



Pemilihan Bentuk Badan Hukum Sebagai Upaya Penyelamatan Dana Bergulir Program PNPM Mandiri Perkotaan dan Perdesaan

HARYADI, LAELI BUDIARTI, DIJAN RAHAJUNI, SRI LESTARI, REFIUS P. SETYANTO

*Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, Purwokerto, Indonesia
Email Korespondensi: Laelibudiarti@gmail.com*

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis kinerja program PNPM Mandiri dan mengidentifikasi keinginan pemangku kepentingan dalam mengelola PNPM Mandiri di Kabupaten Banyumas untuk waktu yang akan datang, pasca selesainya program PNPM Mandiri. Populasi menggunakan semua pelaku PNPM Mandiri Perkotaan dan Perdesaan. Informan diambil dari penanggungjawab pengelola kegiatan di tingkat kabupaten sampai tingkat desa, fasilitator, dan masyarakat penerima manfaat dari kedua jenis PNPM Mandiri. Data yang dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif dan kuantitatif. Hasil penelitian menunjukkan ada ratusan milyar dana PNPM di kabupaten Banyumas yang masih akan terus bergulir pada saat program PNPM selesai dan perlu dikelola oleh organisasi yang mempunyai payung hukum yang kuat. Hasil analisis data juga menunjukkan bahwa masih ada dualisme keinginan pemangku kepentingan terhadap badan hukum organisasi yang akan mengelola dana pasca berakhirnya program PNPM, yaitu koperasi dan juga Perseroan Terbatas.

Kata Kunci: PNPM mandiri, Dana Bergulir, Koperasi, Perseroan Terbatas.

Elections Legal Entity As rescue efforts Revolving Fund Program PNPM Mandiri Urban and Rural

Abstract

The aim of this research is to analyze the performance of PNPM Mandiri Program and identify the desirability of stakeholder in managing revolving fund of PNPM Mandiri after the end of this program in Banyumas Regency. Informan as source of the data consist of PNPM organizer, facilitator, and the community who received revolving fund. We use qualitative and quantitative techniques to analyze the data. Our analysis shows that the amount of the fund is more than a hundred billion. They have been revolving and need to manage by legal entity organization. Meanwhile, the desirability of the stakeholder of PNPM Mandiri especially PNPM Organizer is different. Some people want the public corporation as the legal entity to manage the fund, but the others want cooperation.

Keywords: PNPM Mandiri, Revolving Fund, Cooperation, public corporation.

PENDAHULUAN

Kekhawatiran akan kelangsungan program PNPM Mandiri saat ini sangat dirasakan oleh *stakeholder* PNPM di seluruh wilayah Indonesia berkaitan dengan berakhirnya masa jabatan presiden SBY pada tahun 2014. Kekhawatiran tersebut berkaitan dengan dana-dana yang demikian besar yang sekarang ada di masyarakat serta nasib dari para pelaksana kegiatan seperti para koordinator, para fasilitator, kader UPK, dan kelompok-kelompok swadaya masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian diketahui sampai dengan bulan Oktober 2014 jumlah dana PNPM Mandiri yang harus diselamatkan di kabupaten Banyumas sebesar Rp 110.897.704.048,-. Data secara nasional menunjukkan Program dana bergulir yang berupa Simpan Pinjam untuk Kelompok Perempuan (SPP) di seluruh Indonesia sampai dengan tahun 2013 telah mencapai Rp 7 triliun dengan tingkat pengembalian mencapai 96 persen dimana kelompok yang dibantu terus berkembang (Boediono, 2013).

Ada dua permasalahan dalam penelitian ini yaitu, pertama, bagaimana kinerja aktivitas program PNPM Mandiri yang ada saat ini karena penelitian terhadap pelaksanaan PNPM-Mandiri Perkotaan menunjukkan bahwa program tersebut telah dapat meningkatkan pendapatan penerima dana bergulir meski belum dapat memenuhi kebutuhan hidup secara layak (Rahayuni, 2012). Permasalahan kedua bagaimana bentuk organisasi yang diinginkan oleh pelaku PNPM Mandiri saat ini pasca berakhirnya program PNPM.

Organisasi pengelola dana pasca berakhirnya program PNPM sangat penting untuk dibentuk. Pertimbangannya adalah untuk menyelamatkan dana bergulir sebesar Rp 110.897.704.048,- yang masih beredar di masyarakat Kabupaten Banyumas dan menyelamatkan berbagai pihak yang telah berjuang membantu terlaksananya program PNPM terutama para fasilitator kabupaten dan kecamatan pasca berakhirnya program tersebut. Pihak-pihak tersebut dapat berperan sebagai pengurus organisasi baru yang dibentuk untuk mengelola dana PNPM setelah berakhirnya program PNPM. Pada PNPM-Mandiri Perdesaan Kabupaten Banyumas terdapat 5 orang fasilitator kabupaten dan 38 orang fasilitator kecamatan, sedangkan pada PNPM-Mandiri perkotaan terdapat 12 orang personalia koordinator

kota Kabupaten Banyumas dan 48 orang tim fasilitator kelurahan. Oleh karena itu setidaknya ada 103 kader-kader pemberdayaan masyarakat yang perlu diperhatikan nasibnya jika program telah berakhir.

