

LAPORAN PENDAHULUAN
PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RAPERDA
TENTANG LEMBAGA KEUANGAN MIKRO

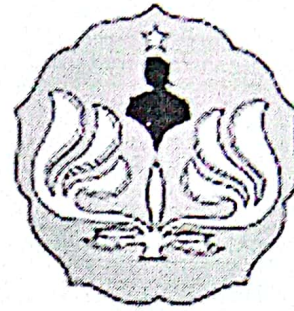
KERJA SAMA:
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
(LPPM) UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO

DENGAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN BATANG

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
PURWOKERTO

2016



LAPORAN PENDAHULUAN
PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RAPERDA
TENTANG LEMBAGA KEUANGAN MIKRO

KERJA SAMA:
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
(LPPM) UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO

DENGAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN BATANG

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
PURWOKERTO
2016

DAFTAR ISI

	Hal
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	4
C. Maksud dan Tujuan	4
D. Manfaat	5
E. Luaran	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	7
A. Konsep Lembaga Keuangan Mikro	7
B. Karakteristik Lembaga Keuangan Mikro	11
C. Lembaga Keuangan Mikro dan Regulasi	12
BAB III METODE PENELITIAN	19
A. Desain Penelitian	19
B. Lokasi Penelitian	21
C. Sumber Dana	21
D. Nama Kegiatan dan Organisasi	21
E. Lingkup Kegiatan, Data, dan Alih Pengetahuan	21
F. Keluaran	22
G. Tenaga Ahli	22
H. Jangka Waktu Pelaksanaan	22
I. Jenis dan Spesifikasi Laporan	23
J. Spesifikasi Teknis	24

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sektor keuangan di Indonesia merupakan salah satu sektor yang memiliki peranan yang sangat penting dalam mendorong peningkatan perekonomian nasional dan ekonomi masyarakat. Kegiatan sektor keuangan hampir seluruhnya bersifat jasa (keuangan), baik jasa perbankan maupun jasa non-perbankan. Perkembangan dan kemajuan pada sektor keuangan, baik perbankan maupun non-perbankan menuntut adanya perbaikan yang terus-menerus, baik dari aspek kelembagaan organisasi, regulasi (kebijakan), maupun sumber daya manusia (SDM).

Peran dan tanggungjawab pemerintah dalam sektor keuangan sampai saat ini masih dibutuhkan. Namun, partisipasi masyarakat khususnya pihak swasta sangat diharapkan untuk mendorong perkembangan dan kemajuan di sektor keuangan di Indonesia, termasuk partisipasi masyarakat dalam kegiatan perbankan maupun non-perbankan. Pemerintah harus terus mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dan berperan aktif dalam kegiatan di sektor keuangan.

Diakui bahwa perbankan sebagai lembaga keuangan sampai saat ini telah menunjukkan suatu kemajuan yang signifikan terhadap perekonomian nasional dan ekonomi daerah yang terbukti dari pesatnya pertumbuhan lembaga perbankan (bank) di berbagai daerah di Indonesia, baik di kota maupun di kabupaten. Oleh karena itu adalah wajar apabila sektor perbankan menjadi sangat dominan dalam kegiatan usaha jasa keuangan di Indonesia sampai saat ini.

Keadaan perbankan di Indonesia tidak jauh berbeda dari perbankan di banyak negara di dunia, yaitu belum begitu banyak yang melayani kebutuhan kredit atau dana pinjaman pengusaha-pengusaha skala kecil dan skala mikro. Bank-bank di Indonesia, baik milik Pemerintah (Bank BUMN) maupun bank swasta nasional apalagi bank swasta asing, pada umumnya tidaklah dimaksudkan untuk melayani perusahaan-perusahaan kecil khususnya perusahaan mikro. Tata letak perkantoran, struktur

organisasi, program-program pendidikan, manajemen, sistem administrasi, cara dan prosedur pelayanan, serta falsafah perusahaan perbankan lebih diarahkan untuk melayani orang-orang yang sudah mapan dan berada (perusahaan besar dan menengah). Dengan demikian dapat diduga bahwa perbankan di Indonesia belum berperan dalam pemerataan kesempatan berusaha dan pemerataan pendapatan bagi pengusaha kecil dan mikro.

Tetapi hal itu tidak berarti bahwa tidak ada usaha kearah pemerataan pendapatan bagi pengusaha kecil dan mikro di atas. Bank Sentral (Bank Indonesia) telah merintis kearah itu melalui berbagai kredit program, seperti Kredit Bimas, Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP), Kredit Keppres 14A, KIK/KMKP sampai dengan Rp. 75 juta, Kredit Keppres 29, Kredit Mini, Kredit Midi, Kredit Candak Kulak (KCK), Kredit Perkebunan Inti Rakyat (PIR), Kredit Intensifikasi Tebu Rakyat (TRI), Kredit Pencetakan Sawah, Kredit Profesi Guru (KPG), Kredit Mahasiswa (KMI), Kredit Asrama Mahasiswa, Kredit Perumahan Rakyat (KPR) dan lain-lain. Kredit-kredit program yang tidak mementingkan jaminan dalam pemberian kredit tersebut disalurkan.

Selain sektor perbankan, penyelenggaraan jasa keuangan juga dilakukan oleh lembaga keuangan lain yang bukan bank, seperti lembaga pembiayaan (leasing), koperasi, pegadaian, dan perusahaan asuransi. Peran lembaga keuangan bukan bank tersebut--dalam perkembangannya--belum optimal dan belum maksimal dalam mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat miskin dan/atau berpenghasilan rendah yang sebagian besar merupakan pengusaha kecil dan mikro. Padahal lembaga keuangan bukan bank tersebut sudah diatur secara jelas dalam bentuk undang-undang.

