



YAYASAN KESEJAHTERAAN PENDIDIKAN DAN PERUMAHAN  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN"  
YOGYAKARTA  
FAKULTAS EKONOMI



Jl. SWK 104 (Lingkar Utara) Condong Catur, Yogyakarta 55283  
Telp. FE : (0274) 486255 487275 Jur. FM : 487275 Jur. EP : 487274 Jur. EA: 487273 Fax: (0274) 486255

SURAT PERINTAH

Nomor : Sprin / 59 / IV / 2012 / FE.2

Atas Dasar : Surat Ketua Jurusan Ilmu Ekonomi Nomor : B/25/A/III/2012/IE tanggal 26 Maret 2012.

DIPERINTAHKAN

Kepada : Tenaga Pengajar Fakultas Ekonomi yang tersebut di bawah ini :

1. Dr. Ardito Bhinadi, SE, M.Si (NPY. 2 7309 97 0146 1) sebagai ketua peneliti
2. Asih Sriwinarti, SE, M.Si (NPY. 2 7409 99 0216 1) sebagai anggota peneliti

Untuk :

1. Melakukan Penelitian kerjasama dengan Biro Perekonomian dan Sumberdaya Alam Provinsi DIY dengan judul: *Kajian Status dan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) di Propinsi DIY.*
2. Melaksanakan Perintah ini dengan seksama dan penuh rasa tanggung jawab.
3. Melapor Kepada Dekan setelah melaksanakan Surat Perintah ini.
4. Apabila terdapat kekeliruan dalam Surat Perintah ini akan diadakan perubahan sebagaimana mestinya.

Dikeluarkan di: Yogyakarta  
Pada Tanggal : 30 April 2012

DEKAN



# KAJIAN STATUS DAN BENTUK BADAN HUKUM BADAN USAHA KREDIT PEDESAAN (BUKP) DI PROVINSI DIY



PENGAJIAN DAN PENGEMBANGAN EKONOMI  
UPN "VETERAN" YOGYAKARTA  
DENGAN  
BIRO PEREKONOMIAN DAN SUMBERDAYA ALAM  
SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA  
TAHUN 2012

## **KATA PENGANTAR**

### **UPN “VETERAN” YOGYAKARTA**

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT yang dengan limpahan rahmat dan hidayah-Nya memberi petunjuk dan kekuatan untuk menyelesaikan “Kajian Status Dan Badan Hukum BUKP di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. Kajian ini memiliki arti penting untuk menganalisis kelembagaan, legalitas, SDM, keuangan, risiko dan aspek lain yang terkait pendirian PPKD di Provinsi DIY atau alternatif skema penjaminan lainnya. Kajian juga menganalisis potensi penawaran dan permintaan PPKD di DIY serta menyusun rencana bisnis PPKD di Provinsi DIY atau alternatif skema penjaminan lainnya.

Ada banyak harapan dari pelaku ekonomi khususnya UMKM kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah dan Bank Indonesia agar PPKD dapat segera dibentuk di DIY. Dibutuhkan keberpihakan yang kuat dari pemerintah untuk meningkatkan aksesibilitas UMK yang berprospek baik namun mempunyai keterbatasan agunan.

Ucapan terimakasih kami sampaikan kepada pihak Bank Indonesia serta Biro Administrasi dan SDA Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah memberi kepercayaan kepada kami untuk melakukan kajian ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada para responden yang telah berbagi informasi kepada kami. Mudah-mudahan hasil kajian ini membawa manfaat bagi banyak pihak. Kekurangan senantiasa ada di dalam setiap karya umat manusia, maka masukan dari banyak pihak akan membantu untuk menyempurnakan analisis hasil survei ini.

Yogyakarta, 27 Juli 2011

Tim Peneliti

Dr. H. Ardito Bhinadi, SE., M.Si

Asih Sri Winarti, SE., M.Si

## DAFTAR ISI

Halaman Judul	i		
Kata Pengantar dari Tim Peneliti	ii		
Daftar Isi	iii		
Daftar Tabel	vi		
Daftar Gambar	vii		
BAB 1	Pendahuluan	1	
	1.1.	Latar Belakang	1
	1.2.	Tujuan Kajian	2
	1.3.	Metode Kajian	3
BAB 2	Lembaga Penjaminan Kredit	4	
	2.1.	Penjaminan Kredit di Berbagai Negara	4
		1. Penjaminan Kredit di Jepang	4
		2. Penjaminan Kredit di Thailand	4
		3. Penjaminan Kredit di Philipina	5
		4. Penjaminan Kredit di Taiwan	6
		5. Penjaminan Kredit di China	6
	2.2.	Penjaminan Kredit di Indonesia	8
		1. PT (Persero) Asuransi Kredit Indonesia atau PT. ASKRINDO (Persero)	8
		2. Jamkrindo	8
	2.3.	Lembaga Penjaminan Kredit Daerah	11
		1. Model Skema Penjaminan Kredit di Provinsi Jawa Timur	11
		2. Model Skema Penjaminan Kredit di Kota Solo	13
		3. Model Skema Penjaminan Kredit Lainnya	15
		a. Model Kerjasama PEMDA dengan Lembaga Penjamin Kredit	15
		b. Model Kerjasama LPK Bentukkan PEMDA dengan LPK	16
		c. Model Pengalihan Kredit Non Bank Untuk UMKM Binaan PEMDA/BUMN kepada Bank dengan Penjaminan dari LPK	17

	d. Model Kerjasama dengan Memanfaatkan Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB) oleh LPK dan Bank	18
2.4.	Permasalahan Lembaga Penjaminan Kredit Daerah	19
2.4.1.	Aspek Legalitas	19
2.4.2.	Aspek Kelembagaan	21
	1. Perusahaan Umum	21
	2. Perusahaan Perseroan (Persero)	21
	3. Perusahaan Daerah	22
	4. Perseroan Terbatas	22
	5. Koperasi	23
2.4.3.	Aspek Permodalan	23
2.4.4.	Aspek Sumber Daya Manusia	24
BAB 3	Potensi Pasar Perusahaan Penjamin Kredit Daerah di Provinsi DIY	25
3.1.	Potensi Permintaan Penjaminan Kredit di Provinsi DIY	25
3.2.	Potensi Penawaran Penjaminan Kredit di Provinsi DIY	26
BAB 4	Rencana Bisnis Perusahaan Penjamin Kredit Daerah Provinsi DIY	28
4.1.	Aspek Pasar dan Pemasaran	28
4.1.1.	Jasa yang Ditawarkan	28
4.1.2.	Gambaran Pasar	28
4.1.3.	Target Pasar yang Dituju	28
4.1.4.	Analisis Pesaing	28
4.1.5.	Strategi Pemasaran	29
4.2.	Aspek Operasional	30
4.2.1.	Skema Penjaminan Kredit	30
	1. Alternatif 1	30
	2. Alternatif 2	31
4.2.2.	Kapasitas Layanan Penjaminan Kredit	32
4.3.	Aspek Sumberdaya Manusia	33
4.3.1.	Kompetensi Sumberdaya Manusia	33
4.3.2.	Perencanaan Kebutuhan dan Pengembangan SDM	34
4.4.	Aspek Keuangan	34
4.4.1.	Rencana Permodalan	34
4.4.2.	Asumsi-asumsi Analisis Keuangan	35
4.4.3.	Rencana Kebutuhan Investasi dan Modal Kerja	35

4.4.4. Proyeksi Laba (Rugi)	36
4.4.5. Analisa Kelayakan	37
4.5. Aspek Resiko Bisnis	37
4.5.1. Analisis Resiko Bisnis	37
4.5.2. Antisipasi Resiko Usaha	38
BAB 5 Kesimpulan dan Rekomendasi	40
5.1. Kesimpulan	40
5.2. Rekomendasi	42
Daftar Pustaka	44

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbandingan SBCorp, Quedancorp dan Tidcorp	6
Tabel 2.2	Penjaminan Kredit di China	7
Tabel 3.1	Perkembangan Total Jumlah Kredit yang Disalurkan	25
Tabel 3.2	Potensi Penyaluran Kredit Bank Umum dan BPR kepada Sektor UMKM DIY	26
Tabel 4.1	Proyeksi Penjaminan Kredit PPKD bekerjasama dengan BPD DIY	29
Tabel 4.2	Kompetensi Sumberdaya Manusia	33
Tabel 4.3	Perencanaan Kebutuhan dan Pengembangan SDM	34
Tabel 4.4	Investasi Aktiva Alternatif	35
Tabel 4.5	Modal Kerja Alternatif	36
Tabel 4.6	Proyeksi Laba Rugi Alternatif	38

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Prosedur Penjaminan Perum Jamkrindo	10
Gambar 2.2	Mekanisme Penjaminan	11
Gambar 2.3	Skema Penjaminan Kredit PT. Jamkrida Jatim	12
Gambar 2.4	Model Kerjasama PEMDA dengan LPK	15
Gambar 2.5	Model Kerjasama LPK bentukan PEMDA dengan LPK	16
Gambar 2.6	Model Pengalihan Kredit Nonbank Binaan PEMDA/BUMN kepada Bank dari LPK	17
Gambar 2.7	Model Kerjasama KKMB dengan LPK	18
Gambar 4.1	Alternatif Skema Penjaminan Kredit UMKM Provinsi DIY	31



## DAFTAR ISI

Halaman Judul	i	
Kata Pengantar dari Tim Peneliti	ii	
Daftar Isi	iii	
Daftar Tabel	vi	
Daftar Gambar	vii	
BAB 1	Pendahuluan	1
	1.1. Latar Belakang	1
	1.2. Tujuan Kajian	2
	1.3. Metode Kajian	3
BAB 2	Lembaga Penjaminan Kredit	4
	2.1. Penjaminan Kredit di Berbagai Negara	4
	1. Penjaminan Kredit di Jepang	4
	2. Penjaminan Kredit di Thailand	4
	3. Penjaminan Kredit di Philipina	5
	4. Penjaminan Kredit di Taiwan	6
	5. Penjaminan Kredit di China	6
	2.2. Penjaminan Kredit di Indonesia	8
	1. PT (Persero) Asuransi Kredit Indonesia atau PT. ASKRINDO (Persero)	8
	2. Jamkrindo	8
	2.3. Lembaga Penjaminan Kredit Daerah	11
	1. Model Skema Penjaminan Kredit di Provinsi Jawa Timur	11
	2. Model Skema Penjaminan Kredit di Kota Solo	13
	3. Model Skema Penjaminan Kredit Lainnya	15
	a. Model Kerjasama PEMDA dengan Lembaga Penjamin Kredit	15
	b. Model Kerjasama LPK Bentukkan PEMDA dengan LPK	16
	c. Model Pengalihan Kredit Non Bank Untuk UMKM Binaan PEMDA/BUMN kepada Bank dengan Penjaminan dari LPK	17

	d. Model Kerjasama dengan Memanfaatkan Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB) oleh LPK dan Bank	18
2.4.	Permasalahan Lembaga Penjaminan Kredit Daerah	19
2.4.1.	Aspek Legalitas	19
2.4.2.	Aspek Kelembagaan	21
	1. Perusahaan Umum	21
	2. Perusahaan Perseroan (Persero)	21
	3. Perusahaan Daerah	22
	4. Perseroan Terbatas	22
	5. Koperasi	23
2.4.3.	Aspek Permodalan	23
2.4.4.	Aspek Sumber Daya Manusia	24
BAB 3	Potensi Pasar Perusahaan Penjamin Kredit Daerah di Provinsi DIY	25
3.1.	Potensi Permintaan Penjaminan Kredit di Provinsi DIY	25
3.2.	Potensi Penawaran Penjaminan Kredit di Provinsi DIY	26
BAB 4	Rencana Bisnis Perusahaan Penjamin Kredit Daerah Provinsi DIY	28
4.1.	Aspek Pasar dan Pemasaran	28
4.1.1.	Jasa yang Ditawarkan	28
4.1.2.	Gambaran Pasar	28
4.1.3.	Target Pasar yang Dituju	28
4.1.4.	Analisis Pesaing	28
4.1.5.	Strategi Pemasaran	29
4.2.	Aspek Operasional	30
4.2.1.	Skema Penjaminan Kredit	30
	1. Alternatif 1	30
	2. Alternatif 2	31
4.2.2.	Kapasitas Layanan Penjaminan Kredit	32
4.3.	Aspek Sumberdaya Manusia	33
4.3.1.	Kompetensi Sumberdaya Manusia	33
4.3.2.	Perencanaan Kebutuhan dan Pengembangan SDM	34
4.4.	Aspek Keuangan	34
4.4.1.	Rencana Permodalan	34
4.4.2.	Asumsi-asumsi Analisis Keuangan	35
4.4.3.	Rencana Kebutuhan Investasi dan Modal Kerja	35

4.4.4. Proyeksi Laba (Rugi)	36
4.4.5. Analisa Kelayakan	37
4.5. Aspek Resiko Bisnis	37
4.5.1. Analisis Resiko Bisnis	37
4.5.2. Antisipasi Resiko Usaha	38
BAB 5 Kesimpulan dan Rekomendasi	40
5.1. Kesimpulan	40
5.2. Rekomendasi	42
Daftar Pustaka	44

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbandingan SBCorp, Quedancorp dan Tidcorp	6
Tabel 2.2	Penjaminan Kredit di China	7
Tabel 3.1	Perkembangan Total Jumlah Kredit yang Disalurkan	25
Tabel 3.2	Potensi Penyaluran Kredit Bank Umum dan BPR kepada Sektor UMKM DIY	26
Tabel 4.1	Proyeksi Penjaminan Kredit PPKD bekerjasama dengan BPD DIY	29
Tabel 4.2	Kompetensi Sumberdaya Manusia	33
Tabel 4.3	Perencanaan Kebutuhan dan Pengembangan SDM	34
Tabel 4.4	Investasi Aktiva Alternatif	35
Tabel 4.5	Modal Kerja Alternatif	36
Tabel 4.6	Proyeksi Laba Rugi Alternatif	38

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Prosedur Penjaminan Perum Jamkrindo	10
Gambar 2.2	Mekanisme Penjaminan	11
Gambar 2.3	Skema Penjaminan Kredit PT. Jamkrida Jatim	12
Gambar 2.4	Model Kerjasama PEMDA dengan LPK	15
Gambar 2.5	Model Kerjasama LPK bentukan PEMDA dengan LPK	16
Gambar 2.6	Model Pengalihan Kredit Nonbank Binaan PEMDA/BUMN kepada Bank dari LPK	17
Gambar 2.7	Model Kerjasama KKMB dengan LPK	18
Gambar 4.1	Alternatif Skema Penjaminan Kredit UMKM Provinsi DIY	31

## **KATA PENGANTAR**

### **UPN “VETERAN” YOGYAKARTA**

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT yang dengan limpahan rahmat dan hidayah-Nya memberi petunjuk dan kekuatan untuk menyelesaikan “Kajian Status Dan Badan Hukum BUKP di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. Kajian ini memiliki arti penting untuk menganalisis kelembagaan, legalitas, SDM, keuangan, risiko dan aspek lain yang terkait pendirian PPKD di Provinsi DIY atau alternatif skema penjaminan lainnya. Kajian juga menganalisis potensi penawaran dan permintaan PPKD di DIY serta menyusun rencana bisnis PPKD di Provinsi DIY atau alternatif skema penjaminan lainnya.

