

**KAJIAN KAPASITAS DAN KEBERLANJUTAN KELEMBAGAAN  
PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI  
(PNPM) PERDESAAN DAN PENGELOLAAN KEUANGAN  
DI UNIT PENGELOLA KECAMATAN (UPK)  
(Studi Kasus Di Kabupaten Temanggung dan Demak)**

**Arif Sofianto, Akmal Afif F.Y., Hagni Aratri, Carina Phrita L.,  
Eko Nugroho, Alfina Handayani, Tri Risandewi**

**ABSTRACT**

*PNPM Mandiri Pedesaan is Indonesian Government's Program to decreasing poverty number in rural area based on community institutions. The aim of this research is to describe the capacity and sustainability of PNPM Mandiri Pedesaan institutions. This research is case study and uses qualitative-descriptive by method which in implementation of PNPM Mandiri Pedesaan in Demak and Temanggung Regencie's, at Central Java Provinces. This research concludes that PNPM Mandiri Pedesaan institutions needs to legality of status, increased system and human ability.*

**Keywords:** *PNPM Mandiri Pedesaan, institutions, sustainability.*

**PENDAHULUAN**

**Latar Belakang**

Meskipun penanggulangan kemiskinan telah menjadi agenda dan prioritas pembangunan serta telah dilaksanakan dalam kurun waktu yang panjang dengan dana yang besar, namun kemiskinan masih menjadi masalah utama pembangunan. Menurut laporan pencapaian *Millenium Development Goals* (MDG's) Indonesia Tahun 2007, penduduk miskin Indonesia tahun 1976 sebesar 40,1%, kemudian tahun 1996 menjadi 11,3%. Akibat terjadi krisis ekonomi tahun 1997-1998 penduduk miskin kembali naik menjadi 24,2 % pada tahun 1998. Jumlah tersebut berangsur turun menjadi 15,97% pada tahun 2005, akan tetapi kembali meningkat di tahun berikutnya menjadi 17,75% pada tahun 2006 dan 16,58% pada tahun 2007 atau sekitar 37,17 juta jiwa. Jika mengacu pada pencapaian MDG's yaitu menurunkan setengah jumlah penduduk yang memiliki penghasilan dibawah US\$

1 per hari, pada tahun 2015 penduduk miskin berkisar 7,5%-12%. Namun jika menggunakan indikator garis kemiskinan nasional dan mengadopsi indikator beberapa negara yaitu US\$ 2 per hari, saat ini ada lebih dari 41% penduduk tergolong miskin. Berdasarkan data pada RPJPD Jateng 2005–2025 jumlah penduduk miskin Jawa Tengah pada tahun 2006 sebesar 3,17 juta kepala keluarga atau 30% dari penduduk Jawa Tengah. Berdasarkan data Tim Nasional PNPM Mandiri, pada tahun 2007 jumlah keluarga miskin di Jawa Tengah sebanyak 4,4 juta kepala keluarga atau sebesar 52,91% dari seluruh penduduk. Kondisi ini masih jauh dari harapan, selama ini dana yang besar dan dikelola secara sektoral terbukti tidak cukup ampuh menanggulangi kemiskinan.

Harapan peningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja di Jawa Tengah muncul kembali seiring peluncuran Program Nasional

Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri oleh Pemerintah mulai tahun 2007. Melalui PNPM Mandiri ini dirumuskan kembali mekanisme penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat ditumbuhkembangkan sehingga mereka diharapkan bukan sebagai obyek melainkan subyek upaya penanggulangan kemiskinan (Pedoman Umum PNPM, 2007).

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, Program Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK), dan Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW). PNPM Mandiri Perdesaan (PNPM-MD) tergolong strategis karena mencakup sebagian besar daerah dan penduduk Indonesia. PNPM Mandiri Perdesaan merupakan pengembangan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang telah dilaksanakan sejak tahun 1998. Meskipun PNPM Mandiri Perdesaan mempunyai desain pemberdayaan dan konsep partisipasi masyarakat yang berbeda dibandingkan dengan konsep pemberdayaan yang telah ada, namun potensi mengakibatkan dominasi struktur baru dan melemahkan struktur yang lain apabila tidak memiliki koherensi desain dengan struktur dan kapasitas kelembagaan yang telah ada terkait dengan upaya penanggulangan kemiskinan di pedesaan tetaplah ada.

PNPM Mandiri merupakan evaluasi terhadap program sebelumnya yang sektoral serta tidak berkelanjutan, sehingga upaya penanggulangan kemiskinan kurang efektif. Maka,

tantangan PNPM Mandiri yang cukup penting adalah bagaimana menjaga keberlanjutan program dengan segala aset yang ada, baik kelembagaan, fisik maupun keuangan.

