

## MODAL INISIASI INDIKATOR KINERJA FINANSIAL

Hudiyanto

Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Jalan Lingkar Selatan, Kasihan, Bantul Yogyakarta, Indonesia Telepon:+62-274-387656  
E-mail: hudiyantoumy@yahoo.com

**Abstract:** *The effectiveness of the policies of poverty reduction in the region of the poor and the excluded are always limited by the ironic fact. On the one hand, there is an outflow of assets from village to an area outside the village in the form of savings, skilled resources, human resources, social capital, and political capital, while on the other hand the availability of funds to survive in the area is relatively small. It rises what is called a negative inflow. To overcome the problem of poverty in communities experiencing negative inflow, it needed model of economic development approach based on the potential to utilize local assets. Solving the problem with relying on external parties (banks, government agencies, commercial) can no longer expect much. This study attempts to reveal the potential and the possibility of development of financial institutions "from, for, and by community". This study aimed to identify not only financial capital but also social capital and political capital possessed by the society to overcome the problems they face. This research was conducted to identify not only financial capital but also social capital and political capital possessed by the people to overcome their problems.*

**Keywords:** *public services, quality of service, financial performance, social capital*

**Abstrak:** *Efektifitas kebijakan pengentasan kemiskinan di kawasan orang miskin (the poor) dan yang terpinggirkan (the excluded) selalu terkendala oleh fakta ironis. Di satu sisi ada aliran aset yang keluar (outflow) dari desa ke kawasan luar desa berupa tabungan, sumberdaya terampil, sumberdaya insani, modal sosial, dan modal politik, sedang di sisi lain ketersediaan dana untuk bertahan hidup bagi kawasannya relatif sedikit. Hal ini memunculkan apa yang disebut dengan negative inflow. Untuk mengatasi persoalan kemiskinan pada masyarakat yang mengalami negative inflow semacam itu diperlukan model pendekatan pengembangan ekonomi yang berbasis potensi yang memanfaatkan aset lokal. Mengatasi masalah dengan menyalurkan diri pada pihak luar (bank, pemerintah, lembaga komersial) tidak lagi bisa diharapkan. Studi ini mencoba mengungkap potensi dan kemungkinan pengembangan lembaga keuangan "dari, untuk, dan oleh komunitas". Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi bukan saja modal finansial melainkan juga modal sosial dan modal politik yang dimiliki oleh masyarakat untuk mengatasi persoalan yang mereka hadapi.*

**kata kunci:** *layanan publik, kualitas layanan, kinerja finansial, modal sosial*

### PENDAHULUAN

Ada dua isu yang menarik berkaitan dengan dunia perbankan dalam tahun ini. Pertama, perkembangan mengesankan perbankan syariah nasional diikuti dengan optimisme berlanjutnya kecenderungan itu di tahun 2011. Total aset perbankan syariah tumbuh di atas 33

persen per tahun selama lima tahun terakhir dengan nilai mencapai Rp86 triliun pada Oktober 2010. Optimisme ditunjukkan dengan semakin bertambahnya jumlah bank syariah yang saat ini mencapai 11 Bank Umum Syariah, 23 Unit Usaha Syariah, dan 146 BPRS dengan jaringan kantor sebanyak 1.625 unit. Dilihat dari sebarannya jaringan kantor perbankan syariah juga telah menjangkau masyarakat di

lebih dari 89 kabupaten/kota di 33 provinsi.

Isu penting yang kedua berkaitan dengan penancangan program dan gerakan perbankan global dan nasional tentang *financial inclusion*, yaitu suatu program untuk mendekatkan dunia perbankan yang selama ini “elitis” untuk bias menjangkau orang-orang yang terpinggirkan. Mereka terpinggirkan dari perbankan, *unbankable*, karena tidak bisa menjangkau persyaratan dunia perbankan, bahkan ketika perbankan nasional telah menurunkan persyaratannya seperti dalam program KUR. Kesadaran global dan perbankan Indonesia untuk “introspeksi” dalam upaya menjangkau kaum dhuafa dan *mustadhafien* ini tentu menjadi menarik dan menumbuhkan harapan bagi upaya pengentasan masalah kemiskinan di Indonesia.

**Tabel 1. Financial Inclusion dan Penduduk Miskin**

Negara	Composite Index Financial Inclusion	%tase Pddk Miskin
India	48	28,6
Bangladesh	32	48,8
Brasil	43	22,1
China	42	46
Republik Korea	40	27
Indonesia	68	
Malaysia	60	25,0
Pilipina	26	36,8
Srilangka	59	25,0
Thailand	59	13,1

Sumber: Bank Dunia, 2008

Data dalam *Tabel 1* menunjukkan bahwa negara dengan proporsi penduduk yang tersisih dari lembaga keuangan yang besar cenderung mempunyai persentase penduduk miskin yang tinggi. Artinya program penjangkauan orang miskin pada akses perbankan diyakini akan menurunkan angka kemiskinan.

Dua isu yang amat berbeda itu kemudian memunculkan pertanyaan tentang apa yang terjadi dan harus dilakukan oleh perbankan syariah. Ketika perbankan konvensional melakukan eksklusi terhadap kaum dhuafa dan *mustadhafien*, apakah perbankan syariah juga melakukan yang sama. Akan menarik kiranya untuk

melihat peluang bagi perbankan syariah untuk menjalankan misi pengentasan kemiskinan lewat *financial inclusion*. Pertanyaan ini menarik mengingat perbankan syariah seharusnya dekat dengan kelompok-kelompok sosial keagamaan yang per definisi memiliki modal sosial sebagai modal dasar bagi keberhasilan pelaksanaan *financial inclusion*.

**Identifikasi Masalah.** Kinerja keuangan yang ditetapkan dalam dunia perbankan di Indonesiamerupakan kinerja baku yang digunakan oleh dunia perbankan pada umumnya, sebagai cara untuk menjaga kesehatan bank. Pada satu sisi indikator kesehatan itu bisa menjaga kesehatan dan sekaligus kredibilitas serta stabilitas keuangan bank dan ekonomi secara keseluruhan. Namun di sisi lain indikator itu menghadapkan dunia perbankan pada situasi yang sulit ketika melayani masyarakat kelompok bawah.

