menemui kendala dalam proses pengajuan kredit, bahkan aplikasi cukup dititipkan melalui kenalannya tersebut. Tak lama setelah pengajuan, bank melakukan survei lantas pinjaman cair dalam kurun waktu dua minggu. Sewaktu meminjam, bank sama sekali tidak memberikan informasi mengenai hak dan risiko sebagai debitur. Bank hanya menyampaikan nominal cicilan yang harus ia bayarkan setiap bulan beserta sanksi jika terlambat atau tidak membayar.

Ketika mengajukan pinjaman untuk kali kedua pada 2013, Bu Sakinah menggunakan sertifikat atas namanya sendiri sebagai jaminan. Ia dapat mengajukan aplikasi kredit seorang diri tanpa perlu izin suami atau anggota keluarga laki-laki lainnya. Pada Juli 2016 ia kembali mengajukan pinjaman sebesar Rp15 juta. Sesudah tiga kali meminjam, bank menawarkan kredit dengan plafon sebesar Rp75 juta berdasarkan perhitungan aset tanah yang ia miliki seluas 2,5 are atau sekitar 250 M2. Bank memberi tawaran untuk melunasi pinjaman sebelumnya dengan sistem autodebit penambahan pembayaran pinjaman melalui periode pinjaman berikutnya. Namun, Bu Sakinah tidak langsung menerima tawaran tersebut.

Gambar 5. Akad kredit ketiga Bu Sakinah Rp15 juta



Kehadiran program KUR membantu masyarakat memperoleh pinjaman dengan bunga yang ringan, terutama untuk UMKM. Bu Sakinah mengakui bahwa KUR Mikro sangat membantu peningkatan ekonominya, tapi ia juga mengakui bahwa tanggung jawab membayar kredit bulanan terus menghantuinya. Itulah sebabnya, selain mengandalkan penghasilan dari warung, ia mendapatkan tambahan penghasilan dengan menyediakan jasa pengurusan dokumen administrasi warga. Meski bukan pengurus desa, Bu Sakinah tercatat sebagai sekertaris PKK, kader desa, bendahara lembaga adat, dan aktif di musrenbang desa.

Dampak positif terhadap ekonomi rumah tangga juga terlihat dari informan lainnya di Indramayu yang mengakses KUR mikro untuk sektor pertanian. Indramayu adalah wilayah dengan tingkat sektor pertanian dan buruh migran yang tinggi. Penduduk yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup dari sektor pertanian biasanya mencari penghasilan tambahan di sektor informal, misalnya dengan membuka warung kecil-kecilan. Komoditas pertanian yang banyak dihasilkan di Indramayu adalah padi dan tanaman hortikultur seperti mangga. Skema subsidi melalui Kartu Tani (sejak 2014) dan Asuransi Pertanian (sejak 2017) dilakukan untuk meningkatkan transparansi dan posisi tawar petani secara berkelompok. Pelaksanaan Kartu Tani bekerjasama dengan BRI sedangkan Asuransi Pertanian menggandeng JASINDO. Kepemilikan Kartu Tani dipromosikan sebagai salah satu cara untuk mempermudah akses KUR Pertanian. Mereka yang bisa mendapatkan Kartu Tani adalah petani penggarap dan petani pemilik (baik sawah sendiri ataupun menyewa). Kartu Tani tidak diperuntukkan untuk buruh tani. Dengan adanya skema Asuransi Pertanian yang menjamin petani jika terjadi gagal panen, maka model pinjaman Kredit Usaha Rakyat untuk pertanian kurang diminati. Pasalnya, bank menggunakan sistem pembayaran cicilan bulanan yang tidak cocok dengan siklus panen tiap empat bulan dan tidak memberikan pertanggungjawaban atas risiko gagal panen. Hal tersebut membuat KUR Pertanian tidak dapat menjawab persoalan yang dihadapi petani dengan tepat.

“KUR Pertanian jarang diakses oleh perempuan petani. Terlebih lagi umumnya secara tradisional peran perempuan adalah pada bagian menanam, meski sebagiannya juga bergelut di bidang praproduksi (penangkaran benih) dan pascaproduksi (pengolahan produk) misalnya mereka yang bergabung dalam Kelompok Wanita Tani. Sepanjang pengetahuannya, kelompok tani biasanya para anggotanya adalah laki-laki, yang berperan krusial dalam produksi pertanian. Relasi gender dengan pola tradisional ini juga menentukan bagaimana laki-laki dan perempuan mengakses KUR Pertanian yang jauh kurang populer dibandingkan Kartu Tani.”

