

# EFEKTIVITAS PROGRAM BANTUAN DANA BERGULIR P2KP (STUDI KASUS PADA KELURAHAN PANCORAN MAS-DEPOK, JAWA BARAT)

*Tety Elida*<sup>1</sup>  
*Beny Susanti*<sup>2</sup>

*Fakultas Ekonomi Universitas Gunadarma  
Jl. Margonda Raya No. 100 Depok 16424  
<sup>12</sup>{tety,bsanti}@staff.gunadarma.ac.id*

## **Abstract**

*Potential small business needs to be developed to improve the poor living conditions and promote economic growth. Urban Poverty Alleviation Program (P2KP) is one of government programs intended to empower the community. This study aims to find out the effectiveness of the distribution procedures and the effectiveness of the management of revolving funds received by the small and medium enterprises (SMEs) in rural areas. The object research were 85 SMEs, taken by simple random sampling at Pancoran Mas, Depok. The effectiveness of the procedure analyzed with satisfaction scores, and the effectiveness of the financial performance analyzed on the basis of loan funds at risk, portfolio at risk, coverage cost, return on investment. The result shows, in general, SMEs were satisfied with the distribution procedures. According to World Bank standar, the effectiveness of the financial performances are minimum, and this condition affected by the refund rate.*

**Keywords :** *effectiveness of a revolving fund, P2KP, empowerment of small and medium enterprises*

## **Abstrak**

*Potensi usaha kecil perlu dikembangkan guna meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) adalah salah satu program pemerintah yang dimaksudkan sebagai pemberdayaan masyarakat. Penelitian ini bertujuan mengetahui efektivitas prosedur penyaluran dan efektivitas pengelolaan dana bergulir yang diterima masyarakat miskin di daerah pinggiran. Pengambilan contoh dilakukan secara acak sebanyak 85 kelompok swadaya masyarakat, pada kelurahan Pancoran Mas Depok. Efektivitas prosedur penyaluran dana dianalisis berdasarkan skor kepuasan sampel sedangkan efektivitas pengelolaan dana dianalisis berdasarkan loans at risk, portofolio at risk, cost covarage, return on investment. Pada umumnya kelompok swadaya masyarakat merasa puas dengan prosedur penyaluran dana yang baik. Efektivitas pengelolaan dana termasuk pada kategori minimum, hal ini dipengaruhi oleh tidak lancarnya tingkat pengembalian dana.*

**Kata Kunci :** *efektivitas dana bergulir, P2KP, pemberdayaan usaha kecil*

## **PENDAHULUAN**

Permasalahan kemiskinan di Indonesia sudah sangat mendesak untuk di-

tangani. khususnya di wilayah perkotaan pinggiran. Dalam rangka mendorong kegiatan dan pertumbuhan ekonomi dan terciptanya pemerataan pembangunan

melalui perluasan lapangan kerja dan kesempatan berusaha, perlu dikembangkan potensi usaha kecil dan koperasi. Usaha-usaha tersebut didorong untuk menjadi tangguh dan mandiri sehingga dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Usaha kecil dan menengah (UKM) dan usaha mikro merupakan kegiatan perekonomian sebagian besar rakyat Indonesia baik di wilayah pedesaan maupun perkotaan yang mencakup berbagai jenis lapangan usaha, baik pertanian, perdagangan, industri dan jasa-jasa. Kementerian Koperasi dan UKM dalam rangka mendukung UKM dan pengembangan ekonomi lokal telah melaksanakan berbagai jenis program. Program-program tersebut merupakan stimulasi pembelanjaan bagi daerah, dan di sisi lain sebagai upaya penguatan bagi pengembangan *economic and social capital* di daerah melalui pengembangan ekonomi kerakyatan (Triyono & Aedah, 2006).

