

**DESAIN LEMBAGA PEMBIAYAAN PERTANIAN NASIONAL
SUBSEKTOR TANAMAN PANGAN MENGGUNAKAN PENDEKATAN
INTEPRETATIVE STRUCTURAL MODELING (ISM)**

Imam Teguh Saptono^{*)}, Marimin^{)}, Mangara Tambunan^{***)}, Rina Oktaviani^{****)}**

^{*)} Bank BNI Syariah

^{**)} Departemen Teknologi Industri Pertanian Fakultas Teknologi Pertanian Institut Pertanian Bogor

^{***)} Departemen Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor

^{****)} Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan Fakultas Ekonomi dan Manajemen
Institut Pertanian Bogor

ABSTRACT

In year 2009, the agricultural sector contributed around 15% of Indonesia's GDP, and absorbed around 44 million of total workforce. As the biggest GDP contributor and workforce absorption within the sector, foodcrops holds a strategic role in providing national food security. In line with ensuring food security program government has promulgated a national agricultural revitalization agenda, which one of the programs is providing a financing scheme for small scale farmer. At the implementation level, the program was not performed yet, due to the weaknesses of existing institutions. In turn it resulted in the significant gap of financing and investment in the agricultural sector. The aim of this research is to design a model of financial institution a nation wide level, focussing on foodcrops financing using Interpretative Structural Modeling (ISM) which then supported by Analytical Hierarchy Process (AHP). The combination of ISM, systems approach and AHP are designated to accommodate the complexity of the object. The respondents involved are experts from various related institutions. ISM analysis indicated that price stability, government commitment, geographic coverage, suitability of the institution with local conditions, and return of investment are strong sub-elements drivers among the sub-elements of the system. The recommendation of institution design by using AHP is to develop a new non-bank financial institution, set up by the government that focuses their financing based on supply chain approach.

Keywords: Financial Institution, Foodcrops, ISM, AHP

ABSTRAK

Di tahun 2009, sektor pertanian menyumbang sekitar 15% dari total PDB Indonesia, dan menyerap sekitar 44 juta angkatan kerja. Dari jumlah tersebut subsektor tanaman pangan memberikan kontribusi yang terbesar baik dalam PDB maupun penyerapan tenaga kerja serta memegang peran strategis dalam penyediaan pangan nasional. Sejalan dengan hal tersebut pemerintah Indonesia telah mengeluarkan program revitalisasi pertanian nasional yang salah satunya berupa penyediaan sumber pembiayaan untuk petani dengan skala kecil. Dalam implementasinya program tersebut belum dapat berjalan optimal, disebabkan kelemahan lembaga-lembaga pembiayaan yang ada. Hal ini ditunjukkan oleh gap pembiayaan dan investasi di sektor pertanian khususnya sub sektor tanaman pangan. Riset ini bertujuan untuk mendesain sebuah model lembaga pembiayaan pertanian sub sektor tanaman pangan berskala nasional dengan pendekatan Interpretative Structural Modeling (ISM) yang kemudian dibantu dengan Analytical Hierarchy Process (AHP). Penggunaan ISM, AHP dan pendekatan sistem dimaksudkan untuk mengakomodir sebanyak mungkin kompleksitas dari objek penelitian, sementara responden menggunakan kelompok ekspertise dari beragam institusi yang terkait. Hasil analisis ISM menindikasikan bahwa kestabilan harga, komitmen pemerintah, cakupan geografis, kesesuaian lembaga dengan kondisi lokal dan imbal hasil investasi merupakan sub elemen pendorong didalam sistem. AHP merekomendasikan desain lembaga berupa lembaga pembiayaan non bank, didirikan oleh pemerintah dan memfokuskan pembiayaan dengan model rantai pasokan.

Kata kunci: Lembaga Pembiayaan, Bank Spesialis, ISM

Alamat korespondensi:

Imam Teguh Saptono, HP: 08561040701

Email: itsaptono@yahoo.co.id

PENDAHULUAN

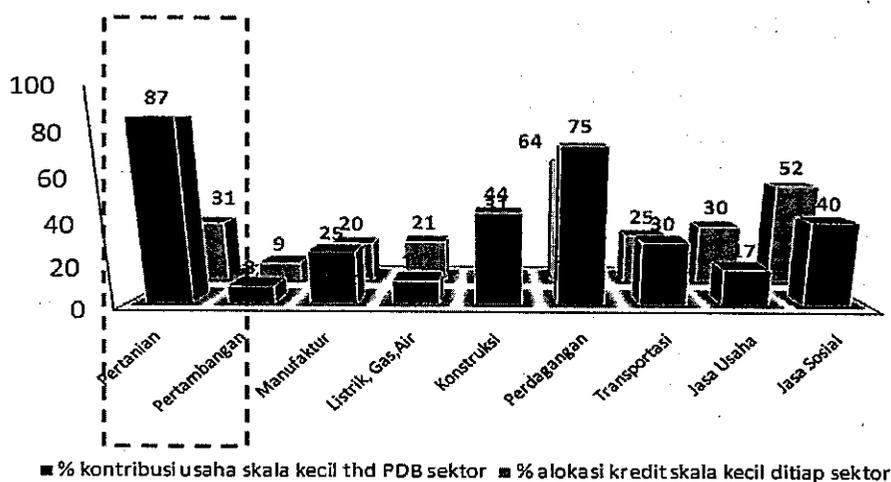
Subsektor tanaman pangan mengambil kontribusi lebih dari 50% dari PDB sektor pertanian, dengan pertumbuhan rata-rata dalam lima tahun terakhir sebesar 4,3%, melihat kontribusinya yang dominan dapat dikatakan bahwa subsektor tanaman pangan merupakan indikator utama sektor pertanian.

Meskipun di tahun 2004 Indonesia mampu melepaskan diri dari impor, berdasarkan analisisnya terhadap data FAO, Dawe dalam Tambunan (2008) menunjukkan bahwa Indonesia memang telah menjadi negara pengimpor beras untuk 100 tahun terakhir, dengan pangsa impor 4-5% dari konsumsi domestik. Menurut BAPPENAS tahun 2015 jumlah penduduk Indonesia akan mencapai 243-255 juta, dengan asumsi konsumsi perkapita sebesar 139 kg per tahun dibutuhkan beras minimal sebanyak 33,78 juta ton.

Guna menopang target pencapaian produksi di atas dibutuhkan investasi selama 2005-2009 sebesar Rp. 53,4 trilyun, dengan rincian padi sebesar Rp. 18,5 trilyun, jagung Rp. 2,8 trilyun, kedelai Rp. 5,8 trilyun, tebu Rp. 8,3 trilyun, dan daging sapi Rp. 18 trilyun (Rencana Aksi Pemantapan Ketahanan Pangan, 2005). Di sisi lain di sektor keuangan menunjukkan ketidakberpihakkannya terhadap sektor ini. Kredit perbankan ke sektor pertanian hanya mencapai 5% dari total kredit perbankan, alokasinya terhadap pelaku subsektor tanaman pangan yang mayoritas didominasi oleh pelaku usaha kecil secara kontras berbanding terbalik dengan kontribusinya terhadap GDP, sebagaimana ditunjukkan oleh Gambar 1.

