

PENGARUH INSTITUSI (GOOD GOVERNANCE) TERHADAP KINERJA PERUSAHAAN: STUDI KASUS LPD DI BALI

NI PUTU WIWIN SETYARI
Fakultas Ekonomi Universitas Udayana

ABSTRACT

This paper analyze institutional and good governance Lembaga Perkreditan Desa (LPD) in Bali. This research want to know are they institutional dan good governance in LPD. The result is institutional LPD have good governance in which they are we can see at management LPD in Bali and have succesfully to help many people include poor people to develop their live and business. Bali governance have big attention and union custom also give positive result about LPD in Bali.

Keyword : institutional, good governance, LPD

PENDAHULUAN

Perkembangan *new institutional economics* (NIE) menempatkan arti penting institusi, bersama dengan konstrain ekonomi neo klasik lainnya, dalam menjelaskan fenomena ekonomi di tataran mikro maupun makro. Institusi dapat didefinisikan sebagai aturan atau prosedur yang mengatur bagaimana manusia (*agents*) berinteraksi dan organisasi yang mengimplementasikan aturan-aturan tersebut untuk mencapai tujuan yang diinginkan (Brinkerhoff & Goldsmith, 1992, p.371, North, 1991, p.97, North, 1990, p.3, World Bank, 2002, p.6, dalam Arsyad, 2005, p. 105). Termasuk didalam definisi instusi disini adalah aturan hukum, peraturan pemerintah yang formal, budaya, konvensi, dan norma-norma sosial. Arti penting institusi bisa dirasakan karena keberadaannya akan menyediakan struktur untuk kehidupan sehari-hari dengan menentukan dan membatasi serangkaian pilihan yang ada bagi individu dan organisasi.

Institusi diklasifikasikan dalam dua jenis, yaitu institusi formal dan institusi informal (North, 1991:97, World Bank, 2002:6, dalam Arsyad, Sept. 2005). Termasuk dalam institusi formal adalah aturan yang dituangkan dalam bentuk hukum dan berbagai peraturan yang dibuat pemerintah, serta aturan yang dibuat dan diadopsi oleh institusi swasta dan organisasi masyarakat, yang berlaku umum dan memiliki dasar hukum. Institusi informal sendiri seringkali berfungsi di luar aturan-aturan sistem hukum legal, merefleksikan nilai sosial yang tidak tertulis seperti norma sosial dan sanksi serta menggunakan mekanisme sosial untuk memberikan penghargaan yang sesuai dengan reputasi dari orang yang bersangkutan, dinilai dari keterlibatannya dalam aktivitas sosial.

Kedua jenis institusi ini saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Saat institusi formal (dalam hal ini berbagai regulasi yang ada) gagal dalam menjalankan perannya, institusi informal akan mengambil alih peran

itu untuk mengurangi ketidakpastian dan menjaga kepatuhan dari individual dan organisasi (Besley, 1995, Braverman & Guasch, 1986, Braverman & Guasch, 1989, North, 1990, World Bank, 2002, dalam Arsyad, 2005). Apabila terjadi hal yang sebaliknya, yaitu ketika institusi informal gagal, maka institusi formal akan menggantikan perannya. Namun, membangun institusi formal sebagai pelengkap dari institusi informal yang sudah ada sebelumnya membutuhkan usaha yang keras. Apabila dalam pembentukan institusi formal tidak memberikan perhatian yang cukup pada norma-norma dan budaya yang ada, institusi formal diyakini tidak akan mampu memberikan hasil sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Menggunakan pendekatan analisis institusional, karya ilmiah ini ditujukan untuk mengkaji dan mendiskusikan bagaimana pengaruh institusi, baik formal maupun informal, serta keterkaitan antar kedua macam institusi ini di dalam praktik pengelolaan perusahaan, yang dalam karya ilmiah ini mengambil studi kasus Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali. Tujuan lain dari karya ilmiah ini adalah memetik beberapa hal (*lesson learn*) yang mungkin bisa dipelajari dari pengalaman pengelolaan LPD. LPD menjadi bahan studi kasus yang menarik dalam mempelajari pengaruh institusi terhadap kinerja perusahaan karena sesuai pendekatan pemilihan studi kasus, LPD telah memenuhi rasionalitas yang dibutuhkan untuk memilih satu objek sebagai kasus. Beberapa rasionalitas yang dimaksud diantaranya i) dapat mewakili kasus kritis yang dapat menunjukkan secara langsung isu penting dan telah diidentifikasi dengan baik serta didiskusikan pada subjek studi, ii) kasus tersebut dapat mewakili kasus ekstrim atau unik serta iii) kasus dapat dipilih untuk menguji area subjek yang masih minim teori atau bukti empiris pendukung (Scapens, 1990, dalam Arsyad, Sept. 2005). Pemilihan LPD sebagai sebuah kasus dapat dikatakan mampu menjelaskan sebuah fenomena, karena LPD diakui sebagai lembaga keuangan mikro terbaik di Indonesia oleh

beberapa kalangan akademisi (Chaves & Gonzales-Vega, 1996, Christen et.al, 1995 dalam Arsyad, Sept. 2005). Selain itu karena masih sangat minimnya kajian tentang LPD dari berbagai sudut pandang sosial budaya, manajemen, dan faktor-faktor lain yang mempengaruhi performa dan keberlanjutannya menguatkan alasan pemilihan LPD sebagai bahan studi kasus.

Struktur pembahasan karya ilmiah ini diawali dengan *literature review* mengenai pentingnya institusi, baik formal maupun informal, beserta tinjauan mengenai lembaga keuangan mikro secara umum termasuk pengukuran kinerjanya. Bagian berikutnya akan membahas khusus mengenai perkembangan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) yang dijadikan objek kasus disertai analisis keterlibatan institusi formal dan informal yang ada di lingkungan LPD. Pembahasan akan dilanjutkan dengan menarik bagian-bagian penting yang bisa dipelajari (*lesson learn*) dari pengelolaan LPD, yang mungkin bisa direplikasi dan digeneralisasi dalam pengelolaan perusahaan pada umumnya. Pada bagian akhir, karya ilmiah ini akan memberikan kesimpulan dari hasil pembahasan, sehingga diperoleh poin pentingnya institusi dalam kinerja perusahaan.

TINJAUAN PUSTAKA

Institutional and Good Governance

Institusi tidak lain merupakan konstrain yang lebih “manusiawi” yang membentuk interaksi politik, ekonomi dan sosial, yang terdiri atas batasan-batasan informal (sanksi, larangan atau pantangan, adat, tradisi, dan aturan lain), dan batasan formal (konstitusi, hukum, hak kepemilikan) (North, 1991). Menurut sejarah, institusi ditemukan dan dibentuk untuk menciptakan ketentraman dan mengurangi ketidakpastian dalam proses pertukaran. Institusi, bersama-sama dengan berbagai konstrain ekonomi klasik, menetapkan kumpulan pilihan dan selanjutnya menentukan transaksi dan biaya produksi, yang tentu saja mempengaruhi *profitability* dan *feasibility* dalam aktivitas perekonomian. Pentingnya interaksi manusia dibatasi oleh institusi karena untuk mendapatkan maksimalisasi kesejahteraan individu, manusia biasanya akan menemukan faedah pentingnya bekerja sama dengan pihak lain. Hal ini banyak dijelaskan dalam *game theory*. Kerjasama menjadi sangat sulit dipertahankan apabila informasi mengenai pihak lain sangat terbatas, termasuk karena banyaknya pihak yang terlibat didalamnya.

Interaksi antara institusi dan organisasi yang kemudian akan membentuk evolusi dari institusi sebuah perekonomian. Jika institusi menjadi aturan mainnya (*rule of the game*), maka organisasi dan orang-orang yang ada didalamnya akan menjadi pemainnya (North, 1994). Meskipun setiap orang memiliki fungsi tujuan yang sama (seperti maksimalisasi profit bagi firm), dalam konteks *wealth maximizing behaviour* dan *asymmetric*

information tentang atribut yang akan dipertukarkan (atau performa *agents*), biaya transaksi menjadi hal yang paling kritis dalam menentukan performa ekonomi. Institusi yang disertai efektivitas dalam pelaksanaannya (bersama-sama dengan teknologi) akan menentukan biaya transaksi (North, 1991). Institusi yang efektif akan meningkatkan manfaat *cooperative solution*, sesuai konteks *game theory*. Dalam hal biaya transaksi, keberadaan institusi akan mengurangi biaya transaksi dan biaya produksi sehingga manfaat potensial dari adanya perdagangan akan dapat direalisasikan.