Hasil survei di lapangan menunjukkan bahwa warga mulai resah dengan munculnya berbagai wacana tentang dana-dana yang telah bergulir di masyarakat dari program PNPM-Mandiri seiring berakhirnya program tersebut pada tahun 2014. Berbagai wacana tersebut misalnya dana-dana tersebut harus dikembalikan ke negara, asset PNPM-M yang ada di UPK Kecamatan dibagi saja untuk tiap-tiap desa, atau bahkan kredit tidak perlu dikembalikan karena program telah selesai. Wacana-wacana tersebut berlaku menyeluruh di seluruh Indonesia. Oleh sebab itu untuk menghindari terwujudnya wacana yang meresahkan warga perlu dibentuk wadah untuk mengelolanya. Tujuannya adalah agar dana tersebut tidak lenyap begitu saja seiring dengan berakhirnya PNPM.

Undang-undang nomor 1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (LKM) dapat digunakan sebagai payung hukum untuk pengelolaan dana-dana PNPM-Mandiri. Dalam Undang-undang tersebut disebutkan bahwa Lembaga Keuangan Mikro adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan. Sesuai dengan Undang-undang tersebut maka organisasi yang dibentuk untuk menyelamatkan dana dari program PNPM Mandiri, dapat menjadi Lembaga Keuangan Mikro dalam bentuk koperasi atau Perseroan Terbatas.

KAJIAN LITERATUR

Pengertian Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Sumodiningrat (2002), masyarakat miskin secara umum ditandai oleh ketidakberdayaan atau ketidakmampuan (*powerlessness*) dalam hal: a) memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, sandang, papan, pendidikan dan



kesehatan (*basic need deprivation*); b) melakukan kegiatan usaha produktif (*unproductiveness*); c) menjangkau sumber daya sosial dan ekonomi (*inaccessibility*); d) menentukan nasibnya sendiri serta senantiasa mendapat perlakuan deskriminitif, mempunyai perasaan ketakutan dan kecurigaan, serta sikap apatis dan fatalistik (*vulnerability*); dan e) membebaskan diri dari mental budaya miskin serta senantiasa merasa mempunyai martabat dan harga diri yang rendah (*no freedom for poor*). Masyarakat miskin ini perlu diberdayakan agar mempunyai kekuatan untuk hidup secara mandiri dan meraih kesejahteraan. Pemberdayaan ini dapat dilakukan dengan bantuan pemerintah.

Konsep pemberdayaan menurut Fetterman dan Wandersman (2005) lahir sebagai antitesis terhadap model pembangunan dan model industrialisasi yang kurang memihak pada rakyat mayoritas, sehingga terjadi dikotomi, yaitu masyarakat yang berkuasa dan di sisi lain manusia dikuasai. Guna membebaskan situasi menguasai dan dikuasai, maka harus dilakukan pembebasan melalui proses pemberdayaan bagi yang dikuasai (*empowerment of the powerless*). Menurut Sunyoto (2003), untuk melaksanakan strategi pemberdayaan masyarakat diperlukan transformasi peranan pemerintah daerah dari inisiator berubah menjadi fasilitator.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri

PNPM Mandiri adalah Program Nasional yang dijalankan oleh semua kalangan untuk menanggulangi kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja melalui upaya-upaya pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan keberdayaan dan kemandiriannya dalam tujuan peningkatan kualitas hidup dan tingkat kesejahteraan masyarakat (Anonim, 2007). Program PNPM Mandiri Perkotaan dirintis mulai tahun 2007 sebagai kelanjutan dari Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang dilaksanakan sejak tahun 1999. Mulai tahun 2007 PNPM Mandiri P2KP diarahkan untuk mendukung upaya peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan pencapaian sasaran *Millennium Development Goals* (MDGs) sehingga tercapai pengurangan penduduk miskin sebesar 50% di tahun 2015. Tahun 2008 secara penuh P2KP ditetapkan menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM

Mandiri Perkotaan).

Masyarakat adalah pelaku utama PNPM Mandiri Perdesaan pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian. Sedangkan pelaku-pelaku lainnya di desa, kecamatan, kabupaten dan seterusnya berfungsi sebagai pelaksana, fasilitator, pembimbing dan pembina agar tujuan, prinsip, kebijakan, prosedur dan mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan tercapai dan dilaksanakan secara benar dan konsisten. Pelaku di desa adalah pelaku-pelaku yang berkedudukan dan berperan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di desa.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013

Pasal 1 ayat 1 UU No 1 tahun 2013 menyebutkan bahwa Lembaga Keuangan Mikro yang selanjutnya disingkat LKM adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan. Pasal 3 menyebutkan bahwa LKM bertujuan untuk: a) meningkatkan akses pendanaan skala mikro bagi masyarakat; b) membantu peningkatan pemberdayaan ekonomi dan produktivitas masyarakat; dan c) membantu peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat; terutama masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah.

Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa Bentuk badan hukum LKM adalah: a) Koperasi; atau b) Perseroan Terbatas. Pasal 8 menjelaskan bahwa LKM hanya dapat dimiliki oleh: a) warga negara Indonesia; b) badan usaha milik desa/kelurahan; c) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau d) koperasi. Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa Sebelum menjalankan kegiatan usaha, LKM harus memiliki izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan. Sedangkan ayat (2) menyebutkan bahwa untuk memperoleh izin usaha LKM harus dipenuhi persyaratan paling sedikit mengenai: a) susunan organisasi dan kepengurusan; b) permodalan; c) kepemilikan; dan d) kelayakan rencana kerja. Pasal 11 ayat (1) menyebutkan bahwa Kegiatan usaha LKM meliputi jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui Pinjaman

atau Pembiayaan dalam usaha Skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan Simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha. Pasal 16 ayat (1) menyebutkan bahwa Cakupan wilayah usaha suatu LKM berada dalam satu wilayah desa/kelurahan, kecamatan, atau kabupaten/kota. Pembinaan, pengaturan, dan pengawasan LKM dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan yang dalam melakukan pembinaan berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi dan Kementerian Dalam Negeri yang kemudian didelegasikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 40 UU No 1 tahun 2013 menyebutkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan, kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi, dan Kementerian Dalam Negeri harus melakukan inventarisasi LKM yang belum berbadan hukum. Inventarisasi LKM harus diselesaikan paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini berlaku dan dalam melakukan inventarisasi LKM Otoritas Jasa Keuangan, kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi, dan Kementerian Dalam Negeri dapat bekerja sama dengan pihak lain yang memiliki infrastruktur memadai (www.hukumonline.com).

Penelitian Terdahulu

Rahajuni, *et al.* (2009 dan 2010) melakukan penelitian mengenai peranan program PNPM Mandiri dalam mengentaskan kemiskinan di kabupaten Banyumas. Hasil penelitian tentang dampak pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang merupakan bagian PNPM Mandiri Perdesaan pada tahun 2009 menemukan bahwa program tersebut telah mampu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan penelitian tahun 2010 tentang analisis distribusi pendapatan masyarakat penerima manfaat PNPM Mandiri Perdesaan membuktikan bahwa distribusi pemerataan pendapatan secara keseluruhan berada ada kategori sedang. Pada penelitian selanjutnya di tahun 2012, Rahayuni menemukan bahwa tingkat respon masyarakat terhadap program PNPM berada dalam kategori sedang, sementara upaya pemberdayaan masyarakat telah berada dalam tahap "telah Berubah". Ketepatan program PNPM yang ditawarkan dalam upaya mengentaskan kemiskinan berada dalam kategori sangat baik namun belum mampu membebaskan

masyarakat miskin dari kemiskinan sehingga mereka belum mampu hidup dengan sejahtera.

METODE

Populasi dan Teknik Pengumpulan Data

Populasi penelitian ini adalah semua pelaku PNPM Mandiri Perkotaan dan Perdesaan yang terdiri dari : penanggungjawab pengelola kegiatan di tingkat kabupaten, penanggungjawab pengelola kegiatan dari tingkat kecamatan sampai desa (PNPM Perkotaan di 8 kecamatan sedang Perdesaan 21 Kecamatan), fasilitator, masyarakat penerima manfaat program. Informan yang menjadi sumber data untuk penelitian ini adalah tokoh yang pendapatnya dapat merepresentasikan institusi yang diwakilinya. Oleh sebab itu informan ditentukan dengan metode *purposive*.

Wawancara mendalam dilakukan terhadap sejumlah informan untuk mengumpulkan data penelitian. Wawancara dilakukan sampai informan terakhir memberikan informasi yang menyerupai informasi yang telah diberikan oleh informan sebelumnya. Jumlah informan dalam penelitian ini adalah 88 orang. Hasil wawancara dianalisis dengan mereduksi kalimat-kalimat dari hasil wawancara dan memperhatikan kata kunci seperti pinjaman dana, kemiskinan, peningkatan pendapatan, dana usaha, PNPM, keberlanjutan PNPM, koperasi, Perseroan Terbatas (PT) dan sebagainya. Verifikasi hasil wawancara dilakukan dengan pengecekan silang data hasil wawancara dengan data sekunder dari laporan pengelolaan dana program PNPM Mandiri di setiap kecamatan. Selain wawancara, data juga dikumpulkan melalui forum diskusi kelompok atau yang biasa dikenal dengan istilah FGD (*Forum Group Discussion*).

Teknik Analisis Data

Teknik analisis data menggunakan metode campur (*mix method*), yaitu dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Data kualitatif dianalisis menggunakan teknik analisis isi atau *content analysis*, dengan melakukan peringkasan dari buku pedoman program PNPM, ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2013, dan memperhatikan pernyataan tokoh-tokoh kunci, terutama berkaitan dengan jenis variabel yang diteliti. Data dokumen dan



pernyataan, dibuat ringkasan dan dikelompokkan dengan memperhatikan kata atau aspek yang sering muncul.