Pembiayaan pertanian subsektor tanaman pangan sendiri pada awal orde baru dimulai dengan kredit Bimas (Bimbingan Massal) pada tahun 1972, setelah itu munculah banyak program kredit komoditas lainnya seperti Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) sampai dengan Kredit Usaha Tani (KUT) pada akhir pemerintahan orde baru (SMERU, 2002). Ciri umum kredit program yang disponsori oleh pemerintah adalah bersuku bunga rendah dengan jangka waktu yang cukup lama, memperoleh dana likuiditas dari bank sentral dan resiko kreditnya ditanggung oleh pemerintah. Pendekatan pembiayaan model ini sering disebut sebagai model tradisional atau konvensional. Pada pertengahan 1980-an dipahami bahwa telah terjadi kesalahan pada paradigma lama tentang pemberian program kredit pertanian yang bersifat peruntukkan (*directed*) dan bersubsidi (Zeller, 2004; Nagarajan 2005).

Sejalan dengan uraian di atas, dalam perjalanannya kredit program ternyata belum dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Dari sejumlah parameter yang diinginkan hanya peningkatan produksi saja yang tercapai, sementara inti program yakni peningkatan kesejahteraan petani belum tercapai. Hingga tahun 2006, Bank Dunia mengeluarkan angka estimasi jumlah orang miskin di Indonesia yang mencapai 109 juta (49 persen) dari total penduduk dan 63%-nya berada di pedesaan. Beberapa keragaan yang belum memuaskan dari pola pembiayaan program yang dilakukan secara konvensional adalah (Martowijoyo, 2002): 1) rendahnya tingkat pelunasan kredit yang dicerminkan oleh tingginya angka kredit bermasalah, 2) rendahnya moralitas di bidang pelaksana aparat perkreditan, dan 3) rendahnya mobilisasi dana masyarakat yang mampu menjaga kesinambungan program.



Sumber: Bank Indonesia 2009 (diolah)

Gambar 1. Profil Pembiayaan dan Kontribusi PDB Menurut Skala Usaha dan Sektor Ekonomi

Keterbatasan akses terhadap sumber-sumber pembiayaan yang dihadapi UKM atau petani khususnya dari lembaga-lembaga keuangan formal seperti perbankan menyebabkan mereka bergantung kepada sumber-sumber informal (Wiloejo, 2004). Dari data yang ada (Worldbank, 2009) menunjukkan bahwa jumlah UMKM yang berjumlah 42 juta hanya sebesar 22,14% yang menikmati akses kepada sumber keuangan formal. Dalam "Doing Business Indicator" tahun 2009, World Bank dan IFC menempatkan Indonesia pada ranking 109 dari 181 negara dalam kategori "Akses dan Kemudahan Mendapatkan Kredit (Getting Credit)", sejajar dengan Uganda, Nepal, Bolivia dan Belarusia. Dalam survey tersebut disebutkan bahwa hal tersebut sebagian besar disebabkan sulitnya UMKM mendapatkan akses kredit baik terkait hambatan ketersediaan kolateral maupun hambatan administratif lainnya .

Untuk mendapatkan rancang bangun model lembaga pembiayaan pertanian khususnya subsektor tanaman pangan, ruang lingkup penelitian akan didasarkan pada elemen-elemen berikut: 1) Indikator-indikator pengukuran merupakan angka agregat keragaan pembiayaan sektor pertanian secara nasional 2) Aspek (design) kelembagaan dibatasi pada tataran aspek kebijakan (tidak sampai pada design organisasi), 3) Elemen yang dikaji meliputi keragaan pola pembiayaan sektor pertanian nasional subsektor tanaman pangan, peraturan-peraturan yang terkait, identifikasi, peran, perilaku dari kelembagaan pembiayaan yang terlibat, perilaku petani dan usaha pertanian, struktur sistem dan 4) Penyusunan rancang bangun kelembagaan pembiayaan yang disusun berdasarkan pendekatan yang bersifat *post-ante* (*benchmarking*) maupun yang bersifat *ex-ante* (pendekatan sistem dan rancang bangun kelembagaan).

Adapun tujuan penelitian ini untuk 1) mengidentifikasi faktor-faktor utama yang menjadi elemen penyusun lembaga pembiayaan pertanian, 2) menyusun rancang bangun alternative model lembaga pembiayaan pertanian dan 3) merekomendasikan model terpilih dari lembaga tersebut.

Pembiayaan pertanian subsektor tanaman pangan sendiri pada awal orde baru dimulai dengan kredit Bimas (Bimbingan Massal) pada tahun 1972, setelah itu munculah banyak program kredit komoditas lainnya seperti Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) sampai dengan Kredit Usaha Tani (KUT) pada akhir pemerintahan orde baru (SMERU, 2002). Ciri umum kredit program yang disponsori oleh pemerintah adalah bersuku bunga rendah dengan jangka waktu yang cukup lama, memperoleh dana likuiditas dari bank sentral dan resiko kreditnya

ditanggung oleh pemerintah. Pendekatan pembiayaan model ini sering disebut sebagai model tradisional atau konvensional. Pada pertengahan 1980-an dipahami bahwa telah terjadi kesalahan pada paradigma lama tentang pemberian program kredit pertanian yang bersifat peruntukkan (*directed*) dan bersubsidi (Zeller, 2004; Nagarajan 2005).

Sejalan dengan uraian di atas, dalam perjalanannya kredit program ternyata belum dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Dari sejumlah parameter yang diinginkan hanya peningkatan produksi saja yang tercapai, sementara inti program yakni peningkatan kesejahteraan petani belum tercapai. Hingga tahun 2006, Bank Dunia mengeluarkan angka estimasi jumlah orang miskin di Indonesia yang mencapai 109 juta (49 persen) dari total penduduk dan 63%-nya berada di pedesaan. Beberapa keragaan yang belum memuaskan dari pola pembiayaan program yang dilakukan secara konvensional adalah (Martowijoyo, 2002): 1) rendahnya tingkat pelunasan kredit yang dicerminkan oleh tingginya angka kredit bermasalah, 2) rendahnya moralitas di bidang pelaksana aparat perkreditan, dan 3) rendahnya mobilisasi dana masyarakat yang mampu menjaga sustainability program.

Keterbatasan akses terhadap sumber-sumber pembiayaan yang dihadapi UKM/petani khususnya dari lembaga-lembaga keuangan formal seperti perbankan menyebabkan mereka bergantung kepada sumber-sumber informal (Wiloejo, 2004). Dari data yang ada (Worldbank, 2009) menunjukkan bahwa jumlah UMKM yang berjumlah 42 juta hanya sebesar 22,14% yang menikmati akses kepada sumber keuangan formal. Dalam "Doing Business Indicator" tahun 2009, World Bank dan IFC menempatkan Indonesia pada ranking 109 dari 181 negara dalam kategori "Akses dan Kemudahan Mendapatkan Kredit (Getting Credit)", sejajar dengan Uganda, Nepal, Bolivia dan Belarusia. Dalam survey tersebut disebutkan bahwa hal tersebut sebagian besar disebabkan sulitnya UMKM mendapatkan akses kredit baik terkait hambatan ketersediaan kolateral maupun hambatan administratif lainnya.

