

BAB I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas dan terdiri dari ribuan pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Sebaran pulau di Indonesia yang mencapai lebih dari 17.000 pulau membuat daerah di Indonesia tersebar antara satu dengan lainnya. Selain itu dengan tersebarnya pulau yang ada tersebut, maka penduduk Indonesia juga tumbuh dan berkembang di daerah yang berbeda kondisi geografisnya sehingga berpengaruh pada pembangunan fasilitas umum di masing-masing daerah. Tercatat jumlah penduduk Indonesia telah mencapai 269,6 juta jiwa pada akhir tahun 2020 dengan latar belakang yang sangat beragam dan tersebar.¹

Keadaan Geografis di Indonesia, membuat pemerataan pembangunan infrastruktur antara daerah satu dengan daerah lainnya mengalami perbedaan. Infrastruktur disini dapat berupa jalan raya, gedung fasilitas umum, sarana transportasi serta sarana komunikasi. Perbedaan inilah yang menyebabkan layanan yang diterima antara satu daerah dengan daerah lainnya juga mengalami perbedaan yang signifikan. Salah satu layanan yang berdampak dari kondisi ini adalah layanan keuangan/perbankan.

Layanan keuangan saat ini sudah sangat dekat dengan sebagian masyarakat di Indonesia, namun tidak semua dari masyarakat Indonesia sudah tersentuh oleh layanan perbankan ini. Berdasarkan data Bank Indonesia, disebutkan bahwa dari 269,6 juta jiwa penduduk di Indonesia, maka 91,3 juta masyarakat Indonesia pada

¹ BPS. Indonesia dalam Angka. <https://www.bps.go.id>, diakses November 2021.

tahun 2020 masih belum tersentuh layanan perbankan.² Jika melihat dari indeks inklusi keuangan, maka berdasarkan hasil survey SNLIK OJK, maka indeks inklusi keuangan pada tahun 2019 naik menjadi 76,2 % jika dibandingkan dengan tahun 2016 disaat program inklusi keuangan baru digalakan dan indeks inklusi keuangan baru mencapai 67,8%.³

Pada tahun 2015, OJK telah memulai implementasi Inklusi Keuangan di Indonesia. Laku Pandai disingkat dari Layanan Keuangan Tanpa Kantor dalam Rangka Keuangan Inklusif, yaitu Program Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk penyediaan layanan perbankan atau layanan keuangan lainnya melalui kerja sama dengan pihak lain (agen bank), dan didukung dengan penggunaan sarana teknologi informasi.⁴ Adapun latar belakang dari Inklusi Keuangan ini diperlukan adalah sebagai berikut:

1. Masih banyak anggota masyarakat yang belum mengenal, menggunakan atau mendapatkan layanan perbankan dan layanan keuangan lainnya. Antara lain, karena bertempat tinggal di lokasi yang jauh dari kantor bank atau adanya biaya atau persyaratan yang memberatkan.
2. OJK, industri perbankan, dan industri jasa keuangan lainnya berkomitmen mendukung terwujudnya keuangan inklusif.
3. Pemerintah Indonesia mencanangkan program Strategi Nasional Keuangan Inklusif (SNKI) pada Juni 2012, satu program di antaranya adalah *branchless banking*.

² BI. Rasio Inklusi Keuangan. www.bi.go.id, diakses November 2021.

³ Peraturan Presiden RI No.114 Tahun 2020 tentang Strategi Nasional Keuangan Inklusif.