Ada banyak harapan dari pelaku ekonomi khususnya UMKM kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah dan Bank Indonesia agar PPKD dapat segera dibentuk di DIY. Dibutuhkan keberpihakan yang kuat dari pemerintah untuk meningkatkan aksesibilitas UMK yang berprospek baik namun mempunyai keterbatasan agunan.

Ucapan terimakasih kami sampaikan kepada pihak Bank Indonesia serta Biro Administrasi dan SDA Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah memberi kepercayaan kepada kami untuk melakukan kajian ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada para responden yang telah berbagi informasi kepada kami. Mudah-mudahan hasil kajian ini membawa manfaat bagi banyak pihak. Kekurangan senantiasa ada di dalam setiap karya umat manusia, maka masukan dari banyak pihak akan membantu untuk menyempurnakan analisis hasil survei ini.

Yogyakarta, 27 Juli 2011

Tim Peneliti

Dr. H. Ardito Bhinadi, SE., M.Si

Asih Sri Winarti, SE., M.Si

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Keberadaan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) memiliki manfaat bagi pembangunan ekonomi, khususnya dalam membantu orang miskin atau rumah tangga berpenghasilan rendah melalui akses penyediaan jasa keuangan dengan LKM (Woller *et al.*, 1999; Arsyad, 2006; dan Bhinadi, 2010). Layanan keuangan mikro di Indonesia disediakan oleh LKM bank dan non bank. Lembaga Keuangan Mikro bank antara lain BRI Unit, Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan unit mikro yang dibuat oleh berbagai bank umum. Lembaga Keuangan Mikro non bank antara lain: Unit Layanan Modal Mikro (ULAMM) PT. Permodalan Nasional Madani (persero), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) dan lainnya (Bhinadi, 2010).

Keberadaan LKM bank di Indonesia sudah diatur melalui Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan juncto UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 1992. Lahirnya UU No. 7 Tahun 1992 menyisakan pekerjaan rumah bagi pemerintah untuk mengatur LKM non bank yang belum bisa memenuhi persyaratan perundang-undangan yang berlaku untuk menjadi BPR. Pasal 58 UU No. 7 Tahun 1992 menyatakan bahwa Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lembaga Perkreditan Desa, Badan Kredit Desa, Badan Kredit Kecamatan, Kredit Usaha Rakyat Kecil, Lembaga Perkreditan Kecamatan, Bank Karya Produksi Desa dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan Undang-Undang ini dengan persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Sampai saat ini Peraturan Pemerintah sebagai penjabaran lebih lanjut yang diamanahkan oleh UU No. 7 Tahun 1992 belum ada.

Status quo yang diberikan pada berbagai LKM non bank di atas, semakin lama menimbulkan tumpukan permasalahan, tidak terkecuali dengan Badan Usaha Kredit Pedesaan yang tumbuh dan berkembang di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Permasalahan tersebut terkait dengan status dan badan hukum BUKP. Di satu sisi,

BUKP sangat dibutuhkan untuk meningkatkan layanan akses keuangan masyarakat pedesaan. Keberadaan BUKP diyakini dapat menghindarkan masyarakat pedesaan dari pelepas uang/rentenir. Di sisi lain, muncul masalah yang berkaitan dengan status dan badan hukum BUKP. Ketidakjelasan status dan badan hukum BUKP inilah yang membawa rentetan masalah lainnya, seperti: legalitas penghimpunan dana masyarakat, aspek operasional, aspek SDM dan aspek keuangan. Resume Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Kegiatan Operasional Badan Usaha Kredit Pedesaan Provinsi DIY Tahun 2010 dan 2011 (s.d. Juni) di Yogyakarta Nomor: 24/LHP/XVIII.YOG/10/2011 tanggal 11 Oktober 2011 diantaranya menyebutkan bahwa (1) BUKP tidak terdaftar di Bank Indonesia sebagai BPR namun beroperasi seperti Bank; dan (2) BUKP beroperasi tanpa memiliki Struktur Organisasi dan Tata Kerja serta Standar Operasi dan Prosedur (SOP). Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi DIY melalui Laporan Hasil Kajian Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Provinsi DIY Nomor: LAP-494/PW12/3/2011 tanggal 30 Desember 2011 memberikan 2 (dua) pilihan kebijakan yang didasarkan pada analisis risiko, yaitu: (1) Status Quo atau (2) Pembentukan PD BPR BUKP.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, kajian mengenai status dan bentuk badan hukum BUKP di Provinsi DIY mendesak untuk dilakukan. Kajian ini diharapkan mampu menjawab berbagai permasalahan yang ada di BUKP DIY dengan cara memberikan alternatif pilihan terbaik mengenai status dan badan hukum BUKP di DIY.

## **1.2. Permasalahan Kajian**

Keberadaan BUKP di satu sisi mampu meningkatkan akses keuangan mikro pada masyarakat berpendapatan rendah di DIY, namun di sisi lain dipermasalahkan keberadaannya terkait dengan status dan badan hukumnya. Di dalam operasionalnya, BUKP telah berfungsi sebagaimana layaknya sebuah bank (menghimpun dan meyalurkan dana), namun tidak memiliki badan hukum sebagaimana ketentuan yang berlaku bagi sebuah bank. Ketidakjelasan status dan badan hukum BUKP telah membawa rentetan permasalahan yang cukup banyak dan menjadi temuan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK RI. Pemecahan permasalahan



status dan badan hukum BUKP perlu dilakukan melalui kajian yang mendalam dan komprehensif. Kajian tidak hanya menyangkut aspek legalitas, namun juga aspek filosofis, historis, strategis dan implementatif.

### **1.3. Tujuan Kajian**

Kajian ini memiliki tujuan utama untuk menganalisis mengenai status dan badan hukum yang relatif tepat untuk BUKP yang berada di Provinsi DIY. Adapun tujuan-tujuan khususnya adalah:

1. Menganalisis permasalahan status dan badan hukum BUKP Provinsi dari aspek-aspek filosofis, historis, strategis, legalitas dan bisnis.
2. Mengkaji berbagai model alternatif status dan badan hukum BUKP di Provinsi DIY.

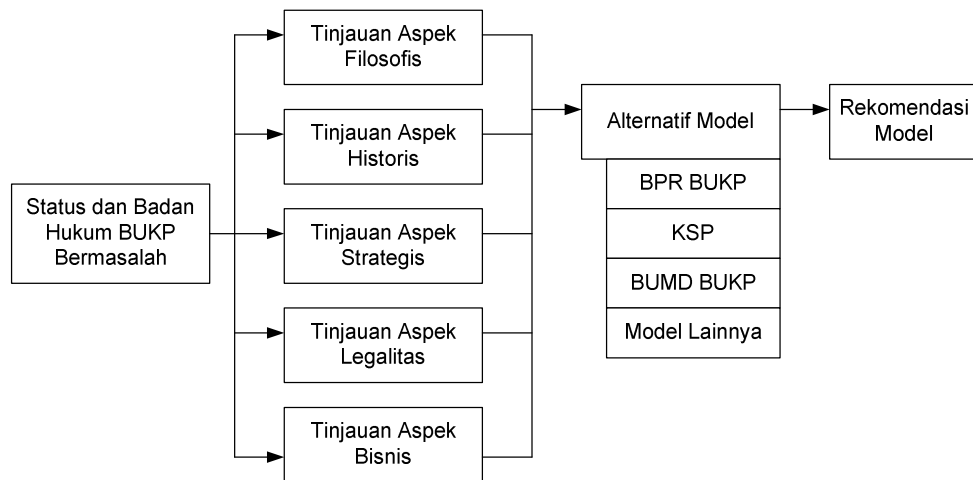
### **1.4. Manfaat Kajian**

Kajian ini memiliki beberapa manfaat, diantaranya adalah:

1. Memberikan bahan masukan penyusunan kebijakan pemerintah daerah mengenai status dan badan hukum BUKP.
2. Memberikan bahan masukan untuk memecahkan berbagai permasalahan yang terjadi pada BUKP di DIY dari berbagai aspek yang meliputi: legalitas, pasar dan pemasaran, operasional, SDM dan keuangan.

### **2.5. Kerangka Pikir Kajian**

Permasalahan status dan badan hukum BUKP akan ditinjau dari beberapa aspek. Ada lima aspek yang akan dikaji, yaitu: aspek filosofis, aspek historis, aspek strategis, aspek legalitas, dan aspek bisnis. Berdasarkan tinjauan kelima aspek tersebut akan disusun beberapa alternatif model status dan badan hukum BUKP. Masing-masing alternatif model akan dibandingkan keunggulan dan kelemahannya untuk mendapatkan model terbaik yang dapat direkomendasikan.



## 2.6. Metode Kajian

Kajian ini menggunakan pendekatan triangulasi karena menggunakan beberapa pendekatan sekaligus. Kajian ini menggunakan paradigma fenomenologis dan positivistik. Paradigma fenomenologis dipakai untuk menangkap, menggambarkan dan menganalisis fenomena mengenai permasalahan status dan badan hukum BUKP. Paradigma positivistik digunakan untuk memperkuat analisis kuantitatif mengenai kekuatan bisnis BUKP. Selain triangulasi paradigma kajian, juga menggunakan triangulasi data dan alat analisis. Triangulasi data karena kajian ini menggunakan data primer dan sekunder. Triangulasi alat analisis karena kajian ini menggunakan alat analisis kualitatif dan kuantitatif. Metode pengumpulan data melalui diskusi kelompok fokus dan wawancara mendalam dengan pejabat instansi terkait, pembina BUKP, dan pengelola BUKP.

## BAB II

### STUDI LITERATUR

#### 2.1. Pengertian dan Fungsi Lembaga Keuangan Mikro

Ada beberapa pengertian mengenai Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Lembaga Keuangan Mikro didefinisikan sebagai lembaga yang menyediakan jasa keuangan mikro baik lembaga formal maupun semi formal. Menurut Christen *et al.* (2003), Lembaga Keuangan Mikro adalah provisi layanan perbankan bagi orang berpendapatan rendah, khususnya orang miskin dan sangat miskin. Berdasarkan pengertian di atas, Lembaga Keuangan Mikro merupakan lembaga keuangan yang memberikan layanan keuangan mikro kepada orang-orang yang berpendapatan rendah.

Menurut *Asian Development Bank* (2000), keuangan mikro (*microfinance*) didefinisikan sebagai penyediaan jasa keuangan yang luas seperti jasa penyimpanan (*deposits*), pinjaman (*loans*), pembayaran berbagai transaksi jasa (*payment services*), transfer uang (*money transfers*) dan penjaminan yang ditujukan bagi masyarakat miskin dan pengusaha kecil. Istilah keuangan mikro (*microfinance*) sering diartikan lebih sempit, mengacu khusus pada kredit mikro bagi usaha informal dari pengusaha mikro (Christen, *et al.*, 2003). Layanan keuangan mikro dapat disediakan melalui tiga macam sumber, yaitu: 1) lembaga formal, seperti bank desa dan koperasi simpan pinjam; 2) lembaga semiformal, seperti organisasi nonpemerintah; dan 3) lembaga informal, seperti pelepas uang (*rentenir*).

Menurut definisi yang dipakai dalam *Microcredit Summit* (1997), kredit mikro adalah program pemberian kredit berjumlah kecil pada warga paling miskin untuk membiayai proyek yang dia kerjakan sendiri agar menghasilkan pendapatan, yang memungkinkan mereka peduli terhadap diri sendiri dan keluarganya. Di Indonesia, kredit mikro adalah pemberian kredit yang diberikan pada perorangan dan atau kelompok usaha mikro. Mengacu pada Undang-Undang (UU) Nomor 20 Tahun 2008, usaha mikro adalah usaha yang memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp 300 juta; atau memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp 50 juta tidak termasuk tanah dan bangunan usaha.

Menurut Ledgerwood (1999: 1), istilah kredit mikro mengacu pada penyediaan jasa keuangan (secara umum tabungan dan kredit) bagi klien berpendapatan rendah. Klien yang dimaksud adalah pedagang, pedagang kaki lima, petani kecil, penyedia jasa, tukang dan produsen kecil seperti pengrajin, pande besi, penjahit dan lainnya. Arsyad (2006) mengemukakan beberapa tujuan dari pembentukan Lembaga Keuangan Mikro (LKM), yaitu: melayani kebutuhan keuangan bagi masyarakat miskin, memberdayakan perempuan dan kelompok masyarakat tidak mampu, menciptakan kesempatan kerja dan peluang penghasilan melalui penciptaan dan ekspansi usaha mikro, dan menurunkan ketergantungan keluarga tani pedesaan melalui diversifikasi usaha mereka.

Ada beberapa manfaat LKM yang dikemukakan oleh Arsyad (2006), sebagai berikut:

- 1) perantara keuangan (*financial intermediaries*): penyediaan jasa keuangan, utamanya simpanan dan kredit, juga jasa keuangan lainnya bagi orang miskin dan rumah tangga berpenghasilan rendah yang tidak mempunyai akses ke bank komersial. Ledgerwood (1999: 1) menyatakan bahwa keuangan mikro (*microfinance*) mengacu pada penyediaan jasa keuangan (secara umum simpanan dan kredit) bagi klien berpenghasilan rendah, termasuk pekerja perorangan,
- 2) perantara sosial (*social intermediation*): seperti formasi kelompok, pembangunan kepercayaan diri, dan pelatihan keuangan serta kapabilitas manajemen anggota dari sebuah kelompok (Ledgerwood, 1999: 1),
- 3) pembangunan ekonomi: seperti menurunkan kemiskinan dan mengembangkan kapasitas kelembagaan sistem keuangan lokal melalui menemukan cara untuk meminjamkan uang kepada rumah tangga miskin dengan biaya efektif.

