

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Keberadaan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) menempati posisi strategis dalam pembangunan ekonomi khususnya dalam pengembangan usaha skala kecil dan mikro. Pemerintah memfasilitasi pengembangan LKM sebagai bentuk dukungan finansial kepada sektor-sektor produktif yang berada pada level mikro dan kecil karena keterbatasan akses bagi pengusaha mikro kecil serta masyarakat berpenghasilan rendah terhadap bank-bank komersial. Hal ini sejalan dengan pemikiran Ledgerwood (1999) yang mendefinisikan LKM sebagai penyedia jasa keuangan bagi pengusaha kecil dan mikro serta berfungsi sebagai alat pembangunan bagi masyarakat pedesaan. Lembaga Keuangan Mikro diharapkan mampu mengurangi kemiskinan yang merupakan tujuan akhir dari proses pembangunan.

Bank Perkreditan Rakyat (BPR) merupakan salah satu LKM formal yang senantiasa berkomitmen memberikan akses permodalan bagi sektor mikro dan kecil. Secara regulatif, Bank Perkreditan Rakyat merupakan Lembaga Keuangan Mikro yang terkategori bank, namun direkomendasi pemerintah untuk melayani sektor mikro dan kecil. Kebijakan dan strategi pengembangan BPR diarahkan pada penyediaan pelayanan jasa keuangan bagi Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dan masyarakat setempat khususnya di daerah pedesaan. UU No.7/1992 tentang Perbankan yang diubah dengan UU No.10/1998 menyebutkan bahwa BPR adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Penjelasan UU No.7/1992 tentang Perbankan pasal 14 menyebutkan bahwa kegiatan usaha BPR terutama ditujukan untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan.

Sebagaimana layaknya LKM komersial, BPR memiliki dua target kinerja yaitu kinerja finansial (*financial performance*) dan kinerja sosial (*social performance*). LKM dirancang bukan hanya untuk menjangkau kelompok miskin namun juga harus layak secara finansial (Millson, 2013). Kinerja finansial terkait

dengan *profitability* dan *sustainability*, sedangkan kinerja sosial berhubungan dengan misi tanggung jawab sosial kepada masyarakat. Kinerja sosial di LKM dapat diukur dengan indikator jangkauan pinjaman, yang merefleksikan sejauhmana pengaruh sebuah LKM terhadap pembangunan ekonomi, atau sejauh mana sebuah LKM telah mencapai tujuannya dalam memberikan manfaat sosial bagi masyarakat miskin (Schreiner, 1999; Yaron, 1994; Yaron *et al.*, 1997; USAID, 2006).

Dalam konteks teori ekonomi mikro, tujuan ganda di BPR adalah sesuatu yang kontradiktif. Sebagai sebuah institusi bisnis, BPR bertujuan memaksimalkan tingkat keuntungan. Tujuan memaksimalkan keuntungan ini akan tercapai jika selisih total pendapatan dan total biaya mencapai nilai tertinggi (Freixas & Rochet, 2008). Penyaluran kredit dengan plafon-plafon kecil oleh BPR identik dengan peningkatan biaya operasional, sehingga dapat mengurangi tingkat keuntungan jika tidak diikuti dengan peningkatan suku bunga kredit. Akan lebih menguntungkan bagi pihak lembaga keuangan untuk menyalurkan rata-rata pinjaman pada tingkat tertentu yang tidak terlalu kecil. Sebaliknya fungsi sosial dari sebuah BPR akan tercapai jika lembaga keuangan ini menyalurkan rata-rata pinjaman yang kecil. Meski demikian, Lembaga Keuangan Mikro memiliki tanggungjawab sosial kepada masyarakat melalui penyaluran pinjaman dan jasa keuangan lainnya yang memungkinkan masyarakat miskin dan sektor produktif berjalan secara *sustainable*. Dalam pendekatan ekonomi mikro, fungsi sosial ini menjadi beban bagi lembaga keuangan serta kontradiktif dengan tujuan finansial. Konsekuensinya, fungsi sosial ini hanya akan dilakukan oleh lembaga keuangan jika saja mendukung tujuan finansial institusi.

