

PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI

Yuni Romi dan M.Y. Tiyas Tinov

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Implementation Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. The purpose of this study is to investigate and analyze the evaluation of the implementation of the National Program for Community Empowerment (PNPM) Mandiri - Management of Rural Development (MPD) in District Inuman Regency Kuantan Singingi and factors that discourage it. Where that is the subject of research is the PNPM program implementers and beneficiaries PNPM program. Data collected by interview and observation techniques, after the data was collected and then analyzed using qualitative descriptive analysis. The result showed that the evaluation of the PNPM Mandiri - MPD has not been good. Inhibiting factor in the evaluation of the PNPM Mandiri - MPD comes from internal factors and external factors. The internal factor is the low capacity of the human resources program manager, while the external factor is fear.

Abstrak: Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis evaluasi pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri – Manajemen Pembangunan Desa (MPD) di Kecamatan Inuman Kabupaten Kuantan Singingi dan faktor-faktor yang menghambatnya. Dimana yang menjadi subjek penelitian adalah pelaksana program PNPM dan penerima program PNPM. Pengumpulan data dilakukan dengan tehnik wawancara dan observasi, setelah data terkumpul kemudian dianalisa dengan menggunakan analisa deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian diperoleh bahwa bahwa evaluasi pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD belum baik. Faktor menghambat dalam evaluasi pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD berasal dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah rendahnya kemampuan SDM pelaksana program, sedangkan dari faktor eksternal adalah rasa takut.

.Kata Kunci: Program PNPM, implementasi Program, dan evaluasi program.

PENDAHULUAN

Kemiskinan menimbulkan berbagai masalah sosial di masyarakat, dimana masalah sosial yang dapat timbul karena kemiskinan diantaranya masalah pengangguran, kriminalitas, penyalahgunaan narkoba, putus sekolah dan kerusakan lingkungan yang akhirnya dapat mengakibatkan disorganisasi sosial. Jika dalam suatu masyarakat terjadi disorganisasi sosial, maka ketahanan sosial masyarakat tersebut sangat rentan, sangat mengganggu proses pembangunan bangsa. Salah pendekatan yang bisa digunakan dalam mengatasi permasalahan kemiskinan saat ini adalah dengan pemberdayaan masyarakat (*community empowering*). Namun realitanya pendekatan ini dalam pelaksanaannya masih belum berarti banyak dalam mengatasi kemiskinan dikarenakan program-program yang dibuat masih bersifat parsial dan tidak mampu berjalan secara berkesinambungan dalam suatu sistem.

Ketidakberdayaan suatu masyarakat merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan. Dimana kemiskinan merupakan suatu penghambat pembangunan daerah, khususnya Kabupaten Kuantan Singingi. Oleh karena itu kemiskinan harus dihilangkan dengan upaya pemberdayaan masyarakat yang *notabene*-nya memberikan kesempatan kepada masyarakat miskin mengembangkan kemauan dan potensi yang dimilikinya. Salah satu upaya yang dilakukan untuk pemberdayaan masyarakat oleh pemerintah pusat yang diberikan kepada seluruh wilayah adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri - MPD. Program PNPM mandiri di Kabupaten Kuantan Singingi lebih dikenal dengan program PNPM Mandiri – MPD.

Tidak semua kecamatan yang ada di Kabupaten Kuantan Singingi memperoleh program PNPM Mandiri – MPD. Dari 12 kecamatan