Teknik pengolahan data kuantitatif menggunakan Analisis Tingkat Kepentingan/harapan dan Kinerja/Kepuasan konsumen (*Importance-Performance Analysis*), membandingkan antara harapan dengan pelaksanaan, kemudian dilanjutkan dengan membuat diagram kartesius. Diagram kartesius digunakan untuk menggambarkan kinerja setiap aktivitas program PNPM dari data yang dikumpulkan pada penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Profil PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten Banyumas

PNPM Mandiri adalah program nasional yang menjadi pusat upaya Pemerintah Indonesia untuk mengurangi kemiskinan. Kegiatan-kegiatan tersebut meliputi : pembangunan infrastruktur sosial dan ekonomi dasar dan perbaikan, penyediaan sumber daya modal dan finansial melalui dana bergulir dan kredit mikro bagi kaum miskin guna mengembangkan ekonomi setempat. Selain itu juga ada kegiatan khusus yang berhubungan dengan perbaikan mutu sumber daya manusia, terutama ditujukan untuk mempercepat Sasaran Pembangunan Milenium (MDG) dalam target kesehatan dan pendidikan, peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintah setempat melalui pelatihan dan diseminasi informasi untuk pengembangan keterampilan usaha dan praktik tata kelola pemerintahan di tingkat lokal. Penyediaan sumber daya modal dan finansial melalui dana bergulir dan kredit mikro bagi kaum miskin guna mengembangkan ekonomi setempat tersebar pada masyarakat dalam bentuk simpan pinjam dan usaha ekonomi produktif, sedangkan dana yang teralokasi pada tiga kegiatan yang lain sudah terserap pada program pembangunan.

Berdasarkan data laporan pelaksanaan PNPM-Mandiri Perdesaan diketahui bahwa pada 21 Kecamatan di Kabupaten Banyumas sampai dengan bulan Oktober 2014 jumlah alokasi pinjaman dana bergulir ke masyarakat untuk kegiatan Simpan Pinjam khusus Perempuan (SPP) dan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) sebesar Rp 289.003.270.800,- dengan total aset per

Oktober 2014 sebesar Rp 94.993.439.748 (sembilan puluh empat milyar sembilan ratus sembilan puluh tiga juta empat ratus tiga puluh sembilan ribu tujuh ratus empat puluh delapan rupiah) yang berupa UEP sebesar Rp 14.683.672.436,- dan SPP sebesar Rp 80.309.767.312,-. Sedangkan berdasarkan data dari PNPM Mandiri Perkotaan diketahui sampai dengan bulan Oktober 2014 memiliki modal akhir sebanyak Rp 13.615.591.934,- dengan besar simpanan sebesar Rp 445.220.595,- dan besar pinjaman sebesar Rp 13.126.258.309,- dan total aset sebesar Rp 15.904.264.300,- yang terdapat pada delapan kecamatan di Kabupaten Banyumas.

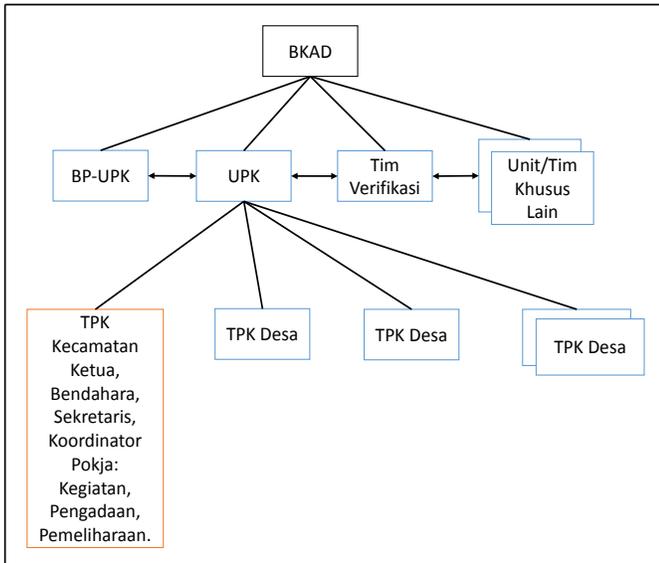
Sistem manajemen/pengelolaan PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten Banyumas

Sistem manajemen/pengelolaan PNPM Mandiri Perdesaan dapat dikaji dari pemangku kepentingan dan pelaku PNPM Mandiri Perdesaan yang terlibat. Masyarakat desa terutama dari rumah tangga miskin dan perempuan merupakan sasaran PNPM Mandiri Perdesaan sekaligus juga sebagai pelaku utama dan seluruh tahapan pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan sampai pelestarian. Pelaku lain baik yang berasal dari aparat, fasilitator maupun konsultan, mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten dan seterusnya, lebih berperan sebagai pembimbing, perencana dan memastikan agar tujuan, prinsip, kebijakan, prosedur dan mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan dapat tercapai dan dilaksanakan secara benar dan konsisten.

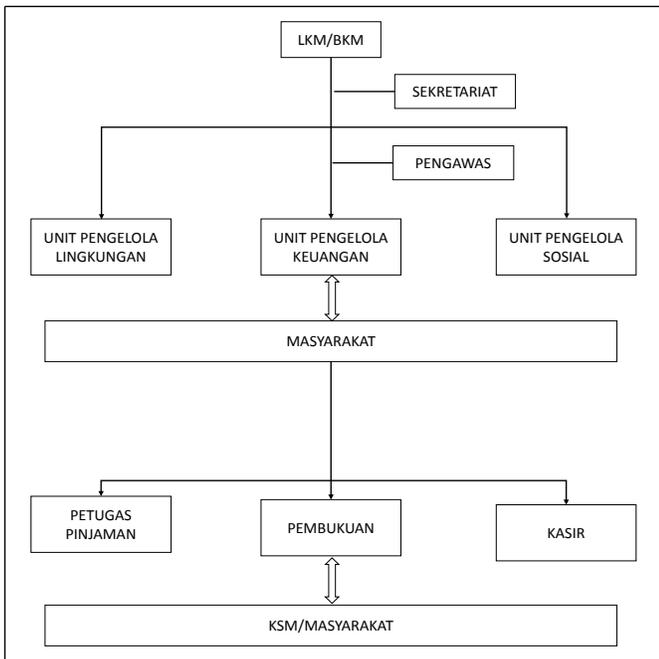
Gambar 1 menunjukkan bahwa pengelolaan dana bergulir pada PNPM Mandiri perdesaan berpusat di Unit Pengelola Kegiatan (UPK) yang berada pada tingkat kecamatan. Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) yang berada di Tingkat Kecamatan menjadi dewan pertimbangan bagi UPK. Posisi BKAD sebagai dewan pertimbangan UPK sangat penting namun sampai dengan saat ini belum mempunyai status hukum yang pasti.

