

## BAB V

### HASIL DAN ANALISIS PENELITIAN

#### A. TEMUAN

Temuan penelitian ditampilkan dalam rincian atau uraian dan dalam bentuk tabel. Sementara rincian hasil penelitian masing-masing dimensi diuraikan sebagaimana poin A.1. sampai dengan poin A.4.

#### A.1. TEMUAN DALAM BENTUK URAIAN

##### A.1.1. Dimensi Konteks

##### 1. Kontekstualisasi Visi (C-E1)

*Tujuan program (proyek) di tingkat desa dirumuskan bersama masyarakat*

Hasil: KT (kontekstual), yaitu ada dialog atau musyawarah antara masyarakat dan pelaksana proyek (UPK) dalam merumuskan tujuan program di tingkat desa..

Jenis proyek dan lokasi yang akan dibangun<sup>208</sup> (yaitu berupa prasarana fisik dan pinjaman modal usaha untuk kelompok perempuan/SPP) diusulkan oleh masyarakat dalam forum musyawarah dusun penggalian gagasan, musyawarah khusus perempuan (MPK) dan musyawarah desa ke dua (Musdes II). Oleh sebab itu usulan kegiatan relatif sesuai dengan kebutuhan masyarakat (sepanjang masih termasuk dalam kebijakan proyek), meskipun tidak semua usulan dapat dipenuhi oleh program (PPK).

Sebagaimana data berikut:

”Biasanya ketua RT/RW yang berminat sekali mendapatkan bantuan atau yang dekat dengan rencana lokasi bantuan akan hadir”, kata Pak Sudadi<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> Usulan yang bisa dibiayai oleh PPK adalah untuk pembangunan prasarana fisik dan pinjaman modal usaha untuk kelompok perempuan, dan selain itu tidak bisa.

<sup>209</sup> Musyawarah desa dilaksanakan di kantor desa dan dihadiri oleh tokoh masyarakat, para ketua RT, para ketua RW, dan kepala dusun.

Persyaratan minimal peserta yang harus datang ketika Musdes, yaitu sebanyak 35 orang, "kalau peserta kurang 35 orang, maka Musdes tidak sah", ungkap Pak Suparno.

Kemudian dilakukan juga *transek*, yaitu berjalan kaki melintas desa dengan mengamati situasi desa dan mencatatnya. Lanjut Pak Suparno:

"Transek dilakukan untuk menghindari jangan sampai usulan yang disampaikan hanya kebutuhan pribadi dan bukan kebutuhan umum".

"Meskipun demikian kadang-kadang usulan oleh MKP dan Musdus terutama untuk pembangunan prasarana bisa sama, sehingga telah mengerucut atau berkurang jumlahnya", Pak Sudadi, warga desa Cijayanti mengungkapkan.

Untuk menentukan tingkat kelayakan usulan masyarakat perlu dilakukan verifikasi, dan tidak langsung saja disetujui oleh program. Sebagaimana yang disampaikan Ibu Diana dari desa Gn Menyan:

"Dilakukan verifikasi oleh tim dari kecamatan. Tim verifikasi datang ke kampung untuk mengecek lokasi usulan prasarana dan usulan pinjaman modal, untuk menilai layak atau tidak usulan itu".

Tentang usulan jenis proyek dari masyarakat ini sejalan juga dengan pendapat masyarakat luas yang diperoleh melalui angket (pengisian questioner), yang memberi tanggapan setuju (dalam arti jawaban terhadap pertanyaan apakah masyarakat telah memahami tujuan program PPK), yang mencapai 78,57% responden sebagaimana tabel. 14.

**Tabel.14. Masyarakat memahami tujuan PPK**

Tanggapan	Frekwensi	Prosentase
Tidak setuju	0	0
Kurang setuju	5	3,97
Moderat	22	17,46
Setuju	91	72,22
Sangat setuju	8	6,35

## 2. Kontekstualisasi pendidikan (C-E2).

*Sudah dilakukan pendidikan seperti pelatihan yang cukup bagi masyarakat.*

Hasil: tidak cukup atau OP/orientasi proyek, peserta pendidikan hanya para pelaku desa saja dan hanya sekali dilakukan.

Pelatihan hanya diberikan kepada pelaku desa seperti KPMD (2 orang), TPK (3 orang) dan TP3 (3 orang) per desa. Mereka mendapatkan pelatihan tentang pembangunan prasarana dan penyaluran pinjaman. Namun tidak ada pendidikan atau pelatihan khusus tentang pemberdayaan masyarakat, kepada pelaku desa maupun kepada warga masyarakat. Untuk pelatihan FD atau KPMD (kader pemberdayaan masyarakat desa) yang terpilih dalam Musdes I, dimaksudkan agar mereka dapat memandu serangkaian kegiatan tahapan kegiatan PNPM seperti penggalian gagasan di tingkat dusun dan kelompok.

Namun demikian sebagian masyarakat seperti tokoh masyarakat, ketua RT, ketua RW dan kepala dusun bisa dikatakan telah mendapatkan pendidikan (demokrasi dan pengembangan wawasan) secara tidak langsung, yaitu ketika mengikuti berbagai musyawarah di tingkat desa maupun tingkat dusun. Sedangkan masyarakat luas mendapat pendidikan secara tidak langsung (pengembangan wawasan) ketika mengikuti pembangunan prasarana (dengan bergotong royong, memberikan swadaya, pembangunan dilakukan secara swakelola, dan adanya musyawarah pertanggungjawaban). Demikian juga telah terjadi peningkatan pengetahuan bagi kaum perempuan tentang pengembangan usaha, yaitu ketika sedang memanfaatkan pinjaman modal usaha.

Sebagaimana data berikut:

Pelatihan kader desa (TPK dan KPMD) ditentukan waktunya oleh UPK (kecamatan) yaitu setelah semua Musdes I dilaksanakan oleh semua desa. Lama pelatihan satu hari; dengan diberi panduan. Pelatihan dilaksanakan di suatu tempat pertemuan atau di kantor kecamatan,

dengan peserta masing-masing desa dua orang KPMD, laki-laki dan perempuan<sup>210</sup>. Menurut Ibu Diana dari Desa Gn Menyan:

”Salah satu hasil pelatihan selain pemahaman akan tugasnya adalah menentukan jadwal musyawarah dusun dalam rangka penggalan gagasan”.

Sebelum MDST (musyawarah desa serah terima) telah dibentuk TP3 (tim pengelola dan pemelihara prasarana), bahkan mereka telah mengikuti pelatihan di kecamatan. Selain dibentuk dan diberikannya pelatihan kepada TP3, juga dibuat perencanaan pemeliharaan. Kepada masyarakat dan TP3 telah diberi saran juga alternatif cara untuk pemeliharaan (seperti pemeliharaan jalan) oleh PPK<sup>211</sup>.

”Misalnya jalan agar diportal dan setiap kendaraan (mobil) yang lewat diminta sumbangannya” kata Pak Madroi.

Sementara hasil angket juga menunjukkan bahwa pendidikan atau pelatihan bagi sebagian masyarakat telah diselenggarakan oleh PPK, tetapi hanya sebesar 34,12% yang setuju bahwa PPK telah memberikan pelatihan, (karena hanya sebagian masyarakat yaitu pelaku saja yang mendapatkan pelatihan), tabel.15.

**Tabel.15. PPK telah memberikan pelatihan bagi masyarakat**

Tanggapan	Frekwensi	Prosentase
Tidak setuju	12	9,52
Kurang setuju	20	15,87
Biasa saja	51	40,47
Setuju	42	33,33
Sangat setuju	1	0,79

### 3. Kontekstualisasi solusi masalah (C-E3).

*Berbagai hambatan kebijakan (pinjaman untuk RTM, awal mulai, dan jenis program) dapat dihilangkan (diatasi) oleh program di tingkat lokal.*

<sup>210</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Bp Suparno desa Karang Tengah, Ibu Diana, Teh Nung desa Babakan Madang, dan pengurus UPK Ibu Fitri, Ibu Ela, Bp Ramba dan Ibu Rina, pada 13-24 April 2009.

<sup>211</sup> Ibid

Hasil: tidak dapat dihilangkan atau OP (orientasi proyek), karena hal itu menyangkut kewenangan pusat.

Misalnya pemberian pinjaman modal usaha bagi RTM (rumah tangga miskin) tidak bisa dilakukan karena persyaratan peminjam hanya bisa diberikan kepada keluarga yang telah mempunyai usaha (kelompok produktif), sedangkan RTM adalah digolongkan sebagai kelompok non-produktif. Padahal RTM adalah *kelompok sasaran utama PPK*. Ketentuan yang mengatur bahwa pinjaman usaha hanya bagi kelompok produktif, tidak bisa diubah oleh pelaksana program di tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten. UPK (unit pengelola kegiatan) adalah suatu lembaga keuangan tingkat kecamatan yang dibangun agar dapat berkembang menjadi lembaga keuangan yang mandiri dan makin besar, maka nasabah (kelompok sasaran) yang dilayani juga yang mempunyai potensi besar dapat mengembalikan pinjaman modal usaha. Sementara RTM diragukan mampu mengembalikan pinjaman.