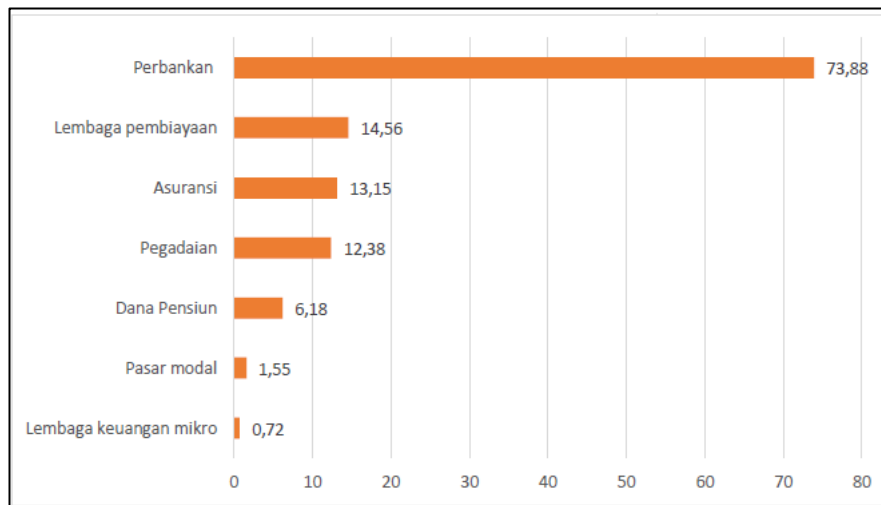
⁴ OJK. Inklusi Keuangan. www.ojk.go.id, diakses November 2021.

4. *Branchless banking* yang ada sekarang perlu dikembangkan agar memungkinkan layanan perbankan dan layanan keuangan lainnya menjangkau segenap lapisan masyarakat di seluruh Indonesia.

Inklusi keuangan didefinisikan sebagai proporsi individu dan perusahaan yang menggunakan jasa keuangan. Kurangnya penggunaan tidak berarti kurangnya akses. Sementara definisi yang sejalan dikembangkan oleh Sarma (2012) yang menekankan bahwa inklusi keuangan sebagai sebuah proses yang menjamin kemudahan dalam akses, ketersediaan, dan manfaat dari sistem keuangan formal bagi seluruh pelaku ekonomi.

Penduduk Indonesia memiliki kebutuhan yang besar akan layanan keuangan, terutama terkait layanan keuangan dasar yang mencakup transaksi pembayaran nontunai, tabungan, kredit/pembiayaan, remitansi, dan asuransi. Hingga saat ini, layanan keuangan yang paling sering digunakan di Indonesia adalah layanan keuangan dari institusi perbankan, diikuti lembaga pembiayaan, asuransi, pegadaian, dana pensiun, pasar modal, dan lembaga keuangan mikro. Adapun tantangan peningkatan keuangan inklusif di Indonesia terdapat baik di sisi penyediaan maupun permintaan layanan keuangan. Kondisi ini menjadi pertimbangan dalam penyusunan kebijakan keuangan inklusif di Indonesia, sebagaimana gambar berikut ini :⁵

⁵ Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 114 tahun 2020 tentang Strategi nasional Keuangan Inklusif



Gambar 1.1 Tingkat Kebutuhan Layanan Perbankan Masyarakat

Akses masyarakat terhadap layanan keuangan juga tidak terlepas dari perkembangan era digital yang telah dimulai pada tahun 1.900-an, dimana era digital merupakan era dimana aliran informasi melalui media-media bersifat akurat, jelas dan cepat.⁶ Era digitalisasi inilah yang menyebabkan layanan keuangan menjadi kebutuhan masyarakat sehingga masyarakat harus memiliki akses yang cepat dalam pemenuhan kebutuhan layanan keuangan tersebut.

Sebagian masyarakat mungkin memiliki akses ke layanan keuangan dengan harga terjangkau, tetapi memilih untuk tidak menggunakan jasa keuangan tertentu. Sementara banyak orang lain mungkin tidak memiliki akses dalam arti biaya layanan yang sangat tinggi atau layanan hanya tersedia karena terkendala peraturan, hukum, atau pasar dan budaya fenomena. Namun masalah utama inklusi keuangan adalah sejauh mana kurangnya inklusi berasal dari kurangnya permintaan untuk jasa keuangan atau kendala yang menimbulkan masalah individu dan perusahaan

⁶ Kurhayadi, Yeti Rihayati, Bambang Sucipto, Kebijakan Publik di Era Digitalisasi, Insan Cendikia Mandiri, Solo, 2020.

dari mengakses layanan. Inklusi keuangan bukan hanya sekedar tujuan namun lebih daripada itu adalah adanya pemerataan dari pertumbuhan yang inklusif. Pencapaian inklusi keuangan adalah apabila masyarakat mendapatkan kesejahteraan dari pertumbuhan ekonomi.