Mereka yang terpinggirkan (*the excluded*) adalah kelompok-kelompok yang secara ekonomi, sosial, dan politik rentan seperti: Petani lahan sempit; Petani tak bertanah, buruh tani, buruh serabutan; Pekerja mandiri (industri kecil, pedagang kaki lima, asongan); Warga di kampung kumuh perkotaan; para migran; kelompok-kelompok yang secara sosial tersisihkan; wanita; dan para jompo

Kelompok tersebut tidak *bankable* dalam mendapatkan kredit, namun *bankable* kalau menyimpan di bank. Perbankan bisa menerima uang dari masyarakat miskin dalam bentuk tabungan, namun sebaliknya masyarakat miskin dianggap “tidak *bankable*” ketika ingin mendapatkan kredit. Hal ini bisa ditunjukkan oleh data rendahnya nilai *loan to deposit ratio* (LDR) pada bank bank di daerah, bahkan pada Bank Perkreditan Rakyat sekalipun. Pada akhirnya mereka mengalami ketersingkiran finansial untuk mendapatkan dana yang murah dan mudah.

Kelompok itu secara finansial tersisihkan (*excluded*) karena dua faktor: (1) Dari sisi masyarakat miskin, secara sosial lemah, kurang berpendidikan, pendapatan rendah dan secara sosial tersisihkan, (2) Dari sisi lain kantor perbankan secara fisik maupun psikologis jauh. Prosedur yang diberlakukan berbelit, dokumen yang rumit, macam kredit yang tidak pas

dengan siklus dan sifat mata pencaharian penduduk, dan faktor psikologis perbankan yang “berjarak”.

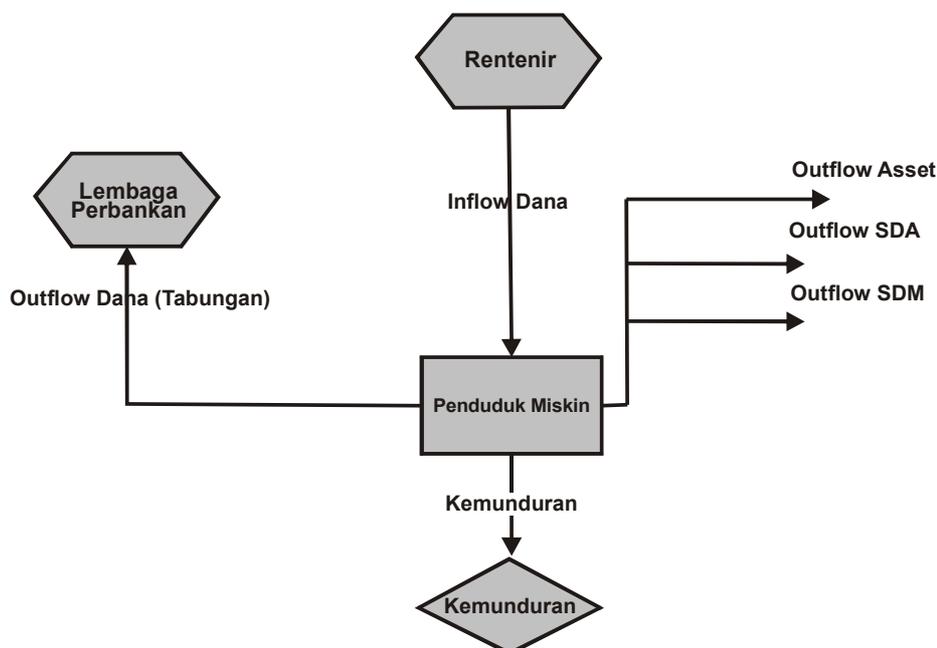
Dua kondisi itu memunculkan fenomena “dua dunia” yang tidaksaling menyapa. Pertemuan di antara keduanya menjadi terasa mahal: mahal bagi penabung, mahal bagi pengutang, namun juga mahal bagi perbankan. Karena kedua belah pihak merasa mahal, maka muncullah pihak ketiga yang dikenal dengan pelepas uang, rentenir dengan bunga 20-30 persen per bulan. Dalam kaitan inilah maka perumusan mengenai indikator untuk menilai perbankan menjadi penting. Penelitian ini mencoba memotret keterapan dari indikator keuangan perbankan oleh lembaga lembaga keuangan mikro dan lembaga keuangan yang dibentuk oleh masyarakat.

Dalam jangka panjang studi ini bertujuan merumuskan dan menyebarluaskan penggunaan variabel dan indikator yang relevan untuk mengukur keberhasilan lembaga keuangan mikro maupun lembaga perbankan pelaksana skema kredit mikro pada lembaga perbankan syariah. Pengkajian, perumusan dan penyebaran *social performance indicator* ini merupakan upaya alternatif karena satu-satunya indikator yang digunakan untuk mengukur lembaga ke-

uangan mikro saat ini adalah *financial performance indicator*.

**Dualisme Sektor Finansial. (1) Sektor Keuangan bagi si miskin.** Penelitian ini penting dan strategis bagi pengentasan kemiskinan karena kelompok miskin dan terpinggirkan sering terlewat dari proses pembangunan. Sistem perbankan selalu tidak ramah bagi orang miskin karena mereka dianggap “tidak bankable”. Orang miskin hanya bisa menabung, sementara mereka tidak mempunyai akses untuk mencari pinjaman dari bank. Sekalipun program untuk orang miskin seperti KUR diumumkan dan bank perkreditan rakyat dibangun, namun akses untuk mendapatkan kredit tetap “tertutup” sehingga orang miskin dan yang terpinggirkan itu selalu dekat dengan kehidupan rentenir. Fakta itu bisa digambarkan dalam Gambar 1.

Perencanaan pembangunan bagi kelompok masyarakat miskin, tertinggal, dan tidak terjangkau (*the excluded*) memang telah banyak dikembangkan di Indonesia sejak Orde Baru (IFRI, 2005). Namun pengembangan kelembagaan (Koperasi Unit Desa/KUD, Kelompok Masyarakat/Pokmas, Bank Perkreditan Rakyat, BMT, dan lembaga lembaga lain yang mewakili aspirasi kelompok miskin) cenderung bersifat



Gambar 1. Problem Aliran Dana Masuk dan Keluar di Desa

*top down* lewat proyek cetakbiru (*blue print*). Model cetak biru memang model yang paling mudah untuk memassalkan (replikasi secara nasional) sehingga secara kuantitas cepat menunjukkan keberhasilan pengembangan lembaga. Namun di sisi lain pemassalan model spesifikitu (yang berasal dari suatu studi spesifik) sebenarnya sering kurang tepat mengingat adanya perbedaan struktur, kultur dan lingkungan sosial di suatu daerah/komunitas