Berangkat dari kenyataan dan perkembangan di dalam masyarakat saat ini, maka pembentukan satu lembaga keuangan yang menyediakan dana atau modal bagi usaha skala mikro dan usaha skala kecil sangatlah penting dan urgent. Lembaga keuangan skala mikro ini memang hanya difokuskan kepada usaha-usaha masyarakat baik di perkotaan maupun di pedesaan yang bersifat mikro. Sebenarnya di daerah pedesaan sudah ada suatu lembaga keuangan yang berskala mikro, seperti badan kredit desa

(BKD), unit simpan-pinjam, lembaga kredit pedesaan. Berbeda dengan lembaga koperasi yang sudah ada di perkotaan dan di pedesaan, seperti KUD (Koperasi Unit Desa).

Badan Kredit Desa dapat dikatakan sebagai tonggak sejarah berdirinya Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia. Diawali dengan berdirinya Lumbung Desa (LD) pada tahun 1897 oleh Kelompok Swadaya Masyarakat. Lumbung Desa dan Bank Desa kemudian dikenal dengan nama Badan Kredit Desa (BKD), yang merupakan cikal bakal berdirinya Lembaga Perkreditan Kecil di Pedesaan atau sekarang lebih dikenal dengan istilah Lembaga Keuangan Mikro. Lembaga ini banyak digunakan sebagai bahan studi banding oleh negara lain dalam mengembangkan keuangan mikro di negara masing-masing.

Bank Rakyat Indonesia (BRI Unit Desa) sampai saat ini masih melaksanakan tugas sebagai pendamping atau sebagai pembina dan pengawas BKD, mulai dari bagaimana cara menilai calon peminjam, jenis cicilan pinjaman yang cocok untuk calon anggota, besarnya pinjaman anggota, mengadministrasikan usaha simpan pinjam, pengelolaan uang Kas, memberikan bantuan modal kerja, mengatur cara penggajian para Juru Tata Usaha (JTU) dan Komisi BKD, mendidik JTU dan Komisi BKD dan sebagainya. Semua kegiatan pendampingan tersebut di atas dimaksudkan agar BKD mampu membiayai sendiri usahanya, dapat memupuk permodalan dan dapat membantu masyarakat pedesaan anggota BKD dalam meningkatkan usahanya maupun meningkatkan penghasilannya sehingga dapat meningkatkan perekonomian di pedesaan.

Melihat keberhasilan BKD inilah, kemudian disusul berdirinya LKM lainnya baik yang didirikan oleh Pemerintah Daerah maupun oleh Kelompok Masyarakat di pedesaan, seperti Lumbung Pitih Nagari di Sumatera, Lembaga Perkreditan Desa di Bali, Bank Pasar, Koperasi Simpan Pinjam, dan sebagainya. Per Oktober 2002 terdapat 4.518 Bank Kredit Desa yang tersebar di berbagai pelosok desa di Jawa-Madura serta melayani sekitar 700.000 orang. Syarat dan prosedur pelayanan di BKD relatif mudah dan cepat. Nasabah BKD adalah perorangan yang berdomisili di desa

bersangkutan. Rata-rata besar pinjaman biasanya dibawah Rp. 700.000. Jumlah angsuran umumnya adalah mingguan.

Banyaknya jenis lembaga keuangan mikro yang tumbuh dan berkembang di Indonesia, sampai saat ini menunjukkan bahwa lembaga keuangan mikro sangat dibutuhkan oleh masyarakat, terutama kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, pengusaha kecil dan mikro yang selama ini belum terjangkau oleh jasa pelayanan keuangan perbankan, khususnya bank umum. Tetapi pengaturan dari aspek hukumnya belumlah jelas. Berbeda dengan pengaturan lembaga perbankan melalui UU Perbankan, lembaga koperasi melalui UU Perkoperasian, dan lembaga asuransi melalui UU Perasuransian.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu:

1. Bagaimanakah arah kebijakan dan strategi pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Kabupaten Batang.
2. Bagaimanakah memaksimalkan potensi Lembaga Keuangan Mikro yang ada di kabupaten Batang.
3. Bagaimanakah format pengembangan Lembaga Keuangan Mikro jika dilihat dari aspek pembangunan perekonomian kabupaten Batang.

C. Maksud dan Tujuan

Merujuk pada pasal 1 Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan dinyatakan "*Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.*"

Bertitik tolak dari perumusan tersebut maka dapat diartikan bahwa naskah akademik merupakan suatu hasil penelitian ataupun pengkajian yang menjadi dasar ilmiah dari pengaturan suatu norma hukum dalam rangka kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Adapun tujuan dan kegunaan naskah akademik secara umum adalah untuk memberikan “dasar ataupun landasan” yang bersifat ilmiah atas pengaturan suatu norma hukum di masyarakat.

Selain bersifat umum maka tujuan dan kegunaan naskah akademik memiliki kekhususan, yaitu berhubungan dengan materi atau muatan yang akan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Kajian dalam naskah akademik ini merupakan kajian terhadap penyusunan naskah akademik Lembaga Keuangan Mikro Kabupaten Batang.

Sejalan dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, tujuan dari penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Lembaga Keuangan Mikro Kabupaten Batang adalah:

1. Menyediakan dokumen yang memuat visi, misi, strategi dan rencana pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Batang yang berkelanjutan serta strategi implementasinya.
2. Merupakan acuan dan pedoman pengembangan dalam format keterpaduan lintas sektor perekonomian kabupaten Batang.

D. Manfaat

Sementara itu, kegunaan dari penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Lembaga Keuangan Mikro Kabupaten Batang adalah:

1. Sebagai bahan kajian dan dasar penyusunan Peraturan Daerah Lembaga Keuangan Mikro Kabupaten Batang;
2. Sebagai wujud ekspresi dan peran aktif dari Pemerintah Daerah Kabupaten Batang dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang Lembaga Keuangan Mikro; dan
3. Sebagai pedoman operasional bagi pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Kabupaten Batang.