Awal pelaksanaan program (pembangunan prasarana dan pencairan pinjaman modal usaha) sangat terlambat, karena baru bisa dimulai pada bulan Oktober tahun berjalan. Akibatnya pelaksanaan pembangunan prasarana akan terjadi pada musim penghujan, sehingga mengganggu proses dan kualitas hasil. Demikian juga realisasi program sangat lama (sampai satu tahun) sejak usulan, sehingga bisa kehilangan momentum, terjadi kenaikan harga material bangunan, dan anggaran tidak mencukupi.

Sebagaimana data berikut:

Masalah tersebut antara lain waktu menunggu (proses) sejak sosialisasi, pengajuan pinjaman dan usulan pembangunan prasarana fisik dengan pencairan dana untuk pelaksanaan pembangunan prasarana dan penyaluran pinjaman modal dirasakan terlalu lama, karena bisa mencapai lebih enam bulan.

”Prosesnya terlalu lama, dari sosialisasi sampai pencairan hampir 10 bulan atau satu tahun”, kata ibu Maesaroh, anggota kelompok SPP dari desa Cijayanti.

Apalagi pencairan dana biasanya baru bisa dilaksanakan pada bulan Oktober, padahal dalam aturan pencairan pada tahun anggaran berjalan paling lambat (tidak boleh melewati) tanggal 15 Desember. Jika mengikuti ketentuan ini, maka pelaksanaan anggaran hanya berjalan dua setengah bulan. Menurut Bp Andi (UPK Pamijahan):

”Hal ini antara lain disebabkan oleh awal dimulainya sosialisasi (MAD I) biasanya baru pada bulan Mei, karena masih ada kegiatan atau pekerjaan yang belum selesai (belum MDST). Kadang-kadang juga harus menunggu selesainya pelaksanaan pelatihan konsultan atau fasilitator kecamatan”.

Hal yang sama disampaikan oleh Bp Ujang (60), pengrajin kue penganan tradisional desa Kr Tengah yang baru pertama kali mendapatkan pinjaman modal Rp 500.000, menyatakan:

”Proses SPP dan fisik lama, lebih kurang setahun dan modal bisa hilang momentum, bahkan karena bosan nunggu bisa ke rentenir lagi”.

Akibat keterlambatan turunnya dana tersebut, maka modal usaha yang dipinjam bisa *hilang momentum* (pasar sudah berubah, misal modal untuk berdagang pupuk tetapi ketika modal sudah didapatkan, petani sudah panen dan tidak perlu pupuk lagi dll), sehingga membuka peluang untuk meminjam ke rentenir lagi.

Pelaksanaan pembangunan prasarana yang dimulai pada bulan Oktober juga dikeluhkan masyarakat, karena biasanya bulan Oktober merupakan awal musim hujan, sehingga sangat mengganggu proses pembangunan maupun menurunkan kualitas, apalagi dalam pengaspalan jalan. Lamanya menunggu pencairan dana, juga bisa mengakibatkan terjadinya perubahan harga bahan. Menurut Pak Sudadi,

”Harga material ketika anggaran disetujui dengan pelaksanaan, seringkali tidak sama, dan sudah terjadi kenaikan harga, sehingga menyulitkan pelaksana (TPK)”.

Jika harus mengurangi volume bahan, maka target volume bangunan tidak akan tercapai, sehingga TPK melakukan berbagai upaya agar target dapat tercapai.

”Misal harga besi dan semen naik ketika pelaksanaan pembangunan, sehingga dana tidak mencukupi. Untuk menghindari pengurangan volume bangunan, dengan menurunkan kualitas pasir yang lebih murah, sehingga kualitas besi dan semen bisa dipertahankan” tambah Bp Suparno.

Prinsip keswadayaan yang dikembangkan dalam PPK seperti *cost sharing* bagi pemerintah kabupaten maupun swadaya masyarakat untuk bisa mendapatkan bantuan PPK, merupakan konsep yang bagus bagi pengembangan kemandirian. Tetapi swadaya masyarakat yang menjadi salah satu unsur dalam kompetisi antar desa bisa disalahtafsirkan dan justru dimanfaatkan sebagai kiat pimpinan (kepala desa) untuk mendapatkan bantuan. Misalnya suatu desa berani mengusulkan pembangunan jalan (rabat beton), dengan swadaya masyarakat yang tinggi (meskipun sebenarnya bukan kesepakatan masyarakat, tetapi terutama karena keinginan kepala desa), agar menang dalam kompetisi dengan desa lain ketika MAD (musyawarah antara desa di kecamatan).

”Ada pekerjaan fisik rabat beton yang terkatung-katung. Dulu sanggup swadaya 40%, ternyata tidak sanggup. Maka rencana jalan sepanjang 1.050 m tidak tercapai, dan masih 50 meter lagi gagal”, kata para anggota kelompok SPP Dahlia, desa Cijayanti.

Ternyata dalam pelaksanaannya target swadaya tersebut tidak tercapai, karena masyarakat tidak bersedia ”membayar” atau menyediakan material dan tenaga kerja, karena merasa bukan kemauannya, sehingga target volume jalan (panjang jalan) juga tidak tercapai.

Demikian juga tujuan program agar masyarakat bisa mandiri, diwujudkan dengan peningkatan rasa tanggung jawab atas berbagai tindakannya. Misalnya program (PPK) menetapkan syarat bahwa dana pengembangan usaha (modal) adalah pinjaman dan bukan hibah bagi masyarakat. Karena dalam rangka pengembangan kelembagaan ekonomi (lembaga

keuangan non bank) di tingkat kecamatan, maka modal yang disediakan oleh PPK harus bisa dimanfaatkan oleh masyarakat untuk meningkatkan usahanya, tetapi sekaligus juga agar kelembagaan ekonomi yang telah dibangun tersebut dapat berkembang. Oleh sebab itu masyarakat yang meminjam modal untuk pengembangan usaha harus tetap mengembalikan. Tetapi ada permasalahan dalam pengembangan kemandirian ini, misalnya menurut Bp Andi (UPK kecamatan Pamijahan):

”Ada oknum yang menyebarkan informasi dana PPK adalah dana hibah dari pemerintah, sehingga pinjaman tidak harus dikembalikan. Demikian juga prasarana fisik yang telah dibangun tidak perlu pemeliharaan dari masyarakat, karena nanti pasti ada anggaran pemerintah. Akibatnya beberapa orang terpengaruh, sehingga menghambat program”.

Sementara nilai demokrasi yang diterapkan dalam menetapkan suatu kepengurusan bisa menjadi formalitas saja (*makna demokrasi telah direduksi menjadi hanya suatu voting*), sehingga nilai demokrasi berupa keadilan agar semua orang mempunyai hak yang sama untuk menjadi pengurus (pemimpin) tergusur oleh kepentingan oknum tertentu. Akibatnya pemimpin atau pengurus yang terpilih bukan orang yang mempunyai kemampuan (teknis maupun manajerial) memadai dalam posisi tersebut.

”Misalnya agar TPK yang terpilih adalah dari dusunnya, maka ketika Musdes, para kepala RT, kepala RW dan Kadus mengerahkan warganya agar menang dalam pemilihan TPK. Akibatnya TPK yang terpilih dengan suara terbanyak kadang-kadang bukan orang yang mampu”, lanjut Pak Sudadi.

#### **4. Kontekstualisasi sosialisasi program (C-E4)**

*Sosialisasi konsep telah dilakukan dengan cukup oleh program kepada masyarakat*

Hasil: sedang atau kontekstual (KT), karena meskipun telah disampaikan kepada masyarakat, yaitu ketika MAD I (musyawarah antar desa I) di kantor kecamatan dan musyawarah desa (Musdes) I di kantor desa, dan musdus, tetapi sebagian masyarakat (terutama yang miskin) tidak hadir dalam pertemuan tersebut..

(1) Pertemuan Musyawarah Antar Desa 1 (MAD I), untuk sosialisasi awal tentang tujuan, prinsip, kebijakan, prosedur dan untuk menentukan kesepakatan antar desa dalam melaksanakan PPK atau PNPM Mandiri Pedesaan. Peserta MAD I adalah kepala desa, BPD, LPM, wakil RTM, wakil perempuan, anggota komite sekolah, LSM, Ormas, tokoh masyarakat, dan anggota masyarakat. Hasil MAD I adalah: Dokumen berita acara tentang hasil keputusan musyawarah; jadwal Musdes (musyawarah desa) dan rencana penggunaan DOK (Dana Operasional Kegiatan) perencanaan.

