

Coady International Institute/Ford Foundation

Studi Perbandingan Lembaga-Milik-Anggota  
yang Menawarkan Jasa Keuangan di Daerah Pedesaan Terpencil

Kasus Lembaga Perkreditan Desa Muntigunung, Indonesia: Kepemilikan  
Desa Sebagai Sebuah Model Jangkauan Terpencil Dari Jasa Keuangan

Rewa Misra

**COADY**  
INTERNATIONAL INSTITUTE  
ST. FRANCIS XAVIER UNIVERSITY

with funding by **FORD FOUNDATION**

Antigonish, Nova Scotia, Canada • June 2008

# **KASUS LEMBAGA PERKREDITAN DESA MUNTIGUNUNG, INDONESIA: KEPEMILIKAN DESA SEBAGAI SEBUAH MODEL JANGKAUAN TERPENCIL DARI JASA KEUANGAN<sup>1</sup>**

## **Ringkasan Eksekutif**

Sebagai lembaga keuangan berlandasan desa, Lembaga Perkreditan Desa (LPD), menyajikan suatu model yang menarik dari jangkauan terpencil. Sekilas pandang, jangkauan di tingkat kelembagaan tidak luas. LPD yang kami jadikan studi kasus mempunyai 1.020 orang anggota, yakni seluruh penduduk desa. Meskipun demikian hanya sebagian kecil anggota yang sudah memanfaatkan jasa keuangan.

Namun, model berlandasan desa ini berpotensi meluaskan akses ke daerah-daerah pedesaan terpencil dengan memanfaatkan struktur tata kelola yang ada. Oleh karena LPD dimiliki dan dikelola oleh majelis desa adat, itu artinya bahwa hampir setiap desa di pulau Bali memiliki, sedikitnya, akses atas jasa keuangan. Lembaga keuangan di Indonesia, terutama sekali lembaga keuangan mikro sebagian besar berlokasi di daerah. Pada tahun 2006 ada lebih dari 1328 LPD di Bali dengan jangkauan rumah tangga lebih dari 90%. Walaupun model ini mungkin nampak istimewa untuk Bali dan kebudayaannya, struktur tata kelola lokal tersedia di sebagian besar desa dalam berbagai bentuk.

Keberadaan lembaga keuangan di setiap desa telah memungkinkan LPD untuk mencapai jangkauan yang luas dan jauh melalui biaya lebih rendah dan kepemilikan setempat, serta pengakuan dan kepercayaan tingkat tinggi diantara penduduk setempat. Sebagian dari keuntungan (laba), berdasarkan kebijakan, ditanamkan kembali kedalam masyarakat dan para anggota berpartisipasi aktif dalam menentukan pemanfaatan surplus. Karena LPD dimiliki oleh majelis adat, dan dikelola, sebagian, berdasarkan hukum adat, maka akuntabilitas anggota terhadap lembaga-milik-anggota adalah tinggi yang menghasilkan pengendalian risiko kredit yang mantap. Sanksi sosial untuk kegagalan membayar kembali kredit sangat tinggi termasuk pengucilan.

Mengandalkan pada struktur tata kelola setempat, maka struktur kekuasaan sosial budaya terkait juga menghadapi sejumlah tantangan. Walaupun model ini sangat efektif bagi pengelolaan risiko kredit, mekanisme yang efektif tidak tersedia untuk meminta pertanggungjawaban majelis adat. Walaupun sebagian besar LPD dinilai sehat, sifat desentralisasi mereka dan kurang cukupnya pengawasan dan kemampuan internal, telah membiarkan mereka menghadapi risiko pengelolaan yang keliru dan penipuan ketika penduduk desa merasa enggan untuk menentang tokoh adat yang berwenang. Dengan kata lain, risiko dari dominasi oleh orang terkemuka, yang lazim di daerah pedesaan, dalam konteks ini dapat lebih dipertegas dimana kepemimpinan setempat bertanggung jawab atas tata kelola. Sistem pengaturan diri sendiri saat ini melalui pemerintah provinsi kurang efektif atau tidak diterapkan secara konsisten di daerah pedesaan.

---

<sup>1</sup> Studi ini tidak akan mungkin dilakukan tanpa dukungan para karyawan Bank Pembangunan Daerah (BPD) Denpasar, tim GTZ-ProFi baik di Jakarta maupun di Denpasar terutama Bapak M. Hamp dan Bapak Nurchaya. Para karyawan Muntigunung telah memainkan peran kunci dalam membantu kami mengumpulkan dan mencernakan data di lapangan dan telah menyediakan kerjasama sepenuhnya dalam seluruh pekerjaan kami. Saya juga menghargai bantuan Bapak Burhan Suriawinata yang bukan saja telah membantu kami menterjemahkan dokumen-dokumen penting dan pembahasan di lapangan namun juga dengan pengalamannya yang luas dalam sektor perbankan, telah menyediakan dukungan besar dalam memahami sektor finansial di Indonesia.

Pola pengawasan mencakup suatu persentase dari laba yang disisihkan untuk menutup biaya pengawasan. Sekalipun persentase ini kurang mencukupi pada saat ini, prinsip tersebut masuk akal. Juga ada persoalan kemampuan karena sistem penilaian (CAMEL) cukup kompleks dan kurang sesuai untuk LPD yang lebih kecil di daerah pedesaan. LPD pedesaan juga butuh pilihan yang lebih luas untuk rekapitalisasi eksternal dan tukar-menukar likuiditas dalam memenuhi permintaan desa untuk jasa keuangan secara efektif.

Pengalaman LPD juga menunjukkan bahwa kepemilikan bukan jaminan dari kedalaman jangkauan atau layanan yang fleksibel. Walaupun akses tersedia bagi seluruh penduduk desa, hanya sekitar 1/5 yang benar-benar setiap saat memanfaatkan jasa keuangan. Persyaratan agunan yang ketat dan kekakuan lainnya membatasi keluasan jangkauan. Karena representasi LPD berdasarkan keluarga dan kepala rumah tangga adalah pria, biasanya wanita kurang begitu sering memanfaatkan jasa keuangan dan kurang aktif mengambil bagian baik dalam tata kelola maupun dalam pengelolaan.

Sistem LPD mempunyai banyak unsur inovatif – suatu pola pengawasan yang memungkinkan perolehan kembali biaya, suatu struktur insentif bagi para karyawan yang dikaitkan dengan kinerja, kepemilikan oleh komunitas dan pemanfaatan hukum adat setempat untuk pengendalian kredit. Namun demikian, kasus LPD juga menyoroti sejumlah risiko dari lembaga-milik-anggota karena terlalu berorientasi lokal, terutama mengenai tata kelola internal, tanpa adanya pengaturan dan pengawasan eksternal yang efektif untuk mengimbangi pengaruh dari struktur kekuasaan tradisional.

## **Pemilihan Konteks dan Kasus**

### ***Sektor Keuangan Mikro di Indonesia***

Akses keuangan untuk sektor pedesaan dan, terutama, masyarakat miskin pedesaan di Indonesia masih sangat terbatas. Walaupun pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sudah berusaha meluaskan keuangan mikro ke daerah pedesaan, dan adanya kisah sukses Bank Rakyat Indonesia (BRI), survei oleh BRI menunjukkan bahwa dua pertiga rumah tangga desa masih kekurangan akses atas jasa keuangan resmi atau tak resmi. Diantara rumah tangga tanpa usaha yang dapat bertahan hidup, 62% tidak mempunyai rekening tabungan, dan 68% tidak mengambil kredit dari lembaga keuangan manapun, sedangkan 52% rumah tangga dengan usaha yang dapat bertahan hidup tidak mengambil kredit dari lembaga keuangan (BRI, 2001 dalam Jansen, Hamp, & Hannig, 2005).

Kesenjangan dalam akses yang berlanjut ini sangat kontras dengan jaringan beranekaragam tinggi dari lembaga keuangan (teristimewa mikro) pedesaan di Indonesia. Sejarah Indonesia tentang pengaruh asing, krisis keuangan dan prakarsa pemerintah telah membawa kepada suatu jaringan yang kompleks, adakalanya membingungkan dari lembaga-lembaga keuangan yang dipimpin berbagai tingkat dalam pemerintahan. Keuangan mikro kelembagaan di Indonesia terdiri dari: bank umum, paling terkenal adalah bank milik pemerintah Bank Rakyat Indonesia (BRI) dengan sistem Unit Desa-nya yang tersebar luas; Bank Perkreditan Rakyat (BPR), yang tunduk kepada Undang-undang Perbankan dan pengaturan Bank Indonesia, dan lembaga keuangan bukan bank dengan nama Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LDKP) dibawah pengaturan Departemen Dalam Negeri dan pemerintah provinsi. Indonesia juga mengenal koperasi yang tunduk kepada UU Koperasi, pegadaian dibawah pengaturan Departemen Keuangan, organisasi-organisasi lokal yang tidak diatur seperti arisan, dan lembaga milik desa seperti Badan Kredit Desa (BKD) yang tidak tunduk kepada pengaturan apapun (Holloh,2001). Program keuangan mikro lain menawarkan subsidi dana dalam bentuk kredit mikro kepada kelompok sasaran seperti orang miskin, petani kecil, pengusaha dan

LSM. Meskipun demikian, pembiayaan kelembagaan masih belum berhasil menjangkau desa. Lembaga keuangan mikro seperti BRI unit desa, BPR, BKD, LDKP dan koperasi yang beroperasi di tingkat kecamatan cenderung memilih jangkauan yang terbatas saja ke desa di pedalaman dan kelompok berpendapatan rendah.

LPD pertama kali didirikan pada tahun 1985. Bentuk LPD pada saat ini serta kerangka pengaturan dan pengawasan diresmikan berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Bali pada tahun 2002. Berdasarkan surat keputusan tersebut, LPD merupakan badan usaha keuangan milik desa dan masing-masing desa dapat mempunyai satu LPD. Kenyataannya desa adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang disebut Desa Pakraman atau Desa Adat. LPD memperoleh pengesahan dari awig-awig atau hukum adat tertulis dari Desa Adat (Peraturan Provinsi Bali No. 8 Tahun 2002). Ini berbeda dengan lembaga tabungan dan kredit tingkat desa lain di Indonesia yang sebagian besar dimiliki dan dikelola oleh badan administratif daripada oleh komunitas yang diikat oleh hukum adat. Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota (PLPDK) bertanggung jawab menyediakan bantuan teknis, pengembangan kapasitas dan dukungan teknis kepada LPD. LPD dengan izin khusus dari Bank Indonesia (melalui surat tertanggal 17 Februari 1999) diperbolehkan menghimpun tabungan dari para anggota Desa Adat. LPD hanya diperbolehkan memberikan kredit kepada para anggota Desa Adat sendiri, namun boleh menerima kredit dari lembaga keuangan manapun

Tiga jenis lembaga yang memainkan peran utama dalam memenuhi kebutuhan keuangan pedesaan di Indonesia adalah: BRI unit desa, BPR (biasanya merupakan perubahan bentuk dari organisasi keuangan mikro), dan LDKP, suatu kumpulan lembaga yang beranekaragam dan sebagian besar belum diatur, yang mencakup LPD. Selain itu ada lembaga perkreditan jenis keempat, yaitu Pegadaian yang merupakan sumber likuiditas jangka pendek, baik di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan. Pegadaian dimonopoli oleh pemerintah – per akhir tahun 2002 ada 760 pegadaian dengan 6.600 orang karyawan.