Berbeda dari sektor modern, pengembangan lembaga ekonomi yang melibatkan kelompok miskin dan terpinggirkan sangat rentan terhadap perbedaan stuktur dan lingkungan sosialnya. Dalam masyarakat modern modal finansial amat penting dalam pengembangan suatu lembaga ekonomi. Namun pada lembaga tradisional yang melibatkan kelompok miskin yang sebenarnya harus dipertimbangkan adalah modal sosial (*social capital*). Dalam kaitan ini pengalaman menunjukkan bahwa modal sosial sering diabaikan dalam pembentukan dan pengembangan lembaga ekonomi rakyat. Hal ini disebabkan oleh terjadinya replikasi secara nasional dari suatu model yang ditemukan secara spesifik di suatu daerah. Berbeda dengan modal finansial yang bebas nilai dan bisa direplikasi secara nasional, modal sosial amat terkait dengan struktur dan lingkungan sosial. Replikasi massal (nasional, regional) cenderung menghancurkan nilai nilai sosial yang seharusnya dikembangkan. Sejalan dengan pengembangan lewat proyek cetak biru secara massal oleh pemerintah pada akhirnya lembaga ekonomi itu cenderung bersifat elitis (pengurus), birokratis, dan bekerja berdasarkan "proyek".

Model cetak biru sudah saatnya dihentikan, untuk kemudian digantikan dengan pengembangan model kelembagaan yang dikembangkan dari nilai nilai, struktur dan lingkungan sosial yang masih murni (*genuine*). Model yang dirancang tidak harus sama antar kelompok atau daerah, melainkan harus disesuaikan dengan karakteristik dan lingkungan sosialnya masing masing. Untuk itu maka inisiasi lembaga itu harus dimulai dan digali pada masing masing daerah. Karena setiap daerah atau komunitas selalu mempunyai karakteristik yang khas maka diperlukan kaji tindak (*action research*). Kaji tindak akan dilakukan sesuai de-

ngan ragam karakteristik masyarakat yang ada. Dengan demikian diharapkan berbagai modifikasi model akan bisa dihasilkan dalam berbagai kaji tindak. Modifikasi dan adaptasi harus dilakukan untuk menghindari replikasi massal. Dalam hal inilah maka pendekatan partisipatori riset ini menjadi amat relevan.

Perbankan nasional baik yang dimiliki oleh swasta nasional maupun swasta asing telah berkembang pesat masuk ke daerah. Ada dua fungsi dari perbankan yaitu fungsi mobilisasi dana (dalam bentuk tabungan, simpanan, deposito) dari penduduk setempat dan fungsi pembiayaan (kredit) bagi para nasabah. Dari dua fungsi itu, perbankan nasional cenderung mengambil peran dalam bentuk mobilisasi dana baik pada nasabah besar maupun mikro Namun dalam prakteknya sistem perbankan nasional cenderung tidak melakukan hal yang seimbang dalam mengalokasikan dana hasil mobilisasi dari daerah itu bagi pembiayaan di daerah bersangkutan. Lembaga perbankan formal cenderung lebih banyak "*menyerap dana dari daerah*" dibandingkan dengan "*membiaiyai aktifitas ekonomi penduduk setempat*".

Data menunjukkan dari total penyerapan dana dari masyarakat DIY sebesar Rp263 milyar, hanya sebesar 32,4 persen (Rp109 milyar) yang kemudian disalurkan dalam bentuk kredit kepada masyarakat lokal. Ini bisa disimpulkan bahwa sisanya (67,6 persen) dari dana yang berhasil di serap dan kemudian lari ke luar DIY. Hal yang sama juga terjadi di daerah lain seperti di hamper semua daerah (*Hudiyanto, 2005*). Karena terjadi pada hampir semua daerah hal ini menunjukkan bahwa proses monevitasasi di masyarakat cenderung menyerap dana dari daerah untuk digunakan pada usaha besar di luar daerah. Tentu cukup ironis bahwa ketika dana mengalir ke usaha besar di luar daerah, penduduk miskin cenderung dan harus mencari sumber pendanaan dari lembaga informal dan ilegal dengan bunga yang cukup tinggi. Adalah kenyataan bahwa usaha mikro (gurem, kecil sekali) cenderung terabaikan dan tidak mampu mengikuti derap pembangunan. Hal ini mengingatkan kita pada apa yang dikemukakan oleh Bung Hatta bahwa sementara ekonomi Indonesia telah terhubung dengan ekonomi nasional dan global, ada "lapis ketiga yang

dihuni oleh sebagian besar pribumi” yang tidak ikut tersambung (Hatta, 1954).

Ketika di satu sisi praktek perbankan modern dengan bunga yang murah telah banyak berlangsung, pada saat yang sama, di sisi lain, banyak orang miskin seperti nelayan, pedagang kecil di pasar tradisional, pedagang asongan, dan kaki lima yang terpaksa berhubungan dengan “bank swasta” atau rentenir. Berbagai studi menunjukkan bahwa ketika suku bunga perbankan hanya sekitar 1 persen per bulan, kelompok miskin ini tetap saja meminjam uang dari rentenir dengan bunga mencapai 10-20 persen perbulan (Raharjo, 1984). Berbagai studi menunjukkan bahwa di kawasan pedesaan hal semacam ini terjadi (dalam bentuk “arisan”, pinjam tetangga, dan lain-lain). Mereka seolah berada di “dunia lain” yang inferior, yang akan selalu tertinggal dalam proses pembangunan yang cenderung hanya membawa serta mereka yang berada pada sektor modern sebagai sektor “superior” (Boeke, 1984).

Kelompok miskin di pedesaan tidak lepas kaitannya dengan lembaga keuangan non formal maupun illegal dalam bentuk rentenir atau istilah lokal lain sering dikenal dengan “bank thithil”, “bank monggo sampun”, “bank uwel uwel”, “bank plecit”, mindring, tawke, sistem “ijon” di kalangan nelayan maupun petani, dan berbagai penamaan lainnya (Hudiyanto, 1986). Berbagai program nasional telah dijalankan, untuk menjangkau kredit murah bagi kelompok paling miskin, termasuk program Kredit Untuk Petani (KUR). Namun sejauhmana berbagai program itu efektif dalam menjangkau kelompok paling miskin kiranya masih diragukan. Meskipun KUR dicanangkan bagi penduduk miskin, dalam kenyataan, operasional di lapangan menunjukkan bahwa akses bagi KUR tidaklah semudah yang dikampanyekan. Prosedur regular perbankan masih digunakan sehingga tidak memungkinkan bagi kelompok mikro (lebih tepatnya disebut kelompok gurem) untuk mengakses program itu. Kredit mudah dan murah itu ternyata tidak bisa menjangkau kelompok paling miskin di daerah.