Sebagaimana data berikut:

”MAD I merupakan forum untuk menjelaskan program, informasi tentang pagu anggaran, prosedur program. Peserta yang hadir adalah tokoh masyarakat, kepala desa, perangkat desa dan KPMD atau pelaku desa minimal 6 orang. Para peserta diberi fotocopy bahan, setiap periode berbeda-beda, meski intinya sama”. Kata Bp Suparno.

Selanjutnya dikatakan:

”Hasil MAD I berupa pemahaman terhadap materi yang disampaikan dan juga hasil diskusi antar peserta”.

Contoh hasil diskusi MAD I tersebut antara lain: (i) suatu desa akan mendapatkan sanksi lokal tidak bisa mengusulkan lagi jika pada tahun yang lalu telah mendapatkan bantuan prasarana, tetapi tidak memenuhi syarat (tidak memenuhi standar atau target volume), tetapi jika sebelum MAD I sudah selesai sesuai standar akan bisa mengusulkan lagi. (ii) sanksi lokal kepada SPP tidak bisa ikut meminjam lagi jika pengembalian pinjaman di bawah 65%; (iii) menentukan jadwal Musdes untuk masing-masing desa sehingga dalam waktu sekitar 2 minggu seluruh desa bisa melaksanakan Musdes dan waktunya tidak bersamaan, dan UPK dari kecamatan bisa melakukan monitoring.

Musdes (musyawarah desa) I dilaksanakan di kantor desa dan dihadiri oleh tokoh masyarakat, para ketua RT, para ketua RW, dan kepala dusun.

”Biasanya ketua RT/RW yang berminat sekali mendapatkan bantuan atau dekat dengan rencana lokasi bantuan akan hadir”, kata Pak Sudadi, desa Cijayanti.

Dalam Musdes, (i) disampaikan tentang bahan sosialisasi dari MAD I; (ii) tentang keabsahan Musdes dengan persyaratan minimal peserta yang hadir 35 orang; (iii) pembentukan kader desa (TPK, KPMD/FD), jika akan mengganti kader desa dengan yang baru, maka tidak boleh semua dan harus masih ada minimal satu orang pelaku yang lama (agar tidak kesulitan sosialisasi); (iv) menentukan jadwal penggalan gagasan; (v) penentuan besarnya swadaya masyarakat.

#### **5. Kontekstualisasi Penysadaran/pendampingan (C-E5).**

*Program melakukan pendampingan khusus (pemberdayaan) kepada kelompok sasaran (masyarakat miskin).*

Hasil: tidak ada atau OP (orientasi proyek), karena pendamping yaitu KPMD (kader

pemberdayaan masyarakat desa) tidak melakukannya kecuali tugas pokoknya menyiapkan pembangunan prasarana dan penyaluran pinjaman.

KPMD yang terpilih dalam Musdes I akan memandu serangkaian kegiatan tahapan kegiatan PNPM seperti penggalan gagasan di tingkat dusun dan kelompok. Sebelum melakukan tugasnya KPMD mendapat pelatihan. Materi pelatihan meliputi: konsep PNPM, peran dan tugas KPMD, teknik fasilitasi pertemuan masyarakat, administrasi dan pelaporan, penyusunan RK, pemetaan RTM basis, pola monev.

Pendampingan kepada RTM maupun kelompok SPP, juga tidak dilakukan. Terjadi tatap muka dengan pendamping hanya ketika pencairan pinjaman, penagihan cicilan pinjaman,

pembentukan kelompok, dan pelaksanaan pembangunan prasarana. Pendampingan khusus (berupa pembinaan sosial atau pemberdayaan dan bimbingan usaha kepada kelompok) tidak pernah dilakukan oleh fasilitator/pendamping.

Selain itu jumlah pendamping (FK) juga terbatas sekali (satu kecamatan hanya 2 orang) dan setiap desa 2 orang pendamping lokal, apalagi KPMD yang berperan sebagai fasilitator (pendamping lokal) bekerja tidak fulltime. Dalam arti mereka tidak berkewajiban untuk bekerja setiap hari, demikian juga dengan honor sekedarnya (itupun kalau sedang ada pembangunan prasarana, sehingga ada dana operasional, maksimal 6 bulan dalam setahun).

Sebagaimana data berikut:

Beberapa warga awam atau rumah tangga miskin (RTM) yang jarang atau tidak pernah terlibat dalam perencanaan (MAD maupun Musdes), tidak tahu PPK. Bahkan mereka tidak mengetahui bahwa desanya sedang mendapat bantuan PPK. Mereka hanya tahu bahwa di desanya pernah ada pembangunan (pengerasan/pengaspalan) jalan. Ketika terlibat dalam kegiatan pembangunan dan memberikan swadaya, menurutnya mereka ikut memberikan swadaya (tenaga maupun uang) karena digerakkan oleh ketua RT, seperti penuturan Bapak Iya (55 th) dari desa Kr. Tengah Kecamatan Babakan Madang.

”Saya tidak pernah tahu atau dengar PPK, kerja bakti hanya karena digerakan sama Pak RT, bagaimana Pak RT saja...”.

## **6. Kontekstualisasi sumberdaya (C-E6)**

*Ketersediaan sumberdaya atau perlengkapan penunjang program tercukupi*

Hasil: disediakan tetapi belum mencukupi atau KT (kontekstual), terbukti adanya forum kompetisi antar desa untuk mendapatkan proyek dan hanya sebagian anggota kelompok SPP yang mendapatkan pinjaman modal.

Suatu desa untuk bisa mendapatkan proyek pembangunan prasarana dilakukan dengan cara kompetisi antar desa dalam suatu forum musyawarah antar desa kedua (MAD II) di kecamatan. Desa dengan nilai tinggi akan mendapatkan proyek, dan yang nilainya rendah tidak mendapatkan bantuan/proyek. Demikian juga hanya anggota SPP (kelompok perempuan simpan pinjam) yang telah memiliki usaha produktif saja (itupun di luar bidang pertanian) yang akan mendapatkan pinjaman modal usaha. Besarnya pinjaman modal usaha juga terbatas, karena untuk pinjaman pertama maksimal hanya Rp. 500.000 per rumah tangga.

Sebagaimana data berikut:

Kegiatan MAD II yang dilaksanakan di kantor kecamatan ini diikuti oleh rata-rata 6 orang per desa, yaitu perwakilan perempuan (SPP), TPK, aparat desa, kepala desa dan juga dihadiri oleh perwakilan UPK (kecamatan). Peserta musyawarah terutama berasal dari desa yang desanya tidak mendapatkan sanksi lokal. Ada perbedaan proses perankingan waktu dulu dengan sekarang.

(a) Kalau dulu perankingan dilakukan dengan adu argumentasi dan masing-masing peserta (dalam satu kelompok terdiri dari 6 orang yang berasal dari desa yang berbeda) memberikan nilai terhadap usulan desa (dalam kertas tertutup) dengan menulis nama desa. Misal dengan kisaran nilai 1-9. Biasanya nilai yang besar (9) diberikan untuk desanya sendiri. Dari masing-masing kelompok selanjutnya dijumlahkan nilainya, misal desa A mendapat nilai 6, desa B nilai 7 dst, sehingga akan ketemu desa mana yang ranking 1, 2, 3 dst.

Tetapi ternyata sistim ini ada kelemahannya, karena beberapa peserta bisa mengadakan loby-loby atau loby antar kepala desa, agar desanya diberi nilai tinggi sehingga desanya akan menang.

(b) Mulai tahun 2008 memakai sistim berbeda yang berasal dari gagasan UPK atau kecamatan, yaitu berdasarkan prestasi desa pada tahun yang lalu.

“Misalnya untuk desa tertinggal mempunyai nilai tertinggi, pengembalian pinjaman oleh SPP bagus mempunyai nilai tinggi, realisasi swadaya masyarakat tahun yang lalu tinggi mempunyai nilai tinggi dll” demikian kata Teh Nung dari desa Babakan Madang.

Dalam penyediaan modal untuk pengembangan usaha ini, karena pinjaman modal hanya disediakan untuk usaha kerajinan dan perdagangan atau home industri. Sedangkan untuk usaha pertanian dan peternakan tidak bisa mendapatkan pinjaman modal (meskipun juga tergolong usaha produktif), karena persyaratan cicilan pinjaman adalah bulanan, sementara usaha di bidang pertanian dan peternakan siklus usahanya panjang yaitu bersifat musiman (bisa 6 bulan sampai 1 tahun) baru panen.

”Karena cicilan pinjaman usaha pertanian tidak bisa per bulan, tapi enam bulanan”, kata Pak Nano dari Kampung Cicadas Desa Babakan Madang.