Fokus utama dari literatur-literatur tentang institusi dan biaya transaksi bertumpu pada institusi sebagai solusi yang efisien untuk berbagai permasalahan organisasi dalam kondisi adanya persaingan (Williamson, 1975, dalam North, 1991). Efisiensi ekonomi, dengan asumsi *competitive market*, seringkali menganggap berbagai konstrain ekonomi dan hak kepemilikan adalah *given*. Namun sejarah ekonomi dunia banyak menceritakan gagalnya perekonomian untuk menyediakan seperangkat aturan main (termasuk dengan pelaksanaannya) yang dapat mempertahankan pertumbuhan ekonomi. Isu sentral dalam sejarah dan pembangunan ekonomi adalah untuk memperhitungkan evolusi dari institusi politik dan ekonomi guna menciptakan lingkungan ekonomi yang dapat mendorong peningkatan produktivitas.

North (1994) dalam tulisannya menegaskan bahwa skala pertukaran (dalam konteks wilayah) akan mempengaruhi biaya transaksi karena di dalamnya terkandung kebutuhan untuk menjamin terlaksananya kontrak. Transaksi yang terjadi dalam skala wilayah yang relatif kecil (dalam hal ini misalnya desa yang di dalamnya memiliki berbagai pembatas informal dalam hubungan sosial (*social network*) di dalam masyarakat yang berfungsi sebagai fasilitator dalam proses pertukaran akan membutuhkan biaya transaksi yang relatif lebih rendah. Hal ini disebabkan karena masyarakatnya memiliki pengertian dan toleransi yang besar satu sama lain dan pengelolaan kekerasan lebih pada upaya pencegahan karena implikasinya untuk anggota masyarakat lainnya. Seiring dengan semakin luasnya area pertukaran, kemungkinan timbulnya konflik akan semakin besar. Pasar semakin luas dan biaya transaksi juga akan meningkat tajam, karena hubungan kekerabatan (*social network*) sudah tergantikan, sehingga dibutuhkan semakin banyak sumber daya untuk melakukan monitoring guna menjamin pelaksanaan kontrak.

Istilah *good governance* sendiri mulai muncul pada tahun 1990-an, sebagai bentuk upaya World Bank untuk melakukan seleksi terhadap negara-negara calon penerima bantuan. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan pendampingan pembangunan yang diberikan akan berjalan efektif (Nanda, 2006). Sampai sekarang, pihak donor, mulai dari World Bank, IMF, dan Amerika Serikat secara tegas menjadikan *good governance* sebagai prasyarat dalam seleksi penerimaan bantuan.

Hal ini berarti kebutuhan untuk negara penerima bantuan dimana mereka harus dapat menunjukkan keseriusan komitmennya dalam mereformasi perekonomian dan sosialnya. Beberapa aspek yang menjadi penilaian di sini adalah stabilitas politik, aturan hukum, kontrol terhadap korupsi, dan akuntabilitas. Agar reformasi berjalan sukses, maka dukungan dalam negeri, kepemilikan, dan komitmen menjadi hal yang sangat krusial, seperti halnya budaya dan sejarah negara penerima bantuan.

Dasar pemikirannya adalah dengan *good governance* yang berarti melawan korupsi, nepotisme, birokrasi dan *mismanagement* disertai transparansi dan akuntabilitas serta prosedur yang memadai, bantuan yang diberikan akan cukup efektif untuk mencapai tujuannya mengurangi angka kemiskinan (Dorondos, 1995, dalam Nanda, 2006). Kebutuhan *good governance* yang awalnya hanya berlaku dalam sektor publik, memungkinkan untuk diaplikasikan kedalam perusahaan. Tujuannya tetap untuk menjamin efektivitas pencapaian target yang ditetapkan oleh perusahaan tersebut.

Peran Lembaga Keuangan Mikro (*microfinance institution*) dan Pengukuran Kinerjanya

Lembaga keuangan mikro (*microfinance institution*) telah berevolusi sejak tahun 1990an sebagai perangkat pembangunan ekonomi yang diperuntukkan kepada masyarakat berpendapatan rendah namun potensial. Ledgerwood (1999:34, dalam Arsyad, Sept. 2005) menegaskan tujuan utama dari institusi ini sebagai sebuah organisasi pembangun adalah menyediakan jasa membantu kebutuhan keuangan masyarakat yang belum terjangkau atau memang tidak terjangkau oleh lembaga keuangan bank, terutama kelompok masyarakat yang masuk kategori miskin atau berpendapatan rendah. Secara lebih spesifik, World Bank (dalam Arsyad, 2005) menyatakan keberadaan lembaga keuangan mikro diharapkan dapat mengurangi kemiskinan sebagai salah satu tujuan pembangunan yang paling penting. Namun, bagaimanapun juga dampak positif lembaga keuangan mikro terhadap kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat miskin hanya bisa dicapai dan dipertahankan jika institusi ini memiliki kondisi keuangan dan kinerja jangkauan operasional yang bagus.

Ito (2003) menyatakan lembaga keuangan mikro berada dalam area dimana peran *social capital* diberikan perhatian yang sangat besar. *Social capital* sendiri didefinisikan sebagai norma dan hubungan sosial yang melekat dalam struktur sosial masyarakat yang memungkinkan orang untuk berkoordinasi guna mencapai tujuan yang diharapkan (World Bank, 2000:1, dalam Ito, 2003). Konsep yang disampaikan oleh Coleman (1988:598) mendefinisikan *social capital* sebagai variasi berbagai entitas yang berbeda, dengan dua elemen umum, yaitu memiliki aspek struktur sosial dan memfasilitasi tindakan tertentu dari pemainnya, baik personal maupun kelompok, di dalam struktur tersebut. Struktur sosial yang termasuk

didalamnya, baik vertikal maupun horisontal, merupakan bagian dari *social capital*.

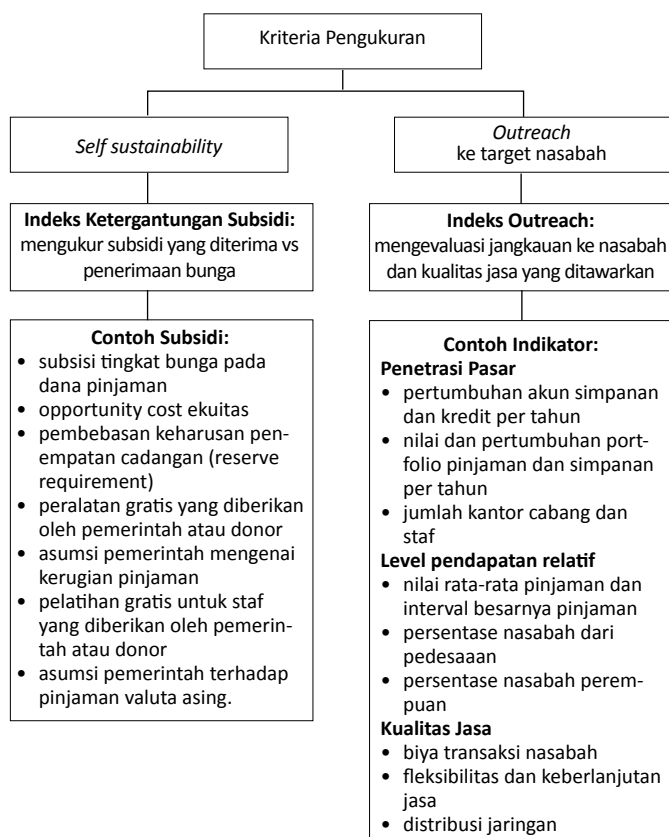
Lembaga keuangan mikro seringkali digunakan contoh terbaik tentang efektivitas mobilisasi *social capital* untuk mengurangi kemiskinan, saat pasar dan pemerintah gagal. Skema keuangan berbasis kelompok untuk golongan masyarakat miskin. Dengan membuka pintu informasi selebar-lebarnya, anggota kelompok ini akan saling mengenal satu sama lain. Karena itu, menurut Seralgeldin dan Grootaert (dalam Ito, 2003) skema ini bertumpu pada *social capital* yang mampu mengatasi adanya kekurangan informasi dan kumpulan resiko yang dihadapi oleh pihak pemberi dana (*lenders*). Mereka dengan tegas menyatakan mulai dari *tontines* (siklus tabungan informal) di Afrika Barat sampai dengan Grameen Bank di Bangladesh, dapat berfungsi dengan baik karena anggotanya memiliki informasi yang lebih baik mengenai kelompoknya, dibandingkan dengan yang dimiliki oleh bank. Pola ini dikenal luas sebagai kesuksesan dalam mengatasi permasalahan informasi dan untuk menjangkau jumlah orang miskin yang lebih banyak lagi dalam pasar keuangan pedesaan di negara-negara berkembang.