Berdasarkan refleksi di atas maka perlu dilakukan penelitian untuk melihat kapasitas keberlanjutan kelembagaan PNPM Pedesaan dan pengelolaan keuangan PNPM Mandiri Pedesaan dengan melihat permasalahan sinergitas antara komponen kelembagaan dan struktur pemerintahan serta masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan pedesaan. Penelitian akan dilakukan pada dua daerah yang secara spesifik di Jawa Tengah mewakili struktur lingkungan masyarakat pesisir pertanian (Kabupaten Demak) dan struktur masyarakat pedalaman pertanian (Kabupaten Temanggung).

### **Persoalan dan Tujuan Penelitian**

Rumusan masalah penelitian sebagai berikut: (1).Bagaimana kapasitas dan keberlanjutan kelembagaan PNPM Mandiri Pedesaan; (2).Bagaimanakah kapasitas dan keberlanjutan pengelolaan keuangan PNPM Mandiri Pedesaan. Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah: (1).Mendeskripsikan kapasitas dan keberlanjutan kelembagaan PNPM Mandiri Pedesaan. (2).Mendeskripsikan kapasitas dan keberlanjutan pengelolaan keuangan PNPM Mandiri Pedesaan

### **BAHAN DAN METODA**

Penelitian ini merupakan studi kasus yang bertujuan melakukan eksplorasi terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kabupaten Demak dan Temanggung sejak tahun 2007. Pendekatan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data primer berupa informasi mengenai kelembagaan pelaksana program. Data diperoleh dari informan

dan observasi lapangan terhadap pengelola PNPM Mandiri Perdesaan (PPK) pada Kabupaten Demak dan Temanggung yang menjadi lokasi PNPM Mandiri Perdesaan pada tahun 2007 dan 2008. Sedangkan data sekunder antara lain berupa dokumen peraturan dan dokumen pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kabupaten Demak dan Temanggung. Teknik yang digunakan untuk pengambilan data dalam penelitian ini adalah dengan cara wawancara mendalam dan *Focused Group Discussion* (FGD).

Wawancara mendalam dilakukan terhadap para pelaku PNPM Mandiri Perdesaan, yaitu Direktur Konsultan Manajemen Wilayah PNPM Mandiri Perdesaan Jawa Tengah, Koordinator Konsultan PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten Demak dan Kabupaten Temanggung, Konsultan Fisik dan Konsultan Sosial pada masing-masing kecamatan lokasi penelitian, para pengurus UPK, serta masyarakat penerima program dana. Informan dipilih berdasarkan metode *purposive* berdasarkan saran dari Konsultan Manajemen Wilayah PNPM Mandiri Perdesaan.

FGD dilakukan di masing-masing 1 (satu) kali pada kecamatan sampel, bertempat di kantor kecamatan atau kantor UPK setempat. FGD dihadiri oleh pejabat pemerintahan (Kecamatan dan Desa), fasilitator program, pengurus UPK tingkat Desa dan pengurus UPK Kecamatan, serta perwakilan kelompok masyarakat penerima program. Di tingkat kabupaten, dilakukan FGD masing-masing 1 (satu) kali di Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa, dihadiri oleh para pengurus UPPK, Fasilitator serta perwakilan dari pejabat pemerintah daerah.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kelembagaan PNPM Mandiri Perdesaan**

Kelembagaan di tingkat kecamatan telah sesuai dengan ketentuan program dengan terbentuknya Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dan Unit Pengelola Kegiatan (UPK). BKAD adalah lembaga tertinggi pelaksana program ditingkat kecamatan dan kebijakan ditentukan dalam Musyawarah Antar Desa (MAD). UPK adalah lembaga dibawah BKAD yang berfungsi melaksanakan kegiatan secara teknis. UPK dibantu oleh Tim Verifikasi untuk menyeleksi usulan kegiatan dan diawasi oleh Badan Pengawas (BP) UPK. Untuk mendukung pelaksanaan program, dibentuk lembaga tambahan yang berbeda pada setiap daerah, menyesuaikan dengan kebutuhannya. Antara lain adalah KED (Kader Ekonomi Desa), untuk pembinaan kelompok, tim pemelihara/pelestari bagi kegiatan fisik untuk pemeliharaan aset TPM (Tim Penyelesaian Masalah) yang tugasnya adalah melakukan upaya penyelesaian masalah dalam pelaksanaan program maupun dana perguliran.

Persoalan kelembagaan yang dihadapi pengelola adalah belum kokohnya status BKAD dan UPK karena belum ada payung hukum yang relevan. Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa menetapkan bahwa di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan Peraturan Desa. Kegiatan lembaga kemasyarakatan ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui; peningkatan pelayanan masyarakat, peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan, pengembangan kemitraan, pemberdayaan masyarakat, pengembangan kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat (Pasal 93). Desa juga dapat membentuk badan kerjasama antar desa maupun dengan pihak swasta

untuk kepentingan desa masing-masing.

Status kelembagaan ditingkat kecamatan lebih sulit, karena PP No. 19 tahun 2008 tentang Kecamatan tidak menyebutkan adanya kelembagaan masyarakat ditingkat kecamatan. Kedudukan kecamatan bukan sebagai daerah, tetapi merupakan wilayah administratif semata sebagai satuan kerja perangkat pemerintahan kabupaten/kota.