### Angka 1: Sektor Keuangan Mikro di Indonesia dan Para Peserta Kelembagaan Kunci

	Lembaga	Unit	Rekening Kredit	Kredit	Penabung	Tabungan
1	BPR	2,148	2,400,000	Rp9,431,000,000,000	5,610,000	Rp9,254,000,000,000
2	BRI Unit	3,916	3,100,000	Rp14,182,000,000,000	29,870,000	Rp27,429,000,000,000
3	BKD	5,345	400,000	Rp197,000,000	480,000	Rp380,000,000
4	KSP	1,097	665,000	Rp531,000,000,000	n/a	Rp85,000,000,000
5	USP	35,218	na	Rp3,629,000,000,000	n/a	Rp1,157,000,000,000
6	LDKP	2,272	1,300,000	Rp358,000,000,000	n/a	Rp334,000,000,000
7	Pegadaian	264	16,867	Rp157,697,252,000	No Savers	Tidak ada Tabungan
8	BMT	3,038	1,200,000	Rp157,000,000,000	n/a	Rp209,000,000,000
9	Credit Union	1,146	397,401	Rp505,729,317,823	293,648	Rp188,014,828,884
	TOTAL	54,444	9,479,268	Rp28,951,623,569,823	36,253,648	Rp38,656,394,828,884

Data disusun oleh Gema PKM, Oktober 2004

Kegiatan keuangan mikro BRI, walaupun merupakan penyedia keuangan mikro terbesar belum berhasil sepenuhnya meluaskan layanan ke daerah-daerah yang terpencil. Sebagian besar kantor unit terletak di atau dekat daerah perkotaan dan sebagian besar kantor unit benar-benar kekurangan sumber daya manusia untuk memperluas bisnis mereka ke tingkat desa (Holloh, 2001). Pembatasan

ini juga tercermin oleh besaran kredit dari kantor unit, yang biasanya lebih besar dari US\$100 dan secara relatif terlampaui tinggi untuk daerah pedesaan. Demikian pula hanya dengan sekitar 50% BPR yang beroperasi di daerah pedesaan sedangkan BPR yang berkinerja lebih baik, lebih banyak bersaing dengan kantor-kantor cabang bank umum daripada bersaing dengan para penyedia jasa kecil yang tersebar di tingkat desa.

## Angka 2: Distribusi Lembaga di Tingkat Kabupaten dan Kecamatan

<i>Tingkat Nasional</i>		
Lembaga	Jumlah	Status
BRI	> 4000 cabang	bank yang tunduk kepada pengaturan
BPR	>2000 unit desa (bank unit sekunder)	
LDKP (term. LPD)	> 1500 lembaga	sebagian besar berada dibawah pengaturan pemerintah provinsi dan kabupaten, secara selektif diperbolehkan menghimpun simpanan
Koperasi	> 35000	termasuk koperasi kredit, koperasi simpan pinjam dan unit simpan pinjam dari koperasi serba guna dengan pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah provinsi setempat
<i>Tingkat Wilayah</i>		
LPD (Bali)	LPD, > 1300	berada dibawah pengaturan pemerintah provinsi, diperbolehkan menghimpun tabungan dan deposito berjangka
BKD (Jawa)	> 4500	status pengaturan kurang jelas meskipun diakui sebagai BPR oleh sebagian pihak

Sebagian besar LDKP di Jawa dan Bali dan, selain LPD, dimiliki oleh pemerintah provinsi dan kabupaten. LPD mencakup hampir 60% dari jumlah LDKP pada tahun 2004 (Jansen, Hamp, & Hannig, 2004). Lembaga di tingkat desa yang cukup berarti adalah BKD yang mengandalkan pada keputusan pengurus desa, namun kekurangan pengendalian internal efektif, dan kekurangan rasa kepemilikan dan kepercayaan dari penduduk desa (Holloh, 2001). Sebelumnya BKD dianggap BPR, namun ada sikap mendua saat ini mengenai ada tidaknya pengaturan BKD (Holloh, 2001). Undang-undang Perbankan tahun 1992 mengharuskan semua BKD dan LDKP mengubah bentuk menjadi BPR namun tidak satupun BKD dan hanya 30% LDKP (Nurchaya, 2005) yang berbuat demikian. BKD, salah satu bentuk lembaga tertua (dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda sejak tahun 1905) tidak pernah tumbuh dalam jumlah sejak bertahun-tahun.

Berbeda dengan semua lembaga tingkat desa ini, LPD mempunyai kinerja keuangan yang lebih baik, dengan jangkauan yang lebih luas dan mendalam, dan tingkat kepemilikan komunitas yang mantap. Holloh (2001) menegaskan bahwa dalam hal menghimpun simpanan, kualitas aktiva dan keberlanjutan, LPD jauh lebih sukses dari LDKP. Dalam penetrasi pasar keanggotaan LPD mencakup lebih dari 90% dari seluruh penduduk pulau Bali, sebuah pulau yang terkenal di Indonesia. Jumlah LPD (1.296 pada tahun 2004) meningkat menjadi 1.328 per April 2006 (BPD Denpasar, Indonesia).

### *Konteks Lokal dan Metodologi Pemilihan*

Tujuan penelitian ini adalah untuk menyelidiki potensi lembaga-milik-anggota dengan menyelidiki kedalaman, keluasan, cakupan, kejauhan, manfaat dan biaya jangkauan terpencil. Analisis tahap kedua menyelidiki bagaimana jangkauan dipengaruhi oleh tiga bidang: Pembentukan jaringan dan pembinaan hubungan, tata kelola dan kepemilikan, serta pengaturan dan pengawasan. Perspektif analisis datang dari asosiasi bertingkat yang paling rendah.

Pemilihan kasus LPD dilakukan berdasarkan tiga kriteria: Keterpencilan dari lembaga-milik-anggota, kemantapan kinerja (berdasarkan penilaian CAMEL dan diskusi dengan PLPDK), dan keluasan

jangkauan relatif (dinyatakan dalam kasus LPD sebagai perbandingan pasar dan juga di tingkat kabupaten). Berdasarkan semua hal diatas maka kami memilih LPD Muntigunung di desa Tulamben, Kabupaten Karangasem, Bali. LPD bermula dan berkembang biak di pulau ini dan melayani tidak saja semua kabupaten di selatan yang lebih makmur, tetapi juga wilayah berbukit-bukit di utara dan timur laut, yang miskin dan terpencil secara fisik.

Penelitian lapangan LPD Muntigunung diselenggarakan selama dua minggu. Jangkauan diukur berdasarkan enam aspek dari Schreiner (1998): Keluasan, kedalaman, biaya, manfaat, kejauhan, cakupan. Data keuangan dan jangkauan yang mencakup LPD Muntigunung dibandingkan dengan rata-rata Kabupaten dengan menggunakan penilaian peneliti atas sejumlah laporan audit berdasarkan CAMEL yang dihasilkan oleh BPD. Penilaian kekayaan dilakukan di satu tempat (Muntigunung) terhadap para peminjam LPD. Empat *focus group discussions* (FGD) diselenggarakan bersama dengan para anggota berdasarkan sebagai berikut: a) dua dengan gabungan mata pencaharian (*mix of livelihoods*); b) satu dengan para peminjam wanita saja (anggota keluarga turut bergabung); c) satu dengan para peminjam sangat miskin saja. Semua FGD ini beserta kegiatan pemetaan, terutama memanfaatkan / memerlukan alternatif jasa keuangan dan kepemilikan, termasuk pemeriksaan silang para anggota umum dari LPD (untuk menjamin terwakilinya sebagian peminjam saat ini). Sejumlah wawancara penting dilakukan terhadap para karyawan kunci LPD dan pihak pengatur dan pengawas.

### Kinerja Jangkauan Lembaga-Milik-Anggota

#### *Keluasan dan Kedalaman Jangkauan*

Sebagaimana diketahui, di Bali, LPD memiliki cakupan luas atas rumah tangga. Dengan menggunakan besaran kredit rata-rata sebagai indikator, LPD juga menunjukkan kedalaman yang lebih luas jika dibandingkan dengan lembaga keuangan lainnya seperti BRI dan Bank Pembangunan Daerah (BPD).

**Angka 3: Kedalaman Jangkauan Lembaga-lembaga Pedesaan Kunci di Indonesia (US\$)**

Lembaga	Kantor	Jumlah Rekening Kredit	Jumlah Kredit	Kredit per rekening	Jumlah Rekening Tabungan	Tabungan	Tabungan per rekening
BPR	2156	2,400,000	1,041,800,000	434	5,610,000	925,400,000	165
BRI Unit	4049	3,100,000	1,418,200,000	457	29,870,000	2,742,900,000	92
LPD*	1296	317,293	96,645,844	305	911,272	60,350,350	66

(Hamp, et al., 2004).

Angka-angka LPD berkaitan dengan pelanggan bukan dengan rekening, baik tabungan maupun kredit, yang secara tidak langsung berarti bahkan kedalaman jangkauan LPD adalah lebih besar (seorang pelanggan mungkin mempunyai lebih dari satu rekening tabungan atau rekening kredit) selain yang ditunjukkan oleh Angka 4. Bahkan dengan penggunaan angka dari pelanggan sendiri, LPD menunjukkan kedalaman jangkauan yang jauh lebih besar dibandingkan dengan BPR dan BRI digabung menjadi satu. Angka-angka berkaitan dengan seluruh Indonesia kecuali LPD yang hanya dapat ditemukan di Bali, dengan demikian mereka tidak menyediakan angka perbandingan sesungguhnya dari penetrasi pasar LPD dan lembaga-lembaga lain, tetapi hanya menyediakan pengertian relatif mengenai kedalaman dari jangkauan.

Kabupaten Karangasem (jumlah penduduk 388.320 pada tahun 2003), di timur laut dari pulau, adalah wilayah paling miskin dan terpencil di Bali. Ke 156 LPD di kabupaten Karangasem mempunyai tabungan per kapita US\$17,90 dibandingkan dengan rata-rata semua LPD di Bali yang kira-kira US\$33,50. LPD di Karangasem mempunyai gabungan jangkauan 52.461 orang penabung dan 27.753 orang peminjam (13,5% dan 7,1% dari taksiran jumlah penduduk) yang dibawah rata-rata karena penyebaran penduduk wilayah yang relatif jarang dan miskin, yang membuat orang sukar menabung .

LPD Muntigunung menjangkau 1.020 orang anggota (jumlah rumah tangga Desa Adat). Ada 249 orang peminjam, yang kira-kira adalah 24% dari jumlah penduduk desa. Muntigunung adalah daerah berpenduduk paling terpencil, dan miskin di kabupaten Karangasem menurut para pejabat PLPDK. Tabungan per kapita rata-rata LPD ini adalah US\$11, jauh dibawah rata-rata dari kabupaten Karangasem. Kemiskinan Muntigunung diperburuk oleh letaknya di daerah berbukit yang membuat irigasi dan pengadaan air minum sangat sukar. Air minum digotong dalam ember keatas bukit pada waktu musim kemarau. Lagi pula, karena jaraknya yang sangat jauh dari ibukota kabupaten, wilayah ini tidak cukup menarik bagi kepariwisataan untuk kemungkinan diversifikasi diluar pertanian.