Usaha Mikro mempunyai peran penting dalam pembangunan ekonomi, karena intensitas tenaga kerja yang relatif lebih tinggi dan investasi yang lebih kecil, sehingga usaha mikro lebih fleksibel dalam menghadapi dan beradaptasi dengan perubahan pasar. Hal ini menyebabkan usaha mikro tidak terlalu terpengaruh oleh tekanan eksternal, karena dapat mengurangi impor dan memiliki kandungan lokal yang tinggi. Oleh karena itu pengembangan usaha mikro dapat memberikan kontribusi pada diversifikasi ekonomi dan perubahan struktur sebagai prakondisi pertumbuhan ekonomi jangka panjang yang stabil dan berkesinambungan. Di samping itu tingkat penciptaan lapangan kerja lebih tinggi pada usaha mikro daripada yang terjadi di perusahaan besar (Sutrisno & Lestari, 2006). Penelitian lain yang dilakukan Khandker (2005) di Bangladesh menyebutkan bahwa program pembiayaan usaha bagi masyarakat kecil dapat mengurangi

kemiskinan dan memberikan dampak ekonomi yang positif bagi kegiatan ekonomi di lingkungan setempat.

Kelompok Keswadayaan Masyarakat (KSM) adalah kelembagaan yang dirancang untuk membangun kembali kehidupan masyarakat mandiri yang mampu mengatasi kemiskinannya sendiri. Kelompok ini merupakan badan usaha kecil yang memiliki kelompok usaha yang sejenis. Kendala yang paling banyak ditemui pada kelompok usaha ini adalah pendanaan. Sutrisno dan Lestari (2006) menyatakan bahwa hanya sebagian kecil (37%) industri kecil yang memanfaatkan dana perbankan untuk menutupi kekurangan modal usahanya. Rendahnya persentase pemanfaatan dana perbankan disebabkan kesulitan dalam memenuhi persyaratan perbankan, birokrasi dan prosedur yang cukup rumit.

Program penanggulangan kemiskinan di perkotaan (P2KP) merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat. Pemerintah menyalurkan dana P2KP melalui kelurahan. Tiap kelurahan penerima bantuan harus memiliki Badan Keswadayaan Masyarakat yang akan mengkoordinasi bantuan dana kepada KSM yang berada di wilayahnya (P2KP, 2008).

Seiring dengan perkembangan ekonomi daerah, jumlah program bantuan dana terhadap usaha kecil di kota Depok semakin bertambah. Pertambahan kuantitas ini seharusnya diikuti dengan evaluasi terhadap pengelolaan dana yang diterima. Pengelolaan dana yang baik secara intuitif, akan membuka peluang usaha dan memberikan dampak positif bagi masyarakat sekitarnya. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan mengetahui efektivitas prosedur penyaluran dan pengelolaan dana bergulir yang diterima

kelompok swadaya masyarakat melalui program P2KP pada kelurahan Pancoran Mas Depok.

## METODE PENELITIAN

Objek penelitian ini adalah 85 Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) yang ada di kelurahan Pancoran Mas, Depok. KSM diambil secara acak, masing-masing yang bergerak pada bidang manufaktur, jasa dan dagang. Data yang diperlukan adalah laporan keuangan berupa neraca dan laba rugi selama 3 tahun, yaitu tahun 2004-2006, yang digunakan untuk menilai efektivitas

pengelolaan dana. Selain itu efektivitas prosedur penyaluran dana diperoleh dari kuesioner yang menggunakan skala Likert dengan 4 tingkat respon, yaitu 4 sangat setuju, 3 setuju, 2 tidak setuju dan 1 sangat tidak setuju.

Pada bulan Pebruari 2008 pihak Bank Dunia menetapkan 4 indikator kinerja keuangan PNPM-P2KP dalam kegiatan pengelolaan dana pinjaman bergulir seperti yang tertera pada Tabel 1. Indikator-indikator inilah yang akan digunakan sebagai dasar pengukuran dalam monitoring dan evaluasi kinerja keuangan lembaga penerima bantuan dana.