Sehingga dibutuhkan adanya penataan kelembagaan untuk melindungi keberlanjutan program. Penataan kelembagaan dapat berbentuk payung hukum, melakukan perubahan agar sesuai dengan ketentuan yang ada, karena potensi PNPM Mandiri sangat besar untuk meningkatkan kesejahteraan RTM, namun disisi lain menyimpan potensi konflik yang besar.

Pelaksanaan program PNPM Mandiri Perdesaan juga tidak luput dari permasalahan berupa rendahnya kualitas SDM pengelola. Pada kecamatan yang sudah pernah mendapatkan dana, biasanya kemampuan pengelola UPK sudah baik, namun sebaliknya kemampuan Tim Verifikasi dan Badan Pengawas UPK jauh tertinggal, sehingga kurang mampu mengawal pencapaian tujuan program. Jumlah fasilitator tidak sebanding dengan wilayah pendampingan juga menjadi kendala untuk meningkatkan partisipasi rumah tangga miskin (RTM).

Secara umum mekanisme pertanggungjawaban kegiatan sudah mengikuti prosedur yang ditetapkan dalam Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM Mandiri Perdesaan. Pengawasan dilakukan oleh Badan Pengawas (BP) UPK dengan melakukan audit internal terhadap UPK dan melaporkan kepada Penanggungjawab Operasional kegiatan (PjOK). Di akhir tahun UPK membuat LPJ perubahan modal dan membuat RAPB akhir tahun

yang akan disahkan pada MAD. Permasalahan yang dihadapi adalah lemahnya kemampuan Badan Pengawas, kemampuan teknis jauh dibawah kemampuan pengurus UPK, sehingga jika terjadi penyimpangan sulit terdeteksi. Begitu juga dengan Tim Koordinasi dan PjOK ditingkat kecamatan dan kabupaten, kurang memiliki ketrampilan yang memadai untuk melakukan evaluasi terhadap laporan UPK. Sulit melakukan evaluasi terhadap keberhasilan dan pencapaian tujuan program sesuai dengan yang diharapkan, karena instrumennya belum ada.

### **Pengelolaan Keuangan PNPM Mandiri Perdesaan**

UPK merupakan lembaga yang berfungsi mengelola dana PNPM Mandiri Perdesaan di tingkat kecamatan. Baik dana untuk kegiatan fisik maupun kegiatan perguliran dana disalurkan kepada desa serta kelompok-kelompok penerima bagi Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) melalui UPK.

SPP diperuntukkan bagi kelompok perempuan, sedangkan UEP diperuntukkan bagi kelompok campuran (kegiatan perguliran PPK). Mekanisme penyaluran adalah melalui kelompok masyarakat, terutama RTM. SPP dan UEP menerapkan sistem pinjaman seperti halnya perbankan, yaitu menggunakan sistem bunga (1,5%/bulan) dan setiap kelompok juga dapat menetapkan bunga internal berdasarkan kesepakatan (rata-rata 0,5%) yang digunakan untuk kepentingan internal kelompok.

Namun demikian pengelolaan keuangan terutama untuk kegiatan SPP dan UEP dilakukan dengan cara yang sederhana. Pembukuan dan administrasi dilakukan tanpa kaidah-kaidah akuntansi standar yang digunakan dalam simpan pinjam pada sistem perbankan.

Penyebabnya adalah masih lemahnya sumber daya manusia pengelola UPK. Pengelola UPK dipilih melalui mekanisme MAD, tanpa melihat latar belakang pendidikan dan kapabilitas calon pengurus UPK.

Untuk membayar biaya operasional (gaji pegawai, listrik, air, dll) UPK menggunakan laba dari bunga peminjaman dana bergulir. UPK juga menjalin kerjasama dengan BPR dan bank BRI yang ada di kecamatan untuk penyimpanan dana PNPM (SPP dan fisik) dan sharing informasi tentang *blacklist* peminjam yang bermasalah.

Catatan dalam kegiatan ini adalah partisipasi rumah tangga miskin (RTM) masih rendah yang disebabkan karena mekanisme penentuan kelompok sasaran berdasarkan prediksi kemampuan untuk mengembalikan pinjaman. Rendahnya partisipasi tidak hanya pada pemanfaatan dana, tetapi dalam partisipasi penentuan usulan juga masih kecil. Keterlibatan RTM antara kecamatan yang sudah pernah mendapatkan dana (lama) lebih kecil dibanding dengan kecamatan yang baru.

Jumlah alokasi SPP dan UEP hanya mencapai maksimal 25 % dibanding PKH yang mencapai 75% dirasakan kurang mencukupi bagi usaha pemberdayaan masyarakat yang berbasis ekonomi. Tingginya tingkat permintaan pinjaman dibanding dengan likuiditas jumlah dana bergulir yang ada menyebabkan calon peminjam tidak serta merta mendapatkan dana, serta jumlah dana pinjaman yang minimal. Hal ini berakibat pada efektifitas kelangsungan usaha/kegiatan yang dilakukan peminjam.