Inklusi keuangan yang memiliki tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pelayanan keuangan terlihat dari penyediaan Tabungan Khusus (*Basic Saving Account*) yang gratis dan tidak dipungut biaya untuk masyarakat *unbankable*, sehingga layanan keuangan ini dapat dikategorikan sebagai kebutuhan publik (*Public Goods*). Jika melihat definisi, maka barang publik adalah barang dan jasa yang disediakan untuk sektor publik. Namun barang publik tidak selalu diartikan barang yang diproduksi oleh pemerintah. Jika pemerintah hanya mampu mensubsidi agar menjadi *non-excludable* saja, maka penyelenggaraan barang publik termasuk *common goods*. Jika pemerintah hanya mampu menyediakan seluruh pengelolaan barang publik sesuai permintaan sehingga tidak ada orang yang tersisih, maka barang publik termasuk *toll goods*. Mempertahankan lembaga-lembaga publik adalah pekerjaan umum, meskipun mungkin di tingkat tertinggi menguntungkan lebih besar untuk masyarakat. Ternyata, masalah memproduksi barang publik terutama tentang bagaimana jumlah kontributor yang diperlukan untuk menghasilkan dan memengaruhi biaya transaksi. Jadi begitu mudah dipahami yang menyediakan barang publik adalah pemerintah, ketika pemerintah mengalami kesulitan dalam memproduksi barang publik maka dimungkinkan untuk bekerjasama dengan swasta, namun barang publik itu sudah menjadi *common goods* karena dikelola oleh swasta. Oleh karena itu Layanan keuangan termasuk

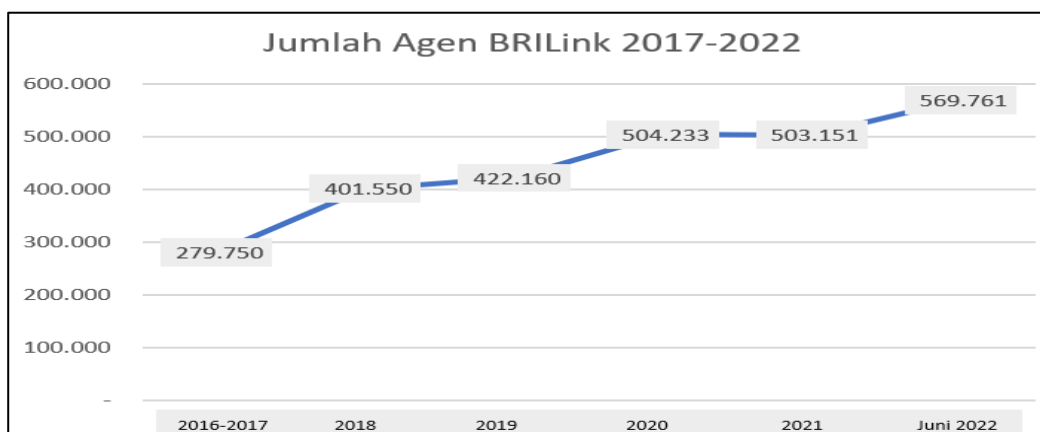
kebutuhan publik yang dapat dimungkinkan didelegasikan pemerintah kepada badan usaha yang ada dibawah pemerintah maupun di pihak swasta.⁷

Sebagai bentuk dari layanan Inklusi Keuangan tersebut, PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk (Bank BRI) telah meluncurkan Agen BRILink pada tahun 2015 dengan tujuan melaksanakan inklusi keuangan dengan memberikan pelayanan perbankan kepada seluruh masyarakat Indonesia khususnya pada masyarakat yang belum tersentuh Bank. Keberadaan kantor fisik bank yang terbatas juga membuat keberadaan Agen BRILink ini sangat berkontribusi positif karena tidak tergantung dengan kantor Bank dan jam kantor Bank. BRILink melalui para Agennya dapat memberikan layanan kepada masyarakat dengan memanfaatkan teknologi dan perangkat yang ditempatkan di kediaman atau toko para Agen.