Tabel 1. Indikator Kinerja Keuangan Lembaga Penerima Dana Pinjaman Bergulir

Indikator	Kinerja		
	Memuaskan	Minimum	Penundaan
LAR	<10%	<20%	>40%
PAR	<10%	<20%	<25%
Ccr	>125%	>100%	>75%
ROI	>15%	>0%	<0%

Rumus yang digunakan untuk menghitung keempat indikator tersebut adalah sebagai berikut :

1. LAR (*Loans at Risk*) merupakan indikator yang menunjukkan risiko yang ditanggung oleh pemberi pinjaman (UPK) yang disebabkan adanya KSM yang menunggak angsuran pinjaman 3 bulan atau lebih.
2. PAR (*Portofolio at Risk*) merupakan indikator yang menunjukkan risiko yang ditanggung oleh pemberi pinjaman (UPK) yang disebabkan adanya saldo pinjaman yang menunggak angsuran pinjaman 3 bulan atau lebih.
3. CCr (*Cost Coverage*) merupakan indikator yang menunjukkan kemampuan pendapatan UPK dalam menutup seluruh biaya operasional UPK.
4. RoI (*Return on Investment*) merupakan indikator yang menunjukkan kemampuan modal awal dana pin-

jaman bergulir UPK dalam menghasilkan keuntungan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Kelompok Swadaya Masyarakat yang ada di kelurahan Pancoran Mas Depok, terkoordinir dalam suatu badan yang disebut Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Bina Budi Mulya. Sejak mulai digulirkannya dana pada tahun 2004 jumlah penerima dana sebanyak 163 kelompok swadaya masyarakat (KSM). Pada tahun berikutnya jumlah penerima dana KSM tidak bertambah, tetapi ada penerima dana perorangan sebanyak 98 orang. Setahun kemudian jumlah KSM penerima dana bertambah menjadi 172 kelompok dan 243 penerima perorangan (Tabel 2).

Penerima dana perorangan agak bertentangan dengan konsep P2KP yang menginginkan KSM sebagai lembaga

masyarakat terkecil yang mampu melakukan pembinaan mandiri pada pengelolaan usaha ekonomi yang sejenis. BKM Bina Budi Mulya memutuskan melakukan penyaluran dana kepada usaha perseorangan setelah terjadi penolakan

sebagian anggota kelompok dalam memikul beban usaha yang macet anggota kelompoknya (tanggung renteng). Anggota kelompok tersebut kemudian mulai memisahkan diri sebagai usaha perseorangan.

Tabel 2. Jumlah Dana dan Jumlah Penerima Dana

Tahun	Jumlah Dana	Jumlah Penerima Dana	
		Kelompok	Perorangan
2004	Rp 388.000.000	163	-
2005	Rp 320.900.000	163	98
2006	Rp 219.305.500	172	243

Jumlah dana awal yang disalurkan pada tahun 2003 adalah 300 juta rupiah. Setahun kemudian jumlah dana yang disalurkan meningkat hampir 30%. Hal ini menunjukkan cukup berhasilnya perguliran dana pada tahun pertama. Dua tahun berikutnya jumlah dana yang digulirkan semakin menurun, bahkan di tahun 2006 terjadi penurunan jumlah dana sebesar 43% dibandingkan dengan tahun 2004.

### Efektivitas Prosedur Penyaluran Dana Bergulir

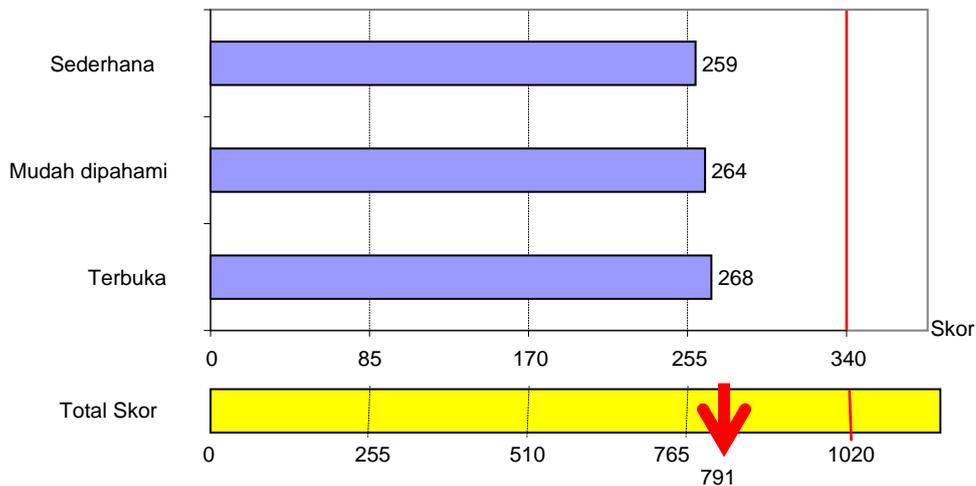
Efektivitas prosedur penyaluran dana dinilai dengan efektivitas proses seleksi dan proses penyaluran dana. Pada penelitian ini, kami mengeksplorasi apakah proses seleksi dilakukan secara terbuka, pemberitahuan jelas dan prosedurnya sederhana. Gambar 1 memperlihatkan bahwa secara umum, para KSM memberikan penilaian yang baik terhadap proses seleksi yang dilakukan yang ditunjukkan dengan skor puas sebesar 791, nilai ini lebih besar dari 765 yaitu skor puas berdasarkan skala Likert.