Dinas Pertanian Indramayu

Gambar 6. Aya dan Ibunya, Muslimat, di sawah milik mereka, Desa Terusan, Sindang, Indramayu.



Aya adalah seorang perempuan berusia 23 tahun yang menghabiskan seluruh hidupnya di Indramayu. Tidak seperti kebanyakan perempuan muda lainnya di sekitarnya, ia memilih untuk mengelola sawah warisan keluarga Ibunya seluas 400 bata atau setara 5.500 meter persegi dengan dukungan dana dari KUR Pertanian yang disalurkan melalui BRI. Ia berasal dari keluarga petani yang hidup sederhana. Aya tinggal bersama 8 anggota keluarganya termasuk kakak-kakak yang belum menikah, adik, dan kedua orangtuanya. Sebagai penduduk asli yang sudah turun temurun tinggal di Desa Terusan, Kecamatan Sindang, Kabupaten Indramayu, Aya dan Ibunya paham karakter masyarakat dan segala perubahan yang terjadi di desa mereka. Salah satu perubahan yang paling gamblang adanya alih fungsi lahan persawahan, baik karena dijual untuk dijadikan pemukiman maupun karena digusur untuk pembuatan waduk pada masa Orde Baru.

Sejak sang ayah menderita *stroke*, otomatis keuangan keluarga bertumpu pada dirinya, ibu, dan saudara-saudara kandungnya. Aya dan kakaknya memilih untuk turun ke sawah saat musim tanam. Sebagai tambahan uang untuk modal pertanian, Aya mengajukan KUR Pertanian ke BRI sebesar 10 juta pada tahun 2016. Dana KUR digunakan untuk ongkos tanam termasuk membayar 20 buruh tani borongan, sewa traktor serta membeli pupuk urea dan bibit.

Namun akibat musim tanam yang tertunda, Aya memutuskan untuk menggunakan uang pinjaman itu untuk menambah modal warung kecil yang dikelola ibunya. Sejumlah Rp2,5 juta dari dana KUR ia gunakan untuk membeli satu gerobak angkriangan. Dengan mengakses KUR Pertanian ini, Aya sekaligus menjalani pengalaman pertamanya memiliki rekening bank.

Menurut Aya, ia tidak mendapat kesulitan saat mengajukan KUR. Ia juga mengakui bahwa KUR sangat membantu kelangsungan usahanya. Ia tidak menampik bahwa usaha warung milik Ibunya juga berperan dalam membantu pengajuan kredit ke BRI. Ia menyadari bahwa bagi bank sektor pertanian adalah sektor yang penuh risiko sehingga adanya usaha sampingan menjadi nilai lebih.

Gambar 7. Warung yang dikelola Bu Muslimat dan Anak-anaknya



Penutup

Kesimpulan

Kebijakan KUR sebagai salah satu instrumen mewujudkan inklusi keuangan, mengalami cukup banyak perubahan regulasi kebijakan, khususnya setelah tahun 2014, dikarenakan terdapat banyak revisi untuk mengisi kekosongan (*gap*) kebijakan dengan implementasinya di lapangan. Namun dari sekian kali revisi regulasi kebijakan yang ada, belum secara jelas mengatur dan menyatakan bahwa kebijakan KUR telah inklusif gender. Beberapa permasalahan teknis terkait penyaluran KUR, khususnya KUR Penempatan TKI, menyebabkan penyaluran KUR jenis ini masih jauh dari target yang diharapkan. Kondisi serupa juga terjadi pada jenis KUR sektor produksi pertanian, perkebunan, kehutanan, dan perikanan yang mana pada sektor tersebut banyak terdapat kelompok masyarakat yang selama ini tereksklusi dari layanan dan lembaga keuangan formal (*the unbanked*).

Bank mengalami beberapa hambatan dan tantangan dalam menyalurkan KUR. Hambatan dan tantangan tersebut telah dianalisis sebelumnya menggunakan SEM (Social-Ecological Model), yang mencakup hambatan dan tantangan dalam setiap level berikut ini.

a. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Kebijakan

- **Produk KUR tidak menyesuaikan kebutuhan kelompok *unbanked*.** Tidak ada strategi khusus untuk mendorong kemudahan akses KUR bagi kelompok perempuan, buruh migran, petani, penyandang disabilitas, masyarakat adat, maupun kelompok marginal lainnya meski masing-masing segmen memiliki karakteristik yang khas dan kebutuhan yang beragam.
- **Program pemerintah masih tumpang tindih dan belum terintegrasi dengan baik dengan KUR.** Adanya tumpang tindih kebijakan dengan beberapa Kredit Program dan tidak terintegrasi dengan baik. Kondisi tersebut diperparah dengan koordinasi yang kurang baik antara BI, bank penyalur, Pemda dan SKPD.
- **Bank kurang berperan dalam edukasi dan literasi keuangan terkait KUR.** Hanya 5 dari 10 bank yang diwawancarai memiliki program khusus untuk meningkatkan literasi produk perbankan kepada kelompok berpenghasilan rendah.