Seperti layaknya lembaga keuangan lainnya, LKM memiliki fungsi intermediasi di bidang keuangan, yang ditujukan untuk memberikan akses yang lebih baik kepada masyarakat yang masuk dalam kategori berpendapatan rendah. Lembaga ini diharapkan mampu untuk mandiri secara finansial. Konsekuensinya, pengukuran kinerja LKM tetap berbasis pada kinerja finansialnya, yang merujuk pada kemampuan LKM menutupi biaya operasionalnya dengan pendapatan yang diperoleh (Arsyad, Sept. 2005). Kinerja LKM tidak hanya diukur dari kemandirian finansialnya, tapi juga dari jangkauan operasionalnya (*outreach*). Kedua indikator ini menjadi patokan dalam mengukur kinerja LKM. Kerangka kajian pengukuran kinerja dari Yaron (1997:90) dapat dilihat pada Figur 1. Kriteria pertama adalah *self sustainability*, yang bisa dicapai saat *return on equity* (ROE), atau nilai bersih berbagai subsidi yang diterima, sebanding atau melebihi *opportunity cost* dari nilai ekuitas. Kriteria kedua adalah jumlah nasabah yang bisa dilayani beserta variasi jasa keuangan yang diberikan menjadi tujuan dari jangkauan operasional LKM yang terdiri dari skala dan kedalaman jangkauan. Berdasarkan kedua jenis kriteria ini, berbagai teknik pengukuran kinerja LKM telah dikembangkan pada tahun 1990-an.

Bagaimanapun juga, dalam pemilihan teknik penilaian, beberapa faktor kontekstual tetap harus diperhitungkan, seperti misalnya konteks geografi (*benchmark* di Amerika Latin belum tentu cocok untuk Asia dan Afrika), umur institusi itu sendiri (institusi baru mungkin menanggung biaya ekspansi tanpa penerimaan yang memadai, sehingga tidak bisa dibandingkan dengan institusi yang sudah lama berdiri), serta berbagai pendekatan pemberian kredit yang digunakan (Ledgerwood, 1999, dalam Arsyad, Sept.2005).

Indikator kinerja LKM haruslah diletakkan sesuai konteks dimana dan bagaimana mereka beroperasi. Menurut Arsyad (Sept.,2005) pendekatan yang dikembangkan Ledgerwood tampaknya paling sesuai untuk digunakan dalam studi mengenai LPD Bali ini menimbang pola alami LPD Bali yang memang didesain menjadi lembaga intermediasi sejak awal pendirian serta kemampuannya bertahan dengan memproduksi simpanan dan deposito yang masuk sebagai sumber pembiayaan (bukan dari bantuan ataupun kredit dari donor), ketersediaan data, kesesuaiannya dengan konteks geografi, dan analisis kelayakan nasabah (*end user*) yang mereka gunakan.

Figur 1. Penilaian Kinerja Lembaga Keuangan Mikro



Sumber: Yaron et al (1997, dalam Arsyad, Sept. 2005)

PEMBAHASAN

Berbagai Aspek dalam Perkembangan Lembaga Perkreditan Desa (LPD)

Lembaga Perkreditan Desa (LPD) berkembang sejak tahun 1984 melalui Surat Keputusan Gubernur Bali yang kemudian dikuatkan dengan Perda No. 2/1988 tentang LPD. Sebanyak delapan desa adat memelopori perkembangannya saat itu. Sepanjang 25 tahun perjalanannya hingga 2009, jumlah LPD mencapai 1.379 unit, tersebar di sembilan kabupaten/kota dengan menyerap tenaga kerja sedikitnya 6.500 orang (Tabel 1).

Tabel 1. Indikator Pilihan Perkembangan LPD

Indikator	1988	1995	2000	2009
Jumlah LPD	157	848	926	1.379
Total Asset (Miliar Rp)	2,9	97	500,7	4,229
Tabungan dan Deposito (Miliar Rp)	1,8	70,4	392,7	3,412
Posisi Kredit (Miliar Rp)	2,5	74,6	355	3.120
Loan to Deposit Ratio (LDR)	1,4	1,05	0,9	0,9
Ekuitas dan Cadangan (Miliar Rp)	0,5	16,25	64,9	n.a
Jumlah Nasabah	n.a	580.707	895.512	1.356.000
Laba (Miliar Rp)	0,34	7,78	36,6	n.a
Deposito bank (Miliar Rp)	0,91	17,05	122,2	n.a
Jumlah Tenaga Kerja	n.a	3.532	4.533	6.500*

Sumber: BPD Bali (dalam Arsyad, April 2005) dan GTZ (2010)
*data tahun 2008

Sejak awal didirikan, LPD telah berkembang sangat pesat. Berdasarkan data diatas Tabel 1 berbagai indikator terpilih yang digunakan untuk mejelaskan kinerjanya menunjukkan peningkatan yang sangat signifikan, mulai dari indikator-indikator keuangan sampai dengan indikator pelayanan dan jangkauan (*outreach*). Sebanyak 1.600 desa adat (desa pekraman) yang ada di Bali, dengan target semuanya memiliki LPD, sampai tahun 2009 telah dijangkau oleh 1.379 unit LPD. Hal ini berarti desa adat yang telah dijangkau LPD berkisar 95,7 persen. Total asset juga melonjak naik dari Rp 2,9 milyar di tahun 1988 menjadi lebih dari Rp 4,2 triliun sampai tahun 2009, yang terutama disebabkan oleh meningkatnya pemberian kredit. Indikator perkembangan LPD salah satunya adalah dari jumlah tabungan dan deposito yang berhasil dihimpun. Terlihat dari data, nilai simpanan melonjak tajam termasuk dari sisi jumlah nasabah yang terlayani. Tingginya pertumbuhan nasabah, *outstanding credit*, simpanan dan deposito menjadi bukti kuatnya permintaan masyarakat (Arsyad, Sept. 2005)

Menurut Arsyad (Sept. 2005) ada dua hal penting yang bisa menjadi catatan. Pertama, data tersebut mengindikasikan LPD telah berhasil menstimulasi dan mendorong peningkatan perilaku menabung masyarakat di desa yang artinya mereka berhasil mencapai salah satu tujuan pendiriannya sekaligus meningkatkan derajat monetisasi di wilayahnya. Kedua, LPD juga berhasil menawarkan mekanisme dalam memobilisasi dana yang ada. Nasabah merasa mekanisme yang ditawarkan LPD sesuai dengan kebutuhan mereka. Kondisi ini juga bisa berarti tingkat kepercayaan nasabah terhadap LPD sangat tinggi, yang menjadi alasan mereka untuk menabung atau tidak dalam sebuah lembaga keuangan. Kemampuan LKM, dalam hal ini LPD, untuk memenuhi kebutuhan nasabahnya menjadi kekuatan LPD agar bisa bertahan. Ini menunjukkan luasan jangkauan operasional LPD, sebagai salah satu indikator kinerja bahwa LPD memberikan manfaat sosial kepada nasabahnya sekaligus pengembangan ekonomi di wilayah desa dimana mereka berdiri.

Sesuai dengan penjelasan Perda No.8/2002¹, tujuan

1 Perda ini telah diubah menjadi Perda No. 3 tahun 2007 tentang Perubahan atas Perda No. 8 Tahun 2002.

pendirian LPD dan bentuk-bentuk usahanya harus diarahkan guna peningkatan taraf hidup *Krama Desa* dan dalam kegiatannya banyak menunjang pembangunan desa. Usaha-usaha LPD dilakukan dengan tujuan untuk mendorong pembangunan ekonomi masyarakat pedesaan dengan meningkatkan perilaku menabung masyarakatnya dan memberikan kredit bagi usaha berskala kecil, menghilangkan berbagai bentuk eksploitasi hubungan kredit (antara lain ijon, gadai gelap dan lain-lain yang dapat dipersamakan dengan itu), menciptakan peluang usaha yang sama bagi krama desa, dan meningkatkan derajat monetisasi (daya beli dan melancarkan lalu lintas pembayaran dan peredaran uang) di wilayah pedesaan. Nilai LDR (rasio kredit dengan simpanan) merupakan salah satu indikator kemampuan lembaga keuangan dalam menjalankan peran intermediasinya. Tingginya nilai LDR mengindikasikan LPD telah sukses mencapai peran mereka sebagai lembaga intermediasi keuangan dan meningkatkan wilayah jangkauannya, yang menjadi proksi dampak positif yang mereka berikan pada perkembangan ekonomi pedesaan. Aturan BI mensyaratkan LKM untuk menjaga LDR mereka di level sekitar 95 persen.