yang ada hanya 6 kecamatan yang memperoleh pelaksanaan program PNPM mandiri – MPD. Kecamatan yang menerima alokasi dana PNPM Mandiri – MPD terbesar dari tahun 2010 – 2011 adalah Kecamatan Inuman yaitu sebesar Rp. 2.600.000.000,-. Terpilihnya kecamatan ini sebagai penerima program PNPM mandiri – MPD disebabkan oleh faktor wilayah yang baru dimekarkan dan masih keseluruhannya terdiri dari pedesaan. Dimana Kecamatan Inuman memiliki 11 desa tanpa ada kelurahan, kondisi ini menyebabkan kecamatan tersebut menjadi prioritas utama bagi Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi untuk menerima alokasi program PNPM mandiri – MPD. Karena fokus program PNPM mandiri – MPD di Kabupaten Kuantan Singingi adalah untuk pembangunan fisik sebesar 70 % dan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) hanya 30 %. Artinya pelaksanaan program PNPM mandiri – MPD lebih ditekankan kepada pembangunan fisik desa atau kelurahan dibandingkan dengan pemberian modal usaha bagi kaum perempuan di desa atau kelurahan.

Kecamatan Inuman merupakan salah satu kecamatan yang menerima pengalokasian program PNPM Mandiri – MPD sebagai wilayah yang baru dimekarkan dan hanya memiliki wilayah pedesaan. Dimana dengan adanya pengalokasian program PNPM Mandiri – MPD ini diharapkan setiap desa yang ada akan lebih fokus membangun fasilitas fisik yang dibutuhkan dalam upaya menunjang kemajuan perekonomian desa dan perekonomian masyarakatnya. dari 11 desa yang ada di Kecamatan Inuman hanya 9 desa saja memperoleh alokasi pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD. Dimana dari 9 desa yang menerima alokasi dana program PNPM Mandiri – MPD lebih memfokuskan kegiatannya kepada pembangunan fisik desa, baik berupa gedung MCK, gedung MDA, gedung TK, rabat beton, jembatan dan mobiler.

Peruntukkan pembangunan fisik yang dilakukan tentunya disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing desa yang disepakati berdasarkan rembuk desa yang dilaksanakan. Sedangkan dari 9 desa yang menerima program PNPM Mandiri – MPD hanya 4 desa yang menerapkan untuk

kegiatan simpan pinjam perempuan, yaitu Desa Pulau Panjang Hilir, Desa Koto Inuman, Desa Pulau Busuk Jaya dan Desa Sigaruntang. Pene-
kanaan pelaksanaan pemba-ngunan fisik desa melalui program PNPM Mandiri – MPD ini dimaksudkan untuk memberikan peluang kepada setiap desa dalam upaya memenuhi kebutuhan fisik desa yang paling *urgen* dan bermanfaat bagi kepentingan seluruh penduduk desa.

Untuk melihat keberhasilan suatu kebijakan, maka sangat bergantung pada implementasi kebijakan itu sendiri. Dimana, implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkatan abstraksi tertinggi implementasi sebagai akibat ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program. Menurut Nogi (2003) implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia.

Keberhasilan suatu program dapat dilihat jika program itu berjalan sesuai dengan pola-pola yang telah ditetapkan. Linders and Peters memberikan alternatif dalam menafsirkan keberhasilan implementasi dengan mengevaluasi kinerja kebijakan dan berusaha menentukan ada atau tidaknya perubahan yang nyata dalam populasi target atau kondisi sebagai akibat suatu intervensi kebijakan pemerintah. Kesulitannya adalah jika lingkungan sosial dan ekonomi dimana program itu diimplementasikan tidak dipahami secara utuh atau kondisinya yang berubah dengan cepat.

Kemudian Meter and Horn mengemukakan identifikasi indikator-indikator kinerja implementasi merupakan tahap yang krusial dalam menganalisis mengenai implementasi. Indikator kinerja menafsirkan sejauhmana standart dan tujuan kebijakan direalisasikan. Tetapi pilihan kinerja tergantung pada maksud dan tujuan penelitian itu sendiri (Sujianto, 2008).

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis evaluasi pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)

Mandiri – Manajemen Pembangunan Desa (MPD) di Kecamatan Inuman Kabupaten Kuantan Singingi dan faktor-faktor yang menghambatnya.