- **Pengawasan penyaluran KUR belum optimal efektif.** Bank telah secara rutin melakukan pertemuan koordinasi dengan pemerintah untuk membahas target dan capaian program KUR, pengembangan program KUR, serta masalah-masalah yang dihadapi dalam penyaluran KUR. Meski demikian, secara umum pengawasan penyaluran KUR masih belum berjalan efektif untuk memastikan bahwa program ini tepat sasaran.

b. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Organisasi

- **Bank cenderung menysar penerima KUR yang memiliki kemampuan bayar tinggi.** Program KUR tidak berhasil dinikmati oleh kelompok sasaran yang sesungguhnya, yakni kelompok UMKM yang memerlukan bantuan modal untuk mengembangkan usaha. Bank menggunakan kemampuan bayar debitur, produktivitas usaha, dan agunan sebagai indikator penilaian calon penerima KUR.
- **Bank masih mensyaratkan adanya agunan tambahan, yang dinilai memberatkan bagi calon penerima KUR.** Meskipun dinyatakan bahwa untuk jenis KUR Mikro dan TKI tidak menjadi kewajiban debitur untuk menyediakan agunan tambahan, namun masih terdapat bank yang mewajibkan agunan tambahan pada debitur KUR Mikro.
- **Bank masih membebani debitur KUR dengan berbagai biaya tambahan.** Biaya administrasi tambahan seperti provisi, notaris, materai, administrasi, dan asuransi menjadi beban yang dinilai memberatkan bagi debitur dari kelompok ekonomi lemah.
- **Sektor Pertanian dan Perikanan kurang mendapatkan prioritas untuk memperoleh KUR.** Jenis usaha di sektor pertanian dan perikanan sangat sedikit mendapatkan KUR lantaran bank masih menilai risiko di kedua sektor tersebut lebih tinggi. Padahal, sebagian besar kelompok masyarakat berpendapatan rendah yang tereksklusi dari layanan keuangan adalah kelompok petani dan nelayan yang hidup di daerah pedesaan.

c. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Komunitas

- **Sosialisasi dan penjangkauan program KUR kurang berjalan secara optimal.** Model sosialisasi “jemput bola” masih sangat terbatas dilakukan oleh bank. Sirkulasi melalui materi publikasi cetak (spanduk, poster, dan *leaflet*) yang dipasang di lingkungan kantor cabang bank tidak memberikan informasi yang cukup dan kurang efektif menjangkau audiens yang lebih luas.
- **Relasi dan koordinasi antara bank dengan stakeholder dalam distribusi KUR seperti perangkat desa, paguyuban dan asosiasi masih belum efektif.** Pengembangan pertanian lewat bantuan finansial dari bank (baik KUR atau bukan KUR) belum bersinergi dengan program-program pembiayaan pertanian yang sudah ada maupun dengan struktur di desa yang menopang kehidupan para

petani. Meski penyaluran KUR melalui lembaga *linkage* sudah tertulis dalam regulasi, namun dalam implementasinya di lapangan bank masih enggan atau minim menjalin relasi dengan lembaga *linkage* yang dapat menjangkau masyarakat secara langsung.

d. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Interpersonal

- **Bank kurang memiliki komitmen SDM untuk penyaluran kredit dengan nominal kecil dengan basis jumlah nasabah yang besar.** Kredit retail dengan skala mikro dianggap sebagai skema yang kurang menguntungkan karena memerlukan waktu dan SDM yang intensif yang berbiaya tinggi.

e. Hambatan dalam Penyaluran KUR di Tingkat Individual

- **Rendahnya kesadaran dan pemahaman petugas bank terkait KUR dan inklusi keuangan.** Sebagian besar pegawai bank masih memiliki tingkat kesadaran dan pengetahuan yang rendah terkait KUR. Di samping itu terdapat kesalahan persepsi mengenai program KUR. Sebagian besar pegawai bank menganggap bahwa KUR merupakan program kredit biasa dari pemerintah, padahal KUR sejatinya merupakan kredit khusus bagi kelompok ekonomi lemah terutama untuk kelompok yang selama ini tereksklusi dari layanan keuangan formal.

