

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR DAN LANSKAP KEUANGAN MIKRO DI INDONESIA

2.1. Landasan Teoritis

2.1.1 Mengukur Kinerja Keuangan (*Financial Performance*)

Sejak munculnya aliran monetaris yang dipelopori oleh Milton Friedman (1956) yang merumuskan tentang teori permintaan uang modern (*The Theory of Demand for Money*)¹, maka peranan ‘*intermediaries*’ dalam proses transmisi moneter semakin dianggap penting. Dimana fungsi lembaga keuangan dianggap sebagai salah satu ‘kendaraan’ (*vehicle*) pertumbuhan ekonomi.²

Studi kontemporer yang dilakukan oleh Kunt dan Huizinga (2000) juga menguatkan teori bahwa sistem dan lembaga keuangan berfungsi sebagai saluran (*channel*) penting bagi pertumbuhan output melalui mobilisasi sumber-sumber dana (tabungan) yang kemudian disalurkan untuk penggunaan produktif dan transformasi resiko.

Ada empat fungsi pokok dari lembaga keuangan seperti yang didefinisikan oleh Ismael (1977) yaitu fungsi penghimpunan dana, fungsi pemberian pengetahuan dan informasi, fungsi pemberi jaminan, serta fungsi likuiditas; dimana lembaga keuangan menempatkan diri diantara penabung dan investor.³

Undang-undang RI No. 10/1998 tentang Perbankan, mendefinisikan bank sebagai badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Sehingga secara

¹ Friedman (1956) membuat tulisan dengan judul “*The Quantity Theory of Money: A Restatement*” sebagai respon terhadap pandangan J.M.Keynes (1936) yang menganggap bahwa uang tidak berpengaruh pada perekonomian.

² Penjelasan lengkap proses transmisi moneter ini lihat di Dornbusch (1998), Blanchard (2006) dan Mishkin (2007)

³ Pidato yang disampaikan oleh Prof. Dr. JE Ismael (1977), pada pengukuhan sebagai guru besar FEUI dengan judul “Pengembangan Pasar Uang yang Fungsional untuk Pembangunan Indonesia Dewasa Ini”.

tersirat, landasan hukum bagi sistem perbankan di Indonesia mengatakan bahwa fungsi utama bank adalah sebagai *intermediaries*.

Pengertian dari '*intermediaries*' itu sendiri yaitu lembaga yang meminjam dana dari orang-orang yang menyimpan untuk kemudian disalurkan menjadi kredit kepada orang lain (Mishkin, 2000), atau lembaga yang berfungsi menyalurkan dana-dana dari penabung kepada investor (Kunt & Levine, 2004). Sementara kredit merupakan kewajiban (*liability*) bagi seseorang atau suatu usaha yang menerima kredit tersebut, namun merupakan harta/kekayaan (*asset*) bagi bank yang menyalurkannya karena memberikan pemasukan bagi bank tersebut. (Mishkin, 2007).

Karena perannya sebagai *intermediaries* tersebut maka pihak-pihak seperti pemerintah, pelaku usaha, masyarakat dan akademisi selalu berkepentingan untuk dapat mengukur kinerja perbankan. Untuk dapat mengukur kinerja keuangan suatu bank maka yang dipergunakan adalah rasio-rasio keuangan⁴. Dimana rasio tersebut disusun berdasarkan laporan keuangan. Laporan keuangan adalah laporan yang disampaikan setiap tahun oleh perusahaan kepada para pemangku kepentingannya (*stakeholders*), terdiri dari laporan keuangan utama serta opini manajemen atas operasi tahun lalu dan prospek usaha di masa mendatang (Fred Weston, 1990). Dan menurut Ikatan Akuntansi Indonesia (IAI, 1996) kinerja suatu perusahaan pada dasarnya diukur dengan menganalisa dan mengevaluasi laporan keuangan perusahaan tersebut.

Bank Indonesia membuat penetapan (melalui SK No.27/DIR/1995) bahwa, suatu laporan keuangan bank harus terdiri dari laporan neraca, laporan

⁴ Husnan (1998) melalui Yuliani (2007) menguraikan sejumlah rasio keuangan yaitu: (1) Rasio Likuiditas, yaitu *Loan to Deposit Ratio* (LDR), *Cash Ratio*, *Reserve Requirement*, *Banking Ratio* & *Loan to Asset Ratio*. (2) Rasio Rentabilitas, yaitu *Return on Asset* (ROA), *Return on Equity* (ROE), *Beban Operasional Pendapatan Operasional* (BOPO), *Net Profit Margin* (NPM), dan *Operating Profit Margin* (OPM); (3) Rasio Solvabilitas yaitu *Capital Adequacy Ratio* (CAR), *Debt to Equity Ratio* (DER), *Long Term Debt to Asset Ratio*, (4) Rasio Kualitas Aktiva Produktif yaitu *Non Performing Loan* (NPL), (5) Rasio Penilaian (*Valuation Ratio*) yaitu *Earning Per Share* (EPS), *Price Earning Ratio* (PER) dan *Book Value per Share* (BV/s)

komitmen/kontijensi, laporan laba-rugi, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

Beberapa faktor yang perlu mendapat penilaian khusus ketika mengevaluasi suatu laporan keuangan adalah meliputi aspek likuiditas (kemampuan bank dalam memenuhi kewajiban jangka pendeknya atau kewajiban yang sudah jatuh tempo), aspek profitabilitas (kemampuan memperoleh laba), aspek efisiensi (kemampuan dalam melakukan efisiensi), aspek pengelolaan dan kualitas aktiva, serta aspek solvabilitas (kemampuan bank dalam memenuhi kewajiban jangka panjangnya atau kemampuan bank untuk memenuhi kewajiban-kewajiban jika terjadi likuidasi). Untuk mengukur kemampuan bank dalam memperoleh laba secara keseluruhan dan tingkat efisiensi usaha, baik dari kegiatan operasional maupun non operasional maka digunakan faktor Rentabilitas, dimana faktor ini dapat dihitung dengan menggunakan dua rasio yaitu *Return On Asset (ROA)* dan Beban Operasional terhadap Pendapatan Operasional (BOPO).⁵

Secara ringkas, sebagian literatur tentang pengukuran kinerja bank menyebutkan bahwa tujuan dari sebuah lembaga keuangan adalah memperoleh pendapatan dengan meminimalkan resiko, meski terdapat hubungan bahwa semakin tinggi suatu resiko maka makin tinggi perolehan - *high risk high return* (Coleman, 1986).

Terdapat banyak sekali literatur tentang penelitian yang menggunakan perangkat analisa rasio dalam menilai bank, baik dalam bentuk studi komparatif maupun studi yang bersifat eksploratif. Studi-studi yang dilakukan oleh Berger (1995), Gilbert dan Wheelock (2007), Redmond dan Bohnsack (2007), Alex Fayman (2009), Oberholzer dan Westhuizen (2004), Singh dan Chaundhray (2009) menggunakan berbagai rasio keuangan dan kombinasinya sebagai indikator dalam mengukur kinerja keuangan bank. Sementara analisis yang bersifat makro tentang kinerja keuangan bank dengan metode analisis rasio dilakukan oleh Molyneux dan Thornton (1992) serta Asli Demircuc Kunt dan Ross Levine (2004)

⁵ Peraturan Bank Indonesia No. 6/10/PBI/2004

Avkiran (1995) melakukan studi perbandingan kinerja keuangan bank dan lembaga keuangan lainnya dengan menggunakan berbagai kombinasi dari analisis rasio, *benchmarking*, membandingkan kinerja dengan anggaran (*budget*) atau kombinasi dari metode-metode tersebut. Kunt dan Levine (2004) menyatakan bahwa ukuran bank (*size*) dan kapitalisasi modal (ekuitas) berpengaruh terhadap profitabilitas. Sementara studi yang dilakukan oleh Tarawneh (2006) serta Vlastarakos (2009), menemukan bahwa terdapat hubungan positif antara kinerja keuangan bank dengan utilisasi aset serta jumlah kekayaan/aset bank, dan hubungan yang berkebalikan dengan efisiensi operasional (hubungan negatif). Alexandru dan Laurentiu (2008) juga menemukan hubungan yang signifikan antara kinerja profitabilitas dengan rasio utilisasi aset. Beberapa penelitian lain sebelumnya yang menemukan hubungan yang positif antara profitabilitas dan ukuran atau *size* (asset) suatu bank diantaranya Bourke (1989), Berger (1987), Molyneux dan Thornton (1992), Eichengreen dan Gibson (2001), Goddard et al (2004).

Namun penelitian yang dilakukan oleh Gilbert & Wheelock (2007) dengan metode analisis perbandingan rata-rata (*means comparison*) menunjukkan bahwa efisiensi operasional lebih utama dan dominan dalam peningkatan kinerja profitabilitas suatu bank. Penelitian yang membandingkan kinerja bank besar dan bank kecil (*community bank*) di AS tersebut juga tidak menemukan perbedaan fakta yang signifikan antara kinerja profitabilitas bank berdasarkan jumlah aset yang dimiliki. Pandangan yang kurang lebih sama juga diperkuat oleh temuan studi Redmond dan Bohnsack (2007), dimana fokus studinya ialah menyoroti maraknya penggabungan bank agar menjadi lebih besar, dan lebih menghasilkan laba lebih besar.

Kunt dan Levine (2004) menggunakan dua metode pengukuran efisiensi yang potensial yakni *net interest margin efficiency* (*net interest revenue to total asset*) dan *overhead cost efficiency* (*overhead cost to total asset*). Sementara Oberholzer dan Westhuizen (2004) menggunakan konsep efisiensi (*technical, allocative, cost,*

dan *scale*) sebagai variabel yang mempengaruhi kinerja profitabilitas. Terdapat pula studi yang memperbandingkan efisiensi biaya dan laba (Maudos *et. al* 1999), dan riset yang mempergunakan efisiensi biaya umum (*overhead*), kecukupan modal (*capital adequacy*), portofolio dan besar asset sebagai determinan dari kinerja profitabilitas (Naceur, 2003). Soteriou dan Zenios (1997) berupaya melihat hubungan efisiensi, profitabilitas dan kualitas pelayanan dari bank. Konsep efisiensi itu sendiri dapat dianggap sebagai hubungan antara output suatu sistem dengan input yang dipergunakan untuk memproduksinya, atau efisiensi merupakan sebuah ukuran relatif yang merefleksikan deviasi-deviasi dari output maksimal yang dapat dicapai dengan suatu tingkat input tertentu (English & Warnng, 1992).