Beberapa alokasi perguliran dana tidak tepat sasaran dan tidak sesuai dengan ketentuan dalam PTO, antara lain penerima dana SPP bukan hanya RTM, namun ada beberapa orang bukan RTM, pemanfaatan dana SPP maupun UEP

tidak hanya digunakan untuk usaha namun juga untuk konsumsi, atau dimanfaatkan oleh orang lain. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya belum sepenuhnya mekanisme perguliran dana meningkatkan pemberdayaan dan partisipasi RTM.

UPK menjadi lembaga pengelolaan keuangan yang mempunyai nilai positif bagi masyarakat karena mekanisme pinjaman yang tidak terlalu sulit, sistem pengembalian yang menyesuaikan dengan karakteristik masyarakat setempat, serta tidak mensyaratkan adanya agunan/jaminan. Jaminan yang diminta UPK kepada kelompok hanya berupa tanggung renteng yang merupakan modal sosial yang sangat penting dalam upaya keberlanjutan pengelolaan dana bergulir. Namun untuk mengupayakan kelancaran pengembalian di dalam kelompok, ada mekanisme yang dilakukan oleh tiap kelompok, salah satunya dengan mengenakan denda sebesar 1% - 2% per hari jika yang bersangkutan tidak dapat menyetorkan angsuran kepada kelompok. Sistem denda ini apabila dihitung sesungguhnya mempunyai nilai lebih tinggi dibanding bunga yang diterapkan perbankan. Dengan kondisi seperti ini maka tujuan kemudahan akses modal bagi RTM kurang optimal.

Dampak pinjaman dana perguliran dari program PNPM dirasakan cukup baik terhadap kemudahan akses modal, meskipun ada kendala yang dirasakan yaitu:

1. Waktu dan prosedur yang dianggap masih terlalu panjang, sehingga tidak dapat menopang kebutuhan yang sifatnya mendesak
2. Persetujuan pinjaman tidak sesuai dengan kebutuhan pada saat pengajuan, hal ini dikarenakan tim verifikasi tidak mengetahui dengan pasti kondisi RTM yang ada di desa.

UPK mempunyai kepentingan dalam percepatan serapan pinjaman, karena apabila serapan pinjaman tinggi maka modal yang dimiliki oleh UPK tentunya lebih banyak bergulir di masyarakat, dengan harapan proses pemandirian masyarakat akan semakin cepat. Usaha untuk percepatan pencairan dana pinjaman bergulir dilaksanakan dengan melibatkan kader ekonomi desa (KED) dalam proses verifikasi pengajuan pinjaman oleh kelompok untuk memberikan masukan kepada tim verifikasi. Pelibatan KED yang secara riil berada di desa yang bersangkutan diharapkan akan lebih mengetahui kondisi ekonomi RTM yang sebenarnya dibandingkan dengan verifikasi sehingga akan lebih mempercepat kegiatan verifikasi untuk mempermudah pencairan dana pinjaman.

Ditinjau dari segi pengembalian pinjaman, perkembangan dana perguliran pasca program sangat baik yang ditunjukkan dengan *non performing loan* (NPL) berkisar kurang dari 5%, sementara jika dibandingkan dengan perbankan, NPL masih di atas 7%. Tingkat pengembalian SPP lebih baik dibandingkan dengan UEP. Namun demikian perlu diperhatikan penggunaan dana oleh masyarakat yang kurang terarah tentunya akan berpengaruh terhadap tujuan pemberdayaan yang diharapkan mampu meningkatkan kesadaran dan kemampuan untuk meningkatkan kesejahteraan rumah tangga miskin.

Sebagai upaya peningkatan kinerja UPK, pemerintah daerah memberikan insentif bagi UPK yang mempunyai nilai kredit macet paling kecil. Insentif digunakan untuk pemupukan modal. Upaya tersebut terbukti berhasil mendorong UPK untuk menekan jumlah kredit macet yang disalurkan. Untuk mengantisipasi kredit yang tidak disalurkan oleh UPK maka tim

penilai akan melihat seberapa besar proporsi jumlah kredit yang disalurkan dan tingkat pengembaliannya. Permasalahan yang dihadapi adalah model peningkatan kinerja tersebut masih berpedoman pada tingkat kelancaran angsuran tetapi belum menyentuh substansi penting dalam pemberdayaan masyarakat.

Sebagai mekanisme pertanggungjawaban, pengelola UPK menyusun laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dana perguliran (SPP dan UEP), pengelolaan modal, dan penggunaan dana untuk pembangunan fisik tiap akhir tahun. Sebelum dipertanggungjawabkan di MAD, sebelumnya BP UPK mengaudit laporan tersebut. Apabila Musdes pertanggungjawaban telah dilewati, maka selanjutnya diadakan Musdes Serah Terima, sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan dana kepada masyarakat dan TPK. Dalam hal ini pelaporan keuangan dibuat dalam bentuk administrasi sederhana, belum sesuai dengan kaidah yang ditentukan oleh aturan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang dana bergulir.