Agen BRILink merupakan perluasan layanan BRI dimana BRI menjalin kerjasama dengan nasabah BRI sebagai Agen yang dapat melayani transaksi perbankan bagi masyarakat secara real time online dengan konsep *sharing fee*. Sampai dengan Juni 2022, Agen BRILink yang tersebar di Indonesia telah mencapai 569.761. Jumlah ini mengalami peningkatan yang signifikan jika dibandingkan jumlah pada awal launching pada tahun 2015 seperti gambar di bawah ini :⁸

⁷ Lesmana Rian Adhika, Metha-Theory: Kebijakan Barang Publik untuk Kesejahteraan Rakyat, Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik, Vol. 8, No. 1, Juni 2017 41 - 55

⁸ Dokumen internal BRI Regional Office Padang



Gambar 1.2 Pertumbuhan Agen BRILink

Berdasarkan Gambar 1.2, diketahui bahwa pertumbuhan Agen BRILink di Indonesia sangat *massive* sekali dimana pada tahun 2022 telah hampir mencapai 600.000 Agen yang tersebar diseluruh Indonesia. Hal ini sejalan dengan *Business Plan* yang peneliti dapatkan pada observasi awal, dimana target pada tahun 2022 ini Transaksi yang dapat dilayani oleh Agen BRILink direncanakan mencapai 1 Milyar Transaksi sesuai dengan tabel dibawah ini :

Tabel 1.1 Busines Plan BRILink s.d tahun 2022

2008	2013	2015	2016-2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produk BRILink terbentuk	Uji Coba LKD	SE OJK Laku Pandai & Ijin Laku Pandai BRILink	juklak BRILink EDC & Mobile	Dibentuk Desk Jaringan BRILink	Penyempurnaan Fitur	Kerjasama Ultra Mikro	BRILink 2.0	Target 1 M transaksi

Sumber : Dokumen Internal BRILink

Dengan target transaksi yang mencapai 1 Milyar transaksi pada tahun 2022, maka pertumbuhan BRILink sebagai agen Laku Pandai yang hampir mencapai 600 ribu menunjukkan komitmen BRILink yang serius untuk dapat memberikan layanan laku pandai terhadap seluruh masyarakat Indonesia yang membutuhkan.

Komitmen BRILink terhadap layanan tersebut dapat berupa layanan yang sesuai dengan POJK NO.19/POJK.03/2014 antara lain dapat dilihat pada gambar berikut :⁹



Gambar 1.3 Produk dan Layanan Agen BRILink

Agen BRILink sebagai agen Inklusi Keuangan yang melayani kebutuhan perbankan masyarakat melalui fitur dan layanan yang lengkap dan canggih. Sumatera Barat juga telah merasakan program BRILink mulai dari tahun 2015 dibawah binaan Bank BRI Regional Office Padang. Sampai Juni 2022 Bank BRI Regional Office Padang telah membina 19.595 Agen di 14 Kantor Cabang di wilayah Sumatera Barat ditambah wilayah Kabupaten Kerinci. Khusus untuk daerah Sumatera Barat sendiri jumlah Agen BRILink mencapai 17.624 Agen. Adapun rincian jumlah Agen BRILink di wilayah binaan BRI Regional Office Padang adalah sebagai berikut:

