

BAB I

MENAPAKI JEJAK LANGKAH AWAL PENELITIAN

*“Adalah kewajiban saya dan pemerintah yang saya pimpin untuk memastikan
EKONOMI, INVESTASI dan BISNIS TERUS TUMBUH di NEGERI ini”*
(Susilo Bambang Yudhoyono)

1.1. Pengantar

Pernyataan salah satu mantan pejabat tertinggi negara ini mengingatkan kita betapa besarnya perjuangan pemerintah untuk meningkatkan perekonomian masyarakat. Kondisi ini membuka tabir berbagai fenomena yang terjadi saat ini. Investasi dan bisnis merupakan upaya-upaya yang telah dilahirkan oleh pemerintah untuk membantu mengatasi beragam polemik perekonomian yang telah tumbuh di masyarakat. Bab ini akan membuka realita sosial terutama terkait dengan pembiayaan usaha mikro yang ditujukan untuk masyarakat. Badan Kredit Desa (BKD) merupakan sebuah lembaga keuangan yang kehadirannya sangat dinantikan khususnya untuk masyarakat menengah kebawah. Proporsi letak yang cukup strategis memudahkan masyarakat untuk menjangkau lembaga keuangan ini.

Perputaran beragam kebijakan lembaga keuangan yang sangat dinamis menuai dampak yang sangat merasuk signifikan. Lahirnya sebuah kebijakan baru menyuarakan status BKD yang berubah menjadi “Masa Transisi”. Berangkat dari kajian tersebut penting untuk memperhatikan pengelolaan keuangan BKD pada masa transisi. Inilah rekam jejak penelitian yang menitikberatkan pada pengelolaan keuangan BKD pada masa transisi.

1.2. Latar Belakang

Pergerakan perekonomian masyarakat yang sangat lamban mencuat berbagai permasalahan dalam pemerintah, kualitas sumber daya manusia yang rendah dan kurangnya lapangan pekerjaan menjadi permasalahan yang dihadapi

pemerintah. Pengangguran memenuhi setiap sudut kota menjadi fenomena yang sangat menyayat hati. Memandang secara kasat mata keadaan ekonomi pedesaan yang sangat lamban menjadikan penyebab permata-permata desa melangkah kakinya untuk berjalan tegap keluar dari kampung kelahiran dengan membawa sejuta mimpi dan harapan menuju kampung yang lebih besar dan megah.

Sebuah proses transmigrasi sejatinya tak dapat menyelesaikan permasalahan pengangguran. Perbandingan menjadi tak sebanding ketika kota sebagai benda mati hanya dapat memandang kepadatan penduduk yang terus meningkat. Lahirnya kreatifitas, inovasi menjadi sangat di butuhkan untuk membentuk pola pikir masyarakat mengatasi polemik pengangguran. Pembentukan jiwa kewirausahaan dengan melahirkan sebuah lapangan pekerjaan menjadi solusi yang di nilai sangat ampuh untuk mengatasi problematika pengangguran yang telah terjadi.

Merajut sebuah pernyataan akuntansi bahwa modal merupakan kunci pertama dalam menjalankan dan melahirkan sebuah usaha. Jiwa kewirausahaan yang telah terlahir terkadang hanya menjadi sebuah mimpi ketika terhalang oleh problematika modal. Badan Kredit Desa (BKD) merupakan sebuah lembaga keuangan yang menjalankan sistem kredit dari permodalan masyarakat. Perputaran modal yang menjadi sebuah solusi mengatasi keresahan yang terlahir dengan menggunakan sistem kredit. Merasuki detik demi detik perjalanan yang telah dilalui, BKD yang sejatinya merupakan sebuah lembaga keuangan yang sudah lama berdiri telah mengalami proses perubahan aturan yang sangat beragam.