Pada PNPM Perkotaan, lembaga yang langsung mengelola kegiatan Pinjaman Bergulir adalah Unit Pengelola Keuangan (UPK). UPK adalah salah satu Unit Pengelola dari 3 Unit Pengelola yang berada di bawah Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM).

Dua unit pengelola lainnya adalah Unit Pengelola Lingkungan (UPL) dan Unit Pengelola Sosial (UPS). Struktur lengkap LKM/BKM tampak pada gambar 2. Berdasarkan gambar 2 diketahui bahwa pengelolaan dana bergulir pada PNPM Mandiri Perkotaan berada di tingkat desa/kelurahan, dengan wewenang pada Unit Pengelola Keuangan dan dewan pertimbangan LKM/BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat).



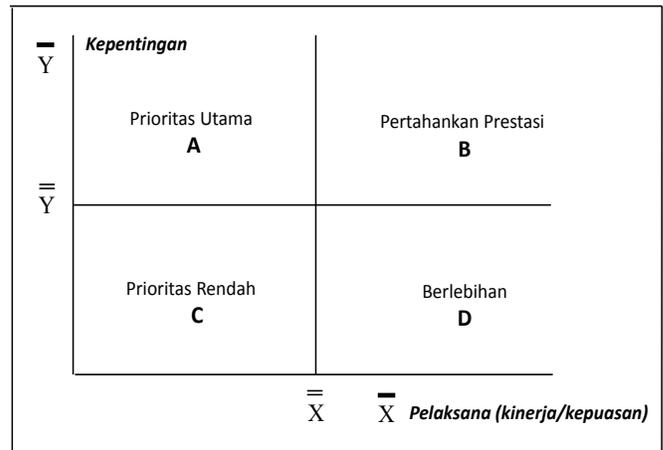
Gambar 1 Bagan organisasi Tim Pengelola Kegiatan (TPK) Antar Desa PNPM Mandiri Perdesaan (di tingkat Kecamatan)



Gambar 2 Struktur organisasi LKM/BKM sebagai Lembaga Pelaksana Kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan (di tingkat desa/kelurahan).

Kinerja pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan dan Perdesaan Kabupaten Banyumas

Hasil wawancara mendalam dan forum diskusi kelompok dengan para pemangku kepentingan PNPM Mandiri selanjutnya dianalisis menggunakan *Importance-Performance Analysis*. Berbagai atribut untuk merepresentasikan harapan dan kinerja diekstrak dari kajian lapangan. Berdasarkan hal tersebut akan diketahui bagaimana posisi masing-masing atribut tersebut dalam suatu diagram kartesius seperti yang terdapat pada gambar 3 dibawah ini.



Gambar 3 Diagram Kartesius

Keterangan :

Kuadran A : Menunjukkan faktor atau atribut yang dianggap memengaruhi kepuasan, termasuk unsur atau aktivitas yang dianggap sangat penting, namun PNPM Mandiri belum melaksanakannya sesuai keinginan konsumennya, sehingga mengecewakan atau menimbulkan ketidakpuasan.

Kuadran B : Menunjukkan unsur aktivitas pokok yang telah berhasil dilaksanakan PNPM Mandiri, untuk itu wajib dipertahankannya. Dianggap sangat penting dan sangat memuaskan.

Kuadran C : Menunjukkan beberapa faktor yang kurang penting pengaruhnya bagi konsumen, pelaksanaannya oleh PNPM Mandiri biasa-biasa saja. Dianggap kurang penting dan kurang memuaskan.

Kuadran D : Menunjukkan faktor yang mempengaruhi pelanggan kurang penting, akan tetapi pelaksanaannya berlebihan. Dianggap kurang penting tetapi sangat memuaskan.



Ada lima faktor atau atribut yang dianalisis dalam penelitian ini. Berbagai atribut harapan-kinerja yang dianalisis adalah: 1) Pendampingan kelompok. Atribut ini diukur dari kontinuitas interaksi antara PNPM selaku pendamping dengan kelompok peminjam; 2) Monitoring pinjaman. Atribut ini diukur dari bagaimana kelancaran perputaran atau pengembalian dana yang dipinjamkan ke kelompok; 3) Imbalan terhadap kelompok yang lancar memenuhi kewajibannya. Atribut ini diukur dari apakah ada penghargaan ataupun pengakuan yang diberikan kepada kelompok yang memenuhi dengan baik kewajibannya; 4) Kompetensi dan kapasitas personal SDM PNPM Mandiri. Atribut ini diukur dari kapasitas personal PNPM dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya; dan 5) Keorganisasian PNPM Mandiri. Atribut ini diukur dari bagaimana kelengkapan dan keefektivan kepengurusan organisasi PNPM Mandiri.