**(2) Modal sosial pada si miskin.** Kenyataan meniadakan bahwa nasib kaum miskin (*the poor*) dan terpinggirkan (*the excluded*) tidak bisa disandarkan kepada pihak lain. Berbagai studi

mengingat bahwa orang miskin sebenarnya bukan “tidak mempunyai apa apa” (*de Soto*, 2000) melainkan “mempunyai sesuatu” yang bisa diandalkan yang dikenal dengan modal sosial dan modal politik. Keluarga miskin bisa menerapkan seperangkat cara untuk mengatasi masalah yang melingkupi hidupnya (Edi Suharto, 2002). Mosher (1998) menyatakan bahwa strategi penanganan masalah ini pada dasarnya merupakan kemampuan segenap anggota keluarga dalam mengelola berbagai aset yang dimilikinya yang kemudian disebut sebagai “*asset portfolio management*”. Berdasarkan konsepsi ini, Moser (1998:4-16) membuat kerangka analisis yang disebut “*The Asset Vulnerability Framework*”.

DeSoto menunjukkan bahwa aset yang dimiliki oleh orang miskin sebenarnya bisa diberdayakan. Orang miskin yang nampaknya tidak berdaya itu sebenarnya mampu dengan segala cara untuk bisa bertahan hidup, hanya saja diperlukan pendampingan dari pihak lain untuk melakukan perubahan (*deSoto*, 2000). Namun aset inilah yang sering kali dianggap tidak ada oleh sistem perbankan sehingga diabaikan dalam proses pembangunan. Bahkan sebaliknya aset itu “dihancurkan” oleh proses komersialisasi dan “proyekisasi lewat pendekatan *top down*”-nya.

Aset orang miskin begitu beragam meliputi (1) Aset tenaga kerja (*labour assets*), misalnya meningkatkan keterlibatan wanita dan anak-anak dalam keluarga untuk bekerja membantu ekonomi rumah tangga. (2) Aset modal manusia (*human capital assets*), misalnya memanfaatkan status kesehatan yang dapat menentukan kapasitas orang untuk bekerja atau keterampilan dan pendidikan yang menentukan kembalian atau hasil kerja (*return*) terhadap tenaga yang dikeluarkannya. (3) Aset produktif (*productive assets*), misalnya menggunakan rumah, sawah, ternak, tanaman untuk keperluan hidupnya. (4) Aset relasi rumah tangga atau keluarga (*household relation assets*), misalnya memanfaatkan jaringan dan dukungan dari sistem keluarga besar, kelompok etnis, migrasi tenaga kerja, dan mekanisme “uang kiriman” (*remittances*). (5) Aset modal sosial (*social capital assets*), misalnya memanfaatkan lembaga-lembaga sosial lokal, arisan, dan pemberi kredit

informal dalam sistem perekonomian keluarga (Suharto, 2002)

Dua Pendekatan Pengembangan Lembaga Keuangan. Dalam pengelolaan ekonomi nasional berbagi aset itu cenderung selalu diabaikan. Namun Mohammad Yunus telah membuktikan bahwa dengan mengelola aset-aset itu maka masyarakat miskin di Bangladesh bisa membangun dirinya sendiri lewat inisiasi bank berkonsep "dari, untuk dan oleh orang desa" yaitu Grameen Bank (Yunus, 2006). Inisiasi dan pengembangan Grameen Bank ini yang mengantarkan penghargaan Nobel perdamaian bagi Yunus tahun 2006. Inisiasi Bank Grameen ini kemudian menginspirasi pengembangan lembaga serupa di berbagai negara.

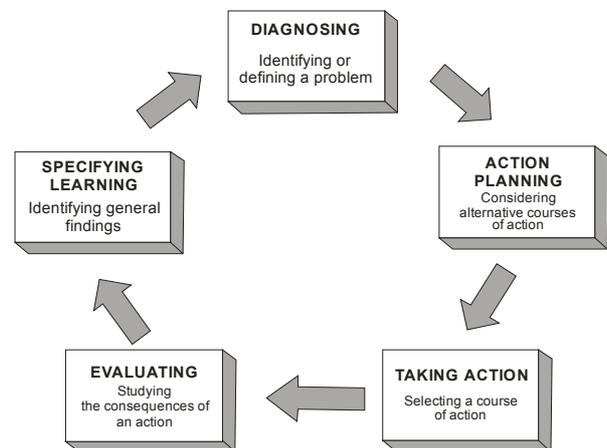
Bank Grameen sebenarnya bukan yang pertama. Ide Bank Grameen sebenarnya justeru dari Indonesia yang di masa lalu mempunyai Bank Rakyat Indonesia. Di masa lalu berbagi negara termasuk Bangladesh belajar perbankan dari pengalaman Bank Rakyat Indonesia. Namun sayangnya Bank Rakyat Indonesia yang menjadi rujukan berbagi pihak di masa lalu (penjajahan) kini justru cenderung melepaskan kaitannya dengan aset sosial-politik yang sebenarnya dimiliki oleh rakyat. Kini Bank BRI mempunyai kecenderungan yang sama dengan perbankan nasional yang menggunakan konsep 5 C (*collateral, capital, character, capacity*). Konsep itu pada dasarnya menolak memberikan kredit bag orang yang tidak mempunyai kolateral/jaminan, atau dengan kata lain menyimpulkan bahwa orang miskin dan yang terpinggirkan tidak layak bagi perbankan (*unbankable*). Akhirnya rakyat cenderung kehilangan induk sehingga satu satunya jalan yang mereka tempuh adalah tetap menggantungkan diri pada lembaga lembaga pelepas uang atau rentenir.