Menurut Fayman (2009), perbedaan signifikan yang terdapat pada karakteristik kinerja profitabilitas antara bank besar dan kecil adalah bahwa bank besar semakin mengandalkan *non interest income* sebagai pendorong kinerja profitabilitas; sementara bank kecil kinerja profitabilitasnya secara signifikan sangat di pengaruhi oleh ekspose terhadap resiko kredit yang diberikan (*default risk*), dimana bank kecil tidak punya ruang untuk diversifikasi resiko melalui mekanisme *hedging* di pasar derivative.

Berger (1995) melakukan pengujian tentang hubungan kinerja profitabilitas (ROA dan ROE) dengan kecukupan modal (*capital adequacy*) bank-bank di AS selama periode 1982-1993 dan menemukan hubungan yang positif, seperti halnya temuan penelitian Hutchison dan Cox (2005) dan Angkinand (2007)⁶ yang melihat adanya hubungan kausal antara modal (ekuitas) bank dengan profitabilitas. Sementara penelitian serupa untuk wilayah Australia dan Selandia Baru yang dilakukan oleh Navapan dan Tripe (2003) juga mengaitkan ROE dengan kecukupan modal, namun menemukan indikasi adanya hubungan terbalik antara keduanya. Chang (2006) yang juga melakukan pengujian hubungan kinerja profitabilitas dengan kecukupan modal pada bank-bank di Korea, namun juga

⁶ Dalam penelitiannya Apanard P. Angkinand (2007) menemukan bahwa pemenuhan persyaratan kecukupan modal bank akan dapat mengurangi aktivitas bank dalam kegiatan beresiko.

memperhitungkan faktor rasio kredit bermasalah (*non performing loan*) sebagai determinan. Sementara Shirai (2001) dalam melakukan pengujian (*appraisal*) terhadap sektor perbankan di India, menggunakan indikator kinerja profitabilitas, efisiensi biaya dan pendapatan (*cost and earning efficiency*), permodalan (*capital*), kualitas aset (*asset quality*) dan pengelolaan (*management*) serta likuiditas sebagai indikator penentu dan menemukan hasil-hasil yang signifikan.

Menurut Petersen dan Schoeman (2008) indikator kinerja profitabilitas dengan *Return on Equity (ROE)*, yang mengukur tingkat pengembalian bagi para pemilik, dan *Return on Assets (ROA)*,⁷ yang mengukur kemampuan dan efisiensi organisasi dalam mengelola asetnya secara produktif adalah model yang dinamis dalam menganalisa kinerja bank. Lebih lanjut, kinerja profitabilitas bank yang biasanya diukur dengan ROA dan ROE merupakan fungsi dari determinan eksternal dan internal. Determinan eksternal adalah variabel yang merefleksikan kondisi ekonomi dan legal dimana bank beroperasi. Sedangkan determinan internal diantaranya adalah fungsi dari variabel tingkat likuiditas, kebijakan pencadangan (*provisioning*), kecukupan modal, pengelolaan pendapatan dan biaya (*management*), kualitas portofolio serta ukuran bank (Singh dan Chaundhary, 2009)

Meski ROA dan ROE merupakan ukuran kinerja yang terlihat mirip, namun keduanya merepresentasikan hal yang berbeda. Perbedaan mendasar yang memisahkan keduanya adalah faktor *financial leverage* (utang/kewajiban). Asset adalah jumlah kewajiban dan modal. Jika tidak terdapat utang maka ROE dan ROA akan sama. Namun jika terdapat utang, maka nilai ROE akan lebih tinggi dari nilai ROA. Jika ROA baik, dan tingkat utang '*reasonable*', maka ROE yang tinggi merupakan sinyal kuat bahwa pengembalian investasi pemilik baik. Namun jika ROA rendah, atau perusahaan menanggung utang yang tinggi, maka angka ROE yang tinggi bisa merupakan sinyal yang salah terhadap kemampuan perusahaan dalam mencetak laba (McClure, 2009)

⁷ Berger (1995), Huchison dan Cox (2005), Gilbert & Wheelock (2007), Alexandru & Laurentiu (2008) Fayman (2009), Singh dan Chaundhray (2009) menggunakan kedua indikator ini sebagai variabel yang dijelaskan dalam penelitian mereka.

Dalam dunia keuangan mikro (*microfinance*), rumusan yang paling terkenal dan telah dipakai sebagai acuan secara global adalah indikator-indikator keuangan yang dirumuskan oleh CGAP (*Consultative Group to Assist the Poor*).⁸

$$ROE = \frac{\text{After Tax Profits}}{\text{Starting OR Period Average Equity}} \quad (2.1)$$

$$ROA = \frac{\text{After Tax Profits}}{\text{Starting OR Period Average Assets}} \quad (2.2)$$

Pengukuran kinerja tersebut merupakan indikator yang cocok bagi lembaga-lembaga yang tidak memperoleh subsidi. Namun seringkali program-program ‘intervensi’ dari donor biasanya berhubungan dengan institusi yang justru menerima subsidi besar, dan seringkali dalam bentuk dana-dana hibah (*grants*) atau pinjaman lunak (*soft loan*) dengan suku bunga dibawah suku bunga pasar. Dalam kasus seperti ini, pertanyaan mendasar adalah apakah institusi tersebut mampu bertahan dan berkembang ketika subsidi tidak tersedia lagi. Untuk itu diperlukan informasi keuangan yang disesuaikan untuk merefleksikan kondisi ‘normal’. Terdapat tiga *subsidy-adjusted indicators* yang umum dipakai yaitu: *Financial Self Sufficiency*, *Adjusted Return on Asset (AROA)*, dan *Subsidy Dependence Index (SDI)*, dimana ketiganya lebih kompleks dalam perhitungannya.⁹

Namun, Gilbert dan Wheelock (2007) menganjurkan perlunya kehati-hatian dalam mengukur kinerja profitabilitas bank, dimana penggunaan “*Before Tax Profit*” ternyata lebih tepat sebagai dasar perhitungan dalam mencari nilai ROA dan ROE.

⁸ CGAP merupakan sebuah unit teknis dari Bank Dunia yang bertujuan untuk mendukung peningkatan kinerja (*performance*) dari LKM di seluruh dunia melalui riset, pelatihan dan pendampingan serta pendanaan. Menurut CGAP, perhitungan ROE/ROA seharusnya menggunakan ekuitas awal, kecuali ada penambahan yang cukup banyak pada ekuitas dari sumber-sumber luar selama periode pelaporan

⁹ *CGAP Performance Indicators* diantaranya yang terutama adalah *Operational Self Sufficiency (OSS)*; *Financial Self Sufficiency (FSS)*; *Return on Equity (ROE)*; *Debt to Equity Ratio (DER)*; *Portfolio at Risk (PAR)* 1 hari, 30 hari, 90 hari dan 120 hari; *Operating Cost Ratio (OCR)*; *Saving Ratio*. Mengenai definisi dan formula secara detail dari indikator tersebut dan indikator-indikator lainnya dapat ditemukan di *CGAP Core Indicators*. CGAP Website: <http://www.cgap.org>.

Menurut Joanna Ledgerwood (1999) pertimbangan-pertimbangan yang harus ada pada pengukuran dari sebuah institusi (LKM) adalah persyaratan modal minimum, kecukupan modal, persyaratan likuiditas, kualitas asset, dan diversifikasi portofolio.

Sementara menurut CGAP, terdapat lima area inti (*core areas*) pengukuran kinerja dari sebuah institusi keuangan mikro yaitu:

1. *Breadth of Outreach* – how many clients are being served?
2. *Client Poverty Level (Depth of outreach)* – how poor are the clients?
3. *Collection Performance* – how well is the MFI collecting its loans?
4. *Financial Sustainability* – is the MFI profitable enough to maintain and expand its services without continued injections of subsidized donor funds?
5. *Efficiency* – how well does the MFI control its administrative costs?

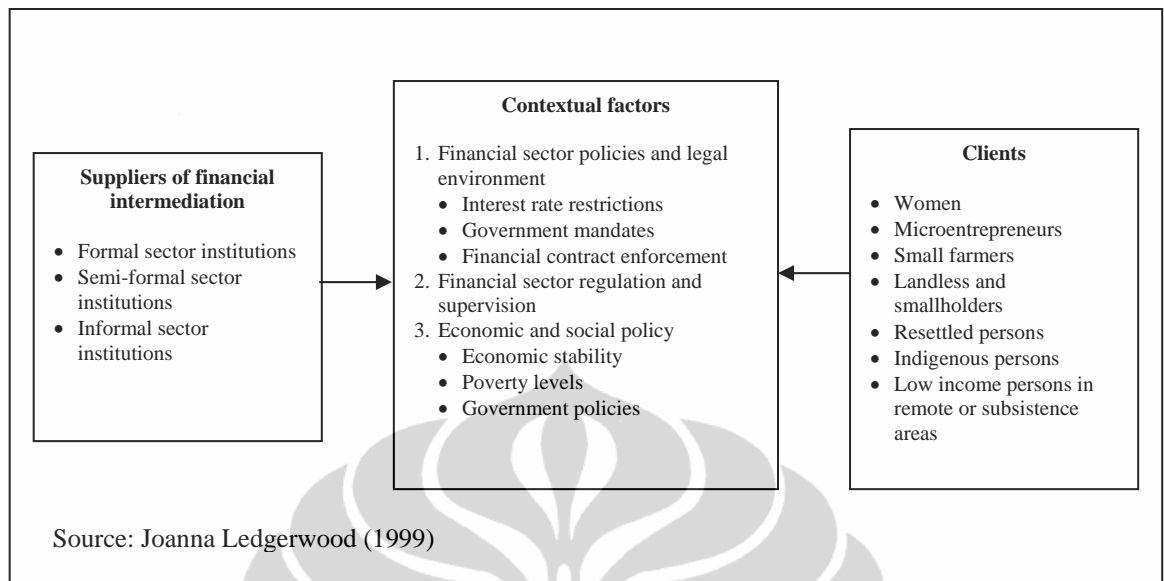
2.1.2. Mengukur Kinerja Sosial (Social Performance)

Kinerja atau dampak sosial dari suatu lembaga biasanya terkait dengan misi sosial yang diembannya.¹⁰ Dan misi sosial seringkali mengacu pada hal-hal seperti kesehatan, perbaikan nutrisi, pendidikan, dan kemiskinan. Namun terkait isu pengentasan kemiskinan (*poverty alleviation*), maka keberadaan keuangan mikro dan insitusi keuangan mikro (LKM) menjadi bagian yang penting (Ledgerwood, 1999).

