

Optimalisasi Unit Pengelola Keuangan dalam Perguliran Dana sebagai Modal Usaha

I. Pendahuluan

Situasi krisis yang berkepanjangan sejak akhir tahun 1997 hingga dewasa ini telah memperlihatkan bahwa pengembangan wilayah, baik yang direncanakan maupun muncul sebagai akibat kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lain, sangat rawan bagi pengembangan wilayah itu sendiri. Penanaman modal pada berbagai sektor, khususnya industri 'footlose', yaitu industri yang kurang memiliki kaitan dengan sumber daya lokal, seperti industri elektronik, sepatu olahraga, garmen, dan pada sektor properti berdampak negatif, manakala sektor-sektor tersebut terkena krisis, seperti terjadinya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) sehingga mengakibatkan meningkatnya angka kemiskinan.

Pada tahun 1996, jumlah penduduk miskin tersebut dapat ditekan menjadi 22,4 juta jiwa. Itu berarti ada perbaikan-perbaikan di dalam sistem ekonomi, meskipun masih tertinggal banyak persoalan yang krusial, seperti masalah kemiskinan ini. Namun dengan munculnya badai krisis ekonomi yang menghantam Indonesia pada akhir tahun 1997 maka angka kemiskinan berubah secara drastis. Pada tahun 1998, jumlah penduduk miskin berbalik menjadi 79,4 juta jiwa. Ini berarti ada sekitar 57 orang yang semula sudah terentaskan dari kemiskinan, tetapi kemudian berbalik menjadi miskin dan tak tertolong. Suatu jumlah yang sangat besar, yang diperkirakan lebih besar lagi terjadi sepanjang tahun 1998 dan awal 1999, dimana kondisi ekonomi Indonesia benar-benar berada pada titik paling dasar.¹

Masalah kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang multi-dimensi. Berbagai sudut pandang dapat digunakan untuk menelaah masalah kemiskinan dan merumuskan langkah-langkah pemecahannya. Pedoman yang senantiasa dipegang dalam merumuskan kebijaksanaan pembangunan untuk menanggulangi kemiskinan adalah mendukung dan menunjang berkembangnya potensi masyarakat melalui peningkatan peran serta, produktivitas rakyat, dan efisiensi. Hal ini berarti pemberian kesempatan yang luas bagi penduduk miskin untuk melakukan kegiatan sosial ekonomi yang produktif sehingga mampu menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi dan pendapatan yang lebih besar sehingga diharapkan tidak perlu lagi investasi luar menjadi penggerak utama bagi pembangunan ekonomi Indonesia.

Pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat dilakukan secara bertahap, terus menerus dan terpadu yang didasarkan pada kemandirian, yaitu meningkatkan kemampuan penduduk yang miskin untuk menolong diri mereka sendiri. Dalam hubungan ini, pendekatan yang paling tepat dalam pengembangan ekonomi rakyat adalah melalui pendekatan kelompok dalam bentuk usaha bersama. Upaya meningkatkan kemampuan menghasilkan nilai

¹ Gunawan Sumodiningrat, dkk, *Kemiskinan : Teori, Fakta, dan Kebijakan*, hlm 56, Penerbit IMPAC, Jakarta 1999

tambah paling tidak harus ada perbaikan akses terhadap empat hal, yaitu : *pertama*, akses terhadap sumber daya ; *kedua*, akses terhadap teknologi, yaitu suatu kegiatan dengan cara dan alat yang lebih baik dan lebih efisien ; *ketiga*, akses terhadap pasar. Produk yang dihasilkan harus dapat dijual untuk mendapatkan nilai tambah. Ini berarti bahwa penyediaan sarana produksi dan peningkatan keterampilan harus diimbangi dengan tersedianya pasar secara terus menerus ; dan *keempat*, akses terhadap sumber pembiayaan.

Dalam kerangka pembangunan nasional, upaya penanggulangan kemiskinan perlu ditempatkan dalam bingkai proses perubahan struktur (*structural transformation*) yang sedang berlangsung dalam masyarakat sebagai hasil dari pembangunan. Pembangunan yang dipandang sebagai suatu proses transformasi pada dasarnya akan membawa perubahan dalam proses alokasi sumber-sumber ekonomi, proses distribusi manfaat, dan proses akumulasi yang membawa pada peningkatan produksi, pendapatan, dan kesejahteraan. Dalam proses tersebut putaran kegiatan ekonomi akan menghasilkan surplus yang menjadi sumber peningkatan kesejahteraan kemudian hasil pembangunan tersebut akan dinikmati oleh masyarakat secara merata.