Keberadaan LKM memiliki manfaat bagi pembangunan ekonomi, khususnya dalam membantu orang miskin atau rumahtangga berpenghasilan rendah melalui akses penyediaan jasa keuangan dengan LKM. Ada dua pendekatan yang dipakai oleh LKM dalam mengimplementasikan perannya terhadap pembangunan ekonomi. Pendekatan pertama disebut pendekatan sistem keuangan atau pendekatan kelembagaan (*institutionis*), dan pendekatan kedua adalah pendekatan pengentasan

kemiskinan atau pendekatan kesejahteraan (*welfarist*) (Woller *et al.*, 1999 dan Arsyad, 2006).

Pendekatan sistem keuangan atau institusionis fokusnya adalah menciptakan LKM untuk melayani klien yang tidak dilayani oleh sistem keuangan formal (bank komersial). Pendekatan ini menekankan pada kemampuan LKM membiayai sendiri (*self-sufficiency*) dalam melayani kliennya. Pendekatan kesejahteraan konsentrasinya pada pengentasan kemiskinan melalui kredit dilengkapi dengan pelatihan-pelatihan pendidikan dan ketrampilan. Pendekatan ini lebih eksplisit dalam memperbaiki kesejahteraan kliennya. Pendekatan kesejahteraan dianggap lebih sukses dalam memberikan kontribusi bagi pembangunan ekonomi karena peran nyatanya dalam pengentasan kemiskinan (Woller *et al.*, 1999 dan Arsyad, 2006).

Perdebatan antar kedua pendekatan tersebut berpengaruh pada aspek pelayanan jasa keuangan mikro yang disediakan. Woller *et al.* (1999) mencatat setidaknya terdapat tiga implikasi perbedaan pendekatan kelembagaan dan kesejahteraan, yaitu: 1) perbedaan di dalam populasi yang dilayani oleh LKM tersebut, 2) perbedaan di dalam desain untuk layanan keuangan mikro kepada populasi masing-masing LKM, dan 3) perbedaan di dalam struktur kelembagaan dan keuangan yang mendukung layanan keuangan mikro tersebut.

Di Indonesia menurut Arsyad (2006), sebagian besar LKM diklasifikasikan sebagai LKM dengan pendekatan kelembagaan. Contoh LKM dengan pendekatan kelembagaan di Indonesia antara lain: BRI Unit Desa, BPR, Badan Kredit Kecamatan (BKK), Lembaga Perkreditan Desa (LPKD), Badan Kredit Desa (BKD), dan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP). Tujuan utamanya adalah pendalaman finansial dengan memisahkan sistem intermediasi keuangan yang berkelanjutan bagi orang miskin. Adapun contoh LKM dengan pendekatan kesejahteraan antara lain: Kredit Usaha Tani, Kredit Usaha Kecil dan Inpres Desa Tertinggal. Program-program tersebut bukan ditujukan bagi tercapainya keberlanjutan kelembagaan keuangan namun lebih ditujukan bagi pengentasan kemiskinan.

Dalam kategori Bank Indonesia, jenis LKM dibagi menjadi LKM yang berwujud bank serta non bank. LKM yang berwujud bank adalah BRI Unit Desa, BPR dan BKD (Badan Kredit Desa). Sedangkan yang berwujud non bank adalah koperasi simpan pinjam (KSP), lembaga dana kredit pedesaan (LDKP), Badan Usaha Kredit Pedesaan

(BUKP), Badan Usaha Kredit Kecamatan (BKK), *baitul maal wattanwil* (BMT), lembaga swadaya masyarakat (LSM), arisan, pola pembiayaan Grameen, pola pembiayaan ASA, kelompok swadaya masyarakat (KSM), *credit union*, dan lain-lain. Meski BRI dan BPR dikategorikan sebagai LKM, namun persyaratan peminjaman yang diterapkan masih menggunakan metode bank konvensional, sehingga sebagian besar pengusaha mikro masih kesulitan untuk mengakses. Hal ini mengakibatkan masih banyak UMKM yang meskipun usahanya *feasible* (layak) namun belum masuk kriteria *bankable* (memenuhi persyaratan bank teknis, khususnya *collateral* atau jaminan). Perbankan pada umumnya memiliki persyaratan-persyaratan bank teknis (*bankable*) yang sulit dipenuhi oleh usaha mikro. Kesulitan-kesulitan tersebut diantaranya masalah perijinan usaha (legalitas usaha), laporan keuangan, dan agunan.

Keadaan inilah yang menggagas munculnya Lembaga Keuangan Mikro yang hadir untuk memenuhi kebutuhan pendanaan bagi usaha mikro. Lembaga Keuangan Mikro menyediakan pendanaan dengan persyaratan yang relatif dapat dipenuhi oleh pengusaha mikro. Meskipun bunganya relatif lebih tinggi dari perbankan, namun tidak menjadi masalah bagi usaha mikro.

Lembaga Keuangan Mikro secara umum bersifat dinamis, inovatif dan fleksibel dalam mengatasi lingkungan ekonomi dan sosial. Lembaga Keuangan Mikro menyediakan mekanisme pembayaran yang fleksibel sesuai jenis usaha dan pendapatan yang diterima oleh debitur. Lembaga Keuangan Mikro dengan sistemnya yang sangat fleksibel ini mudah diakses oleh masyarakat bawah dan dipandang sebagai salah satu pendorong tumbuhnya usaha mikro di daerah-daerah khususnya di pedesaan (Arsyad, 2005: 25).

Fleksibilitas LKM dimungkinkan karena terbatasnya regulasi (tidak seperti bank komersial yang memiliki regulasi yang jauh lebih ketat), ukurannya yang kecil dan beroperasi pada wilayah atau pasar spesifik. Jenis-jenis transaksi yang terjadi di LKM relatif kecil dan mempunyai jangka waktu yang pendek. Hubungan personal atau keintiman kelembagaan lebih menonjol dalam transaksi di LKM. Suku bunga yang ditetapkan oleh LKM berorientasi pasar dan mencakup biaya operasional dan keuangan.

Biaya-biaya transaksi yang muncul di LKM relatif lebih rendah dibandingkan bank komersial. Rendahnya biaya transaksi ini disebabkan karena: 1) LKM dipandang mengenal klien mereka lebih baik daripada bank komersial sehingga untuk mencari informasi lebih mudah, 2) biaya administratif LKM lebih rendah dibanding bank komersial akibat rendahnya gaji pegawai yang disesuaikan dengan lebih sederhananya pekerjaan yang mereka tangani dibandingkan bank komersial, 3) tingkat suku bunga LKM tidak diatur dan dapat disesuaikan sesuai mekanisme pasar, 4) LKM tidak memiliki kendala cadangan minimum seperti yang dibebankan pada bank komersial (Arsyad, 2005: 25).

Di sisi lain fleksibilitas LKM juga akan menempatkan LKM sebagai lembaga keuangan yang dihadapkan pada risiko tinggi dalam menyalurkan kreditnya. Tingginya risiko tersebut dikarenakan fleksibilitas persyaratan yang berbeda dengan bank komersial. Pada akhirnya risiko tersebut tercermin dari tingginya suku bunga. Tingginya suku bunga LKM mendorong LKM menyalurkan dananya hanya pada usaha-usaha mikro yang memiliki profit margin tinggi atau rentabilitasnya tinggi. Usaha-usaha dengan profit margin tinggi biasa dijumpai pada sektor perdagangan. Tidak mengherankan jika banyak LKM memiliki klien para pedagang atau beroperasi di pasar.

## **2.2. Pasar Kredit**

Struktur pasar kredit mikro antar negara dan daerah sangat beragam tergantung pada tahapan pengembangan keuangan, tingkat pembangunan ekonomi, lingkungan kebijakan dan faktor lainnya seperti infrastruktur pedesaan serta tingkat karakteristik sosial dan demografi. Pasar kredit mikro terbentuk karena adanya permintaan dan penawaran kredit mikro. Permintaan kredit mikro berasal dari rumahtangga termiskin, rumahtangga miskin, usaha pertanian mikro, pertanian dan peternakan, dan pengusaha mikro non pertanian (lihat Tabel 2.1).

Rumahtangga termiskin dan rumahtangga miskin memerlukan kredit mikro untuk membiayai aktivitas kehidupan mereka, seperti memenuhi kebutuhan konsumsi, membiayai pendidikan anak-anaknya, memperbaiki rumah dan kebutuhan non konsumsi lainnya. Karakteristik permintaan kredit mikro untuk mereka adalah prosedurnya yang mudah dan biaya transaksinya rendah.

Para petani mikro memerlukan kredit mikro untuk mencukupi kebutuhan bibit, pupuk, dan sarana produksi pertanian. Karakteristik permintaan kredit mikro bagi mereka adalah prosedurnya mudah, biaya transaksinya rendah dan bersifat musiman.

Para pengusaha mikro memerlukan kredit mikro untuk memenuhi kebutuhan bahan baku (modal kerja) dan investasi usaha mereka. Karakteristik permintaan kredit mikro bagi mereka adalah biaya transaksi minimal dan mudah mengaksesnya.

**Tabel 2.1 Struktur dan karakteristik permintaan kredit mikro**

<b>Sumber Permintaan</b>	<b>Produk dan Jasa serta Karakteristik Permintaan</b>
Rumah tangga termiskin	Pinjaman konsumsi dan kebutuhan mendadak/ mendesak yang tidak memerlukan jaminan. Pinjaman mikro untuk aktivitas kehidupan. Pinjaman berkala untuk membiayai pendidikan Prosedurnya sederhana. Biaya transaksi rendah.
Rumah tangga miskin	Pinjaman konsumsi dan kebutuhan mendadak/ mendesak. Pinjaman mikro untuk aktivitas kehidupan. Pinjaman berkala. Biaya transaksi rendah.
Usaha pertanian mikro	Pinjaman mikro untuk modal kerja. Pinjaman mikro untuk investasi. Suku bunga di bawah pasar informal. Mudah mengaksesnya dan biaya transaksi rendah. Permintaan musiman.
Pertanian dan peternakan	Pinjaman modal kerja untuk makan ikan/ternak. Pinjaman investasi.
Usaha mikro non pertanian	Permintaan pinjaman yang tidak bersifat musiman. Permintaan untuk modal kerja. Pinjaman yang relatif luas dalam batas-batas kredit mikro. Biaya transaksi minimal dan mudah mengaksesnya.

Sumber: *Asian Development Bank* (2000)

Jasa kredit mikro bisa ditawarkan oleh sumber formal, semi formal maupun sumber informal (lihat Tabel 2.1). Dari beberapa sumber tersebut jasa kredit mikro terbanyak ditawarkan oleh sumber informal.



**Tabel 2.2 Penyedia jasa intermediasi kredit mikro**

<b>Formal</b>	<b>Semi formal</b>	<b>Informal</b>
1. Bank Sentral 2. Perbankan Bank Komersial Bank Dagang Bank Tabungan Bank Pedesaan Bank Tabungan Pos Bank Tenaga Kerja Bank Koperasi 3. Bank Pembangunan Dimiliki Pemerintah Dimiliki Swasta 4. Lembaga non-bank Perusahaan pembiayaan Lembaga pinjaman berjangka	Koperasi Simpan Pinjam Koperasi Serba Usaha <i>Credit Unions</i> Bank Perkreditan Desa Proyek-Proyek Pembangunan	Asosiasi Simpan Pinjam Penyedia pinjaman individual (komersial dan non komersial) Pedagang dan pemilik toko LSM

Sumber: Ledgerwood (1999: 13)

Penawaran kredit yang berasal dari sumber informal memberikan kredit jangka pendek dengan suku bunga yang lebih tinggi dari sumber kredit mikro formal dan semi formal. Tabel 2.2 mengidentifikasi berbagai penyedia jasa intermediasi kredit mikro, baik formal, semi formal dan informal.

Salah satu karakteristik penting dari pasar kredit mikro di negara-negara sedang berkembang adalah tingginya derajat ketidaksempurnaan informasi yang pada gilirannya menyebabkan tingginya risiko dan ketidakpastian. Lembaga Keuangan Mikro yang dihadapkan pada tingginya risiko dan ketidakpastian harus mampu mengelola risiko tersebut dengan baik untuk tetap eksis dan berkembang.

Sebagian besar LKM melayani kredit mikro di pedesaan dengan klien terbesar rumah tangga miskin yang sering tidak mempunyai agunan. Mekanisme kredit LKM sederhana, cepat dan fleksibel yang disusun sesuai kondisi lingkungan sosial ekonomi masyarakat di mana LKM berada. Mekanisme tersebut disusun dengan tujuan untuk mengurangi risiko kredit yang dapat berdampak pada kinerja keuangan dan keberlangsungan LKM.

Di dalam pasar kredit, idealnya kredit diperdagangkan melalui pasar yang kompetitif. Kekuatan permintaan dan penawaran akan berinteraksi menentukan

kuantitas kredit dan bunga keseimbangan pasar. Kondisi keseimbangan di pasar kompetitif akan tercapai selama asumsi-asumsinya terpenuhi. Apabila tidak ada eksternalitas, pasar kompetitif cenderung mencapai keadaan keseimbangan.

### **2.3. Studi Terdahulu**

Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2007 pernah mengadakan kajian mengenai “Rencana Strategi Pengembangan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. Kajian tersebut mengemukakan bahwa kinerja BUKP selama tiga tahun terakhir masih memiliki potensi besar untuk dioptimalkan di masa mendatang. Permasalahan utama yang dihadapi BUKP adalah masalah kelembagaan yang tidak jelas dan tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Hasil riset menunjukkan bahwa sebagian besar responden memiliki penilaian yang cukup rendah terhadap keberadaan dan kontribusi BUKP bagi seluruh warga masyarakat di DIY. Rekomendasi yang diajukan dalam kajian ini adalah program revitalisasi atau optimalisasi BUKP Provinsi DIY khususnya pembenahan kelembagaan BUKP di bawah koordinasi sebuah Unit Pelayanan Teknis (UPT). Pengembangan atas kerangka tersebut diharapkan memberikan dampak optimalisasi pengelolaan BUKP.