Walaupun dalam teori semua anggota boleh mengakses layanan tabungan dan kredit, namun dalam praktek ada pembatasan akses terutama atas kredit. Ini adalah akibat dari persyaratan agunan, sebagaimana dijelaskan secara terperinci didalam awig-awig atau hukum adat setempat dari Muntigunung, yang mewajibkan adanya agunan bagi pemberian kredit, dan menetapkan hukuman yang berat apabila ada anggota yang gagal membayar kembali kredit. – semua tindakan ditujukan untuk mengelola risiko kredit dari kemungkinan tidak dibayar kembali. Besarnya nilai agunan yang dipersyaratkan harus selalu sesuai dengan nilai nominal kredit sepenuhnya dan boleh terdiri dari segala sesuatu dari sertifikat tanah hingga sepeda motor dll. Ini alasan mengapa akses kaum wanita atas layanan LPD rendah karena sebagian besar wanita tidak memiliki sertifikat tanah atau aktiva lain atas nama mereka sendiri.. Apabila seorang wanita menjanda atau karena suatu sebab memiliki akses atas sertifikat tanah, maka ia boleh diberikan kredit. Dari jumlah peminjam (173) hanya 21 orang wanita yang berhasil memperoleh kredit.

Penetapan pagu besaran kredit (US\$22) merupakan cara yang efektif untuk ‘mengecualikan’ orang kaya yang mungkin membutuhkan besaran kredit lebih tinggi. Penentuan peringkat kekayaan anggota LPD menunjukkan bahwa hanya ada 2 rumah tangga kaya diantara semua peminjam saat ini – kebanyakan peserta adalah orang miskin. Meskipun demikian secara relatif hanya ada sedikit partisipasi dari orang sangat miskin (5 peminjam). Penilaian kemiskinan dilakukan dengan pemeriksaan silang keanggotaan LPD pada umumnya (dengan memastikan sudah terwakilinya sebagian peminjam saat ini.

### ***Lingkup, Manfaat dan Biaya Jangkauan***

Kesadaran akan manfaat layanan LPD di tengah masyarakat desa adalah kuat, begitu kuat sehingga survei tentang kepuasan nasabah yang baru-baru ini diselenggarakan untuk BPR dan LPD melihat bahwa, “Para nasabah LPD menunjukkan kesetiaan yang kuat kepada LPD, walaupun kepuasan yang mendasari produk dan jasa LPD masih kurang jika dibandingkan dengan para nasabah BPR” (Profi-GTZ, 2006). Kepuasan diukur berdasarkan sejumlah tingkatan: Produk dan jasa, infrastruktur kantor, sikap karyawan, dll. Khususnya dalam hal kepuasan produk, para peminjam LPD secara relatif nampak lebih puas dengan penawaran produk lembaga mereka daripada para peminjam BPR, terutama berkenaan dengan suku bunga.

*Focus group discussion* (FGD) bersama dengan para anggota LPD Muntigunung menggemakan hasil temuan survei kepuasan nasabah, seperti juga data nasional tentang kekurangan akses atas layanan BRI dan lembaga keuangan pedesaan lainnya (lihat ‘latar belakang’). FGD juga menyoroti mengapa para anggota lebih menyukai layanan LPD dan menganggapnya lebih murah.

Produk LPD terdiri dari dua produk kredit dan dua produk simpanan (tabungan dan deposito berjangka). Produk kredit lebih populer dan memiliki jangka waktu mulai dari 1 bulan sampai dengan 20 bulan (pembebanan suku bunga berdasarkan saldo menurun dengan kisaran 3% sampai 3,5% per bulan bergantung pada jangka waktu) dengan jadwal pembayaran kembali yang fleksibel. Produk yang kalah populer adalah kredit dengan pembayaran angsuran bulanan tetap yang membebani bunga flat (suku bunga dengan kisaran 2% hingga 2,5% per bulan bergantung pada jangka waktu) Biaya tambahan meliputi tabungan wajib 3% dan provisi kredit 3%. 88% dari kredit diberikan untuk tujuan produktif, namun, sebagian kredit juga diberikan untuk tujuan konsumsi (konsumer), kebanyakan untuk pembelian sepeda motor.

#### Angka 4: Bagan Perbandingan Penyedia Jasa Keuangan dari Perspektif Anggota

Penyedia	Produk Kredit	Tabungan	Kemudahan Akses berdasarkan laporan para anggota	Lain-lain
LPD	Kredit berjangka: satu tetap, satu dengan jadwal pembayaran fleksibel. Tanpa jumlah minimum  Biaya tetap 24 -30% thn.. (suku bunga nominal) Fleksibel: 36-42% thn. Bergantung pada jangka waktu (suku bungan nominal) Keduanya mengharuskan tabungan wajib 3% dan provisi kredit 3%. (Saldo menurun semua)	Tabungan wajib – 3% dari kredit Deposito berjangka – 3, 6, 12, 24 dan 36 bln 10.8% thn Saldo awal minimum US\$ 45.  Deposito berjangka: 3-11 bln. – 10.8% thn. 12-19 bln. – 12% thn. 20-35 bln. - 15 thn. 36 bln > 18% thn.  Saldo awal minimum rekening tabungan US\$0.45 7.2% thn. (tanpa jangka tetap).	Kemudahan akses fisik tinggi. Bahkan jika kantor tutup mereka dapat menyetor atau menarik tabungan dengan menemui manajer LPD. Semua sanggup .	Kredit perlu agunan, prosedur permohonan sederhana. Tidak ada nasabah kredit angsuran tetap
Pelepas uang	Kredit tanpa jangka waktu tetap dibebani 120% thn. (nominal)		Didalam desa tetapi orang-orang sangat miskin tidak sanggup	Kredit perlu agunan, prosedur permohonan sederhana
BRI	Kredit pertanian 24% thn. (Flat), jangka waktu 2 tahun	(Para anggota tidak sadar akan adanya produk tabungan meskipun BRI menawarkan serangkaian produk tabungan yang kompetitif)	Kantor cabang terdekat 8-20 km dari desa. Para pejabat tidak mengunjungi desa. Jam dianggap kurang sesuai. Para karyawan kurang dikenal secara pribadi.	Kredit perlu agunan, prosedur permohonan rumit

Para anggota menegaskan bahwa mereka tidak mampu mengakses BRI karena adanya prosedur permohonan yang rumit dan jarak kantor cabang BRI setempat yang jauh. (Cukup menarik bahwa para karyawan LPD lebih suka berhubungan dengan BRI dibandingkan dengan BPD sebagai penyedia pembiayaan ulang karena kantor unit BRI lebih dekat dibandingkan dengan kantor BPD. Dalam segala hal, kedekatan geografis adalah kunci yang paling menentukan dalam memilih penyedia jasa keuangan.) Survei kepuasan nasabah yang menyelidiki sampel 10 LPD besar dan kecil juga menemukan bahwa kepuasan layanan nasabah LPD adalah yang paling tinggi apabila ditinjau dari kemudahan akses.

Para anggota lebih suka menabung di LPD setempat daripada di lembaga lain. Para pelanggan LPD menganggap bahwa dengan menempatkan tabungan mereka di LPD, mereka setiap saat dapat

mengambil kembali uang mereka. Para pelanggan juga mempercayai LPD sebagai tempat yang aman untuk menabung. Kenyataan bahwa manajemen dan karyawan LPD berasal dari tempat yang sama dengan mereka dan manajer LPD adalah guru sekolah yang dihormati di Desa Adat yang sama sangat mendukung kepercayaan para anggota kepada LPD.

Para nasabah merasa sangat puas dengan tim manajemen LPD setempat yang kecil sedangkan komunikasi tidak merupakan masalah. Para anggota menyatakan bahwa mereka mungkin akan pergi ke lembaga lain apabila suku bunga yang ditawarkan jauh lebih baik atau kantor cabang bank lain dibuka di wilayah yang lebih dekat. Namun yang paling penting adalah bahwa mereka percaya kalau keuntungan LPD pada akhirnya akan kembali ke desa dan membantu mengembangkan desa mereka.

Kesesuaian produk dengan arus kas rumah tangga adalah faktor penentu lebih besar dibandingkan dengan tingginya suku bunga dalam memilih penyedia jasa keuangan. Kelompok wanita penabung (yang dibentuk berdasarkan berbagai program pemerintah) didalam desa belum cukup berkembang karena kurang sesuai untuk rumah tangga yang lebih miskin karena adanya keharusan melakukan setoran tabungan secara teratur. Para pelepas uang setempat membebani bunga 120% per tahun, jauh lebih tinggi daripada LPD, namun, persoalan kunci adalah pada keharusan membayar angsuran bulanan kepada pelepas uang yang kurang sesuai dengan faktor musiman dari pertanian sebagai mata pencarian utama wilayah bersangkutan. Kenyataannya, produk serupa yang diperkenalkan oleh LPD (kredit dengan angsuran bulanan tetap) telah gagal mendatangkan peminat.

#### **Kotak 1: Diskusi dengan beberapa Anggota LPD**

I Nyoman Keneh adalah seorang pelanggan LPD yang sangat miskin dan tidak mampu mengambil pinjaman dari pelepas uang. Ia pernah meminjam uang dari warung untuk memperbaiki rumah dan mengalami kesulitan sangat besar ketika berusaha membayar kembali. Suaminya berjualan eskrim, namun, hasil penjualan di musim hujan sangat sedikit (tidak seperti di musim kemarau), sehingga ia terpaksa menjadi pemulung untuk mencukupi nafkah keluarga. Pada saat seperti itu mereka tidak mempunyai tabungan sama sekali dan tidak mampu membayar kembali pinjaman. Ia bukan anggota kelompok wanita sebab tidak dapat mengumpulkan tabungan secara teratur. Suaminya jatuh sakit dan perlu berobat ke Singaraja. Ia segera menerima pinjaman US\$200 dari LPD. Ia dapat menentukan sendiri kapan membayar pokok pinjaman sedangkan bunga sanggup dibayarnya secara teratur. Ia merasa bahwa LPD sudah membantunya ketika membutuhkan pertolongan dan karena fleksibilitas dari LPD, ia tidak merasa tertekan untuk membayar bunga kepada LPD bahkan di musim hujan.

I Made Sumi adalah seorang petani kecil yang menanam jagung dan singkong. Ia mempunyai seorang istri dan empat anak. Ia tidak mau anak-anaknya menjadi petani seperti dia karena kehidupan petani sangat berat. Sejak bulan Juni 2006, ia menabung di LPD untuk biaya pendidikan lebih tinggi bagi anak-anaknya. LPD memberikan pilihan kepadanya untuk menempatkan deposito berjangka agar tak tergoda untuk mengambil uangnya kembali. Ia merasa bahwa bank lain letaknya terlampau jauh dan ia ingin mengawasi berapa banyak uang yang sudah terkumpul dalam rekeningnya. Ia dapat melakukan ini dengan mudah karena LPD letaknya di desa yang sama. Ia mempunyai kesan bahwa dana LPD sedang tumbuh dan akan segera menghasilkan laba lebih besar dan ada kemungkinan akan menetapkan suku bunga lebih tinggi untuk tabungan.