Perkembangan lembaga keuangan yang sangat dinamis menelisik pemerintah untuk menuangkan peraturan khusus tentang Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Membangun spirit masyarakat untuk menciptakan usaha-usaha mikro dengan permodalan yang berasal dari LKM pada tingkat dewasa ini, pemerintah membuat rancangan Undang-Undang Lembaga Keuangan Mikro (LKM) tahun 2013. Kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas masyarakat terhadap LKM. Undang-undang ini telah memberikan penghormatan terhadap LKM dan memasrahkan wewenangnya untuk mengatur rezimnya sendiri dibawah pengawasan OJK. Lahirnya Undang-Undang ini telah memaparkan bahwa BKD termasuk dalam bentuk LKM, sehingga fenomena transformasi BKD dapat terlihat secara kasat mata pada dewasa ini.

Sebelum jauh menelisik Undang-Undang Nomor 1 tahun 2013, perlu kiranya untuk sejenak menengok kebelakang latar belakang menyaksikan sebuah kebijakan yang telah disusun oleh pemilik kekuasaan tertinggi yaitu pemerintah. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2013 tentang LKM. Selayang pandang runtutan badan hukum BKD yang sebelumnya BPR menjadi LKM.

Pergerakan status hukum BKD tertuang dalam Staatblad 357 tahun 1929, Rijksblad No 9 tahun 1938. Terlepas dari perubahan dinamika pada era reformasi, status BKD yang menjadi BPR mendapat sambutan hangat dari masyarakat. Kejelasan status badan hukum BKD, meningkatkan kepercayaan dan akuntabilitas masyarakat untuk menanamkan modal atau melakukan pinjaman terhadap BKD.

Kehadiran kebijakan status hukum BKD yang diterapkan Undang-Undang No. 10 tahun 1998 menjadi secercah harapan pengelolaan BKD dapat menjadi lebih baik dengan menggunakan prinsip-prinsip perbankan. Kejelasan status

hukum BKD memberikan angin segar terhadap pengurus BKD tentang pengelolaan keuangan BKD. Kewenangan pengurus BKD untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan berpedoman pada Undang-Undang No. 10 tahun 1998. Lahirnya status badan hukum BKD diharapkan memberikan wacana positif dalam pengelolaan BKD dan dapat sebagai media penyelesaian kegundahan hati masyarakat khususnya dalam perekonomian mengingat bahwa “dari rakyat untuk rakyat”, perihal setiap kebijakan pemerintah berasal dari aspirasi rakyat dan di terapkan untuk mensejahterakan rakyat. Reformasi peralihan status hukum BKD menciptakan pergerakan Bank Indonesia (BI) untuk mengeluarkan surat keputusan BI yang terkait dengan proses pengawasan BKD. Menelusuri peraturan BI sejatinya menyerahkan amanah kepada BRI untuk mengawasi perjalanan BKD sesuai dengan peraturan yang telah di lahirkan.

Lahirnya UU No.1 tahun 2013 menyuarakan berbagai wacana tentang pengaturan, prinsip, dan pengelolaan. Kebijakan ini membawa status baru untuk BKD. Status badan hukum sebagai LKM dipaparkan dalam UU No. 1 tahun 2013 pasal 39 ayat (1) yang berbunyi :

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP), Baitul Maal wa Tamwil (BMT), Baitul Tamwil Muhammadiyah (BTM), dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu tetap dapat beroperasi sampai dengan 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini berlaku”.

Reformasi masa transisi status BKD sangatlah dirasakan oleh OJK. Sejak berlakunya UU No. 1 tahun 2013, pengawasan BKD sepenuhnya telah berpindah tangan kepada OJK. Pernyataan ini dituangkan dalam UU No.1 tahun 2013 pasal 28 (ayat 1) yang berbunyi :

“Pembinaan, pengaturan, dan pengawasan LKM dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan”.