Pemerintah Provinsi DIY pada tahun 2010 telah membuat kajian mengenai “Studi Kelayakan Peningkatan Kelembagaan BUKP”. Kajian tersebut membuat beberapa kesimpulan. Pertama, SKB Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Gubernur Bank Indonesia Nomor 351.1/KMK.010/2009, Nomor 900-639 A Tahun 2009, Nomor 01/SKB/M.KUKM/IX/2009, Nomor 11/43A/KEP.GBI/2009 tentang Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro, dinyatakan bahwa setiap LKM termasuk BUKP harus berbadan hukum. Kedua, BUKP memiliki status yang belum jelas dan telah mengalami perbedaan tupoksi pada saat pendiriannya karena berfungsi sebagai lembaga simpan pinjam dari masyarakat. Ketiga, perubahan BUKP menjadi BPR belum bisa dilakukan karena sebagian prasyarat pendirian BPR belum dimiliki BUKP baik aspek permodalan, sumberdaya manusia, dan teknologi. Keempat, perubahan BUKP menjadi Koperasi belum bisa dilakukan karena Koperasi dimiliki orang per orang sedangkan BUKP milik pemerintah. Kelima, perubahan BUKP

menjadi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) belum bisa dilakukan karena BUMDes harus dimiliki oleh pemerintah desa dan akan terjadi pengelolaan cenderung tidak efisien. Keenam, perubahan BUKP menjadi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) menjadi pilihan alternatif karena selain mengelola dana khusus, BLUD juga mengarah pada penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum, untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat. Rekomendasi dari studi ini adalah BUKP dirubah statusnya menjadi BLUD bagi pemerintah. Hal ini dengan alasan agar BUKP tetap bisa melakukan kegiatannya yaitu berupa lembaga simpan dan pinjam. Selain itu, BUKP sebaiknya harus menyediakan pelayanan lain berupa penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum. Hal ini bertujuan agar pelayanan BUKP tidak hanya berupa simpan dan pinjam namun ada pelayanan lainnya.

## BAB III

### PERMASALAHAN STATUS DAN BADAN HUKUM BADAN USAHA KREDIT PEDESAAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

#### 3.1. Aspek Filosofis

Keuangan mikro secara filosofis sangat diperlukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan pengusaha mikro. Keuangan mikro memiliki pengertian luas, mencakup penyediaan jasa keuangan berupa penyimpanan, pinjaman, pembayaran berbagai transaksi jasa, transfer uang dan penjaminan. Layanan keuangan mikro secara umum dapat disediakan melalui tiga macam sumber, yaitu: 1) lembaga formal, seperti bank desa dan koperasi; 2) lembaga semiformal, seperti organisasi nonpemerintah; 3) lembaga informal. Apabila dikelompokkan lebih lanjut, layanan keuangan mikro di Indonesia disediakan oleh lembaga keuangan bank dan non bank (Asian Development Bank, 2000; Bhinadi, 2010).

Lembaga Keuangan Mikro (LKM) berbentuk bank, memiliki ketentuan-ketentuan yang lebih kompleks dibandingkan dengan LKM non bank. Implikasi dari berbagai ketentuan yang telah diatur menurut peraturan perundangan dan Peraturan Bank Indonesia (PBI) adalah sulitnya akses masyarakat berpenghasilan rendah dan pemilik usaha mikro dan kecil (UMK) terhadap perbankan. Hasil kajian Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi (PPE) UPN "Veteran" Yogyakarta bekerjasama dengan Biro Perekonomian dan Sumberdaya Alam Sekretariat Daerah Provinsi DIY dan Kantor Bank Indonesia Yogyakarta tahun 2011 mengungkapkan masih banyaknya UMK yang sulit mengakses layanan kredit perbankan di DIY. Dari 402.496 unit UMKM di DIY, masih terdapat 43 persen yang sulit mengakses layanan keuangan perbankan (BPS, 2007 dan Bank Indonesia Yogyakarta, 2011).

Layanan keuangan mikro berdasarkan fakta-fakta di atas, tidak cukup hanya disediakan oleh LKM bank, namun juga diperlukan LKM non bank. Terbatasnya akses masyarakat berpenghasilan rendah dan UMK terhadap LKM bank dapat ditingkatkan melalui layanan LKM non bank. Lembaga Keuangan Mikro non bank memiliki fleksibilitas tinggi dalam layanan keuangan mikro. Keberadaan LKM memiliki

manfaat bagi pembangunan ekonomi, khususnya dalam membantu orang miskin atau rumahtangga berpenghasilan rendah melalui akses penyediaan jasa keuangan dengan LKM (Bhinadi, 2010).

Secara filosofis dengan demikian keberadaan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) di DIY sudah tepat. Tujuan pendirian BUKP oleh Pemerintah Provinsi DIY adalah untuk memerangi rentenir yang telah menguras aset dan keuangan rakyat pedesaan. Kehadiran BUKP diharapkan dapat meningkatkan akses keuangan rakyat pedesaan. Potensi ekonomi di pedesaan sebagian besar masih perlu di tunjang dengan tersedianya dana murah dalam jumlah yang cukup memadai. Diperlukan suatu lembaga Perkreditan yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat pedesaan dengan prosedur yang sederhana, cepat dan murah namun tetap dapat diawasi dan di kendalikan yang di harapkan mampu mandiri serta mampu menghasilkan keuntungan. Lembaga Perkreditan yang sesuai untuk mencapai maksud di atas Badan Usaha Kredit Kredit Pedesaan.

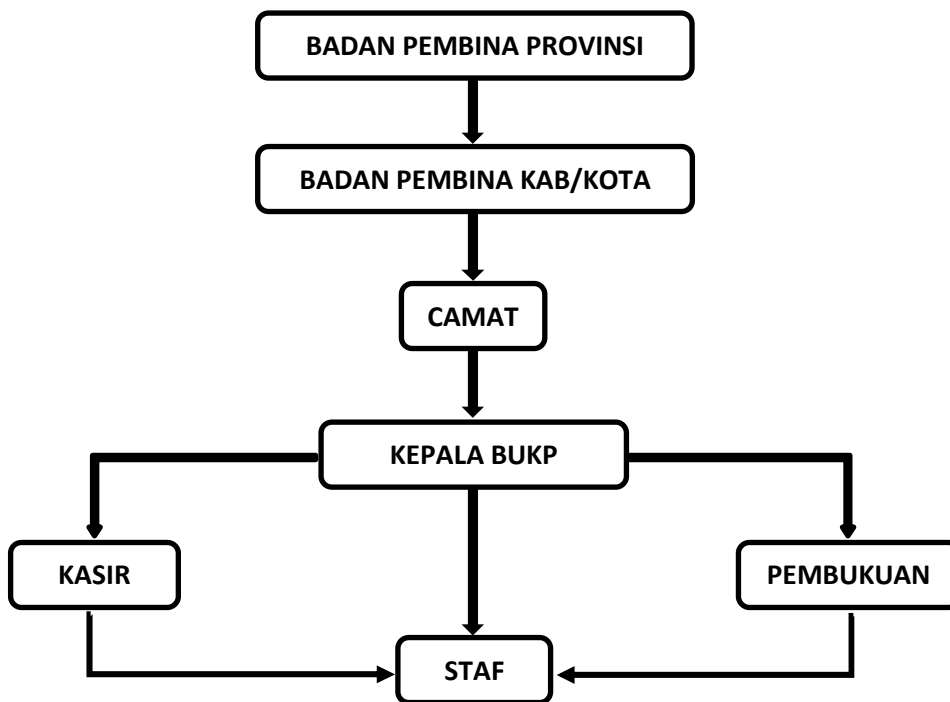
### **3.2. Aspek Historis**

BUKP adalah Badan Usaha Kredit Pedesaan Milik Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, didirikan berdasarkan PERDA DIY Nomor 1 Tahun 1989 tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. BUKP didirikan di tiap-tiap kecamatan dalam wilayah Kabupaten dan Kota se Provinsi DIY yang pendiriannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. BUKP berkedudukan di ibukota kecamatan dengan wilayah usaha yang terbatas pada wilayah kecamatan dimana BUKP tersebut berkedudukan, sedangkan di tingkat desa dapat dibentuk unit-unit pelayanan. Modal dasar setiap BUKP sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) merupakan kekayaan Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dan Pemerintah Desa yang di pisahkan.

BUKP didirikan dengan maksud dan tujuan mengembangkan perekonomian dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat pedesaan. Dalam rangka untuk melaksanakan maksud dan tujuannya, BUKP mempunyai tugas dan fungsi:

1. Mendekatkan permodalan dengan sistem perkreditan yang mudah dan terarah pada masyarakat pedesaan;
2. Menghindarkan masyarakat pedesaan dari pelepas uang/pengijon dan rentenir;
3. Menciptakan pemerataan dalam kesempatan berusaha bagi golongan ekonomi lemah;
4. Memberikan pelayanan kepada masyarakat pedesaan dengan menyediakan modal melalui sistem perkreditan yang diarahkan pada peningkatan kegiatan ekonomi produktif.

Susunan Organisasi dan Tatakerja BUKP ditetapkan oleh Keputusan Gubernur. BUKP sehari-hari dipimpin oleh seorang Kepala yang dalam menjalankan tugasnya dibantu dan membawahi karyawan lainnya. Kepala BUKP melaksanakan kebijaksanaan yang digariskan Badan Pembina Tingkat I. Camat ialah penanggung jawab BUKP di wilayahnya. Dalam melaksanakan kebijaksanaan kepala BUKP mewakili BUKP di dalam maupun di luar pengadilan. Kepala BUKP secara tertulis dapat menyerahkan kekuasaan mewakili tersebut kepada seorang atau beberapa orang Karyawan lainnya baik sendiri maupun bersama-sama, kepada seorang atau beberapa orang yang khusus ditunjuk untuk itu atau kepada badan lain. Badan Pembina Tingkat I mengadakan rapat koordinasi dengan Badan Pembina Tingkat II sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali dalam rangka pembinaan, pengawasan, pengendalian dan pengembangan BUKP. Pengangkatan Badan Pembina Tingkat I ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Anggota Badan Pembina Tingkat I adalah 7 (tujuh) orang terdiri dari : Gubernur sebagai Ketua merangkap Anggota; Pejabat Instansi Pemerintah Daerah yang terkait sebagai Anggota serta 1 (satu) orang Sekretaris bukan Anggota. Anggota Badan Pembina Tingkat II adalah 5 (lima) orang terdiri dari : Bupati/Walikota sebagai Ketua merangkap Anggota. Pejabat Instansi Pemerintah Daerah Tingkat II yang terkait sebagai Anggota dan apabila dipandang perlu dapat diangkat seorang Sekretaris bukan Anggota.



**Kegiatan Usaha BUKP antara lain :**

1. Memberikan Kredit;
2. Menghimpun Tabungan;
3. Menerima Deposito;
4. Menerima Titipan.

**Pelayanan BUKP se Provinsi DIY meliputi:**

**Kota Yogyakarta**

- |                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| 1. BUKP Gedongtengen | 8. BUKP Kotagede      |
| 2. BUKP Gondomanan   | 9. BUKP Jetis         |
| 3. BUKP Kraton       | 10. BUKP Gondokusuman |
| 4. BUKP Ngampilan    | 11. BUKP Danurejan    |
| 5. BUKP Wirobrajan   | 12. BUKP Tegalrejo    |
| 6. BUKP Mergangsan   | 13. BUKP Umbulharjo   |
| 7. BUKP Mantrijeron  | 14. BUKP Pakualaman   |

### **Kabupaten Bantul**

1. BUKP Imogiri
2. BUKP Srandakan
3. BUKP Pandak
4. BUKP Kretek
5. BUKP Pleret
6. BUKP Piyungan
7. BUKP Sedayu
8. BUKP Sedayu
9. BUKP Sanden
10. BUKP Sanden
11. BUKP Bambanglipuro
12. BUKP Sewon
13. BUKP Banguntapan
14. BUKP Jetis
15. BUKP Pundong
16. BUKP Bantul
17. BUKP Kasihan

### **Kabupaten Kulonprogo**

1. BUKP Galur
2. BUKP Temon
3. BUKP Sentolo
4. BUKP Nanggulan
5. BUKP Kokap
6. BUKP Kalibawang
7. BUKP Ledah
8. BUKP Wates
9. BUKP Panjatan
10. BUKP Samigaluh
11. BUKP Pengasih
12. BUKP Girimulyo

### **Kabupaten Gunungkidul**

1. BUKP Semin
2. BUKP Playen
3. BUKP Panggang
4. BUKP Rongkop
5. BUKP Semanu
6. BUKP Paliyan
7. BUKP Nglipar
8. BUKP Ngawen
9. BUKP Karangmojo
10. BUKP Patuk
11. BUKP Wonosari
12. BUKP Tepus
13. BUKPGedangsari
14. BUKP Saptosari
15. BUKP Ponjong

### **Kabupaten Sleman**

1. BUKP Cangkringan
2. BUKP Pakem
3. BUKP Ngemplak
4. BUKP Ngaglik
10. BUKP Godean
11. BUKP Moyudan
12. BUKP Minggir
13. BUKP Gamping



- |                   |                  |
|-------------------|------------------|
| 5. BUKP Turi      | 14. BUKP Sayegan |
| 6. BUKP Prambanan | 15. BUKP Mlati   |
| 7. BUKP Kalasan   | 16. BUKP Sleman  |
| 8. BUKP Depok     | 17. BUKP Tempel  |
| 9. BUKP Berbah    |                  |

### **3.3. Aspek Strategis**

BUKP memiliki nilai strategis dalam aspek ekonomi dan sosial. Dalam aspek ekonomi, nilai strategis BUKP antara lain:

1. meningkatkan akses keuangan bagi masyarakat pedesaan;
2. menekan ketergantungan masyarakat pedesaan terhadap rentenir;
3. meningkatkan pendapatan bagi masyarakat pedesaan;
4. meningkatkan perekonomian pedesaan;

Dalam aspek sosial, nilai strategis BUKP antara lain:

1. meningkatnya modal sosial untuk menciptakan peningkatan dan pemerataan pembangunan di pedesaan;
2. menurunkan kemiskinan dan pengangguran di pedesaan;
3. meningkatkan melek keuangan bagi masyarakat pedesaan.