Perubahan struktur yang diharapkan adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus menikmati. Begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan. Proses ini diarahkan agar pembangunan daerah dapat meningkatkan kapasitas masyarakat (*capacity building*) melalui penciptaan akumulasi modal yang bersumber dari surplus yang dihasilkan dan pada gilirannya dapat menciptakan pendapatan yang dinikmati oleh masyarakat. Proses tranformasi harus digerakkan oleh masyarakat sendiri. Dengan memahami pembangunan sebagai perubahan struktur, maka mekanisme pembentukan modal (*capital accumulation*) yang benar merupakan kunci dari pengembangan ekonomi rakyat yang tumbuh dan berkembang.

Proses pemupukan modal yang benar muncul dari dalam sendiri yakni dari masyarakat, oleh masyarakat, untuk dinikmati masyarakat sehingga tumbuh berkembang secara alamiah. Dengan pengertian ini setiap anggota masyarakat disyaratkan berperan serta dalam proses pembangunan, mempunyai kemampuan sama, dan bertindak rasional.

Strategi pembangunan yang memadukan pertumbuhan dan pemerataan pada dasarnya mempunyai tiga harapan yang hendak dicapai. *Pertama*, pemihakan dan pemberdayaan masyarakat. *Kedua*, pemberian otonomi dan pendelegasian wewenang dalam pengelolaan pembangunan di daerah. Dan *ketiga*, modernisasi melalui penajaman dan pemantapan arah dari perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat.

Pelaksanaan pembangunan yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat harus memenuhi beberapa persyaratan pokok, antara lain ; *pertama*, kegiatan harus dilakukan sendiri oleh masyarakat dan dapat menguntungkan masyarakat yang bersangkutan. *Kedua*, karena lemahnya masyarakat, maka

sulit bagi masyarakat itu untuk bekerja sendiri-sendiri. Untuk itu kegiatan yang ditujukan kepada pemberdayaan masyarakat harus dilakukan secara bersama-sama dalam wadah kelompok. *Ketiga*, kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat lemah tidak terlepas dari masyarakat yang telah maju, maka keikutsertaan masyarakat maju setempat sangat diperlukan.

Dimensi kemiskinan yang begitu luas mengharuskan setiap upaya penanggulangan kemiskinan dalam tataran makro perlu dilakukan secara terpadu yang meliputi berbagai program pembangunan baik secara sektoral maupun regional. Dalam tataran mikro, model pemberdayaan sebagai dasar penanggulangan kemiskinan yang telah dikembangkan oleh kalangan lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, dan organisasi kemasyarakatan, sangat efektif untuk menjembatani upaya yang dilakukan melalui berbagai program pembangunan.

Pemerintah telah mengembangkan Program IDT sebagai upaya meningkatkan penanggulangan kemiskinan. Selanjutnya, dalam rangka mengembangkan lebih lanjut Program IDT, Pemerintah menciptakan Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT) yang kemudian dilanjutkan dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Bantuan PPK ini diberikan secara langsung kepada kecamatan melalui Forum Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) atau Forum Antar Desa (FAD).

PPK merupakan program pembangunan yang diarahkan untuk meningkatkan pendapatan penduduk perdesaan melalui pengembangan usaha ekonomi yang didukung dengan sarana/prasarana ekonomi. PPK juga dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan aparat birokrasi di kecamatan dan desa di bidang manajemen pembangunan.

II. Permasalahan

Permasalahan yang timbul dalam upaya pemberdayaan masyarakat melalui Program Pengembangan Kecamatan ini, antara lain ; belum optimalnya penggunaan dana bantuan PPK khususnya untuk kegiatan modal usaha bagi masyarakat sehingga peran Unit Pengelola Keuangan (UPK) menjadi tidak optimal. Berdasarkan hasil pemantauan kegiatan PPK di tahun pertama menyatakan bahwa sebanyak 74 persen bantuan dana PPK digunakan untuk pembangunan infrastruktur sedangkan sisanya sebesar 26 persen untuk kegiatan ekonomi.² Ini berarti tidak sesuai dengan yang diharapkan dimana UPK pasca proyek tidak akan berfungsi secara optimal karena tidak ada lagi dana yang dikelola mengingat kegiatan yang dipilih pada umumnya adalah pembangunan infrastruktur.