Salah satu kriteria utama dari program pemberdayaan melalui keuangan mikro itu sendiri adalah harus mampu menjangkau keluarga miskin berpendapatan rendah melalui kredit berukuran kecil atau sangat kecil (Srinivasn, 1999), (Zeller, Lapenu & Greeley, 2003). Dalam hal ini LKM harus berperan sebagai institusi perantara keuangan (*intermediaries*) bagi masyarakat kecil, terutama di pedesaan.

¹⁰ Menurut Zeller dkk (2003), sebenarnya terdapat perbedaan definisi operasional antara kinerja sosial dengan dampak sosial, dimana kinerja sosial mengacu pada client dari organisasi saja, sedangkan dampak sosial adalah perubahan dalam kesejahteraan dan kualitas hidup baik clients maupun non-clients dari organisasi. Kinerja sosial sendiri memiliki 15 indikator (*Social Performance Indicators*) diantaranya adalah Misi LKM, kondisi geografis (*rural or urban*) dan sosial ekonomi target client (*woman, farmer, labor etc*), ukuran pinjaman (*size of transaction*), jaminan (*collateral*), dsb.

Tabel 2.1: Intermediaries dalam konteks keuangan mikro



Menurut Jonathan Murdoch (Woller, Gary *et. al*, 1998), terdapat dua pendekatan utama dalam gerakan keuangan mikro (*microfinance movement*) di dunia dalam hal menjangkau kaum miskin melalui pemberian akses terhadap layanan keuangan; yaitu pendekatan kelembagaan (*institutionist approach*) dan pendekatan kesejahteraan (*welfarist approach*). Pendekatan kelembagaan fokus pada penciptaan lembaga keuangan untuk menjangkau nasabah yang tak terlayani oleh sistem keuangan formal. Penekanan terhadap kelembagaan terdapat pada pencapaian kecukupan keuangan (*financial self sufficiency*), lebar jangkauan (*breadth of outreach*) yang artinya jumlah nasabah terlayani, serta dampaknya secara positif terhadap nasabah (*positive client impact*). Contoh sukses dari pendekatan ini adalah Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan Banco Solidario (BancoSol, Bolivia). Sementara pendekatan kesejahteraan lebih menekankan pada kedalaman jangkauan (*depth of outreach*) yang berarti level masyarakat termiskin yang dilayani. Pendekatan ini tidak melulu melihat sisi kelembagaan, tapi penekanan pada dampak (*impact*) dari layanan keuangan terhadap masyarakat miskin yang aktif secara ekonomi (*economically active poor*), terutama kaum wanita. Fokus perhatian adalah “keluarga”, bagaimana keluarga dapat meningkatkan taraf hidup serta anak-anaknya. Contoh paling terkenal dari

pendekatan ini adalah Grameen Bank di Bangladesh dan model FINCA village banking di Amerika Latin dan Afrika.

Beberapa metode pengembangan keuangan mikro yang dikenal di dunia internasional adalah sebagai berikut

- *Banking of the poor*
”Mobilisasi keuangan berdasarkan dari kemampuan dan sumber-sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat miskin”
- *Banking with the poor*
”Mendasarkan diri dari memanfaatkan kelembagaan yang telah ada”
- *Banking for the Poor*
” *Financial Support* terutama bukan diperoleh dari mobilisasi tabungan masyarakat miskin, namun memperoleh dari sumber-sumber lain”

Bank Dunia sendiri mengkategorikan tiga pendekatan utama penyaluran kredit oleh LKM. Pertama dan paling terkenal adalah metode kelompok (*group lending*) yang dipopulerkan oleh Grameen Bank di Bangladesh dan BancoSol di Bolivia. Metode ini menggunakan kelompok yang dibangun sendiri oleh anggota yang saling berbagi/memikul tanggung jawab dalam mengembalikan kredit. Kontrak *joint liability* (tanggung renteng) ini secara prinsip mengurangi adanya *moral hazard* dan *adverse selection* yakni dengan informasi yang mendalam dan penguatan aturan diantara anggota kelompok. Kedua adalah metode Village Banking, yaitu pembentukan kelompok besar oleh kantor cabang dimana kelompok besar ini memiliki sistem pengelolaan sendiri (*self-governance*) serta menggunakan mekanisme *joint liability group* juga. Metode ini banyak diimplementasikan di Afrika misalnya oleh *FINCA* dan *Freedom from Hunger*. Metode ketiga, dan yang paling luas digunakan, adalah kredit individual (*individual based lending*), yang merupakan praktek tradisional perbankan (misalnya BRI di Indonesia). Metode ini memiliki kelemahan yaitu rentan masalah *assymetric information*. Dalam menghadapi masalah tersebut, maka

kompensasinya adalah tingkat bunga yang biasanya rata-rata lebih tinggi dari metode kelompok.¹¹

Pengukuran kinerja LKM salah satunya harus didasarkan pada kemampuan keuangan. Efisiensi biaya harus menjadi perhatian utama dalam mencapai kemandirian LKM (Khandker, 1998). Namun secara teoritis pengukuran kinerja tidak hanya didasarkan pada kemandirian (*sufficiency*) tapi juga jangkauan (*oureach*) dari LKM. Indikator jangkauan tersebut merupakan ‘*proxy*’ dari peranan LKM dalam pembangunan (Yaron *et al*, 1997)

Microcredit Summit tahun 1997 di Washington merumuskan kesepakatan mengenai prinsip-prinsip utama yang harus dimiliki oleh Lembaga Keuangan Mikro (LKM):

1. Menjangkau yang miskin (*reaching the poor*); yakni orang miskin tetapi aktif secara ekonomi (*economically active poor*) dan termarginalkan dari sistem pelayanan dan keuangan perbankan
2. Menjangkau dan memberdayakan perempuan (*reaching and empowering poor women*); perempuan rentan pada kemiskinan namun memiliki peranan yang besar dalam rumah tangga
3. Mengembangkan kelembagaan yang berkelanjutan secara finansial (*financially sustainable*)
4. Dampaknya terukur (*measurable impact*); yakni memiliki tujuan yang lebih luas selain masalah ekonomi, termasuk peningkatan kesejahteraan, pendidikan anak, peningkatan gizi dan kesehatan dsb.

Menurut Marguerita Robinson (2003) kunci bagi keberlanjutan (*sustainability*) dari sebuah LKM adalah keharusan dari adanya tujuan komersil (*profit making objective*) yakni kemampuan menghasilkan laba, disamping adanya misi sosial yang diemban (*social mission*).

¹¹ Joanna Ledgerwood (1999), dalam bukunya “*Microfinance Handbook: an institutional and financial perspective*”, secara garis besar membagi pendekatan kredit mikro berdasarkan pengelompokan *individual method*, *group based method* dan *village banking method*

Namun kritik terkait misi dan tanggung jawab sosial LKM dalam hal jangkauannya (*outreach*) serta misi pencapaian profitabilitas juga mendapat serangan kritik. Lewis (Ashta & Bush, 2007, p.7) berpendapat bahwa jika LKM tidak dikelola dengan baik maka akan mudah sekali untuk timbul *Agency Problem* (*Principal – Agent Problem*). Dimana akan terjadi ‘*conflict of interest*’ diantara pemilik dana dan pengelola dana dalam “dua misi” yang sepertinya kontradiktif. Dan kecenderungan yang terjadi adalah pengelola akan lebih mengutamakan dan lebih mudah dalam misi pencapaian laba tinggi. Lebih jauh Lewis berpendapat:

“It is unethical to see the poor pay for private profits. Is microfinance an industry or is it an economic justice movement? Can it be both? At what point does microlending become loan sharking?”

Dalam skala yang lebih luas Eisenbeis (2004) mengatakan, *Agency Problem* dan *Goal Conflict* menuntut adanya mekanisme perbaikan; yang jika diselesaikan diluar institusi dan melibatkan pihak lain disebut *external conflict resolution*, dan jika penyelesaian *de facto* dilakukan di dalam institusi disebut *internal conflict resolution*.

Seperti halnya kondisi yang dialami pelaku industri keuangan lainnya, LKM juga menghadapi resiko yakni hadirnya kondisi *asymmetric information* (Stiglitz & Weiss, 1981), yaitu bahwa suatu kondisi tidak terdistribusinya informasi dengan baik, maka akan berpeluang menciptakan kegagalan pasar (*market failure*). Dengan pasar yang tidak berjalan baik maka terjadilah *adverse selection*, calon peminjam yang buruk justru bersedia menerima kredit dengan bunga tinggi dan diikuti *moral hazard* yaitu peminjam dengan sengaja tidak berniat mengembalikan pinjaman, suatu gejala yang diperkenalkan oleh George Akerlof sebagai fenomena “*Lemons Problem*”.¹²

¹² George Akerlof (1970) mengemukakan dalam tulisannya yang terkenal “*The Market for Lemons, Quality Uncertainty and the Market Mechanism*” tentang pasar mobil bekas. Informasi asimetri pada pasar mobil bekas adalah bahwa penjual mengetahui kondisi tiap-tiap mobil yang dijualnya, sedang pembeli tidak. Karena pembeli tidak mengetahui mana mobil yang jelek (*lemons*), maka penjual bisa menjualnya dengan harga sama dengan mobil bagus.