Untuk mendapatkan rancang bangun model lembaga pembiayaan pertanian khususnya subsektor tanaman pangan, ruang lingkup penelitian akan didasarkan pada elemen-elemen berikut: 1) Indikator-indikator pengukuran merupakan angka agregat keragaan pembiayaan sektor pertanian secara nasional 2) Aspek (*design*) kelembagaan dibatasi pada tataran aspek kebijakan (tidak sampai pada *design* organisasi), 3) Elemen yang dikaji meliputi keragaan pola pembiayaan sektor pertanian nasional subsektor tanaman pangan, peraturan-peraturan yang terkait, identifikasi, peran,

perilaku dari kelembagaan pembiayaan yang terlibat, perilaku petani dan usaha pertanian, struktur sistem dan 4) Penyusunan rancang bangun kelembagaan pembiayaan yang disusun berdasarkan pendekatan yang bersifat *post-ante* (*benchmarking*) maupun yang bersifat *ex-ante* (pendekatan sistem dan rancang bangun kelembagaan).

Adapun tujuan penelitian ini untuk 1) mengidentifikasi faktor-faktor utama yang menjadi elemen penyusun lembaga pembiayaan pertanian, 2) menyusun rancang bangun *alternative* model lembaga pembiayaan pertanian dan 3) merekomendasikan model terpilih dari lembaga tersebut.

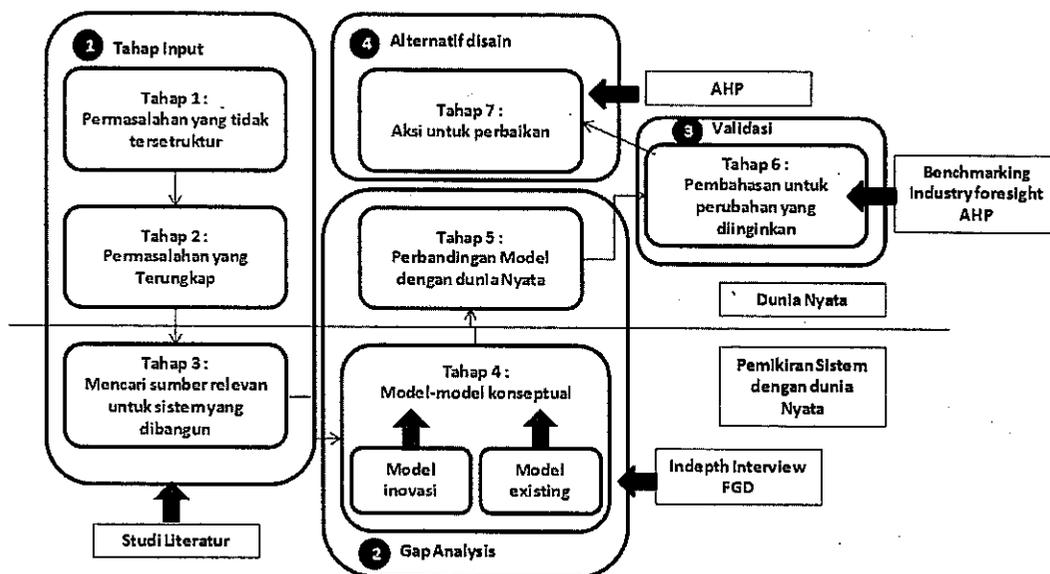
METODOLOGI PENELITIAN

Tahapan penelitian menggunakan pendekatan system guna mengakomodir hal yang kompleks (Eriyatno, 1996), dengan model siklus pembelajaran dalam *Soft Sistem Methodology* (SSM) dari Checkland (Kusmuljono 2009) yang menghubungkan antara dunia nyata dengan pemikiran sistem dalam dunia nyata itu sendiri. Dalam pelaksanaannya metode itu akan dimodifikasi dalam segi tahapannya yang semula terdiri dari tujuh tahap akan diringkas menjadi empat tahap saja namun masih dalam satu kesatuan alur yang utuh (lihat Gambar 2). Masing-masing tahap tersebut meliputi:

1. Tahap pertama berupa tahap input (*input stages*), di mana pada tahap ini dilakukan studi pustaka atas penelitian-penelitian terdahulu, serta *focus group discussion* yang dilakukan dengan pakar terkait.

2. Tahap kedua berupa penyusunan "gap analysis" yakni menyandingkan antara harapan (ekspektasi) yang bersifat normatif dengan kenyataan (realisasi) di lapangan serta faktor-faktor apa yang menyebabkan timbulnya gap tersebut.
3. Tahap ketiga adalah proses validasi faktor yang teridentifikasi pada tahap sebelumnya, di mana tujuan dari tahap ini adalah memfiltrasi faktor-faktor utama penyebab gap. Dalam pendekatan ini alat bantu yang digunakan adalah *Intepretable Structural Model* (ISM), guna mendapatkan gambaran grafis dan pola hubungan antar factor yang kompleks. Secara keseluruhan teknik ISM yang digunakan pada penelitian ini mengacu pada metodologi yang dikembangkan oleh Saxena (1992).
4. Tahap keempat adalah penyusunan alternatif dan rekomendasi lembaga pembiayaan. Dari proses ini diharapkan dapat dihasilkan sejumlah model kelembagaan yang akan menjadi kandidat usulan. Langkah rekomendasi dilakukan dengan menggunakan pendekatan *Analytical Hierarchy Process* (AHP) guna memperoleh alternatif terbaik (Saaty 2006, Marimin 2004).

Dari keseluruhan proses di atas kelompok responden yang tergabung dalam FGD, akan terlibat baik pada tahap pertama hingga terakhir. Pakar yang berpartisipasi dalam FGD merupakan kelompok stakeholder dari lembaga yang akan didesain dan diharapkan mewakili pola analisis 3600, yaitu kelompok perbankan (BNI, BRI, Bukopin), Regulator (Menteri Pertanian), Masyarakat (DPR), pengamat, lembaga internasional (WB/IFC), pelaku usaha pertanian dan akademisi. Adapun data sekunder baik kualitatif dan kuantitatif antara lain berupa laporan kinerja perbankan (BI),