Pengalihan pengawasan Badan Kredit Desa yang telah menjadi LKM juga dipaparkan oleh Kepala Eksekutif Pengawasan IKNB OJK (Otoritas Jasa Keuangan) Firdaus Jailaini dalam website www.hukumonline.com pada hari Kamis 20 November 2014. Menurut Firdaus Jailani dari enam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) di sektor Industri Keuangan Non Bank (IKNB), tiga di antaranya terkait LKM. Pertama, POJK Nomor 12/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro. Kedua, POJK Nomor 13/POJK.05/2014 tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Keuangan Mikro. Sedangkan yang ketiga, POJK Nomor 14/POJK.05/2014 tentang Pembinaan dan Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro.

Lahirnya peraturan OJK diharapkan dapat memberikan pencerahan dan menjadi kiblat dalam pengelolaan LKM. Realita menyerukan pergerakan masa transisi status BKD menjadi LKM. Proses penerapan POJK Nomor 14/POJK.05/2014 akan dilakukan pada Januari 2015. Sepenggal wacana yang saya ambil dari www.sidonews.com tanggal 3 Desember 2014 :

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) **terus menyiapkan diri untuk mengatur dan mengawasi Lembaga Keuangan Mikro (LKM) pada Januari 2015.** OJK sejauh ini baru berhasil menginventarisir jumlah LKM mencapai lebih dari 15 ribu dari perkiraan 600 ribu yang ada. Pihaknya bekerja sama dengan BRI yang memiliki infrastruktur kuat di Badan Kredit Desa (BKD) di tingkat daerah.

Menelisik senyatanya di lapangan, kebijakan OJK justru mengalami banyak kegundahan pada masa implementasi. Satu persatu polemik muncul dan menjadi realita yang tidak dapat dihindari. Tidak semudah membalikkan telapak tangan, BKD harus mengalami masa-masa tersulit dan OJK harus bekerja mengerahkan semua tenaga pada masa transisi tersebut. sedikit saya membuka

tabir permasalahan yang dituangkan dalam sebuah situs berita *surabayabisnis.com* tanggal 29 Januari 2015:

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) regional 3 berencana mengkonversi 1650 Badan Kredit Desa (BKD) DI Jawa Timur menjadi lembaga berbadan hukum. Penertiban tersebut sesuai dengan UU NO. 1/2013 tentang LKM. Saat ini, total LKM di tanah air mencapai sekitar 600.000 unit. Sementara itu, yang belum berbadan hukum ada 19.334 dan ditarget dikonversi pada 2016.

Peralihan masa transisi pengawasan, menyebarnya beragam realita tentang pendirian usaha BKD yang masih belum mengantongi status badan hukum. Bercermin dari pendirian usaha BKD, bagaikan rakyat yang tidak mempunyai nama, BKD yang tidak mengantongi izin akan terlihat bias bahkan cenderung abu-abu dari kaca mata OJK. OJK tidak bisa mengawasi secara utuh proses pengelolaan BKD sehingga akan menyebabkan rendahnya akuntabilitas dan mudah melakukan kecurangan.

Sejalan dengan diberlakukannya peraturan tersebut, muncul berbagai polemik permasalahan. Realita yang terjadi status badan hukum BKD sebagai BPR di rasa kurang sesuai karena karakteristik BKD yang sangat berbeda dengan BPR. Menelusuri sebuah wacana dari *www.ppotoda.com* tanggal 17 Maret 2015 adalah :

Karakteristik operasional BKD yang berbeda dibandingkan dengan karakteristik bank/BPR pada umumnya membuat pengaturan ke BPR ex. BKD sulit untuk dilakukan. BKD memiliki beberapa permasalahan mendasar seperti **status kepemilikan yang tidak jelas dan tidak memiliki status badan hukum** selain permasalahan lainnya, **kuantitas dan kualitas SDM, operasional yang masih manual, waktu pelayanan tidak setiap hari**, dsbnya. Isu kepemilikan dan badan hukum BKD menjadi hal yang perlu untuk diselesaikan terlebih dahulu mengingat hal ini menjadi syarat awal BKD dalam melakukan proses transformasi menjadi **BPR 'Gaya Baru', Koperasi, LKM, atau BUMDes**. Untuk mendapatkan gambaran kesadaran pemilik dan pengurus BKD atas proses transformasi perlu dilakukan mapping kondisi preferensi dan tingkat kesadaran (awareness) pemilik atau pengurus BKD. Dengan mendapatkan perspektif yang lebih jelas maka bentuk dan luas

pengaturan yang akan dilakukan akan dapat menjadi lebih terarah dan dapat mengakomodir proses transformasi yang akan dilakukan.