Memperkuat fenomena *lemons problem*, hasil penelitian Cull, Kunt dan Murdoch (2006) memperlihatkan bahwa ketika lembaga menghadapi masalah *assymmetric information* dan peminjam tidak memiliki kolateral yang memadai, maka LKM cenderung meningkatkan suku bunga, sebagai kompensasi atau premi atas resiko. Namun peningkatan tingkat suku bunga sampai melampaui batas tertentu (*threshold*) justru memperburuk masalah *adverse selection*. Dimana pada tingkat tersebut hanya peminjam berkualitas rendah yang bersedia meminjam, yang tahu tidak mampu membayar kembali. Sehingga suku bunga yang tinggi berhubungan terbalik dengan kualitas kredit

Menurut Gine dan Karlan (2006) metode kelompok (*group/joint liability*) merupakan inovasi bagi ekspansi kredit pada kaum miskin di negara berkembang yang bertujuan untuk mengatasi masalah *moral hazard* dan *adverse selection* yaitu dengan membiarkan nasabah melakukan penyaringan (*screening*) terhadap nasabah lainnya atas kelayakan kredit, meski demikian tidak berarti bahwa kredit individual memiliki tingkat kegagalan atau kemacetan yang lebih tinggi.

Masalah *assymmetric information* (*adverse selection* dan *moral hazard*) memang merupakan salah satu sumber kegagalan program kredit mikro (Timothy N. Cason *et al*, 2007). Namun, *Group Liability* juga memiliki kelemahan. Pertama, nasabah tidak menyukai tekanan akibat tanggung jawab bersama. Kedua, nasabah buruk bisa melakukan “*free riding*” atas nasabah yang baik. Ketiga, nasabah baik memandang tanggung renteng sebagai “biaya tambahan”. Keempat, ketika kelompok bertumbuh maka mulai muncul perbedaan permintaan pola kredit, sehingga faktor-faktor kelemahan tersebut justru bisa menimbulkan problema *moral hazard* kembali, yakni kredit berkelompok justru disalahgunakan (Gine dan Karlan, 2006).

Untuk institusi dengan *individual based approach*, parameter seperti peningkatan tenaga kerja (*labor force*) berasosiasi dengan peningkatan kinerja keuangan (*financial performance*), yakni berdampak pada efektifitas monitoring dan evaluasi nasabah sehingga mengurangi kondisi *assymmetric information*. *Labor*

force yang meningkat maka akan meningkatkan tingkat investigasi dan monitoring nasabah sehingga memperbaiki kualitas kredit. Sementara peningkatan suku bunga sampai pada titik tertentu (untuk mengkompensasi resiko kredit) di satu sisi bisa meningkatkan profitabilitas, namun di sisi lain juga berdampak pada penurunan permintaan kredit, jika peningkatan bunga ini terus berlaku maka yang terjadi adalah deteriorasi kualitas kredit dan resiko kredit macet justru makin tinggi (Cull, Kunt & Murdoch, 2006).

Terkait dengan jangkauan (*outreach*) institusi keuangan mikro kepada nasabah miskin (*poor clients*) yang dihadapinya, Cull, Kunt & Murdoch (2006) dalam penelitiannya melakukan tiga cara pendekatan atau *proxy* terhadap pengukuran *outreach* yaitu: (1) rata-rata ukuran kredit (*average loan size*) yang diberikan dimana untuk menghilangkan bias perbedaan pendapatan antar negara maka dinormalisasi dengan pendapatan perkapita (dibagi dengan PDB per kapita); (2) rata-rata ukuran kredit per PDB per kapita dari 20 % masyarakat termiskin; (3) proporsi dari kredit/pinjaman yang disalurkan kepada wanita.

Menurut Schreiner (2002) kedalaman jangkauan (*depth of outreach*) dapat ditunjukkan dengan target nasabah (peminjam) yang dilayani, rata-rata pinjaman/tabungan/deposito berjangka tiap peminjam, dan rasio rata-rata pinjaman per peminjam, rata-rata tabungan per penabung, dan rata-rata deposito berjangka per deposan terhadap PDRB per kapita. Kedalaman indikator-indikator jangkauan ini mencerminkan nilai yang dinikmati masyarakat dari penghasilan bersih seorang nasabah tertentu (Lincoln Arsyad, 2008).

Studi yang dilakukan oleh Christen *et. al* (1995) mengenai kinerja keberlanjutan (*sustainability*) dan jangkauan (*outreach*) menyimpulkan bahwa pengaruh positif LKM terhadap kesejahteraan sosial-ekonomi orang-orang miskin hanya akan dapat dipertahankan apabila LKM tersebut memiliki kinerja keuangan dan jangkauan yang baik. Dengan menggunakan data keuangan dari beberapa LKM, penelitian tersebut memfokuskan pada beberapa indikator seperti besar pinjaman (*size of loan*), jumlah peminjam (*number of clients*), kemandirian operasional

(*operational self sufficiency*), kemandirian keuangan (*financial self sufficiency*), tingkat kembalian aset yang disesuaikan (*adjusted ROA*), dan tingkat kembalian ekuitas yang disesuaikan (*adjusted ROE*). Hasil temuan studi tersebut menunjukkan bahwa dua kunci utama untuk kemandirian penuh (*full self sufficiency*) adalah efisiensi dan kebijakan penentuan harga (*pricing*) yang tepat (Lincoln Arsyad, 2008).

Berikut ini adalah sekilas uraian tentang contoh kisah sukses (*success story*) dari masing-masing pendekatan utama dalam keuangan mikro di dunia yaitu Grameen Bank (*welfarist approach*) dan Bank Rakyat Indonesia (*institutionist approach*).¹³

Grameen Bank

Metodologi Grameen Bank hampir merupakan kebalikan dari metodologi perbankan konvensional. Perbankan konvensional berdasarkan pada prinsip bahwa semakin banyak harta (asset) seseorang maka semakin banyak yang bisa diperolehnya (kredit), sebaliknya semakin miskin seseorang maka semakin sedikit yang didapat. Metodologi Grameen tidak berdasarkan kepemilikan materi seseorang, namun berdasarkan potensi yang dimiliki. Setiap manusia termasuk orang miskin, dianugerahi dengan potensi yang tak terbatas (Shams, 1995)¹⁴.

¹³ BPR dikatakan unik, sebab digolongkan ke dalam LKM yang menggunakan pendekatan institusionis (meski pada beberapa aspek operasionalnya juga dijumpai unsur pendekatan kesejahteraan). Namun demikian pola BRI (unit) tidak tepat untuk di-ekuivalenkan dengan BPR, sebab meskipun sama-sama bergerak di sektor keuangan mikro BRI tetaplah sebuah bank yang memakai pendekatan perbankan konvensional dalam metodologinya. Sementara itu BPR juga tidak dapat murni dikategorikan ke dalam pendekatan kesejahteraan yang metodologi utamanya adalah pendekatan kelompok tanpa agunan. Sebagian besar BPR memakai sistem kredit individual dengan tetap disyaratkannya sejenis "agunan" sampai taraf tertentu; dan di Indonesia terdapat sedikit sekali BPR yang menggunakan metode ala Grameen; (dengan maksud melihat keterkaitan kedua pendekatan diatas, penelitian ini mencoba membahas industri BPR di tanah air dengan 'keunikannya' tersebut).

¹⁴ *Grameen Bank* (Bank Pedesaan) bukanlah bank konvensional yang hanya berhubungan dengan nasabah secara vertikal dan terbatas dari aspek ekonomi, tetapi bersifat multidimensional dari segala aspek kehidupan kelompok miskin, serta memasukan unsur sosial budaya kedalamnya. Hubungan bank dengan calon anggotanya dimulai dengan penyuluhan, yang dilanjutkan dengan pendidikan (termasuk mengajari membaca dan menulis) dan pelatihan. Setelah itu baru dilakukan penandatanganan perjanjian atau ikrar yang terdiri dari 16 butir, yang pada intinya merupakan ikrar dari anggotanya untuk bekerja, hidup secara sehat dan layak, meninggalkan budaya yang menghambat, serta solidaritas antar anggota kelompok. Dalam perjanjian ini ditekankan peminjam agar mengutamakan kepentingan usaha dan peningkatan kesejahteraan keluarga.

Prof. Yunus mulai dengan proyek kredit mikronya pada 1976, di desa Jobra yang berhasil mengangkat 500 orang anggotanya untuk melewati garis kemiskinan.¹⁵ Yunus mengetahui bahwa ada jaminan yang lebih berharga dari agunan dalam kehidupan kelompok miskin yaitu *Social Capital*. Pada 1983 dia meresmikan berdirinya Grameen Bank sebagai lembaga keuangan, dengan bantuan dari Bank Sentral yang memberikan pinjaman modal awal. Sampai dengan akhir tahun 2005 Grameen Bank telah mempunyai cabang sebanyak 1175 di 41.000 desa, dengan total anggota lebih dari 2 juta orang. Grameen Bank juga telah direplikasikan di 52 negara, dengan anggota mencapai 102 juta orang. Jumlah kredit yang disalurkan lebih kurang 84 Juta US \$ per tahun. Jumlah modal yang dimiliki Grameen Bank juga berkembang menjadi US \$ 163,2 juta, dimana 92 % nya adalah milik anggota.¹⁶

Nasabah harus membentuk kelompok, dimana setiap kelompok terdiri dari 5 orang Anggota kelompok dipilih oleh kelompoknya sendiri dan harus berada dalam satu desa dan bukan saudara. Setiap 8 kelompok digabungkan dalam satu pusat (*Center*), dan tiap minggu berkumpul pada suatu tempat untuk mencicil kredit dan membahas masalah usaha dari masing-masing anggota kelompok.. Kelompok bertanggung jawab sepenuhnya atas kelangsungan usaha dan cicilan anggotanya. Pinjaman pertama yang diberikan untuk pertanian, usaha kerajinan, dan jasa-jasa mikro (sektor informal) berkisar antara USD 50 - 100, dengan rata-rata USD 75, diangsur sebanyak 52 kali dalam setahun.¹⁷

Oleh karena Grameen Bank mengutamakan orang yang termiskin (*the poorest*) diantara kelompok orang miskin, maka sistem pemberian kredit pada tiap kelompok dimulai dengan memilih dua orang yang termiskin dari kelompok tersebut untuk 10 minggu pertama. Jika lancar maka 2 orang berikutnya akan

¹⁵ Prof. Muh. Yunus dianugrahi Hadiah Nobel Perdamaian (2006), atas kesuksesannya bersama Grameen Bank

¹⁶ Muhammad Yunus (2004), dalam bukunya: *Grameen Bank at a Glance*, Packages Corp Ltd. Bangladesh

¹⁷ Alam & Getubig (2008), *Pedoman Pendirian dan Pelaksanaan Program Kredit Mikro dengan Metode Grameen*, Grameen Foundation & Grameen Trust

mendapatkan kredit untuk 10 minggu berikutnya, dan terakhir adalah ketua kelompok. Ketentuan ini menyebabkan semua anggota kelompok mengawasi dan bertanggung jawab atas penggunaan kredit. Semakin lancar pinjaman dan pengembaliannya maka akan semakin besar jumlah simpanan anggota dan semakin besar pula plafon kredit yang disediakan untuk kelompok tersebut. Oleh karena Grameen Bank tidak meminta agunan maka dukungan dan tekanan kelompok secara efektif berfungsi sebagai jaminan/agunan (*social capital*).