Penelitian ini belum dapat memotret dampak sosial-budaya program KUR secara komprehensif, namun dapat melihat dampak ekonomi yang positif. Salah satu cerita yang didapatkan dari lapangan antara lain yakni kemudahan mendapatkan dana KUR dirasakan oleh perempuan, peruntukkan penggunaan dana KUR, dana yang didapatkan dimanfaatkan untuk pemenuhan kebutuhan mendesak keluarga dan peningkatan modal usaha. Perubahan juga terlihat dari perubahan mengakses pinjaman dari rentenir atau kredit dana tunai menjadi kredit usaha rakyat dengan bunga yang lebih rendah. Dampak KUR akan lebih dapat dimaksimalkan jika para penerima KUR menggunakan dana kredit sesuai peruntukannya yakni untuk pengembangan usaha, bukan untuk kebutuhan yang bersifat konsumtif.

Rekomendasi

Dari hasil analisis, menjadi sangat jelas bahwa perubahan pelayanan KUR oleh bank di Indonesia memerlukan intervensi dan perbaikan melampaui institusi bank itu sendiri. Jika dikembalikan pada pendekatan *socio-ecological*, setidaknya ada empat sasaran tingkatan dimensi yang harus mengalami perubahan tersebut:

4.2.

Kebijakan

- Perlu adanya kebijakan yang dapat mendorong para pihak untuk mengambil peran dan menjalankan fungsinya agar KUR dapat disalurkan dengan tepat sasaran, baik secara langsung kepada individu maupun melalui kelompok.
- Perlu adanya integrasi program pemerintah untuk menghindari tidak tumpang tindih sehingga anggaran yang dikeluarkan dapat diserap secara efektif dengan hasil yang optimal. Memastikan KUR dapat diterima dan dirasakan oleh kelompok sasaran yang sesungguhnya, yakni kelompok UMKM yang memerlukan modal untuk mengembangkan usaha.
- Pemerintah perlu membuat kebijakan untuk mendorong Bank memiliki aturan dan strategi khusus untuk menjangkau kelompok yang paling lemah secara ekonomi, salah satunya dengan menghapus prasyarat agunan untuk mengakses pinjaman.
- Perlu mekanisme untuk meningkatkan relasi yang lebih sinergis dan saling mendukung antara pihak pemerintah dan perbankan agar dapat membahas penyelenggaraan program KUR yang sesuai dengan konteks kebutuhan wilayah masing-masing.
- Perlu dirumuskan pola kerjasama yang efektif antara pemerintah desa dan lembaga keuangan dalam pengembangan BUMDes, Dana Desa, dan Peraturan Desa untuk menjangkau kelompok masyarakat yang belum memiliki akses terhadap bank.
- Perlu adanya sistem pengawasan pelaksanaan KUR TKI, KUR Mikro, dan KUR Retail untuk memastikan hubungan sosial yang seimbang dan transparan antara pihak perbankan, debitur dan pihak lainnya (seperti misalnya, PPTKIS).
- Optimalisasi penggunaan Sistem Informasi Kredit Program berbasis online untuk mengawasi dan mengevaluasi para stakeholder agar penyaluran KUR tepat sasaran sekaligus mencegah terjadinya tumpang tindih pembiayaan UMKM.

Organisasi

- Bank perlu memberikan pelatihan dan pengetahuan yang memadai bagi para pegawai mengenai penyaluran KUR.
- Lembaga keuangan perlu bersinergi dengan berbagai pihak untuk memastikan distribusi KUR dilakukan secara optimal. Pihak lain dapat dimaknai sebagai lembaga keuangan lainnya (linkage dan/atau channeling agencies), dinas pemerintah,

organisasi masyarakat lokal, kelompok profesi seperti GAPOKTAN atau sumberdaya manusia tambahan lainnya untuk memastikan distribusi KUR secara inklusif.