² Laporan Tahunan Kedua PPK Tahun 1999/2000 disusun oleh NMC dan Sekt. PPK.

III. Peran Perguliran Dana dalam Pemupukan Modal Masyarakat

Secara teoritis, modal usaha yang diperlukan oleh setiap anggota masyarakat dalam meningkatkan produksinya haruslah bersumber dari kemampuannya sendiri. Modal tersebut harus dihimpun dari tabungan yang diperoleh dari surplus pendapatan, setelah dikurangi untuk konsumsi jangka pendek, yaitu konsumsi sehari-hari. Tabungan yang dipupuk kemudian ditingkatkan menjadi investasi, dan selanjutnya digunakan sebagai pembentukan modal.

Dengan modal inilah kemudian produksi (kegiatan ekonomi) semakin meningkat, pendapatan meningkat, surplus meningkat, tabungan meningkat, investasi meningkat dan seterusnya. Sehingga modal adalah muncul dari kemampuan sendiri dari tabungan (yang kadangkala harus dipaksakan) untuk senantiasa dipupuk dan dikembangkan. Namun demikian, ada masalah bagi masyarakat miskin yang tidak mampu menciptakan tabungan, yaitu keterbatasan modal untuk usaha pada permulaan siklus kegiatan ekonomi tersebut sehingga masyarakat itu tetap akan menjadi miskin.

Pemberian pelayanan permodalan berupa pinjaman harus ditempatkan dalam kerangka yang benar yaitu sebagai suatu injeksi atau suntikan sementara yang harus mampu menciptakan modal bagi kegiatan ekonomi masyarakat serta harus dapat meningkatkan produksi. Peningkatan produksi harus dapat diikuti dengan meningkatnya pendapatan. Surplus ini yang kemudian harus menciptakan tabungan sebagai awal dari pemupukan modal sendiri yang mampu dihimpun oleh masyarakat.

Bantuan modal untuk kegiatan ekonomi disiapkan oleh PPK bagi masyarakat miskin yang tidak akan pernah dapat pinjaman modal dari perbankan. Pemupukan modal oleh masyarakat miskin itu sendiri jelas tidak mungkin. Karena disadari bahwa kemampuan masyarakat untuk menciptakan tabungan masih terbatas. Maka ada dua penyebabnya, yaitu ; *pertama*, karena memang tidak ada surplus, atau walaupun ada tipis sekali yang dapat diciptakan dari kegiatan sosial ekonomi, sehingga tingkat tabungan rendah; dan *kedua*, budaya menabung belum berkembang di masyarakat.

Dengan demikian pemberian modal usaha kepada kelompok masyarakat miskin diperlukan upaya yang selektif. Pengelolaan bantuan modal usaha ini pada intinya harus menciptakan surplus usaha dan dikelola dengan menggunakan prinsip; 1) mudah diterima dan didayagunakan oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran (*acceptable*); 2) dikelola oleh masyarakat secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*); 3) memberikan pendapatan yang memadai dan mendidik masyarakat untuk mengelola kegiatan secara ekonomis (*profitable*); 4) hasilnya dapat dilestarikan oleh masyarakat sendiri (*sustainable*); dan 5) pengelolaan dana dan pelestarian hasil dapat dengan mudah digulirkan dan dikembangkan oleh masyarakat desa dalam lingkup yang lebih luas (*replicable*).

Persyaratan dalam pemberian pinjaman akan mendorong pemilihan kegiatan ekonomi yang benar-benar layak. Dana pinjaman modal usaha ini harus dikembalikan yang dikemudian hari diharapkan dapat menjadi dana abadi yang terus bergulir pada kelompok masyarakat lainnya.

Bantuan modal usaha ini dikelola oleh lembaga keuangan (UPK) yang dapat menyediakan dana dengan jumlah yang bervariasi bagi setiap kelompok peminjam, tergantung dari jenis usaha yang diusulkan. Peran UPK ini sangat signifikan dalam mendukung kegiatan pengembangan sosial ekonomi masyarakat miskin.

Unit Pengelola Keuangan (UPK) ini berfungsi mengelola manajemen keuangan PPK dan mengkoordinasikan sumber keuangan pembangunan di tingkat kecamatan. UPK ini merupakan unit pengelola dana yang di dalamnya terdapat pengurus yang sifatnya mewakili masyarakat.