Secara keseluruhan LPD memperoleh penilaian tinggi dalam hal kemudahan mengakses dana, kesesuaian produk untuk arus kas rumah tangga, struktur manajemen dan para karyawannya. Di daerah yang terpencil ini, dengan adanya banyak pengalaman buruk dimana lembaga keuangan melarikan uang pelanggan, maka adanya sistem pengawasan dan keakraban disamping kepercayaan tinggi kepada suatu lembaga setempat adalah kunci yang menentukan pilihan dalam memanfaatkan jasa keuangan. Walaupun LPD menetapkan suku bunga yang tinggi disamping adanya berbagai persoalan lain (lihat bagian-bagian berikut), LPD tetap merupakan pilihan populer ketika akan mengakses kredit untuk tujuan produktif.

Digabung dengan pengendalian internal dan manajemen risiko kredit yang mantap dari organisasi (lihat bagian-bagian tentang tata kelola, pengaturan dan pengawasan), maka tingkat kepercayaan tinggi dari para anggota dapat menciptakan potensi bagi jangkauan yang luas dan berkelanjutan. Meskipun demikian, pengendalian, terutama dalam mengelola risiko kredit, mengandung pembatasan yang efektif terhadap kedalaman dari jangkauan. Tak serupa dengan metode keuangan mikro berdasarkan kelompok, LPD nampaknya belum mengganti agunan ekonomis dengan agunan sosial atau bahkan tabungan (hanya 88 anggota menabung dalam produk deposito berjangka dan tabungan). Ini bukan saja membatasi akses dari para anggota yang sangat miskin namun juga dari kaum wanita. Oleh karena itu LPD nampaknya sedang berada dalam situasi berbahaya tanpa boleh berbuat kesalahan, antara pengelolaan risiko dengan pencapaian kedalaman jangkauan nyata yang sangat bergantung pada penguatan orientasi pada tabungan dan agunan sosial LPD.

### ***Kejauhan Jangkauan***

Berdasarkan penilaian CAMEL yang telah di modifikasi, yang diselenggarakan oleh PLPDK dan BPD Bali, secara keseluruhan industri LPD mempunyai kinerja baik dengan hampir 75% LPD berada dalam kondisi sehat.

### **Angka 5: Hasil Penilaian LPD Bali**

Kolektibilitas	Desember 2004		Desember 2005	
	LPD	%	LPD	%
Sehat	925	71	974	75
Cukup sehat	190	15	101	8
Kurang sehat	61	5	91	7
Tidak sehat	120	9	138	10
	1296	100	1304	100

Sumber: Nurcahya, Denpasar, 2005

LPD Muntigunung dinilai sehat oleh BPD melalui penggunaan standar CAMEL yang sudah di modifikasi. Standar ini menilai kecukupan modal, kualitas aktiva, kualitas manajemen, likuiditas dan profitabilitas (keuntungan). Berdasarkan penilaian kelima faktor tersebut maka tingkat kesehatan LPD ditetapkan, sebagai 'sehat', 'cukup sehat', 'kurang sehat' atau 'tidak sehat'. Berdasarkan analisis kami sendiri maka LPD Muntigunung telah mencapai Keswasembadaan (sanggup mencukupi keperluannya sendiri) Operasional 200% (belum disesuaikan terhadap biaya pasar dari modal dan inflasi), dan Keswasembadaan Keuangan 190%. Profitabilitas dan *return on assets* sebesar 18% terutama disebabkan oleh pembebanan suku bunga yang tinggi atas kredit (sekitar 24-36% nominal, saldo menurun). Rasio biaya operasional (*operating expense ratio*) 4,14% yang rendah menunjukkan bahwa LPD sebagaimana halnya dengan lembaga-milik-anggota lainnya mengambil keuntungan dari rendahnya biaya operasional untuk menjangkau daerah-daerah terpencil secara mendalam dan jauh.

Meskipun demikian ada pembatasan yang signifikan terhadap pertumbuhan masa depan LPD. Dari hasil diskusi dengan manajemen LPD Muntigunung ternyata bahwa permintaan untuk kredit sudah jauh melebihi kemampuan LPD dalam memberikan kredit. (Untuk diskusi yang lebih terperinci mengenai persoalan ini harap lihat bagian tentang pertalian/hubungan).

**Kotak 2: Notulen rapat LPD hari ke 35 (lihat juga bagian tentang tata kelola)**

Semua kepala keluarga hadir dalam rapat. Manajer LPD membacakan laporan keuangan resmi dari LPD. Ia memperhatikan bahwa ada beberapa orang yang berhalangan hadir karena saat ini sedang musim panen cengkeh dan banyak orang pergi ke Singaraja untuk menjual hasil panen mereka. Ia mengumumkan nama semua orang yang menunggak pembayaran kredit dan memberitahu mereka untuk membayar pada waktu yang tepat. Para peminjam ini akan dibebani denda dan kalau tetap tidak bersedia membayar maka rekening tabungan wajib mereka akan dipotong.

Seorang anggota bertanya mengapa anggota lain yang ingin meminjam untuk membangun rumah tidak diberikan kredit. Manajer LPD berkata bahwa belum cukup dana yang tersedia bagi pemberian kredit. Beberapa anggota lain bertanya apakah ini karena banyak orang tidak membayar kembali kredit mereka. Manajer menjawab bahwa sebagian besar pembayaran kembali mengalami penangguhan pada awal musim hujan. Kekurangan dana terjadi karena satu orang nasabah dengan tabungan besar mengambil kembali uangnya. Pinjaman dari BPD juga belum tersedia sehingga dana yang tersedia kurang mencukupi untuk pemberian kredit khususnya untuk pembangunan rumah – yang membutuhkan kredit yang lebih besar.

Anggota tersebut belum merasa yakin. Ia lalu bertanya berapa banyak orang yang telah menabung di LPD dan mengapa pengambilan kembali tabungan satu orang mengakibatkan kekurangan dana? Apa saja yang dilakukan para karyawan LPD untuk menarik lebih banyak tabungan? Manajer menjawab bahwa ia telah berkeliling dari rumah ke rumah untuk membujuk orang agar menabung namun mereka miskin dan ingin membayar kembali kredit lebih dulu sehingga jumlah tabungan belum mencukupi untuk memenuhi kebutuhan akan kredit. Manajer LPD kemudian menanggukuhkan pembicaraan mengenai hal ini ke pertemuan berikut.

Pada sore hari yang sama ketika kami bertanya kepada manajer mengenai mengapa pertanyaan tersebut diajukan dalam rapat ia menjawab bahwa pertanyaan seperti itu selalu diajukan dalam setiap rapat sebab orang menginginkan kredit lebih banyak dan kredit lebih besar. Saya terpaksa memberikan kredit dalam jumlah lebih kecil atau memberitahu mereka untuk datang kembali satu atau dua bulan lagi.

LPD kecil seperti yang dimiliki desa Muntigunung, walaupun dinilai sebagai sehat, tidak akan dapat mengakses dana BPD kalau belum beroperasi selama sedikitnya tiga tahun. Kalaupun dana disediakan maka permintaan LPD tidak dipenuhi semua. Kenyataan yang pernah terjadi pada waktu yang lalu adalah bahwa BPD mengharuskan adanya agunan untuk memperoleh pembiayaan ulang – yang dalam beberapa kasus disediakan secara pribadi oleh manajer LPD. Sekarang sudah ada rekomendasi bahwa untuk pinjaman kurang dari US\$5.000 persyaratan agunan ditiadakan dan diganti jaminan asuransi untuk menutup pinjaman seperti ini. Tidak ada peraturan yang melarang menghimpun dana dari luar BPD namun dalam praktek adalah sukar. BRI membebani suku bunga 2% per bulan untuk pembiayaan ulang sehingga sangat memperkecil selisih keuntungan LPD. Tidak mudah untuk memperoleh pinjaman dari LPD lain karena pedoman tradisional/ketentuan hukum

yang tidak jelas untuk hal seperti ini. Ada kemungkinan bahwa kekurangan dan kelebihan likuiditas dikelola oleh industri LPD secara mandiri. Sayangnya, ini menuntut adanya pertalian/hubungan yang efisien diantara mereka dan satu (atau lebih) pemasok yang efektif.

### Apa Saja Yang Telah Memungkinkan Lembaga-Milik-Anggota Ini Mencapai Jangkauan Terpencil?

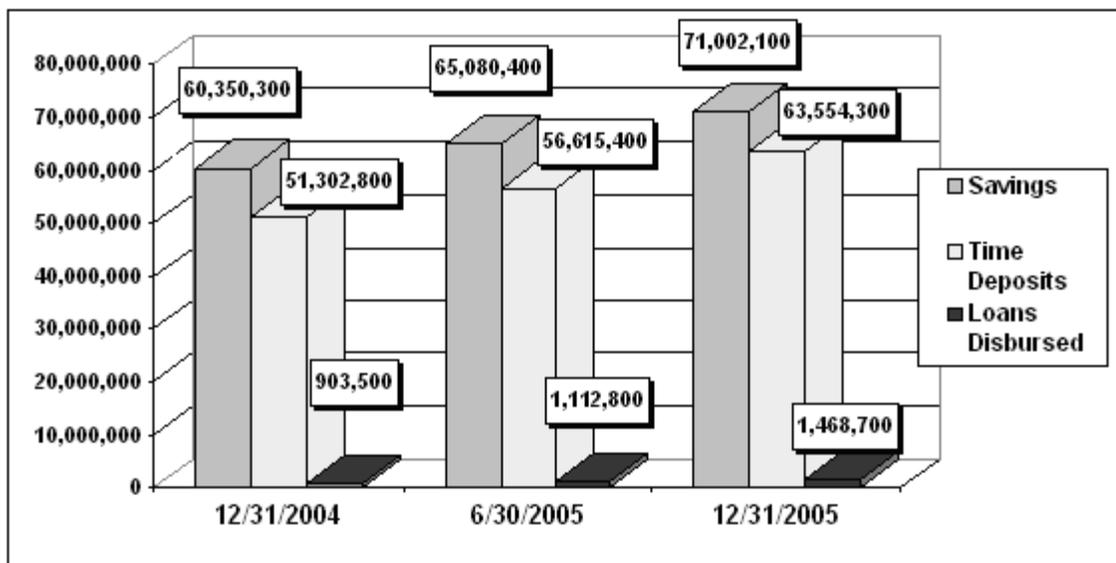
#### *Pola Pertalian Tidak Menyikapi Keanekaragaman*

“LPD ada dimana-mana di Bali”, kata seorang pejabat BPD setempat. Secara geografis LPD adalah pos pelayanan terdekat bagi nasabah terakhir dan termiskin yang menginginkan akses atas jasa keuangan. LPD sebagaimana banyak lembaga-milik-anggota lainnya melayani bermacam-macam wilayah, berkisar dari penduduk perkotaan seperti Denpasar dimana kantor LPD mempunyai banyak karyawan dan nampak seperti kantor cabang bank umum, sampai pemukiman kecil seperti Muntigunung dimana satu ruangan kecil yang dipinjamkan oleh badan amal dijadikan kantor dengan tiga orang karyawan.