Jika modal usaha dipinjamkan untuk usaha pertanian dan peternakan, dikhawatirkan cicilan pinjaman tidak lancar dan akan terjadi kredit macet. Sedangkan pengalaman pinjaman modal untuk bidang pertanian dalam kelompok campuran (laki dan perempuan), yaitu kelompok UEP (Usaha Ekonomi Produktif), terjadi penyalahgunaan modal pinjaman (misal modal digunakan untuk bayar cicilan motor), sehingga cicilan pinjaman tidak lancar dan modal tidak bergulir secara penuh, karena hanya sebagian yang kembali, akibatnya pinjaman macet. Sebagaimana penuturan. Bp Sagiran, seorang guru, dari Desa Karang Tengah Bbk Madang:

”Cicilan yang macet justru dari orang-orang yang ngerti atau yang telah ngerti PPK. Itulah sebabnya sekarang tidak ada lagi pinjaman modal untuk kelompok campuran seperti UEP (usaha pertanian dll), tetapi hanya untuk kelompok perempuan”.

Besarnya pinjaman modal usaha sebenarnya bisa naik, jika usahanya maju dan cicilan pinjaman berjalan lancar serta jika dana di UPK mencukupi, sebagaimana dialami Ibu Heni dari kelompok SPP Dahlia, Pasirmaung, Cijayanti berikut:

”Pertama kali saya dapat pinjaman 500 ribu, kemudian 1 juta, 1,5 juta, 2 juta dan sekarang 5 juta setelah 5 tahun usaha saya lancar dan cicilan kelompok lancar”.

## **7. Kontekstualisasi evaluasi (C-E7)**

*Dilakukan Evaluasi terhadap program pemberdayaan masyarakat.*

Hasil: dilakukan tetapi hanya untuk pembangunan prasarana dan pinjaman modal atau KT (Kontekstual). Evaluasi khusus untuk aspek pemberdayaan tidak dilakukan, karena monev (evaluasi) lebih ditekankan pada kegiatan pembangunan prasarana dan pinjaman modal usaha untuk kelompok perempuan/SPP.

Secara tidak langsung evaluasi (monev) dilakukan dalam semua tahapan program sejak MAD I (musyawarah antar desa untuk sosialisasi), pembuatan usulan, penetapan usulan, pelaksanaan (pembangunan prasarana dan pencairan pinjaman modal), sampai serah terima (MDST), dilakukan secara partisipatif dalam (bentuk) suatu forum musyawarah. Meskipun yang terlibat tidak seluruh atau sebagian besar warga, tetapi hanya oleh perwakilan warga, formal maupun non formal.

Bahkan karena tidak ditegaskan bahwa berbagai forum tersebut adalah merupakan kegiatan evaluasi, maka tidak mengherankan jika ada beberapa warga yang tidak menyadarinya, apalagi nama kegiatan tersebut berupa musyawarah. Misalnya musyawarah antar desa (MAD II & III), Verifikasi oleh Tim Kecamatan (menilai kelayakan usulan), musyawarah desa (MUSDES II), laporan pertanggungjawaban (LPJ), musyawarah desa untuk serah terima (MDST) dsb.

Sebagaimana data berikut:

Mengenai evaluasi dalam arti luas telah dilakukan secara inheren oleh program yang terwujud dalam berbagai musyawarah di semua tahapan program (MAD II, III dan Musdes), adanya verifikasi terhadap usulan oleh Tim Kecamatan dan LPJ ketika pelaksanaan pembangunan prasarana, MDST (musyawarah desa serah terima). Evaluasi (monitoring dan

evaluasi) juga telah dilakukan oleh pelaksana tingkat kecamatan maupun kabupaten atau evaluasi internal, bahkan tingkat nasional.

Sebagian besar responden (51,1%) menyatakan setuju, bahwa kegiatan evaluasi telah dilakukan, tetapi masih cukup besar juga (48,9%) yang tidak setuju (tabel 8.). Hal ini terutama karena hasil dan laporan masih terbatas untuk lingkungan proyek, dan belum meluas kepada masyarakat. Sehingga masyarakat juga tidak mengetahui adanya suatu perbaikan, sebagai tanggapan terhadap kegiatan evaluasi yang telah dilakukan.

## **A.2. DIMENSI INPUT**

### **1. Input dalam Visi (I-E1)**

*Input yang disediakan sejalan dengan tujuan program.*

Hasil: sebagian sesuai atau KT (kontekstual), karena masih kurang dari sisi ketercukupan sumberdaya dan juga kurang dari aspek pemberdayaan.

Sumberdaya (input) yang disediakan lebih banyak untuk aspek pembangunan prasarana 75% dan 25% untuk penyediaan modal usaha. Demikian juga berbagai kegiatan sejak persiapan pelaksanaan, serah terima sampai dengan pemeliharaan, terutama ditujukan untuk pembangunan prasarana dan pengembangan modal usaha.

Sedangkan kegiatan (input) dalam rangka pemberdayaan masyarakat untuk mencapai tujuan program berupa keberdayaan dan kemandirian masyarakat dalam berusaha kurang disediakan. Misalnya tidak adanya pembinaan atau pendampingan usaha, pendidikan kepada masyarakat, penghilangan hambatan usaha (konversi lahan pertanian), penciptaan lapangan kerja berkelanjutan dst.

Lagipula pembangunan desa yang dilaksanakan sebagian besar berupa pengembangan prasarana jalan, yang pemanfaatannya justru untuk lancarnya barang produksi luar agar mudah

masuk ke desa. Tetapi bukan mengembangkan pusat-pusat perekonomian baru di desa yang akan menciptakan lapangan kerja lokal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara luas.

Sebagaimana data berikut:

Sumberdaya yang disediakan oleh program berupa dana, terutama untuk pembangunan prasarana dan modal usaha, termasuk manajemen, sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tetapi ketersediaannya terbatas (terutama dana), sehingga tidak mencukupi kebutuhan yang ada. Itulah sebabnya antar desa akhirnya harus berkompetisi untuk bisa mendapatkan bantuan dari program.

Untuk persediaan modal usaha di UPK jumlahnya juga terbatas atau kurang, meskipun program telah berlangsung cukup lama. Akibatnya banyak warga yang sangat membutuhkan modal tidak dapat terlayani. Keterbatasan modal ini tentu merupakan hambatan serius (kontradiktif), karena program mengharapkan agar masyarakat berkembang usahanya dengan menyediakan modal usaha (sehingga lebih cepat meningkat kesejahteraannya).

”Seharusnya semua dapat. Saya sudah mengajukan pinjaman tapi belum ada”, kata Pak Ubet, seorang petani yang tergolong rumah tangga miskin ( RTM) dari desa Karang Tengah.

Hanya 43,66% responden menyatakan setuju bahwa sumberdaya (dana) yang disediakan oleh program telah mencukupi. Sedangkan sebagian besar responden (56,34%) menyatakan tidak setuju, karena masih banyak masyarakat yang tidak terlayani program, meskipun sedang dalam kondisi sangat membutuhkan (tabel. 16).

**Tabel.16. PPK menyediakan sumberdaya (dana) dengan cukup**

Tanggapan	Frekwensi	Prosentase
Tidak setuju	4	3,17
Kurang setuju	23	18,25
Biasa saja	44	34,92
Setuju	53	42,06
Sangat setuju	2	1,58

Selain itu kesesuaian sumberdaya (input) dengan tujuan program yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama dari aspek pemberdayaan masyarakat yang tidak sesuai perlu juga segera disadari oleh program, sehingga dapat diusulkan dipenuhi untuk waktu yang akan datang.

## **2. Input Pendidikan (I-E1)**

*Materi pendidikan (seperti pelatihan dll) yang diberikan kepada peserta yaitu pelaku desa telah mencukupi.*

Hasil: materi bersifat tunggal tapi sesuai dengan tugasnya atau KT (Kontekstual). Materi yang diberikan kepada peserta yaitu hanya kepada para pelaku desa sebagaimana tugas masing-masing. Materi kepada TPK, KPMD dan TP3 tidak sama dan pelatihan juga tidak diberikan kepada masyarakat luas.

Dengan diberikan pelatihan, diharapkan para pelaku desa akan mampu melaksanakan tugasnya dengan baik, sehingga tujuan program (pembangunan prasarana) diharapkan tercapai. Pelatihan kader desa (TPK dan KPMD) ditentukan waktunya oleh UPK (kecamatan) yaitu setelah semua Musdes I dilaksanakan oleh semua desa. Lama pelatihan satu hari; dengan diberi panduan. Pelatihan dilaksanakan di suatu tempat pertemuan atau di kantor kecamatan, dengan peserta masing-masing desa dua orang KPMD, laki-laki dan perempuan

Demikian pula pendidikan dalam arti luas (membuat keputusan bersama, berkompetisi dengan desa lain, membuat rencana anggaran belanja, membuat laporan pertanggungjawaban dll) juga diberikan kepada para pelaku desa maupun masyarakat lainnya, yaitu ketika proses berlangsung (pada tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pemeliharaan), yaitu melalui berbagai forum musyawarah.