### **3.4. Aspek Legalitas**

Secara legal, BUKP didirikan berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 1989 tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pertimbangan keluarnya Perda tersebut adalah:

1. potensi ekonomi di pedesaan sebagian besar masih perlu ditunjang dengan tersedianya dana murah dalam jumlah yang cukup memadai;
2. untuk memenuhi kebutuhan akan dana tersebut diperlukan suatu Lembaga Perkreditan yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat pedesaan dengan prosedur yang sederhana, cepat dan murah namun tetap dapat diawasi dan dikendalikan yang diharapkan mampu mandiri serta mampu menghasilkan keuntungan;
3. pengelolaan bantuan pedukuhan/dusun yang selama ini telah dilaksanakan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dinilai mempunyai dampak positif

terhadap pertumbuhan perekonomian di pedesaan, sehingga perlu ditingkatkan pengelolaan dan permodalannya dengan pola kredit untuk menumbuhkan jiwa wira usaha masyarakat di pedesaan;

4. Lembaga Perkreditan yang sesuai untuk mencapai maksud di atas adalah Badan Usaha Kredit Pedesaan;
5. Bank Pembangunan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berperan serta dalam meningkatkan fungsi dan perannya sebagai pengembang perekonomian daerah untuk memperluas jaringan pelayanannya sampai kepada masyarakat pedesaan.

Perda tentang BUKP di DIY mengacu kepada berbagai peraturan perundangan dan pemerintah yang masih berlaku pada saat itu, yaitu:

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
2. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta jo Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 1959;
3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi keuangan dan Material Daerah;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Barang pemerintah Daerah;
6. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-099 tanggal 2 April 1980 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah;
7. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 020-595 tanggal 17 Desember 1980 tentang Manual Administrasi Barang Daerah;
8. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9 Tahun 1985 tentang Bank Pembangunan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 1989 tentang BUKP Propinsi DIY telah diatur mengenai lapangan usahanya. Lapangan usaha BUKP ialah melakukan usaha pemberian kredit untuk kegiatan usaha yang produktif bagi golongan ekonomi lemah (Bab VI Pasal 6). Di dalam perkembangannya, lapangan usaha BUKP bertambah

menjadi pemberian kredit dan penghimpunan dana. BUKP menghimpun dana masyarakat dengan menerima simpanan yang terdiri dari simpanan wajib, tabungan dan deposito. Dasar penghimpunan dana yang dilakukan oleh BUKP adalah adanya Keputusan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Keputusan Gubernur tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.

Undang-Undang Perbankan No. 7 Tahun 1992 jo Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Pasal 58 disebutkan bahwa Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pilih Nagari (LPN), Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan Undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan ketentuan perundang-undangan dapat melakukan penghimpunan dana masyarakat dan penyaluran kredit. Pertimbangan inilah yang dipakai oleh sebagian pihak untuk melegalkan usaha BUKP tentang penghimpunan dana masyarakat. Pertimbangannya adalah BUKP berdasarkan Pasal 58 UU Perbankan diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat.

Penafsiran berbeda diberikan oleh pihak lain yang menyatakan bahwa usaha BUKP untuk melakukan penghimpunan dana masyarakat adalah ilegal. Pendapat ini mendasarkan diri pada UU Perbankan No 7 Tahun 1992 jo UU No 10 Tahun 1998 Pasal 16, isinya adalah setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Menteri, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan Undang-undang tersendiri. Berdasarkan peraturan ini, penghimpunan dana hanya boleh dilakukan oleh Bank Umum atau BPR itupun setelah terlebih dahulu memperoleh izin usaha atau apabila diatur dengan undang-undang tersendiri (Koperasi Simpan Pinjam berdasarkan UU Perkoperasian).

Seolah-olah ada kontradiksi antara Pasal 16 dan Pasal 58 UU No 7 Tahun 1992 jo UU No 10 Tahun 1998. Namun apabila dicermati lebih dalam, tidak ada pertentangan antara keduanya. Di dalam Pasal 16 jelas-jelas dinyatakan bahwa kegiatan menghimpun dana dari masyarakat **wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau BPR** dari Menteri kecuali diatur dengan undang-undang tersendiri. Pasal 58 menyatakan Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pilih Nagari (LPN), Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu **diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan Undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah**. Argumen bahwa BUKP termasuk lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan lembaga-lembaga yang disebut dalam Pasal 58 UU Perbankan adalah tepat. Menjadi kurang tepat apabila BUKP dan lembaga-lembaga lainnya tersebut kemudian dapat dipersamakan secara otomatis menjadi BPR. Dalam Pasal 58 jelas telah diungkapkan bahwa lembaga-lembaga keuangan mikro diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat bila **memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah**. Jadi hanya LKM (termasuk BUKP) yang memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah saja yang diberi status sebagai **BPR**.

Kegiatan BUKP menghimpun dana masyarakat menjadi bermasalah karena selain melanggar UU Perbankan, juga tidak selaras dengan Perda Nomor 1 Tahun 1989. Di dalam Perda Nomor 1 Tahun 1989 Bab VI tentang Lapangan Usaha Pasal 6 disebutkan BUKP **melakukan usaha pemberian kredit untuk kegiatan usaha yang produktif bagi golongan ekonomi lemah**. Tidak disebut-sebut adanya penghimpunan dana dari masyarakat. Dasar penghimpunan dana masyarakat hanya diatur melalui Keputusan Gubernur Nomor 69 Tahun 2002 Bab II Pasal 2.

Kegiatan menghimpun dana dari masyarakat yang dilakukan oleh BUKP ini akhirnya menjadi temuan pemeriksaan oleh beberapa lembaga pemeriksa keuangan, termasuk BPK. Resume Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Kegiatan Operasional Badan Usaha Kredit Pedesaan Provinsi DIY Tahun 2010 dan 2011 (s.d. Juni) di Yogyakarta

oleh Badan Pemeriksa Keuangan RI Nomor: 24/LHP/XVIII.YOG/10/2011 tanggal 11 Oktober 2011 diantaranya menyebutkan bahwa (1) BUKP tidak terdaftar di Bank Indonesia sebagai BPR namun beroperasi seperti Bank; dan (2) BUKP beroperasi tanpa memiliki Struktur Organisasi dan Tata Kerja serta Standar Operasi dan Prosedur (SOP). Temuan BPK ini berdasarkan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Pasal 16.

Permasalahan mengenai legalitas BUKP khususnya bisnis BUKP dalam menghimpun dana dari masyarakat ini harus segera diselesaikan agar tidak terdapat konsekuensi administratif maupun hukum terhadap Pemerintah Provinsi DIY. Kajian mengenai status dan badan hukum BUKP menjadi penting agar meminimalkan risiko terjadinya polemik yang berkepanjangan mengenai keberadaan BUKP saat ini..

### 3.5. Aspek Bisnis

Selama lima tahun terakhir (Tahun 2007-2011), kinerja BUKP mengalami peningkatan. Aset BUKP telah tumbuh sebesar 264 persen. Pada Tahun 2007 aset BUKP se-Provinsi DIY sebesar Rp 42.031.050.442, tahun 2011 asetnya telah mencapai Rp 135.013.110.164 (lihat Tabel 3.1).

**Tabel 3.1. Perkembangan Aset BUKP se-Provinsi DIY Tahun 2007-2011**

Tahun	Aset (Rp)	Pertumbuhan (%)
2007	42.031.050.442	44,44
2008	62.883.172.564	49,61
2009	81.955.175.554	30,33
2010	106.804.365.327	30,32
2011	135.013.110.164	26,41

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2007-2012.

Pesatnya perkembangan aset tersebut tidak terlepas dari meningkatnya modal BUKP yang disetor oleh Pemerintah Daerah dan tingginya penghimpunan dana masyarakat. Modal yang disetorkan pemerintah daerah meningkat dari Rp 13.158.635.817 (Tahun 2007) menjadi Rp 17.641.109.816 (Tahun 2011). Modal disetor ini berasal dari Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa (lihat Tabel 3.2).

**Tabel 3.2. Perkembangan Modal BUKP se-Provinsi DIY Tahun 2007-2011**

Tahun	Modal di Setor (Rp)	Pertumbuhan %
2007	13.158.635.817	2,81
2008	13.508.635.816	2,66
2009	14.708.635.816	8,88
2010	15.641.109.815	6,34
2011	17.641.109.816	12,79

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2007-2012.

Penghimpunan dana masyarakat yang cukup besar mampu mendorong bisnis BUKP menjadi lebih besar. Meskipun tidak dijamin oleh pemerintah, kepercayaan masyarakat untuk menabung di BUKP masih cukup besar. Masyarakat menganggap BUKP adalah milik Pemerintah Daerah, sehingga merasa aman untuk menabung di BUKP. Kedekatan antara pengelola BUKP dengan masyarakat, menjadi faktor penting untuk menarik kepercayaan masyarakat tersebut. Selama lima tahun terakhir, penghimpunan dana masyarakat meningkat cukup pesat. Pada tahun 2007, penghimpunan dana masyarakat baru mencapai Rp 19.187.753.234. Penghimpunan dana masyarakat selama lima tahun terakhir tumbuh 339 persen, menjadi Rp 84.212.816.909 pada tahun 2011 (lihat Tabel 3.3).

**Tabel 3.3. Perkembangan Penghimpunan Dana Masyarakat oleh BUKP se-Provinsi DIY Tahun 2007-2011**

Tahun	Penghimpunan Dana Masyarakat	Pertumbuhan %
2007	19.187.753.234	75,28
2008	31.556.255.408	64,46
2009	47.576.130.893	50,77
2010	65.309.043.038	37,27
2011	84.212.816.909	28,95

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2007-2012.

Selama lima tahun terakhir, kredit yang disalurkan tumbuh sebesar 203%, dari Rp 33.239.620.677 pada tahun 2007 menjadi Rp 100.563.514.605 tahun 2011. Setiap tahunnya kredit yang disalurkan terus mengalami pertumbuhan yang tinggi. Tingginya pertumbuhan kredit yang disalurkan ini menunjukkan meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap BUKP dan kinerja pengelola BUKP.

**Tabel 3.4. Perkembangan Kredit yang Disalurkan oleh BUKP se-Provinsi DIY Tahun 2007-2011**

Tahun	Kredit yang Disalurkan (Rp)	Pertumbuhan %
2007	33.239.620.677	50,00
2008	51.657.679.736	55,41
2009	65.167.844.018	26,15
2010	81.393.781.417	24,90
2011	100.563.514.605	23,55

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2007-2012.

Peningkatan kinerja BUKP se-DIY juga ditunjukkan dengan semakin efisiennya operasional BUKP. Rasio Beban Operasional dengan Pendapatan Operasional (BOPO) terus mengalami penurunan. Pada tahun 2007, rasio BOP mencapai 76 persen, sedangkan tahun 2011 mencapai 69 persen (lihat Tabel 3.5).

**Tabel 3.5. Rasio Beban Operasional dengan Pendapatan Operasional BUKP se-Provinsi DIY Tahun 2007-2011**

Tahun	Beban Operasional	Pendapatan Operasional	Rasio
2007	8.032.127.253	10.514.230.309	76%
2008	12.182.508.539	16.307.798.391	75%
2009	17.003.083.211	22.156.748.270	77%
2010	20.390.182.117	27.166.459.288	75%
2011	20.199.232.976	29.237.435.091	69%

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2007-2012.

Selama lima tahun terakhir, perolehan laba BUKP se-DIY tumbuh sebesar 303%. Pada tahun 2007, laba baru mencapai sebesar Rp 2.224.857.133. Laba BUKP

tahun 2011 telah mencapai sebesar Rp 8.964.875.404. Laba BUKP setiap tahun terus mengalami pertumbuhan yang tinggi (lihat Tabel 3.6).

**Tabel 3.6. Perkembangan Laba BUKP se-Provinsi DIY Tahun 2007-2011**

Tahun	Lab a (Rp)	Pertumbuhan %
2007	2.224.857.133	86,73
2008	3.559.391.609	59,98
2009	4.435.325.816	24,61
2010	5.936.198.840	33,84
2011	8.964.875.404	51,02

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2007-2012.

Perkembangan kredit BUKP se Provinsi DIY dari tahun 2009 samapi dengan 2011 cenderung mengalami peningkatan, persentase kredit lancar cukup tinggi rata-rata mencapai 80,83% setiap tahunnya. Jumlah nilai kredit juga mengalami peningkatan setiap tahunnya dari Rp. 54.085.643.603 tahun 2009 menjadi Rp. 80.254.609.389 pada tahun 2011. (lihat tabel 3.7)

**Tabel 3.7. Perkembangan Kredit Bermasalah BUKP se-Provinsi DIY Tahun 2009-2011**

Kolektibilitas	Keterangan	2009	2010	2011
Lancar	Rp.	54.085.643.603	65.758.788.064	80.254.609.389
	Orang	19.585	21.274	23.606
	%	82,99	80,81	78,69
Kurang Lancar	Rp.	4.398.198.220	6.112.665.865	7.741.946.736
	Orang	2.773	2.387	2.983
	%	6,75	7,51	7,59
Diragukan	Rp.	2.041.306.587	3.901.682.967	5.426.735.625
	Orang	1.147	1.488	1.540
	%	3,13	4,79	5,32
Macet	Rp.	4.627.412.317	5.729.989.121	9.856.475.179
	Orang	6.729	7.262	8.826
	%	7,10	7,04	9,66

Sumber: DPPKA Provinsi DIY, Tahun 2007-2012.



Perkembangan kredit bermasalah BUKP se Provinsi DIY tahun 2009-2011 cenderung mengalami kenaikan. Kredit dengan kolektibilitas macet pada tahun 2009 tercatat sebesar 7,10% atau mencapai 6.729 orang dengan nilai kredit macet sebesar Rp. 4.627.412.317. Pada tahun 2010 persentase kredit macet sedikit mengalami penurunan menjadi sebesar 7,04%. Kemudian pada tahun 2011 kembali mengalami kenaikan sebesar 9,66% atau mencapai 8.826 orang dengan nilai kredit sebesar Rp. 9.856.475.179.

Kolektibilitas diragukan dan kurang lancar selalu mengalami kenaikan setiap tahunnya. Secara rata-rata kolektibilitas diragukan mencapai 4,41% setiap tahunnya. Sedangkan untuk kolektibilitas kurang lancar secara rata-rata mencapai 7,28% setiap tahunnya.

### **3.6. Tingkatan Permasalahan BUKP**

Berdasarkan hasil survei dan FGD yang dilakukan terhadap para ketua BUKP se-DIY terungkap beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pengelola BUKP. Berdasarkan ranking dari terbesar sampai terkecil, permasalahan-permasalahan BUKP meliputi: 1) legalitas BUKP (24,39 persen); 2) sumberdaya manusia (18,02 persen); 3) keuangan (17,52 persen); 4) operasional (13,67 persen); 5) pasar dan pemasaran (13,06 persen); 6) administrasi (12,72 persen); dan 7) lainnya (0,61 persen).