Perdebatan utama dalam pencapaian kinerja sosial ini adalah sulitnya mencapai kinerja sosial yang baik dengan kinerja finansial yang juga baik. Kinerja sosial di Lembaga Keuangan Mikro merujuk pada kondisi sejauhmana lembaga keuangan ini mampu melayani masyarakat berpenghasilan rendah dan *excluded* (Zeller, 2003). Adapun pengukuran kinerja finansial mengacu pada profitabilitas lembaga keuangan (Peraturan BI No. 6/10/2004). Seringkali dalam mewujudkan kinerja sosial berakibat terganggunya kinerja finansial, sehingga muncul *trade-off*

antara kedua capaian kinerja ini (Olivares-Polanco, 2005; Christen, 2010; Rama, 2014). Meski begitu beberapa kajian lain memperlihatkan bahwa kedua tujuan Lembaga Keuangan Mikro ini dapat dicapai bersamaan (Zerai & Rani, 2012; Zhang, 2013; Millson, 2013; Gakhar, 2015).

Fakta memperlihatkan bahwa sebagian BPR tampil dengan performa sosial yang baik dengan jangkauan yang dalam dan luas, sedangkan yang lainnya tidak. Hal ini terlihat dalam studi Arsyad (2008) yang mengidentifikasi adanya beberapa Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali yang memiliki jangkauan yang baik karena kebijakan Lembaga Keuangan Mikro yang berbasis budaya. Begitu juga studi Handayani (2013), yang juga memperlihatkan adanya perbedaan jangkauan pada beberapa BPR di daerah Sleman Yogyakarta karena pengaruh komersialisasi.

Beberapa faktor teridentifikasi sebagai penyebab adanya perbedaan jangkauan di BPR. *Pertama*, komersialisasi yang meliputi profitabilitas, kompetisi dan regulasi. Faktor profitabilitas pada BPR dapat diwakili oleh nilai *Return on Asset* (ROA), yang merefleksikan *operational sustainability* dan juga memperlihatkan profitabilitas dari lembaga yang bersangkutan. Faktor kompetisi di BPR merujuk pada kemampuan BPR dalam berkompetisi dan unggul dalam memberikan layanan keuangan mikro sedangkan faktor regulasi merujuk pada kemampuan BPR dalam menjalankan *intermediaries function*, yaitu fungsi bank yang utama sebagai penerima simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat. Faktor-faktor komersialisasi ini teridentifikasi berpengaruh pada kedalaman jangkauan pinjaman di LKM. Studi Christen (2001) dan Olivares-polanco (2005) menganalisis persoalan komersialisasi di LKM, yang ditandai dengan profitabilitas, kompetisi, dan regulasi. Studi-studi lainnya terkait hubungan faktor komersialisasi terhadap jangkauan memperlihatkan adanya hubungan yang positif antara faktor komersialisasi terhadap jangkauan (Paxton, 2002; Rani, 2012; Zhang, 2013; Kaur, 2014; Gashayie, 2015).

Kedua, sosial-ekonomi-budaya, yang mempengaruhi eksistensi LKM melalui tata kelolanya. Adam & Fitchet (1992) menekankan bahwa lembaga keuangan mikro adalah sebuah tata kelola yang dinamis, inovatif dan lentur yang

dibuat sesuai dengan kondisi lingkungan sosial dan ekonomi lokal sehingga LKM beroperasi di wilayah dimana kondisi sosial ekonomi mempengaruhi dan dipengaruhi olehnya. Beberapa studi mengungkap bahwa faktor ekonomi-sosial-budaya berpengaruh pada performa sosial LKM (Adam & Fitchet, 1992; Wollni, 2001; Osotimehin, 2011; Ahlin *et al.*, 2011). Deubeul (2003) mengungkapkan bahwa faktor budaya, termasuk budaya lokal merupakan aspek penting yang harus dipertimbangkan dalam pelaksanaan keuangan mikro termasuk lembaga keuangan mikro syariah. Lebih jauh Erdmann (2012) mengatakan bahwa budaya mempengaruhi eksistensi Lembaga Keuangan Mikro, melalui apa yang disebut kohesi sosial. Sedangkan Arsyad (2008) menyebut faktor-faktor sosio-kultural sebagai institusi informal, yang berperan penting bagi keberhasilan LKM dalam menjangkau masyarakat dan sektor mikro.