Pendirian LPD, sekalipun ditargetkan untuk ada di semua desa adat, tidak serta merta dipaksakan oleh pemerintah. Karena sesuai Pasal 5 Perda No. 8/2002, LPD hanya bisa didirikan di *desa pekraman* (desa adat) yang telah memiliki 'awig-awig' secara tertulis dan apabila ditinjau dari aspek sosial ekonominya, desa tersebut potensial untuk dikembangkan. Aturan ini mengindikasikan regulasi (institusi formal) yang dibuat oleh pemerintah provinsi memberikan perhatian yang besar dan mengakomodasikan institusi informal yang ada (termasuk adat sosial, nilai-nilai, dan norma yang masuk dalam aturan dan kebiasaan masyarakat). Hal ini menjadi faktor kunci bagi efektifnya regulasi formal dalam mencapai tujuan yang diharapkan (World Bank, 2002:172, dalam Arsyad, April 2005). Dalam penjelasan Perda tersebut juga jelas disebutkan bahwa adat dan kebiasaan masyarakat akan lebih ditaati oleh krama desa karena sudah ada sejak dulu.

Terakomodasinya institusi informal ke dalam institusi formal juga terefleksi dalam penjelasan lain Perda tersebut yang menitikberatkan bahwa regulasi ini sengaja disahkan untuk mempertahankan dan memperbaiki eksistensi dan independensi desa adat. Terlebih lagi, penekanan pada LPD merupakan lembaga keuangan yang dimiliki, dikelola dan dimanfaatkan oleh anggota masyarakat desa adat, dan pengelolaannya harus berdasarkan adat istiadat Bali. Hal ini menegaskan, sekalipun pendirian LPD karena inisiatif dari luar (dalam hal ini Pemerintah Provinsi Bali), dia tetap berpedoman pada kebutuhan lokal yang diarahkan dalam rangka desentralisasi pengelolaan sistem keuangan masyarakat. Kewajiban desa adat untuk memiliki "awig-awig" tertulis mengimplikasikan LPD mencoba menemukan aturan-aturan, norma perilaku dan

code of conduct masyarakat dalam wilayah desa adat tersebut, dan ini menjadi *competitive advantage* LPD dibandingkan dengan kompetitornya seperti KUD dan BRI Unit (Arsyad, April 2005). Ini juga menjadi bukti bahwa dalam operasional sehari-hari, LPD harus diawasi oleh *krama desa* (diwakili oleh *Bendesa Adat*) karena pengelola inti harus direkrut dan diseleksi oleh *krama desa* dan dipilih dalam *paruman desa*.

Kesiapan pendirian LPD juga tergantung *budget* yang dimiliki pemerintah provinsi untuk menyediakan modal awal² dan pembentukan tim pengawasan dan pembinaan pada semua angkatan pemerintahan dan bekerja sama dengan BPD Bali. Dalam pendekatan *self sustainability*, yang termasuk dalam subsidi adalah biaya awal dan biaya eksperimen yang dimaksudkan untuk mendapatkan inovasi dalam mengurangi biaya *supply* sedemikian rupa sehingga pendapatan yang diperoleh dapat menutupi biaya dalam jangka panjang (Schreiner, 2002, dalam Arsyad Sept. 2005). Pada kasus LPD, pemberian dana awal oleh Pemerintah Provinsi, dapat dikategorikan subsidi namun tidak menyebabkan ketergantungan, karena tidak ada subsidi lain (termasuk bantuan operasional) yang disediakan. Chaves dan Gonzales-Vega (1996, dalam Arsyad April, 2005) berpendapat keuntungan dari pola ini adalah organisasi akan mampu menetapkan rencana sesuai dasar yang solid daripada tergantung pada anggaran bersumber dari luar yang mudah terpengaruh oleh berbagai guncangan yang berhubungan dengan sumber tersebut, mulai dari politik atau sumber fiskal tahun berjalan.

Sistem Pengawasan dan Pembinaan LPD

Berdasarkan Perda No. 8/2002 dan SK Gubernur No. 3/2003 dinyatakan ada tiga organisasi yang terlibat dalam pengawasan dan pembinaan LPD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Kelompok pertama adalah pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, yang bertugas membina, mengawasi dan mengatur serta melakukan evaluasi terhadap LPD, namun tidak terlibat dalam kegiatan operasional sehari-hari. Dalam Perda Perubahan No. 3 Tahun 2007, fungsi pemerintah lebih dipersempit lagi, karena secara eksplisit telah menyerahkan fungsi pembinaan kepada Badan Pembinaan Umum, dan pengawasan diserahkan kepada BPD. Sesuai dengan teori institusional yang dikemukakan oleh Uphoff (1986:188, dalam Arsyad, April 2005) fungsi ini mengindikasikan fungsi dan peran pemerintah berada pada level yang tepat dalam membantu dan mendukung pengembangan LPD. Ketika institusi lokal telah kuat dan dapat mengikat

² Sesuai dengan Perda No. 8/2002, dari Rp. 10 juta modal awal untuk mendirikan LPD disediakan oleh Pemprov. Bali, yang harus dikembalikan dalam waktu 5-10 tahun (sesuai SK Gub. No.972/1984). Oleh Chaves & Gonzales-Vega (1996:73, dalam Arsyad, April 2005) disebut subsidi tanpa ketergantungan. LPD lebih tergantung pada tabungan dan deposito dibandingkan dengan kredit atau bantuan pihak luar.

masyarakatnya, seperti yang terjadi di Bali³, intervensi dari luar hanya dibutuhkan dalam konteks pendampingan.

Snow (1999, dalam Arsyad, April, 2005) menegaskan dalam model pendampingan, permintaan intervensi bisa berasal dari bawah dan secara sederhana meminta bantuan tenaga ahli dari luar, atau sumber daya, untuk membantu masyarakat lokal melakukan apa yang mereka ingin lakukan. Bila institusi lokalnya lemah, intervensi luar bisa lebih besar lagi, yang mungkin sifatnya bisa lebih memaksa. Di antara kedua tingkatan intervensi itu, ada bentuk intervensi lain, yaitu fasilitasi dimana masyarakat lokal diberikan bantuan dalam pengembangan program dan menemukan nasabah-nasabah. Kekuatan desa adat, dengan “*awig-awig*”nya, di Bali memainkan peranan penting dalam hubungan kemasyarakatan. Sesuai teori dan kuatnya institusi lokal, Arsyad (April, 2005) berpendapat bahwa dalam perkembangan LPD, Pemerintah Provinsi Bali telah melakukan model intervensi pendampingan melalui penetapan dasar hukum untuk LPD serta pembinaan secara umum. Bahkan dalam Perda No. 3/2007 tentang Perubahan Perda No. 8/2002, untuk pembinaan umum telah dibentuk Badan Pembina Umum mulai dari tingkat provinsi sampai kabupaten/kota.

Dalam hal pengawasan, perubahan mendasar terjadi karena telah diserahkan pada BPD, maka intervensi yang dilakukan oleh pemerintah bisa dikatakan sudah tidak ada. Dalam penjelasan Perda No. 3/2007 disebutkan Lembaga Perkreditan Desa telah berkembang dengan pesat dan telah memberi manfaat yang sangat luas bagi LPD dan anggota-anggotanya, dan seiring dengan itu telah timbul berbagai kebutuhan baru berkenaan dengan eksistensi kelembagaan, unsur-unsur manajemen, kegiatan dan operasionalnya, sehingga diperlukan pengaturan yang lebih akurat untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi keberadaan dan kegiatan LPD dan keberadaan Krama Desa yang menjadi anggotanya. Kekurang hati-hatian dalam mengelola LPD dapat berakibat buruk terhadap kepercayaan masyarakat kepada LPD. Pemerintah berupaya menjaga eksistensi LPD dengan mendorongnya semakin kuat dan dipercaya sebagai lembaga keuangan mikro, salah satunya adalah dengan mengikuti prinsip kesehatan dan kehati-hatian yang memang harus diterapkan oleh sebuah lembaga keuangan. Meski begitu, aturan kesehatan yang diatur oleh BPD, tetaplah mengacu pada kondisi masyarakat lokal LPD, sehingga lebih fleksibel dibandingkan aturan kesehatan perbankan. Pada prakteknya, peran BPD tidak hanya sebagai pengawas eksternal, namun juga sebagai

“banknya” LPD, karena berdasarkan Perda No. 8/2002, LPD diwajibkan untuk menyimpan kelebihan dananya di BPD dengan insetif bunga, dan diijinkan meminjam juga dari BPD dengan insentif bunga juga.