E. Luaran (*Output*) Kegiatan

Kegiatan ini akan menghasilkan luaran berupa:

1. Naskah akademik yang memuat tinjauan konseptual tentang Lembaga Keuangan Mikro sebagai bahan pertimbangan yang obyektif dalam merumuskan Rancangan Peraturan Daerah Lemabaga Keuangan Mikro di Kabupaten Batang.
2. Rancangan Peraturan Daerah Lemabaga Keuangan Mikro di Kabupaten Batang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Lembaga Keuangan Mikro

Keuangan mikro didefinisikan sebagai layanan jasa keuangan berupa penghimpun dana dan pemberian pinjaman dalam jumlah kecil, dan penyediaan jasa-jasa keuangan terkait, yang ditujukan untuk kelompok masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah. Sedangkan pengertian umum Lembaga Keuangan Mikro (LKM) adalah lembaga keuangan penyedia jasa keuangan mikro. Dengan demikian, dalam pengertian umum tersebut, lembaga penyedia jasa keuangan mikro dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu 1) Badan hukum bank (seperti BPR, BRI Unit, dsb.); 2) Badan hukum Koperasi (seperti KSP, USP, dsb.); dan 3) Belum berbadan hukum tetap berdasarkan undang-undang, dimana kelompok ini sering disebut sebagai LKM.

Total LKM yang ada sebanyak 77.422 unit diluar Kelompok Masyarakat (Pokmas) sebagai pendukung berbagai program pemerintah[5]. LKM yang berbentuk bank, seperti BPR, BRI Unit, Danamon Simpan Pinjam (DSP), dan unit-unit pelayanan dari bank umum, berjumlah sebanyak 8.239 unit. LKM yang berbadan hukum Koperasi, baik dalam bentuk Koperasi Simpan Pinjam (KSP) maupun Unit Simpan Pinjam (USP), berjumlah 37.820 unit. Adapun LKM seperti BMT, BKD, LDKP, dan sebagainya, diluar Pokmas, sebanyak 31.363 unit.

Sementara itu, jumlah Pokmas pendukung program pemerintah yang juga melaksanakan kegiatan LKM, seperti PPK, P2KP, P4k, UPPKS, KUBE, dan sebagainya hingga saat ini berjumlah 606.475 unit[6]. Dengan demikian, total LKM saat ini berjumlah 637.838 unit. LKM pada umumnya beroperasi dalam lingkup wilayah tertentu yang cakupannya sangat kecil, seperti dalam satu desa / kelurahan atau kecamatan. Namun sayang, hingga kini belum ada jumlah pasti berapa orang yang mendapatkan pelayanan dari LKM tersebut, termasuk nilai pelayannya. Namun, apabila diasumsikan masing-masing unit LKM tersebut mampu menyalurkan pembiayaan kepada 30 orang miskin dan atau usaha mikro, masing-masing

sebesar Rp. 100 ribu, maka LKM akan menjangkau sekitar 19 juta orang, dengan total pembiayaan yang dapat disalurkan sebanyak hampir Rp. 64 triliun.

Melihat besarnya potensi LKM tersebut, maka LKM dapat dijadikan salah satu instrumen strategis yang efektif untuk menjangkau usaha mikro, masyarakat miskin/atau berpenghasilan rendah, guna meningkatkan kapasitas usaha, serta menurunkan tingkat kemiskinan secara struktural dan berkelanjutan. Jumlah LKM yang sangat besar dan beragam tersebut, merupakan salah satu aset bangsa yang sangat bernilai. Bahkan menurut Gonzalez-Vega, Chaves (1992), Indonesia merupakan laboratorium keuangan mikro terbesar di dunia, yang telah melakukan berbagai pengujian terhadap beragam LKM. Dengan kata lain, apabila LKM di Indonesia ditata kembali dengan baik, maka bukan tidak mungkin Indonesia akan menjadi kiblat bagi LKM di seluruh dunia, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan citra bangsa.

1. Karakteristik Usaha Mikro dan Lembaga Keuangan yang Tepat

Pengguna jasa layanan LKM pada umumnya berasal dari masyarakat miskin/atau berpenghasilan rendah yang secara ekonomi masih aktif. Golongan masyarakat ini juga sering disebut sebagai pelaku usaha mikro.

Jenis usaha mikro sangat beragam, namun secara umum dapat dikelompokkan menjadi:

- Aktivitas usaha untuk pemenuhan kebutuhan primer dan sekunder, seperti pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan yang kesemuanya itu dilaksanakan dalam skala terbatas dan subsisten, pengrajin kecil, penjahit, produsen makanan kecil, dan sebagainya.
- Aktivitas usaha pemenuhan kebutuhan tersier, seperti transportasi (baik darat maupun air, misalnya ojek, angkot, delman, dsb.), kegiatan sewa menyewa baik rumah, tanah, maupun alat produksi.
- Aktivitas usaha terkait dengan distribusi, seperti perdagangan, baik di pasar maupun dalam bentuk warung kelontong, kaki lima, penyalur / agen, serta usaha sejenisnya.

- Aktivitas usaha jasa lainnya, seperti pengamen, penyemir sepatu, tukang cukur, montir, tukang sampah, juru potret jalanan, dan sebagainya.

Karakteristik usaha mikro juga sangat beragam, namun dapat dikelompokkan dalam karakteristik dasar sebagai berikut:

- informal

Sebagian besar pelaku usaha mikro berusaha di luar kerangka legal dan pengaturan (legal and regulatory framework) yang ada. Ketidadaan maupun kelemahan aturan yang ada atau ketidakmampuan pemerintah untuk mengefektifkan peraturan yang ada (yang seringkali merugikan pelaku usaha kecil), menjadi ruang yang membuat ekonomi rakyat justru bisa berkembang. Informalitas inilah yang sering menyebabkan mereka tidak bisa mengakses lembaga keuangan formal dan terpaksa harus berhubungan dengan sumber pinjaman informal yang mudah, cepat dan fleksibel, walaupun dikenakan suku bunga yang sangat tinggi.