Ketiga, Kepatuhan Syariah, yang merefleksikan implementasi aspek religiusitas keislaman dalam tata kelola LKM dengan mengkedepankan nilai-nilai keagamaan, keyakinan dan praktik keagamaan Islam dalam manajemen lembaga keuangan. Saleh (2012) mengategorikan aspek religiusitas ke dalam empat dimensi yang terdiri dari kepercayaan (*belief*), pengetahuan (*knowledge*), praktik (*practice*) dan pengalaman (*experience*). Implementasi nilai-nilai keagamaan Islam dalam lembaga keuangan dapat terwujud dalam bentuk adanya lingkungan dan tata kelola yang religius yang akan menguatkan *muamalah* (transaksi) dengan basis nilai-nilai agama. Keterbatasan studi tentang hubungan kepatuhan syariah dengan jangkauan pinjaman di LKM, menyebabkan sulitnya memprediksi pengaruh aspek religiusitas keislaman ini terhadap jangkauan LKM. Seibel (1997) dan Aslam (2015) mendeskripsikan bahwa Lembaga Keuangan Mikro Syariah yang mencirikan nilai keagamaan dalam operasionalnya berpengaruh terhadap eksistensi LKM.

Dalam kerangka *dual banking system* di Indonesia, otoritas moneter memberi ruang berkembangnya BPR dengan pola konvensional dan BPR pola syariah yang mengutamakan religiusitas keislaman dalam operasionalnya. Banyak pihak mengklaim bahwa lembaga keuangan syariah lebih mengkedepankan nilai keadilan sosial. Namun tidak ditemukan penelitian yang mencoba mengkomparasi

jangkauan pinjaman di kedua lembaga keuangan ini, dikarenakan perkembangan lembaga keuangan syariah yang masih muda dan jumlah jaringannya yang masih sedikit. Farooq & Khan (2014) membuktikan bahwa LKM syariah lebih *sustainable* dibandingkan dengan LKM konvensional pada beberapa kasus di Pakistan. Penelitian tentang jangkauan lembaga keuangan mikro dalam kaitannya dengan faktor budaya dan religiusitas keislaman masih kurang dilakukan terutama yang mengkuantifikasi dengan pendekatan kuantitatif. Kalaupun ada, kajian tersebut lebih banyak dibahas berdasarkan aspek normatif-kualitatif seperti pada studi Seibel (2008), Aburish (2013), Farooq & Khan (2014) dan Aslam (2015).

Untuk menjawab persoalan-persoalan diatas, kajian ini menarik untuk dianalisis lebih lanjut. Jika dibandingkan dengan bank komersil atau Lembaga Keuangan Mikro lainnya yang menawarkan layanan keuangan mikro, persoalan jangkauan di BPR lebih menarik untuk dianalisis. Secara historis, keberadaan BPR di Indonesia telah terbukti berkontribusi dalam pengembangan sektor mikro dan kecil sejak lama. Eksistensi LKM ini sudah diawali dengan keberadaan bank-bank desa dan bank-bank pasar, hingga kemudian diakui secara regulatif sebagai BPR melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan. Posisi BPR sebagai salah satu LKM bank, menjadikan institusi keuangan ini tidak hanya mesti memiliki kinerja finansial yang bagus namun juga mesti memperlihatkan kinerja sosial yang baik. Undang-undang merekomendasi BPR untuk melayani usaha-usaha kecil, namun hal ini terkendala pada beberapa hal seperti kemampuan permodalan, keterbatasan tata kelola dan daya saing yang masih rendah (Otoritas Jasa Keuangan, 2016). Tak seperti halnya bank umum yang memiliki pangsa pasar yang luas dan struktur permodalan yang lebih kuat, berbagai keterbatasan dan kendala internal menyebabkan BPR sulit untuk mencapai kinerja finansial yang baik, begitupun untuk melaksanakan fungsi sosial.

Analisis hubungan kausal antara faktor-faktor penentu kedalaman dan keluasan jangkauan pinjaman, akan menjawab kenapa sebagian BPR memiliki jangkauan yang lebih dalam dan luas sedangkan yang lainnya tidak. Studi ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor penentu tingkat jangkauan BPR yang

meliputi faktor komersialisasi, sosial-ekonomi, budaya dan kepatuhan syariah (*syaria compliance*). Faktor-faktor non komersial yang meliputi sosial-ekonomi, budaya dan kepatuhan syariah merupakan kebaruan dari studi ini yang diharapkan mampu memprediksi variasi kedalaman dan keluasan jangkauan BPR. Studi ini juga akan menjawab persoalan *trade-off* antara kinerja finansial dan kinerja sosial di BPR dan lebih lanjut membandingkan jangkauan pada BPR konvensional dan BPR syariah. Studi ini mengangkat BPR sebagai unit analisis dengan pertimbangan bahwa BPR merupakan LKM formal yang secara historis memfokuskan diri dalam mengelola segmen keuangan mikro namun sarat dengan segala persoalan finansial dan keterbatasan regulasi yang membuatnya sulit untuk meningkatkan jangkauan ke masyarakat.