Gambar 2. Keseluruhan Metodologi Penelitian dan Area Pembahasan

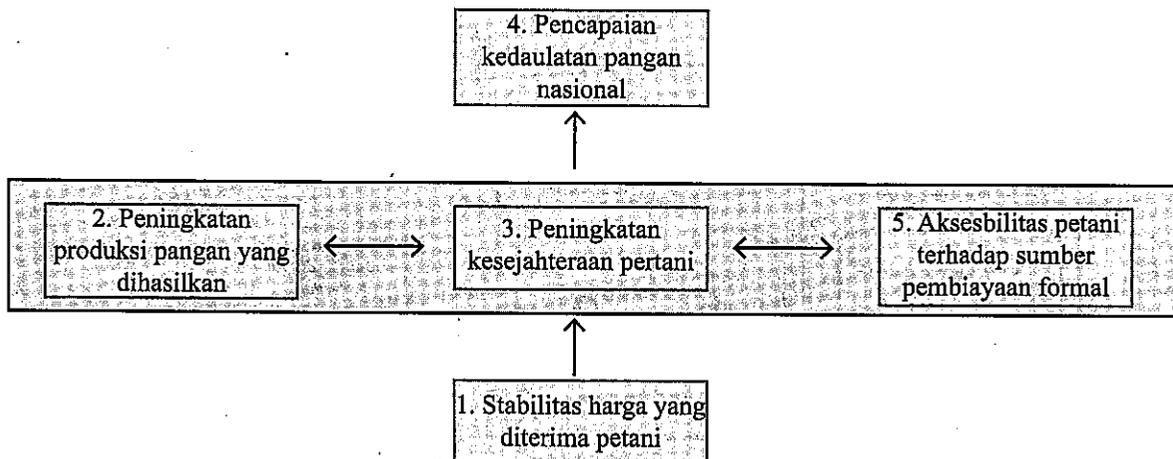
data BPS, (Kementrian) Depkop, Deptan, Worldbank dan data *benchmarking* dari sejumlah lembaga perbankan/keuangan dalam dan luar negeri. Adapun untuk pembatasan penyajian dalam makalah ini hanya akan diuraikan bagian dari tahap ketiga dan keempat khususnya pendekatan dengan memanfaatkan alat bantu ISM dan AHP, sebagaimana dijelaskan pada Gambar 2.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kajian tentang desain lembaga pembiayaan pertanian subsektor tanaman pangan ini dikaji strukturnya dengan elemen penyusun lembaga pembiayaan pertanian tanaman pangan meliputi elemen: 1) Tujuan dari rancang bangun lembaga pembiayaan tersebut, 2) Kendala utama yang dihadapi, 3) Penilaian kinerja lembaga pembiayaan, 4) Komoditi pangan yang diutamakan, 5) Keterlibatan utama dari pihak-pihak yang terkait, 6) Sektor Masyarakat yang menjadi sasaran program, 7) Perubahan yang dimungkinkan, 8) Kebutuhan/prasyarat program, dan 9) Faktor kunci kesuksesan lembaga. Struktur elemen ini ditentukan dari hasil *focus group discussion* dengan pakar yang terkait. Pembahasan berikut adalah analisis terhadap struktur masing-masing elemen.

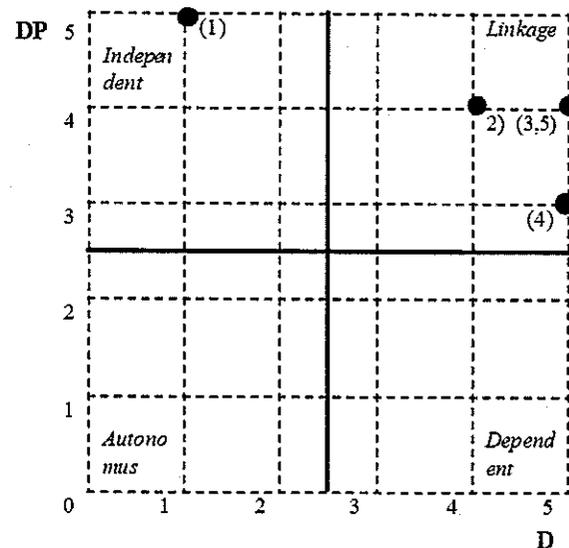
Elemen dari **tujuan rancang bangun lembaga** memiliki sembilan sub-elemen yaitu 1) Stabilisasi harga yang diterima petani, 2) Peningkatan produksi pangan yang dihasilkan, 3) Peningkatan kesejahteraan petani, 4) Pencapaian kedaulatan pangan nasional, dan 5) Aksesibilitas petani terhadap sumber pembiayaan formal.

Hasil analisis dengan model ISM menghasilkan struktur hierarki elemen tujuan rancang bangun lembaga pembiayaan pertanian subsektor tanaman pangan, seperti yang disajikan pada Gambar 3.



Gambar 3. Struktur Hierarki Antar Sub-elemen Tujuan Rancang Bangun Lembaga Pembiayaan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan

Hasil analisis menunjukkan bahwa sub-elemen stabilisasi harga yang diterima petani (1) berada pada level yang merupakan dasar bagi sub-elemen lain. Selanjutnya apabila stabilisasi harga dapat dicapai maka dapat mendorong tercapainya peningkatan produksi pangan (2), peningkatan kesejahteraan petani (2) dan aksesibilitas petani terhadap sumber pembiayaan formal (5). Apabila keempat tujuan ini telah tercapai maka pada gilirannya pencapaian kedaulatan pangan nasional dapat diperoleh. Di sisi lain stabilisasi harga yang diterima petani juga merupakan sub-elemen kunci, karena memiliki *driver power* yang sangat tinggi. Selanjutnya apabila sub elemen tersebut dipetakan dalam diagram klasifikasi *variable* yang meliputi empat sektor yaitu *autonomus*, *linkage*, *dependent* dan *independent* adalah sebagai berikut.



Gambar 4. Diagram Klasifikasi Sub-elemen Tujuan Rancang Bangun Lembaga Pembiayaan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan

Selanjutnya penyederhanaan kedua gambar di atas penyajiannya diubah dalam bentuk tabel (Tabel 1).

Tabel 1. Klasifikasi Sub-elemen Tujuan Rancang Bangun Lembaga Pembiayaan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan

Sub Elemen	Autonomus ¹⁾	Dependent ²⁾	Linkage ³⁾	Independent ⁴⁾
Tujuan dari rancang bangun lembaga pembiayaan				√
1. Stabilisasi harga yang diterima petani*)			√	
2. Peningkatan produksi pangan yang dihasilkan			√	
3. Peningkatan kesejahteraan petani			√	
4. Pencapaian kedaulatan pangan nasional			√	
5. Aksesibilitas petani terhadap sumber pembiayaan formal				
<hr/>				
1. sektor 1: <i>weak driver – weak dependent variables (autonomous)</i> yang berisi peubah yang umumnya tidak berkaitan dengan sistem dan mungkin mempunyai hubungan yang kecil walaupun dapat saja hubungan tersebut kuat;				
2. sektor 2: <i>weak driver – strongly dependent variables (dependent)</i> yang berisi peubah tidak bebas;				
3. sektor 3: <i>strong driver – strongly dependent variables (linkage)</i> yang berisi peubah yang harus dikaji secara hati-hati karena hubungan antar peubah yang tidak stabil dan setiap tindakan pada peubah ini dapat memberikan dampak terhadap peubah lainnya dan umpan balik pengaruhnya dapat memperbesar dampak;				
4. sektor 4: <i>strong driver – weak dependent variables (independent)</i> yang berisi bagian sisa dari sistem dan disebut peubah bebas.				

¹⁾ sub elemen yang menjadi dasar dari struktur hierarki antar sub elemen

Selanjutnya ringkasan keseluruhan elemen dan sub-elemen hasil analisis ISM yang disajikan dalam bentuk tabel, dapat dilihat pada Lampiran 1, dengan pembahasan masing-masing elemen dan sub elemen sebagai berikut.