Industri LPD sendiri cukup beranekaragam dilihat dari ukuran aktiva – yang terdiri dari LPD dengan jumlah aktiva lebih besar dari US\$500.000 sampai LPD dengan jumlah aktiva kira-kira US\$20.000. Semua LPD yang beranekaragam ini mempunyai kebutuhan akan likuiditas dan pelatihan yang berbeda – yang terutama bersumber pada BPD dan PLPDK.

Jumlah LPD yang termasuk golongan pertama adalah kurang dari 10% meskipun secara keseluruhan industri sedang tumbuh. Angka 7 menunjukkan bahwa secara keseluruhan sistem LPD nampaknya sedang kelebihan likuiditas. Meskipun demikian, 90% LPD yang termasuk dalam golongan kedua tetap mengalami kekurangan likuiditas yang serius.

Angka 6: Portofolio Tabungan dan Kredit Sistem LPD (US\$)



Pada saat ini LPD yang lebih besar menempatkan kelebihan likuiditas di BPD. Secara historis, pos aktiva antar-bank menunjukkan pertumbuhan dan kas dan likuiditas yang disimpan di BPD,

terutama sekali antara tahun 1996 dan tahun 1999 menunjukkan tingkat pertumbuhan tahunan rata-rata sebesar 84%. Likuiditas dalam jumlah lebih dari 90% ditempatkan di BPD (Holloh, 2000). Pada saat ini jumlah aktiva antar-bank mendekati 20% dari jumlah aktiva, sedangkan pada akhir tahun 1999, jumlah aktiva antar bank mencapai 35% dari jumlah aktiva. Potensi saat ini masih tetap signifikan untuk melayani LPD seperti LPD Muntigunung. Tingginya tingkat simpanan di BPD nampaknya menunjukkan bahwa sistem masih mengalami kelebihan likuiditas. Ternyata, likuiditas ini hanya disediakan untuk beberapa LPD yang lebih besar. Angka-angka dari BPD Bali menunjukkan bahwa untuk banyak LPD yang lebih kecil, kekurangan likuiditas menjadi masalah yang serius. Hampir 90% LPD yang memiliki kinerja 'SEHAT' (974 dari 1.304 LPD) sedang mencari pembiayaan dari sumber lain. Rasio kredit berbanding simpanan (*loan to deposit ratio*) keseluruhan sektor (rata-rata tahun 2006 berdasarkan informasi BPD Bali) adalah 85-90%, yang jauh diatas optimal 60%. Disebabkan oleh kekhawatiran yang berlebihan mengenai kecukupan modal, BPD juga secara aktif mencegah pengumpulan simpanan sehingga lebih memperparah masalah kekurangan likuiditas.

Para karyawan LPD Muntigunung mengatakan bahwa karena lokasinya yang terpencil, mereka jarang memperoleh kesempatan untuk mengikuti pelatihan. Peluang utama untuk meningkatkan pemahaman adalah melalui interaksi dengan para karyawan PLPDK yang berkunjung dalam rangka tugas pemeriksaan/pengawasan (lihat bagian tentang pengaturan dan pengawasan). Semua karyawan juga mengeluh bahwa tak seorangpun pernah bertanya kepada mereka tentang pelatihan apa saja yang paling penting. Mereka berkata bahwa fokusnya selalu pada manajemen risiko kredit, padahal mereka perlu bantuan untuk memahami bagaimana mendapatkan simpanan lebih banyak, atau membina hubungan dengan bank-bank lain untuk keperluan dana antar-bank, atau menanggulangi persoalan-persoalan tata kelola.

Pada saat ini pengembangan kapasitas LPD sedang dikembangkan dalam rangka kerjasama dengan Certif, suatu lembaga sertifikasi manajemen yang melakukan sertifikasi terhadap Direktur BPR, dan berakar kuat dalam sektor perbankan. Agendanya didasarkan pada instrumen seperti CAMEL (lihat bagian tentang pengaturan dan pengawasan) yang telah lama digunakan oleh bank umum. Bagaimana efektifnya kombinasi ini terhadap suatu lembaga tabungan dan kredit dari desa kecil masih sukar untuk diketahui. Tentu saja para karyawan LPD membutuhkan pengembangan kapasitas yang meliputi sejumlah bidang yang memerlukan perlakuan berbeda dalam hal lembaga keuangan mikro dibandingkan dengan bank kecil.. Tim manajemen mengatakan bahwa mereka membutuhkan dukungan dalam membangun disiplin menabung, pengembangan produk, tata kelola, membina hubungan dengan instansi luar, manajemen likuiditas, perencanaan bisnis, manajemen risiko dan sistem informasi manajemen. Silabus Certif untuk LPD mencakup serangkaian topik tentang manajemen sumber daya manusia dan keuangan, perencanaan bisnis, serta pengendalian internal dan eksternal.

Dalam membina hubungan, khususnya untuk mencari layanan pembiayaan ulang dan layanan teknis, lembaga-milik-anggota seringkali diperlakukan sebagai kelompok yang homogen, padahal, oleh karena sifat setempat yang sudah mengakar, ada kemungkinan mereka melayani para pelanggan yang cukup beranekaragam, dengan kemampuan menabung dan membayar kembali yang beranekaragam. Dengan konteks seperti ini, apakah ada kebutuhan mendesak untuk mengubah orientasi dalam membina hubungan dengan berbagai instansi (seperti BPD dan PLPDK) dalam rangka memenuhi kebutuhan yang berbeda?

## ***Kepemilikan dan Tata Kelola yang Lazim Setempat: Manfaat dan Kekurangan***

### **Kotak 3: Diskusi kelompok dengan para peminjam LPD – dua saudara kandung wanita, suami-suami mereka, dan satu keluarga**

Dengan menabung dan meminjam dari LPD kami telah berbuat baik untuk masyarakat kami. Ini adalah lembaga kami. Kami mengenal semua orang – baik watak baik maupun watakburuk mereka. Laba akan kembali kepada kami. Pada saat ini laba belum besar, dan tetap berada di LPD. Bilamana laba sudah cukup besar kami bersama-sama akan memutuskan apakah menagih laba untuk keperluan kami sendiri atau untuk berbuat sesuatu yang baik untuk desa. Peraturan LPD ketat – sudah tertulis dalam hukum adat kami bahwa tak seorangpun diperbolehkan untuk tidak membayar kembali hutang kepada LPD, atau ia akan diusir dari desa, dan tidak boleh dimakamkan di desa kelahirannya. Untuk setiap orang Bali ini adalah hukuman yang paling berat karena sebagai keluarga kami mempunyai tali persaudaraan yang kuat. Kami mengetahui dari pertemuan tahunan siapa saja yang menunggak pembayaran kembali kredit. Sampai sekarang tidak pernah ada peminjam yang pada akhirnya tidak melunaskan kreditnya. Ada kemungkinan terlambat, dan terpaksa meminjam dari sumber lain namun pada akhirnya kredit tersebut akan dibayar kembali.

Kesuksesan LPD banyak dikaitkan dengan keseimbangan antara a) kepemilikan dan manajemen setempat, b) pengaturan oleh provinsi dan hukum adat, c) pengawasan eksternal dan tata kelola internal. Struktur kepemilikan dan tata kelola internal LPD diatur oleh Surat Keputusan Gubernur tahun 2002 namun pondasinya diletakkan oleh hukum adat Bali yang sudah berusia sangat tua – yaitu awig-awig. Struktur ini mengatur keseimbangan antara konsistensi dengan kepribadian lintas sektoral LPD. Hukum adat setempat menguasai kehidupan masyarakat. Geertz (1980) menyebut Bali sebagai suatu “negara sandiwar”, yang diperintah oleh upacara dan lambang-lambang keagamaan daripada dengan kekuatan. Dahulunya diwariskan dari generasi ke generasi, bentuk awig-awig sekarang tertulis, dan ketika terjalin dengan unsur-unsur keagamaan dan upacara, akan menjadi perundang-undangan yang dahsyat, dan penyimpangan dapat membawa akibat yang serius seperti pembuangan dari desa, larangan untuk dimakamkan di tempat kelahiran, dll. Dimana ikatan sosial dan ketaatan pada hukum adat itu lemah, maka pada umumnya LPD mempunyai kinerja buruk (Holloh, 2001).

LPD dimiliki oleh Lembaga-Milik-Anggota – yaitu Desa Adat, yang berhak atas suatu persentase dari laba. Laba dapat dibagikan kepada perseorangan apabila diputuskan demikian oleh Majelis Desa Adat atau dapat digunakan sebagai *lump sum* untuk pembangunan desa atau kegiatan keagamaan. Para anggota LPD Muntigunung telah memutuskan bahwa karena laba LPD saat ini rendah, maka laba tersebut akan dikembalikan kepada LPD sebagai laba ditahan daripada digunakan untuk tujuan yang lain. Majelis Desa Adat atau Paruman merupakan badan perwakilan yang terpilih sedangkan Majelis Umum Desa Adat atau Parjuman (meliputi seluruh penduduk Desa Adat) adalah instansi pengambil keputusan tertinggi dari desa. Di Muntigunung organisasi Desa Adat adalah berdasarkan keturunan – dengan 21 keluarga memilih wakil-wakil mereka sendiri untuk majelis. Kami menemukan bahwa rapat majelis (yang diselenggarakan tiap 35 hari sekali) umumnya tidak dihadiri kaum wanita, meskipun demikian suatu rapat agama tahunan dihadiri oleh seluruh penduduk desa dan adalah oleh majelis umum maka keputusan diambil untuk seluruh anggota.

Ketika menghadiri rapat hari ke 35 para peneliti menarik kesimpulan bahwa rapat tersebut penuh dengan upacara keagamaan yang mencerminkan ketertiban sosial dan keagamaan dari desa. Agenda

lengkapnya – meninjau kembali kemajuan LPD, mengumumkan nama-nama peminjam yang menunggak pembayaran kembali, sedangkan sanksinya – disusun didalam awig-awig. Para wakil yang terpilih secara aktif mengajukan pertanyaan kepada manajer LPD dan komite pengawasannya mengenai segala persoalan dan manajer LPD coba memberikan penjelasan sebaik mungkin. Komite manajemen LPD yang terdiri dari satu manajer, satu karyawan administrasi dan satu kasir, juga dipilih oleh majelis desa. Manajemen risiko digariskan dalam awig-awig. Apakah ini benar-benar dipraktekkan sukar untuk diketahui, meskipun demikian tingkat pembayaran kembali kredit di LPD Muntigunung adalah 100%.