Namun pendidikan (pelatihan, pendampingan, dan bimbingan) untuk masyarakat luas dalam rangka pemberdayaan masyarakat tidak disediakan.

Sebagaimana data berikut:

Menurut Ibu Diana dari Desa Gn Menyan:

”Salah satu hasil pelatihan KPMD selain pemahaman akan tugasnya adalah menentukan jadwal musyawarah dusun dalam rangka penggalan gagasan”.

usaha”, lanjut Pak Nano dari kp Cicadas, desa Bbk Madang.

### **3. Solusi masalah input (I-E3)**

*Upaya mengatasi hambatan keterbatasan sumberdaya telah berhasil dilakukan*

Hasil: tidak sepenuhnya teratasi atau KT (kontekstual), karena masih banyak rencana pembangunan yang tidak terdanai dan masih banyak warga yang tidak terlayani program, terutama RTM (rumah tangga miskin).

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan seperti penggalangan swadaya masyarakat, penerapan prinsip swakelola, keterbukaan, anjuran penggalangan simpanan dalam kelompok perempuan (SPP), tetapi masih banyak usulan masyarakat yang tidak terpenuhi. Apalagi adanya persyaratan bantuan program hanya untuk pembangunan prasarana fisik dan modal usaha untuk keluarga yang telah memiliki usaha produktif (dengan jumlah maksimal 500 ribu rupiah pada pinjaman pertama). Tidak bisa usulan berupa kegiatan sosial atau lainnya seperti untuk usaha pertanian dan peternakan, biasiswa anak sekolah atau kursus keterampilan, biaya perbaikan rumah, biaya untuk membayar hutang, untuk berobat ke rumah sakit dll.

Minimnya persediaan modal usaha di UPK (unit pengelola kegiatan di kecamatan), selain karena pertambahan modal yang tidak besar dari program setiap tahun, juga tidak adanya modal tambahan dari masyarakat. Sebenarnya untuk meningkatkan persediaan modal sudah dianjurkan

untuk menabung oleh program kepada para anggota SPP (kelompok perempuan) tetapi tidak berjalan. Oleh sebab itu nama kelompok simpan pinjam, sebenarnya menjadi tidak tepat (lebih tepat bernama kelompok peminjam saja), karena mereka tidak pernah menyimpan (sebagaimana nasabah bank), tetapi hanya meminjam saja.

Sebagaimana data berikut:

Dalam penyediaan modal untuk pengembangan usaha ini, ada hambatan yang dirasakan masyarakat yaitu pinjaman modal hanya disediakan untuk usaha kerajinan dan perdagangan atau industri rumah tangga. Sedangkan untuk usaha pertanian dan peternakan tidak bisa mendapatkan pinjaman modal (meskipun juga tergolong usaha produktif), karena persyaratan *cicilan pinjaman adalah bulanan*, sementara usaha di bidang pertanian dan peternakan siklus usahanya panjang yaitu bersifat musiman (bisa 6 bulan sampai 1 tahun) baru panen.

”Untuk usaha pertanian tidak bisa. Karena cicilan pinjaman usaha pertanian tidak bisa per bulan, tapi paling cepat enam bulanan”, kata Pak Nano dari Kampung Cicadas Desa Babakan Madang.

Dengan demikian jika modal usaha dipinjamkan untuk usaha pertanian dan peternakan, dikhawatirkan cicilan pinjaman tidak lancar dan akan terjadi kredit macet. Sedangkan pengalaman pinjaman modal untuk bidang pertanian dalam kelompok campuran (laki dan perempuan), yaitu kelompok UEP (Usaha Ekonomi Produktif), telah terjadi penyalahgunaan modal pinjaman. Misalnya modal pinjaman digunakan untuk bayar cicilan motor, sehingga cicilan pinjaman tidak lancar dan modal tidak bergulir secara penuh, karena hanya sebagian yang kembali. Akibatnya pinjaman macet, sebagaimana penuturan. Bp Sagiran, Desa Karang Tengah Bbk Madang berikut:

”Cicilan yang macet tersebut justru dari orang-orang yang mengerti, yang mengerti PPK. Makanya sekarang tidak ada lagi untuk kelompok campuran seperti UEP (usaha pertanian dlll), tetapi hanya untuk kelompok perempuan”.

Persediaan modal usaha di UPK jumlahnya terbatas atau kurang, meskipun program telah berlangsung cukup lama. Akibatnya banyak warga yang sangat membutuhkan modal tidak dapat terlayani. Keterbatasan modal ini tentu merupakan hambatan serius (kontradiktif), karena program mengharapkan agar masyarakat berkembang usahanya dengan menyediakan modal usaha (sehingga lebih cepat meningkat kesejahteraannya), tetapi modal yang ada tidak mencukupi permintaan masyarakat.

”Seharusnya semua dapat. Saya sudah mengajukan pinjaman tapi belum ada”, kata Pak Ubet, seorang petani yang tergolong sebagai rumah tangga miskin (RTM) dari desa Karang Tengah, Bbk Madang.

Karena modal di UPK terbatas, tetapi harus mampu melayani kelompok perempuan (SPP) di seluruh desa dalam satu kecamatan. Minimnya persediaan modal usaha di UPK (kecamatan), selain karena penambahan modal yang tidak besar dari program setiap tahun, juga tidak adanya modal tambahan dari masyarakat. Sebenarnya untuk meningkatkan persediaan modal sudah dilakukan juga anjuran untuk menabung oleh program tetapi tidak berjalan, sebagaimana disampaikan oleh Ibu Diana,

”Sudah dianjurkan setiap anggota kelompok untuk menabung tiap bulan, tapi kegiatan menabung belum berjalan”.

#### **4. Sosialisasi Input (I-E4)**

*Metode yang digunakan untuk sosialisasi program kepada masyarakat.*

Hasil; ceramah dan diskusi atau KT (kontekstual), yaitu dilakukan ketika dalam kegiatan sosialisasi pada MAD I (musyawarah antar desa I) dan Musdes I (musyawarah desa I), serta dalam penetapan usulan.

Informasi tentang program (PPK), prosedur program dan pagu anggaran di jelaskan oleh FK (fasilitator kecamatan) dan UPK (unit pengelola kegiatan) ketika kegiatan MAD I

(musyawarah antar desa I) di kantor kecamatan. Dalam forum ini peserta yang hadir adalah para pelaku desa, minimal 6 orang per desa, yaitu tokoh masyarakat, kepala desa, perangkat desa dan KPMD (kader pemberdayaan masyarakat desa). Para peserta diberi fotocopy bahan (setiap periode berbeda-beda, meski intinya sama). Hasil MAD I berupa pemahaman terhadap materi yang disampaikan dan juga hasil diskusi antar peserta.

Sedangkan sosialisasi kepada masyarakat dilakukan dalam Musdes (musyawarah desa) I yang dilakukan setelah MAD I. Dalam Musdes I dilaksanakan di kantor desa dan dihadiri oleh tokoh masyarakat, para ketua RT, para ketua RW, dan kepala dusun. Dalam Musdes ini, (i) disampaikan tentang bahan sosialisasi dari MAD I; (ii) tentang keabsahan Musdes dengan persyaratan minimal peserta yang hadir 35 orang; (iii) pembentukan kader desa (TPK, KPMD/FD).

Sebagaimana data berikut:

Menurut Bp Suparno, desa Karang Tengah Kecamatan Babakan Madang:

”MAD I merupakan forum untuk menjelaskan program, informasi pagu anggaran, prosedur program. Peserta yang hadir tokoh masyarakat, kepala desa, perangkat desa dan KPMD (atau pelaku desa minimal 6 orang). Para peserta diberi fotocopy bahan (setiap periode berbeda-beda, meski intinya sama). Hasil MAD I berupa pemahaman materi yang disampaikan dan hasil diskusi antar peserta”.

Hasil MAD I antara lain: (i) suatu desa akan mendapatkan sanksi lokal tidak bisa mengusulkan lagi; jika pada tahun yang lalu telah mendapatkan bantuan prasarana, tetapi tidak memenuhi syarat (tidak memenuhi standar atau terget volume), tetapi jika sebelum MAD I sudah selesai sesuai standar akan bisa mengusulkan lagi; (ii) sanksi lokal kepada SPP tidak bisa meminjam lagi jika pengembalian pinjaman di bawah 65%; (iii) menentukan jadwal Musdes untuk masing-masing desa sehingga dalam waktu sekitar 2 minggu seluruh desa sudah bisa melaksanakan Musdes dan waktunya tidak bersamaan, sehingga UPK dari kecamatan bisa

melakukan monitoring; (iv) mengenai persyaratan minimal peserta yang harus datang ketika Musdes, yaitu sebanyak 35 orang,

”Kalau peserta kurang 35 orang, maka Musdes tidak sah”, lanjutnya.