- Lembaga keuangan perlu melakukan inovasi untuk memastikan penyaluran kredit dapat menjangkau kelompok penerima manfaat dengan skema kredit mikro yang selama ini dianggap tidak menguntungkan lantaran berbiaya tinggi dan membutuhkan SDM yang intensif.
- Mendorong keberadaan bank harus selalu berelasi dengan kelompok stakeholder yang lain dalam distribusi KUR, termasuk dengan perangkat desa atau paguyuban dan asosiasi agen intermediasi (mantri bank di tingkat desa) sehingga peran pendampingan dapat diberikan baik sebelum dan sesudah pencairan kredit.
- Bank perlu menghilangkan atau mengurangi beban biaya administrasi yang membatasi akses kelompok ekonomi lemah seperti biaya akad, provisi, notaris, materai, admin dan asuransi.
- Bank harus mengambil peran dalam memberikan edukasi dan literasi keuangan terkait layanan KUR sehingga calon debitur memiliki informasi yang cukup sebelum mengambil keputusan.

Komunitas

- Organisasi masyarakat (dalam bentuk lembaga nirlaba, kelompok gotong royong, organisasi keagamaan, PKK dan lain sebagainya) berperan untuk mendampingi UMKM dalam mengakses layanan perbankan sekaligus melakukan edukasi mengenai pengelolaan keuangan, pengelolaan usaha, serta peningkatan keterampilan usaha.
- Kelompok usaha perlu terus mendorong pemanfaatan KUR dengan memfasilitasi kemudahan akses kepada para anggotanya
- Lembaga keuangan perlu melakukan sosialisasi program KUR secara lebih luas, tidak terbatas pada wilayah operasional kantor cabang bank melainkan menjangkau wilayah lain yang tidak memiliki akses ke layanan perbankan.

Individu

- Internalisasi nilai-nilai kepada seluruh pegawai bank yang terlibat dalam penyaluran KUR perlu dilakukan untuk memastikan tercapainya tujuan program KUR yakni untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas UMKM di Indonesia, termasuk kelompok yang selama ini tidak terlayani oleh lembaga keuangan.
- Para perempuan penerima KUR yang menjadi informan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi agent of change yang dapat turut mendorong perempuan di komunitasnya mengakses KUR untuk mengembangkan usaha ekonomi produktif.

Daftar Pustaka

- Ariyanti, Fiki. 2017. Pemerintah Bakal Salurkan KUR Pakai Kartu pada 2018.
<https://www.liputan6.com/bisnis/read/2855915/pemerintah-bakal-salurkan-kur-pakai-kartu-pada-2018>
- G20/OECD (2015), "High-Level Principles on SME Financing", OECD Publishing, Paris.
- Garg, N. (2015). Role of Banks in Financial Inclusion. *International Journal of Management and Social Sciences Research Vol. 4 No. 6*, 60-65.
- Ravikumar, T. (2017). Assessing role of banking sector in financial inclusion process in India. Bangalore.
- Gogia, L. (2017). Financial Inclusion: Role of Banks. *International Journal of Management Humanities and Social Sciences 2(1)*, 40-52.
- MP, R., & Pavithran, K. (2014). Role of Commercial Banks in the Financial Inclusion Programme. *Journal of Business Management & Social Sciences Research*, 75-81.
- Bank Indonesia. (2014). Booklet Keuangan Inklusif, Departemen Pengembangan Akses Keuangan dan UMKM Bank Indonesia, Jakarta.
- www.merdeka.com "Masyarakat: Pinjaman KUR tanpa Agunan hanya Kebohongan Publik" (15 Februari 2016).
- Widiyanti, Eni. 2017. KUR Baru, Memperluas Akses Pembiayaan Bagi UMKM.
<http://kur.ekon.go.id/kur-baru-memperluas-akses-pembiayaan-bagi-umkm>
- The Economist (2014). Planet Plutocrat: The Countries Where Politically Connected Businessmen Are Most Likely to Prosper.
<http://www.economist.com/news/international/21599041-countries-wherepolitically-connected-businessmen-are-most-likely-prosper-planet>
- Menuju Indonesia yang Lebih Setara, Laporan Ketimpangan Indonesia
<http://oxfamblogs.org/indonesia/wp-content/uploads/2017/02/report-indonesia.pdf>
- Koentjaraningrat, 1975. Pengantar Antropologi. Aksara Baru: Jakarta
- Program for Eastern Indonesia SME Assisten. (2008) Akses ke pendanaan bagi perempuan pengusaha di Indonesia. Ringkasan Eksekutif



Jl. Rawa Bambu I Blok A No. 8E
Pasar Minggu, Jakarta Selatan
Indonesia 12520

+62 21 7811 798

perkumpulan@theprakarsa.org

ISBN 978-623-95082-7-2



9 786239 508272

www.resposibank.id