- mobilitas tinggi

Aspek informalitas usaha mikro membawa konsekuensi tiadanya jaminan keberlangsungan aktivitas yang dijalani. Berbagai kebijakan pemerintah dapat secara dramatis mempengaruhi keberlangsungan suatu aktivitas ekonomi rakyat. Dalam merespon kondisi yang demikian, sektor ekonomi rakyat merupakan sektor yang relatif mudah dimasuki dan ditinggalkan. Apabila pada aktivitas ekonomi tertentu terdapat banyak peluang, maka dengan segera akan banyak pelaku yang menerjuninya, sebaliknya apabila terjadi perubahan yang mengancam keberlangsungan jenis usaha tertentu maka dengan segera para pelakunya akan berpindah ke jenis usaha yang lain. Situasi ini tentu saja tidak terjadi dengan aktivitas primer, seperti pertanian di mana para pelakunya jarang meninggalkan aktivitas pertaniannya.

- usaha keluarga dan tidak fokus

Usaha mikro pada umumnya dimiliki dan dijalankan oleh satu keluarga secara bersama-sama, sebagai kesadaran mereka atas optimalisasi sumber daya dan asas manfaat bersama. Misal, sebuah keluarga yang memiliki usaha bertani, mereka juga pada umumnya memiliki usaha ternak, kambing atau lembu, yang dipelihara oleh anaknya. Usaha itu dijalankan selain untuk memaksimalkan pemanfaatan sumber daya, juga sebagai sering digunakan sebagai instrumen simpanan yang sewaktu-waktu dapat dimanfaatkan ketika usaha taninya sedang gagal panen.

- mandiri

Bagi lembaga keuangan formal, usaha mikro pada umumnya masih diyakini sebagai usaha yang unbankable dan high risk. Oleh karenanya, bantuan modal terhadap usaha mikro masih sangat kecil dibandingkan dengan skala usaha menengah besar yang jumlah pelakunya jauh lebih sedikit. Kondisi inilah yang menyebabkan usaha mikro mampu mandiri dalam hal penyediaan modal.

2. Karakteristik Kebutuhan Masyarakat Miskin dan Usaha Mikro terhadap Jasa Keuangan

Masyarakat miskin atau usaha mikro pada umumnya membutuhkan jasa keuangan untuk memenuhi 3 hal berikut ini:

- Memenuhi Siklus Hidup (life cycle needs)

Siklus hidup, seperti kelahiran anak, menyekolahkan anak, menikahkan anak, pemakaman sering membutuhkan biaya yang relatif tinggi bagi masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah, sehingga tidak jarang mereka harus berhutang untuk memenuhi kebutuhan ini.

- Memenuhi Kebutuhan Darurat (emergency needs)

Pengeluaran tak terduga sebelumnya, juga sering menjadi alasan mengapa masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah harus berhutang. Misal kejadian tak terduga tersebut berupa kejadian sakit, gagal panen, adanya penggusuran tempat usaha, sumbangan

kepada tetangga atau sanak saudara yang sedang hajatan, kejadian pencurian, dan sebagainya.

- Memenuhi Kebutuhan untuk Memanfaatkan Peluang (opportunity needs)

Sesuai dengan karakteristik usaha mikro yang memiliki mobilitas tinggi dan informal, pada umumnya mereka sangat mudah untuk menangkap peluang usaha. Dengan karakteristik tersebut, maka layanan keuangan mikro yang cepat, mudah persyaratannya, dan fleksibel penggunaannya merupakan kebutuhan masyarakat miskin/usaha mikro untuk menajalankan usaha dalam rangka menangkap adanya peluang.

B. Karakteristik Lembaga Keuangan Mikro

Berdasarkan pengamatan, tujuan utama didirikannya LKM pada umumnya dimaksudkan untuk memobilisasi dana dari masyarakat di pedesaan dan disalurkan kepada masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah serta untuk membiayai usaha mereka yang berskala mikro. Dengan demikian, LKM ini berkonsentrasi pada kegiatan simpan pinjam. Namun demikian, beberapa LKM juga melakukan aktivitas penempatan dana di bank umum, simpan pinjam keliling, berperan sebagai agen asuransi (tidak ikut menjamin), ikut dalam asosiasi (perkumpulan) yang mendukung operasinya atau skema penjaminan simpanan di antara mereka (seperti tabaru'), dan aktivitas terkait lainnya yang dianggap tidak melanggar tata susila dan peraturan. Keseluruhan transaksi pada umumnya dilakukan dengan menggunakan mata uang rupiah.

Wilayah operasinya pada umumnya di pedesaan sebagai respons terhadap adanya gap antara kebutuhan dan ketersediaan layanan keuangan mikro. Namun demikian, beberapa LKM ini juga beroperasi di perkotaan masih yang memiliki gap layanan finansial bagi masyarakat miskin perkotaan.

Dari sisi kepemilikan, LKM ini pada umumnya dimiliki oleh individu secara berkelompok, masyarakat dalam satu wilayah, seperti desa, kampung, dan ada juga yang dimiliki oleh pemerintahan desa, atau

yayasan. Beberapa LKM memiliki kantor cabang, baik dalam wilayah operasinya maupun terkadang menyeberang di luar batas wilayah operasinya. Selain pembukaan kantor cabang, untuk memperluas jangkauan layanan kepada masyarakat LKM pada umumnya juga mengoperasikan layanan keliling, baik untuk penghimpunan dana maupun untuk penagihan pinjaman.