Menyibak realita yang terjadi terhadap pengelolaan BKD. Lahirnya UU No.1 tahun 2013 sejatinya belum menetapkan kejelasan status badan hukum yang di rasakan oleh BKD. Perubahan hanya menginjak pada kekuasaan tertinggi pengawasan kepada OJK. Pemenuhan persyaratan organisasi yang tidak sesuai dan cenderung tidak terstruktur. Penyekat-penyekat pemisahan tugas cenderung tidak dilakukan, pengurus menggenggam lebih dari satu rumah untuk mengelolanya. Jusuf (2013) memaparkan salah satu aktivitas pengendalian adalah pemisahan tugas. Dengan adanya pemisahan tugas, akan meminimalisir terjadinya fraud dan pengendalian internal menjadi efektif.

Berjuta perjalanan yang telah dilalui menyibak sebuah fenomena yang telah terjadi pada era transisi sehingga melahirkan sebuah *wacana* kebijakan baru. Sebuah kebijakan terbaru yang di khususkan untuk menyusun sebuah pengelolaan yang terarah dengan status hukum yang mengarahkan BKD untuk membangun rumah tangganya sendiri. Kejelasan status badan hukum yang akan membawa BKD untuk meninggalkan status masa transisi tanpa sebuah kejelasan.

Merajuk sebuah draft *wacana* POJK yang termaktub dengan sebuah rancangan transformasi. Menelusuri setapak demi setapak peneliti menemukan sebuah keunikan tersendiri ketika melihat sesosok lembaga keuangan yaitu “BKD Sumberrejo. Sebuah BKD dengan perjalanan yang sangat panjang tetapi dengan melewati beragam badai. Regulasi perkembangan peraturan status badan hukum BKD telah menyongsong sebuah keputusan yang harus di Jalani. Peraturan yang masih berupa *wacana* mendesak BKD memilih status badan

hukum yang jelas. Menjadi sebuah BPR, LKM atau BUMDes. UU No.6 tahun 2014 menjelaskan bahwa :

“BUMDes merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola asset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat”.

Menyosong hari esok dengan keputusan yang telah terlahir menjadi sebuah BUMDes, BKD akan memberikan dampak yang sangat signifikan untuk desa. Mengingat pesan tersurat UU No.1 tahun 2016 menjelaskan bahwa BUMDes adalah sebuah badan usaha dengan modal kepemilikan desa seutuhnya. Suntikan modal dan kontribusi yang besar sangatlah dirasakan oleh Desa Sumberrejo. Tetapi sejatinya tak dapat memungkiri akan terjadi pergulatan ketika BKD Sumberrejo menyatakan dirinya untuk menyandang menjadi seorang BUMDes. Mengingat Desa Sumberrejo telah memiliki sebuah lembaga keuangan yang menjalankan operasionalnya di bawah naungan Desa.