Apabila mengacu pada laporan keuangan oleh lembaga pemerintah yang diatur dalam UU No. 17 tahun 2003, maka laporan keuangan setidaknya meliputi Laporan Realisasi, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan UPK. Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Standar akuntansi pemerintahan disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

Apabila merujuk pada PP No. 2 tahun 2006, untuk pelaporan dan

pengawasan dana hibah, Menteri setelah berkoordinasi dengan Gubernur Bank Indonesia mengeluarkan Laporan Realisasi Penyerapan pinjaman dan/atau hibah luar negeri secara triwulanan atas pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari pinjaman/hibah luar negeri

### **Keberlanjutan**

Dalam keberlanjutan kelembagaan pengelola program (UPK), yang menjadi permasalahan saat ini adalah belum adanya status hukum bagi bentuk kelembagaan UPK. Selama ini status UPK hanya berdasarkan pada PTO dan penetapan AD/ART dalam MAD. AD/ART tersebut di setiap kecamatan memuat ketentuan yang berbeda.

Sampai saat ini, para pelaku PNPM Mandiri Perdesaan selalu berkoordinasi dan berkomunikasi dengan *stakeholder* terkait sehingga diharapkan ketika program sudah berakhir masih bisa menjaga keberlanjutan program. Pengelola program berpendapat bahwa perlu pembinaan pengelolaan pasca program sejak program masih berjalan karena merupakan salah satu indikator yang bisa digunakan untuk mengukur keberhasilan program pemberdayaan masyarakat.

Beberapa langkah sudah dilakukan antara lain menetapkan Perda tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), namun kurang dapat diterapkan bagi UPK karena UPK adalah lembaga ditingkat kecamatan, sedangkan Perda BUMDes mengatur kelembagaan ditingkat desa.

Selain itu dilakukan pertemuan dan koordinasi rutin antar UPK setiap bulan, harapannya dapat terus menggali inisiatif dari masyarakat agar program ini semakin lestari dan berkembang. Untuk pengelolaan aset fisik, ada sebagian desa yang sudah memiliki tim pemelihara yang mandiri, tetapi ada sebagian yang

diserahtherimakan kepada desa dan dikelola oleh desa dengan dana APBDes. Untuk Tim Pemelihara mandiri masyarakat, dana berasal dari swadaya dan berbagai sumber lain yang tidak mengikat. Contoh aset fisik yang dikelola kelompok masyarakat secara mandiri adalah saluran irigasi diserahkan ke kelompok Dharma Tirta pada tahun 2004, gedung madrasah diserahkan kepada yayasan tahun 2005 dan 2006. Pemerintah Daerah sedang mengupayakan pembentukan payung hukum yaitu berupa peraturan Bupati untuk melindungi aset fisik pasca program.

Ketentuan mengenai kelembagaan dalam ranah pemerintahan di kecamatan sesuai pasal 82 dan 84 PP 72/2005 adalah bahwa antar desa dapat membentuk badan kerjasama untuk kepentingan masing-masing desa. Kerjasama dapat dilakukan antar desa dalam kecamatan maupun di luar kecamatan dan juga pihak ke tiga dalam bidang peningkatan perekonomian masyarakat desa, peningkatan pelayanan pendidikan, kesehatan, sosial budaya, ketentraman dan ketertiban; dan/atau pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan. Berdasarkan konsep PNPM Mandiri Perdesaan, badan kerjasama tersebut berbentuk BKAD yang terdiri dari beberapa desa dalam satu kecamatan saja. Pada awalnya BKAD dibentuk untuk melindungi dan melestarikan hasil-hasil program yang terdiri dari kelembagaan UPK, sarana-prasarana, hasil kegiatan bidang pendidikan, hasil kegiatan bidang kesehatan, dan perguliran dana. Kemudian BKAD berkembang sebagai lembaga pengelola pembangunan partisipatif, pengelola kegiatan masyarakat, pengelola aset produktif dan sumber daya alam, serta program/ proyek dari pihak ketiga yang bersifat antar desa.

Mengenai kelembagaan di desa,

dalam pasal 89 dan 90 PP 72/2005 ditetapkan bahwa di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang mempunyai tugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa. Tugas Lembaga Kemasyarakatan tersebut meliputi menyusun rencana pembangunan secara partisipatif, melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif, menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat serta menumbuhkembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

Dalam pasal 93 disebutkan bahwa kegiatan lembaga kemasyarakatan ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan masyarakat, peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan, pengembangan kemitraan, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat. Hubungan kerja antara lembaga kemasyarakatan dengan pemerintahan desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif (pasal 95). Lembaga kemasyarakatan didukung oleh dana yang berasal dari swadaya masyarakat, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi, bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta bantuan lain yang sah dan tidak mengikat.