- Hasil analisis atas elemen kendala-kendala yang dihadapi menunjukkan bahwa sub-elemen komitmen politik pemerintah yang kurang kuat dan kurang konsisten (2.2) berada pada level dasar dari sub-elemen lain. Selanjutnya hasil analisis ISM menunjukkan bahwa kombinasi antara ketersediaan dan kecukupan jumlah modal yang terbatas (2.3), keterbatasan tenaga ahli (2.4), keterbatasan infrastruktur dan jaringan, (2.5), kelembagaan di tingkat petani (kelompok tani, dsb) yang lemah (2.6), keragaman produk pembiayaan yang terbatas (2.8), ketersediaan jaminan pembiayaan yang terbatas (2.9), dan skala ekonomi usaha tani yang kecil (2.10) mendorong timbulnya kendala ketersediaan lembaga pendamping yang terbatas dan pada gilirannya mendorong terbatasnya sumber pendanaan yang murah (2.3).
- Elemen kunci dari sub-elemen kendala-kendala yang dihadapi dalam membangun Lembaga Pembiayaan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan adalah komitmen pemerintah yang kurang kuat dan kurang konsisten, sub-elemen tersebut memiliki *driver power* yang sangat tinggi dan tingkat ketergantungan yang relatif rendah. Adapun kendala-kendala lainnya merupakan

sub-elemen yang harus dikaji secara hati-hati karena memiliki ketergantungan dari sub-elemen lainnya. Sedangkan sub-elemen keterbatasan jasa pendampingan teknis (2.7) dan keterbatasan sumber dana murah (2.3) lebih merupakan dampak yang ditimbulkan dari sub-elemen-sub-elemen lainnya.

- Hasil identifikasi elemen **Penilaian Kinerja (Key Performance Indicators)** Lembaga Pembiayaan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan menghasilkan tujuh sub-elemen sebagaimana tabel diatas. Elemen kunci dari sub-elemen Penilaian Kinerja (*Key Performance Indicators*) Lembaga Pembiayaan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan adalah fleksibilitas dan kesesuaian dengan lingkungan setempat (3.6), hal ini secara implisit mencerminkan kemampuan, kapasitas dan kapabilitas kelembagaan yang akan didesain. Keberhasilan dalam pemenuhan indikator ini akan mendorong pencapaian indikator cakupan geografis (3.1) dan imbal hasil, serta kualitas pembiayaan yang *feasible* dan *sustainable* (3.4), sekaligus ketiga sub-elemen ini merupakan sub-elemen yang memiliki *driver power* yang kuat terhadap sub-elemen yang lain. Sedangkan sub-elemen yang harus dikaji secara hati-hati karena memiliki ketergantungan terhadap sub-elemen lainnya yaitu jumlah RT petani yang mendapatkan fasilitas (3.2), peningkatan produksi yang signifikan (3.5), efisiensi penyaluran pembiayaan kepada petani

(3.7). Adapun Sub-elemen jumlah RT petani yang berhasil keluar dari garis kemiskinan merupakan akibat dari kinerja keseluruhan elemen lainnya.

- Hasil identifikasi elemen **Komoditi Pangan yang diutamakan** dalam Lembaga Pembiayaan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan teridentifikasi lima kelompok komoditi yaitu padi, palawija, sayuran dan buah-buahan, perikanan dan peternakan menunjukkan bahwa kelima komoditi pangan di atas merupakan elemen yang memiliki *independency* satu dengan yang lain, artinya kelima jenis komoditi tersebut tidak ada yang memiliki keutamaan satu dengan yang lain namun sangat mempengaruhi desain lembaga yang akan disusun, hal ini tercemrin dari posisi masing-masing sub-elemen dalam matriks.
- Hasil analisis elemen **Pihak yang terlibat** dalam pengoperasian lembaga pembiayaan pertanian subsektor tanaman pangan menempatkan Pemerintah (5.1) untuk kemudian men-*drive* elemen Swasta (5.2) menjadi elemen kunci, kedua sub-elemen ini merupakan dasar dari sub-elemen yang lain. Kemudian baru secara berturut-turut adalah sub-elemen Lembaga Internasional (5.5), Masyarakat (5.4) dan Petani (5.3). Sub-elemen pemerintah (5.1) memiliki *driver* yang tinggi dan termasuk dalam kategori sub-elemen *independent*. Peran pemerintah bertindak sebagai inisiator dan pendorong bagi sub-elemen yang lain, dan secara bersama-sama dengan sub-elemen swasta (5.2) mendorong keterlibatan lembaga internasional (5.5), masyarakat (5.4) dan pada gilirannya petani (5.3).
- Hasil analisis **Sektor Masyarakat yang Menjadi Sasaran Pembiayaan** menunjukkan bahwa sub-elemen Kelompok tani (*on farm*) dalam suatu hamparan (6.2), pihak yang terkait/terlibat dalam satu kaitan produksi (*supply chain*) dari hulu hilir (6.3) dan kelompok tani dalam satuan administrasi pemerintahan (6.4), berada pada level yang paling dasar yang secara bersama-sama mendorong sub-elemen individu/keluarga petani yang berada di bawah garis kemiskinan (6.1).
- Di sisi lain ketiga sub-elemen yaitu Kelompok tani (*on farm*) dalam suatu hamparan (6.2), pihak yang terkait/terlibat dalam satu kaitan produksi (*supply chain*) dari hulu hilir (6.3) dan kelompok tani dalam satuan administrasi pemerintahan (6.4) harus dikaji dengan seksama karena memiliki kaitan satu dengan yang lain.
- Hasil analisis atas elemen **perubahan yang dimungkinkan** menunjukkan bahwa sub-elemen mendorong penciptaan lembaga baru yang bersifat *bottom up* melalui mekanisme pasar (7.4), mendorong penciptaan lembaga yang bersifat *bottom up* melalui mekanisme pasar dengan

pola insentif dan *disincentive induced* (7.5), dan memadukan sektor pembiayaan formal dan non-formal (pelepas uang, rentenir, dsb) berada pada level yang merupakan dasar bagi sub-elemen yang lain. Selanjutnya hasil ISM menunjukkan bahwa setelah ketiga sub-elemen tadi, sub-elemen mendirikan lembaga pembiayaan baru berikut infrastruktur yang dibutuhkan (7.1) menjadi alternatif pilihan berikutnya dan kemungkinan terakhir adalah menunjuk salah satu bank pemerintah dan melakukan modifikasi fungsi/peran yang dijalankan (7.2) serta memanfaatkan kelembagaan yang sudah ada dan melakukan koordinasi serta program (7.3) menjadi alternatif terakhir. Di sisi lain keseluruhan elemen harus dikaji dengan seksama karena memiliki kaitan satu dengan yang lain.