Struktur tata kelola yang diterapkan LKM ini pada umumnya dipimpin oleh seorang manajer, dan dibantu oleh tenaga pemasaran yang sekaligus sebagai kolektor, dan tenaga pembukuan. Pembukuan dan laporan keuangan yang dikeluarkan tidak standar dan cenderung sangat sederhana. Pengawasan biasanya dilakukan oleh Dewan Pengawas, namun pada umumnya dewan ini tidak aktif melakukan pengawasan. Ketidakjelasan entitas hukum LKM ini, juga tidak jarang dimanfaatkan oleh rentenir (seorang pemodal pelepas uang) yang beroperasi seolah-olah resmi seperti lembaga keuangan.

Di lihat dari sisi volume usaha, LKM ini memiliki varian yang sangat lebar, dimana terdapat LKM yang memiliki total aset dan atau keuntungan jauh melebihi BPR atau KSP. Namun sebagian besar lainnya memiliki aset yang sangat kecil. Imbal hasil yang ditetapkan oleh LKM ini relatif sangat tinggi dibandingkan dengan LKM formal, baik imbal hasil terhadap simpanan maupun imbal hasil pinjaman. Tingginya imbal hasil tersebut, selain secara alamiah untuk menutup risiko yang tinggi, juga dikarenakan pada umumnya belum tercapainya skala ekonomis usaha LKM pada tingkat yang efisien.

C. Lembaga Keuangan Mikro dan Regulasi

Regulasi terkait yang mengatur lembaga yang dapat menyelenggarakan layanan keuangan mikro hingga saat ini adalah UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, dan UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, serta Peraturan Pemerintah Nomor 103/2000 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Karena lembaga Pegadaian hanya dimiliki Pemerintah, maka lembaga yang dapat dimiliki publik pada dasarnya hanya memiliki dua kerangka hukum, yakni Perbankan dan

Koperasi. Walaupun regulasi yang ada saat ini tersebut telah diupayakan untuk sedapat mungkin mewadahi berbagai lembaga penyedia layanan keuangan mikro yang jumlahnya sangat banyak, namun hal itu secara nyata belum mampu menjadi tempat yang sesuai dengan karakteristik lembaga penyedia layanan keuangan mikro itu sendiri, khususnya lembaga penyedia layanan keuangan mikro yang tidak berbentuk bank atau koperasi, atau disebut sebagai Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Bukan Bank Bukan Koperasi (B3K) – LKM B3K.

1. Kerangka Hukum Bank

Undang-undang perbankan yang mengharuskan BKD dan LDKP menjadi BPR, ternyata tidak mampu mengakomodasi seluruh BKD dan LDKP yang dipersamakan sebagai BPR[7]. Kemungkinan, tidak terakomodasinya BKD dan LDKP yang dipersamakan dengan BPR tersebut dengan undang-undang perbankan, dikarenakan karena: 1) ketidakmampuan memenuhi berbagai persyaratan perbankan yang telah ditentukan, atau 2) ketidakmauan para pengelola lembaga-lembaga tersebut terikat dengan undang-undang perbankan yang relatif akan membatasi fleksibilitas pelayanannya, sehingga pelayannya tidak lagi sesuai dengan kebutuhan usaha mikro, masyarakat miskin dan masyarakat pedesaan.

Besarnya modal disetor[8] bagi pendirian BPR juga menghambat perkembangan BPR di pedesaan, terutama daerah yang tingkat populasinya relatif sedikit. Hal ini juga sebagai salah satu yang mendorong masyarakat mendirikan lembaga keuangan alternatif yang fokus melayani usaha mikro.

2. Kerangka Hukum Koperasi

Kerangka hukum koperasi sebagai alternatif pilihan dasar hukum lembaga keuangan mikro ternyata tidak selalu sesuai dengan karakter kebutuhan seluruh usaha mikro, atau masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah pada umumnya. Di satu sisi, para pelaku usaha mikro atau masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah pada

umumnya membutuhkan jasa layanan keuangan untuk mendukung pengembangan usaha atau memenuhi kebutuhan hidup mereka tanpa harus memiliki sendiri lembaga keuangan tersebut. Di sisi lain, koperasi yang bersifat eksklusif dengan ditetapkannya ketentuan pelayanan diberikan kepada anggotanya atau calon anggota yang memenuhi persyaratan, maka untuk dapat memperoleh jasa layanan keuangan dari koperasi, seseorang harus menjadi anggota koperasi yang dipersyaratkan harus membayar simpanan pokok dan wajib sebagai bagian modal dari koperasi itu sendiri. Hal itu tidak selamanya dapat diterima oleh usaha mikro, atau masyarakat miskin pada umumnya, untuk menjadi anggota / pemilik koperasi karena kepentingan masing-masing dari mereka sangat beragam.

Berangkat dari kenyataan yang ada, dimana usaha mikro dan masyarakat miskin/atau berpenghasilan rendah membutuhkan LKM karena fleksibilitasnya, kemudahan dan kecepatan pelayanan, maka regulasi yang diperlukan LKM agar dapat memberikan pelayanannya secara sustain (berkelanjutan) adalah regulasi yang memungkinkan LKM tetap dapat melakukan kegiatan usahanya sesuai dengan karakteristik kebutuhan usaha mikro dan masyarakat miskin pada umumnya. Undang-undang perbankan yang memungkinkan perbankan melayani usaha mikro, dalam kenyataannya masih belum mampu memberikan pelayanan sebagaimana yang diinginkan oleh usaha mikro dan masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah.

Kendatipun BPR diatur secara berbeda daripada bank umum, namun tidak semua usaha mikro mampu memenuhi berbagai ketentuan bank practice dan penerapan prinsip kehati-hatian bank yang diterapkan BPR. Misal banyak usaha mikro yang tidak dapat mengakses pembiayaan dari BPR karena tidak memiliki jaminan, tidak memenuhi syarat administrasi yang rumit yang dibutuhkan untuk kebutuhan informasi debitur, pembayaran / pengembalian dilakukan ketika saat panen (atau diistilahkan "yarnen"), dan sebagainya.