Lembaga kemasyarakatan dapat berbentuk Rukun Tetangga, Rukun Warga, Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, Karang Taruna, lembaga pemberdayaan masyarakat atau sebutan lain. Sebuah lembaga dapat dibentuk atas

dasar pertimbangan keberadaan lembaga tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat, maksud dan tujuannya jelas, bidang kegiatannya tidak tumpang tindih dengan lembaga yang sudah ada.

Dari segi pengelolaan keuangan, hal yang menarik adalah pertambahan terus memberikan dana khususnya untuk dana perguliran sebesar 25% dari total dana PNPB Mandiri. Hal ini berarti bahwa UPK memperoleh tambahan modal yang cukup besar setiap tahunnya. Apabila tidak dikelola dengan benar dan didukung dengan bentuk pelembagaan UPK yang mendukung, maka hal ini akan menjadi permasalahan serius terkait dengan kepemilikan asset dan keberlanjutan program.

Pada dasarnya sudah timbul kesadaran masyarakat untuk melestarikan program dan kegiatan yang sudah ada. Khusus bagi SPP dan UEP, dapat berjalan dengan baik dengan adanya sistem tanggung renteng, yang menimbulkan rasa tanggung jawab bersama dan merupakan salah satu modal sosial bagi kelangsungan program. Masyarakat menyadari, bahwa pada dasarnya dana PNPB merupakan dana bergulir, sehingga kesadaran untuk mengembalikan dana pinjaman lebih banyak disebabkan karena keinginan untuk dapat mengakses kembali pinjaman tersebut. Faktanya dana hanya bergulir dalam satu kecamatan tidak antar kecamatan satu ke kecamatan lain.

Untuk tujuan pelestarian dan perguliran, UPK menetapkan bunga yang dalam hal ini disebut jasa bagi pinjaman dana bergulir yang besarnya ditentukan secara musyawarah. Dana dari jasa tersebut selanjutnya dimanfaatkan untuk pengembangan usaha, pengembangan aset seperti gedung, ATK, sarana dan prasarana UPK, serta sebagai dana sosial yang penggunaannya ditetapkan secara musyawarah.



Gagasan pembentukan usaha lain di luar SPP dan UEP telah dilakukan oleh beberapa UPK, sebagai upaya menjaga keberlangsungan. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya SPP diperuntukkan bagi RTM. Dalam perkembangannya, apabila masyarakat sudah terentaskan dari kondisi RTM sesuai dengan indikator yang ditetapkan, maka usaha SPP dan UEP akan mengalami titik jenuh, ataupun harus digulirkan pada daerah lain, sehingga harus diupayakan ada program lain untuk keberlangsungan lembaga UPK.

Permasalahan saat ini adalah terdapat kesulitan untuk mendeskripsikan bentuk lembaga pengelola perguliran PNPM Mandiri Perdesaan (UPK), apakah termasuk lembaga perbankan, koperasi, BLU atau lembaga swadaya masyarakat.

Menurut Permenkeu No. 99 tahun 2008, pengelolaan dana perguliran dilakukan oleh Satker yang menerapkan Pengelolaan Keuangan BLU (Satker BLU). Selanjutnya untuk penerima dana bergulir yang disalurkan melalui lembaga perantara yang berfungsi sebagai penyalur (*chanelling*) atau pelaksana pengguliran dana (*executing*) ditetapkan oleh pimpinan satker BLU dengan berpedoman pada perikatan dalam bentuk surat perjanjian atau dokumen lainnya yang berisi hak dan kewajiban kedua belah pihak. Disebutkan pula ketentuan bahwa dana bergulir dapat ditarik kembali oleh pemberi dana. Dalam PP Nomor 23 tahun 2005, disebutkan adanya Badan Layanan Umum (BLU) yang merupakan instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, yang selanjutnya disebut

PPK-BLU, adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya.

Dilihat melalui aturan koperasi, persamaannya adalah kedua-duanya merupakan badan usaha yang berazas sukarela dan terbuka; perbedaannya koperasi merupakan usaha yang keanggotaannya bersifat individu, setiap anggota wajib memiliki simpanan wajib dan pokok, pembagian sisa hasil usaha yang dibagi kepada anggota sesuai modal yang ditanamkan, serta dapat menghimpun dana dan menyalurkan pada masyarakat, semua keputusan diambil berdasarkan Rapat Anggota Tahunan (RAT), pertanggungjawaban pengelolaan koperasi dilaporkan pada RAT. Namun di UPK keanggotaannya adalah masyarakat kecamatan keseluruhan, keuntungan dikembalikan meskipun dalam pelaksanaannya ada yang membagi rata semua orang untuk menghindari konflik desa padahal menyalahi PTO, dan tidak melakukan penghimpunan dana.