Meskipun demikian masyarakat sebenarnya terus mengembangkan aset yang dimiliki oleh penduduk sebagaimana dimaksudkan oleh Mosher. Hal ini nampak pada masih berkembangnya berbagai bentuk kelompok sosial keagamaan yang mengembangkan model arisan, simpan pinjam dan berbagai pertemuan yang cenderung mengandalkan ada kepercayaan (*trust*) di antara anggotanya. Model penyelesaian mereka terkenal lewat konsep tanggung renteng. Konsep tanggung renteng ini yang juga

menjadi kunci keberhasilan dari lembaga seperti Pusat Koperasi Wanita Jawa Timur (*Puskowanjati*) yang berpusat di Malang (Indriyo, 2006). Hal yang juga banyak dikembangkan oleh usaha lain di pedesaan Jawa seperti di Kulon Progo ketika Pemerintah Daerah setempat menganggarkan Dana Cadangan Pemberdayaan Desa (DCPB) (SMERU, 2002, Mubyarto, 2004)

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *Participatory Action Research* (PAR) (Fernandes, 1993, Mc Taggart, 1989), yang merupakan penggabungan antara riset dan aksi atau dikenal juga sebagai kaji tindak. Dengan PAR data dan informasi didapatkan lewat keterlibatan peneliti (fasilitator) dan refleksi kritis tentang apa yang terjadi di lapangan, untuk selanjutnya digunakan untuk melakukan modifikasi dan aksi baru. Dalam satu putaran, proses penelitian dengan metode ini bisa digambarkan dalam Gambar 2 (Rory Obrien, 1989).



Gambar 2. Proses Penelitian Pendekatan *Participatory Action Research* (PAR)

Dengan pendekatan ini peneliti memfasilitasi pengungkapan informasi dari bawah (*bottom up*) lewat fase perencanaan, aksi, monitoring, dan refleksi. Peneliti juga akan memfasilitasi para *stakeholder* untuk bisa bersama-sama memutuskan apa yang perlu diasses, merancang

masa depan dan mengumpulkan informasi yang diperlukan. Studi ini akan mendorong suatu proses belajar yang membantu para pihak untuk terus belajar bersama setelah fasilitasi eksternal (peneliti) berakhir. Untuk mendukung pendekatan ini pengambilan informasi dilakukan dengan metode *focus group discussion* (FGD). FGD dilakukan pertama pada lembaga keuangan yang sudah mapan, baik lembaga perbankan maupun non perbankan. FGD pada lembaga mapan dimaksudkan untuk memotret potret dan mekanisme penerapan kinerja finansial ala perbankan. Proses FGD ini kemudian dilanjutkan dengan memotret lembaga lembaga sosial pada tingkat akar rumput yang menjalankan fungsi mobilisasi dan alokasi dana. Hal ini dimaksudkan untuk memotret sejauhmana kinerja lembaga diukur.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Inisiasi Indikator Kinerja Sosial dalam Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro

Banyak lembaga keuangan mikro yang mempunyai misi dan komitmen untuk membuka akses pada kelompok miskin (*the poor*) dan yang terpinggirkan (*the excluded*). Sejalan dengan kecenderungan di industri, lembaga keuangan mikro ini telah mengadopsi seperangkat indikator finansial lewat bentuk pelaporan dan petunjuk pelaporan untuk menentukan "tingkat kesehatan lembaga keuangan". Namun di sisi lain tidak ada seperangkat indikator kinerja sosial untuk menilai "kesehatan bank". Kini kecenderungan global mulai berubah setelah *World Social Forum* merekomendasikan kinerja sosial sebagai indikator. Industri keuangan mikro tidak lagi hanya menggunakan *financial indicator* namun mulai menggabungkan dengan "*social indicator*", hal yang masih baru bagi Indonesia. Pada bagian ini akan dikemukakan tentang indikator yang pada umumnya digunakan untuk melakukan penilaian kesehatan lembaga keuangan mikro, kemudian melihat keterapan (*applicability*)-nya pada lembaga keuangan mikro pada daerah penelitian.

Ukuran umum kinerja keuangan lembaga keuangan mikro cukup beragam antarnegara dan lembaga pengembangnya sebagaimana

diikhtisarkan dalam *Tabel 1*. Indikator kinerja kesehatan keuangan lembaga keuangan mikro umumnya dikategorikan menjadi tiga yaitu (1) kualitas portofolio, (2) Stabilitas Keuangan, dan (3) Efisiensi. Berbagai lembaga menggunakan komponen yang berbeda untuk mengukur ketiga indikator kinerja tersebut.

Ukuran kinerja yang dibuat oleh CGAP (*Consultative Group to Assist the Poorest*) merupakan ukuran yang paling lengkap dimana semua ukuran financial yang standar digunakan untuk mengukur tingkat kesehatan LKM. Kelengkapan ukuran kinerja dengan demikian cukup meyakinkan bagi kesehatan lembaga keuangan mikro. Namun demikian penggunaan ukuran kinerja yang lengkap ini sering dianggap "terlalu canggih" dan "terlalu ekonomis" bagi lembaga keuangan yang berorientasi untuk mengatasi masalah kemiskinan karena pada level ini sering tidak *applicable*. Bila indikator kinerja keuangan terlalu menonjol pada satu lembaga keuangan mikro, pada akhirnya akan mengeliminasi nilai sosial yang seharusnya kental untuk menjangkau orang yang miskin (*the poor*) dan terpinggirkan (*the excluded*). Oleh karena itu sejumlah lembaga menggunakan kriteria kinerja yang lebih sederhana.

### Keterapan Indikator Kinerja Lembaga Keuangan

Kesenjangan antara kriteria kinerja ideal dengan kenyataan lapangan yang dihadapi oleh lembaga keuangan mikro pada tingkatan basis (kelompok) mendorong sejumlah lembaga menyaring indikator kinerja lembaga keuangan mikro sehingga bisa diterapkan (*applicable*). Berikut ini disajikan tinjauan umum atas keterapan (*applicability*) dari ukuran kinerja tersebut.