Permasalahan legalitas BUKP terkait dengan belum jelasnya kelembagaan yang bisa dirasakan oleh pengelola. Para pengelola menyatakan bahwa BUKP sulit untuk mendapatkan penyaluran dana dari perbankan karena ketidakjelasan status badan hukum. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) mencatat dalam hasil pemeriksaannya tanggal 11 Oktober 2011: "BUKP tidak terdaftar di Bank Indonesia sebagai BPR namun beroperasi seperti Bank". Keputusan Bersama antara Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah dan Gubernur Bank Indonesia tanggal 7 September 2009 tentang Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) ditetapkan bahwa sasaran pelaksanaan Strategi Pengembangan LKM adalah beralihnya LKM yang belum memiliki badan hukum menjadi BPR atau Koperasi atau Badan Usaha Milik Desa,

atau lembaga keuangan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Permasalahan sumberdaya manusia yang dihadapi BUKP di DIY terletak pada masih rendahnya kompetensi. Meskipun sudah dilakukan pelatihan dan pendampingan oleh BPD DIY, masih dijumpai pengelola BUKP yang belum memahami tentang pengelolaan BUKP. Beberapa permasalahan yang terkait dengan kompetensi SDM BUKP:

1. adanya pengelola yang kurang memahami tentang pengelolaan BUKP;
2. kesadaran untuk meningkatkan profesionalisme rendah;
3. loyalitas karyawan terhadap BUKP masih kurang tinggi;
4. masih kurangnya penguasaan tentang teknologi informasi.

Permasalahan-permasalahan tersebut jika dicari akar permasalahannya terletak pada tingkat pendidikan pengelola dan karyawan BUKP; belum adanya struktur organisasi dan tata kerja; serta standar operasional prosedur. Sebagian besar tingkat pendidikan karyawan BUKP adalah lulusan SLTA. Latar belakang pendidikan juga beragam, tidak sesuai dengan bidangnya. Kondisi latar belakang pendidikan karyawan dan pengelola BUKP yang masih belum sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan dalam pengelolaan keuangan, menjadi sumber munculnya permasalahan-permasalahan yang terkait dengan SDM.

Kurangnya kompetensi SDM mengakibatkan operasional BUKP belum bisa optimal. Keadaan ini ditambah dengan belum adanya stuktur organisasi dan tata kerja serta standar operasional prosedur SDM BUKP. Ketiadaan SOP ini membawa beberapa masalah, antara lain:

1. rekrutmen karyawan belum jelas, sehingga dijumpai perekrutan karyawan tidak dilakukan seleksi dan penempatan posisi Kepala BUKP dilakukan tanpa melihat latar belakang pendidikan dan pengalaman calon pegawai (lihat Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI, 2011);
2. jumlah pegawai yang ditempatkan tidak mempertimbangkan rasio pegawai;
3. pembagian kerja belum jelas;
4. mutasi karyawan belum memiliki dasar yang jelas;
5. pemberian sanksi dianggap belum jelas, masih dijumpai karyawan yang melakukan kesalahan, namun tidak diberi sanksi.

Permasalahan yang menyangkut aspek keuangan meliputi masalah modal, simpanan masyarakat, penjaminan simpanan, dan likuiditas. Modal yang disetor oleh pemerintah daerah dianggap masih belum mencukupi untuk operasional BUKP. Keterbatasan modal ini berimplikasi pada terbatasnya BUKP dalam menyalurkan kredit pada masyarakat. Mengingat keterbatasan modal yang ada, maka BUKP melakukan penghimpunan dana masyarakat untuk meningkatkan kapasitasnya dalam menyalurkan kredit. Adanya persaingan yang cukup tinggi pada tingkat keuangan mikro, menyebabkan BUKP memberikan bunga yang cukup tinggi untuk menarik masyarakat menyimpan uangnya di BUKP. Kegiatan penghimpunan dana masyarakat ini menghadapi beberapa permasalahan terkait:

1. legalitas penghimpunan dana masyarakat;
2. belum adanya SOP penghimpunan dana masyarakat;
3. belum adanya aturan bunga simpanan yang jelas.

Kegiatan BUKP dalam menghimpun dana masyarakat juga menghadapi masalah belum adanya lembaga penjamin simpanan masyarakat tersebut. Belum adanya lembaga penjamin simpanan BUKP menyebabkan kegiatan penghimpunan dana masyarakat ini memiliki risiko yang tinggi. Kegiatan penghimpunan dana masyarakat yang dilakukan oleh BUKP inilah yang menjadi salah satu temuan utama dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK. Kegiatan tersebut dianggap melanggar UU Perbankan.

Permasalahan operasional terjadi karena belum adanya Standar Operasional Prosedur kegiatan BUKP. Kegiatan utama operasional BUKP adalah penyaluran kredit. BUKP menyalurkan kredit tanpa adanya SOP Penyaluran Kredit. Keadaan tersebut membawa beberapa masalah/temuan:

- 1) analisis keuangan calon debitur tidak disertai dengan laporan keuangan usaha;
- 2) putusan kredit ditetapkan terhadap calon debitur yang kemampuan keuangannya tidak mencukupi untuk melakukan pembayaran angsuran;
- 3) kredit baru diberikan kepada nasabah sebelum kredit lama dilunasi;
- 4) analisis kredit dan nilai agunan tidak ada;
- 5) agunan dipakai oleh lebih dari satu peminjam.

Temuan-temuan tersebut tertuang dalam Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI tahun 2011.

Permasalahan berikutnya yang dihadapi oleh BUKP adalah pasar dan pemasaran. Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 1989 tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan Provinsi DIY, tempat kedudukan BUKP di Ibukota kecamatan dan wilayah usahanya terbatas pada wilayah kecamatan di mana BUKP berkedudukan. Batasan wilayah usaha ini yang mempersempit pasar dan pemasaran BUKP. Bagi BUKP-BUKP yang berkedudukan di wilayah dengan jumlah penduduk relatif sedikit dan kegiatan ekonomi relatif kecil, pasar dan pemasarannya juga menjadi sangat kecil. Dijumpai kesenjangan antar BUKP karena kesenjangan potensi wilayah. Di sisi lain, BUKP dihadapkan pada persaingan pasar yang cukup tinggi pada layanan keuangan mikro. Pada layanan keuangan mikro, BUKP dihadapkan persaingan dengan BRI Unit, BPD Makaryo, Koperasi Simpan Pinjam, BPR, Pelepas Uang (Rentenir) dan LKM lainnya.

Permasalahan administrasi BUKP terjadi karena kurang tertibnya karyawan dalam melakukan pencatatan dan kurangnya pengawasan. BPK RI menemukan beberapa kasus di mana catatan Kas Harian pada salah satu BUKP tidak sesuai dengan saldo kas sebenarnya. Dijumpai pula adanya aliran uang kas keluar yang belum dilakukan pencatatan. Keadaan ini menimbulkan kemungkinan adanya penyalahgunaan uang BUKP untuk kepentingan pribadi.

**BAB IV**  
**BERBAGAI ALTERNATIF MODEL STATUS DAN BADAN HUKUM BUKP**  
**DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Badan Usaha Kredit Pedesaan yang saat ini eksis, memiliki nilai strategis bagi pengembangan ekonomi pedesaan/perkotaan. Meski diterpa dengan berbagai permasalahan mulai menyangkut legalitas hingga operasional, BUKP ternyata bisa terus tumbuh dan berkembang. Keinginan untuk memperkuat legalitas dan kapasitas kelembagaan BUKP tentunya harus didasari pada lingkungan strategis yang dimiliki oleh BUKP tersebut. Berikut ini adalah analisis kekuatan, kelemahan, peluang dan hambatan BUKP di DIY.

<b>Analisis Lingkungan Bisnis</b>	
<b>Kekuatan</b>	<b>Kelemahan</b>
1. Kelembagaan BUKP <ul style="list-style-type: none"> <li>• BUKP memiliki organisasi otonom di tingkat kecamatan sehingga putusan kredit lebih cepat dan jaringan luas.</li> <li>• BUKP dimiliki oleh pemerintah daerah sehingga lebih dipercaya masyarakat pedesaan.</li> </ul>	1. Kelembagaan BUKP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Status dan badan hukum BUKP belum sepenuhnya kuat.</li> </ul>
2. Pasar dan Pemasaran BUKP <ul style="list-style-type: none"> <li>• BUKP menawarkan produk simpanan dan pinjaman dengan fleksibilitas persyaratan yang tinggi dan layanan cepat.</li> <li>• BUKP menawarkan pinjaman tanpa agunan dengan nilai ratusan ribu sampai jutaan rupiah.</li> <li>• BUKP memiliki pasar yang luas sampai wilayah pedesaan di DIY karena adanya kantor BUKP di hampir semua kecamatan di DIY.</li> <li>• Memiliki tenaga layanan keuangan yang cepat dan dekat dengan masyarakat pedesaan.</li> </ul>	2. Pasar dan Pemasaran BUKP <ul style="list-style-type: none"> <li>• BUKP menawarkan bunga pinjaman lebih tinggi dari LKM formal seperti koperasi simpan pinjam, BPR dan unit layanan mikro bank-bank umum.</li> </ul>
3. Sumberdaya Manusia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagian besar karyawan memiliki pengalaman mengelola BUKP puluhan tahun.</li> <li>• Pengelola BUKP dekat dengan masyarakat dan cepat dalam pelayanan.</li> </ul>	3. Sumberdaya Manusia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Latar pendidikan karyawan banyak yang tidak sesuai.</li> <li>• Belum ada peraturan mengenai jenjang karir yang jelas.</li> </ul>
4. Operasional <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya dukungan pembinaan baik oleh pemerintah daerah maupun BPD (secara teknis).</li> </ul>	4. Operasional <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belum memiliki Standar Operasional Prosedur.</li> </ul>
5. Keuangan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memiliki modal dasar pendirian cukup besar dari pemerintah daerah.</li> <li>• Mendapatkan kepercayaan besar dari masyarakat dengan bukti besarnya penempatan dana pihak ketiga di BUKP.</li> </ul>	5. Keuangan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belum memiliki SPO keuangan, sehingga berisiko terhadap adanya penyimpangan.</li> </ul>

Analisis Lingkungan Bisnis	
Peluang	Hambatan
1. Kelembagaan BUKP <ul style="list-style-type: none"> <li>• BUKP memiliki potensi menjadi BPR/S.</li> </ul>	1. Kelembagaan BUKP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalitas BUKP terus dipermasalahkan.</li> </ul>
2. Pasar dan Pemasaran BUKP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kantor BUKP dekat dengan masyarakat bawah.</li> <li>• Memiliki tenaga layanan keuangan yang cepat dan dekat dengan masyarakat pedesaan.</li> </ul>	2. Pasar dan Pemasaran BUKP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biaya pemasaran produk BUKP masih tinggi karena menggunakan pendekatan personal.</li> </ul>
3. Sumberdaya Manusia <ul style="list-style-type: none"> <li>• SDM BUKP dikenali oleh masyarakat dengan baik.</li> </ul>	3. Sumberdaya Manusia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Karyawan BUKP yang sudah berpengalaman bisa keluar direkrut oleh LKM lain atau mendirikan LKM sendiri.</li> </ul>
4. Operasional <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kegiatan operasional BUKP bisa menjangkau semua wilayah pedesaan maupun perkotaan.</li> </ul>	4. Operasional <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kegiatan operasional BUKP mendapatkan tantangan dari rentenir dan LKM lainnya.</li> </ul>
5. Keuangan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dimungkinkan mendapatkan tambahan modal dari pemerintah daerah.</li> </ul>	5. Keuangan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terjadi penarikan dana besar-besaran oleh masyarakat.</li> </ul>

Berdasarkan analisis lingkungan strategis di atas, dapat disusun alternatif model status dan badan hukum BUKP di Provinsi DIY yang akan dikaji lebih mendalam untuk menemukan solusi terbaik dari permasalahan yang ada. Apapun bentuk status dan badan hukum BUKP, dari beberapa kali FGD yang dilakukan dan wawancara mendalam pada berbagai pihak yang berkepentingan, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan.

- 1) Misi untuk meningkatkan akses keuangan bagi masyarakat berpendapatan rendah dan UMK bisa dipertahankan dan ditingkatkan.
- 2) LKM yang dibentuk nanti diharapkan tetap bisa menghimpun dana masyarakat.
- 3) Karyawan yang ada selama ini sebanyak mungkin tetap bisa tertampung dan ditingkatkan kualitas maupun kesejahteraannya.
- 4) Legalitas BUKP semakin kuat, tidak dipermasalahkan lagi.
- 5) Badan hukum yang baru aman dan nyaman bagi pemilik modal (Pemda), karyawan dan masyarakat.

Ada solusi jangka pendek dan solusi jangka panjang untuk memecahkan permasalahan yang ada. Solusi jangka pendek: BUKP kembali focus pada bisnis penyaluran kredit. Simpanan masyarakat yang ada saat ini dialihkan ke BPD melalui

kerjasama strategis antara BUKP dan BPD. Alternatif jangka panjang adalah BUKP menjadi Koperasi BUKP, dan BUKP menjadi BPR BUKP.

#### **4.1. Kersama Strategis BUKP dengan BPD**

Bisnis utama BUKP dikembalikan lagi menjadi penyaluran kredit atau pembiayaan bagi UMKM di wilayah Provinsi DIY. Adapun simpanan masyarakat yang saat ini dihimpun oleh BUKP-BUKP dapat dicarikan solusi dengan mengalihkan simpanan tersebut ke salah satu bank yang ditunjuk, misal BPD. Perlu diadakan kesepakatan MoU dengan BPD untuk pengelolaan dana simpanan masyarakat yang saat ini dikelola oleh BUKP dan kerjasama lainnya. Beberapa hal yang perlu menjadi pembahasan dalam skema ini adalah:

- 1) Bunga simpanan masyarakat.
- 2) Teknis penyimpanan dana. Masyarakat diharapkan bisa tetap menyimpan uangnya lewat petugas BUKP, namun dengan status tabungan BUKP BPD. Petugas-petugas layanan BUKP dilatih oleh BPD agar bisa menginput tabungan di wilayah kerja masing-masing BUKP tanpa harus datang ke kantor layanan BPD.
- 3) Penyaluran kredit dari simpanan masyarakat yang terhimpun.

