

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan perekonomian suatu bangsa atau suatu masyarakat tidak hanya ditentukan oleh lingkungan di mana bangsa atau masyarakat tersebut hidup. Lebih dari itu sistem perekonomian dan politik ekonomi yang dipilih oleh bangsa atau masyarakat tersebut sangat menentukan berhasil atau tidaknya upaya pembangunan perekonomian yang dilakukan. Mubyarto (2000:246) menyimpulkan, dengan teori-teori ekonomi konvensional yang bertumpu pada persaingan bebas liberal terbukti bangsa Indonesia tidak mampu dan tidak berdaya mengembangkan politik ekonomi yang menguntungkan seluruh rakyat Indonesia.

Pembangunan nasional merupakan rangkaian proses perubahan sosial ekonomi yang dilakukan secara terus dan berkesinambungan. Berbagai kebijakan dilaksanakan sejalan dengan tujuan dan sasaran pembangunan nasional. Kebijakan pembangunan meliputi kebijakan langsung dan kebijakan tidak langsung. Kebijakan langsung diarahkan pada peningkatan peranserta dan produktivitas sumber daya manusia, khususnya masyarakat berpendapatan rendah, melalui penyediaan kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, perumahan, kesehatan, dan pendidikan serta pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang berkelanjutan untuk mendorong kemandirian. Kebijakan tidak langsung diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya peningkatan pembangunan nasional.

penanggulangan kemiskinan, penyediaan sarana prasarana, penguatan kelembagaan, serta penyempurnaan peraturan perundangan yang menunjang kegiatan ekonomi masyarakat.

Penanggulangan kemiskinan dengan menitikberatkan pada pemberdayaan masyarakat sebagai pendekatan operasional, merupakan wujud komitmen pemerintah dalam merealisasikan kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Pemberdayaan masyarakat ini ditingkatkan dengan bantuan program yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang dilaksanakan melalui pengelolaan di tingkat kecamatan. Kegiatan ini selain untuk meningkatkan keterpaduan usaha ekonomi produktif dengan membangun sarana dan prasarana pedesaan, juga merupakan proses pembelajaran bagi masyarakat dan aparat melalui pengambilan keputusan yang demokratis. PPK bertujuan menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat melalui pemberian modal usaha untuk pengembangan kegiatan usaha ekonomi produktif dan pembangunan prasarana dan sarana yang mendukung kegiatan ekonomi pedesaan.

PPK selain menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan kemampuan masyarakat juga mempunyai tujuan khusus yaitu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian kegiatan ekonomi masyarakat pedesaan; meningkatkan kegiatan usaha, memperluas kesempatan kerja dan sumber pendapatan bagi masyarakat pedesaan; menyediakan prasarana dan sarana untuk pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat pedesaan; meningkatkan kemampuan lembaga masyarakat dan aparat di desa dan kecamatan untuk

memfasilitasi proses pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan.

Adapun yang dimaksud dengan ekonomi rakyat atau ekonomi kerakyatan oleh Mubyarto dalam Rintuh dan Miar (2005:4) adalah ekonomi yang mempunyai ciri-ciri:

- (1) Dilakukan oleh rakyat tanpa modal besar.
- (2) Dikelola dengan cara-cara swadaya.
- (3) Bersifat mandiri sebagai ciri khasnya.
- (4) Tidak ada buruh dan tidak ada majikan.
- (5) Tidak mengejar keuntungan.

Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2005 menurut hasil registrasi pertengahan berdasarkan hasil statistik jumlah penduduk mencapai 754.047 Jiwa tersebar dalam 18 kecamatan dengan jumlah penduduk miskin sebesar 372.133 orang (Kantor Pusat Statistik Kab. Gunungkidul, 2005), keadaan ini diakibatkan oleh terpaan krisis moneter dan kondisi alam yang kurang menguntungkan. PPK merupakan program yang sangat tepat dengan waktu yang tepat dalam mengurangi beban masyarakat untuk bisa bangun kembali menumbuhkembangkan usaha-usaha masyarakat yang ada di wilayah Kabupaten Gunungkidul.