”Desa Karang Tengah pernah terkena sanksi lokal (karena cicilan tidak mencapai 65%), sehingga tahun 2007 tidak mendapatkan pinjaman modal usaha”, kata Bp Sagiran, seorang guru SD di desa Karang Tengah Bbk Madang.

Hal serupa dialami juga oleh kelompok SPP di desa Gn Menyan, kecamatan Pamijahan, yang tidak mendapatkan pinjaman lagi sebagaimana penuturan mereka:

”Kami tidak mendapat pinjaman lagi karena ada salah satu anggota kelompok tidak bisa membayar cicilan pinjaman atau kredit macet”.

Musdes (musyawarah desa) I dilaksanakan di kantor desa dan dihadiri oleh tokoh masyarakat, para ketua RT, para ketua RW, dan kepala dusun.

”Biasanya ketua RT/RW yang berminat sekali mendapatkan bantuan atau dekat dengan rencana lokasi bantuan akan hadir”, kata Pak Sudadi, desa Cijayanti.

Dalam Musdes, (i) disampaikan tentang bahan sosialisasi dari MAD I; (ii) tentang keabsahan Musdes dengan persyaratan minimal peserta yang hadir 35 orang; (iii) pembentukan kader desa (TPK, KPMD/FD), jika akan mengganti kader desa dengan yang baru, maka tidak boleh semua dan harus masih ada minimal satu orang pelaku yang lama (agar tidak kesulitan sosialisasi); (iv) menentukan jadwal penggalan gagasan; (v) penentuan besarnya swadaya masyarakat.

## **5. Penyadaran Input (I-E5)**

*Ada upaya program melakukan penyadaran tentang kekurangan sumberdaya.*

Hasil: sedang atau kontekstual (KT), sehingga meskipun masih banyak usulan dibuat oleh masyarakat, mereka mengetahui tidak semua dapat dipenuhi oleh program.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk memenuhi sumberdaya seperti dengan mendorong adanya swadaya masyarakat (dalam bentuk material seperti batu, pasir, tenaga kerja, peralatan pertukangan, uang maupun lahan) dan mendorong anggota kelompok perempuan untuk menyimpan uang di kelompok atau UPK. Selain itu diterapkannya prinsip swakelola dalam pembangunan infrastruktur (bukan dengan ditenderkan) agar lebih hemat dan diharapkan kualitasnya lebih baik. Meskipun demikian masih banyak usulan masyarakat yang tidak dapat dilayani oleh program. Itulah sebabnya antar desa harus berkompetisi untuk bisa mendapatkan proyek atau bantuan prasarana fisik, karena terbatasnya dana.

Tidak ditangkapnya peluang modal mandeg yang sangat besar di berbagai bank, merupakan bukti belum maksimalnya upaya yang dilakukan oleh program. Padahal jika pembinaan kelompok SPP sudah baik, maka bisa dilakukan dengan kerjasama dengan bank atau BRI, yaitu anggota SPP bisa menjadi nasabahnya (sehingga bisa meminjam). Bisa juga program (UPK-PPK) menjadi penjamin kelompok untuk meminjam modal ke bank terdekat. Demikian juga dengan adanya peluang modal di lain sektor seperti kantor dinas pertanian, dinas sosial, kehutanan dll.

Sebagaimana data berikut:

Persediaan modal usaha di UPK jumlahnya terbatas atau kurang, meskipun program telah berlangsung cukup lama. Akibatnya banyak warga yang sangat membutuhkan modal tidak dapat terlayani. Keterbatasan modal ini tentu merupakan hambatan serius (kontradiktif), karena program mengharapka agar masyarakat berkembang usahanya dengan menyediakan modal usaha (sehingga lebih cepat meningkat kesejahteraannya), tetapi modal yang ada tidak mencukupi permintaan masyarakat.

”Seharusnya semua dapat. Saya sudah mengajukan pinjaman tapi belum ada”, kata Pak Ubet, seorang petani yang tergolong rumah tangga miskin ( RTM) dari desa Karang Tengah.

Karena modal di UPK terbatas, dan juga harus mampu melayani kelompok di seluruh desa dalam satu kecamatan. Minimnya persediaan modal usaha di UPK (kecamatan), selain karena pertambahan modal yang tidak besar dari program setiap tahun, juga tidak adanya modal tambahan dari masyarakat. Sebenarnya untuk meningkatkan persediaan modal sudah dilakukan juga anjuran untuk menabung oleh program tetapi tidak berjalan, sebagaimana disampaikan oleh Ibu Diana,

”Sudah dianjurkan setiap anggota kelompok untuk menabung setiap bulan, tapi kegiatan menabung belum berjalan”.

Akibatnya pengembangan modal atau kelembagaan keuangan yang terjadinya selama ini barulah kegiatan pinjaman (meskipun namanya kelompok simpan pinjam), sehingga sebenarnya lebih tepat namanya kelompok peminjam saja. Ini sangat berbeda dengan Bank, dimana modal yang akan disalurkan untuk kredit berasal dari para penabung (nasabah).

## **6. Perlengkapan Input (I-E6)**

*Sumber yang digunakan untuk pemenuhan kekurangan input dalam pembangunan prasarana*

Hasil: swadaya murni atau KT/kontekstual, karena sumber kekurangan input (sebagai pelengkap dalam pembangunan prasarana) berasal dari masyarakat, tidak ada yang berasal dari swasta maupun pemerintah lokal.

Meskipun demikian tanpa sumberdaya utama dari program maka kegiatan PPK tidak akan berjalan karena pembangunan prasarana dan pinjaman modal sangat tergantung dari program (PPK). Sifat ketergantungan yang demikian tinggi ini sangat menghambat bagi pencapaian tujuan pengembangan keberdayaan masyarakat. Padahal tujuan PPK adalah untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat dengan melakukan pemberdayaan melalui peningkatan kapasitas desa, pembangunan sarana dan pengembangan usaha keluarga. Itulah sebabnya tidak mengherankan jika pada tahap pemeliharaan tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan dan tidak terjamin terjadinya keberlanjutan program.

Sebagaimana data berikut:

Agar tidak terjadi dobel anggaran, maka dalam perencanaan pembangunan sarana dilakukan koordinasi dengan pihak kabupaten. Namun koordinasi perencanaan dengan pihak kabupaten ini disalahpahami dan mendapat tanggapan negatif salah seorang warga, karena dianggap telah mengurangi kesempatan suatu desa untuk mendapatkan bantuan pembangunan sarana.

Ini sebagai bukti tingkat ketergantungan (masyarakat/desa) yang sangat tinggi kepada pemerintah, terutama dalam pembangunan sarana. Sebagaimana dinyatakan oleh Bp Sagiran, seorang guru SD, desa Kr Tengah:

“Gara-gara PPK desa kami menjadi tidak mendapatkan bantuan pembangunan sarana dari kabupaten”

Persediaan modal usaha di UPK jumlahnya terbatas atau kurang, meskipun program telah berlangsung cukup lama. Akibatnya banyak warga yang sangat membutuhkan modal tidak dapat terlayani.

”Seharusnya semua dapat. Saya sudah mengajukan pinjaman tapi belum ada”, kata Pak Ubet, seorang petani yang tergolong rumah tangga miskin ( RTM) dari desa Karang Tengah.

Karena modal di UPK terbatas, dan juga harus mampu melayani kelompok di seluruh desa dalam satu kecamatan, maka tidak dapat melayani semua usulan masyarakat. Minimnya persediaan modal usaha di UPK (kecamatan), selain karena penambahan modal yang tidak besar

dari program setiap tahun, juga tidak adanya modal tambahan dari masyarakat. Sebenarnya untuk meningkatkan persediaan modal sudah dilakukan juga anjuran untuk menabung oleh program tetapi tidak berjalan, sebagaimana disampaikan oleh Ibu Diana:

”Sudah dianjurkan setiap anggota kelompok untuk menabung tiap bulan, tapi kegiatan menabung belum berjalan”.