Proses seleksi dinilai sederhana, mudah dipahami, dan dilakukan secara terbuka yang ditandai dengan skor yang

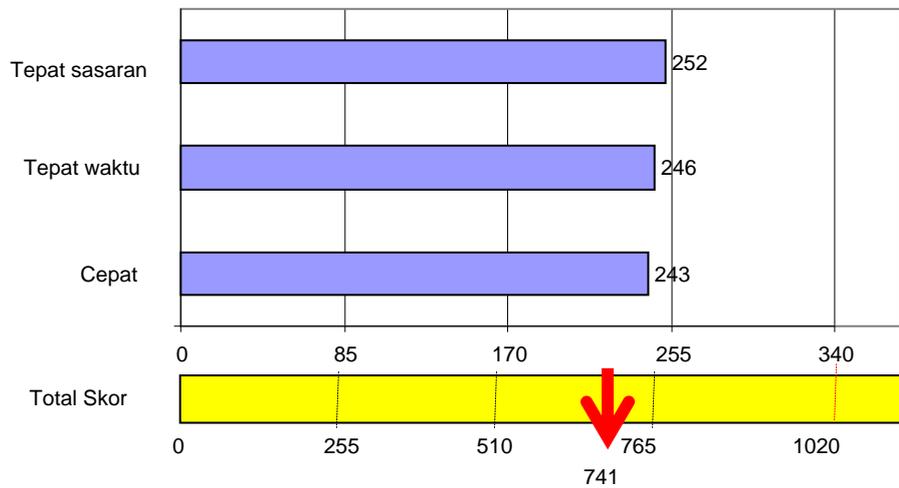
lebih besar dari 255. Dengan demikian proses seleksi pengajuan dana bergulir pada kecamatan Pancoran Mas Depok, dinilai sudah sesuai dengan prinsip universal kemasyarakatan P2KP yaitu transparansi dan prinsip universal kemanusiaan yaitu jujur dan adil (P2KP, 2008).

Proses penyaluran dana secara umum dinilai kurang memuaskan yang ditandai dengan skor yang lebih kecil dari 765 (Gambar 2). Tiga indikator yang digunakan pada penilaian ini yaitu ketepatan sasaran, ketepatan waktu serta kecepatan proses, mempunyai skor yang lebih kecil dari skor puas skala Likert. Skor kepuasan KSM mendekati nilai puas skala Likert, sehingga dapat dikatakan bahwa proses ini tidak terlalu buruk dimata KSM.

Secara umum prosedur penyaluran dana bergulir cukup baik. Penyaluran dana dinilai transparan, akuntabel, tepat sasaran serta tidak bertele-tele. Hasil ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan Hasan (2006) pada KSM di kota Bogor. Oleh karena itu pembinaan pemerintah daerah perlu dilakukan tidak hanya pada KSM sebagai kelompok usaha tetapi juga kepada BKM sebagai pengelola perguliran dana.



Gambar 1. Persepsi KSM terhadap Proses Seleksi P2KP



Gambar 2. Persepsi KSM terhadap Proses Penyaluran Dana

### Kinerja Keuangan

Berdasarkan standar bank dunia, indikator kinerja keuangan dari suatu BKM ditentukan oleh nilai LAR, PAR,

CCr dan RoI. Nilai indikator kinerja keuangan BKM Budi Mulya selama 3 tahun tertera pada Tabel 3.