##### **Tahap Perencanaan:**

1. Pembahasan MoU BPD dengan BUKP-BUKP se-DIY mengenai simpanan, penyaluran kredit, dan kerjasama strategis lainnya.
2. Membuat co branding Simpanan BUKP-BPD.
3. Pelatihan teknis perubahan sistem simpanan dan penyaluran.
4. Sosialisasi ke masyarakat.
5. Implementasi kerjasama.

Diharapkan dalam waktu kurang dari satu tahun, tahap kerjasama sebagai solusi jangka pendek ini bisa terwujud.

##### **Peran Para Pihak:**

1. Biro Perekonomian dan SDA membantu menyiapkan solusi jangka pendek mengatasi permasalahan BUKP.
2. DPPKA mendampingi BUKP untuk penyusunan MoU dengan BPD dan menyiapkan, SOP, Tata Organisasi.
3. Pemkab/Pemkot membantu sosialisasi kerjasama BUKP dengan BPD.

4. BUKP mempersiapkan transformasi perubahan pelayanan.

**Implikasi Kebijakan:**

1. Diperlukan komitmen BUKP dan BPD dalam melakukan pembahasan kerjasama dan implementasinya.
2. Perubahan format laporan keuangan, SOP, tata kelola organisasi.
3. Diperlukan sosialisasi intensif dan persuasif kepada nasabah dan masyarakat agar tidak terjadi gejala ketidakpercayaan terhadap perubahan tersebut.
4. Peralihan pengelolaan simpanan masyarakat dari BUKP ke BPD, namun diharapkan dapat dilakukan co-branding berupa Simpanan BUKP BPD.

**Keunggulan:**

1. Tidak merubah karakteristik BUKP yang ada saat ini, khususnya pelayanan keuangan mikro bagi masyarakat pedesaan dan berpendapatan rendah.
2. Proses perubahan memerlukan waktu relatif singkat.

**Kelemahan:**

1. Dapat menimbulkan gejala terkait simpanan masyarakat yang sudah terlanjur terhimpun cukup besar di BUKP. Masyarakat dimungkinkan akan menarik dananya karena kekhawatiran mendapatkan bunga simpanan jauh lebih rendah daripada biasanya. Biasanya mendapatkan bunga simpanan +- 2 persen per bulan, perbankan saat ini +- 0,5 persen per bulan.
2. Kemungkinan BPD akan ditegur karena memberikan bunga simpanan yang jauh melebihi bunga simpanan acuan dari Lembaga Penjamin Simpanan.
3. Jika seluruh tabungan masyarakat melalui BUKP tidak bisa terserap habis untuk disalurkan melalui BUKP dan atau terjadi kredit bermasalah cukup tinggi, maka akan merugikan BPD karena akan mengalami *negative spread* dan pendapatan minus.

**Pengendalian Risiko:**

1. Bunga simpanan melalui Simpanan BUKP – BPD tidak boleh terlampau rendah perbedaannya dengan bunga simpanan yang selama ini sudah diterima masyarakat.
2. Pelatihan dan pendampingan SDM BUKP dalam membuat laporan keuangan dan administrasi.



3. Sosialisasi ke nasabah BUKP dan masyarakat tentang manfaat perubahan status ini bagi nasabah dan masyarakat.
4. Perlu dilakukan *co-branding* simpanan BUKP BPD untuk meminimalisir gejolak masyarakat akan adanya perubahan simpanan mereka.
5. Layanan simpanan masyarakat diharapkan tetap dapat dilakukan di kantor layanan BUKP, sehingga ikatan emosional masyarakat dengan BUKP yang sudah terjalin tidak hilang. Konsekuensinya BPD harus memberikan pelatihan kepada petugas BUKP agar bisa melayani simpanan masyarakat ke BPD. Pembangunan sistem simpanan dilakukan kerjasama antara PDUKP dengan BPD.
6. Seleksi direksi dan tim manajemen yang ketat untuk mendapatkan direksi dan tim manajemen yang kompeten mengelola PDUKP.

#### **4.2. Koperasi Simpan Pinjam BUKP**

BUKP-BUKP yang ada di Provinsi DIY dapat digabung dengan mendirikan Koperasi Simpan Pinjam (KSP). Adapun implementasinya adalah Pemprov memfasilitasi pendirian KSP BUKP sebagai wadah penghimpunan BUKP-BUKP yang sudah berjalan, sehingga simpanan masyarakat yang saat ini sudah ada di BUKP masih dapat terus dipertahankan dan dilanjutkan.

##### **Tahap Perencanaan:**

1. Penyusunan Perda Koperasi BUKP. Waktu yang diperlukan untuk menyusun Perda Koperasi BUKP diperkirakan satu tahun.
2. Pemprov bersama Pemkab dan Pemkot menentukan para pendiri Koperasi BUKP, rapat pendirian dan proses pendirian koperasi. Waktu yang diperlukan untuk proses ini adalah tiga bulan.
3. Penyusunan struktur organisasi Koperasi di tingkat provinsi, kabupaten/kota, hingga kecamatan. Waktu yang diperlukan untuk penyusunan struktur organisasi adalah tiga bulan.
4. Penyusunan SOP dan perangkat administratif lainnya. Waktu yang diperlukan: dua bulan.
5. BUKP digabungkan ke dalam koperasi terbentuk, kepala BUKP menjadi kepala operasional pelayanan jasa keuangan. Waktu untuk penyesuaian ini adalah dua bulan

6. Sosialisasi ke *stakeholders*.
7. Tabungan masyarakat yang sudah dihimpun oleh BUKP ditransformasi menjadi simpanan sukarela masyarakat atau tabungan dan deposito.
8. Masyarakat yang saat ini memanfaatkan jasa BUKP, secara bertahap dimasukkan sebagai anggota koperasi.
9. Dibutuhkan waktu dua tahun untuk merealisasikan pendirian KSP BUKP.

Syarat-syarat pendirian Pendirian Koperasi berdasarkan Keputusan Menteri Koperasi, Pengusaha kecil dan menengah Republik Indonesia Nomor : 351/KEP/M/XII/1998:

1. Pendiri minimal 20 orang atau lebih bagi koperasi Primer dan sekurang-kurangnya 3 (tiga) koperasi yang berbadan hukum bagi koperasi Sekunder.
2. Modal, minimal Rp. 15.000.000 untuk Koperasi Primer dan Rp. 50.000.000 untuk Koperasi Sekunder
3. Akta pendirian dari notaris
4. Berita acara pendirian
5. Daftar hadir peserta rapat
6. Surat kuasa menghadap Notaris
7. Surat bukti setor (tersedianya modal)
8. Susunan pengurus dan pengawas
9. Jenis usaha dan Rencana Kegiatan Usaha
10. Surat pernyataan tidak mempunyai hubungan keluarga antara pengurus
11. Surat pernyataan bersedia untuk diperiksa dan di nilai kesehatan koperasinya oleh pejabat yang berwenang.
12. Kelengkapan Dokumen: NPWP, Surat Keterangan Domisili, SITU, Izin Prinsip, SIUP

**Peran Para Pihak:**

1. Biro Perekonomian dan SDA menyiapkan arah kebijakan perubahan BUKP menjadi KSP BUKP.
2. DPPKA menyiapkan rancangan Perda KSP BUKP, SOP, Tata Organisasi.
3. Dinas Koperasi memproses perijinan, pembinaan dan pengawasan.
4. Pemkab/Pemkot membantu persiapan pendirian koperasi dan sosialisasi perubahan bentuk BUKP.

5. BUKP mempersiapkan transformasi menjadi Koperasi BUKP dan sosialisasi ke masyarakat ketika sudah jadi.

**Implikasi Kebijakan:**

1. Diperlukan Perda baru yaitu: Perda KSP BUKP, perlu pendekatan dengan DPRD dan pihak terkait lainnya.
2. Perubahan kewenangan pembinaan dan pengawasan ke Dinas Koperasi.
3. Perubahan format laporan keuangan, SOP, tata kelola organisasi.
4. Diperlukan sosialisasi intensif dan persuasif kepada nasabah dan masyarakat agar tidak terjadi gejolak ketidakpercayaan terhadap perubahan tersebut.

**Keunggulan:**

1. Proses pendirian relatif lebih mudah dan cepat daripada pendirian BPR/S.
2. Masih tetap dapat menerima simpanan dana masyarakat, sehingga pemupukan modal penyaluran bisa meningkat lebih besar dan relatif tidak ada gejolak dari masyarakat yang menyimpan dana.
3. Pengelolaan relatif lebih mudah dibandingkan dengan perbankan.
4. Adanya komitmen kuat dari pemerintah pusat dan daerah dalam memajukan koperasi sehingga terbuka banyak peluang untuk mendapatkan bantuan teknis dan nonteknis, termasuk permodalan.

**Kelemahan:**

1. Hanya anggota koperasi saja yang dapat dilayani sehingga bisa menghambat perluasan akses pelayanan.
2. Simpanan masyarakat di KSP belum ada yang menjamin.

**Pengendalian Risiko:**

1. Komunikasi intensif dengan DPRD agar pembahasan Raperda Koperasi BUKP bisa berjalan dengan lancar dan cepat.
2. Pelatihan dan pendampingan SDM BUKP dalam membuat laporan keuangan dan administrasi koperasi lainnya.
3. Sosialisasi ke nasabah BUKP dan masyarakat tentang manfaat perubahan status ini bagi nasabah dan masyarakat.
4. Pengawasan yang ketat terhadap Pengurus dan Pengelola koperasi untuk meminimalkan kemungkinan adanya kecurangan dan intervensi dari pihak lain.

5. Pengelolaan aspek keuangan yang hati-hati untuk menjaga kepercayaan nasabah dan likuiditas koperasi.

#### **4.3. Bank Perkreditan Rakyat (BPR/S) BUKP**

BUKP-BUKP yang ada di Provinsi DIY diberikan status Bank Perkreditan Pembiayaan Rakyat (BPR/S), dengan pilihan badan hukum Perseroan Terbatas. Adapun implementasinya adalah Pemprov dirikan BPR dengan modal yang sudah ada pada BUKP bersama Pemkab/Pemkot dan Pemdes.

##### **Tahap Perencanaan:**

1. Penyusunan naskah akademis dan studi kelayakan pendirian BPR/S BUKP (Tahun I: 4 bulan).
2. Penyusunan Raperda BPR/S BUKP (Tahun II)
3. Pengajuan Ijin Prinsip dan Operasional BPR BUKP (Tahun III).
4. Operasional BPR/S BUKP (Tahun IV)
5. Simpanan masyarakat yang saat ini dihimpun oleh BUKP, setelah BPR berdiri akan menjadi simpanan BPR BUKP.
6. Dana masyarakat yang disimpan di BPR BUKP dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan.
7. Studi kelayakan, potensi, perencanaan, susunan direksi, SOP BPR BUKP semuanya tertuang dalam dokumen pengajuan perijinan BPR BUKP.

Syarat pendirian Bank Perkreditan Rakyat (BPR) berdasarkan PBI Nomor: 8/26/PBI/2006.

2. Pendirian
  - a. WNI dan atau badan hukum Indonesia
  - b. WNI dan atau Badan Hukum Indonesia Warga Negara Asing atau badan hukum asing secara kemitraan
  - c. Modal disetor minimal :
    - 1) Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), bagi BPR yang didirikan di wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta
    - 2) Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar Rupiah), bagi BPR yang didirikan di Ibukota Provinsi di Pulau Jawa dan Bali dan di wilayah Kabupaten Atau Kota Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi

- 3) Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), bagi BPR yang di dirikan di wilayah Ibu kota Propinsi di luar wilayah DKI Jakarta, Kabupaten/kotamadya Tangerang, Bekasi dan Karawang

### 3. Pemberian Izin

#### a. Persetujuan Prinsip

- 1) Rancangan pendirian badan hukum
- 2) Data Kepemilikan
- 3) Daftar calon anggota Direksi dan dewan Komisaris
- 4) Rencana susunan organisasi dan jumlah personalia
- 5) Analisis atas potensi dan kelayakan pendirian BPR
- 6) Rencana kerja untuk satu tahun pertama
- 7) Bukti setoran modal sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari modal di setor minimum
- 8) Surat pernyataan dari calon pemegang saham bagi BPR yang berbentuk hukum Perseroan Terbatas atau Perusahaan Daerah atau dari calon anggota bagi BPR yang berbentuk hukum Koperasi.

#### b. Izin Usaha

- 1) Akta pendirian badan hukum, yang memuat anggaran dasar badan hukum yang telah disahkan oleh instansi yang berwenang.
- 2) Data kepemilikan berupa:
  - Daftar pemegang saham berikut rincian besarnya masing-masing kepemilikan saham bagi BPR yang berbentuk Perseroan Terbatas atau Perusahaan Daerah atau
  - Daftar anggota berikut rincian jumlah simpanan pokok dan simpanan wajib serta hibah bagi BPR yang berbentuk hukum Koperasi
- 3) Daftar susunan calon anggota Direksi dan dewan Komisaris
- 4) Susunan organisasi serta sistem dan prosedur kerja, termasuk susunan personalia
- 5) Bukti pelunasan modal disetor
- 6) Surat pernyataan dari calon pemilik bahwa setoran modal tidak berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apapun dari

bankdan/atau pihak lain dan tidak berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang.

7) Bukti kesiapan Operasional yang berupa :

- Daftar aktiva tetap dan inventaris,
- Bukti penguasaan gedung berupa bukti kepemilikan atau perjanjian sewa-menyewa gedung kantor yang didukung oleh bukti kepemilikan dari pihak yang menyewakan,
- Foto gedung kantor dan tata letak ruangan,
- Contoh formulir/ warkat yang akan digunakan untuk operasional BPR, dan
- Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).

**Peran para pihak :**

1. Biro Perekonomian: Menyusun studi kelayakan pendirian BPR/S BUKP.
2. DPPKA: Mempersiapkan proses perijinan BPR/S BUKP.

**Implikasi Kebijakan :**

1. Diperlukan Perda baru, yaitu: Perda BPR/S BUKP, perlu pendekatan dengan DPRD dan pihak terkait lainnya.
2. Perubahan kewenangan pembinaan dan pengawasan ke Bank Indonesia/Otoritas Jasa Keuangan.
3. Perubahan format laporan keuangan, SOP, tata kelola organisasi.
4. Pelatihan SDM agar memenuhi kompetensi standar pelayanan perbankan.
5. Pemilihan direksi dan komisaris yang memenuhi persyaratan Bank Indonesia.
6. Pengelolaan tunduk pada Peraturan Bank Indonesia.