Di sisi lain UPK tidak dapat dikenakan aturan perbankan sesuai UU Nomor 10 tahun 1999 tentang perbankan karena dalam usahanya UPK tidak melakukan penghimpunan dana masyarakat berupa pinjaman tabungan, giro, dan deposito, serta transaksi keuangan lainnya. Berdasarkan UU No. 10 tahun 1999, yang disebut dengan Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lain dalam rangka

meningkatkan taraf hidup masyarakat banyak. Perbedaan prinsip dengan UPK adalah dalam pelaksanaannya UPK tidak melakukan pinjaman.

Secara garis besar dapat dilihat bahwa UPK merupakan lembaga keuangan yang spesifik. UPK mempunyai kewenangan untuk mengelola dana dalam jumlah yang cukup besar, namun tidak mempunyai aturan yang cukup jelas untuk menjadi rujukan. Menilik dari hal tersebut maka UPK harus dibekali dengan aturan tersendiri yang spesifik, dengan sumber daya manusia yang handal khususnya dalam hal pengelolaan keuangan, akuntabilitas dan dapat dipercaya.

Peran UPK meliputi 2 (dua) aspek yaitu peran sosial dan peran ekonomi. Peran sosial UPK untuk pemberdayaan masyarakat diharapkan akan semakin menumbuhkan kesadaran bahwa masyarakat mampu membangun dengan keswadayaan dan kemandirian tanpa harus tergantung dengan bantuan dari pemerintah secara terus menerus. Peran UPK di sisi ekonomi adalah bertanggung jawab dalam pengelolaan keuangan, diharapkan tidak hanya melihat kelancaran pengembalian pinjaman oleh kelompok penerima tetapi juga mampu mengembangkan potensi yang ada.

## **PENUTUP**

### **A. Simpulan**

1. Kapasitas dan Keberlangsungan Kelembagaan Program PNPM Mandiri Perdesaan
  - a. Kapasitas kelembagaan program PNPM Mandiri Perdesaan telah mampu mengkoordinasikan segenap struktur kelembagaan penanganan kemiskinan, namun belum mampu secara sinergis memberdayakan dan menopang struktur kelembagaan yang ada di pemerintah daerah

- b. Kelembagaan program PNPM Mandiri Perdesaan diwarnai oleh berbagai improvisasi terhadap Petunjuk Teknis Operasional, sehingga antar daerah terdapat berbagai struktur kelembagaan yang tidak mengarah pada kesederhanaan struktur.
  - c. Pelembagaan program PNPM Mandiri Perdesaan belum didukung dengan payung hukum yang kuat dan sumber daya manusia yang memadai.
2. Pengelolaan Keuangan
    - a. Manajemen pengelolaan keuangan UPK masih dilaksanakan secara sederhana, tidak menggunakan prinsip-prinsip akuntansi standar yang disebabkan oleh sumber daya manusia pengelola UPK yang kurang memadai sehingga menyulitkan dalam monitoring dan pelaporan.
    - b. UPK mampu menjadi lembaga keuangan alternatif bagi masyarakat perdesaan karena memiliki keunggulan dalam kemudahan akses dan sistem pengembalian dana yang disesuaikan kondisi masyarakat.
    - c. Status kelembagaan UPK sebagai pengelola keuangan belum jelas menyebabkan kerawanan asset terutama pada saat dana semakin berkembang.
    - d. Status dana PNPM adalah dana hibah, bukan dana bergulir yang harus dikembalikan berdasar Permenkeu 99 tahun 2008, namun dalam implementasinya ada sebagian dana digunakan sebagai dana bergulir yang telah dimanfaatkan oleh masyarakat.
    - e. Sasaran program untuk meningkatkan pendapatan dan kesempatan kerja bagi RTM kurang optimal. Hal ini

disebabkan karena, 1) mekanisme pengajuan pinjaman yang mengutamakan kemampuan mengembalikan pinjaman tepat waktu, sehingga mengurangi akses RTM terhadap dana perguliran, dan 2) penggunaan dana perguliran sebagian besar untuk kegiatan konsumtif dibanding sebagai stimulan modal usaha.