Kelompok kedua adalah Pembina Lembaga Perkreditan Desa Provinsi (PLPDP) dan Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten (PLPDK). Perda No. 8/2002 hanya memberikan fungsi sebatas mengkoordinasikan, memonitoring kondisi LPD, serta melaksanakan bimbingan teknis serta pengembangan institusi dan pelatihan staf. Laporan rutinnya diserahkan kepada Gubernur, Bupati/Walikota dan BPD Bali. Namun, dengan Perda yang baru, tugas PLPDP dan PLPDK akan menjadi perpanjangan tangan BPD dalam hal pengawasan eksternal. Untuk ini, PLPDP dan PLPDK akan diatur oleh BPD (tidak lagi Gubernur) sehingga pertanggungjawaban langsung ada di BPD.

Kelompok ketiga adalah Bank BPD Bali. BPD memiliki tiga fungsi terkait LPD, yaitu: menyediakan bimbingan teknis (pasif dan aktif), mengkoordinasikan organisasi-organisasi lain terkait pembinaan dan pengawasan, dan memberikan laporan tiga bulanan mengenai kondisi keuangan dan kinerja LPD kepada Gubernur. Dalam melaksanakan peran ini, sesuai hasil wawancara yang dilakukan oleh Arsyad (April 2005), BPD tidak mengalami kesulitan sama sekali karena staf mereka telah terlatih dengan baik serta adanya koordinasi dan kerjasama yang sangat baik antara pemerintah dan pengelola LPD. Perubahan dalam Perda No. 3/2007 memberikan peran yang lebih tegas kepada BPD untuk menjadi pengawas eksternal LPD, yang mulanya dilakukan oleh Gubernur, khususnya dalam hal penerapan aturan kesehatan dan kehati-hatian. Ini tidak lebih dari upaya untuk meningkatkan eksistensi LPD dan menjaga kepercayaan yang telah ada padanya sebagai LKM terbaik.

Selain pengawas eksternal, Perda No. 3/2007 juga menegaskan adanya pengawas internal yang diatur dalam Peraturan Gubernur tersendiri. Pengawas internal dalam Perda No.8/2002 disebutkan terdiri dari *Bendesa Adat* sebagai ketua (karena jabatannya) dan dua orang anggota dari *krama desa* yang dipilih dalam rapat (*paruman*) desa. Tugas dari pengawas internal adalah mengawasi dan memberi pembinaan dalam kegiatan LPD dan mendorong pembayaran pinjaman secara tepat waktu melalui tekanan sosial dan hukum adat. Pengawas internal masuk dalam struktur organisasi LPD. Hal ini mengindikasikan institusi informal memegang peranan penting dalam operasional LPD, dan diakui penuh keberadaannya oleh institusi formal. Seperti yang disampaikan Nort (1991) di awal, efektivitas organisasi akan lebih baik dan pada hakekatnya mengurangi biaya transaksi, sehingga manfaat yang diharapkan sebagaimana tujuan pembentukannya dapat dinikmati.

3 Dalam tulisannya yang lain, Arsyad (Sept. 2005) menjelaskan tentang karakteristik sosial budaya Bali secara lebih detail. Terutama fokus pembahasan pada peran Banjar serta perbedaan yang jelas antara Desa Adat dan Desa Dinas. Salah satu fungsi penting banjar disini adalah memastikan berlakunya adat istiadat yang mengatur masyarakatnya (krama desa) yang telah diatur dalam awig-awig. Dalam kaitannya dengan LPD, sanksi sosial yang diterapkan oleh Banjar dapat diterapkan untuk mencegah *moral hazzard* baik dari pegawai LPD maupun nasabah.

Pengelolaan Internal LPD

Dalam Perda Perubahan disebutkan adanya Peraturan Gubernur khusus untuk mengatur tentang pengurus dan pengawas internal. Secara prinsip, aturan tentang pengurus dan pengawas internal ini tidak berbeda dari Perda No. 8/2002, bahwa pengurus terdiri dari ketua, tata usaha atau administrasi dan kasir. Struktur organisasinya terlihat sangat sederhana, jangkauan kontrol ketua menjadi sempit, pembagian tanggung jawab di setiap unit menjadi jelas dan mudah dimonitor. Dengan demikian, akan memungkinkan ketua untuk mengatur, mengkoordinasikan dan mengontrol setiap aktivitas unit. Staf LPD juga dilibatkan dalam merancang aktivitas dan rencana anggaran yang berasal dari rencana dalam setiap unit, termasuk dalam keputusan pemberian kredit. Karena itu, setiap staf mengetahui rencana kerja dan tujuannya. Rencana Kerja tersebut harus diajukan ke *prajuru adat* melalui *Bendesa Adat* (yang sekaligus ketua pengawas internal) untuk dimintakan persetujuan dan pengesahannya.

Ditegaskan disana bahwa pengurus, khususnya ketua, dipilih oleh *krama desa* dan merupakan anggota dari *desa adat* tersebut. Intervensi kuat institusi informal dalam pengelolaan LPD sehari-hari nyatanya tidak menjadi masalah bagi pencapaian kinerja, sekaligus mengkonfirmasi struktur organisasi LPD masih cukup mampu untuk mencapai berbagai kebijakan dan strategi dalam upaya mencapai tujuannya. Tuntutan kuat ditujukan bagi ketua, karena tugasnya menjadi lebih kompleks dibandingkan dengan direktur perusahaan-perusahaan lain. Karena selain harus tetap berada pada koridor prinsip kehati-hatian dan kesehatan yang dipertanggungjawabkan dalam bentuk laporan rutin kepada BPD, PLPDK, dan *Bendesa*, ketua juga harus mampu menjalin komunikasi yang bagus dengan *prajuru* dan masyarakat desa adat di lingkungannya. Artinya, kekuatan institusi formal dan informal saling melengkapi.

Prosedur Perekrutan Karyawan

Tim pengelola seluruhnya berasal dari *desa adat* di lingkungan LPD. Mereka diseleksi dari *krama desa* dan dipilih melalui *paruman desa* untuk masa jabatan empat tahun dan bisa dipilih kembali tanpa batasan waktu apabila bisa menunjukkan kinerja yang baik. Pengurus LPD biasanya didampingi dua sampai tiga staf yang bertanggung jawab dalam memungut tabungan atau kredit. Salah satu tugas penting pengurus adalah mengangkat dan memberhentikan karyawan untuk melaksanakan kegiatan dan pengelolaan LPD atas persetujuan *prajuru desa* berdasarkan hasil *paruman desa*. Perekrutan karyawan tergantung pada skala bisnisnya sedangkan seleksi karyawan di dasarkan atas kecerdasan dan karakter calon.

Kriteria lainnya adalah setiap banjar yang ada dalam satu desa adat bisa terwakilkan dalam perekrutan. Setiap *desa adat* terdiri atas lebih dari satu *banjar* (yang menjadi

kelompok komunitas adat terkecil di Bali). Ini berarti LPD ingin menjaga hubungan dekatnya dengan semua *banjar* yang ada ditambah kemungkinan kepemilikan karyawan yang mengetahui dan mengenal nasabah mereka lebih dekat, sehingga mampu menganalisis kelayakan pemberian kredit nasabah yang bersangkutan. Seluruh proses seleksi dilakukan oleh *Bendesa Adat*, yang selanjutnya akan diuji kembali oleh PLPDK yang meliputi motivasi, keinginan untuk melayani LPD, dan pengetahuan umum.

Secara keseluruhan, menurut Arsyad (April, 2005) proses perekrutan ini merefleksikan peran institusi informal dalam praktek manajemen LPD. Hal itu juga menunjukkan keterikatan LPD dengan sosial budaya yang ada di lingkungannya dan berakar dari sosial budaya ini.