Setelah pembangunan prasarana selesai dan diserahterimakan melalui musyawarah serah terima (MDST), maka pemeliharaan prasarana oleh masyarakat diharapkan dapat berjalan lancar. Apalagi sebelum MDST telah dibentuk TP3 (tim pengelola dan pemelihara prasarana), bahkan mereka telah mengikuti pelatihan di kecamatan. Selain dibentuk dan diberikannya pelatihan kepada TP3 (Tim pengelola dan pemelihara prasarana), juga dibuat perencanaan pemeliharaan. Kepada masyarakat dan TP3 telah diberikan juga alternatif cara untuk pemeliharaan (seperti jalan) oleh PPK.

”Misalnya jalan agar diportal dan setiap kendaraan (mobil) yang lewat diminta sumbangannya. Tetapi cara ini tidak jalan”, tutur Pak Madroi, petani dari desa Ciasihan..

Sedangkan menurut Ibu Rina (FT- Kecamatan Babagan Madang)

”pemeliharaan gedung sekolah dapat diserahkan kepada komite sekolah dan untuk prasarana irigasi bisa diserahkan kepada Mitra Cai”.

Tetapi dalam kenyataannya pemeliharaan prasarana terutama jalan, tidak berlangsung sebagaimana diharapkan dan bahkan masyarakat mengharapkan adanya bantuan lagi dari program.

”Karena pemeliharaan dengan swadaya tidak berjalan, maka kami mencoba mengajukan anggaran pemeliharaan kepada PPK. Namun proposal yang kami sampaikan sampai sekarang tidak berhasil, katanya karena tidak ada anggaran untuk pemeliharaan. Pemeliharaan dari masyarakat baru berupa swadaya dengan gotong royong Jumat bersih”, sambung Pak Suparno.

## **7. Antara Input dengan *Evaluate* (monev) dilakukan untuk perbaikan program**

*Dilakukan evaluasi atas input atau sumberdaya yang tersedia.*

Hasil: tidak ada atau OP (orientasi proyek), dalam arti tingkat ketercukupan dana, karena pagu dana dan pendampingan per kecamatan sudah pasti dan ditetapkan dari pusat.

Kalau evaluasi dalam hal pemanfaatannya, secara tidak langsung dilakukan pengawasan yaitu ketika sosialisasi disebutkan pagunya dan peruntukannya, dan ketika pelaksanaan dilakukan pengawasan bersama masyarakat (sejak pembuatan RAB sampai LPJ dan MDST). Peruntukan bantuan dana PPK, adalah 75% untuk pembangunan prasarana dan 25% untuk pengembangan usaha (penyediaan modal).

Demikian juga halnya dalam hal pendidikan, pendampingan dan tenaga pendamping. Tidak ada evaluasi atas ketercukupan sumberdaya di luar dana seperti pendidikan (pelatihan, pengembangan wawasan, musyawarah dll), pendampingan dan jumlah penyediaan tenaga pendamping.

Sebagaimana data berikut:

LPJ dilakukan setelah 100% dana habis dibelanjakan untuk membangun prasarana. Peserta yang hadir adalah penerima manfaat langsung (yang tidak menerima manfaat biasanya malas datang). Jika ada perubahan dalam pembangunan akan ada surat revisi, bisa saja dulu pihak kecamatan tidak tahu. Sedangkan jika ada sisa bahan, misal karena harga bahan lebih murah dibanding RAB, bisa untuk membangun yang lain seperti TPT (tembok penahan tanah) di tepi jalan. Tetapi kadang-kadang ada juga biaya tidak terduga, sehingga bisa diambilkan dari dana operasional.

Sedangkan jika pembangunan telah selesai tetapi ada kelebihan anggaran, maka bisa digunakan untuk menambah volume bangunan.

”Jika ada kelebihan dana, maka harus dimusyawarahkan dan bisa dialihkan untuk menambah bangunan, misalnya menambah panjang saluran irigasi”, lanjut Bpk Ahmad dari Kp Cikoneng, desa Gn Menyan, Kecamatan Pamijahan.

MDST merupakan musyawarah untuk menetapkan bahwa pekerjaan telah selesai dan untuk diserahkan kepada masyarakat. Laporan dibacakan oleh TPK bahwa dana untuk pembangunan prasarana sudah 100%. Sebelum serah terima yaitu sehari sebelumnya dicek lebih dahulu di lapangan oleh FT kecamatan. Namun demikian, menurut Pak Suparno,

”Bisa juga pelaksana (TPK) mempunyai hutang volume maupun tenaga kerja. Misal ada warga yang minta adukan 1 ember, tapi kalau banyak yang minta kan bisa tekor”.

Biasanya MDST dibarengkan dengan LPJ 100%. Kemudian dalam musyawarah ini dilanjutkan juga dengan pembentukan tim pengelola dan pemelihara prasarana (TP3). Sementara itu lamanya menunggu pencairan dana, juga bisa mengakibatkan terjadinya perubahan harga bahan. Menurut Pa Sudadi,

”Perubahan harga material ketika anggaran disetujui dengan pelaksanaan, seringkali tidak sama, dan sudah terjadi kenaikan harga, sehingga menyulitkan pelaksana (TPK)”.

Tetapi jika harus mengurangi volume bahan, maka target volume bangunan tidak akan tercapai, maka hanya bisa menurunkan kualitas salah satu bahan bangunan. Inilah kiat yang ditempuh masyarakat akibat dana program yang telah dipatok atau terbatas.

”Misal harga besi dan semen yang naik ketika pelaksanaan pembangunan, sehingga dana yang ada tidak mencukupi lagi untuk volume yang ditargetkan. Untuk menghindari pengurangan volume bangunan, dilakukan dengan menurunkan kualitas pasir yang harganya lebih murah, sehingga kualitas besi dan semen bisa dipertahankan” tambah Bp Suparno.

### A.3. Dimensi Proses

#### 1. Proses Pencapaian Visi (P=E1)

*Proses yang dilakukan untuk pencapaian tujuan program.*

Hasil: dialogis atau KT (kontekstual). Apalagi para pelaksana program tidak sepenuhnya menyadari bahwa prosesnya hanya akan mengarah pada pencapaian output saja dan bukan manfaat program atau outcomes..

Ini bisa terjadi karena pelaksana program (desa sampai propinsi) hanyalah pelaksana program yang telah ditetapkan di pusat. Oleh sebab itu bagi pelaksana program yang terpenting adalah apakah sudah sesuai dengan PTO (*petunjuk teknis operasional*) atau tidak. Jika sudah sesuai dengan PTO, maka program sudah pasti dapat dikatakan berhasil. Mereka kurang menyadari bahwa PPK adalah program pemberdayaan masyarakat, apalagi sekarang telah berubah nama menjadi program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) mandiri pedesaan; dan bukan bernama program pembangunan prasarana.

Dengan demikian pengembangan prasarana seharusnya hanyalah salah satu media yang digunakan untuk memicu dan memacu pemberdayaan masyarakat. Namun yang terjadi justru kegiatan utama PPK (sebagaimana PTO) adalah dalam rangka kegiatan pembangunan prasarana fisik (sejak MAD I s/d MDST dan pemeliharaan). Itulah sebabnya hampir semua evaluasi yang telah dilaksanakan selama ini menyatakan bahwa program telah berhasil, karena telah berhasilnya dibangun sekian banyak jalan, bangunan sekolah, saluran irigasi dst., di sekian banyak desa.

Padahal tujuan program sangatlah jelas yaitu meningkatnya kesejahteraan masyarakat secara memadai dan lestari, dan kemampuan daerah (desa) meningkat secara signifikan. ”Indikator terpenting keberhasilan program pemberdayaan masyarakat (dari PPK) adalah

perubahan struktur secara alamiah. Perubahan struktur ini bisa terjadi jika kemampuan daerah (lokal) meningkat secara signifikan dan kesejahteraan masyarakat meningkat secara memadai dan lestari”<sup>212</sup>.

Sebagaimana data berikut:

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses kegiatan program sejak perencanaan hingga pemeliharaan, lebih dominan tentang pembangunan prasarana, seperti pengajuan usulan proyek, pelaksanaan pembangunan dan pemeliharannya, tetapi tidak ada kegiatan pemberdayaan masyarakat secara eksplisit.

Ibu Diana dari desa Gn Menyan menyatakan:

“Dilakukan verifikasi oleh tim dari kecamatan atas usulan masyarakat. Tim verifikasi datang ke kampung untuk mengecek lokasi usulan prasarana dan usulan pinjaman modal untuk usaha, untuk menilai apakah layak atau tidak usulan itu”.

“Misalnya desa tertinggal mempunyai nilai tertinggi, pengembalian pinjaman oleh SPP bagus mempunyai nilai tinggi, realisasi swadaya masyarakat tahun yang lalu tinggi mempunyai nilai tinggi dll” demikian kata Teh Nung dari desa Babakan Madang.