Perguliran dana melalui UPK yang digunakan untuk kegiatan modal usaha harus terus dijalankan, agar terhindar dari adanya dana yang mengendap. Untuk itu dalam proses perguliran dana tidak perlu menunggu sampai seluruh pinjaman lunas. Dana yang digulirkan dapat dipakai untuk pendanaan kegiatan yang lain, baik modal usaha maupun sarana/prasarana penunjang sosial ekonomi perdesaan.

Peningkatan kemampuan masyarakat hanya dapat dilakukan melalui suatu proses akumulasi (*accumulation process*) yang dilakukan oleh masyarakat itu sendiri. Dengan demikian peran aparat adalah menyiapkan masyarakat agar dapat mendayagunakan potensi yang ada dan menciptakan pemupukan modal. Searah dengan peran aparat tersebut, pengambilan keputusan sejauh mungkin harus didelegasikan kepada masyarakat.

Peningkatan kapasitas dan proses akumulasi yang terjadi dalam masyarakat harus mampu mendorong perubahan struktur (*structural transformation*) sosial budaya dan ekonomi masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik.

Dana bantuan PPK dapat juga digunakan untuk membangun sarana/prasarana penunjang kegiatan sosial ekonomi sepanjang diusulkan oleh masyarakat melalui LKMD dan disetujui dalam forum UDKP atau FAD. Dana untuk sarana/prasarana diberikan dalam bentuk hibah dan tanpa bunga, akan tetapi masyarakat desa diharuskan memberikan sumbangan dalam bentuk tenaga kerja dan atau bahan lokal sehingga sarana/prasarana yang dibangun dapat berskala besar.

Pemilihan kegiatan pembangunan infrastruktur ini sangat diminati oleh masyarakat. Hal ini disebabkan karena kecamatan penerima bantuan program bukan merupakan kelanjutan dari program P3DT (Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal), sehingga desa-desa dalam kecamatan tersebut lebih memilih pembangunan sarana/prasarana dibandingkan dengan pinjaman untuk modal usaha.

Peran lembaga keuangan (UPK) tidak akan mampu berkembang tumbuh dalam jangka panjang mengingat tidak adanya perputaran dana yang bergulir di masyarakat sehingga masyarakat sudah tidak membutuhkan lagi lembaga tersebut. Fungsi lembaga keuangan dalam pengelolaan dana akan berhenti apabila pembangunan sarana/prasarana telah selesai dibangun. Namun sebaliknya jika terjadi perguliran dana di masyarakat meskipun proyek sudah selesai, maka peran UPK ini akan terus berlanjut untuk menyalurkan dana bantuan pada kelompok masyarakat lain sehingga pengiriman dana lancar, aman, dan transparan.

Lembaga pengelola keuangan (UPK) ini akan mampu berkembang tumbuh dalam jangka panjang jika memenuhi paling sedikit empat syarat, yaitu ; *pertama*, lembaga tersebut mencerminkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat sehingga diakui keberadaannya. *Kedua*, lembaga keuangan tersebut harus mudah diawasi, dipantau, dan mudah dikelola oleh masyarakat setempat. *Ketiga*, lembaga itu harus menguntungkan bagi masyarakat yang dilayani maupun kelangsungan lembaga keuangan itu sendiri. *Keempat*, lembaga itu harus dapat memberikan pelayanan keuangan yang menjangkau masyarakat sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan masyarakat.

Hal-hal pokok yang perlu mendapat perhatian dalam memperkuat UPK antara lain, yaitu ; *pertama*, kesamaan persepsi dari pengelola program/proyek pembangunan di semua tingkatan yang berhubungan dengan pemberian pinjaman kepada masyarakat miskin. Kesamaan persepsi ini menyangkut pentingnya pemupukan modal masyarakat. *Kedua*, dengan persepsi yang sama diharapkan muncul kesepakatan untuk menyempurnakan sistem pelayanan dari UPK yang ada sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan yang optimal. *Ketiga*, penyempurnaan sistem pelayanan merupakan bagian dari upaya memadukan dan mensinkronkan pola pembinaan terhadap lembaga yang ada. Penyempurnaan ini perlu diikuti dengan penyusunan panduan tentang UPK sebagai pedoman bagi aparat dan masyarakat. *Keempat*, seiring dengan penyusunan panduan adalah pembenahan dan penyegaran pengurus UPK yang sudah ada. Penyegaran ini dilakukan dengan pendidikan dan latihan bagi pengurus. *Kelima*, langkah-langkah tersebut sangat ditentukan oleh peran aktif dari semua *stakeholders* di semua tingkatan, baik dari tingkat pusat maupun dari daerah itu sendiri dalam mendukung upaya mengentaskan kemiskinan melalui kegiatan bantuan modal usaha bagi masyarakat miskin.