Sejenak menelisik riset tentang LKM dan koperasi. Riset Hendrayana dan Bustoman (2007) tentang fenomena dalam lembaga keuangan mikro prespektif pedesaan menghasilkan bahwa keberadaan LKM memiliki peran strategis sebagai intermediasi aktivitas perekonomian yang selama ini tidak terjangkau jasa pelayanan lembaga perbankan umum atau bank konvensional. Secara faktual pelayanan LKM telah menunjukkan keberhasilan. Dari sisi kelembagaan, keberhasilan ditunjukkan oleh perkembangan jumlah peserta dan perkembangan dana aset yang telah terserap. Di LKM yang dikelola YPKUM Bogor-Jawa Barat misalnya dana yang sudah tersalurkan sejak tahun 1989 sampai bulan Maret 2007 mencapai Rp 12 Milyar dengan kecenderungan wilayah kerja, jumlah nasabah dan jumlah pinjaman juga terus meningkat. Keberhasilan LKM di

Tangerang diidentifikasi dari keberhasilan LKM memberikan sumbangan terhadap PAD yang pergerakannya cenderung meningkat. Jika pada tahun 2006 menyetor PAD sebesar Rp 289 Juta, maka setoran untuk tahun 2007 telah ditargetkan akan mencapai Rp 600 juta.

Astuti (2011) menyatakan untuk menunjang pertumbuhan ekonomi dan membantu ekonomi di pedesaan serta meningkatkan pendapatan perkapita di pedesaan maka usaha PD. BPR. BKD Kabupaten Karanganyar dilakukan dengan cara mengumpulkan dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit. Adapun jenis-jenis simpanan yang diharapkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau nasabah adalah : (1) Tabungan, (2) Deposito Berjangka, (3) Pinjaman/Kredit, (4) Kredit Jasa Kontruksi.

Wijono dalam Susila (2007) menyatakan terdapat dua masalah kelembagaan yang dihadapi oleh BKD. Permasalahan eksternal yang dihadapi BKD adalah aspek kelembagaan, sedangkan permasalahan internal yang dihadapkan adalah menyangkut aspek operasional dan pemberdayaan usaha. Sebagian besar BKD masih terbatas kemampuannya, kemampuan yang bergantung kepada jumlah nasabah dan besar modal sendiri. Selain itu kemampuan SDM BKD dalam mengelola usaha sebagian besar juga masih terbatas, sehingga dalam jangka panjang akan mempengaruhi perkembangan BKD, bahkan bisa menjadi faktor penghambat yang cukup serius. Beragam permasalahan menyebabkan BKD terhadap dunia usaha skala mikro, kecil atau menengah (UKM) belum berjalan secara optimal. Dari jumlah UKM sebesar 42 jutaan, ternyata yang menikmati akses permodalan dari lembaga keuangan, baik perbankan maupun LKM hanya 22,14 persen.

Beragam fenomena yang telah tertampak menuai sejuta kegundahan peneliti. Proses masa transisi berawal dari UU No.1 tahun 1998 yang telah berakhir dengan melahirkan sebuah UU No. 1 tahun 2013 menyatakan masa transisi yang harus di rasakan. Sebuah wacana berupa draft POJK semakin terlihat jelas proses masa transisi sehingga menarik relung hati untuk terjun merasakan sebuah fenomena proses masa transisi yang telah di jalankan oleh BKD. Sebuah kata "*MASA TRANSISI*" menjadi fenomena menarik yang harus di gali secara mendalam dan memaknai senyatanya bagaimana masa transisi telah dijalankan.

Sejenak menelusuri BKD yang telah terbentuk. Ketertarikan terlahir dari BKD Desa Sumberrejo. Berdasarkan observasi awal peneliti, BKD Sumberrejo telah mengalami penurunan yang sangat pesat. Pada tahun 2006 perputaran modal BKD mencapai sebuah taraf yang sangat menakjubkan. Perputaran mencapai 200 juta sejatinya mencerminkan pengelolaan BKD telah berjalan dengan baik. Perputaran waktu melahirkan kerikil-kerikil yang harus di lewati, perputaran modal yang hanya menyisakan 60 juta pada dasawarsa ini menunjukkan penurunan BKD yang sangat signifikan.