- Hasil analisis atas **Kebutuhan Program/prasyarat dari Lembaga Pembiayaan** menghasilkan sub-elemen kepastian pembelian output (8.2) berada di level dasar dari sub-elemen yang lain sekaligus merupakan elemen kunci karena memiliki *driver power* yang kuat yang menjadi prasyarat dari sub-elemen lainnya. Sedangkan sub-elemen yang lain harus dikaji secara hati-hati karena memiliki kaitan satu dengan yang lain.
- Hasil analisis **Kunci Sukses (KSF) Lembaga Pembiayaan** menunjukkan bahwa sub-elemen dukungan/komitmen pemerintah berada pada level dasar dari sub-elemen yang lain dan merupakan *key success factor* yang utama, kemudian apabila kunci sukses ini diperoleh maka kunci sukses berikutnya adalah kepastian dari sisi hukum (9.1), kesiapan lembaga pendamping petani (9.6) dan kesiapan SDM bidang pembiayaan dan pendampingan teknis (9.8). Apabila ketiga kunci sukses ini tercapai maka berturut-turut kunci sukses berikutnya adalah aksesibilitas terhadap dana bersubsidi (APBN) (9.2), investasi jaringan dan aksesibilitas (9.7), kesiapan lembaga penjamin (9.5) dan terakhir kemampuan mobilisasi dana petani (9.3).

IMPLIKASI DESAIN KEBIJAKAN KELEMBAGAAN

Dari serangkaian analisis menggunakan pendekatan ISM atas sejumlah pakar terkait mengemukakan beberapa arahan (*direction*) atas lembaga yang akan didesain, yaitu:

1. Peran pemerintah yang sangat dominan dan strategis baik dalam konteks pembuat kebijakan, penyedia dana dan pemandu sistem. Setidaknya terdapat 3 elemen yang meletakkan peran pemerintah sebagai sub elemen kunci yakni

kendala yang dihadapi, keterlibatan utama dan *key success factor*.

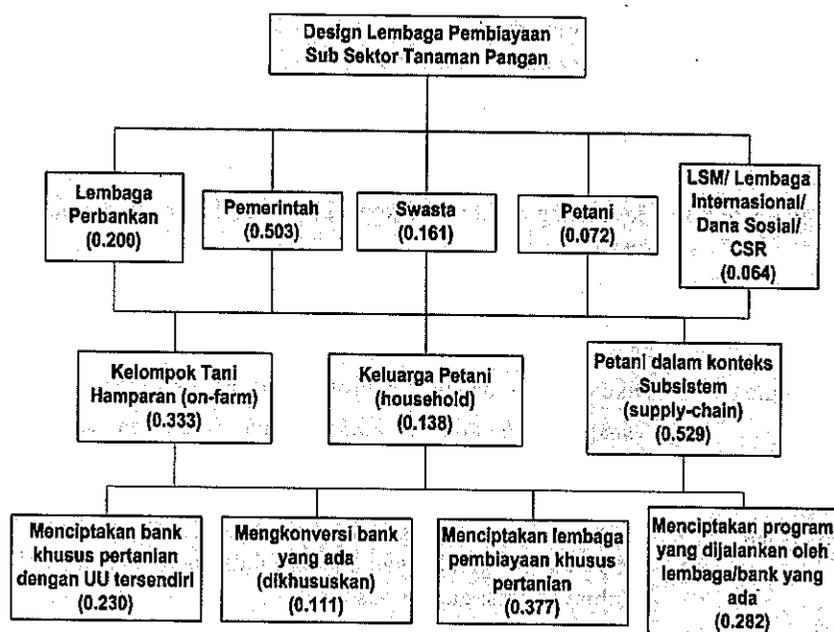
2. Dorongan untuk menggunakan mekanisme pasar (*pro-market institution*) baik dalam sisi pendanaan maupun pembiayaan; hal ini mengemuka pada elemen perubahan yang dimungkinkan, sesuai dengan Gobezie (2009) dan Tucker (2005). Perpindahan kebijakan yang semula berorientasi kepada produksi mengarah kepada permintaan (*demand side orientation*), salah satunya diwujudkan dengan kepastian pembelian output. Dalam prakteknya hal ini bisa diwujudkan dalam bentuk *contract farming* maupun *corporate farming*.
3. Konsep kelembagaan yang akan dibangun harus memiliki *spatial cohesiveness* yang diwujudkan dalam kelembagaan dalam suatu hamparan, kesatuan *supply chain* dan *industrial cluster* (Paola 2003). Dalam studinya (IFC, 2004) merekomendasikan bahwa satu lembaga mikro memiliki kapasitas operasional secara geografis seluas 5-7 km², apabila dipadankan dengan keadaan dilapangan luasan dimaksud berkisar antara desa dan kecamatan.
4. Lembaga yang dibangun diharapkan memiliki adaptasi terhadap karakteristik local (North 1990-95, Ruttan 2005, Tabor 2005).
5. Pentingnya kerjasama/sinergi pemerintah swasta; serta sinergi antara lembaga keuangan formal dan non-formal (Syahyuti 2003, Ashari dan Friyatno 2006, Gutin 2005)

Lebih lanjut kebijakan ini dituangkan kedalam strategi alternatif kelembagaan pembiayaan yang merupakan hasil analisa antara model kelembagaan yang ada

maupun hasil rekayasa dengan memperhatikan faktor-faktor di atas. *Strategi alternative* tersebut dituangkan dalam struktur AHP, dan berdasarkan hasil kajian mendalam dengan responden pakar diperoleh hasil yang disajikan pada Gambar 5.

Gambar 5. menunjukkan bahwa aktor yang paling berperan dalam mendesain lembaga pembiayaan pertanian nasional sub *sector* tanaman pangan adalah pemerintah dengan nilai 0,503, untuk kemudian diikuti oleh lembaga perbankan sebesar 0,200, swasta 0,161, petani 0,072 dan LSM/Lemabaga Internasional/Dana Sosial/CSR sebesar 0,064. Artinya dalam konteks Indonesia saat ini peran dominan masih dipegang oleh pemerintah, dalam bentuk inisiatif maupun *enforcement*. Sementara sektor swasta umumnya bersifat pasif dan reaktif meskipun mereka memiliki sumber keuangan yang cukup, artinya sejauh kriteria bisnis menguntungkan mereka baru akan berperan didalam sistem.

Sementara dari sisi pendekatan pembiayaan pola petani dalam konteks subsistem dalam sebuah rantai system (*supply chain*) dianggap pendekatan dengan pola yang paling cocok dengan bobot 0,529. Hal ini semata-mata untuk menjamin kepastian harga, keterpaduan dan keterkaitan *backward-forward linkage* antara sektor hulu-hilir. Dalam konteks ini pula diharapkan dapat dilakukan proses penambahan nilai (*value added*) sehingga dalam konteks ini produk tanaman pangan menjadi *feasible* dari sisi kriteria *financial* (bisnis). Pada hierarki terendah mengenai *alternative* strategi, bobot tertinggi yang terpilih adalah menciptakan lembaga pembiayaan khusus pertanian dengan nilai 0,377, diikuti oleh strategi menciptakan program



Gambar 5. Diagram AHP Strategi Desain Lembaga Pembiayaan Sub Sektor Tanaman Pangan

yang dijalankan oleh lembaga/bank yang ada dan menciptakan bank khusus pertanian dengan UU tersendiri dengan masing-masing nilainya 0,282 dan 0,230. Sedangkan strategi mengkonversi bank yang ada (dikhususkan) mempunyai nilai terendah yaitu 0,111 Tidak dipilihnya model bank disebabkan oleh keterbatasan UU perbankan dalam mengakomodir perilaku lembaga pembiayaan pertanian. Dari keseluruhan struktur AHP yang disusun berikut hasil pembobotan para pakar diperoleh nilai konsistensi rasio (CR), sebesar 0,03 masih lebih kecil dari kriteria umum sebesar 0,1 dengan kata lain seluruh responden dianggap memiliki konsistensi yang memadai dalam mengevaluasi bobot masing-masing elemen.