Prinsip Operasional LPD

Dalam prakteknya, seperti yang disyaratkan dalam penjelasan Perda No.8/2002, LPD harus menjalankan prinsip kehati-hatian umumnya lembaga keuangan agar institusi ini mampu mencapai indikator kesehatan seperti yang dipersyaratkan. Pengaturan antara lain mencakup kecukupan modal, batas pinjaman yang diberikan atau Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), sistem klasifikasi pinjaman, tersedianya cadangan penghapusan kredit macet yang cukup, manajemen likuiditas, sistem penilaian terhadap LPD, ketentuan-ketentuan yang mengatur pelaporan LPD, sanksi-sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi serta penerapannya, termasuk restrukturisasi, penutupan dan likuiditas LPD.

Pada dasarnya aturan yang diterapkan ini menyerupai analisis kesehatan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yaitu *capital, adequacy ratio, management quality, earning, dan likuidity* (CAMEL). Namun, dalam prakteknya penilaian kesehatan LPD (oleh BPD) tidak seketat yang diberlakukan BI kepada sektor perbankan, karena sanksi yang diberikan kepada LPD apabila dikategorikan tidak sehat kurang jelas. Kategorinya sendiri diklasifikasikan menjadi sehat, cukup sehat, kurang sehat, dan tidak sehat. Menurut catatan BPD (GTZ, 2010), perkembangan LPD yang masuk kategori yang kurang sehat dan tidak sehat semakin menurun, dari 26.0 persen di tahun 1995 menjadi 17.6 persen tahun 2005, sampai 15.9 persen di tahun 2009.

Dalam pengukuran kualitas *portfolio*, kemampuan pembayaran kembali merupakan indikator kinerja yang terpenting dari sebuah institusi keuangan, termasuk LKM khususnya karena adanya dorongan agar LKM dapat mandiri dan mampu bertahan dalam jangka panjang. Yaron (1994, dalam Arsyad, Sept. 2005) berpendapat bahwa pencapaian laba tinggi tidak bisa dijadikan indikator kemandirian dan eksistensi, karena laba bisa diperoleh dalam waktu singkat. Sehingga, pencapaian pembayaran kredit yang lancar oleh nasabah menjadi kondisi yang penting agar LKM bisa bertahan mandiri dalam jangka panjang. Indikator ini juga digunakan oleh Bank Indonesia, sebagai bank sentral, untuk mengukur

kesehatan perbankan (dalam CAMEL), yang memberikan batasan maksimal 30 persen untuk dapat dikatakan sehat (Bank Indonesia, 1997, dalam Arsyad, April 2005).

BPD mengklasifikasikan pembayaran kembali kredit LPD ke dalam empat kategori, lancar, meragukan, kurang lancar, dan macet. Dalam kasus ini, tingkat pengembalian kembali merupakan rasio antara ketiga kategori pertama dibagi total *outstanding* kredit. Atau dengan kata lain, *non performing loan* (NPL) dapat dikategorikan kredit yang tidak memiliki tingkat pengembalian yang baik (macet). Data BPD (GTZ, 2010) menunjukkan nilai NPL yang variatif dari beberapa periode, mulai 14,5 persen di tahun 1995, 10,6 persen tahun 2005, dan 10,3 persen tahun 2009. Sehingga tingkat pengembalian kembali kredit di LPD dapat dikategorikan sangat baik, karena angka NPL semakin mengecil.

Menurut Arsyad (Sept. 2005) ada empat alasan yang mampu menjelaskan kinerja *portfolio* yang sangat baik tersebut. Pertama, sesuai aturan LPD hanya memberikan kredit bagi nasabah yang memiliki usaha sendiri (UMK, petani, pedagang kecil) yang digunakan dengan produktif. Bagi pengurus LPD, relatif mudah bagi mereka untuk mengidentifikasi calon debitur yang memenuhi syarat karena area operasional yang terbatas pada satu desa adat sehingga masyarakat cenderung saling mengenal satu sama lain. Selain itu, teknik *screening* debitur potensial (yang harus melalui persetujuan *Bendesa Adat*) serta penagihan kredit dapat membantu LPD untuk meminimalkan masalah yang sering dihadapi oleh LKM bila memberikan kredit ke pengusaha kecil. Tambahan lagi, penggunaan mekanisme penegakan aturan lewat *desa adat*, seperti sanksi sosial, juga dapat mengurangi permasalahan yang timbul saat pembayaran kredit.

Kedua, sebagian besar debitur berasal dari desa adat dimana LPD tersebut berada. LPD berakar dari budaya dan harus mengikuti adat istiadat setempat. Keterikatan LPD dengan institusi lokal menyebabkan adanya rasa memiliki dan tumbuhnya tanggung jawab moral untuk mendukung perkembangan LPD mereka. Terlebih lagi, mulai dari proses *screening* sampai penegakan aturan, pengurus bekerja sama dengan dewan pengawas yang mengenal betul reputasi dan karakter calon debitur, yang akhirnya sangat efisien untuk menghindari kesalahan penilaian kemampuan pembayaran kredit debitur.

Ketiga, sanksi sosial yang tertuang dalam awig-awig memiliki kekuatan memaksa bagi debitur untuk membayar kredit mereka tepat waktu. Karena bila melanggar aturan adat, sanksi terberat yang mungkin akan mereka terima sampai dengan pengasingan dari komunitas. Keempat, teknik pemungutan cicilan kredit, seperti halnya tabungan, yang dicari langsung dari rumah ke rumah, sehingga memaksa mereka untuk membayar tepat waktu. Dengan demikian, dapat disimpulkan kinerja kualitas *portfolio* LPD dipengaruhi oleh praktik pengelolaan LPD yang memanfaatkan adat istiadat dan budaya masyarakat.

Dalam banyak kasus, praktek seperti ini telah menjadikan informasi yang sempurna serta mengurangi biaya transaksi baik untuk nasabah dan juga LKM tersebut (Yaron, 1994:62, dalam Arsyad, April, 2005). Ini pula yang menjadi alasan mengapa calon debitur yang bukan berasal dari *desa adat* setempat tidak diijinkan untuk mengajukan kredit di LPD yang bukan di wilayahnya karena mereka tidak terikat oleh awig-awig sehingga sanksi sosial tidak lagi efektif. Ini sekaligus membenarkan argumen yang disampaikan World Bank (2002:172, dalam Arsyad, April 2005) kalau institusi informal mungkin akan bekurang efektifitasnya apabila partner dalam melakukan pertukaran semakin banyak sehingga sosial budayanya lebih terdiversifikasi.

Aturan yang tertulis dalam *awig-awig* juga berlaku untuk pengurus dan staf LPD yang melanggar aturan atau melakukan pengelolaan yang salah dalam operasional sehari-hari, seperti kolusi, korupsi dan manipulasi. Sanksi sosial bisa dikenakan kepada mereka, seperti halnya kepada debitur nakal. Terlebih lagi Perda No. 3/2007 yang menegaskan sanksi pidana yang mungkin mengancam staf dan pengurus maksimum enam bulan penjara atau denda maksimum Rp. 50 juta (yang sebelumnya hanya Rp. 5 juta dalam Perda No. 8/2002). Ini mengindikasikan institusi informal dan institusi formal digunakan bersamaan dalam praktek pengelolaan LPD.

Sistem Remunerasi

Sistem remunerasi di LPD pada umumnya dimaksudkan untuk menstimulasi kinerja staf agar lebih baik, khususnya dalam pemungutan kredit dan pemberian jasa simpanan. Namun, sistem remunerasi (gaji, insentif, bonus) di setiap LPD berbeda-beda tergantung pada biaya hidup dimana LPD berlokasi serta kemampuan finansialnya. Gaji pokok pengurus dan staf dihitung dari pendapatan harian pekerja yang ada di wilayah LPD. Ini merefleksikan adanya hubungan yang sangat kuat antara LPD dengan lingkungan sosial ekonominya. Hubungan yang kuat ini berimplikasi pada keterikatan LPD dengan lingkungan sosial ekonominya yang pada kelanjutannya menguatkan eksistensi dan keberlanjutan LPD sebagai perusahaan atau organisasi lokal. Seperti yang disampaikan oleh beberapa ahli⁴ bahwa keberlanjutan sebuah perusahaan atau organisasi tergantung pada kemampuannya untuk menyesuaikan diri dan mengadopsi lingkungan sosial ekonominya.