Menurut Robinson pendekatan seperti Grameen Bank nampaknya lebih sesuai untuk menjangkau orang-orang yang paling miskin diantara yang miskin (*the poorest of the poor*). Pendekatan ini (disebut juga pendekatan *welfarist*) memang telah berhasil menyentuh masyarakat miskin tersebut dengan layanan pinjaman yang disubsidi oleh pemerintah atau lembaga donor. Namun kebanyakan lembaga-lembaga yang menerapkan pendekatan ini (pinjaman yang disubsidi) tidak memiliki sustainabilitas. Sementara itu BPR dewasa ini adalah salah satu bentuk LKM yang memakai pendekatan institusionis (mengutamakan efisiensi), yang bertujuan untuk penguatan finansial (Marguerita Robinson, 2001).

Bank Rakyat Indonesia (BRI)

Salah satu simbol kesuksesan Indonesia di bidang perbankan mikro (*microbanking*) di dunia adalah BRI (Bank Rakyat Indonesia)¹⁸, meski di samping BRI terdapat juga beberapa bank komersial lain (BUMN atau swasta lokal/asing) yang turut bermain di sektor ini seperti BTN (Bank Tabungan Negara), Bank Mandiri, Bank Bukopin, Bank Syariah Mandiri, DSP (Danamon Simpan Pinjam), Citi Financial dan HSBC. Kunci keberhasilan BRI adalah hadirnya unit *microbanking* yang memakai sistem *commercial microfinance* yang dikenal sebagai BRI Unit (Desa) dari sebelumnya sistem subsidi dalam rangka mendukung program swasembada BIMAS (Nining I. Soesilo, 2008).

Pada 1969, pemerintah meluncurkan sebuah program yang disebut BIMAS (Bimbingan Masyarakat) yang bertujuan untuk mendukung misi pemerintah

¹⁸ Sejarah BRI bisa ditarik ke jaman kolonial yakni pendirian *Algemene Volkscredietbank* oleh pemerintah Hindia Belanda yang dianggap cikal bakal BRI (Dawam Raharjo, 2005)

mencapai swasembada pangan.¹⁹ BIMAS memberikan bantuan kepada petani paket pelayanan yang terdiri dari bibit varietas tinggi, kredit operasional, bimbingan dari penyuluh, pupuk dan pestisida yang bersubsidi. Untuk penyediaan kredit pertanian maka menjadi tanggung jawab BRI unit desa yang didirikan di tiap kecamatan. Namun program BIMAS mengalami penurunan tajam hingga akhir 1970-an dan menjelang 1980-an hingga akhirnya ditutup pada 1984. Dari sekitar 3,6 juta peserta jatuh tajam menjadi tinggal 1 juta peserta petani pada 1983. Salah satu penyebabnya adalah tingginya tingkat kemacetan yang menyebabkan BRI unit desa enggan memberikan kredit baru. Pada 1970/1971 tingkat gagal bayar tercatat hanya 3.5%, namun pada 1980/1981 telah melonjak mencapai 60% (Martokoesoemo, 1994).

Setelah kredit melalui BIMAS dihentikan pada 1984, pemerintah lalu mengintegrasikan dana-dana kredit bagi pedesaan ke dalam program KIK (kredit investasi Kecil) dan KMKP (kredit modal kerja permanen) yang telah diluncurkan sejak 1974. Namun seperti halnya kredit bersubsidi program pemerintah lainnya, program ini gagal dikarenakan diantaranya karena kurangnya keahlian dalam memilah nasabah yang baik dan yang buruk. Pada 1990, KIK/KMKP kemudian juga dihentikan karena kerugian besar yang terus ditanggung bank pemerintah. Setelah era Orde Baru masih terdapat skema kredit kecil lainnya seperti KUT (kredit usaha tani).²⁰ BRI kemudian menciptakan Kupedes pada 1984, yang lebih bersifat *market demand driven*, dan bukan berdasarkan program pemerintah yang hanya melihat *supply side* dari kredit.

Dewasa ini Bank Rakyat Indonesia memiliki reputasi sebagai salah satu pengelola keuangan mikro terbesar dan paling menguntungkan di dunia. BRI beroperasi di hampir seluruh wilayah Indonesia. Dengan jumlah outlet mencapai lebih dari empat ribu, yang beroperasi sebagai *profit center* bagi BRI. Produk BRI yang paling populer untuk jenis simpanan adalah Simpedes, Simaskot, dan Tabanas).

¹⁹ Cole & Slade (1996), *Building A Modern Financial System, The Indonesian Experience*, Univ. of Cambridge

²⁰ Bob Hadiwinata (2003), *The Politics of NGOs in Indonesia, Developing Democracy and Managing a Movement*

Sementara untuk jenis kredit, maka produk Kupedes dianggap sebagai produk yang berhasil. Sebagai bank yang mencapai laba yang tinggi, sampai dengan Desember 2008 laba BRI telah mencapai Rp. 5.9 trilyun dan mencatat rekor sebagai pencetak laba tertinggi tahun tersebut. Sebagian besar dari laba ini berasal dari unit *microbanking* yang dimilikinya (BRI Unit)²¹.

Produk paling terkenal dari BRI yaitu Kupedes (Kredit Usaha Pedesaan), adalah suatu fasilitas kredit yang disediakan oleh BRI Unit (bukan oleh Kantor Cabang BRI), untuk mengembangkan atau meningkatkan usaha kecil yang layak (terdapat kurang lebih 4113 kantor BRI unit yang tersebar di seluruh pelosok Indonesia). Kupedes terdiri dari dua jenis yakni Kupedes Modal Kerja dan Kupedes Investasi. Sedangkan jenis usaha yang dibiayai meliputi pertanian, industri, perdagangan, jasa, dan golongan penghasilan tetap seperti Pegawai Negeri Sipil dengan pangkat tertinggi II D serta bukan pejabat, anggota TNI dengan pangkat tertinggi pembantu letnan I serta bukan pejabat, pegawai perusahaan daerah, pensiunan dari pegawai berpenghasilan tetap, dsb. Kupedes memiliki rentang plafon kredit antara Rp 25 ribu minimal dan Rp. 25 juta plafon kredit tertinggi, sementara jangka waktu angsuran (*tenor*) untuk Kupedes modal Kerja adalah minimal 3 bulan dan maksimal selama 2 tahun. Untuk Kupedes jenis investasi jangka waktu minimal adalah 3 bulan dan maksimal adalah 3 tahun.²²

Namun terlepas dari keunggulan yang dimiliki BRI sebagai salah satu bank besar, namun produk BRI tetaplah produk perbankan konvensional yang harus patuh (*comply*) pada prinsip-prinsip kehati-hatian yang ketat (*prudent banking*). Salah satu persyaratan utama pada Kupedes adalah persyaratan jaminan formil (contohnya sertifikat tanah). Hal ini tetap membatasi akses pelayanan oleh BRI kepada masyarakat miskin terutama di pedesaan terpencil.

²¹ Saat ini jumlah karyawan BRI telah mencapai sekitar 40 ribu orang, dimana 30 ribu diantaranya adalah personil dari BRI Unit. Total pencairan pinjaman mikro telah mencapai angka Rp 40 trilyun yang melayani sekitar 4.5 juta nasabah.

²² Sumber: <http://www.bri.co.id>

2.2. Keuangan Mikro, Perbankan Mikro dan Bank Perkreditan Rakyat

2.2.1. Keuangan Mikro di Indonesia

Sistem keuangan di Indonesia saat ini telah berkembang sedemikian rupa, terdiri dari beragam lembaga keuangan baik yang berbentuk formal, semi formal dan informal (terdapat kurang lebih 500 ribu unit; data BI 2008). Banyaknya jenis lembaga keuangan mikro yang tumbuh dan berkembang di Indonesia saat ini menunjukkan bahwa lembaga keuangan mikro sangat dibutuhkan oleh masyarakat, terutama kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, pengusaha kecil dan mikro yang selama ini belum terjangkau oleh jasa pelayanan keuangan perbankan khususnya bank umum (Khrisnamukti, 2005).

Lembaga-lembaga keuangan di Indonesia yang saat ini secara aktif melakukan kegiatan keuangan mikro adalah:

- Bank-bank komersial/umum yang memiliki unit usaha mikro
- Bank Perkreditan Rakyat (BPR)
- Koperasi yang memiliki unit simpan pinjam (konvensional dan syariah)
- Lembaga keuangan bukan bank bukan koperasi
- Lembaga-lembaga informal lainnya (seperti arisan, dan termasuk rentenir)

Secara umum Lembaga Keuangan Mikro (LKM) yang ada di Indonesia dapat di kelompokkan kedalam dua jenis sebagai berikut:

- LKM Bank : BRI unit desa, Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Badan Kredit Desa (BKD), Bank Karya Produksi Desa (BKPD)
- LKM Non Bank yang terbagi lagi kedalam 2 kelompok berdasarkan legalitasnya:
 - Formal : Koperasi Simpan Pinjam (KSP), Koperasi dengan unit simpan pinjam (USP), serta varian baru yakni Koperasi Syariah Baitul Maal Wa Tamwil (BMT), Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP), Pegadaian, Badan Kredit Kecamatan (BKK), Lembaga Perkreditan Desa (LPD)
 - Non Formal: Arisan, Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), dan Self Help Group (SHG), Pelepas uang (rentenir) dan tukang kredit.