PPK mempunyai karakteristik yang berbeda dengan program lain dalam upaya pengentasan kemiskinan. PPK dalam pelaksanaannya lebih menekankan pada pemberdayaan dan penguatan kelembagaan serta aparat melalui pengambilan keputusan yang demokratis baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian

kegiatan. Sifat PPK dalam pembangunan ekonomi, menekankan pada pentingnya mekanisme pengguliran dana bantuan langsung yang dilakukan melalui lembaga keuangan milik masyarakat yang disebut Unit Pengelola Keuangan (UPK) PPK. UPK PPK dipilih dari calon yang diajukan oleh desa dalam pertemuan Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP). Calon berasal dari masing-masing desa yang dipilih dalam Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes).

Besarnya dana yang dikelola oleh UPK PPK merupakan tanggungjawab bagi mereka untuk mengelola dan mengembangkan dana tersebut melalui pengguliran kembali dana masyarakat melalui forum UDKP. Jika tidak diimbangi oleh dukungan dari aparat kecamatan/kabupaten dan kebijakan yang diambil serta pendelegasian kewenangan kepada UPK PPK demi kemandirian dan kelestarian institusi keuangan milik masyarakat, maka akan mempengaruhi keberlanjutan program PPK di masa akan datang. Keberhasilan UPK PPK antara lain dipengaruhi kinerja, peran, dan sumber daya manusia yang merupakan kunci pokok kelangsungan keuangan milik masyarakat.

Melalui lembaga keuangan inilah diharapkan proses perubahan dan penguatan nilai-nilai partisipasi, demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas tetap dilaksanakan melalui pengguliran dana, serta memperhatikan kepentingan masyarakat miskin. UPK PPK yang mandiri akan menjadi pelopor perubahan pola pembangunan, dari fisik ke non fisik serta pola partisipatif dan pemberdayaan pada masyarakat miskin.

Oleh karena UPK PPK mempunyai peranan yang sangat penting dalam pengembangan perekonomian masyarakat maka tidaklah berlebihan apabila...

dilakukan usaha-usaha penguatan kelembagaannya. Penguatan kelembagaan UPK PPK dapat dilakukan baik dari segi aturan main maupun organisasi pelaksanaannya. Penguatan kelembagaan yang dilakukan melalui penguatan organisasi dapat dilakukan dari segi struktur organisasi, sumber daya manusia pengelolanya, ataupun pendanaannya. Sumarsono (2003:191-192) menekankan, keberhasilan kelembagaan ini ditunjukkan dengan (1) kemampuan organisasi untuk survive; (2) seberapa jauh organisasi itu betul-betul memiliki nilai instrinsik bagi lingkungannya; dan (3) derajat hubungan khusus dengan organisasi lain dan pola-pola tindakan organisasi tersebut menjadi norma bagi organisasi-organisasi lain dalam masyarakat.

Penguatan kelembagaan diharapkan akan dapat menunjang kinerja keuangan Unit Pengelola Keuangan Program Pengembangan Kecamatan (UPK PPK) itu sendiri sehingga akan mempermudah organisasi Unit Pengelola Keuangan Program Pengembangan Kecamatan (UPK PPK) dalam pencapaian tujuannya untuk memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Untuk itu peneliti mengambil UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul sebagai sample penelitian, khususnya mengenai penguatan kelembagaan yang telah dilakukan. Berdasarkan data yang ada pada setiap UPK PPK, terdapat fenomena yang cukup menarik terjadi perbedaan jumlah anggota dan desa layanan. Hal ini tentunya berakibat lebih lanjut pada keadaan keuangannya, terutama pada jumlah dana di kas

insentif pengembalian tepat waktu (IPTW), asset, serta dana yang terserap di masyarakat. Adapun profil singkat mengenai UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul sebagai berikut :

Tabel 1.1.