Tabel 3. Kinerja Keuangan BKM Bina Budi Mulya

Indikator Kinerja	Tahun		
	2004	2005	2006
LAR	20%	73%	53%
PAR	16%	64%	61%
Ccr	121%	296%	140%
RoI	1%	7%	3%

Nilai Loan at Risk (LAR) pada tahun 2004, menunjukkan bahwa ada 20% dari KSM mengalami kesulitan untuk membayar angsuran pinjaman. Pada tahun berikutnya nilai LAR ini naik sebesar 73%, yang menunjukkan bahwa jumlah KSM yang menunggak semakin besar. Hal ini sejalan dengan data angsuran pinjaman BKM Bina Budi Mulya, yang menunjukkan jumlah KSM yang menunggak pada tahun 2004 sebanyak 34 dan setahun kemudian jumlah ini naik cukup signifikan sebesar 194 KSM. Pada umumnya KSM menunggak lebih dari 3 bulan. Pada tahun 2006 nilai LAR cenderung turun dibandingkan tahun 2005 dengan nilai 53%. Pada tahun ini proses seleksi pemberian pinjaman dilakukan lebih selektif, mengingat jumlah KSM yang menunggak pada tahun-tahun sebelumnya cukup besar

Indikator yang kedua adalah *Portofolio at Risk* (PAR) yang menunjukkan tingkat risiko atas pinjaman yang menunggak. Pada tahun 2004 enam belas persen dana yang digulirkan macet dan pada tahun berikutnya jumlah dana macet bertambah menjadi 64%. Kondisi ini sejalan dengan nilai LAR yang menunjukkan kemacetan yang tinggi pada perguliran dana tahun kedua. Tahun berikutnya tingkat kemacetan dana tidak terlalu berbeda dengan tahun sebelumnya yang ditunjukkan dengan nilai PAR 61%. Jika mengikuti standar kinerja yang ditetapkan oleh P2KP, maka seharusnya BKM melakukan penundaan pengucuran dana atau tidak melakukan transaksi pinjaman baru, sampai tingkat kemacetan dana dapat diperbaiki.

Nilai *Cost Coverage* (CCr) sebesar 121% artinya setiap satu rupiah biaya yang dikeluarkan dapat menghasilkan pendapatan sebesar satu koma dua satu rupiah. Nilai CCr sebesar 121% menunjukkan kinerja keuangan yang memuaskan pada BKM Bina Budi Mulya dan nilai kinerja pada indikator ini semakin

tinggi pada tahun berikutnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa pendapatan yang diperoleh dapat menutupi semua biaya-biaya yang harus dikeluarkan BKM. Indikator kinerja keuangan ini terlihat bertolak belakang dengan indikator kinerja yang lain, yaitu LAR dan PAR yang menyatakan kinerja keuangan BKM buruk. Hal ini dapat dijelaskan bahwa pada tahun 2005 pendapatan BKM yang berasal dari bunga pinjaman jauh lebih besar dibandingkan tahun 2004, dan biaya yang dikeluarkan pada tahun 2005 lebih kecil dibandingkan biaya yang dikeluarkan pada tahun 2004. Pada tahun 2006, rasio pendapatan dan biaya yang harus dikeluarkan turun, meskipun nilainya lebih besar pendapatan dari pada biaya.

Nilai ROI tahun 2004 menunjukkan angka 1,1% artinya kemampuan dana bergulir menghasilkan laba sebesar 1,1%. Jika mengacu pada standar bank dunia, maka kinerja BKM Bina Budi Mulya selama 3 tahun pengamatan tergolong minimum, meskipun pada tahun 2005 terjadi peningkatan kemampuan menghasilkan laba. Penurunan nilai ROI pada tahun 2006 disebabkan terjadinya penurunan nilai pendapatan yang bersumber dari pendapatan bunga dan denda.