**Portfolio Quality.** Kualitas portofolio (*portfolio quality*), khususnya tingkat pembayaran kembali pinjaman (*repayment rate*), adalah indikator kinerja yang paling penting bagi LKM karena indikator tersebut merupakan prasyarat utama agarmampu mandiri dan *sustainable* dalam jangka panjang. *Repayment rate* merupakan penentu utama apakah sebuah program mampu bertahan. Kinerja kualitas portofolio ditentukan dengan oleh tiga indikator yaitu pembayaran kembali (*repayment rate*), tingkat tunggakan dan (*arrears rate*) dan kerugian pinjaman

Tabel 1. Ukuran Kinerja Finansial dan Keberlanjutan Lembaga Keuangan Mikro

INDIKATOR	WWB	CGAP	MBB	MICRO STAT	WOCCU	ACCION STAT
<b>Quality of portfolio</b>						
-Repayment rate	√	√				
- Portfolio at Risk	√	√	√	√		√
- Arrears rate		√		√	√	
- Loan Loss		√		√		
<b>Profitability and Stability</b>						
- Operational Sustainability	√	√	√	√		
- Financial Sustainability	√	√	√			
- Return on Assets		√	√		√	√
- Return on Equity		√			√	√
- Liquidity	√	√	√	√	√	√
- Loan loss provision		√			√	√
<b>Efficiency</b>						
- Cost per loan	√	√				
- Cost per borrower		√	√	√		
- Cost per unit money lent	√	√	√	√		√
- Number of loan per credit officer	√	√	√			
- Amount of loans per credit officer	√	√				
- Ratio of credit officer to tal staff		√	√			
- Adminsistrative Efficiency		√	√			
- Personnel costs		√	√			

Sumber: DAI/FINNET,2003 dikutip dari Wardoyo dan Hendro Prabowo

karena macet dan mungkin harus dihapus-bukukan (*loan loss*). Bagi lembaga keuangan mikro yang sudah mapan atau cenderung bermotif mencari keuntungan, semua kriteria itu akan digunakan untuk membangun lembaga-nya dan pada akhirnya untuk berhadapan dengan nasabah.

Namun bagi lembaga keuangan mikro yang masih kecil maupun lembaga keuangan yang telah mapan namun mempunyai tujuan sosial yang lebih luas, kriteria itu tidak selalu dijadikan sebagai ukuran. *The World Council of Credit Unions (WOCCU)*, *ACCION International* dan *the Micro Banking Bulletin (MBB)*, misalnya, bahkan tidak menggunakan tingkat pembayaran kembali sebagai ukuran kinerja lembaga keuangan mikro. Dalam hal ini kedua lembaga ini hanya menggunakan kriteria tingkat tunggakan (baik dalam ukuran *portfolio at risk* maupun *arrears rate*) sebagai acuan.

**Profitability dan Stability.** Bagi lembaga keuangan mikro yang sudah besar dan mapan yang telah mendasarkan diri pada kinerja finansial dan yang cenderung bermotif mencari keuntungan (*profit motive*), kemampuan untuk membukukan keuntungan dan jaminan stabi-

litas lembaga untuk berlanjut (*sustainable*) menjadi fokus perhatian. Hal ini yang ditunjukkan oleh kriteria yang digunakan oleh CGAP. Namun bagi lembaga yang besar namun mempunyai kepedulian sosial yang tinggi untuk menjangkau orang miskin dan yang terpinggirkan, cenderung tidak menggunakan semua kriteria itu. *Microstat Program* yang diinisiasi oleh UNDP mempunyai prinsip bahwa “yang penting bisa jalan” sehingga hanya menempatkan ukuran *operational sustainability* dan *liquidity* sebagai kriteria kinerja. Bagi lembaga semacam itu seberapa untung (*return on asset*, *return on equity*) tidak menjadi pertimbangan utama. Prinsip “yang penting jalan” adalah prinsip yang digunakan oleh lembaga keuangan mikro semacam ini, sejalan dengan prinsip yang umumnya dipakai oleh anggota yang umumnya beromset amat kecil (mikroba, gurem) yaitu “ yang penting bisa hidup”, atau “bisa makan setiap hari”, atau “bisa membiayai keluarga”.

**Efisiensi.** Efisiensi merupakan kata amat penting dalam bisnis, termasuk bisnis dalam pemberian kredit kepada sektor mikro. Efisiensi bisa dilihat dari biaya yang diperlukan untuk memberikan pelayanan pinjaman kepada nasa-

bah (*cost per loan*), rata rata biaya yang harus dikeluarkan oleh lembaga per peminjam (*cost per borrower*), biaya yang dikeluarkan per unit uang yang dipinjamkan (*cost per unit money lent*), jumlah peminjaman (orang) yang bisa direalisasikan oleh seorang petugas bidang perkreditan (*number of loans per credit officer*), nilai total pinjaman yang bisa diupayakan per petugas kredit (*amount of loans per credit officer*), maupun biaya biaya administratif dan personal yang harus dilakukan oleh lembaga dalam menjalankan usahanya. Bagi lembaga yang mapan dan bermotif mencari keuntungan, kesemua biaya itu harus dihitung sebagaimana dilakukan oleh CGAP. Namun tentu saja kriteria semacam itu akan sangat jauh dari kenyataan yang dihadapi oleh lembaga lembaga keuangan yang bergulat dan berusaha menjangkau kelompok miskin dan yang terpinggirkan dalam

upaya mengatasi masalah kemiskinan. Inilah yang disadari oleh WOCCU sehingga sama sekali tidak mempertimbangkan aspek efisiensi dalam mengembangkan lembaga keuangan mikro.

### Indikator Kinerja LKM Hasil Survei

Dengan menggunakan kriteria kinerja dan pola umum yang dipakai sejumlah lembaga pengembangan lembaga keuangan mikro berikut ini diikhtisarkan gambaran keterapan (*applicability*) dalam kasus LKM yang dikunjungi sebagaimana dalam Tabel 2.

Pada Tabel 2 bisa dilihat bahwa lembaga keuangan mikro yang menjadi *benchmark* dalam studi ini (Puskowanjati, Setia Budi Wanita, dan Citra Kartini) sudah menerapkan kriteria kesehatan keuangan sebagai lembaga keuangan sebagaimana umumnya dipakai oleh berbagai

Tabel 2. Keterapan Kriteria Indikator Keuangan Lembaga Keuangan Mikro

KRITERIA	PUSKO WANJATI	SETIA BAKTI WAKITA	CITRA KARTINI	BPR Swadarma	BMT Artha Loka, PPU	Arisan dari kekerabatan	WANA MANUNGGA L LESTAR	Simpan Pinjam di Rukun Tetangga	Simpan Pinjam di kegiatan keagamaan
<b>PORTFOLIO QUALITY</b>									
Repayment rate	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Portfolio at Risk	√	√	√	√	√				
Arreast Rate	√	√	√	√	√				
Loan loss	√	√	√	√	√				
<b>SUSTAINABILITY</b>									
Operational Sustainability	√	√	√	√	√				
Financial sustainability	√	√	√	√	√				
Return on Assets	√	√	√	√	√				
Return on Equity	√	√	√	√	√				
Liquidity	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Loan loss provision	√	√	√	√	√	√	√		
<b>EFFICIENCY</b>									
Cost per unit loan	√	√	√	√					
Cost per borrower	√	√	√	√					
Cost per money lent	√	√	√	√					
Number of loans per credit officer	√	√	√	√					
Amount of loan per credit officer	√	√	√						
Ratio of credit officer to total staff	√	√	√						
Administrative Efficiency	√	√	√						
Personnel costs	√	√	√						

Sumber: Diolah Dari Informasi lapangan



melaksanakannya tidak selalu sejalan dengan tingkat manfaat yang diterima oleh rakyat. Kinerja finansial (*financial performance*) yang “baik” tidak selalu berarti adanya manfaat yang optimal bagi rakyat.