Sekalipun gaji yang diterima oleh pegawai LPD berbeda-beda, namun ada aturan umum yang berlaku, yaitu total pengeluaran atas gaji maksimum 30 persen dari laba bersih setiap bulannya. Selain gaji, mereka juga memperoleh insentif dan bonus untuk memstimulasi produktivitas dan semangat kerja karyawan. Dalam pasal 22 Perda No. 8 tahun 2002, disebutkan tentang pembagian

4 Baum & Oliver, 1991, Carol, 1993, DiMaggio & Powel, 1983, Esman & Uphoff, 1984, Meyer & Rowan, 1977, Oliver, 1997, Snow, 1999, Uphoff, 1986 disarikan dalam Arsyad, April, 2005

keuntungan bersih LPD pada akhir tahun pembukuan ditetapkan sebagai berikut: cadangan modal 60 persen, dana pembangunan desa 20 persen, jasa produksi 10 persen, dana pembinaan, pengawasan dan perlindungan 5 persen, dan dana sosial 5 persen.

Penghasilan yang diterima oleh setiap karyawan akan berbeda, tergantung pada jenis pekerjaannya atau posisi, dan lama waktu bekerjanya. Sistem remunerasi seperti ini berarti LPD telah mengaplikasikan sistem remunerasi yang disebut kompensasi berbasis kinerja (Chaves & Gonzales-Vega, 1996:71, dalam Arsyad, April 2005). Sistem ini terdiri dari kombinasi gaji tetap ditambah bonus atau insentif yang merupakan fungsi dari variabel yang bisa diobservasi dan terukur. Ini artinya sistem remunerasi LPD adil dan transparan serta bisa dipertanggungjawabkan.

Wawancara yang dilakukan Arsyad (April, 2005) dengan beberapa ketua LPD juga menyatakan bahwa mereka puas dengan penghasilan yang mereka terima dan mereka berpikir mungkin tidak akan mendapatkan pekerjaan dan pendapatan yang lebih baik dibandingkan disini. Merujuk pada Chavez dan Gonzales-Vega (1995, dalam Arsyad, April 2005), pernyataan ini menunjukkan adanya upah yang efisien. Efisiensi upah berarti besarnya gaji yang dibayarkan untuk karyawan sebanding dengan besarnya keinginan mereka untuk menunjukkan kinerja untuk pendapatan yang mereka anggap paling rendah. Dalam tulisannya yang lain, Arsyad (Sept. 2005) menyajikan hasil penilaian efisiensi kinerja LPD di Gianyar yang diukur dari dua indikator⁵, yaitu rasio biaya operasional dan biaya gaji diukur dari *outstanding portfolio*. Hasilnya, untuk indikator biaya transaksi, LPD masih berada level efisien karena ratio biaya mereka berkisar antara 20--22 persen (dibandingkan dengan study USAID dari LKM-LKM sukses di beberapa negara yang memiliki biaya operasional berkisar antara 13--21 persen).

Sementara berdasarkan perhitungan rasio gaji, LPD menunjukkan angka yang ekstrim rendah berkisar antara 0,7 persen, sedangkan menurut Christen et al. (1995) rasio serupa yang dimiliki oleh LKM yang sukses berada antara 4--16 persen. Rendahnya biaya gaji sebagian disebabkan karena LPD menjadikan masyarakat lokal sebagai karyawan dengan standar biaya hidup sebagai indikator gaji pokok. Terlebih lagi, pemerintah daerah (institusi formal) mengatur sistem remunerasi karyawan LPD merupakan fungsi dari kapasitas finansial mereka. Tingginya efisiensi pengelolaan LPD bisa disebabkan karena dua alasan. Pertama, rendahnya biaya transaksi karena LPD menerapkan pola yang fleksibel dalam mekanisme pemasarannya. Sebagai institusi lokal dengan wilayah operasional yang terbatas menyebabkan LPD manajemen

memiliki pengetahuan yang sangat baik tentang nasabah mereka dan menggunakan mekanisme kontrol sosial yang bersifat memaksa dalam proses *screening* dan menjamin terlaksananya kontrak. Kedua, rendahnya biaya gaji dengan sistem remunerasi seperti yang telah disebutkan diawal memberikan kontribusi tingginya efisiensi LPD. Kepuasan karyawan dengan sistem remunerasi yang ada juga mengindikasikan motivasi bekerja mereka yang direfleksikan dari rendahnya tingkat ketidakhadiran dan pergantian karyawan.

Stabilitas dan pertumbuhan kondisi ekonomi makro didukung liberalisasi dalam pasar keuangan pada tingkatan nasional, stabilitas politik di Bali, dukungan dari pemerintah di semua tingkatan, tingginya derajat kedekatan hubungan sosial masyarakat Bali serta pentingnya struktur sosial budaya telah bersama-sama mendorong pertumbuhan LPD. Tidak ada keraguan sedikitpun bila stabilitas dan pertumbuhan ekonomi makro beserta lingkungan sosial budaya telah menjadi faktor penting bagi perkembangan LPD di Bali. Seperti yang disampaikan oleh beberapa ahli (Chaves & Gonzales-Vega, 1996, Franks, 2000:75, Robinson, 2001:256, dalam Arsyad, April 2005) bahwa karakteristik sosial ekonomi sebuah lingkungan menjadi salah satu kunci keberhasilan lembaga keuangan mikro, dimana LKM tidak dapat diharapkan beroperasi dengan baik dan mampu berkembang jangka panjang dalam lingkungan yang mengalami *hyperinflation* dan politik yang tidak stabil.

“Lessons Learn” dari Pengelolaan Lpd

Keberhasilan LPD menunjukkan kinerja yang sangat baik dan memuaskan sebagai sebuah institusi lokal menjadi sebuah pembuktian bahwa dalam operasional sebuah perusahaan, harus tetap memperhatikan lingkungan sosial budaya, selain kondisi perekonomian sekitarnya. Ada beberapa pembelajaran yang bisa dipetik di sini. Pertama, institusi informal dan institusi formal bekerja sama dengan sangat baik dan bersama-sama memiliki tujuan untuk mendukung perkembangan perusahaan tersebut. Hal ini disebabkan oleh rasa memiliki (dimiliki, dikelola dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan bersama) yang ditimbulkan dari keberadaan perusahaan tersebut dari seluruh masyarakat, tidak hanya pengelolanya, sehingga mampu memberikan manfaat baik bagi individu maupun sosial di lingkungan di tempat dia berdiri. Memasukkan orang lokal (*local agents*) dalam pengelolaan perusahaan (LPD) menjadikan perusahaan akan dapat lebih mampu membaur dengan lingkungan dimana dia berdiri. Mengakomodasikan institusi informal (norma, budaya, adat istiadat termasuk sanksi sosial yang dipercaya lebih kuat mengikat masyarakat dibandingkan dengan hukum normatif) ke dalam institusi formal (hukum, Perda, Pergub) menjadi pilihan yang sangat bijak untuk mendukung pengembangan sebuah perusahaan sekaligus menjamin efektivitas pelaksanaan pencapaian tujuan dari

5 Sebagai studi kasus, Arsyad (Sept. 2005) juga menyajikan hasil pengukuran kinerja dari beberapa indikator perolehan laba dan kemampuan finansial, serta area jangkauan LPD Gianyar. Secara umum indikator-indikator tersebut menunjukkan hasil yang sangat memuaskan untuk menyimpulkan LPD Gianyar memiliki kinerja yang sangat baik sehingga dapat dikategorikan sebagai LKM yang sukses.

sebuah perusahaan.

Kedua, intervensi pemerintah berada sampai pada tingkatan yang sangat tepat dan optimal, yaitu pendampingan dan fasilitator, sedangkan pengawasan teknis telah diambil alih sepenuhnya oleh BPD. Hal ini dimungkinkan karena institusi informal sudah berperan sangat kuat dalam mengatur perilaku dan ketentraman masyarakat. Ini menjadi poin penting bahwa untuk mengefektifkan pelaksanaan aturan-aturan hukum akan sangat penting untuk mengimplementasikannya sesuai dengan kondisi institusi informal yang telah ada dan mengakar di dalam kehidupan sehari-hari. Pemerintah harus mampu menempatkan diri sebagai institusi formal yang mengawal, bukan mengintervensi lebih dalam, perkembangan usaha rakyat, sesuai dengan pola sosial ekonomi dan budaya mereka sendiri. Hal tersebut berarti peran pemerintah tidak dapat disamaratakan di semua kondisi. Apabila institusi informal tidak cukup kuat, barulah pemerintah masuk dengan intervensi yang lebih dalam.