Profil kelembagaan UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul

Per 31 Desember 2005

| No | Nama UPK<br>Nomor dan Tanggal Badan<br>Hukum    | Jumlah Desa<br>Layanan | Lokasi<br>(Kecamatan) | Jumlah Anggota |        | Jumlah Dana<br>(Rp.) |
|----|---|------------------------|-----------------------|----------------|--------|----------------------|
|    |   |                        |                       | Pria           | Wanita |                      |
| 1  | UPK Mekarsari                                   | 5 Desa                 | Purwosari             | 254            | 353    | 162.100.000          |
| 2  | UPK Giri Kencana<br>004/VII/2002,10-7-2002      | 8 Desa                 | Girisubo              | 279            | 623    | 452.400.000          |
| 3  | UPK Laksita Danamas<br>003/VI/2002, 7-6-2002    | 8 Desa                 | Rongkop               | 308            | 875    | 414.925.000          |
| 4  | UPK Mekarsari<br>002/IV/2002, 2-4-2002          | 5 Desa                 | Tepus                 | 354            | 1.282  | 435.550.000          |
| 5  | UPK PPK Tanjungsari<br>014/V/2002, 29-5-2002    | 5 Desa                 | Tanjungsari           | 355            | 587    | 360.108.500          |
| 6  | UPK Makmur Sejahtera<br>004/XII/2001, 6-12-2001 | 7 Desa                 | Paliyan               | 621            | 885    | 640.455.900          |
| 7  | UPK PPK Wonosari<br>001/V/2002, 1-6-2002        | 14 Desa                | Wonosari              | 630            | 1.585  | 1.054.649.983        |
| 8  | UPK PPK Nglipar<br>002/XI/2001, 9-11-2001       | 7 Desa                 | Nglipar               | 265            | 1273   | 434.685.000          |
| 9  | UPK Sari Mulyo<br>012/VI/2002, 27-6-2002        | 7 Desa                 | Gedangsari            | 232            | 525    | 358.600.000          |
| 10 | UPK PPK Karangmojo<br>41, 17-5-2005             | 9 Desa                 | Karangmojo            | 212            | 735    | 666.150.000          |
| 11 | UPK Tekun<br>17, 9-6-2005                       | 6 Desa                 | Ngawen                | 78             | 839    | 191.200.000          |
| 12 | UPK PPK Ponjong<br>33, 22-6-2005                | 11 Desa                | Ponjong               | 84             | 1.410  | 629.221.900          |
| 13 | UPK Lumintu                                     | 5 Desa                 | Semanu                | 113            | 1.367  | 491.450.000          |
| 14 | UPK Spto Raharjo                                | 7 Desa                 | Sptosari              | 644            | 797    | 414.100.000          |
| 15 | UPK Sedyo Rukun<br>003/VII/2002 4-6-2002        | 11 Desa                | Panggung              | 1.019          | 1.145  | 424.183.800          |

2. Ternak sapi;
3. Ternak kambing;
4. Perdagangan;
5. Home industri.

Modal awal dana ekonomi UPK PPK dari program untuk 15 Kecamatan sebesar Rp. 7.162.420.828,- dan sampai akhir desember 2006 menjadi Rp. 13.444.088.790,- atau pertumbuhan asset sebesar Rp. 6.281.667.962,- (46,72 %). Jika suatu UPK PPK tingkat pertumbuhannya kecil akan berpengaruh pada modal. Besarnya asset yang dimiliki UPK PPK juga diiringi nilai tunggakan yang cukup tinggi yaitu sebesar Rp. 731.911.238,- Nominal tunggakan untuk masing-masing UPK PPK bervariasi, tetapi ada juga yang tidak mempunyai tunggakan

Beberapa UPK PPK memiliki kas di bank cukup besar dikarenakan belum bisa melakukan pengembangan/ perluasan kelompok peminjam baru dan bersikap hati-hati dalam memverifikasi kelayakan kelompok baru. Dari rekapitulasi neraca Kabupaten per desember 2006 total aktiva/ pasiva sebesar Rp. 54.546.522.769,- Non Performing Loan (NPL) rata-rata kabupaten (dari 15 kecamatan) sebesar 7,07 % lebih baik dari bulan lalu, yaitu 7,25 %. Membaiknya NPL ini dikarenakan tingkat kelancaran di beberapa UPK PPK di Kecamatan sejalan dengan intensifnya penanganan tunggakan bermasalah. Tingkat kelancaran pengembalian pinjaman rata-rata kabupaten per desember 2006 sebesar 93,69 %.