⁹ Ibid

Tabel 1.2 Jumlah Agen BRILink di Sumbar

No.	Kantor Cabang	Kabupaten/Kota	Jumlah
1	Solok	Kab. Solok. Solsel & Kota Solok	1.859
2	Bukittinggi	Kota Bukittinggi & Kab. Agam	1.760
3	Batusangkar	Kkab. Tanah Datar	1.656
4	Khatib Sulaiman	Kota Padang	1.618
5	Pariaman	Kab Pariaman & Kota Pariaman	1.479
6	Dharmasraya	Kab. Dharmasraya	1.427
7	Sijunjung	Kab. Sijunjung & Kota Sawahlunto	1.367
8	Padang	Kota Padang	1.317
9	Painan	Kab. Pesisir Selatan	1.287
10	Simpang Empat	Kab. Pasaman Barat	1.181
11	Payakumbuh	Kab. 50 Kota & Kota Payakumbuh	1.058
12	Lubuk Sikaping	Kab. Pasaman	926
13	Padang Panjang	Kota Padang Panjang	689
Total Sumbar			17.624
14	Sungai Penuh	Kab. Kerinci Jambi	1.971
Total RO Padang			19.595

Sumber : Hasil Olahan Peneliti dari Dokumen Internal BRI

Dengan telah tersebar nya Agen BRILink di wilayah Sumatera Barat diharapkan dapat meningkatkan layanan kepada masyarakat, khususnya berkenaan dengan layanan inklusi keuangan. Berdasarkan ketentuan OJK, maka produk-produk yang disediakan dalam program Inklusi Keuangan ini adalah tabungan dengan karakteristik *Basic Saving Account* (BSA), kredit atau pembiayaan kepada nasabah mikro, dan produk keuangan lainnya seperti Asuransi Mikro. Selain itu, program ini bertujuan menyediakan produk-produk keuangan yang sederhana, mudah dipahami, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang belum dapat menjangkau layanan keuangan. Disamping itu, Agen BRILink juga melancarkan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan antar wilayah di Indonesia, terutama antara desa dan kota hal ini sejalan dengan penelitian (Rahma Novita Sari, 2015) yang menitik beratkan

pada manfaat yang diperoleh masyarakat setelah hadirnya agen BRILink yaitu kedekatan jarak layanan, (Dikdik Tandika, 2016) yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh positif kepada perekonomian di daerah Agen BRILink, Nindia Limnggar (2016) tentang jangkauan layanan keuangan, Gustian Anita (2019) berkenaan dengan pemahaman masyarakat terhadap layanan keuangan semakin meningkat, serta Ayu Aisyah Rizkianingsih, Ana Sopanah, dan Dwi Anggarani (2021) yang menyampaikan bahwa BRILink ikut berperan membantu strategi pemerintah dalam pembangunan ekonomi, penanggulangan kemiskinan, dan pemerataan pendapatan.

Temuan-temuan diatas tentu memberikan gambaran yang positif untuk pelaksanaan laku pandai oleh BRILink. Namun peneliti ingin lebih jauh melihat efektifitas BRILink di Sumatera Barat apakah juga memberikan dampak positif seperti temuan peneliti terdahulu. Berdasarkan data awal yang peneliti dapatkan di lapangan, maka ditemukan beberapa permasalahan yang dirasakan oleh Agen BRILink sebagai pelaku langsung pelayanan laku pandai kepada masyarakat antara lain¹⁰ :

1. Masyarakat sering antri jika terjadi gangguan jaringan BRILink
2. Agen BRILink merasa transaksinya terganggu karena jarak Agen BRILink yang berdekatan.
3. Masyarakat ingin bertransaksi di Agen BRILink, namun Agen BRILink belum bisa melayani karena belum tersedia EDC.