Dari hasil analisa terhadap implikasi kebijakan kelembagaan serta model lembaga yang direkomendasikan melalui model AHP, maka secara ringkas model lembaga yang disusun dapat dilihat pada Tabel 2. Dari hasil analisa terhadap

implikasi kelembagaan serta model lembaga yang direkomendasikan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Sebagai upaya untuk mendapatkan arahan kebijakan desain lembaga pembiayaan pertanian subsektor tanaman pangan menggunakan teknik ISM terdapat sembilan elemen utama penyusun lembaga pembiayaan yaitu: 1) Tujuan dari rancang bangun lembaga pembiayaan tersebut, 2) Kendala utama yang dihadapi, 3) Penilaian kinerja lembaga pembiayaan, 4) Komoditi pangan yang diutamakan, 5) Keterlibatan utama dari pihak-pihak yang terkait, 6) Sektor Masyarakat yang menjadi sasaran program, 7) Perubahan yang dimungkinkan, 8) Kebutuhan/prasyarat program, dan 9) Faktor kunci kesuksesan lembaga. Memanfaatkan analisa struktur hierarki sub-elemen di masing-masing elemen di atas diperoleh arahan kebijakan yang patut dipertimbangkan

Tabel 2. Desain Lembaga Pembiayaan Pangan yang Diusulkan

Karakteristik Elemen Kelembagaan	Keterangan
Bentuk Lembaga	Lembaga formal berbadan hukum, bergerak di bidang keuangan (bukan bank)
Kepemilikan	Mayoritas dimiliki oleh Pemerintah, diusulkan dalam bentuk konsorsium BUMN
Jenis Usaha	Pembiayaan dan penghimpunan dana (khususnya petani baik dalam bentuk perorangan ataupun kelompok/koperasi)
Dasar hukum	Undang-undang dan Keppres tersendiri
Sumber dana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modal mayoritas Pemerintah (qq. Konsorsium BUMN) 2. Dana Swasta 3. Dana Internasional 4. Dana CSR, <i>Qardhul Hasan</i>, ZIS → menopang program pengentasan kemiskinan 5. Mobilisasi dana petani/kelompok tani/koperasi 6. Dimungkinkan untuk akses kepada pasar modal (penerbitan obligasi, <i>endowment fund</i>, dsb)
Mitigasi Risiko	Dicover oleh lembaga penjamin simpanan khusus (masuk dalam program <i>financial safety net</i>)
Dasar Operasional	<i>Dual system</i> (syariah dan konvensional)
Key Performance Indicator	Berimbang antara KPI keuangan (<i>common business indicator</i>) dan indikator sosial
Kebijakan harga (<i>pricing policy</i>)	Mempromosikan harga pasar (<i>pro-market pricing policy</i>), namun ada bagian kecil dengan pola subsidi memanfaatkan dana-dana sosial terkait program pengentasan kemiskinan
Pengelolaan/ Manajemen Struktur Cabang	Dikelola oleh manajemen profesional (non birokrat) <i>Quasi branch banking model</i> (<i>single IT system</i> dan <i>operating model</i>) online namun tidak <i>real time</i> , namun dengan pola pengembangan produk dan pengambilan keputusan yang bersifat lokal
Pendekatan Pembiayaan	Pendekatan <i>supply chain model</i> , yakni <i>feasibility</i> dilihat dari rantai sistem agribisnis, pengembangan model-model pertanian seperti <i>contract farming</i> , pembiayaan resi gudang, dsb
Strategi distribusi (<i>channel distribution strategy</i>)	<i>Hybrid</i> (gabungan cabang-non cabang), melibatkan lembaga formal maupun non formal

dalam pengembangan lembaga pembiayaan pertanian ke depan yakni tetapnya peran strategis pemerintah, lembaga yang pro-pasar, orientasi pada *demand, supply chain approach*, kerjasama pemerintah-swasta dan sinergi antara lembaga formal-non-formal.

Analisis AHP merekomendasikan strategi pengembangan lembaga pembiayaan pertanian dengan membentuk lembaga keuangan baru khusus non bank sebagai alternatif pertama, sementara dari pendekatan pembiayaan alternatif pertama adalah pembiayaan dengan pendekatan model *supply-chain* dan aktor yang paling berperan dalam pembentukan lembaga tersebut adalah pemerintah.

Penyempurnaan penelitian kedepan perlu dilakukan guna mengakomodir diferensiasi bentuk kelembagaan di tingkat daerah, khususnya dikaitkan dengan keragaman sosial budaya dan *resource endowment* setempat dengan melibatkan kelompok pakar maupun alat yang lebih bersifat lokal (spesifik di tiap wilayah/daerah). Dalam hal ini perlu menggunakan alat-alat penelitian yang mampu mengakomodir perilaku petani lokal (sosiologi), pendekatan usahatani (*production approach*) yang mencakup aspek teknik, kelayakan usaha maupun teknologi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashari dan S. Friyatno. 2006. Perspektif Pendirian Bank Pertanian di Indonesia. Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol. 24 No. 2, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Biro Pusat Statistik. 2009. Statistik Indonesia (Statistical Year Book Indonesia).
- Doing Business. 2010. Improving Access to Financial Service in Indonesia. The World Bank, Conference Edition. <http://www.doingbusiness.org>.
- Eriyatno. 1996. Ilmu Sistem. Penerbit Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Gobezie G. 2009. Sustainable Rural Finance : Prospect, Challenge & Implication. Internasional NGO Journal Vol. 4 No. 2 pp.012-026.
- Gutin J., R Young. 2005. Khan Bank The Agricultural Bank of Mongolia. USAID Accelerated Microenterprise Advancement Project.
- Kusmuljono B.S. 2009. Menciptakan Kesempatan rakyat Berusaha, Sebuah Konsep Baru tentang Hybrid Microfinancing. IPB Press.
- Marimin. 2004. Teori dan Aplikasi Sistem Pakar dalam Teknologi Manajerial. Edisi ke-1 Bogor; IPB Press, Bogor.
- _____. 2004. Teori dan Aplikasi Pengambilan Keputusan Kriteria Majemuk. Edisi ke-1. Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta.
- Martowijoyo S. 2002. Dampak Pemberlakuan Sistem Bank Perkreditan Rakyat Terhadap Kinerja Lembaga Pedesaan. Journal Ekonomi Rakyat www.ekonomirakyat.org. [25 Januari 2008].
- Nagarajan G., R. L. Meyer. 2005. Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debate and Opportunities. The Ford Foundation.
- North DC. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge.
- _____. 1995. The New Institutional Economics and Third World Development. In: Harris J, Hunter J and Lewis C. (eds.). The New Institutional Economics and Third World Development. Pp 17-26, Routledge, London.
- Paola B., E. Giovannetti. 2003. The Internationalisation of an Agri-food Cluster: a Case Study, Dipartimento di Economia Politica, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Italy.
- Ruttan, W Vernon. 2005. Social Science Knowledge and Induced Institutional Innovation: An Institutional Design Perspective. Departement of Applied Economics College of Agricultural Food and Environmental Sciences University of Minnesota.
- Saaty, T.L. 2006. Relative Measurement and its Generalization in Decision Making: Why Pairwise Comparisons are Central in Mathematics for the Measurement of Intangible Factors - The Analytic Hierarchy/Network Proces". RACSAM, Vol. 102 No. 2: 251-318. <http://www.rac.es/ficheros/doc/00576.PDF>. [22-12-2008].
- Saxena, J. P., Sushil, and P. Vrat. 1992. Hierarchy and Classification of Program Plan Elements Using Interpretive Structural Modeling. System Practice. Vol. 5 No. 6: 651-670.
- SMERU Tim. 2002. Pendanaan Usahatani Padi Pasca KUT, Kredit Ketahanan Pangan (KKP). SMERU-Ausaid-Ford Foundation, Jakarta.
- Syahyuti. 2003. Bedah Konsep Kelembagaan: Strategi Pengembangan dan Penerapannya dalam Penelitian Pertanian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Tabor, R. S. 2005. Beyond Induced Innovation: Institutional Change in Agricultural Research Systems in Rapidly Adjusting Asian Economis. Seminar Proceeding.
- Tambunan T. 2008. Ketahanan Pangan di Indonesia Inti Permasalahan dan Alternatif Solusinya. Makalah dalam Kongres ISEI. Mataram.