Dari uraian di atas terdapat faktor-faktor kelembagaan yang berhubungan dengan tingkat kinerja keuangan UPK PPK. Pada aspek kinerja keuangan asset keuangan UPK

PPK pada akhir desember 2006 sebesar Rp. 13.444.088.790,- atau pertumbuhan asset sebesar Rp. 6.281.667.962,- (46,72 %) yang menysasar di 15 kecamatan. Besaran kinerja keuangan tersebut terkait dengan variabel kelembagaan UPK PPK, dimana kelembagaan yang kuat akan mendorong peningkatan kinerja keuangan UPK PPK yang meliputi ketepatan penggunaan pinjaman oleh KSM, kemauan/ minat mengembalikan pinjaman, dan motivasi kerja pengurus UPK PPK. Perkembangan asset yang menggambarkan kinerja keuangan yang berkaitan dengan besaran nilai tunggakan pinjaman KSM yang sangat bervariasi di beberapa wilayah kerja UPK PPK. Kemudian untuk ketepatan penggunaan pinjaman dapat digambarkan pada peruntukan dana dan jenis usaha yang dilaksanakan oleh KSM. Usaha-usaha yang secara ekonomi dapat mendatangkan keuntungan anggota KSM akan mempengaruhi juga kinerja keuangan UPK PPK. Usaha-usaha yang dikembangkan KSM yang berbasis pada sumber daya seperti usaha perdagangan, pertanian, dan home industri lebih dapat berlanjut. Sedangkan motivasi pengurus UPK PPK berkaitan dengan persepsi, kemauan, dan harapan terhadap pencapaian kinerja keuangan UPK PPK.

Dari uraian tersebut menunjukkan bahwa kelembagaan UPK PPK yang dibentuk oleh masyarakat dapat berlanjut dan menunjukkan kinerja keuangan yang baik. Atas dasar hal tersebut perlu diadakan penelitian hubungan antara penguatan kelembagaan dengan kinerja keuangan UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul. Hal ini di dasari pemikiran bahwa salah satu faktor penting yang mempengaruhi kinerja keuangan UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul adalah penguatan kelembagaan sebagai



variable yang utama. Untuk mengetahui bagaimana hubungan antara penguatan kelembagaan dengan kinerja keuangan diperlukan sebuah penelitian secara khusus.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan menjadi: “Bagaimana hubungan penguatan kelembagaan terhadap kinerja keuangan pada Unit Pengelola Keuangan Program Pengembangan Kecamatan (UPK PPK) di Kabupaten Gunungkidul?”.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian disusun agar penelitian yang dilakukan dapat lebih terarah dan tepat sasaran. Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. untuk menganalisis aspek institusi apa saja yang mempengaruhi penguatan kelembagaan pada UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul dalam persepsi pengurus.
2. untuk menganalisis kinerja keuangan pada UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul dalam persepsi pengurus.
3. untuk menganalisis bagaimana hubungan antara penguatan kelembagaan dengan kinerja keuangan pada UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul dalam persepsi pengurus.
4. mencari solusi penguatan kelembagaan UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan diharapkan akan memberikan manfaat baik dari segi ilmu pengetahuan maupun dari segi kepentingan praktis. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. dapat diketahui aspek-aspek penting institusional yang mempengaruhi penguatan kelembagaan pada UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul dalam persepsi pengurus.
2. memberikan masukan pentingnya penguatan kelembagaan untuk menunjang kinerja keuangan pada UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul dalam persepsi pengurus.
3. memberikan gambaran perbandingan penguatan kelembagaan yang dilakukan di UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul dalam persepsi pengurus.
4. sebagai bahan kajian lebih lanjut bagi pihak-pihak yang beminat melakukan studi di bidang ekonomi kelembagaan dalam persepsi pengurus.

#### **1.5. Penelitian yang ada**

Beberapa studi yang telah dilakukan berkaitan dengan kelembagaan antara lain :

1. Jaya (2004), menganalisis hubungan antara indikator-indikator institusi dan performa ekonomi atau kondisi-kondisi bisnis. Hasil dari statistik deskriptif yang digunakan menyatakan bahwa perbedaan dalam tingkatan kerangka kerja institusi yang dapat diidentifikasi merupakan faktor yang penting dalam menjelaskan

perbedaan dalam persepsi bisnis di tingkat lokal sebagai hasil dari transisi otonomi daerah di Sleman, Badung, dan Kupang.