“Walaupun tidak seluruh aspek dari pengalaman LPD, khususnya sikap orang Bali terhadap hutang dan keterpaduan dari Desa Adat dapat di replikasi ditempat lain di Indonesia, hubungan kelembagaan “win-win” yang dikembangkan di Bali dapat berlaku sebagai sebuah model untuk setiap provinsi” (Patten, Rosengard, Johnston, & Koesoemo, 2003). Walaupun hukum adat yang digunakan saling berkaitan dalam konteks dan khusus untuk konteks orang Bali, maka kemungkinan untuk dialihkan berada dalam perimbangan antara sosial-informal dengan kelembagaan-formal. Pertalian sosial dan ikatan adat membantu mengelola risiko kredit dan menjamin kepemilikan dari masyarakat desa, dan dukungan dari kelembagaan eksternal menyediakan panduan, layanan teknis, sebagian likuiditas dan lingkungan yang memungkinkan.

Meskipun demikian bagaimana keseimbangan yang benar dan siapa pihak berwenang terakhir kalau terjadi sesuatu yang mengacaukan? LPD yang terpencil di Muntigunung membantu menyoroti celah yang melebar antara pengendalian adat internal dengan pengendalian kelembagaan eksternal atas LPD. Ini menunjukkan bagaimana pengendalian adat internal menekankan pada manajemen risiko kredit namun tidak mempersiapkan LPD menghadapi risiko kelembagaan yang lebih besar.

Dimulai pada tahun 1996, dalam waktu singkat LPD Muntigunung terpaksa berhenti beroperasi setelah modalnya ‘habis tergerus’. LPD Muntigunung baru bangkit kembali pada bulan Desember 2004 ketika Pemerintah Provinsi menyuntikkan modal sebesar US\$250. Laporan keuangan yang sudah di-audit tidak tersedia sebelum Desember 2005. Manajer LPD Muntigunung waktu itu sekarang menjabat sebagai kepala Desa Adat. Walaupun merupakan instansi pengawasan resmi, BPD dan manajemen LPD sampai saat ini masih belum berhasil meyakinkan mantan manajer LPD Muntigunung tersebut untuk mempertanggungjawabkan kepemimpinannya pada masa lalu sebagai manajer LPD Muntigunung. Jadi bahkan kalau BPD berhasil menemukan adanya penyimpangan, BPD tidak mengetahui cara yang efektif untuk menanggulangi penyimpangan tersebut karena hanya majelis umum Desa Adat yang boleh bertindak. Kepala desa adat telah mengesampingkan kepentingan LPD meskipun segala upaya telah dilakukan oleh manajemen LPD dan BPD.

Dua kelemahan memberikan kontribusi kepada situasi ini. Yang pertama berkaitan dengan komite pengawasan LPD yang fungsinya serupa dengan biro didalam LPD. Pengendalian internal menjadi tanggung jawab dari para anggota yang sudah dipilih (bukan-manajemen dan biasanya satu tim yang terdiri dari tiga orang), yang dikepalai oleh kepala desa adat (atau *Bendesa Adat*). Dalam kasus LPD Muntigunung, Bendesa Adat tidak pernah ikut hadir dalam rapat majelis LPD dan hubungan kekuasaan tradisional diantara ke 21 wakil garis keturunan berarti bahwa tidak semuanya bersifat vokal dalam menuntut jawaban dari manajer LPD. Dalam teori semua wakil berhak mengetahui kondisi keuangan dan kualitas operasional dari LPD. Ini tidak dipenuhi oleh komite pengawasan yang seharusnya terdiri dari lebih dari satu anggota. Juga karena proses perencanaan bisnis dan perencanaan keuangan yang kurang layak, adalah meragukan apakah komite pengawasan memiliki instrumen mendasar yang dibutuhkan untuk menilai kinerja LPD. Fungsi tata kelola LPD dalam

beberapa hal tidak dipisahkan dari fungsi manajemen. Misalnya, komite pengawasan seharusnya bertanggung jawab secara fidusier terhadap seluruh anggota LPD. Bagaimanapun nampaknya manajemen dianggap bertanggung jawab langsung dengan komite pengawasan hanya memainkan peran pendukung.

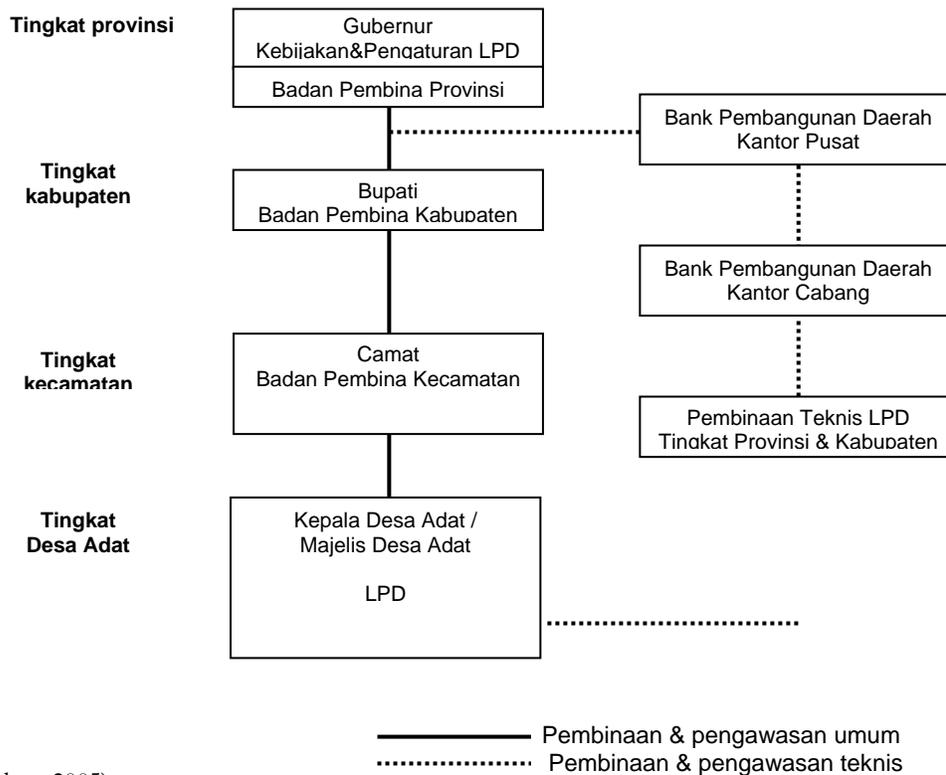
Kedua, fokus dari majelis umum, seperti dalam setiap proses yang berkaitan dengan tata kelola, adalah pada memastikan pembayaran kembali daripada kepada pengambilan keputusan bersama atas segala persoalan kelembagaan yang lebih luas. Para karyawan LPD Muntigunung melaporkan bahwa pertanggungjawaban sebelum tahun 2004 telah dituntut dari mantan manajer LPD (dan semua orang tahu siapa dia) dalam rapat majelis umum desa adat. Meskipun demikian, diskusi dengan masyarakat desa mencerminkan bahwa majelis umum atau Desa Adat belum memahami persoalan sepenuhnya yang telah menuduh/menyalahkan orang yang sama tersebut yang pada saat ini menjabat sebagai kepala upacara keagamaan dan adat. Dalam prosesnya, peluang telah dibiarkan hilang untuk menuntut agar orang bersangkutan bertanggung jawab.

Didalam lembaga-milik-anggota, terutama yang terpencil dalam lokasi dan berada di lingkaran pinggir pengawasan, keseimbangan secara fakta dimana pengaruh struktur kekuasaan tradisional setempat adalah terbatas mungkin dapat diperkuat dengan garis kewenangan dan pertanggungjawaban terhadap majelis umum, sebagai pengambil keputusan terakhir, melalui manajemen. Pendidikan untuk anggota adalah kritis, sebab kalau tidak masyarakat tidak akan memahami risiko yang bisa timbul dari dominasi elite tradisional, atau peran mereka sendiri dalam mengurangi risiko. Pelatihan dapat memainkan peran penting dalam mengembangkan kapasitas manajemen untuk memupuk keterbukaan dan memahami pertalian antara tata kelola dengan kinerja kelembagaan. Tempat menguntungkan (*vantage point*) tidak mungkin hanya risiko kredit sebagai satu-satunya bidang dimana pertalian adat adalah paling berguna. Bagaimana pengawasan dan pengaturan eksternal dapat paling balik melengkapi dan menyikapi tata kelola internal?

### ***Peraturan dan Pengawasan***

Semua LPD tunduk kepada dua jenis pengawasan – internal dan eksternal. Pengawasan eksternal LPD adalah tanggung jawab dari Gubernur dan dilaksanakan bersama-sama instansi pembiayaan ulang pokok untuk LPD seperti BPD. Komite pengawasan menyediakan dukungan bagi pengawasan internal dari LPD. Para anggota komite secara teratur menghadiri pertemuan (rapat) LPD dan memfasilitasi acara pertemuan. LPD juga mendapat pemeriksaan lapangan secara teratur dari PLPDK kecamatan dan sekali-sekali dari BPD. ‘Badan Pembina’ terdiri dari para wakil dari pemerintah provinsi, kabupaten dan kecamatan yang menyusun dan melaksanakan berbagai kebijakan dan menyediakan dukungan untuk LPD.

## Angka 7: Regulation and Supervision Designed into LPD Model



(Nurchaya, 2005)

Berdasarkan surat keputusan gubernur, LPD wajib menyisihkan suatu persentase tertentu dari keuntungan (labanya) untuk menutup biaya pembinaan dan pelatihan yang juga membuat unik model LPD. Masyarakat desa adalah pemilik LPD beserta keuntungannya namun surat keputusan gubernur lah yang merinci bagaimana laba harus di alokasikan. 5% dari laba harus digunakan untuk pengawasan berdasarkan jadwal sebagai berikut:

- Cadangan Modal – 60%
- Dana Pembangunan Desa – 20%
- Jasa Produksi – 10%
- Dana untuk Pembinaan, Pengawasan dan Perlindungan – 5%
- Dana Sosial – 5%

Sumber dana untuk pengawasan eksternal berasal dari kontribusi 5% laba bersih LPD. Ini merupakan unsur inovasi dalam sistem karena bertujuan untuk memenuhi biaya pengawasan secara mandiri. Meskipun demikian pada saat ini sebagian besar dari dana ini ditahan dalam rekening pemerintah provinsi di BPD Bali dan hanya 10% yang benar-benar pergi ke BPD untuk mencukupi sebagian dari biaya pengawasan<sup>2</sup>. Berdasarkan laporan dari BPD Bali, porsi laba yang dikumpulkan

<sup>2</sup> Sehubungan dengan pengawasan eksternal, pada tahun 2003 Pemerintah Provinsi mendelegasikan peran pengawasan kepada BPD Bali, karena menyadari kebutuhan akan suatu pengawasan keuangan yang ketat. BPD, sebagai badan pengawas utama (walaupun bukan badan pengawas satu-satunya) memiliki tanggung jawab melaporkan pelaksanaan tugas, sebagaimana dimaksud dalam diktum pertama, kepada Gubernur Bali. Meskipun demikian, pengawasan dan

dari semua LPD sedemikian jauh tidak mencukupi, bahkan untuk membayar gaji para karyawan lapangan sekalipun. Walaupun insentif tersedia untuk melakukan pengawasan (karena BPD juga menyediakan pembiayaan ulang) kekurangan jumlah karyawan di tingkat desa di BPD berarti ketergantungan lebih besar kepada PLPDK untuk sejumlah fungsi pendukung, termasuk juga rekomendasi dari LPD untuk pemberian kredit. Secara keseluruhan, sementara sistem pengawasan telah berkembang menjadi cukup kompleks dengan banyak pemangku kepentingan, tidak ada satu instansi tunggal yang mempunyai kombinasi terbaik dari semua sumber daya, lokasi, ketrampilan dan kepentingan untuk dapat diberdayakan.