Menurut GTZ Undang-undang Perbankan bersifat sangat mengatur terlalu ketat (too restrictive), hal itu menyebabkan kurangnya fleksibilitas

bagi LKM yang harus menjadi BPR. Hal tersebut dibuktikan dengan penelitian Sumantoro (2002) yang dilakukan terhadap 100 BKD dan LDKP yang berubah menjadi BPR menunjukkan bahwa sekitar 90% dari seluruh BKD mengalami marjin negatif akibat dari perubahan sistem akuntansi, struktur organisasi, dan peningkatan biaya yang sukar diadaptasi. Selain itu, hal tersebut juga tidak mendorong efektivitas LKM tersebut sebagai lembaga pelayanan keuangan bagi masyarakat miskin di pedesaan karena kriteria CAMEL tidak memperhatikan penyediaan sarana dan "pendalaman" akses pelayanan. Pada awal pemberlakuan CAMEL di tahun 1991/1992, jumlah pemimjam BKK menurun 11,6% jumlah peminjaman baru berkurang 23%, sebaliknya jumlah pinjaman rata-rata naik sebesar 26,8%.

Sementara itu, rencana implementasi Arsitektur Perbankan Indonesia (API), dimana pengaturan BPR cenderung lebih ketat, misal persyaratan modal disetor yang lebih besar, pembukaan kantor cabang sangat selektif, perizinan pendirian BPR baru dibatasi, dan sebagainya berakibat pada semakin sulitnya LKM untuk meng-upgrade dirinya menjadi BPR.

Di sisi lain, undang-undang perkoperasian sebagai alternatif pilihan regulasi bagi LKM dianggap kurang sesuai karena perkembangannya lebih lambat dibandingkan dengan perkembangan kebutuhan LKM itu sendiri. Misal koperasi tidak mudah untuk menangkap peluang pendanaan melalui penghimpunan dana atau pembiayaan dari dan ke luar anggota, karena hal tersebut akan melanggar undang-undang yang ada. Selain itu, dari aspek usaha pembiayaan yang dibatasi kepada anggota koperasi, yang relatif memiliki kesamaan karakteristik usaha (homogen), sangat bertentangan dengan prinsip penyebaran risiko pembiayaan (diistilahkan "menempatkan telur pada satu keranjang"). Untuk itu, memaksakan LKM untuk memiliki badan hukum koperasi dikhawatirkan akan menurunkan kinerja LKM.

Kesenjangan ini pun belum juga dapat sepenuhnya dicukupi oleh LKM berbentuk koperasi di pedesaan, antara lain karena adanya prinsip / persyaratan keanggotaan untuk mendapatkan layanan koperasi. Hal ini mengingat sebagian besar usaha mikro atau masyarakat miskin ingin

mendapatkan layanan keuangan mikro tanpa harus menjadi pemilik LKM tersebut.

3. Kerangka Hukum LKM

Pada kenyataannya di masyarakat telah berkembang LKM yang tidak mengikuti kedua regulasi tersebut di atas, atau yang disebut sebagai LKM, atau juga biasa disebut sebagai "3rd window," sebagai alternatif upaya agar usaha mikro tetap memperoleh pelayanan keuangan. LKM tersebut kini beroperasi tanpa landasan hukum yang jelas, dan bahkan sebagian besar dari mereka secara nyata melanggar undang-undang perbankan (UU No. 10/98), khususnya pasal 16 yang mengatur bahwa setiap pihak yang melakukan kegiatan usaha menghimpun dana terlebih dahulu wajib memperoleh izin usaha sebagai bank umum atau BPR dari Bank Indonesia.

Di satu sisi, kehadirannya LKM secara riil di lapangan sangat diperlukan oleh pelaku usaha mikro dan masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah serta masyarakat pedesaan pada umumnya. Di lain pihak, pemerintah tidak mengatur keberadaan mereka sebagai bentuk perlindungan kepada para pelaku LKM beserta pengguna jasanya, yang sebagian besar adalah usaha mikro dan masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah. Ketidaktegasan pemerintah dalam penegakan hukum terhadap LKM yang melanggar hukum, seperti melakukan penghimpunan dana dari masyarakat (melakukan "praktek bank gelap"), yang dapat berpotensi merugikan masyarakat berpenghasilan rendah. Dampak buruk yang potensi timbul tersebut adalah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan oleh orang atau kelompok tertentu dengan mengatasnamakan LKM untuk mencari keuntungan sendiri, melalui penghimpunan dana dari masyarakat, pencucian uang, dan sebagainya yang pada akhirnya akan merugikan usaha mikro dan masyarakat miskin pada umumnya.

Namun demikian, apabila pemerintah melakukan penegakan hukum secara tegas, dengan memaksakan LKM untuk masuk kedalam sistem

regulasi yang ada saat ini, atau secara ekstrim harus membubarkan / melikuidasi keberadaan mereka, maka biaya yang harus ditanggung pemerintah akan sangat besar, terutama untuk menghadapi berbagai masalah sosial yang timbul, seperti terjadinya keresahan masyarakat usaha mikro dan masyarakat miskin yang jumlahnya sangat besar beserta eksesekses negatifnya.

Contoh kasus penegakan hukum tersebut pernah terjadi di Lampung dan Kendal – Jawa Tengah, dimana polisi menangkap dan memeriksa beberapa pengurus BMT dengan tuduhan melakukan praktek bank gelap – yaitu melakukan penghimpunan dana dari masyarakat sebagai calon anggota. Hal ini jelas sangat meresahkan masyarakat, khususnya para pelaku BMT, serta akan menjadi preseden buruk bagi perkembangan LKM yang sangat dibutuhkan masyarakat.