2. Arsyad (2005), mengukur performa Lembaga Perkreditan Desa atau LPD di Kabupaten, Propinsi Bali dan faktor-faktor yang mempengaruhi lingkungan institusional. Berdasarkan laporan keuangan dari 174 LPD di Kabupaten Gianyar dalam tahun 1999 dan 2001, interview dengan beberapa stakeholder dari LPD-LPD tersebut, dan menggunakan pendekatan analisis deskriptif disimpulkan bahwa LPD-LPD tersebut telah menunjukkan adanya indikator performa yang cukup bagus dan berkesinambungan. Performa yang cukup bagus dan berkesinambungan ini banyak dipengaruhi oleh lingkungan institusional baik institusi formal maupun informal.
3. Dequech (2001), membahas hubungan teoritis antara bounded rationality, institusi, dan ketidakpastian. Kesimpulan dari studi ini bahwa teori bounded rationality mengabaikan hubungan antara inovasi dan rasionalitas yang genuine dan mengimplikasikan bahwa berinovasi itu tidak rasional. Sementara pandangan mengenai inovasi yang menyertai istilah ketidakpastian fundamental merupakan sesuatu dalam mana inovasi menciptakan perubahan, baik secara sengaja atau tidak.

Perbedaan antara penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian-penelitian sebelumnya terletak pada variabel-variabel penelitian. Penelitian ini akan menganalisis pengaruh dari penguatan kelembagaan pada UPK PPK di Kabupaten Gunungkidul yang dapat menunjang kinerja organisasi dari UDK DDK tersebut

Variabel independent yang digunakan adalah penguatan kelembagaan terutama adalah variabel-variabel institusional, yaitu (1) ketepatan penggunaan pinjaman; (2) kemauan/ minat mengembalikan pinjaman; dan (3) motivasi kerja pengurus. Sedangkan variable dependennya adalah kinerja keuangan organisasi. Variabel kelembagaan pertama yaitu ketepatan penggunaan pinjaman yang berkaitan dengan jenis usaha yang dikembangkan oleh KSM, serta penggunaan dana antara yang bersifat konsumtif dan produktif. Penggunaan dana yang bersifat produktif akan mempengaruhi aspek keberlanjutan yang pada gilirannya mempengaruhi kinerja keuangan. Variabel kelembagaan kedua yaitu kemauan/ minat mengembalikan pinjaman berkaitan dengan ketertiban/ kelancaran KSM untuk mengangsur pinjaman dengan tepat waktu, dimana ketepatan mengembalikan pinjaman akan mempengaruhi kinerja keuangan UPK PPK. Variabel kelembagaan ketiga yaitu motivasi kerja pengurus, karena tinggi rendahnya kinerja keuangan UPK PPK dipengaruhi oleh pelaku UPK PPK sebagai faktor utama.

## **1.6. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun terdiri dari 5 (lima) bab, dengan sistematika sebagai berikut: Bab I Pendahuluan, dalam bab ini dideskripsikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, Penelitian yang ada serta sistematika penulisan. Bab II Tinjauan Pustaka, memuat kajian empiris dan kajian teoritis yang disadur dari berbagai buku, jurnal, dan sumber literatur lainnya, landasan teori yang berisi berbagai konsep teori peraturan perundang-undangan

maupun model yang diacu dalam penelitian. Bab III Metode Penelitian, memuat populasi dan sampel, metode pengumpulan data, metode pengambilan sampel, variabel penelitian dan pengukuran, uji validitas dan uji reliabilitas, serta metode analisis data. Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, gambaran umum Program Pengembangan Kecamatan, hasil penyebaran kuesioner, pengujian validitas dan reliabilitas, analisa data, analisa korelasi parsial, analisa korelasi berganda, dan pembahasan. Bab V Kesimpulan dan Saran memuat kesimpulan hasil analisis dan