Dengan melihat perkembangan BRILink yang begitu pesat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka masalah-masalah yang

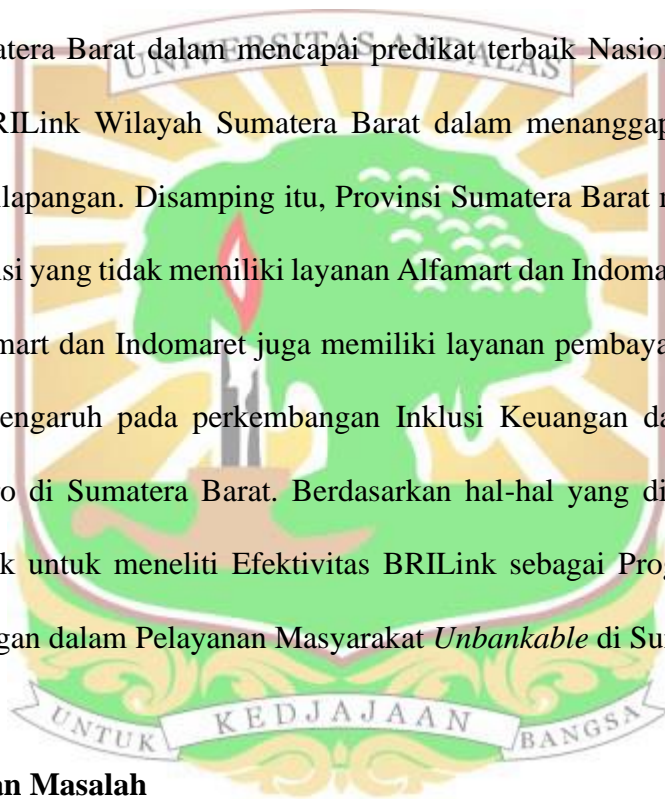
¹⁰ Hasil Observasi Awal di Agen BRILink dan Masyarakat di Kota Padang dan Kabupaten Solok, Juni 2022.

ditemukan di atas harusnya dapat diminimalisir oleh BRILink sejalan dengan berjalannya waktu, namun temuan ini membuat peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam efektivitas BRILink dalam menjalankan fungsi pelayanan laku pandai yang dilihat dari ketercapaian tujuan program Inklusi Keuangan yang telah di capai dari internal organisasi BRILink itu sendiri seperti ketersediaan produk Inklusi Keuangan, tingkat keterjangkauan layanan, produktifitas serta pertumbuhan Agen BRILink itu sendiri di wilayah Sumatera Barat. Disamping itu peneliti juga tertarik menilai efektivitas BRILink ini dari tingkat keterdampakan yang dirasakan dan dialami oleh masyarakat yang menggunakan jasa layanan di Agen BRILink.

Hal ini menjadi menarik bagi peneliti karena Agen BRILink merupakan Agen Bank BUMN, dimana BUMN merupakan perusahaan milik negara yang juga memberikan pelayanan kepada masyarakat. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah perusahaan yang dikuasakan untuk mengelola kekayaan negara yang berasal dari rakyat dan milik rakyat, harus selalu berorientasi dan berintegrasi dengan kepentingan rakyat banyak. Perusahaan negara sebagai pengelola cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak harus mampu mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat baik dalam jenis, kuantitas, kualitas maupun dalam harga produk atau jasa yang dihasilkannya. Hal ini berarti kegiatan melayani masyarakat merupakan suatu proses pelayanan yang menyangkut pemerintahan termasuk tugas pelayanan yang menyangkut tugas umum pemerintah termasuk tugas pelayanan yang dilakukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan kegiatan-kegiatan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh organisasi baik itu atas limpahan pemerintah atau kegiatan-kegiatan yang mandiri. Pelayanan tersebut

diarahkan kepada upaya membangun “*community self reliance*” yang menyiratkan makna pemberdayaan.¹¹