Kesenjangan antara kebutuhan dan penawaran jasa layanan keuangan mikro yang sangat dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah timbul akibat kurangnya keberpihakan regulasi yang ada saat ini terhadap usaha mikro, masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah sesuai karakteristiknya. Namun demikian, pemaksaan terhadap regulasi yang saat ini ada untuk berubah dan mengakomodasi kebutuhan usaha mikro, masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah bukanlah tindakan yang bijak, karena perbankan secara internasional mengikuti prinsip Basle II. Sedangkan keuangan mikro secara internasional memiliki prinsip-prinsip tersendiri. Misal, perbankan tetap wajib menerapkan segala prinsip kehati-hatiannya, walaupun hal ini sebagai penyebab sulitnya akses masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah terhadap pelayanan jasa keuangan, namun hal itu semata-mata ditempuh agar bank dapat sustainable untuk mendukung perekonomian nasional. Sebaliknya ketika perbankan dipaksakan untuk melonggarkan implementasi prinsip kehati-hatian agar dapat melayani usaha mikro, masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah, sangat dikhawatirkan justru akan menimbulkan penurunan kinerja.

Oleh karena itu, pemberian payung hukum atau azas legalitas bagi LKM merupakan langkah konkrit keberpihakan semua pihak kepada masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah di Indonesia yang belakangan ini jumlahnya terus meningkat dari tahun ke tahun, tanpa harus mengorbankan tatanan industri lembaga keuangan yang ada saat ini. Pemberian payung hukum bagi LKM ini bukan saja sebagai bentuk pengakuan terhadap keberadaan mereka yang secara nyata sangat dibutuhkan masyarakat miskin sesuai dengan karakteristiknya, namun juga diharapkan dapat memberikan kepastian hukum, baik bagi para pelaku maupun penggunanya, serta untuk mendorong terciptanya industri LKM yang berkelanjutan (*sustainable*) dalam memberikan pelayanan jasa keuangan kepada usaha mikro, masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah pada umumnya.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Batangini dilakukan dengan mengacu pada UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta praktik penyusunan Naskah Akademik yang selama ini dilakukan di Indonesia, baik di Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dan BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Metode penelitian untuk penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan studi literatur yang terkait dengan pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Kabupaten Batang dan eksplorasi bahan hukum yang akan diakomodasikan dalam produk hukum.

Tipe penelitiannya adalah penelitian hukum (*legal research*), guna memperkuat analisis dilakukan juga pengumpulan bahan-bahan melalui penelaahan dokumen, pengamatan (*observasi*), diskusi (*Focus Group Discussion*), wawancara, mendengar pendapat narasumber atau pakar dan lain-lain. Pengertian penelitian hukum (*legal research*) dalam hal ini adalah studi yang dilakukan dengan asas-asas hukum, teori hukum termasuk pendapat ahli.

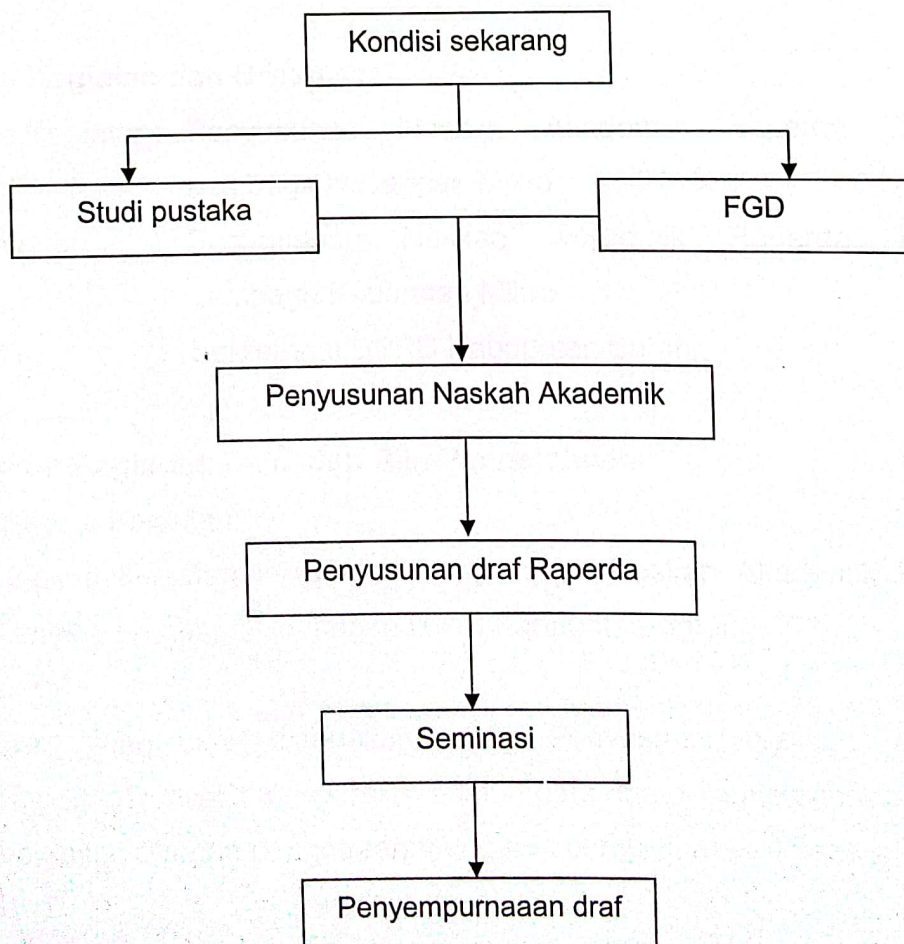
Dalam penyusunan naskah akademik mengenai rancangan peraturan daerah tentang lembaga keuangan mikro, metode pendekatan yang dipergunakan adalah metode pendekatan yang bersifat analisis-historis dan empiris. Yang dimaksud dengan metode analisis-historis (*historical approach*) adalah menganalisa berbagai fakta yang telah terjadi/ada di dalam suatu masyarakat atau bangsa/negara berdasarkan fakta atau bukti sejarah (*historis*) yang ada dalam masyarakat atau bangsa/negara yang bersangkutan.