Berdasar analisis menggunakan diagram kartesius (pada gambar 4), diperoleh gambaran sebagai berikut: Atribut pendampingan kelompok dan imbalan untuk kelompok berada pada kuadran A. Artinya atribut tersebut dianggap sangat penting, namun PNPM Mandiri belum melaksanakannya sesuai keinginan konsumennya, sehingga mengecewakan atau menimbulkan ketidakpuasan. Hal ini adanya mengindikasikan bahwa kontinuitas interaksi antara PNPM dan kelompok dipandang penting dan sangat diharapkan oleh kelompok, namun demikian kinerja yang ditunjukkan PNPM masih sangat kurang dan belum memuaskan dari sudut pandang kelompok. Kondisi ini seperti yang diungkapkan oleh salah seorang informan dari kecamatan Baturaden: “..... itu....kadang-kadang walaupun sudah ada uang buat cicilan pinjaman...tapi kalau pas ada keperluan penting lainnya yaterpaksa dipakai dulu...gak buat nyicil...kadang telat sedikit ya gak papa....bayar cepet atau telat kan sama saja....boleh kok....”.

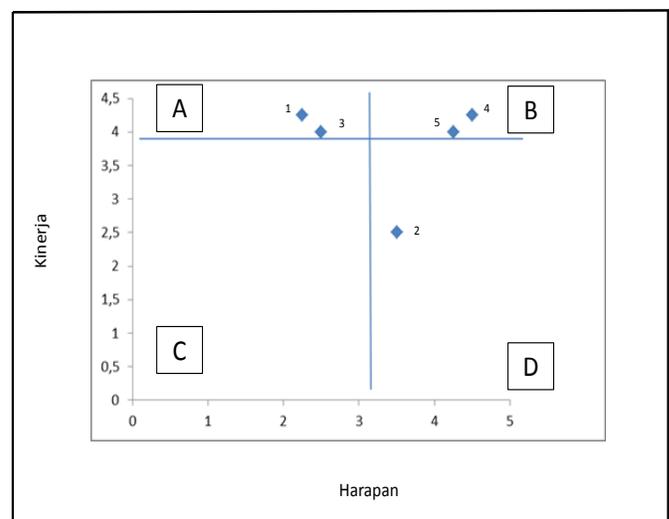
Atribut lainnya yaitu keorganisasian dan kompetensi personal berada pada kuadran B. Berdasar letaknya pada kuadran, masalah keorganisasian dan personal PNPM dianggap sangat penting dan menunjukkan kinerja yang memuaskan, sehingga antara harapan pemangku kepentingan dan kinerja yang ditunjukkan PNPM sudah sesuai. Berikut adalah pernyataan dari informan yang berasal dari kecamatan Sumpiuh: “..... Mas PNPM orangnya enakan...kalau ditanya, mau

menjawab...jadi kami gak bingung...ditanya apa saja mesti bisa jawab....mas nya juga ramah, pintar...jadi gak sungkan kalau pengin tanya.....”.

Struktur keorganisasian PNPM sangat fleksibel dan tidak menggunakan struktur yang hirarkis yang membatasi gerak dan kecepatan dalam bertindak di lapangan. Personil PNPM juga sudah sesuai dengan kompetensinya, serta cukup berpengalaman. Selain itu, personil PNPM juga dinilai sangat menguasai persoalan di lapangan.

Atribut selanjutnya adalah monitoring pinjaman dan berada pada kuadran D. Menunjukkan faktor yang dianggap kurang penting, akan tetapi pelaksanaannya berlebihan. Aspek ini dianggap kurang penting oleh informan, atau tidak begitu diharapkan pelaksanaannya, tetapi kinerja aspek ini melebihi harapan pemangku kepentingan (kelompok). Hal ini seperti yang disampaikan oleh informan dari kecamatan Sokaraja yang mengatakan: “.....e...e...kalau kami pinjam uang dari desa, pasti kami kembalikan...pasti kami cicil...gak usah ditanya terus-terusan....rasanya kaya gak dipercaya gitu....”.

Meskipun pelaksanaannya melampaui harapan, tetapi karena aspek ini kurang berpengaruh terhadap kepuasan pemangku kepentingan (kelompok), maka sebaiknya ke depan dikurangi untuk dialihkan ke aspek lain yang masih memerlukan perbaikan seperti aspek pendampingan. Dari kelima atribut yang dianalisis, tidak ada satu atribut pun yang berada di kuadran C.



Gambar 4 Diagram Kartesius Aktivitas PNPM Mandiri Kab. Banyumas

Keterangan:

(1) Atribut Pendampingan kelompok, (2) Atribut Monitoring pinjaman, (3) Atribut Imbalan terhadap kelompok yang lancar memenuhinya, (4) Atribut Kompetensi dan kapasitas personal SDM PNPM Mandiri, dan (5) Atribut Keorganisasian PNPM Mandiri.