Ketiga, pola pendirian LPD, sekalipun diharapkan untuk dimiliki oleh setiap desa adat sebagai salah satu unsur kekayaan desa, tidak kemudian dipaksakan untuk berdiri guna pencitraan. Sesuai dengan tujuannya untuk mendukung perkembangan perekonomian pedesaan, syarat pendirian LPD tetaplah memperhatikan potensi desa yang bersangkutan untuk berkembang, sehingga pendirian LPD dilakukan secara bertahap dan selektif. Dengan pola seperti ini, kemungkinan kegagalan operasional sebuah LPD dapat diminimalisasi sehingga tujuan pendiriannya dapat tercapai.

Keempat yang merujuk pada kesuksesan LPD sebagai sebuah perusahaan yang bergerak di bidang keuangan (lembaga keuangan mikro) berdasarkan indikator kinerja, kualitas portfolio, *leverage*, CAR, produktivitas, efisiensi, profitabilitas, kemandirian (*self sufficiency*), dan jangkauan menunjukkan bahwa LPD memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan LKM lain di Indonesia (Arsyad, 2008). Perkembangan yang berbeda antar LPD juga tergantung dari kondisi sosio ekonomi daerah yang bersangkutan termasuk di dalamnya dukungan institusi formal. Hal ini ditunjukkan dengan PDRB yang terus tumbuh dan kebijakan pemerintah yang mendukung semua tingkatan melalui pengadaan dasar hukum untuk LPD. Peraturan Bank Sentral (Bank Indonesia) yang merupakan institusi formal juga memiliki andil dalam keberhasilan LPD. Kehadiran pemerintah dan bank sentral sebagai institusi formal menciptakan iklim yang mendukung LPD sebagai sebuah perusahaan, yang bekerja untuk berkembang dan bekerja dengan baik.

Kelima, penggunaan tenaga kerja dari komunitas lokal dengan sistem remunerasi berdasarkan kinerja dan biaya transaksi yang rendah berakibat pada efisiensi perusahaan yang lebih tinggi. Efisiensi yang tinggi telah mendorong terciptanya profit atau keuntungan yang tinggi dan

kemandirian dari sebuah perusahaan. Apabila berbagai kriteria tersebut bisa dicapai maka sebuah perusahaan akan menjadi *sustainable* yang mampu memberikan manfaat sosial kepada lingkungan sekitarnya (Arsyad, 2008).

Lingkungan institusional telah memainkan peran pentingnya dalam tata kelola LKM di Bali. Namun, pembelajaran dari kesuksesan kinerja LPD tetap harus dilihat secara lebih hati-hati karena pola yang diterapkan dalam LPD tidak serta merta bisa direplikasi dan diterapkan di tempat lain dimana sistem sosial, termasuk norma-norma dan nilai-nilai sosial yang berbeda. Suatu mekanisme yang bekerja dengan baik di sebuah lingkungan sosial ekonomi tidak begitu saja dapat bekerja di lingkungan sosial ekonomi yang berbeda. Karena seperti yang digunakan dalam pendekatan Ledgerwood (Arsyad, Sept. 2005) kesesuaian kontekstual, seperti geografi, juga sangat menentukan. Namun demikian, dengan memandang bahwa institusi informal sebagai asset yang sangat berharga, kerjasamanya dengan institusi formal akan tetap memberikan contoh pencapaian kinerja perusahaan yang baik bila mampu dimanfaatkan dengan baik oleh internal perusahaan yang bersangkutan.

SIMPULAN

Hasil diskusi di atas dapat memberikan kesimpulan bahwa lingkungan institusi LPD memiliki peran dan pengaruh yang signifikan terhadap praktek pengelolaan LPD, dan pada akhirnya mendorong kesuksesan LPD dalam mencapai tujuan mereka memberikan jasa keuangan, sebagai lembaga intermediasi, kepada masyarakat pedesaan. Bukti pengaruh langsung adat istiadat Bali, termasuk nilai-nilai sosial, norma, dan sanksi dari institusi informal kepada LPD diindikasikan dalam prakteknya, termasuk organisasi, proses perekrutan karyawan dan sistem remunerasi. Pada saat yang bersamaan, institusi formal juga memiliki pengaruh langsung di dalam pengelolaan LPD, yang terefleksi dari sistem pembinaan dan pengawasan, ditambah kewajiban untuk menerapkan prinsip kehati-hatian seperti halnya lembaga keuangan perbankan, serta dalam sistem remunerasi.

Berdasarkan kedekatan hubungan antara institusi formal dan informal, menjadi bukti regulasi pemerintah lokal (institusi formal) mengenai LPD haruslah mengkomodasi institusi informal (adat istiadat, norma dan sanksi) di Bali terlihat dari latar belakang pendirian LPD, status dan kepemilikan, serta organisasi LPD. Ini salah satu pelajaran penting yang bisa diambil dari pengalaman LPD. Pemerintah Provinsi Bali telah memberikan dukungan yang optimal untuk pengembangan LPD dengan menyediakan dasar hukum dan modal awal pendirian. Dukungan berupa Peraturan Daerah sebagai dasar hukum, berakar pada norma-norma sosial dan adat istiadat masyarakat Bali telah memperkuat eksistensi LPD. Ini menjadi salah satu faktor

kunci yang mempengaruhi keberlangsungan lembaga keuangan mikro karena perhatian yang tidak cukup pada norma dan budaya akan mengurangi efektivitas institusi formal dalam mencapai tujuan yang diharapkan (World Bank, 2002:172, dalam Arsyad April, 2005).

Sesuai dengan teori pengembangan institusi, intervensi Pemerintah Provinsi Bali telah berada pada tingkatan yang tepat dalam mendorong dan mendukung perkembangan LPD. Pemerintah Provinsi Bali telah mengaplikasikan pola pendampingan melalui dasar hukum untuk LPD serta berperan dalam pembinaan umum. Menurut teori, saat institusi lokal sudah kuat dan mampu mengikat anggota komunitasnya, seperti di Bali, intervensi dari luar bisa mengambil peran sebagai pendamping. Stabilitas dan pertumbuhan ekonomi makro Bali sejak 1980-an sampai sekarang juga mendorong perkembangan LPD. Kondisi ekonomi yang menguntungkan beserta kebijakan liberalisasi pasar keuangan yang diambil oleh pemerintah pusat semakin memperkuat peran lembaga keuangan, khususnya LPD di Bali. Kondisi ekonomi yang baik didukung keuangan yang kuat pada gilirannya menstimulasi munculnya berbagai peluang usaha yang menguntungkan untuk berinvestasi di Bali. Secara keseluruhan, tidak ada keraguan bahwa stabilitas kondisi ekonomi makro menjadi faktor penting bagi pertumbuhan dan perkembangan LPD di Bali.

Hasil kajian tersebut banyak memberikan bukti begitu pentingnya peran institusi formal untuk mengadopsi dan memperhitungkan dengan baik institusi informal yang sudah lebih dulu ada didalam masyarakat. Kerjasama yang baik dari kedua institusi ini diyakini akan memberikan

pengaruh positif terhadap perkembangan dan kinerja perusahaan (terbukti dari LPD), karena akan menciptakan efektifitas dan efisiensi dalam pengelolaan perusahaan. Tanpa mengesampingkan pengaruh ekonomi di lingkungan perusahaan, peran institusi baik formal maupun informal tidak dapat dilepaskan dari kemampuan perusahaan untuk fleksibel dan mengakar pada lingkungan disekitarnya, sehingga tujuan dan sustainabilitas perusahaan, untuk mendapatkan profit sekaligus memberikan manfaat sosial, dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, Lincoln. April 2005. Institutional Do Really Matter: Important Lessons From Village Credit Institutions of Bali. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, 20 (2), 2005: 105-119
- Arsyad, Lincoln. 2005. An Assessment of Microfinance Institution Performance: The Importance of Institutional Environment. *Gajah Mada International Journal of Bussines*, September--December 2005, 7(3): 391--427
- Arsyad, Lincoln. 2008. *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja dan Sustainabilitas*. Penerbit Andi Yogyakarta
- GTZ. 2010. *Lembaga Perkreditan Desa di Bali (LPD)*. Promotion of Small Financial Institutions in Indonesia (ProFI)
- Ito, Sanae. 2003. Microfinance and Social Capital: Does Social Capital Help Create Good Practice? *Develooment and Practice*, 13(4), August 2003
- Nanda, Vep.P. 2006. The Good Governance Concept Revisited. *The Annals of American Academy* (603). January 2006
- North, D.C. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspective*, 5(1): 97 - 112.
- North, D.C. 1994. Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), June 1994.