Sedangkan metode pendekatan empiris (*empirical approach*), yaitu didasarkan pada observasi atau pengamatan dan akal sehat yang hasilnya tidak bersifat spekulasi dan tidak menduga-duga. Metode ini umumnya

dilakukan dengan menggunakan data atau pengalaman yang bersifat empiris. Kaum empiris memegang teguh pendapat bahwa pengetahuan manusia dapat diperoleh lewat pengalaman (*experience*).

Metode pendekatan empiris adalah metode analisis atau pendekatan dengan berdasarkan hasil observasi atau pengalaman yang diperoleh sebelumnya. Dalam menjelaskan mengenai lembaga keuangan mikro di Indonesia, bahwa pengalaman masyarakat telah menunjukkan relatif banyaknya lembaga keuangan yang berskala mikro yang beroperasi di Indonesia sampai saat ini, khususnya di daerah pedesaan/kecamatan. Hal ini diperkuat dengan fakta di masyarakat tentang keberadaan lembaga keuangan mikro yang masih eksis, sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Selain pengumpulan data sekunder melalui dokumen-dokumen dan kebijakan yang masih berlaku, juga dilakukan *focus group discussion* (FGD) dengan mengundang para pihak yang terkait.

Gambar 1. Alur kegiatan



FGD diselenggarakan untuk mendengar aspirasi dari berbagai *stakeholders*, sehingga dapat diperoleh informasi obyektif. Data dan informasi yang diperoleh dari seluruh teknik pengumpulan data selanjutnya diolah dan dianalisis melalui metode *delphi* dengan melibatkan para pakar di bidang terkait, yakni bidang kebijakan, ekonomi, dan hukum untuk kepentingan penyusunan materi legal drafting rancangan perda. Secara sederhana, rangkaian kegiatan dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Batang.

B. Lokasi Kegiatan

Lokasi kegiatan ini adalah di Kabupaten Batang

C. Sumber Dana

Kegiatan ini bersumber dari dana APBD Pemerintah Kabupaten Batang Tahun Anggaran 2016. Jumlah dana yang dibutuhkan sebesar Rp 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah)

D. Nama Kegiatan dan Organisasi

Nama Kegiatan: Penyusunan Naskah Akademik Raperda Tentang Lembaga Keuangan Mikro

Pekerjaan : Penyusunan Naskah Akademik Raperda Tentang Lembaga Keuangan Mikro

SKPD : Sekretariat DPRD Kabupaten Batang

E. Lingkup Kegiatan, Data, dan Alih Pengetahuan

1. Lingkup Kegiatan

Lingkup kegiatan ini adalah Penyusunan Naskah Akademik Raperda Tentang Lembaga Keuangan Mikro Kabupaten Batang.

2. Data

Data yang akan digunakan dalam Penyusunan Naskah Akademik Raperda Penyakit Masyarakat adalah data dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pengaturan mengenai penyakit masyarakat.

No.	Kegiatan	Bulan Ke					
		1	2	3	4	5	6
1.	Diskusi awal dengan Komisi terkait (belanja masalah)	■					
2.	Pengurusan administrasi	■	■				
3.	Laporan pendahuluan		■				
4.	Pengumpulan data		■	■			
5.	Analisis data		■	■			
6.	Penyusunan Naskah Akademik & Draft Raperda		■	■	■		
7.	Laporan Antara				■		
8.	Revisi Naskah Akademik dan Draft Raperda				■		
9.	Diskusi dengan Komisi terkait dan <i>stakeholders</i>					■	
10.	Revisi Naskah Akademik dan Draft Raperda					■	
11.	Laporan Akhir						■

I. Jenis dan Spesifikasi Laporan

1. Jenis Laporan

Jenis laporan yang dibuat dalam pekerjaan ini meliputi :

- a. Laporan Pendahuluan
- b. Laporan Antara
- c. Laporan Akhir

2. Spesifikasi Laporan

Laporan yang harus diserahkan sebagai produk akhir adalah sebagai berikut:

a. Laporan Pendahuluan

Laporan Pendahuluan memuat rencana kerja penerima swakelola secara menyeluruh, mobilisasi tenaga ahli dan pendukung lainnya serta jadwal penerima swakelola.

b. Laporan Antara

Laporan Antara memuat hasil sementara pelaksanaan kegiatan (draft laporan akhir). Laporan Antara dipresentasikan didepan Komisi terkait dan *stakeholders*.

c. Laporan Akhir

Laporan Akhir memuat Laporan akhir setelah melalui pembahasan dan penyempurnaan.

J. Spesifikasi Teknis

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Lembaga Keuangan Mikro Kabupaten Batang ini terdiri dari 5 (lima) bab, yang memuat materisebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Berisi mengenai latar belakang kajian, permasalahan, maksud dan tujuan, manfaat, luaran (*output*) kegiatan, metode kegiatan serta sistematika penulisan.

BAB II. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

Berisi mengenai kajian yuridis, kajian ekonomi dan kajian kebijakan publik.

BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN TERKAIT

Berisi tetang kajian peraturan perundang-undangan terkait dan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan Lembaga Keuangan MikroKabupaten Batang.

BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

Berisi tetang kajian peraturan perundang-undangan terkait dan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan Lembaga Keuangan MikroKabupaten Batang.

BAB V. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN

BAB VI. PENUTUP