Tabel 2.2 : Overview LKM berdasarkan golongan, 2000-2005 (jumlah milyar Rp, rekening ribuan)

Golongan LKM	Periode	Jumlah unit	Jumlah anggota	Simpanan		Portofolio Kredit	
				Rekening	Jumlah	Rekening	Jumlah
BRI Unit	Juni 2000	3,694	-	24,883	18,055	2,627	6,713
	Des. 2004	4,046	-	30,924	29,990	3,311	21,335
BPR	Mar. 2000	2,427	-	4,837	2,252	2,197	2,632
	Juni 2005	2,062	-	6,330	12,280	2,740	14,005
LDKP	Juni 2000 2005	1,603	-	871	342	500	337
BKD	Juni 2000	4,566	-	600	24	726	148
	Juni 2005	4,482	-	466	51	395	210
KSP	Des. 2000	1,186	517,771	n.a.	186	n.a.	n.a.
	Des. 2004	1,596	689,318	551	326	884	1,157
USP	Des. 2000	37,224	10,957,394	n.a.	1,586	n.a.	n.a.
	Des. 2004	36,435	11,298,529	5,015	1,452	10,440	13,466
Koperasi Kredit	Des. 1999	1,105	251,989	n.a.	118	n.a.	n.a.
	Des. 2004	1,041	479,531	n.a.	339	n.a.	n.a.
BMT (melapor)	Nov. 2000	879	-	175	46	73	37
	2005	1,100	-	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
UPK Kecamatan (melapor)	2000	-	-	-	-	-	-
	2005	842	-	-	-	n.a.	272

Sumber: ProFi Microfinance Institutions Study (2001); Bank Indonesia; BRI; Bank Pembangunan Daerah (BPD); Kementerian Koperasi; Pinbuk; Proyek Pengembangan Kecamatan; Pemerintah Provinsi dan Kabupaten di Jawa Tengah, Bengkulu dan NTB; Gema PKM dan Bina Swadaya

Di dalam struktur industri keuangan mikro memang terdapat perbedaan karakteristik dari LKM yang bersifat bank dengan non bank, yang biasanya meliputi perbedaan paradigma, metode penyaluran kredit, biaya kredit dan karakteristik portofolio.²³

Paradigma LKM bank biasanya lebih bersifat kapitalistik, yang mengutamakan pertumbuhan kekayaan (*asset growth*), efisiensi operasional, mekanisme pasar dalam pengambilan keputusan bisnis, dan semangat kompetisi terhadap pesaing, pinjaman yang memiliki back up jaminan (*collateral*). LKM Bank dalam memberikan kredit melakukan penilaian (*assessment*) kelayakan dan resiko kredit. Suku bunga yang diterapkan adalah suku bunga pasar, biaya administrasi sebesar 4-6% dari portofolio. Jumlah nasabah yang tidak terlampaui besar dengan nilai plafon kredit yang lebih tinggi dari non bank, rata-rata jangka waktu kredit (tenor) hingga 10-12 bulan. pembayaran bersifat mingguan dan banyak yang bulanan.

²³Gema-PKM, Temu Nasional Keuangan Mikro, Yogyakarta (2005)

Sedangkan paradigma lembaga non bank adalah mengutamakan pemerataan serta jangkauan (*outreach*) pelayanan dan akses ke masyarakat terbawah (*the poorest*), modal sosial (*social capital*), mementingkan kebersamaan dan solidaritas dari nasabah (*client*), pemberdayaan dan pendampingan serta pinjaman tanpa agunan. LKM non bank melakukan pendekatan yang lebih bersifat personal, kedekatan/familiaritas nasabah, informasi yang kuat tentang kondisi nasabah, dan kesediaan nasabah untuk melakukan pembayaran kembali. Suku bunga yang dikenakan memang lebih tinggi dari bunga pasar serta biaya administrasi mencapai 10-12% dari porfolio. Jumlah nasabah yang besar (*outreach*) tapi dengan nilai plafon pinjaman yang relatif kecil (maksimum Rp. 5 juta), jangka waktu kredit pendek (rata-rata 3-6 bulan) dengan metode pembayaran sebagian besar bersifat harian dan mingguan.

Disamping kegiatan-kegiatan keuangan mikro yang berbasiskan inisiatif dari kalangan dunia usaha tersebut (swasta dan pemerintah), masih terdapat juga kegiatan-kegiatan dan program-program pemerintah yang pada dasarnya menggunakan jalur mekanisme keuangan mikro dalam pelaksanaan program-program tersebut. Program seperti berbagai proyek pengentasan kemiskinan (BOS, PNPM, PPK, PPMK di Jakarta), program *social safety net* (Raskin, Askeskin, JPS dan BLT), serta program kredit bersubsidi (KUT, KUK, KIK, dan terakhir KUR)²⁴, merupakan contoh program pemerintah yang juga bisa dipandang sebagai suatu kegiatan keuangan mikro secara luas. Seringkali program pemerintah, khususnya yang menekankan skema kredit mudah serta murah, ternyata justru menjadi intervensi yang merugikan bagi lembaga keuangan mikro yang telah ada. Kredit bersubsidi dari pemerintah akan berkompetisi langsung dengan kredit non-subsidi yang berdasarkan mekanisme pasar yang ditawarkan oleh LKM. Kerugian lain yang sering ditimbulkan oleh program pemerintah tersebut adalah seringnya terjadi tingkat pembayaran kembali kredit yang buruk, yang menciptakan budaya kredit macet karena seringkali lebih dipandang sebagai

²⁴ Tanggal 5 November 2007, program KUR (Kredit usaha Rakyat) diluncurkan pemerintah dengan pola penjaminan oleh PT Jamkrindo dan PT Askrindo dengan 6 bank sebagai eksekutor yakni BNI, BRI, BTN, BSM, Mandiri dan Bukopin

bantuan hibah oleh masyarakat tanpa kewajiban melakukan pembayaran kembali atas kredit.²⁵

Meskipun Indonesia memiliki sejarah panjang aktifitas keuangan mikro di Indonesia, selain BRI, namun hanya terdapat kemajuan kecil dalam menjadikan industri keuangan mikro mencapai skala ekonomis dan tingkat komersialisasi yang memadai. Hal-hal yang menjadi faktor hambatan utama adalah:²⁶

- Hanya terdapat sedikit LKM retail yang kredibel dan sebagian besar tetap mensyaratkan collateral dan berperilaku seperti ‘rentenir tersembunyi’.
- Payung hukum yang kurang memadai bagi berbagai jenis lembaga yang beroperasi di dunia keuangan mikro.
- Tidak terdapat proteksi yang memadai bagi semua penabung/deposan di LKM, khususnya nasabah dari koperasi dan lembaga sejenis yang tidak memiliki program penjaminan tabungan.
- Terdapatnya hambatan-hambatan peraturan yang membatasi pertumbuhan BPR
- Lemahnya kapasitas institusi dari LKM. Produk-produk yang ditawarkan sangat sempit dan terbatas, disamping kurangnya inovasi dalam melayani konsumen dari masyarakat yang tak terlayani.
- Kelemahan sistem dan proses organisasidari LKM.

Permintaan terhadap layanan keuangan mikro sebenarnya masih tinggi. Hal ini juga terungkap dalam studi yang dilakukan oleh Ani-Emrullah (2009)²⁷.

²⁵ Rangkuman hasil-hasil konferensi *Asia Pasifik Regional Microcredit Summit (APRM)*, serta *Indonesia Microfinance Conference (IMC)*, di Bali (2008)

²⁶ Sebuah studi komprehensif bagi *International Finance Corporation (IFC)* pada 2005 (oleh Banyan Global Consultants) mengungkapkan temuan menarik dari sektor keuangan mikro di Indonesia; yakni bahwa struktur pendukung (support structure) bagi LKM retail sangat banyak di Indonesia. Support tersebut dalam bentuk *wholesale financing, capacity building, lobi-lobi*, dan advokasi. Disamping itu terdapat banyak donor yang secara aktif menyalurkan dana untuk pembiayaan, dukungan operasional, dan pemberian bantuan teknis terhadap isu-isu regulasi. Studi dari IFC tersebut menyimpulkan bahwa bentuk ‘intervensi’ terpenting yang dibutuhkan bagi LKM di Indonesia adalah “memperkuat kapasitas dari LKM yang ada”, dimana meskipun terdapat banyak sumber pendanaan dan donor namun LKM kesulitan untuk mengakses disebabkan lemahnya kapasitas institusi.

²⁷ Sebuah studi yang dilakukan bagi dan disponsori oleh CordAid, MercyCorps, dan Rabobank Foundation

Mengingat bahwa 98% dari entitas bisnis di Indonesia atau sekitar 41,8 juta unit bisnis masih tergolong perusahaan berskala mikro, dimana hanya sekitar seperempat (sekitar 10 juta unit bisnis) yang menerima layanan dari penyedia jasa keuangan formal. Dan sisanya terperangkap dalam pasar jasa keuangan informal yang disebut rentenir atau pelepas uang. Dimana tingkat suku bunga yang dibebankan sangat tinggi, berkisar 20% - 50% per bulan.²⁸

Sebuah penelitian oleh GTZ-Profi (2004) mengungkapkan fenomena bahwa Sumatra, Jawa dan Bali adalah tempat favorit pengembangan LKM, disebabkan ketiga pulau tersebut dianggap pusat konsentrasi bisnis di Indonesia. Pulau Jawa mendominasi dalam hal jumlah lembaga, terutama BPR. Lebih dari 70% dari total BPR di Indonesia beroperasi di pulau Jawa. Namun terdapat trend penurunan dalam hal proporsi tersebut. Statistik Bank Indonesia (1991-2003) menunjukkan penurunan trend tersebut dari 87% (1991), 82% (1998), 79% (2002) dan 72% (2003). Jumlah konsentrasi terbanyak di pulau Jawa adalah di provinsi Jawa Timur disusul Jawa Tengah di tempat kedua dan Jawa Barat di tempat ketiga.

Menurut data yang dikompilasi oleh GTZ-Profi (2004), jumlah LKM di pulau Jawa sendiri telah mencapai sekitar 41,241 unit bisnis atau 54.67% dari total jumlah LKM di Indonesia. Dimana penduduk pulau Jawa sendiri merupakan 59% dari total populasi Indonesia. Pulau ini memiliki total area 127,560 km² atau hanya 6.7% dari total wilayah Indonesia. Lebih jauh, dari distribusi sekitar 2228 BPR (tahun 2004), 71,7% berlokasi di pulau Jawa dan 28.3% lainnya berada di pulau lain. Sementara itu distribusi dari 36,376 koperasi simpan pinjam (KSP) dan unit simpan pinjam (USP Koperasi), ada 54% yang berada di pulau Jawa.