METODE

Pelaksanaan penelitian ini untuk pengumpulan data primer maupun data sekunder menggunakan metode kualitatif melalui wawancara, terutama digunakan untuk menggambarkan (*deskriptif*) dan menjelaskan (*explanatory* atau *confirmatory*) tentang fenomena yang mempengaruhi evaluasi pelaksanaan program PNPM Mandiri – PMD di Kecamatan Inuman Kabupaten Kuantan Singingi. Adapun yang menjadi alasan pemilihan metode kualitatif adalah keinginan untuk menganalisis serta mengenal masalah dan mendapat pembenaran terhadap keadaan dan praktek-praktek yang sedang berlangsung, melakukan verifikasi untuk kemudian didapat hasil guna pembuatan rencana pada masa yang akan datang. Melalui wawancara dan observasi diharapkan hasil penelitian dapat mengungkapkan bagaimana evaluasi pelaksanaan program PNPM Mandiri – PMD di Kecamatan Inuman Kabupaten Kuantan Singingi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam proses evaluasi pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD digunakan teorinya Dunn yang menjelaskan bahwa evaluasi adalah suatu metode analisis kebijaksanaan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai nilai atau harga dari arah tindakan yang telah lalu dan yang akan datang. Langkah-langkah dalam menilai evaluasi kebijakan, yaitu *input*, proses, *output*, dan *outcomes*.

1. Input

SDM yang tersedia dalam melaksanakan program PNPM Mandiri – MPD masih cukup baik, artinya SDM pelaksana program di setiap desa masih bisa mengerjakan dan melaksanakan program PNPM Mandiri – MPD yang diberikan. Walaupun dalam pelaksanaannya menemukan hambatan dan rintangan, itulah bukti bahwa setiap kebijakan sulit diimplementasikan. Oleh karenanya pihak kabupaten juga menyediakan

tenaga pendamping atau fasilitator dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD dalam pelaksanaannya di setiap desa. Dimana fasilitator yang disediakan bertugas untuk membantu pelaksana program dalam menyusun dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan dalam program PNPM Mandiri – MPD sesuai dengan kebutuhan dan kondisi desa. Namun realitanya fasilitator yang ada memang sulit untuk bisa memberikan kontribusi yang positif, baik pemikiran, ide dan kemampuan teknis lainnya.

Kesulitan ini salah satu disebabkan oleh para rekan kerja yang lainnya memiliki tingkat pendidikan yang lebih rendah, sehingga sulit untuk mempersamakan persepsi dalam upaya pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD. Bahkan adalah kendala lainnya seperti ada ketidakpercayaan pelaksana program yang di desa dengan fasilitator yang ditugaskan. Dampaknya setiap ide dan gagasan yang diberikan jarang atau bahkan tidak diterima oleh masyarakat dalam melaksanakan kebijakan program PNPM Mandiri – MPD.

Kondisi ini tentunya membuat fasilitator juga enggan bekerja dan hanya melaksanakan kegiatan rutinitas saja, sementara pelaksanaan program semua dikerjakan oleh pelaksana program di tingkat desa. Fakta ini ada terjadi di beberapa desa yang memperoleh program PNPM Mandiri- MPD di Kecamatan Inuman. Oleh karena dibutuhkan peran aktif pelaksana kebijakan di tingkat kecamatan atau yang bertindak sebagai pengawas kebijakan, sehingga dapat terjalin harmonisasi antara fasilitator dengan pelaksana kebijakan program PNP Mandiri – MPD di tingkat desa.

2. Proses

Proses dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD yang dilaksanakan di 9 desa Kecamatan Inuman sudah berjalan dengan cukup baik. Artinya apa yang menjadi sasaran program dan tujuan program masih cukup mampu untuk diwujudkan. Hal ini tentunya juga dikarenakan keterbatasan kemampuan yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan di tingkat

desa. Apalagi dengan adanya pendelegasian dana yang cukup besar membuat pelaksana kebijakan untuk melakukan penyelewengan terhadap penggunaan anggaran. Buktinya ada pelaksana kebijakan program PNPM Mandiri – MPD yang harus berurusan dengan pihak hukum untuk mempertanggungjawabkan kesalahannya dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD. Fakta lapangan menjelaskan penyelewengan dana banyak terjadi pada proses pembangunan fisik desa. Kondisi ini juga disebabkan rendahnya kemampuan pelaksana program di tingkat desa dalam menyusun laporan penggunaan anggaran dalam proses pelaksanaan pembangunan fisik desa.