V. Penutup

Dalam kerangka perencanaan pembangunan, upaya penanggulangan kemiskinan perlu dikaitkan dengan peningkatan kapasitas masyarakat sebagai dasar pemupukan modal. Peningkatan kapasitas masyarakat dapat dilakukan melalui pemberian bantuan dana sebagai modal usaha, pelatihan yang tepat, penerapan teknologi tepat guna, pembangunan prasarana pendukung, penyediaan sarana penunjang, dan penguatan kelembagaan sebagai wadah

usaha masyarakat. Dalam kerangka pemupukan modal itu, diperlukan suatu pemihakan dan kepedulian terhadap masalah kemiskinan. Upaya memacu kepedulian butuh waktu dan perlu kesepakatan dan kebersamaan semua pihak.

Upaya pemihakan kepada masyarakat pada gilirannya akan tercermin dari adanya kemauan untuk menyertakan segenap unsur masyarakat secara aktif dan partisipatif sehingga masyarakat akhirnya akan mampu menjadi *subject of development* yang benar-benar ikut langsung dalam segenap proses pembangunan. Upaya pemberdayaan dan pemihakan kepada masyarakat harus pula diartikan secara luas bahwa pemberdayaan yang dilakukan mencakup pula pemberdayaan terhadap aparat, kalangan swasta, dan kelembagaan yang ada.

Dengan menerapkan upaya pemberdayaan dan pemihakan kepada masyarakat maka berbagai kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan diharapkan mampu mewujudkan sasaran dan tujuan pembangunan seperti yang dikehendaki oleh segenap tuntutan masyarakat sesuai dengan nilai-nilai idealisme tertinggi bangsa kita. Untuk mencapai semua ini maka kerja keras, semangat, perjuangan, dan nilai-nilai keimanan serta ketaqwaan harus senantiasa kita tumbuh kembangkan sejak saat ini.

Pengalokasian dana untuk usulan kegiatan pada desa-desa terpilih di dalam kecamatan penerima bantuan PPK dilakukan melalui forum UDKP atau Forum Antar Desa dengan dibantu oleh Fasilitator Kecamatan (FK). Forum UDKP atau FAD ini harus membentuk suatu lembaga yang dapat mengatur dan mengendalikan keluar masuknya dana bantuan. Lembaga tersebut dinamakan Unit Pengelola Keuangan (UPK) yang berfungsi mengelola manajemen keuangan dan mengkoordinasikan sumber keuangan pembangunan di tingkat kecamatan.

Lembaga pengelola keuangan ini diharapkan dapat tumbuh dan berkembang di masyarakat menjadi suatu lembaga yang dapat mensinergikan dana pembangunan yang berada di tingkat kecamatan. Lembaga ini juga diharapkan mampu menjadi suatu mediasi dalam menyalurkan bantuan permodalan berupa pinjaman yang harus ditempatkan dalam kerangka yang benar yaitu sebagai suatu injeksi atau suntikan sementara yang harus mampu menciptakan modal bagi kegiatan ekonomi masyarakat serta harus dapat meningkatkan produksi. Peningkatan produksi harus dapat diikuti dengan meningkatnya pendapatan. Surplus ini yang kemudian harus menciptakan tabungan sebagai awal dari pemupukan modal sendiri yang mampu dihimpun oleh masyarakat.

Kepekaan yang semakin tajam, kepedulian yang semakin meningkat dan kesadaran bersama dari para aparat yang memandang keterbelakangan, ketimpangan ekonomi, kesenjangan sosial dan kemiskinan sebagai masalah pembangunan akan menumbuhkan semangat dan tekad yang bulat untuk mengarahkan semua dana dan daya pada peningkatan pemerataan dan

penanggulangan kemiskinan. Ini berarti menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai gerakan nasional yang mempunyai kekuatan besar dalam mempersiapkan masyarakat miskin untuk mengubah nasibnya dan mengentaskan dirinya sendiri dari kemiskinan.