Sesudah itu pelaporan juga sama kompleksnya karena banyak pemangku kepentingan perlu diberikan laporan. Sementara PLPDK mempunyai tanggung jawab untuk menyusun laporan serta laporan keuangan bulanan, dan juga dalam praktek memeriksa semua laporan ini, adalah manajemen LPD yang pada akhirnya harus menghabiskan banyak waktu untuk menyusun laporan-laporan kwartalan, semesteran dan tahunan untuk beberapa instansi pengawasan yang berbeda. Laporan-laporan standar (baku) meliputi sejumlah pertanyaan kualitatif, kolektibilitas kredit dan penilaian CAMEL.

Standar serta pembinaan yang diterapkan untuk LPD kecil dan besar sama saja – tentang bagaimana pada umumnya cara LPD melakukan tukar-menukar likuiditas atau pelatihan. Misalnya, sejumlah diskusi dengan PLPDK dan BPD mengungkapkan adanya kelangkaan untuk menemukan orang yang memenuhi syarat sebagai manajer LPD terutama didaerah terpencil. LPD Muntigunung adalah suatu pengecualian – manajer LPD juga guru desa dan terlatih dalam akuntansi dan pembukuan. Meskipun demikian untuk LPD yang lebih kecil, 'manajemen' tidak dinilai sebagai bagian dari penilaian CAMEL modifikasi oleh BPD. Bagaimanapun, Rasio Kecukupan Modal (*Capital Adequacy Ratio* atau CAR) tetap diberlakukan secara ketat meskipun merupakan langkah yang sifatnya membatasi organisasi di desa kecil yang tidak sanggup menghimpun simpanan dalam jumlah yang signifikan. Pembinaan juga memusatkan perhatian pada standar seperti ini yang bagaimanapun juga mengandung keterbatasan karena keterpencilan wilayah seperti Muntigunung, dimana pejabat pemeriksa merasa sukar untuk berkunjung secara teratur, yang berdampak terhadap baik pengendalian internal maupun kualitas dari tata kelola.

Dengan adanya sejumlah persoalan seperti diatas apakah ada pilihan lain bagi lembaga-milik-anggota seperti Muntigunung untuk meningkat (*graduate*) menjadi bentuk kelembagaan yang lebih memungkinkan? Pada umumnya LPD di Indonesia menolak transformasi (perubahan bentuk). Meskipun demikian LPD yang terpencil ini benar-benar menyelidiki kemungkinan transformasi agar dapat mengakses dana pinjaman. LPD pernah berusaha mendapatkan pinjaman dari sebuah apex koperasi (yang berdasarkan nasehat mereka juga menyelidiki kemungkinan untuk mengubah bentuk menjadi koperasi), namun diberitahu oleh anggota badan pembina bahwa tindakan tersebut kurang layak. Baik koperasi dan BPD diwakili dalam badan pembina dan ini membuat LPD berada dalam situasi yang sulit. Disamping kenyataan bahwa pandangan yang berlainan dari instansi-instansi yang berbeda dapat menciptakan potensi konflik kepentingan dan membingungkan para karyawan LPD, persoalan lebih penting adalah kurangnya pilihan layak bagi transformasi untuk suatu LPD yang kecil. Koperasi bukan bentuk dimana lembaga seperti LPD (yang didirikan berdasarkan surat keputusan gubernur) dapat 'mengubah diri' – para anggota Desa Adat dapat saja membentuk koperasi secara terpisah.

---

pembinaan umum dan administrasi diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah (termasuk Gubernur Bali, dan Bupati/Kepala Kabupaten di Bali).

Untuk lembaga-milik-anggota kecil yang terpencil, perubahan bentuk merupakan salah satu kemungkinan untuk mengungkit (*leverage*) pendanaan luar (eksternal), disamping pembentukan jaringan atau pembinaan hubungan yang bermacam-macam. Meskipun demikian kerangka pengaturan yang sekomples Indonesia tidak selalu menyediakan pilihan untuk peningkatan (*graduation*).

Pemerintah Bali memikul tanggung jawab bagi pengaturan industri LPD. Meskipun demikian Bank Indonesia juga mempunyai kepentingan untuk mengendalikan risiko bagi para penabung. Ada alasan mengapa pihak pengatur mendorong LPD untuk tunduk kepada Undang-undang Perbankan – mengingat kedalaman penetrasi pasar dari LPD dan kenyataan bahwa beberapa LPD telah tumbuh sehingga menyamai ukuran operasional (dan mungkin juga neraca) bank umum yang kecil. Pada saat ini bentuk hukum Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) belum memperoleh pengawasan yang ketat karena keanekaragaman sifat LKBB yang luas di Indonesia berkaitan dengan persyaratan modal, keperluan pelaporan dan ketersediaan struktur pendukung secara relatif sudah sesuai dengan kebutuhan LKBB yang memiliki ukuran jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan bank. Barangkali pengecualian satu-satunya dalam kisah perubahan bentuk (atau kekurangannya) dalam industri LPD adalah suatu LPD yang memiliki BPR – yang hanya mungkin bagi LPD lebih besar karena persyaratan modal awal BPR adalah US\$5.000.

Sebagian kekhawatiran diatas mungkin karena pada waktu yang lalu Bank Indonesia pernah berusaha mengubah bentuk LPD menjadi BPR. Ini telah mendapatkan tentangan keras dari industri LPD – terutama dari LPD-LPD lebih besar yang sangat ingin mempertahankan akar rumput setempat dan fleksibilitas yang disediakan oleh wahana hukum saat ini (yang merupakan lembaga keuangan bukan bank dengan izin menghimpun simpanan dari para anggota) dan tidak mempunyai masalah likuiditas. Pada saat ini LPD boleh beroperasi sebagai Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) atau LDKP dan juga boleh menghimpun simpanan dari anggota Desa Adat, namun diminta untuk tidak menggunakan istilah perbankan (Surat Bank Indonesia tertanggal 17 Februari 1999). Menurut pendapat Holloh (2001), langkah ini telah menyediakan ruang gerak bagi LPD tanpa, bagaimanapun juga, memecahkan masalah struktural bagaimana mereka dapat menemukan tempat yang diakui dan sah didalam sektor keuangan.

Selain itu, perubahan bentuk menjadi BPR secara potensial dapat membatasi keluasan jangkauan LPD seperti terjadi pada jenis lain dari LDKP di Jawa Tengah, yaitu Badan Kredit Kecamatan (BKK) yang setelah perubahan bentuk menjadi BPR mengkonsolidasikan operasi mereka di tingkat Kecamatan daripada melanjutkan fokus pada Desa dan mengubah profil produk mereka untuk menyesuaikan diri dengan para nasabah pada tingkat tersebut seperti pemberian kredit dengan angsuran pembayaran yang dipotong dari gaji. (Patten, et al., 2003).

Permasalahan mengenai kesenjangan jalur peningkatan (*graduation*) yang jelas dan dukungan pengawasan bagi LPD tetap ada, seperti misalnya dari bentuk paling kecil menjadi bentuk yang sebanding dengan BPR, walaupun masing-masing mempunyai potensi pertumbuhan berkelanjutan tanpa mengorbankan keluasan jangkauan, akses likuiditas atau kepentingan penabung.

## Kesimpulan

LPD menawarkan peluang yang sangat besar untuk menjangkau daerah-daerah dan masyarakat terpencil di Bali. Penelitian tentang struktur kelembagaan dan manajemen LPD serta pengungkitan

(*leveraging*) keberadaan ketertiban dosial untuk mengelola risiko merupakan bahan pelajaran yang baik bagi industri keuangan mikro yang lebih luas, asalkan sejumlah kondisi tertentu tersedia:

- 1) Menghubungkan dan menyelaraskan pengawasan internal/tradisional dengan pengawasan eksternal
- 2) Mengindahkan keanekaragaman kebutuhan akan likuiditas, pelatihan dan pengawasan untuk berbagai ukuran LPD yang berbeda
- 3) Menajemen keuangan dan pelaporan yang lebih mantap melalui pelatihan dan pemberian nasehat dengan tepat
- 4) Peran yang jelas dan berbeda bagi instansi-instansi pengawasan
- 5) Adanya pilihan bagi peningkatan (*graduation*)/perubahan bentuk (*transformasi*) yang memungkinkan LPD kecil, LPD yang sedang tumbuh dan LPD besar untuk mengakses masukan (*input*) yang sesuai seperti pembiayaan ulang, dan pelayanan teknis tanpa adanya peraturan-peraturan eksternal yang terlalu banyak.

Melalui kasus diatas kita lihat bahwa pengendalian tradisional terhadap lembaga keuangan dapat mempunyai pengaruh yang baik dan yang buruk terutama didaerah terpencil, dimana kunjungan pemeriksaan/pengawasan dan pengembangan kapasitas secara relatif sangat sulit. Kurangnya keseimbangan antara struktur tata kelola internal dengan pengawasan dan pengaturan eksternal dapat mempunyai pengaruh majemuk yang buruk bagi potensi pertumbuhan suatu lembaga kecil yang sudah berjuang untuk mengatasi tantangan-tantangan seperti keterpencilan, kekurangan kapasitas (kemampuan) dan likuiditas.. Namun demikian, apabila pondasi kepemilikan didalam masyarakat itu mantap, adanya keluasan jangkauan dan kinerja keuangan yang baik, maka langkah-langkah menuju perbaikan tata kelola dan keganjilan dari pengawasan pasti akan berguna. Mengingat peluang yang disajikan oleh LPD untuk keluasan jangkauan dan kerangka kelembagaan yang lengkap, maka perlu beberapa perubahan yang sangat berguna untuk memperkuat semua lembaga ini di Bali dan bahkan ada kemungkinan meluas ke lembaga-lembaga serupa dimanapun di dalam negeri.

## Referensi-referensi

- Bank Rakyat Indonesia. (2001). *BRI microbanking services: Development impact and future growth potential*. Jakarta: BRI
- Geertz, C. (1980). *Negara: The theatre state in nineteenth-century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- Holloh, D. (2000). *ProFI baseline study: Lembaga Perkreditan Desa in Indonesia*. Denpasar: ProFI.
- Holloh, D. (2001). *ProFI microfinance institutions study*. Denpasar: ProFI.
- Jansen, S., Hamp, M., & Hannig, A. (2005). *Microfinance in the rural financial system and the development of the local economy*. Jakarta: ProFI.
- Nurchaya, I.K. (2005) *A successful example of sustainable microfinancial institutions*. Denpasar. ProFI.
- Patten, R., Rosengard, J., Johnston, D., & Koesoemo, W. (2003). *Increasing access to financial services for low income rural households and microenterprises in Indonesia: The potential for further development of local government owned financial institutions*. Jakarta: ProFI.
- Johnson, D. (2006). *BPR & LPD customer satisfaction survey*. Jakarta: ProFI.
- Schreiner, M. (1998). Aspects of outreach: A framework for the discussion of the social benefits of microfinance. *Journal of International Development*. 14(5), 591-603.