Dengan pertimbangan bahwa perdebatan persoalan serupa juga eksis di Provinsi Sumatera Barat, maka daerah ini dipilih sebagai area penelitian. Sejarah panjang perkembangan BPR di Provinsi Sumatera Barat menarik untuk diteliti. Keberadaan BPR di provinsi ini berawal dari adanya Bank Desa pada tahun 1950an yang dikenal dengan nama *Lumbung Pitih Nagari*. Lembaga Keuangan Mikro ini tumbuh secara swadaya dengan tujuan untuk membantu petani, pegawai dan buruh agar dapat melepaskan diri dari jeratan rentenir yang membebani dengan bunga yang tinggi. Pakto 1988 mengukuhkan keberadaan *Lumbung Pitih Nagari* serta bank-bank desa dan bank-bank pasar lainnya yang ada di Indonesia menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Sebagai bentuk penyempurnaan regulasi selanjutnya pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang perbankan yang kemudian di sempurnakan lagi lebih lanjut dengan Undang Undang No.10 Tahun 1998 tentang perbankan. Dalam undang-undang ini secara tegas ditetapkan bahwa jenis bank di Indonesia adalah Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR).

Dalam perkembangannya, beberapa kendala seperti keterbatasan regulasi, kompetisi dengan bank umum dan keterbatasan kapabilitas finansial, membuat BPR sulit untuk mencapai kinerja finansial dan kinerja sosial yang optimal. Statistik Perbankan Indonesia berbagai edisi (Otoritas Jasa Keuangan RI) memperlihatkan bahwa sepanjang tahun 2007 hingga 2016 terjadi penurunan

jumlah BPR di Provinsi Sumatera Barat dari 106 BPR menjadi 91 BPR. Meski jumlahnya menurun namun terlihat adanya ekspansi BPR melalui penambahan kantor cabang dan kantor perwakilan kas. Terdapat 40 kantor cabang dan 100 kantor kas BPR pada tahun 2016. Penurunan jumlah BPR ini dikarenakan adanya pencabutan izin operasional beberapa BPR yang dianggap tidak lagi sehat oleh Bank Indonesia maupun Otoritas Jasa Keuangan. Walaupun terjadi peningkatan asset sebesar 9.03% per tahun dan peningkatan jumlah kredit tersalurkan sebesar 9.11% per tahun, namun performa kredit bermasalah (*Non Performing Loan*) berada pada tingkat yang cukup tinggi dengan rata-rata sebesar 7.7%. Perkembangan BPRS (Bank Pembiayaan Rakyat Syariah) di Sumatera Barat, juga memperlihatkan pertumbuhan yang lambat dalam rentang 10 tahun terakhir. Hingga tahun 2016 jumlah BPR Syariah hanya tercatat sebanyak 7 unit (Statistik Perbankan Syariah Berbagai Edisi, Otoritas Jasa Keuangan RI). Menjadikan BPR-BPR di Provinsi Sumatera Barat sebagai unit analisis diharapkan juga akan memberikan perspektif unik dalam analisis, mengingat nilai-nilai sosial-ekonomi-budaya dan religiusitas keislaman sangat kental dalam mempengaruhi operasional BPR.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Adakah *trade-off* antara tujuan sosial dan tujuan finansial dalam pengelolaan BPR?
2. Apakah faktor-faktor yang menentukan kedalaman dan keluasan jangkauan BPR?
3. Mengapa sebagian BPR memiliki jangkauan yang lebih dalam dan luas dibanding BPR lainnya? Apakah BPR konvensional dan BPR Syariah memiliki jangkauan yang berbeda?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Menganalisis *trade-off* antara tujuan sosial dan tujuan finansial di Bank Perkreditan Rakyat.
2. Menganalisis pengaruh komersialisasi, kebijakan sosial-ekonomi, budaya dan kepatuhan syariah terhadap kedalaman dan keluasan jangkauan BPR.
3. Menganalisis perbedaan kedalaman dan keluasan jangkauan di BPR serta melakukan perbandingan apakah BPR konvensional dan BPR Syariah memiliki jangkauan yang berbeda.