Sementara itu, distribusi geografis dari dua bentuk LKM yang sedang berkembang yakni (Koperasi) BMT dan (Koperasi) Swamitra²⁹, juga mengikuti pola distribusi

²⁸ Jurnal Ekonomi Rakyat, Maret 2005

²⁹ Bank Bukopin bermitra dengan Koperasi-koperasi melalui penempatan dana. Disamping itu Bukopin juga melakukan pendampingan teknis, investasi sistem IT dan training kepada personil koperasi binaan. Pengembangan pola kemitraan Swamitra ini merupakan terobosan baru dalam keuangan mikro di Indonesia dan berkembang pesat serta berpotensi menjadi pesaing dari BRI unit.

BPR. Dari sekitar 42% atau sebanyak 1456 unit BMT beroperasi di Jawa. Dan 29% atau sejumlah 160 unit dari Koperasi Swamitra beroperasi di Jawa (data 2004).³⁰

2.2.2. Perbankan Mikro oleh Bank Umum

Terjadinya krisis ekonomi tahun 1998 telah memaksa perbankan umum untuk mencari pasar-pasar baru yang dianggap menguntungkan dan aman dari krisis. Sektor ekonomi mikro yang dianggap tahan banting terhadap krisis, telah menjadi sasaran pemasaran baru dari para ‘*big players*’. Beberapa alasan yang membuat perbankan umum mencoba masuk ke dalam pasar retail keuangan mikro diantaranya adalah: (a) pengalaman masa lampau dimana kredit korporasi berskala besar justru menjadi sumber kerugian perbankan di kala krisis melanda, (b) Bank Indonesia secara aktif mempromosikan penyaluran kredit dari perbankan umum ke sektor usaha menengah, kecil dan mikro, (c) pengalaman BRI yang mampu menunjukkan bahwa bermain di sektor UKM justru beresiko rendah, yakni kredit bermasalah yang rendah, dan menghasilkan keuntungan yang tinggi.

Tabel 2.3 : Kegiatan Microbanking oleh Bank/Perusahaan Besar

Nama Bank / Lembaga Keuangan	Jumlah Cabang Mikro*
BRI (Unit)	4500
Bank Danamon (Danamon Simpan Pinjam)	700
Bank Bukopin (Swamitra)	600
BTPN	600
PT PNM (ULaMM)	200

* Angka merupakan pendekatan
Sumber: PNM

Bank Danamon pada tahun 2002 memasuki pasar retail untuk kredit mikro dengan pendirian divisi UKM Center. Kemudian semenjak tahun 2004, Bank Danamon (yang sebagian besar sahamnya dikuasai Temasek Grup, Singapura) lebih agresif lagi melakukan penetrasi dengan pembukaan unit pelayanan yang disebut Danamon Simpan Pinjam (DSP). Sampai dengan 2009 telah terdapat sekitar 700

³⁰ Hari Sunarto (2007), *Microfinance Institutions in Indonesia*, dari buku: “ *Understanding the Role of Bank Relationship, Relationship Marketing and Organizational Learning in BPRs*”

buah outlet pelayanan DSP yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia, dengan sebagian besar terdapat di pulau Jawa.

PT PNM (Penanaman Nasional Madani) sebuah BUMN pembiayaan, pada tahun 2008 juga telah meluncurkan program pembiayaan mikro secara langsung melalui pembukaan outlet yang disebut ULaMM (unit layanan modal mikro). Pembukaan akses kredit mikro secara langsung kepada nasabah mikro merupakan tambahan kompetisi baru di sektor keuangan mikro. PNM selama ini dikenal sebagai perusahaan milik pemerintah yang bergerak sebagai *wholesale* bagi pembiayaan ke sektor UKM melalui *linkage* atau penempatan dana kepada LKM (BPR dan koperasi BMT)³¹. Melalui ULaMM, PNM tidak hanya memberikan akses kredit, tapi juga melakukan pendampingan teknis kepada nasabah mikro. Salah satu kemudahan yang ditawarkan ULaMM adalah dalam hal fleksibilitas angsuran yang bisa harian, mingguan ataupun bulanan. PNM menargetkan volume pencairan dari ULaMM mencapai Rp. 1 triliun per tahun³².

Namun sebenarnya masuknya para “*big players*” kedalam pasar keuangan bagi UKM tidak akan membuat keberadaan LKM seperti BPR dan koperasi akan menjadi sangat terpukul. Sebab secara alamiah segmentasi pasar yang berbeda akan tetap terjadi. Perbankan umum meskipun masuk ke sektor keuangan mikro, tidak akan mampu dan enggan untuk menjangkau masyarakat terbawah. Lapisan masyarakat yang terlayani oleh perbankan umum adalah kaum miskin teratas (*upper poor*) serta yang dianggap sudah *bankable*.

Menurut beberapa penelitian yang dilakukan oleh Scmitz (1982), Anderson (1985), Levy (1993) dan Moregawe dkk (1995) menyimpulkan bahwa ada beberapa alasan yang mengapa lembaga keuangan formal atau bank ragu dalam memberikan pinjaman kepada UKM. Pertama, lembaga tersebut menganggap

³¹ PNM mengambil alih seluruh program kredit yang dijalankan oleh BI, dimana sejak terbitnya UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, BI tidak diperbolehkan lagi melakukan intervensi langsung ke dalam pasar keuangan/kredit.

³² ULaMM dari PNM sendiri memberikan kredit mulai Rp. 5 juta hingga Rp. 100 juta per nasabah dan sampai Juni 2009 telah terdapat 200 outlet di 81 kota/kabupaten pada 16 propinsi (sumber PNM Website: www.pnm.co.id)

jaminan yang diberikan oleh pengusaha kecil tidaklah layak. Kedua, pengendalian tingkat bunga dan peminjaman, telah mendorong mereka untuk lebih cenderung memberikan pinjaman kepada peminjam perusahaan berskala besar dan beresiko rendah. Akibatnya banyak usaha kecil yang efisien dan mempekerjakan banyak tenaga kerja tidak memiliki akses ke lembaga keuangan formal. Ketiga, insentif yang diterima oleh bank-bank komersial untuk meminjamkan kepada UKM tidaklah besar. Karena jumlah pinjaman yang kecil, biaya pemrosesannya/transaksi menjadi relatif lebih tinggi dibandingkan jumlah pinjaman. Termasuk biaya informasi dan admistrasi pinjaman yang cukup tinggi (Lincoln Arsyad, 2008).

Terkait biaya transaksi, LKM memiliki beberapa keuntungan diantaranya, pertama, LKM memiliki informasi yang lebih baik tentang nasabahnya dibanding bank-bank komersial dari hubungannya dengan komunitas dan lingkungan sekitar. Hal itu dapat mengurangi biaya informasi. Kedua, biaya administrasi yang dikeluarkan oleh LKM lebih rendah daripada bank-bank komersial karena pegawai LKM dibayar lebih rendah (pendidikan lebih rendah), skala usaha yang tidak besar, dan pekerjaan administrasi yang lebih sederhana dibanding bank komersial (Ghate, 1992).

Menurut Ghate, bank komersial lebih cocok untuk melayani industri skala menengah dan besar, penjualan dan perdagangan, rumahtangga kaya. Bank komersial harus mematuhi berbagai peraturan ketat yang berhubungan dengan modal, cadangan modal dan ketentuan likuiditas, pagu pinjaman dan tingkat bunga, target kredit wajib, ketentuan audit dan pelaporan dan prosedur birokratis lainnya. Sehingga menurut Ghate, antara LKM dan bank-bank komersial sebenarnya tidak terlalu bersaing dan cenderung saling melengkapi.

2.2.3. Bank Perkreditan Rakyat (BPR)

Industri BPR memiliki tingkat ketahanan yang lebih baik dibanding perbankan umum selama krisis ekonomi 1998. Pada saat krisis terjadi, perbankan umum mengalami tingkat kerugian mencapai Rp. 178 triliun dan ekuitas yang menjadi negatif sebesar 129 triliun. Namun dilain pihak industri BPR, walaupun juga mengalami kerugian sekitar Rp. 48 milyar, tidak mengalami gangguan pada sisi permodalan dan tetap positif Rp. 587 milyar. Walaupun mengalami penurunan sedikit, setelah tahun 1999 nilai ekuitas BPR justru terus meningkat secara cepat. Sehingga bisa dikatakan bahwa BPR memiliki tingkat resistensi yang cukup tinggi terhadap dampak dari krisis (Sunarto, 2007).

Tabel 2.4 : Perbandingan Indikator Bank Umum dan BPR per Desember 2008

No	Indikator	Perbankan Nasional	BPR
1	Jumlah	124	1897
2	DPK	Rp. 1,753 triliun	Rp. 22 triliun
3	Kredit	Rp. 1,353 triliun	Rp. 25 triliun
4	Aset	Rp.2,310 triliun	Rp. 32 triliun
5	Modal	Rp. 219 triliun	Rp. 4,9 triliun
6	Laba	Rp. 48 triliun	Rp. 849 milyar

Sumber BI (diolah)

Jumlah BPR selama 10 tahun sejak krisis moneter dan perbankan tahun 1998 telah berkurang sebanyak 497 BPR akibat dilakukannya konsolidasi dan merger dalam industri BPR, bahkan beberapa diantaranya dilikuidasi. Jumlah BPR per akhir tahun 1998 adalah sebanyak 2.262 BPR, dan per akhir tahun 2009 telah menyusut menjadi sebanyak 1.765 BPR.