Bentuk Badan Hukum Organisasi Pengelola PNPM Mandiri di Kabupaten Banyumas Pasca Selesaiannya Program.

Berdasarkan data-data yang ada pada pembahasan sebelumnya telah disebutkan bahwa dana yang masih berada di masyarakat pada PNPM Mandiri Perdesaan maupun perkotaan jumlahnya tidak sedikit. Namun, Unit Pengelola Kegiatan (UPK) dibawah naungan Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) pada PNPM Mandiri Perdesaan dan Unit Pengelola Keuangan (UPK) yang berada di bawah Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) pada PNPM Mandiri Perkotaan sebagai pengelola Dana Amanah Pemberdayaan Masyarakat (DAPM) belum berbadan hukum. Badan hukum ini diperlukan untuk menjamin keberlanjutan pelayanannya dalam memenuhi kebutuhan dana pinjaman bagi warga miskin produktif. Organisasi berbadan hukum ini diharapkan dapat melakukan dua hal penting yaitu melindungi keberadaan dana-dana bergulir dan asetnya, serta melindungi pengelolanya dari segi hukum.

Badan Hukum untuk organisasi pengelola dana bergulir baik pada PNPM Mandiri Perkotaan maupun Perdesaan menjadi penting karena besarnya nilai aset dan luasnya jangkauan pelayanan kepada masyarakat. Kondisi ini menuntut adanya kepastian aspek hukum pengelolaan dana-dana bergulir, baik kepastian hukum terhadap “status kepemilikan dana-dana bergulir”, maupun kepastian hukum terhadap “tata operasional dana-dana bergulir”.

Bentuk Badan hukum yang disebutkan pada Undang-undang Republik Indonesia nomor 1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro adalah berupa Koperasi atau Perseroan Terbatas. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, pelaku PNPM masih berbeda pendapat dalam pemilihan badan hukum yang ingin digunakan pada organisasi pengelola dana pasca selesainya program PNPM. Hasil penelitian terhadap 6 kecamatan pada PNPM perdesaan menunjukkan 3

Kecamatan menginginkan dalam bentuk Perseroan Terbatas (PT), 2 Kecamatan dalam bentuk koperasi serta 1 kecamatan menginginkan tetap dalam bentuk seperti sekarang, namun berbadan hukum. Sedangkan hasil penelitian terhadap 3 kecamatan pada PNPM Mandiri Perkotaan menunjukkan hasil 2 kecamatan menginginkan bentuk badan hukum PT dan 1 kecamatan menginginkan bentuk badan hukum koperasi.

Organisasi Pengelola dana bergulir PNPM memang memungkinkan untuk berbadan hukum koperasi dalam bentuk Koperasi Simpan Pinjam (KSP), namun memiliki banyak kesulitan. KSP hanya memberikan pelayanan kepada anggotanya dan dengan demikian, jika bentuk KSP ini dipilih, maka untuk dapat mendapat pelayanan dari KSP, seluruh anggota / setiap anggota masyarakat dalam lingkup Kelurahan untuk PNPM Mandiri Perkotaan (karena UPK berada pada tingkat kelurahan) dan seluruh anggota/setiap anggota masyarakat dalam lingkup kecamatan (karena UPK PNPM Mandiri Perdesaan berada pada tingkat kecamatan) harus menjadi anggota Koperasi yang didirikan. Kendala yang dihadapi jika hal ini diterapkan adalah pada UPK baik pada PNPM Mandiri Perkotaan maupun perdesaan tidak ada simpanan wajib, simpanan pokok dan simpanan sukarela. Selain itu, jumlah dana pinjaman yang dimiliki oleh masing-masing kelompok berbeda-beda dan tidak semua/seluruh masyarakat kelurahan/kecamatan merupakan pelaku PNPM. Lebih sulit lagi pada PNPM Mandiri Perdesaan karena UPK berada di tingkat kecamatan yang terdiri dari banyak desa/kelurahan. Berdasarkan analisa di atas penerapan Badan Hukum koperasi pada PNPM Mandiri perkotaan dan perdesaan nampaknya akan menghadapi hambatan yang cukup berarti.

Sementara itu jika pelaku PNPM yang ada sekarang memilih bentuk badan hukum Perseroan Terbatas (PT) bagi pengelolaan dana bergulir PNPM mandiri maka PT tersebut akan menjalankan usaha di bidang keuangan mikro. Berdasarkan penjelasan di atas, maka akan lebih memungkinkan jika PNPM menjadi berbadan hukum Perseroan Terbatas. Seperti dijelaskan pada bagian sistem manajemen/pengelolaan PNPM Mandiri Perdesaan bahwa pengelolaan dana bergulir pada PNPM Mandiri perdesaan berpusat di UPK yang berada pada tingkat



kecamatan. Badan Kerjasama Antar Desa yang berada di Tingkat Kecamatan menjadi dewan pertimbangan bagi UPK. Pada PNPM Mandiri Perkotaan pengelolaan dana bergulir terdapat pengelolaan dana bergulir pada PNPM Mandiri Perkotaan berada di tingkat desa, dengan wewenang pada Unit Pengelola Keuangan dan dewan pertimbangan LKM/BKM. Kantor pusat PT untuk pengelolaan PNPM Mandiri perdesaan dan perkotaan dapat berlokasi di tingkat kabupaten. Pada PNPM Mandiri Perdesaan cabang berada pada tingkat kecamatan, sedangkan pada PNPM Mandiri perkotaan cabangnya berada di desa.