## **B. Saran**

1. Kapasitas dan Keberlangsungan Kelembagaan Program PNPM Mandiri Perdesaan
  - a. Perlu adanya sinergi kelembagaan pengelolaan dan antar aktor stakeholder PNPM Mandiri Perdesaan melalui komitmen antar pihak yang dapat mendukung agenda pembangunan daerah, yang dituangkan dalam MOU.
  - b. Penyempurnaan PTO sesuai dengan kondisi masyarakat perdesaan dengan menekankan kepada pemanfaatan struktur kelembagaan masyarakat yang sudah ada.
  - c. Mendorong terbentuknya regulasi yang lebih kuat tentang kelembagaan PNPM Mandiri Perdesaan serta standarisasi kapasitas dan kapabilitas SDM pelaksana.
2. Pengelolaan Keuangan
  - a. Perubahan sistem manajemen akuntansi sesuai standar perbankan agar mampu mengakomodir pengelolaan dana seiring dengan peningkatan beban dan penambahan dana.
  - b. Inovasi untuk memperluas area (jangkauan) produk UPK sehingga dapat diakses mengakomodir RTM absolut yang selama ini belum tersentuh.
  - c. UPK diatur sebagai lembaga khusus, dengan pengaturan kelembagaan yang spesifik, berbeda dengan aturan lembaga keuangan perbankan maupun koperasi, memuat fungsi sosial dan ekonomi
  - d. Ada mekanisme penyerahan dana hibah kepada masyarakat sebagai dasar hukum status dana, selanjutnya UPK harus mengelola dana dengan transparan, akuntabel, sesuai dengan tujuan program.
  - e. Penghargaan dari pemerintah daerah bagi UPK didasarkan pada tingkat partisipasi RTM dan perbaikan kualitas hidup dan kesejahteraan RTM, tidak berdasarkan kecilnya NPL.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Basuno, dkk. 2006. *Kaji Tindak (Action Research) Pemberdayaan Masyarakat Pertanian Daerah Tertinggal (Tahap II)*. Jakarta: Puslit Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Deptan.
- Bungin, Burhan, dkk. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis Dan Metodologis Ke*
- Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada.
- Kartono, Kartini. 1996. *Pengantar Metodologi Riset Sosial*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Siamat, Dahlan, 1999. *Manajemen Lembaga Keuangan*. Jakarta: ?
- Sugiyono, 2002. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.

- Tangkilisan, Hesel Nogi S. 2005.  
*Manajemen Publik*. Jakarta:  
 Penerbit PT.Grasindo.
- Jurnal**
- Syahyuti. 2007. *Kebijakan Pengembangan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) sebagai Kelembagaan Ekonomi di Perdesaan*. Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian Vol. 5 no. 1. Maret
- Perundang-undangan**
- UU No. 32 tahun 2004. [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id)  
 UU No. 25 tahun 1992. [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id)  
 UU No. 10 tahun 1999. [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id)  
 PP No. 57 tahun 2005. [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id)  
 PP No. 72 tahun 2005. [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id)  
 PP No. 2 tahun 2006. [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id)  
 PP No. 38 tahun 2007. [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)  
 PP No. 78 tahun 2007. [www.unmit.org](http://www.unmit.org)  
 PP No. 19 tahun 2008. [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id)
- Website**
- Djogo, Tony, dkk, Kelembagaan Dan Kebijakan Dalam Pengembangan Agroforestri, [www.Worl dagroforestrycentre.Org/Sea](http://www.Worl dagroforestrycentre.Org/Sea), 24 Oktober 2008
- Hawari, Abu, Dilematika Memberdayakan Masyarakat Diantara Program-Program Pemerintah Yang Kontradiktif, Beta. [Fasilitator-Masyarakat.Org](http://Fasilitator-Masyarakat.Org), 24 Oktober 2008
- Pemberdayaan Masyarakat Dan Permasalahannya, [Hilmiarifin.Com](http://Hilmiarifin.Com), 24 Oktober 2008
- Rahayu, Mg Ana Budi, Pemberdayaan Masyarakat Desa Pembangunan Perekonomian Nasional Melalui Pemberdayaan Masyarakat Desa, [www.Binaswadaya.Org](http://www.Binaswadaya.Org), 24 Oktober 2008
- Sulekale, Dalle Daniel; Pemberdayaan Masyarakat Miskin Di Era Otonomi Daerah, [www.Emperordeva.Wordpress.Com](http://www.Emperordeva.Wordpress.Com), 29 Juli 2008
- Widodo, Slamet, Kelembagaan, Kapital Sosial Dan Pembangunan, [Learning-Of.Slametwidodo.Com](http://Learning-Of.Slametwidodo.Com), 24 Oktober 2008
- Tim Studi Ekonomi Konsultatan Pusat PPK, Laporan Studi Ekonomi Program Pengembangan Kecamatan Tahun 2001, [www.ppk.or.id](http://www.ppk.or.id)
- Rudjito; *Peran Lembaga Keuangan Mikro Dalam Otonomi Daerah Guna Menggerakkan Ekonomi Rakyat Dan Menanggulangi Kemiskinan*, Jurnal Ekonomi Rakyat Th. II - No. 1 - Maret 2003, [www.ekonomirakyat.org](http://www.ekonomirakyat.org), tanggal 4 Januari 2009
- Ismawan, Bambang; *Peran Lembaga Keuangan Mikro Dalam Otonomi Daerah*, Jurnal Ekonomi Rakyat Th. II - No. 1 - Maret 2003, [www.ekonomirakyat.org](http://www.ekonomirakyat.org), tanggal 4 Januari 2009
- Pedoman Umum PNPM Mandiri, [www.pnpm-mandiri.org](http://www.pnpm-mandiri.org)
- Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan, [www.ppk.or.id](http://www.ppk.or.id)