Permasalahan yang paling utama adalah budaya perempuan miskin desa yang tidak biasanya melakukan pekerjaan atau usaha dalam rangka mengembangkan ekonomi keluarga. Karena selama ini kebiasaan mereka hanya membantu pekerjaan suami dan tidak pernah mandiri mengerjakan pekerjaan sendiri, apalagi sampai meminjam modal untuk membuat kegiatan usaha sendiri dalam membantu perekonomian keluarga. Fakta ini tentunya menjadi faktor penghambat bagi para pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan program simpan pinjam yang berbasis *gender*.

Belum lagi adanya rasa takut dan tidak nyaman yang dimiliki para perempuan miskin desa apabila mengikuti program yang disediakan oleh pemerintah, baik takut akan sanksi atau tidak nyaman karena harus mengerjakan sesuatu yang baru. Ditambah lagi oleh rendahnya kemampuan perempuan miskin desa dalam menyusun rencana usaha yang ingin dikerjakan sebagai persyaratan dalam mengusulkan bantuan modal dalam kegiatan simpan pinjam perempuan.

Semua hambatan ini tentunya sangat menghalangi proses pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD yang berbasis simpan pinjam terhadap perempuan. Oleh karena itu dibutuhkan sosialisasi yang jelas kepada perempuan miskin desa yang akan mengikuti program. Apabila sosialisasi program berjalan, latih dan bekali perempuan miskin dengan *skill* dan keahlian

dalam melaksanakan program PNPM Mandiri – MPD.

3. Output

Output yang ingin dicapai dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD masih belum menepati sasaran. Karena dalam pelaksanaannya masih belum sesuai dengan tujuan dan sasaran program yang sudah ditetapkan. Program PNPM Mandiri – MPD yang dilakukan melalui pembangunan fisik desa juga masih belum menyentuh seluruh kebutuhan masyarakat desa. Walaupun dengan anggaran yang seadanya, seharusnya program pembangunan fisik desa lebih diprioritaskan dalam memenuhi kebutuhan fisik masyarakat desa, seperti jalan-jalan desa yang bisa membukakan akses dan informasi masyarakat desa dengan masyarakat lainnya. Tetapi fakta ini belum berjalan secara baik, karena pemerintah desa sebagai pengelola program PNPM Mandiri – MPD lebih banyak memfokuskan pembangunan fisik desa seperti gedung-gedung yang dibutuhkan oleh pemerintah desa. Akibatnya masih banyak kebutuhan akan jalan desa yang bisa membuka akses masyarakat desa dalam mengembangkan kapasitasnya masih belum berjalan dengan baik.

Masih banyak program simpan pinjam yang dimanfaatkan oleh perempuan-perempuan desa yang bukan termasuk dalam sasaran program. Dampaknya membuat perempuan desa yang merupakan kelompok sasaran menjadi memiliki peluang yang kecil untuk bisa menerima bantuan modal usaha dalam program simpan pinjam. Selain itu juga ketidakmampuan perempuan kelompok sasaran untuk mengikuti program yang disediakan membuat kelompok sasaran tetap hidup dalam kemiskinan dan ketidakberdayaannya. Oleh karenanya dibutuhkan identifikasi kelompok sasaran yang lebih tepat, kemudian latih mereka dengan potensi yang dimiliki, selanjutnya berikan modal mereka untuk melaksanakan potensi yang dimiliki. Apabila hal ini dapat dilakukan maka program simpan pinjam yang berbasis perempuan akan dapat menyentuh kelompok sasaran yang sudah ditetapkan.