Jika pengelolaan dana bergulir PNPM Mandiri Perdesaan dan Perkotaan dalam bentuk Badan hukum Perseroan Terbatas seperti disebutkan di atas, maka tidak akan ada yang berubah dalam hal pengelolaan. Semua pelaku PNPM dari tingkat desa sampai kabupaten akan tetap dapat diberdayakan seperti sekarang. Tidak akan ada yang berubah, yang berubah hanya status badan hukumnya saja.

Hasil wawancara terhadap fasilitator, UPK, kades, ketua BKAD dan kelompok di 3 kecamatan pada PNPM Mandiri perdesaan diketahui bahwa stakeholder PNPM Mandiri Perdesaan kecamatan Cilongok dan Sumpiuh menginginkan bentuk Badan hukum berupa Perseroan terbatas, sedangkan stakeholder PNPM Mandiri Perdesaan Kecamatan Somagede menginginkan bentuk Koperasi. Sementara itu hasil wawancara dan diskusi kelompok terhadap kepala desa, pengurus LKM dan UPK pada PNPM Mandiri Perkotaan di Kecamatan Sokaraja dan Baturaden menginginkan bentuk Badan Hukum PT. Dapat disimpulkan dari ke-5 kecamatan yang diteliti hanya 1 kecamatan yang menginginkan bentuk badan hukum koperasi. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa bentuk badan hukum yang diinginkan pelaku PNPM Mandiri di Kabupaten Banyumas sesuai dengan UU No 1 Tahun 2013 adalah berbentuk Perseroan Terbatas.

KESIMPULAN

Berdasar analisis menggunakan diagram kartesius, kinerja PNPM pada atribut pendampingan kelompok dan imbalan untuk kelompok berada pada kuadran A. Sementara kinerja aktivitas yang berada pada kuadran B adalah keorganisasian dan kompetensi personil, sedangkan kinerja untuk aktivitas monitoring

pinjaman berada pada kuadran D.

Hasil wawancara mendalam dan diskusi kelompok terhadap stakeholder PNPM Mandiri Perdesaan dan Perkotaan di 5 kecamatan, diketahui Bentuk Badan Hukum yang diinginkan mayoritas pelaku PNPM Di Kabupaten Banyumas berdasarkan UU No 1 Tahun 2013 adalah badan hukum Perseroan Terbatas

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim (2007). *Pedoman umum PNPM Mandiri*, PNPM Mandiri.
- _____ (2010). *Kabupaten Banyumas Dalam Angka*, BPS Kabupaten Banyumas
- _____ (2011). *Kabupaten Banyumas Dalam angka*, BPS Kabupaten Banyumas
- Boediono (2013). *Perbaiki Tata Kelola PNPM Mandiri*, retrieved from: <http://www.republika.co.id>, diakses tanggal 5 April 2013.
- Fetterman, D. M., & A. Wandersman (2005). *Empowerment Evaluation Principles in Practice*, The Guilford Press, New York.
- Moleong, & Lexy, J. (2001). *Metodologi Penelitian kualitatif*. Penerbit PT Remaja Rosda karya Bandung.
- Mulyoto, & Agung B. K. (2014). *PNPM-Mandiri Perdesaan Kabupaten Banyumas-Propinsi Jawa Tengah*, Laporan pelaksanaan bulan Juni 2014 yang tidak dipublikasikan.
- Purwanto, E. (2012). *Dana Simpan Pinjam Perempuan Terancam Melayang*, retrieved from: <http://www.pikiran-rakyat.com>, diakses 25 Maret 2013.
- Rahayuni, D., Endang, S. G., & Suprpto (2009). *Dampak Pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Dalam Mengentaskan Kemiskinan Di Kabupaten Banyumas*, Laporan Hasil Penelitian Universitas Jenderal Soedirman-Purwokerto yang tidak dipublikasikan.



- Rahayuni, D., Endang, S. G., Emmy, S., & Asteria, P., (2010). *Distribusi Pendapatan dan Faktor Yang Mempengaruhi Pada Keluarga Miskin Di Kecamatan Kedungbanteng Kabupaten Banyumas*, Laporan Hasil Penelitian Universitas Jenderal Soedirman-Purwokerto yang tidak dipublikasikan.
- Rahayuni, D. (2012). *Evaluasi Dampak Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Dalam Pengentasan Kemiskinan Perkotaan Di Kabupaten Banyumas*, Solusi, Vol. 11 No. 3 / Juli 2012.
- Rahayuni, D., Herman, S., Rasmusi, I., & Lilis, S. B. (2012). *Partisipasi Masyarakat Dalam Program Pengentasan Kemiskinan Di Kecamatan Baturaden Kabupaten Banyumas*, Laporan Hasil Penelitian Universitas Jenderal Soedirman-Purwokerto yang tidak dipublikasikan.
- Sumodiningrat, G. (2002). *Memberdayakan Masyarakat Perencana kencana*, Nusadwina : Jakarta.
- Sunyoto, U. (2003). *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Undang-undang No. 1 Tahun 2013, *Tentang Lembaga Keuangan Mikro, Sekretariat Negara*, Jakarta dan *retrieved from: www.hukumonline.com*