Secara kasat mata penugasan aktor BKD yang dapan menjabat setidaknya lima sampai 6 BKD menuai beragam pertanyaan yang merasuk hati peneliti. Selain itu pemahaman aktor BKD mengenai jati diri status badan hukumnya masih sangat kurang. Perihal tersebut padahal telah terdapat beberapa kebijakan tentang BKD yang beregulasi sangat dinamis. Transisi kebijakan UU No. 10 tahun 1998 menjadi UU No. 1 tahun 2013 menjadi sebuah sorotan tajam peneliti tentang pengelolaan keuangan BKD. Keunikan tersebut menuai kontroversi hati peneliti untuk terjun lebih mendalam mengenai proses

pengelolaan keuangan BKD. Sepanjang pengetahuan peneliti belum ditemukan belum ditemukan riset yang mendalami proses pengelolaan keuangan BKD.

Penelitian ini dilakukan di sebuah desa Sumberrejo Kecamatan Sumberrejo Kabupaten Bojonegoro. Mengerucut pada latar belakang mengapa peneliti melakukan riset di wilayah desa Sumberrejo lantaran memiliki kedekatan secara historis, budaya dan sosial. Hal ini memudahkan peneliti memperoleh informasi secara real fenomena sistem pengelolaan keuangan BKD di lapangan dan realita masa transisi status badan hukum serta pengawasan BKD.

1.3. Rumusan Masalah

Untuk mendapatkan sebuah pencerahan dan jawaban yang telah mengganggu pikiran peneliti, peneliti merumuskan rumusan masalah yang dapat memberikan jawaban secara kasat mata dan memberikan informasi yang jelas terhadap rasa penasaran yang sedang dialami oleh peneliti. Fokus penelitian ini adalah bagaimana proses pengelolaan keuangan BKD. Pengelolaan keuangan pada masa transisi status badan hukum dan proses peralihan pengawasan. Penelitian ini dilakukan pada masa kelahiran UU No. 1 tahun 2013. Rumusan masalah yang diambil antara lain : Bagaimana pengelolaan keuangan pada masa transisi Badan Kredit Desa (BKD) di Desa Sumberrejo?.

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah disusun, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sistem pengelolaan keuangan BKD, termasuk menggali pengalaman aparatur BKD dalam menjalankan roda perkembangan BKD.

Penelitian ini juga ingin memahami secara mendalam proses pengelolaan keuangan BKD ketika memasuki fase peralihan status badan hukum dan

pengawasan. Karena secara kasat mata pembentukan status badan hukum dan peralihan pengawasan pada OJK diharapkan dapat menjadikan pengelolaan keuangan BKD menjadi lebih baik. Oleh karena itu OJK harus melakukan proses pembinaan dan pengawasan dengan baik.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada beberapa pihak yaitu: Pertama, Kontribusi Teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk memberikan bukti secara empiris proses pengelolaan keuangan BKD dan realita dari dampak masa transisi status hukum serta pengawasan BKD.

Kedua, Kontribusi Kebijakan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pemerintah dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), karena penelitian ini mendalami realita praktik pengelolaan keuangan BKD yang terjadi dilapangan pada masa transisi. Penelitian ini diharapkan menjadi evaluasi pemerintah terhadap implementasi kebijakan terhadap BKD sehingga dapat dijadikan landasan untuk memperbaiki serta menyusun regulasi kebijakan yang ideal.

Ketiga, Kontribusi Badan Kredit Desa. Hasil dari penelitian ini diharapkan sebagai evaluasi proses pengelolaan keuangan BKD terhadap kesesuaian dengan peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Tidak hanya berhenti dengan kesesuaian dengan peraturan, pembenahan proses pengelolaan keuangan dan sistem pengendalian internal juga dapat menjadi lebih baik.

Keempat, Kontribusi Akademik. Terkait dari keseluruhan penelitian ini diharapkan dapat sebagai referensi untuk peneliti selanjutnya, jika ingin meneliti pengelolaan keuangan BKD selama fase transisi atau setelah melewati masa transisi dan menetapkan status badan hukum BKD.