Studi di 3 lembaga keuangan mikro yang sudah mapan (PUSKOWANJATI, Koperasi Setia Budi Wanita, dan Koperasi Citra Lestari) sebagai benchmark dan pada empat koperasi dampingan CEF JAVLEC menunjukkan adanya kesenjangan yang tajam. Pada lembaga keuangan yang menjadi *benchmark*, kinerja lembaga diukur secara finansial dan sebagai upaya untuk mencapai kestabilan dan sustainability lembaga. Penggunaan kinerja keuangan itu telah terbukti mampu mengembangkan lembaga keuangan mikro. Namun pada sisi lain, pada tingkatan kelompok (Subur Makmur Boyolali, Kedai Halimun Bogor, Hasana Mojokerto, dan Wana Manunggal Lestari Gunung Kidul) indikator kinerja yang berfokus pada kinerja keuangan kurang bisa diterapkan. Hal ini karena, *pertama*, terlalu rumit (*njlimet*), tidak imbang dengan besaran dana yang dikelola. Kerumitan dan akhirnya kebosanan terhadap indikator ini bisa membuat sebuah kelompok menjadi “kering” dan bersifat birokratis finansial. *Kedua*, karena penggunaan indikator kinerja keuangan cenderung mengabaikan aspek sosial yang sebenarnya justeru kental pada kelompok. Kelompok yang terbentuk pada tingkat *grass root* adalah kelompok murni kekerabatan dengan anggota yang amat beragam dari sisi sosial ekonominya. Bila tidak mempertimbangkan kesiapan kelompok (lembaga keuangan tingkat primer, konsep *tanggung renteng* yang digunakan oleh Puskowanjati bisa menyebabkan kelompok miskin (*the poor*) dan yang tersisih (*the excluded*) akan cenderung dihindari atau tersisih dari jangkauan lembaga keuangan mikro lewat proses waktu.

Oleh karena penekanan pada aspek finansial bisa menauhkan lembaga keuangan mikro dari mereka yang miskin dan termarginalkan makaindikator kinerja yang dibuat untuk menilai seharusnya bukan hanya indikator keuangan melainkan lebih lagi indikator sosial (*social performance*). Penilaian kinerja sosial (*social performance*) merupakan proses yang dilakukan oleh lembaga keuangan untuk mengukur

kaitan antara kinerja sosial dengan misi dan tujuan lembaga yang telah diumumkan ke publik. Hal ini dilakukan karena bisa saja terjadi lembaga yang mencantumkan “visi, misi, dan tujuan” yang peduli terhadap rakyat ternyata dalam kenyataannya tidak pro terhadap rakyat. Kinerja finansial tidak bisa mengukur kaitan antara visi, misi, tujuan lembaga dengan apa yang secara riil dilakukan. Oleh karena itu identifikasi variabel, kriteria dan indikator keberhasilan lembaga keuangan mikro dalam menjalankan misi dan tujuannya menjadi amat penting sebagai pegangan bagi kepentingan evaluasi internal dan eksternal.

Solusi penting yang harus dipikirkan untuk menghentikan disorientasi lembaga keuangan mikro maupun skema kredit mikro adalah dengan mencari dan merumuskan kriteria dan ukuran alternatif dalam menilai bank pelaksana kredit mikro lewat apa yang dinamakan dengan kinerja sosial (*social performance*) dari lembaga keuangan mikro. Keberhasilan lembaga keuangan mikro bukan saja dilihat dari kinerja keuangannya melainkan pada kinerja sosial. Sebagian besar perbankan yang menjalankan misi lembaga *keuangan mikro memang* telah secara eksplisit mencantumkan misi sosial. Namun misi ini jarang sekali dimonitor dan dinilai tingkat pencapaiannya. Lembaga keuangan mikro telah otomatis dianggap pro rakyat ketika menyatakan “kepro-rakyatannya” dalam dokumen dokumen; diasumsikan bahwa ketika visi dan misinya telah pro rakyat lalu perilaku dan kinerjanya akan pro rakyat. Dalam kaitan inilah maka perlu dirumuskan pengukuran akan kinerja yang tepat. Temuan rumusan *social performance* akan merupakan sumbangan pemikiran yang amat strategis bagi pengembangan ekonomi rakyat di Indonesia

Sejalan dengan pendekatan yang digunakan dalam berbagai studi (*CERISE*, 2003), penilaian indikator kinerja sosial (*social performance indicator*) memfokuskan diri pada empat dimensi kinerja sosial sebagai berikut:

**Dimensi 1:** orientasi lembaga pada kelompok miskin (*the poor*) dan terpinggirkan (*the excluded*) yang tidak memiliki akses ke sektor perbankan modern (*unbankable*). Dalam dimensi ini penilaian atas LKM didasarkan pada seberapa jauh LKM mengarahkan usahanya pada kelom-

pok miskin dan terpinggirkan.

**Dimensi 2:** fleksibilitas pelayanan yang disesuaikan dengan lingkungan dan kenyataan hidup kelompok miskin. Dimensi ini meliputi keragaman jenis pelayanan, kualitas pelayanan (kecepatan, transparansi, ketepatan), serta akses pada pelayanan non finansial.

**Dimensi 3:** pemanfaatan modal sosial dan modal politik (*political and social capital*) untuk membangun lembaga meliputi hubungan saling percaya dengan nasabah.