**Keunggulan:**

1. Adanya SOP pengelolaan lembaga keuangan yang baku, dan standar-standar baku pengelolaan lainnya yang sudah diatur oleh Peraturan Bank Indonesia.
2. Mendapatkan pembinaan dan pengawasan dari Bank Indonesia (Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan mulai Tahun 2013).
3. Simpanan masyarakat dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan.
4. Jenjang karir karyawan lebih jelas, kesejahteraan menjadi relatif lebih baik.

5. Semua masyarakat bisa mengakses layanan keuangan BPR/S, tidak dibatasi hanya anggota saja.

**Kelemahan:**

1. Proses pendirian relatif lebih lama.
2. SDM yang ada saat ini banyak yang belum memenuhi persyaratan.

**Pengendalian Resiko:**

1. Komunikasi intensif dengan DPRD agar pembahasan Raperda BPR/S BUKP bisa berjalan dengan lancar dan cepat.
2. Pendekatan intensif dengan Bank Indonesia agar BPR BUKP diberikan perlakuan khusus sehingga proses perijinan pendirian dapat dipercepat dan mendapatkan pembinaan khusus.
3. Pelatihan dan pendampingan SDM BUKP dalam membuat laporan keuangan dan administrasi BPR/S lainnya.
4. Sosialisasi ke nasabah BUKP dan masyarakat tentang manfaat perubahan status ini bagi nasabah dan masyarakat.
5. Pembentukan Tim Persiapan Pendirian BPR BUKP yang menyiapkan studi kelayakan, naskah akademik dan Raperda, proses pengajuan perijinan, seleksi direksi dan komisaris.
6. Menyusun kebijakan pengelolaan BPR BUKP yang tetap fokus pada kredit mikro sehingga tidak kehilangan orientasi awal ketika belum berubah status menjadi BPR BUKP.

**4.4. Analisis Perbandingan dan Ranking Pilihan**

Di dalam membandingkan ketiga alternatif model di atas, perlu diperhatikan adanya dinamika perubahan lingkungan yang sedang terjadi akhir-akhir ini dan ke depan.

- 1) Persaingan pasar keuangan mikro semakin meningkat dengan adanya ekspansi bank-bank umum termasuk bank asing ke dalam segmen pasar keuangan mikro, merebaknya BMT dan BPR/S.
- 2) Pembahasan RUU Lembaga Keuangan Mikro di DPR mengarah pada dua bentuk LKM, yaitu bank dan koperasi.

- 3) Diajukannya RUU BUMD sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Nanti dengan adanya UU BUMD yang baru, badan hukum BUMD akan dibagi dua, yakni persero dan perum. Sebagai persero, BUMD dapat dikembangkan berorientasikan bisnis, dan yang perum tetap berorientasikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan perbandingan dari ketiga rencana bentuk badan hukum dan legalitas BUKP, maka Koperasi BUKP dan BPR/S BUKP memiliki prospek yang lebih baik.

Dari data yang di peroleh dari FGD di 5 Kabupaten dan Kota Ranking Pilihan tentang lembaga yang di anggap sesuai dengan BUKP adalah sebesar 63,08% responden memilih lainnya (terserah kepada pemilik, LKM BUKP, tetap BUKP tetapi dengan payung hukum yang jelas), 21,54% memilih BPR yang dianggap sesuai dengan BUKP, 10,77% responden memilih Koperasi Simpan Pinjam sebagai lembaga yang di anggap sesuai dengan BUKP, sebesar 1,54% responden memilih BLUD, sebesar 1,54% lebih memilih akuisi dengan BPD dan 1,54% lebih memilih status quo.

Beberapa alasan responden memilih lainnya adalah :

- 1) BUKP bernafaskan kearifan lokal sedangkan kearifan lokal sangat erat dengan kesederhanaan "LKM identik dengan kesederhanaan";
- 2) BUKP sudah berusia 25 tahun sehingga nama BUKP telah mendarah daging di masyarakat jadi jangan sampai berubah nama dan sistem operasionalnya;
- 3) BUKP didirikan untuk membantu permodalan usaha masyarakat kecil, sehingga yang sangat di butuhkan adalah legalitas BUKP dengan bentuk yang berbeda, BUKP bukan bank tetapi berhak menghimpun tabungan dan deposito juga kredit dengan SOP yang jelas sehingga operasionalnya jelas, administrasi sama sehingga ketika ada pemeriksaan tidak muncul masalah-masalah yang disebabkan sistem administrasi;
- 4) BUKP didirikan dengan tujuan untuk membantu masyarakat kalangan menengah ke bawah sehingga itu tidak akan bisa terwakili kalau BUKP menjadi BPR;
- 5) BUKP lebih bisa melayani nasabah-nasabah kecil yang takut berhubungan dengan bank.

Beberapa alasan responden memilih BPR adalah :

- 1) status tidak melanggar UU Perbangkan;



- 2) lebih profesional;
- 3) jenjang karir lebih jelas;
- 4) selama ini pengelolaan BUKP sudah seperti Lembaga Keuangan BPR baik dalam operasional maupun dalam penyusunan laporan keuangan;
- 5) dari beberapa kajian yang ada, BPR menjadi yang terdekat dengan BUKP saat ini meskipun harus ada yang banyak yang perlu di persiapkan;
- 6) sistem kerja BUKP dan segmen pasar BUKP sama dengan BPR tinggal kelembagaan yang jelas dan adanya pelatihan untuk peningkatan SDM;
- 7) agar BUKP mempunyai aturan yang baku;
- 8) paling mendekati karakteristik BUKP;
- 9) ada jaminan dari Lembaga Penjamin Simpanan;
- 10) akses BUKP semakin luas
- 11) tingkat perkembangan BUKP lebih cepat;

Beberapa alasan responden memilih Koperasi Simpan Pinjam adalah :

- 1) tidak merubah pelayanan operasional BUKP;
- 2) koperasi menjadi soko guru perekonomian masyarakat dan telah dikenal di masyarakat kecil;
- 3) bisa tetap dengan tenang menghimpun dana masyarakat;
- 4) koperasi lebih fleksibel dalam memberikan layanan ke pada masyarakat sebab dengan aturan yang lebih ringan dan bisa dipenuhi oleh masyarakat UMKM yang notabene tidak bisa berhubungan dengan bank;
- 5) supaya misi BUKP tetap dapat melayani masyarakat kecil, karena dengan koperasi dapat tetap dekat dengan masyarakat;

Berdasarkan beberapa pertimbangan di atas, ranking pilihan alternatif model status dan badan hukum BUKP di DIY dpat diuraikan berikut ini.

1. Solusi jangka pendek dengan penempatan dana simpanan yang ada selama ini ke BPD akan menimbulkan gejala penarikan simpanan masyarakat manakala bunga simpanan yang diberikan oleh BPD jauh dari bunga simpanan yang selama ini mereka peroleh. Apabila BPD memberikan bunga simpanan yang jauh lebih tinggi melampaui acuan bunga dari Lembaga Penjamin Simpanan, maka BPD akan mendapat teguran dari BI. Adanya kemungkinan penarikan dana simpanan

secara besar-besaran ini membawa konsekuensi adanya dana talangan dari Pemprov.

2. Pilihan menjadi Koperasi Simpan Pinjam merupakan pilihan yang lebih rasional sesuai dengan kondisi BUKP saat ini. Menjadi solusi yang relatif lebih cepat dan dapat mengatasi permasalahan simpanan masyarakat secara legal dengan bunga simpanan yang tidak berubah.
3. Pilihan menjadi BPR menjadi solusi jangka panjang ketika permasalahan khususnya aspek SDM dan kinerja keuangan BUKP sudah menjadi lebih baik. Dalam jangka pendek menjadi relatif lebih sulit diwujudkan karena banyak SDM yang belum memiliki kompetensi persyaratan yang dibutuhkan dan kinerja keuangan yang masih buruk berdasarkan acuan Bank Indonesia.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### 5.1. Kesimpulan

1. Dalam merumuskan permasalahan status dan badan hukum BUKP ada beberapa aspek yang harus diperhatikan;
  - a. Aspek filosofis. BUKP sebagai salah satu LKM sangat dibutuhkan untuk meningkatkan akses keuangan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Terbatasnya akses masyarakat berpenghasilan rendah dan UMK terhadap perbankan dapat ditingkatkan melalui layanan LKM non bank termasuk BUKP. Lembaga Keuangan Mikro non bank memiliki fleksibilitas tinggi dalam layanan keuangan mikro. Keberadaan LKM memiliki manfaat bagi pembangunan ekonomi, khususnya dalam membantu orang miskin atau rumah tangga berpenghasilan rendah melalui akses penyediaan jasa keuangan dengan LKM. Tujuan pendirian BUKP relevan dengan kebutuhan masyarakat berpenghasilan rendah.
  - b. Aspek historis. BUKP didirikan berdasarkan PERDA DIY Nomor 1 Tahun 1989 tentang Badan Usaha Kredit Pedesaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. BUKP didirikan di tiap-tiap kecamatan dalam wilayah Kabupaten dan Kota se Provinsi DIY yang pendiriannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. BUKP berkedudukan di ibukota kecamatan dengan wilayah usaha yang terbatas pada wilayah kecamatan di mana BUKP tersebut berkedudukan, sedangkan di tingkat desa dapat dibentuk unit-unit pelayanan. Latar belakang pendirian BUKP adalah untuk memerangi rentenir dan meningkatkan akses keuangan bagi masyarakat pedesaan dan berpenghasilan rendah.
  - c. Aspek strategis. BUKP memiliki nilai strategis dalam aspek ekonomi dan sosial. Dalam aspek ekonomi, nilai strategis BUKP antara lain: meningkatkan akses keuangan; menekan ketergantungan; meningkatkan pendapatan bagi masyarakat pedesaan; dan meningkatkan perekonomian pedesaan. Dalam aspek sosial, nilai strategis BUKP antara lain: meningkatkan modal sosial;

menurunkan kemiskinan dan pengangguran di pedesaan; dan meningkatkan melek keuangan bagi masyarakat pedesaan.

- d. Aspek legalitas. Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 1989 tentang BUKP Propinsi DIY telah diatur mengenai lapangan usahanya. Lapangan usaha BUKP ialah melakukan usaha pemberian kredit untuk kegiatan usaha yang produktif bagi golongan ekonomi lemah (Bab VI Pasal 6). Di dalam perkembangannya, lapangan usaha BUKP bertambah menjadi pemberian kredit dan penghimpunan dana. Dasar penghimpunan dana yang dilakukan oleh BUKP adalah adanya Keputusan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Legalitas BUKP dalam menghimpun dana masyarakat dipertanyakan karena dianggap melanggar UU Perbankan. Pendapat ini mendasarkan diri pada UU Perbankan No 7 Tahun 1992 jo UU No 10 Tahun 1998 Pasal 16, isinya adalah setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Menteri, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan Undang-undang tersendiri. Sebagian berpendapat kegiatan menghimpun dana tidak bertentangan dengan UU. Argumen yang diacu adalah Undang-Undang Perbankan No. 7 Tahun 1992 jo Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Pasal 58 menyebutkan bahwa Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pilih Nagari (LPN), Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu **diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan Undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.**

- e. Aspek bisnis. Bisnis BUKP selama lima tahun terakhir berkembang pesat. Pesatnya perkembangan BUKP dibayangi dengan masih tingginya kredit bermasalah.
2. Ada beberapa model alternatif status dan badan hukum BUKP di Provinsi DIY.
- a. Kerjasama sinergis BUKP dengan BPD. Bisnis utama BUKP dikembalikan lagi menjadi penyaluran kredit atau pembiayaan bagi UMKM di wilayah Provinsi DIY. Adapun simpanan masyarakat yang saat ini dihimpun oleh BUKP-BUKP dapat dicarikan solusi dengan mengalihkan simpanan tersebut ke salah satu bank yang ditunjuk, misal BPD. Perlu diadakan kesepakatan MoU dengan BPD untuk pengelolaan dana simpanan masyarakat yang saat ini dikelola oleh BUKP dan kerjasama lainnya.
  - b. Koperasi Simpan Pinjam BUKP. BUKP-BUKP yang ada di Provinsi DIY dapat digabung dengan mendirikan Koperasi Simpan Pinjam (KSP). Adapun implementasinya adalah Pemprov memfasilitasi pendirian KSP BUKP sebagai wadah penghimpunan BUKP-BUKP yang sudah berjalan, sehingga simpanan masyarakat yang saat ini sudah ada di BUKP masih dapat terus dipertahankan dan dilanjutkan.
  - c. BPR/S BUKP. BUKP-BUKP yang ada di Provinsi DIY diberikan status Bank Perkreditan Pembiayaan Rakyat (BPR/S) dengan pilihan badan hukum Perseroan Terbatas. Adapun implementasinya adalah Pemprov dirikan BPR dengan modal yang sudah ada pada BUKP bersama Pemkab/Pemkot dan Pemdes.

## **5.2. Rekomendasi**

1. Solusi jangka pendek dengan penempatan dana simpanan yang ada selama ini ke BPD akan menimbulkan gejolak penarikan simpanan masyarakat manakala bunga simpanan yang diberikan oleh BPD jauh dari bunga simpanan yang selama ini mereka peroleh. Apabila BPD memberikan bunga simpanan yang jauh lebih tinggi melampaui acuan bunga dari Lembaga Penjamin Simpanan, maka BPD akan mendapat teguran dari BI. Adanya kemungkinan penarikan dana simpanan secara besar-besaran ini membawa konsekuensi adanya dana talangan dari Pemprov.

2. Pilihan menjadi Koperasi Simpan Pinjam merupakan pilihan yang lebih rasional sesuai dengan kondisi BUKP saat ini. Menjadi solusi yang relatif lebih cepat dan dapat mengatasi permasalahan simpanan masyarakat secara legal dengan bunga simpanan yang tidak berubah.
3. Pilihan menjadi BPR menjadi solusi jangka panjang ketika permasalahan khususnya aspek SDM dan kinerja keuangan BUKP sudah menjadi lebih baik. Dalam jangka pendek menjadi relatif lebih sulit diwujudkan karena banyak SDM yang belum memiliki kompetensi persyaratan yang dibutuhkan dan kinerja keuangan yang masih buruk berdasarkan acuan Bank Indonesia.