4. Outcomes

Outcome yang ingin dicapai dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD juga masih belum tercapai dengan maksimal. Dimana dalam pelaksanaannya, program ini masih banyak terwakili oleh kebutuhan elit desa saja. Misalnya dalam pembangunan fisik desa yang masih banyak menyerap kebutuhan elit desa dan bahkan penyusunan perencanaan juga hanya dilakukan oleh para elit desa saja. Kondisi ini tentunya sangat tidak mewakili keinginan masyarakat desa. Padahal program ini dilaksanakan juga untuk mengembangkan partisipasi masyarakat desa terhadap program pembangunan fisik desa. Sehingga masih banyak keluhan-keluhan yang muncul dari masyarakat desa akibat pembangunan fisik desa yang tidak mewakili keinginan masyarakat desa.

Kondisi ini tentunya berefek kecemburuan sosial dari masyarakat desa, yang disebabkan pembangunan fisik desa yang lebih banyak mewakili kebutuhan para elit desa. Oleh karena itu dibutuhkan pembenahan dalam penyusunan pembangunan fisik desa, tentunya dengan melibatkan masyarakat desa secara keseluruhan guna menampung keinginan masyarakat desa dalam pembangunan fisik desa.

Ketidaktercapaian pembangunan fisik desa yang berdasarkan keinginan masyarakat desa, juga berimbas dalam pelaksanaan program simpan pinjam yang berbasis perempuan. Program simpan pinjam yang dilaksanakan juga masih belum menyentuh perempuan miskin desa secara maksimal. Selain karena faktor internal perempuan desa yang memiliki rasa takut yang tinggi dalam mengikuti program simpan pinjam, juga didukung oleh faktor eksternal yang mengedepankan kurangnya keinginan pelaksana program untuk lebih mengutamakan program simpan pinjam bagi perempuan miskin desa. Walaupun banyak perempuan miskin desa yang takut untuk mengikuti program simpan pinjam tentunya harus dicarikan solusi yang terbaik agar program ini bisa diikuti oleh kelompok sasaran yang sudah ditetapkan.

SIMPULAN

Pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD di Kecamatan Inuman Kabupaten Kuantan Singingi disimpulkan belum baik. Karena dari proses evaluasi yang dilakukan masih banyak komponen-komponen evaluasi yang belum berjalan dengan maksimal, seperti *input*, *output* dan *outcome*. Oleh karena itu dibutuhkan langkah dan strategi yang tepat dalam membenahi dan mengevaluasi pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD. Evaluasi dalam *input*, hendaknya lebih mengedepankan persiapan SDM yang berkualitas dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri – MPD. Karena beberapa kurun terakhir sudah banyak pemuda-pemuda desa yang memiliki pendidikan yang baik, mesti memanfaatkan potensi SDM lokal dalam mengelola program PNPM Mandiri – MPD.

Evaluasi yang harus dilakukan dari *output*, lebih memfokuskan kepada tujuan program yang ditetapkan. Terutama dalam memprioritaskan pembangunan fisik desa yang akan dilakukan, harus mewakili kebutuhan dan keinginan masyarakat desa yang berhubungan dalam pengembangan ekonomi desa. Evaluasi dalam *outcome*, dibutuhkan ketermanfaatan yang *rill* sehingga masyarakat desa dapat menikmati keberadaan program yang diberikan. Faktor menghambat dalam evaluasi pelaksanaan program ini berasal dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang jadi penghambat adalah rendahnya kemampuan SDM pelaksana program, sedangkan dari faktor eksternal yang jadi penghambat adalah rasa takut yang berlebihan dari sasaran program untuk mengikuti program.

DAFTAR RUJUKAN

- Dunn N. William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Dwidjowojoto dan Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Perumusan, Implementasi, Evaluasi*. Jakarta: Alex Media Komputindo.

- Nurcholis, Hanif. 2005. *Administrasi Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Paulus Wirutomo dkk. 2003. *Paradigma Pembangunan di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Cipruy.
- Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Pekanbaru: Penerbit Alaf Riau.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.