Selanjutnya ketertarikan peneliti disebabkan karena Agen BRILink di Sumatera Barat merupakan Agen BRILink terbaik Nasional pada Tahun 2019 dan Top 3 nasional pada tahun 2020 dan 2021, namun berdasarkan data awal masih ditemukan permasalahan yang dirasakan oleh Agen BRILink maupun Masyarakat sehingga penulis ingin mengetahui apa saja yang telah dilakukan oleh BRILink Wilayah Sumatera Barat dalam mencapai predikat terbaik Nasional tersebut dan bagaimana BRILink Wilayah Sumatera Barat dalam menanggapi permasalahan yang terjadi dilapangan. Disamping itu, Provinsi Sumatera Barat merupakan satu-satunya provinsi yang tidak memiliki layanan Alfamart dan Indomaret di Indonesia, tentunya Alfamart dan Indomaret juga memiliki layanan pembayaran online yang mungkin berpengaruh pada perkembangan Inklusi Keuangan dan pertumbuhan ekonomi mikro di Sumatera Barat. Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, peneliti tertarik untuk meneliti Efektivitas BRILink sebagai Program Kebijakan Inklusi Keuangan dalam Pelayanan Masyarakat *Unbankable* di Sumatera Barat.



1.2. Rumusan Masalah

Menurut Beni (2016) Efektivitas adalah hubungan antara output dan tujuan atau dapat juga dikatakan merupakan ukuran seberapa jauh tingkat output, kebijakan dan prosedur dari organisasi. Efektivitas juga berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan

¹¹ Luh Nyoman Dewi Triandayani dan Mohammad Abbas dalam Siti Maryam, Pergeseran Kebijakan dalam Pelayanan Publik pada Badan Usaha Milik Negara, Tesis, Undip, Semarang, 2007

dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditentukan.

Richard M. Steers menyampaikan bahwa ukuran efektivitas dapat diukur dari pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi. Selanjutnya untuk mengukur sejauh mana aktifitas yang dilakukan efektif dapat diukur melalui pendekatan sasaran (*Goal Approach*), pendekatan sumber (*System Resource Approach*) dan Pendekatan Proses (*Internal Process Approach*).¹² Selain itu Richard M. Steers juga menyatakan bahwa kriteria yang paling banyak digunakan untuk menilai efektivitas adalah sebagai berikut:¹³

1. Kemampuan menyesuaikan diri/keluwesannya
2. Produktifitas
3. Kepuasan Kerja
4. Kemampuan Berlaba
5. Pencarian Sumber Daya/Pertumbuhan

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan penjelasan berkenaan dengan Efektivitas di atas, penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana Efektivitas BRILink sebagai Program Kebijakan Inklusi Keuangan dalam Pelayanan Masyarakat *Unbankable* di Sumatera Barat?

¹² Richard M. Steers, Efektivitas Organisasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

¹³ Richard M. Steers, Efektifitas Organisasi- Kaidah Peri Laku, Erlangga, Jakarta 1985.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis Efektivitas BRILink sebagai Program Kebijakan Inklusi Keuangan dalam Pelayanan Masyarakat *Unbankable* di Sumatera Barat. Sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menciptakan dan mengusulkan suatu inovasi dalam hal pelayanan publik terkait peningkatan efektifitas layanan keuangan untuk masyarakat *unbankable* oleh Agen BRILink.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah mengetahui bagaimana Efektivitas BRILink sebagai Program Kebijakan Inklusi Keuangan dalam Pelayanan Masyarakat *Unbankable* di Sumatera Barat.

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi dalam pengembangan khazanah Ilmu Administrasi Publik terutama dalam bidang penilaian efektifitas program pemerintah dan pelayanan publik serta organisasi. Pada dasarnya penelitian ini merupakan wujud aplikasi dari ilmu pengetahuan yang diperoleh dari perkuliahan pada Magister Administrasi Publik.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan, pertimbangan dan acuan bagi Pihak terkait seperti pembuat kebijakan Inklusi Keuangan, Bank Pelaksana Inklusi Keuangan untuk menemukan efektifitas dari

program yang telah dijalankan dan untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dalam pencapaian tujuan Inklusi Keuangan kepada masyarakat *unbankable*. Saran yang diberikan pada hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pertimbangan dalam penyusunan rencana dan pelaksanaan pelayanan laku pandai kedepannya.

1.4.3. Manfaat Sosial

Secara sosial penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat dalam menilai efektifitas organisasi dan layanan yang berhubungan langsung dengan kepentingan masyarakat itu sendiri.