- Tucker M., W. Theilis. 2005. Microfinance Institution in Transition. *Journal of Microfinance*. Brigham Young University Vol.7 No.2.
- Wooley J.,2008. Microfinance Performance and Domestic GDP: Growth Testing The Resilience of MFI to Economic Change. *Stanford Journal of Microfinance*, Vol. 1.
- WorldBank 2009. Improving Access to Financial Services in Indonesia. Conference Edition.
- Zeller M. 2004. Models of Rural Financial Institutions, Paving The Way Forward for Rural Finance & International Conference on Best Practices. Lead Theme Paper. USAID and World Council of Credit Union, Inc.

Lampiran 1. Klasifikasi Sub-elemen Penyusun Lembaga Pembiayaan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan

Sub Elemen	Autonomus	Dependent	Linkage	Independent
Kendala Utama Lembaga Pembiayaan Pertanian				
2.1. Ketersediaan dan kecukupan jumlah modal			√	
2.2. Komitmen politik dari pemerintah yang kurang kuat ^{*)}				√
2.3. Sumber pendanaan yang murah (bersubsidi)			√	
2.4. Kebutuhan tenaga ahli			√	
2.5. Infrastruktur dan jaringan			√	
2.6. Keberadaan kelembagaan di tingkat petani (kelompok tani, dsb)			√	
2.7. Keberadaan jasa pendampingan teknis (BDSP)			√	
2.8. Keragaman produk pembiayaan			√	
2.9. Ketersediaan jaminan pembiayaan			√	
2.10. Skala ekonomi usaha tani			√	
Tolok Ukur Penilaian Kinerja Lembaga Pembiayaan Pertanian				
3.1. Cakupan geografis yang luas				√
3.2. Jumlah RT petani yang mendapatkan fasilitas			√	
3.3. Jumlah RT petani yang berhasil keluar dari garis kemiskinan		√		
3.4. Imbal hasil dan kualitas pembiayaan yang <i>feasible</i> dan <i>sustainabel</i>				√
3.5. Peningkatan produksi yang signifikan			√	
3.6. Fleksibilitas dan kesesuaian dengan lingkungan setempat ^{*)}				√
3.7. Efisiensi penyaluran dana pembiayaan kepada petani			√	
Komoditi Pangan yang Diutamakan				
4.1. Beras				√
4.2. Palawija				√
4.3. Sayuran dan buah-buahan				√
4.4. Perikanan				√
4.5. Peternakan				√
Keterlibatan Utama dari Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Pengoperasian Lembaga Pembiayaan Pertanian Nasional				
5.1. Pemerintah ^{*)}				√
5.2. Swasta ^{*)}			√	
5.3. Petani		√		
5.4. Masyarakat		√		
5.5. Lembaga Internasional			√	
Sektor Masyarakat/pihak yang menjadi sasaran program				
6.1. Individu/keluarga petani yang berada dibawah garis kemiskinan		√		
6.2. Kelompok tani (on farm) dalam suatu hampanan ^{*)}			√	
6.3. Pihak-pihak yang terlibat dan terangkum dalam suatu kaitan produksi (<i>supply chain</i>) dari hulu-hilir ^{*)}			√	
6.4. Kelompok tani dalam satuan <i>administrative</i> pemerintahan ^{*)}			√	
Perubahan yang dimungkinkan				
7.1. Mendirikan lembaga pembiayaan baru berikut infrastruktur yang dibutuhkan			√	
7.2. Menunjuk salah satu bank pemerintah dan melakukan modifikasi fungsi/peran yang dijalankan		√		
7.3. Memanfaatkan kelembagaan yang sudah ada, dan melakukan koordinasi serta program		√		
7.4. Mendorong penciptaan lembaga baru yang bersifat <i>bottom up</i> melalui mekanisme pasar ^{*)}			√	
7.5. Mendorong penciptaan lembaga yang bersifat <i>bottom up</i> melalui mekanisme pasar dengan pola insentif dan <i>disincentive</i> (<i>induced</i>) ^{*)}			√	
7.6. Memadukan sektor pembiayaan formal dan non formal (pelepas uang, rentenir, dsb) ^{*)}			√	

Lampiran 1. Klasifikasi Sub-elemen Penyusun Lembaga Pembiayaan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan
(Lanjutan)

Sub Elemen	Autonomus	Dependent	Linkage	Independent
Kebutuhan Program				
8.1. Kepastian ketersediaan faktor produksi bagi petani			√	
8.2. Kepastian pembelian output ^{*)}				√
8.3. Keadilan bagi petani			√	
8.4. Insentif menanam padi sebagai komoditas pangan dan politik			√	
8.5. Mendorong tingkat investasi di subsektor tanaman pangan			√	
8.6. Membangun kluster Industri pangan			√	
Aktivitas yang dibutuhkan dan merupakan Kunci Sukses (Key Success Factor) Lembaga Pembiayaan Pertanian Sub Sektor Tanaman Pangan				
9.1. Kepastian dari sisi hukum			√	
9.2. Aksesibilitas terhadap dana bersubsidi (APBN)			√	
9.3. Kemampuan mobilisasi dana petani			√	
9.4. Dukungan/komitmen pemerintah ^{*)}				√
9.5. Kesiapan Lembaga penjamin		√		
9.6. Kesiapan Lembaga pendamping petani			√	
9.7. Investasi jaringan dan aksesibilitas		√		
9.8. Kesiapan SDM bidang pembiayaan dan pendampingan teknis			√	