**Dimensi 4:** kepedulian terhadap nasabah, masyarakat sekitar dan pekerjanya.

## SIMPULAN

Di tingkat akar rumput banyak kelompok yang belum tersentuh oleh dunia perbankan. Mereka bukannya tidak mempunyai apa apa, melainkan mempunyai sesuatu yang bila di:

**(1) Model Lembaga Keuangan Mikro.** Kenyataan yang saat ini ada (*the existing condition*) di Penajam Paser Utara (6.1.) menunjukkan pentingnya dicari suatu model kelembagaan keuangan mikro (LKM) yang pas. LKM yang ada cenderung belum bisa menjangkau kepentingan keluarga miskin; walaupun menjangkau lembaga keuangan mikro sering menimbulkan persoalan lain dalam bentuk eksploitasi atas kesempatan si miskin. Pada dasarnya model itu adalah model yang "mudah (dijangkau, murah, dan ramah" yang selanjutnya dirumuskan sebagai berikut: **(a)** Mudah menjangkau dan dijangkau kelompok miskin yaitu seberapa jauh lembaga keuangan yang dibentuk bisa mengadaptasikan secara penuh model pelayanannya dengan apa yang dimiliki dan diinginkan oleh penduduk miskin; **(b)** Menghindari penggunaan indikator kinerja (finansial) yang bertentangan dengan kepentingan LKM yang pro orang miskin dengan menyusun indikator kinerja sosial (*social performance indicator*); **(c)** Dimulai dari pembentukan kelompok yang *genuine* dalam masyarakat. Oleh karena pada tingkat basis sistem komunalitas menjadi karakteristik utama, maka peningkatan kapasitas internal (kelompok) sepenuhnya harus mengimplementasikan semangat dan bentuk koperasi yaitu "dari, untuk, dan oleh" anggota untuk mengatasi masa-

lah secara bersama.

Sistem pelayanan yang diperlukan pada tingkatan LKM adalah sistem yang bisa dirumuskan sebagai "mudah, murah, dan fleksibel" tanpa membatasi peruntukan. Peruntukan bisa untuk keperluan produksi, distribusi, pemasaran, maupun konsumsi bahkan bagi kepentingan sosial. Pada tingkatan basis (kelompok) kegiatan akan bervariasi sesuai dengan karakteristik daerah/kelompok, meliputi aktifitas penunjang produksi, distribusi, konsumsi, bahkan aktifitas yang sifatnya sosial yang memunculkan masalah pembiayaan. Pada titik inilah kemudian dirasakan kebutuhan bentuk simpan pinjam, arisan, dan sebagainya sebagai cikal bakal dari lembaga keuangan mikro.

Memberikan tekanan pengan pengawasan pada diri sendiri (*self controlling*) lewat model tanggung bersama (*tanggung renteng*). Penggunaan pelayanan semacam itu harus dilakukan melalui proses sosialisasi dan internalisasi yang panjang. Oleh karena itu sekalipun modelnya baik namun dalam replikasi harus selalu dilakukan adaptasi. Kalau tidak maka yang terjadi adalah resistensi di tingkat basis.

**(2) Strategi Pengembangan LKM.** Strategi pengembangan lembaga keuangan mikro dijalankan pada dua sisi yaitu:

**(a)** Strategi pengembangan lembaga keuangan mikro dari, oleh, dan untuk rakyat (*banking with the poor*) dengan menginisiasi lewat lembaga lembaga sosial kelembagaan yang masih *genuine* (asli) kegotongroyongannya. Dalam kaitan ini pemerintah memberikan motivasi dan memfasilitasi pengembangan kelompok-kelompok masyarakat. Peranan pemerintah bukan mendorong koperasi yang berbadan hukum yang (banyak yang) tidak berjiwa koperasi, melainkan justru mendampingi kelompok kelompok yang masih *genuine*. Reeducasi tentang nilai nilai dasar koperasi menjadi amat relevan.

**(b)** Strategi inisiasi lembaga keuangan mikro dengan menggunakan dana dari pemerintah (*banking for the poor*) lewat pembentukan LKM lembaga yang kredibel di tingkat desa maupun yang kemudian dibuatkan jaringannya antar desa di tingkat kabupaten. Strategi pembentukan LKM yang profesional sekaligus pro rakyat ini dijalankan karena pengucuran berbagi dana dari pemerintah selama ini dikesankan sebagai

“pemberian dari pemerintah, sehingga dana yang seharusnya bergulir cenderung tidak berlanjut. LKM yang dibentuk nantinya akan menampung berbagai dana dari pemerintah yang dipereuntukkan bagi penduduk desa untuk dikelola secara profesional dan bertanggung jawab.

**Rekomendasi.** Muhammad Yunus lewat Grameen Bank telah memulai langkah yang awalnya sangat tidak populer dengan “ngopeni” dan “njimpiti” potensi kecil-kecil dalam masyarakat, yang karena banyaknya menjadi besar. Modal sosial yang dimiliki oleh Bangladesh dalam membangun bank untuk si miskin sebenarnya jauh tertinggal dibandingkan dengan Indonesia, karena di negeri ini khususnya di Yogyakarta, kelompok-kelompok itu ada dan sudah berlangsung sejak lama. Yang diperlukan hanyalah adanya kemauan untuk memulai.

Studi ini memberikan rekomendasi sebagai berikut: (1) Melakukan penyusunan data dasar potensi modal sosial (kelompok-kelompok sosial keagamaan yang masih belum tercemar/*genuine* yang ada pada tingkatan basis (kampung) sebagai basis bagi penerapan *financial inclusion* bagi perbankan syariah; (2) Melakukan penyusunan potensi ekonomi rakyat di tingkat basis; (3) Melakukan pemetaan potensi dan upaya membangun jaringan; (4) membentuk jaringan yang diformalkan dalam bentuk lembaga keuangan mikro (bank) khusus bagi kelompok yang lemah (*dhuafa*) dan yang secara

sosial politik terlemahkan (*mustadhafien*).

*Posisioning Dinas Koperasi.* Agenda itu pada akhirnya memerlukan reposisioning peran dari Dinas Perdagangan, Koperasi dan Pertanian yang memfokuskan pada pembinaan dan pengembangan koperasi formal kearah pemberdayaan kelompok-kelompok paling miskin

## DAFTAR PUSTAKA

- CGAP. 2004. *Focus on Financial Transparency: Building the Infrastructure for Microfinance Industry.* September 2004.
- Mubyarto. 2004. *Lembaga Keuangan Mikro di Kulonprogo.* Yogyakarta: Aditya Media.
- O'brien, Rory. 1998. *An Overview of Methodological Approach of Participatory Action Research.*
- SMERU. 2001. *Studi Kredit Kecil di Perkotaan Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta.*
- Yunus, Muhammad. 1999. *Banker to the Poor, Microlending and the Battle Against World Poverty,* Public Affair.
- Zeller, Manfred., Martin Greeley, Cecile Lapenu. 2003. *Measuring Social Performance Indicator of Microfinance Institution.* CGAP.