## Singkatan-singkatan:

BKD	Badan Kredit Desa
BKK	Badan Kredit Kecamatan
BPD	Bank Pembangunan Daerah
BPR	Bank Perkreditan Rakyat
BRI	Bank Rakyat Indonesia
LDKP	Lembaga Dana Kredit Pedesaan
LPD	Lembaga Perkreditan Desa
PLPDK	Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota
NBFC	Non Banking Financial Companies

## Lampiran A: Rekomendasi Umum untuk Industri LPD

Sistem perlu menyediakan pilihan yang lebih struktural untuk likuiditas bagi LPD. Peran BPD dalam manajemen likuiditas dan tukar-menukar kebutuhan membutuhkan perhatian lebih lanjut.

Pengawasan membutuhkan fokus yang lebih ekstensif karena pada saat ini sebagai persoalan sebagai berikut menciptakan rintangan: Biaya pengawasan, kecuali dapat ditutup dari laba LPD, kemungkinan besar membuat sistem saat ini tidak berkelanjutan, keterlibatan terlampau banyak instansi didalam sistem; lemahnya pelaporan; kurang jelasnya garis wewenang dan lemahnya pertalian antara pengawasan resmi dengan pengawasan tradisional.

Pengembangan kapasitas memerlukan proses penilaian kebutuhan (yang dihasilkan dari penilaian), pada saat ini struktur pengawasan dan pelatihan terutama untuk memenuhi kebutuhan LPD yang lebih besar – padahal sebagian besar lembaga yang lebih kecil membutuhkan layanan pemberian nasehat yang cermat dalam melewati siklus pertumbuhan.

Berdasarkan semua konteks diatas maka rekomendasi dari tim penelitian adalah:

- Perlu adanya suatu mekanisme yang tepat untuk menyelaraskan likuiditas didalam sistem – melalui berbagai produk yang fleksibel seperti fasilitas batasan kredit (*credit line*). Diharapkan bahwa tak lama lagi ada langkah positif dengan melonggarkan keharusan menyediakan agunan untuk kredit dengan nilai nominal dibawah 50 juta rupiah. Meskipun demikian, ini bukan rintangan satu-satunya dalam mengakses pembiayaan ulang oleh LPD.
- Kapitalisasi yang dilakukan oleh pemerintah provinsi pada tahun 2002 adalah nafas kehidupan bagi banyak LPD didalam sistem. Namun demikian untuk menghindari ketergantungan pada suntikan seperti itu di kemudian hari, maka langkah seperti kapitalisasi harus dibuat bersyarat untuk menciptakan akuntabilitas yang lebih tinggi. Pada saat ini dibuat bersyarat berdasarkan kinerja namun penilaian kinerja sendiri masih tidak resmi (*informal*).
- Peninjauan kembali pembinaan dengan membedakan antara bermacam-macam LPD yang berbeda. Misalnya, aspek manajemen adalah kriteria kunci bagi penilaian LPD yang lebih kecil dan sedang tumbuh namun modifikasi instrumen CAMEL telah menghapuskan unsur tersebut. Dilain pihak penilaian kecukupan modal terhadap lembaga-lembaga yang sangat kecil tidak perlu menyebabkan kekhawatiran yang berlebihan – dan fokus yang ketat pada hal ini dalam pembinaan telah mengurangi kemampuan LPD untuk berusaha mencari sumber daya biaya rendah setempat. Oleh karena itu sistem penilaian perlu diperhalus dan kebutuhan pelaporan dipersingkat dan dibuat lebih efisien.
- Survei kepuasan pelanggan tahun 2005 menemukan bahwa kepuasan nasabah berbanding langsung dengan ukuran LPD – lebih besar LPD semakin puas nasabahnya. Persoalan ini dan semua persoalan yang disebutkan diatas membutuhkan pendekatan cabang dua terhadap pelatihan dan kami sarankan bahwa pendekatan bagi LPD-LPD yang lebih kecil benar-benar dilakukan berdasarkan model pemberian nasehat dan pengembangan kapasitas, daripada melalui pelatihan secara terpisah.
- Sesuai dengan semua yang disebutkan diatas ada kebutuhan akan konsistensi operasional yang lebih luas – dalam bentuk pedoman-pedoman operasional dan perkreditan (juga pedoman pengendalian internal dan alur akuntabilitas) yang perlu dijadikan panduan untuk semua karyawan LPD.

- Perubahan peran PLPDK dalam pembinaan dan pengembangan kapasitas dengan diikutsertakan dalam pertemuan (rapat) Desa Adat, akan menciptakan legitimasi dan tempat bagi mereka untuk mendorong Desa Adat membantu memelihara pengendalian internal, menciptakan tata kelola yang lebih representatif, dan memberikan nasehat kepada LPD.
- Indonesia memiliki salah satu kisah sukses di dunia yang paling signifikan dalam pengerahan tabungan. Meskipun demikian, kenyataan bahwa LPD adalah lembaga berdasarkan tabungan dan bahwa produk ini adalah layanan mereka yang paling berharga – ‘mengapa’ dan ‘bagaimana’ mengerahkan tabungan diantara mereka masih lemah. Fokus secara khusus pada hal ini akan membantu menyikapi sejumlah persoalan berkaitan dengan ruang lingkup pelayanan mereka.

## Lampiran B: Metodologi

### Tujuan Penelitian

Untuk menjelaskan bagaimana keanekaragaman model milik-anggota dalam berbagai konteks yang berbeda mampu mencapai jangkauan yang signifikan di daerah pedesaan yang terpencil.

### Definisi Milik-anggota

- Para pelanggan adalah pemilik sekaligus pemakai dari lembaga
- Modal anggota terikat kepemilikan dan pengambilan keputusan (saham; tabungan; modal perputaran/internal)
- Modal anggota adalah sumber dana kunci
- Badan hukum berdasarkan kepemilikan oleh anggota (yaitu asosiasi)

Agar supaya melingkupi semua model, definisi perlu memperhitungkan bermacam-macam bentuk model dan pengambilan keputusan. Bahkan badan hukum mungkin berbeda dari konteks ke konteks.

### Definisi dari Terpencil

Tidak dilayani didalam pasarnya sendiri. Ini dapat terjadi karena beberapa faktor:

- Jarak geografis dari penyedia jasa atau masukan terdekat
- Kepadatan penduduk
- Segala aspek sosial budaya tentang akses seperti jenis kelamin (*gender*) atau latar belakang kesukuan (etnis) seperti kasta lebih rendah di Asia atau kelompok-kelompok pribumi di Amerika Latin.

### Metodologi Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk membantu menjawab sejumlah pertanyaan mengenai berbagai lembaga milik-anggota yang berbeda untuk menetapkan potensi apa saja yang mereka miliki bagi kedalaman, keluasan, cakupan, kejauhan, manfaat dan biaya dari jangkauan terpencil, dengan memanfaatkan enam aspek Schreiner (1998). Analisis kelembagaan secara mendalam dari masing-masing sampel lembaga-milik-anggota memeriksa jangkauan terpencil dan tuntutan dari para anggota dan dari semua kelompok anggota. Tahap analisis kedua memusatkan perhatian pada bagaimana jangkauan terpencil dipengaruhi oleh tiga penggerak utama:

- Pembentukan jaringan dan pembinaan hubungan
- Tata kelola dan kepemilikan
- Pengaturan dan pengawasan

Perspektif analisis datang dari asosiasi bertingkat yang paling rendah, SACCO atau satu set kelompok dan para anggota mereka. Pemilihan kasus lembaga-milik-anggota didasarkan pada 20% lembaga-milik-anggota paling terpencil didalam alam semesta sampel mereka . Pemilihan didasarkan pada keterpencilan anggota/kelompok yang representatif dan paling kuat. Alam semesta sampel adalah kabupaten, kecamatan atau klaster dari lembaga-lembaga-milik-anggota berdasarkan organisasi-tingkat-dua, perbatasan politik atau daerah pengaturan. Mengandalkan pada ukuran

lembaga-milik-anggota dan sampel, memungkinkan merentangkan sejumlah kelompok swadaya dibandingkan dengan satu SACCO atau perkumpulan (asosiasi) desa.

### **Kriteria Pemilihan Kasus**

- Terpencil dalam hal rumah tangga diwakili oleh salah satu atau lebih dari sebagai berikut:
  - Lokasi titik-titik akses (tingkatan desentralisasi dan terpusat kalau menerima layanan berbeda pada masing-masing titik).
  - Jarak titik-titik akses ke pusat setempat dan jalan raya terdekat (sifat dari jalan), ketersediaan transportasi.
  - Kedalaman jangkauan (berbeda berdasarkan konteks namun pada dasarnya adalah faktor kepadatan penduduk dan infrastruktur, tingkat kemiskinan, dan indikator-indikator lain dari pengecualian sosial).
- Milik-anggota (tidak dikelola oleh pihak luar / eksternal, semua anggota terlibat dalam pengambilan keputusan)
- Keluasan mantap dari jangkauan sebanding dengan konteks
- Penuh informasi dalam hal satu atau lebih pertanyaan penelitian kunci (tata kelola dan partisipasi-anggota; sumber daya eksternal; pengaturan dan pengawasan; jenis lembaga-milik-anggota)
- Tidak demikian unik atau ganjil sehingga tidak mengandung pelajaran yang bisa diterapkan pada konteks yang lain
- Relatif memiliki kemampuan bertahan hidup secara keuangan
- Lembaga-milik-anggota bersifat terbuka (transparan), informasi siap tersedia atau cukup mudah dikumpulkan dan para karyawan mau bekerjasama dalam menghimpun informasi.

Schreiner, M. (1998). Aspects of outreach: A framework for the discussion of the social benefits of microfinance. *Journal of International Development*, 14(5), 591-603.

### Lampiran C: Indikator-indikator Keuangan Kunci

	1 LPD
<b>Kedalaman</b>	
Saldo tabungan rata-rata sebagai % dari PC GNI	24%
Saldo kredit rata-rata sebagai % dari PC GNI	13.35%
Kepadatan penduduk (jumlah penduduk per km <sup>2</sup> )	400
Jumlah penyedia jasa di daerah layanan	2
% pelanggan adalah wanita	25%
<b>Kejauhan</b>	
Keswasembadaan operasional	200% (2005)
Keswasembadaan keuangan	195%
Portofolio yang mengandung risiko ( <i>Portfolio at risk</i> ) > 30 hari	NA Pelunasan: 90% (2005)
Jumlah biaya operasional / jumlah aktiva rata-rata	4%
Gaji karyawan rata-rata / PC GNI	5,5%
<b>Keluasan</b>	
Jumlah peminjam aktif	173
Jumlah penabung aktif	65
<b>Biaya</b>	
Suku bunga efektif	36-42%
<b>Manfaat</b>	
Tingkat laba ditahan	100%
<b>Lain-lain</b>	
Pertumbuhan jumlah aktiva	NA
Kredit bersih / jumlah aktiva	76%

**Catatan:** PC GNI berarti pendapatan nasional kotor per kapita. NA menunjukkan bahwa data tidak tersedia.