Secara umum, jika mengacu pada standar kinerja yang ditetapkan Bank Dunia (2008), BKM Bina Budi Mulya memiliki kinerja keuangan yang minimum. Jumlah tunggakan yang cukup besar menjadi faktor penyebab minimumnya kinerja BKM tersebut. Kinerja yang minimum ini diperlihatkan setelah 2 tahun proses perguliran dana. Selain tanggung jawab yang masih rendah di kalangan KSM, hal ini juga dipengaruhi oleh kondisi sebelumnya, yaitu adanya berbagai program bantuan pemerintah diantaranya Jaringan Pengamanan Sosial (JPS). Program JPS yang sebelumnya digulirkan kepada masyarakat setempat, diterjemahkan sebagai program bantuan cuma-cuma dari pemerintah, sehingga masyarakat merasa tidak mempunyai

kewajiban mengembalikan sejumlah bantuan yang mereka terima. Hal yang sama kemudian diterjemahkan oleh sebagian masyarakat terhadap perguliran dana yang dilakukan melalui program P2KP.

## KESIMPULAN

P2KP pada kota Depok secara umum berhasil menjadi wadah bagi KSM dalam meningkatkan kemampuan ekonominya, meskipun secara umum kinerja KSM tergolong minimum. Hal ini terlihat bahwa kegiatan perguliran dana terus berlangsung dan upaya yang dilakukan BKM sebagai pengelola untuk mengatasi kemacetan pengembalian dana.

Paradigma yang harus ditanamkan ke anggota KSM adalah dana yang dipinjamkan adalah dana yang harus dikembalikan bukan sumbangan cuma-cuma pemerintah kepada masyarakat. Selain itu proses seleksi harus dilakukan lebih selektif lagi, sehingga KSM yang tergolong kurang sehat mempunyai pertimbangan sendiri untuk menerima bantuan dana.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh BKM sebagai pengelola pinjaman dana bergulir adalah memberikan sanksi moral. Jika ada KSM yang menunggak pada satu wilayah RT, maka calon peminjam lain yang berada dalam satu wilayah RT tidak akan dapat menerima pinjam sebelum kemacetan dilunasi. Secara moral ini merupakan beban bagi peminjam yang tidak memenuhi kewajibannya. Hal ini dapat dijadikan sebagai salah satu alternatif dalam membangkitkan kesadaran anggota KSM yang menunggak agar dapat memenuhi kewajibannya.

Selain itu BKM perlu mengidentifikasi penyebab tunggakan. Pengetahuan tentang hal-hal tersebut akan membantu penyelesaian masalah, sehingga BKM bersama dengan KSM yang menunggak menyepakati rencana tindak lanjut, misalnya BKM melakukan penjadualan

kembali pinjaman (*reschedulling*). *Reschedulling* dapat dilakukan apabila pinjaman telah jatuh tempo, namun peminjam tidak dapat mengangsur secara penuh angsuran pinjaman bulannya, tetapi peminjam tersebut masih mempunyai kemauan untuk melunasi pinjamannya.

Secara umum konsep pemberian dana bagi usaha kecil perlu mendapat kajian yang lebih dalam. Pemberian dana kemungkinan bagi pemberdayaan masyarakat miskin kemungkinan bukan merupakan upaya yang terbaik sesuai dengan penelitian yang dilakukan Navajas et al. (2000) di Bolivia. Manajemen pengelolaan terhadap usaha kemungkinan merupakan prioritas daripada kebutuhan terhadap modal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Hasan, SB. 2006. *Persepsi Anggota Terhadap Kepemimpinan Kelompok dalam Meningkatkan Pendapatan Anggota Kelompok Masyarakat Miskin Kota di Kecamatan Bogor Timur, Kota Bogor*. Thesis Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Khandker, SR. 2005. "Microfinance and Poverty: Evidence Using Panel Data from Bangladesh". *The World Bank Economic Review*, vol. 19, no. 2, pp.263-286.
- Navajas, S, Schreiner, M, Meyer, RL, Vega, CG & Meza, JR. 2000. "Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence From Bolivia". *World Development*, vol. 28, Issue 2, pp.333-346.
- Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). 2008. *Pemberdayaan Masyarakat Miskin*, www.p2kp.org, tanggal akses 8 Juni 2008.
- Sutrisno, J & Lestari, S. 2006. "Kajian Usaha Mikro Indonesia". *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*, nomor 2, tahun I.

Triyono & Aedah, S. 2006. "Pengkajian  
Pemusatan Pengembangan Koperasi  
Bidang Pembiayaan pada Tingkat

Kabupaten/Kota". *Jurnal Pengkajian  
Koperasi dan UKM*, nomor 2, tahun  
I.