Tabel 2.5 : Perkembangan Industri BPR selama 10 tahun terakhir

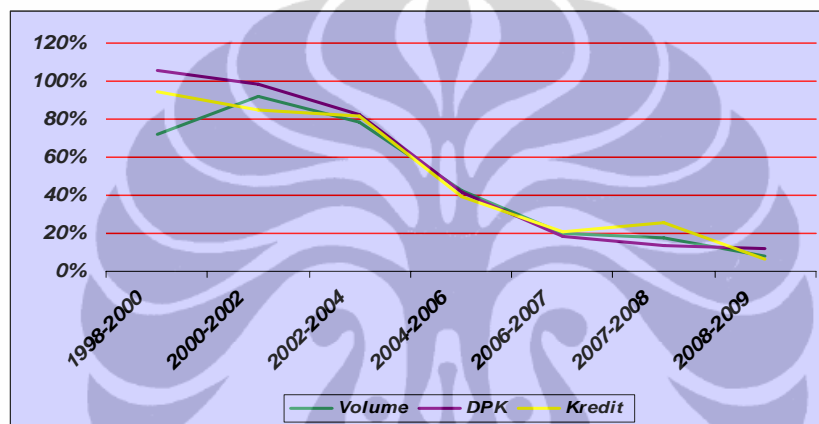
Keterangan	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
Jumlah BPR	2,262	2,419	2,141	2,158	1,880	1,817	1,772	1,765
Jumlah Kantor	-	2,482	2,747	3,507	3,173	3,250	3,367	3,454
Dalam milyaran rupiah								
Volume Usaha	2,751	4,731	9,080	16,164	23,045	27,741	32,553	35,221
Tabungan & Deposito	1,501	3,082	6,126	11,161	15,771	18,719	21,339	23,901
Kredit yang diberikan	1,861	3,619	6,683	12,149	16,948	20,540	25,746	27,436

Sumber : Bank Indonesia

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa meski secara nominal perkembangan angka-angka statistik dari industri BPR terus mengalami peningkatan, namun

sebenarnya telah terjadi perlambatan pertumbuhan yang cukup signifikan secara terus menerus pada industri BPR. Pada periode antara tahun 1998 sampai 2004, pertumbuhan dari volume usaha (total asset), dana pihak ketiga dan kredit selalu diatas 70% pertahun, meski dengan trend yang menurun. Namun periode antara tahun 2004 hingga 2008 menunjukkan prosentase trend yang terus menurun dibawah 50%. Bahkan pada 2009, pertumbuhan dari kredit diberikan hanya sebesar 7% dari posisi tahun sebelumnya.

Grafik 2.1 : Pertumbuhan Industri BPR selama 10 tahun terakhir



Seperti diuraikan sebelumnya, meskipun beban bunga pinjaman yang dibebankan oleh BPR masih berada jauh diatas suku bunga kredit bank-bank besar, namun industri BPR tidak terlalu menghadapi persaingan terbuka khususnya persaingan harga (*price competition*) dari perbankan umum. Sebab secara alamiah terjadi segmentasi pasar di dalam pasar kredit, terutama untuk kredit berukuran kecil. Disamping itu, dalam menyiasati tingginya harga jual yang diberikan kepada nasabah peminjam, BPR memiliki keunggulan yang tidak dimiliki oleh perbankan umum yaitu dalam hal kemudahan dan kecepatan dalam keputusan atas pengajuan kredit oleh nasabah.

Secara tradisional, kekuatan BPR dalam melakukan analisa kredit adalah justru karena kedekatannya dengan komunitas tempatnya beroperasi. Sehingga sangat

mengenal nasabahnya, dimana pengenalan unsur karakter (*character*) dan kemampuan usaha (*capacity*) sangat menjadi tumpuan *assessment* kredit.³³

Selanjutnya Hari Sunarto mengemukakan:

*“BPR is also well known as a bank unit, a community bank and local bank in the sense that it operates independently as a business unit entity, close to the community it serves, and in a limited coverage area. Locality can be seen from the geographical service coverage”.*³⁴

Namun seiring perkembangan jaman, dimana dengan kondisi perekonomian dan sistem keuangan Indonesia yang semakin terbuka dan terintegrasi dengan pasar global, maka secara garis besar ada 3 kondisi ancaman/tantangan yang dihadapi industri BPR saat ini.

Pertama, secara mikro tingkat kompetisi di dalam industri keuangan mikro semakin ketat dengan makin banyaknya pesaing yang turut bermain, baik itu dari sesama BPR, kompetisi dari bank umum yang juga turun ke sektor UKM karena hasrat bahwa sektor ini memiliki resiko yang relatif rendah namun imbal hasil (*yield*) yang tinggi sedikit banyak menggerogoti pangsa BPR, persaingan dari lembaga keuangan non bank (koperasi, koperasi syariah/BMT/Swamitra, credit union, pegadaian dsb), ataupun persaingan pada level produk terkait implementasi program kredit pemerintah yang dieksekusi secara langsung (misal program Kredit Usaha Rakyat/KUR).

Kedua, kondisi makroekonomi Indonesia yang masih rentan krisis, membuat resiko pasar (*market risk*) yang dihadapi oleh industri BPR juga meningkat. Dalam hal ini seperti halnya yang dialami pelaku industri keuangan lainnya, BPR juga menghadapi masalah yakni hadirnya kondisi “*asymmetric information* dan *moral hazard*”,³⁵ hal ini diperkuat dengan temuan studi dari Hari Sunarto yang

³³ Sejarah BPR sendiri seringkali dikaitkan dengan pendirian *Hulp en Spaarbank* (Bank Pertolongan dan Simpanan) oleh R. Aria Wiriatmaja tahun 1896, meski banyak yang menganggap event ini lebih berkaitan dengan sejarah gerakan koperasi di Indonesia (Dawam Raharjo, 2005)

³⁴ Sunarto (2007), p. 124

³⁵ Joseph Stiglitz dan Andrew Weis (1981) dalam jurnal berjudul “*Credit Markets in Credit with Imperfect Information*” memaparkan kondisi yang dihadapi lembaga keuangan dimana informasi

menemukan bahwa BPR menghadapi kenyataan bahwa hanya 20% nasabah baru yang memiliki informasi keuangan yang akurat, sehingga *credit rationing* (pengurangan kredit) adalah implikasi dari adanya *adverse selection* dan *assymetric information* (Sunarto, 2007)

Ketiga, regulasi yang diterapkan oleh Bank Indonesia yang tercermin dalam Arsitektur Perbankan Indonesia (API) terhadap industri perbankan nasional termasuk BPR untuk lebih menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudent banking*) dan pengelolaan resiko (*risk management*) terutama terkait dengan masalah permodalan dan pembentukan cadangan atas aktiva beresiko secara psikologis juga ditengarai memaksa BPR untuk melakukan reorientasi bisnis, yakni justru memilih untuk menghindari resiko (*risk averse*), ketimbang mengelola resiko (*risk management*).

Selanjutnya, terdapat pandangan yang menyamakan BPR sebagai “Bank Pedesaan (*Rural Banks*)”. Namun perkembangan yang terjadi menunjukkan bahwa pandangan ini pada dasarnya cenderung menjadi *bias* atau kurang mengena lagi dewasa ini. Sebab pada kenyataannya banyak BPR yang justru berlokasi di wilayah perkotaan (*urban setting*).

Pandangan klasik atau ‘mitos’ bahwa BPR merupakan bank pedesaan merupakan gambaran yang tidak terlalu tepat, terutama bagi yang tidak terlalu familiar dengan situasi dan kenyataan sebenarnya di lapangan. Bentuk-bentuk dari BPR yang secara tepat diberi label sebagai Bank Pedesaan contohnya adalah BKD (Badan Kredit Desa), BKPD (Bank Karya Produksi Desa), LDKP (Lembaga Dana Kredit Pedesaan)³⁶, dll. Namun banyak BPR saat ini merupakan bank yang berbasis perkotaan (*urban based/urban biased*). Bahkan BRI unit, menurut

asimetris yang terjadi antara nasabah dengan bank, nasabah lebih tahu informasi tentang kondisi kelayakan usahanya dibandingkan bank.

³⁶ Berbagai sistem LDKP yang ada adalah Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali, Badan Kredit Kecamatan (BKK) di Jawa Tengah, Lembaga Kredit Usaha Rakyat Kecil (LKURK) di Jawa Timur, Lumbung Pith Nagari (LPN) di Sumatera Barat, Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK) di Jawa Barat, Lembaga Pembiayaan Usaha Kecil (LPUK) di Kalimantan Selatan, dan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BKUP) di Yogyakarta

Martokoesoemo (Hari Sunarto, 2007), sang “raksasa” atau “*market leader*” dalam keuangan mikro cenderung mengalami *urban biased* juga. Fakta bahwa BRI melakukan perubahan strategi untuk mengurangi kerugian yang timbul dari sistem BRI Unit Desa, yang berkisar Rp. 76.6 milyar dan telah terakumulasi sejak 1975 sampai 1985, adalah dengan memindahkan kantor-kantor pelayanannya dari daerah pedalaman (pedesaan) mendekati pusat-pusat bisnis dan pasar-pasar yang umumnya berlokasi di daerah yang lebih ramai di kabupaten (*sub district business center*). Disamping itu nama “BRI Unit Desa” pun telah diganti dengan nama “BRI Unit”.

Setelah peraturan pemerintah (PP) no. 71 tahun 1992 dikeluarkan, maka LKM non BPR yang beroperasi menerima tabungan diwajibkan untuk mengkonversi diri menjadi BPR, diantaranya dengan *upgrade* untuk memenuhi standar minimum untuk menjadi BPR yakni modal disetor Rp. 500 juta, dan jika tidak dapat memenuhi persyaratan ini maka terhitung Oktober 1997, tidak diperbolehkan lagi untuk memobilisasi dana masyarakat. Hasil dari konversi ini adalah, terdapat 1350 BPR “baru” yang terbentuk. Sehingga sejalan dengan proses konversi ini, ketentuan peraturan telah menciptakan tumbuhnya “bank pedesaan” di daerah perkotaan (Sunarto, 2007).

Dari sudut pandang bisnis, pemilihan lokasi memang dianggap merupakan keputusan strategis. Lembaga keuangan seperti bank, dan juga BPR, lebih memilih untuk beroperasi di wilayah yang berpenduduk padat, meskipun terdapat juga tantangan bahwa di daerah seperti ini kompetisi antar penyedia jasa keuangan (bank) lebih tinggi dibandingkan daerah yang berpenduduk kurang dan jauh dari pusat-pusat kegiatan bisnis. Sehingga wilayah perkotaan memang lebih menjadi favorit.