1.4 Manfaat Penelitian

1. **Manfaat Keilmuan.** Dalam perspektif keilmuan, penelitian ini bermanfaat dalam memberikan sebuah eksplanasi terhadap fenomena ekonomi akan pentingnya sebuah Lembaga Keuangan Mikro dalam mendorong pembangunan perekonomian, yang dilihat dalam lintas keilmuan yaitu ekonomi pembangunan, manajemen keuangan dan perbankan, dan ekonomi Islam. Penelitian ini juga merupakan kajian keilmuan terhadap persoalan nasional terkini dibidang perbankan yaitu Program *National Strategy Financial Inclusion (NSFI)*, yang menjadi target utama Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam merealisasikan perluasan akses masyarakat terhadap jasa keuangan.
2. **Manfaat Bagi Lembaga Keuangan.** Penelitian ini memberikan manfaat terhadap Lembaga Keuangan Mikro terutama BPR, dalam menghadapi persoalan dan tantangan mencapai misi sosial lembaga keuangan. Penelitian ini akan menjawab strategi mencapai tujuan sosial yang baik dengan finansial yang juga baik. Penyeimbangan terhadap kedua tujuan ganda Lembaga Keuangan Mikro ini akan berujung pada kebijakan penguatan institusional yang relevan dengan persoalan di Indonesia.
3. **Manfaat Bagi Regulator dan Stakeholder (praktisi perbankan, akademisi dan pemerintah).** Penelitian ini memberikan manfaat bagi pengambil keputusan dan pemerintah untuk lebih intens dalam

pengembangan finansial inklusif melalui revisi kebijakan penguatan LKM formal yang selama ini dilakukan dibawah tanggung jawab Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Kajian ini menjadi masukan bagi regulator dalam merevisi regulasi yang mendukung tumbuh kembang BPR sebagai *community banking*.

1.5 Kontribusi Penelitian

Penelitian tentang fungsi sosial di Lembaga Keuangan Mikro lebih banyak dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu pada kasus Lembaga Keuangan mikro dengan aliran *welfarist*, yaitu LKM yang disubsidi oleh pemerintah atau lembaga donor dan mengutamakan misi pemberdayaan masyarakat miskin. Penelitian ini berkontribusi terhadap kebaruan ilmu dalam bidang *business finance* dan *social development*, terkait fungsi sosial di LKM yang beroperasi dalam aliran *institutionalist*, yaitu lembaga keuangan yang tidak disubsidi dan merupakan sebuah lembaga keuangan komersil yang mandiri.

Penelitian ini diharapkan dapat mengisi “*research gap*” yang ada. Secara teoritik, penelitian ini berkontribusi dalam pembuktian tentang *trade-off* antara kinerja finansial dan kinerja sosial di BPR di Indonesia. Benarkah kinerja sosial yang baik hanya mungkin diciptakan dengan kinerja finansial yang juga baik, ataukah pencapaian kinerja sosial membebani target finansial lembaga keuangan. Penelitian ini akan mengungkap kenapa fungsi sosial berjalan disebagian BPR sedangkan di BPR lainnya tidak, serta faktor-faktor apakah yang mempengaruhinya. Banyak kajian yang sebelumnya yang menempatkan faktor komersialisasi, kemandirian finansial, institusi formal sebagai penentu jangkauan LKM ke sektor produktif, namun mengabaikan peran sosial ekonomi budaya dan religiusitas keislaman. Penelitian ini berkontribusi dalam menganalisis peran sosial-ekonomi-budaya dan kepatuhan syariah terhadap jangkauan Lembaga Keuangan Mikro.

1.6 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini dibatasi pada beberapa hal :

1. Penelitian ini membatasi unit analisis pada Lembaga Keuangan Mikro formal dengan pendekatan institusionalis yaitu Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS)
2. Berdasarkan area penelitian, maka penelitian ini dilaksanakan pada BPR dan BPRS di Provinsi Sumatera Barat, dengan area penelitian yang dipilih secara *purposive* pada tiga kabupaten yaitu Kabupaten Agam, Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Lima Puluh Kota.
3. Secara teoritis, konsep jangkauan pinjaman dalam penelitian ini dibatasi pada dua pengukuran populer yaitu kedalaman jangkauan pinjaman dan keluasan jangkauan pinjaman.