Sebelum musyawarah MAD III dilakukan, lanjut Teh Nung:

”Lebih dahulu dilakukan pembuatan disain (gambar) dan RAB serta verifikasi kepada usulan pembangunan prasarana maupun SPP. Verifikasi dilakukan sampai ke toko untuk mengetahui harga bahan, karena untuk menghindari jangan sampai ada loby antara pelaku desa dengan pihak toko”.

Setiap penyelesaian suatu pekerjaan pembangunan, pelaksana bertanggung jawabkan pekerjaannya kepada masyarakat.

”Sesuai dengan tahapan penyelesaian pekerjaan, yaitu TPK melaporkan hasil pekerjaan kepada masyarakat. Kegiatan ini disebut LPJ, yang biasanya dilakukan di desa atau dekat lokasi pembangunan”, kata Bp Nano dari Kampung Cicadas Bbk Madang.

Beberapa warga awam (RTM) yang jarang atau tidak pernah terlibat dalam kegiatan PPK (MAD maupun Musdes) tidak tahu tujuan atau konsep PPK. Bahkan mereka tidak mengetahui

---

<sup>212</sup> Gunawan Sumodiningrat, 2007. hal 47-66 dan PTO

tentang PPK atau tidak mengetahui bahwa desanya sedang mendapat bantuan PPK. Mereka hanya tahu bahwa di desanya pernah ada pembangunan (pengerasan/pengaspalan) jalan. Ketika terlibat dalam kegiatan pembangunan dan memberikan swadaya, menurutnya mereka ikut memberikan swadaya (tenaga maupun uang) karena digerakkan oleh ketua RT, seperti penuturan Bapak Iya (55 th) dari desa Kr Tengah Kecamatan Babakan Madang,

”Saya tidak pernah tahu atau dengar PPK, kerja bakti hanya karena digerakan sama Pak RT, pokoknya bagaimana Pak RT saja”

Selain dibentuk dan diberikannya pelatihan kepada TP3 (Tim pengelola dan pemelihara prasarana), juga dibuat perencanaan pemeliharaan. Kepada masyarakat dan TP3 telah diberikan juga alternatif cara untuk pemeliharaan (seperti jalan) oleh PPK.

”Misalnya jalan agar diportal dan setiap kendaraan (mobil) yang lewat diminta sumbangannya. Tetapi cara ini tidak jalan”, tutur Pak Madroi, petani dari desa Ciasihan, kecamatan Pamijahan

Sedangkan menurut Ibu Rina (FT- Kecamatan Babagan Madang)

”Pemeliharaan gedung sekolah dapat diserahkan kepada komite sekolah dan untuk prasarana irigasi bisa diserahkan kepada Mitra Cai”.

Tetapi dalam kenyataannya pemeliharaan prasarana terutama jalan, tidak berlangsung sebagaimana diharapkan dan bahkan masyarakat mengharapkan adanya bantuan lagi dari program.

”Karena pemeliharaan dengan swadaya tidak berjalan, maka kami mencoba mengajukan anggaran pemeliharaan kepada PPK. Namun proposal yang kami sampaikan sampai sekarang tidak berhasil, katanya karena tidak ada anggaran untuk pemeliharaan. Pemeliharaan dari masyarakat baru berupa swadaya dengan gotong royong Jumat bersih”, sambung Pak Suparno.

## 2. Proses pendidikan (P-E2)

*Pendidikan terjadi dalam setiap kegiatan atau proses*

Hasil: sebagian terjadi atau KT (kontekstual). Meskipun demikian pendidikan dan pelatihan dilakukan terutama dalam rangka pembangunan prasarana dan bukan untuk pembinaan atau pemberdayaan masyarakat.

Pendidikan atau pelatihan diberikan kepada pelaku desa yang jumlahnya sangat terbatas, yaitu TPK (tim pengelola kegiatan) 3 orang, KPMD (kader pemberdayaan masyarakat desa) 2 orang, dan TP3 (tim pengelola dan pemelihara prasarana) 3 orang. Sedang bagi masyarakat, pendidikan didapatkan secara tidak langsung (inheren) dalam bentuk peningkatan wawasan atau keterampilan seperti ketika mereka mengikuti musyawarah, menyampaikan usulan, merasakan dan menyaksikan penerapan prinsip swakelola, memberikan swadaya dalam pembangunan prasarana, melaksanakan pembangunan prasarana, menyaksikan LPJ, MDST dan pemeliharaan. Sebagaimana data berikut:

Pelatihan kader desa (TPK dan KPMD) ditentukan waktunya oleh UPK (kecamatan) yaitu setelah semua Musdes I dilaksanakan oleh semua desa. Lama pelatihan satu hari; dengan diberi panduan. Pelatihan dilaksanakan di suatu tempat pertemuan atau di kantor kecamatan, dengan peserta masing-masing desa dua orang KPMD, laki-laki dan perempuan. Menurut Ibu Diana dari Desa Gn Menyan,

”Salah satu hasil pelatihan selain pemahaman akan tugasnya adalah menentukan jadwal musyawarah dusun dalam rangka penggalan gagasan”.

Dalam PTO disebutkan bahwa sebelum melakukan tugasnya KPMD mendapat pelatihan. Materi pelatihan meliputi: konsep PNPM, peran dan tugas KPMD, teknik fasilitasi pertemuan masyarakat, administrasi dan pelaporan, penyusunan rencana kerja, pemetaan RTM basis dusun, pola pemantauan dan evaluasi.

### 3. Proses solusi masalah (P-E3)

*Program mampu mengatasi hambatan yang menghalangi proses kegiatan*

Hasil: sebagian teratasi atau KT (kontekstual). Hambatan proses seperti dalam pengaspalan, pelebaran jalan, pembuatan bendungan/saluran irigasi, dan penyaluran pinjaman dapat diatasi, tetapi hambatan seperti keterlambatan memulai kegiatan awal MAD I dan pelaksanaan anggaran, kesulitan swadaya bagi RTM dll masih tetap ada.

Keterlambatan memulai kegiatan program atau MAD I (musyawarah tingkat desa) yang sangat tergantung dari kesiapan propinsi untuk menyiapkan FK, tidak bisa diatasi oleh program tingkat kecamatan. Akibatnya proses menjadi lama bahkan sampai 6 bulan atau bahkan satu tahun, yaitu jangka waktu sejak pengajuan usulan sampai dengan pelaksanaan. Demikian pula ketidakmampuan RTM (rumah tangga miskin) untuk berkontribusi dalam swadaya yang merupakan persyaratan untuk mendapatkan bantuan pembangunan prasarana masih tetap berlangsung.

Sebagaimana data berikut:

Waktu menunggu (proses) sejak sosialisasi, pengajuan pinjaman dan usulan pembangunan prasarana fisik dengan pencairan dana untuk pelaksanaan pembangunan prasarana dan penyaluran pinjaman modal dirasakan terlalu lama, karena bisa mencapai enam bulan.

”Prosesnya terlalu lama, dari sosialisasi sampai pencairan hampir 10 bulan atau satu tahun”, kata ibu Maesaroh, anggota kelompok SPP dari desa Cijayanti.

Apalagi pencairan dana biasanya baru bisa dilaksanakan pada bulan Oktober, padahal pencairan pada tahun anggaran paling lambat (tidak boleh melewati) tanggal 15 Desember.

Menurut Bp Andi (UPK Pamijahan):

”Hal ini antara lain karena awal dimulainya sosialisasi (MAD I) biasanya baru pada bulan Mei, karena masih ada kegiatan atau pekerjaan yang belum selesai (belum MDST) dan

kadang-kadang juga menunggu selesainya pelaksanaan pelatihan bagi konsultan atau fasilitator kecamatan”.

Hal yang sama disampaikan oleh Bp Ujang (60), pengrajin kue penganan tradisional desa Kr Tengah yang baru pertama kali mendapatkan pinjaman modal Rp 500.000, dari PPK.

” Proses SPP dan fisik lama, lebih kurang setahun dan modal bisa hilang momentum, bahkan karena bosan nunggu bisa ke rentenir lagi”.

Akibat keterlambatan turunnya dana tersebut, maka modal usaha yang dipinjam bisa hilang momentum (pasar sudah berubah, misal modal untuk berdagang pupuk tetapi ketika modal sudah didapatkan, petani sudah panen dan tidak perlu pupuk lagi dll), sehingga membuka peluang untuk meminjam ke rentenir lagi.

Pelaksanaan pembangunan prasarana yang dimulai pada bulan Oktober juga dikeluhkan masyarakat, karena biasanya bulan Oktober merupakan awal musim hujan, sehingga sangat mengganggu proses pembangunan maupun menurunkan kualitas, apalagi dalam pengaspalan jalan (jalan aspal menjadi mudah rusak karena belum lengket sempurna sudah terkena hujan). Lamanya menunggu pencairan dana, juga bisa mengakibatkan terjadinya perubahan harga bahan. Menurut Pa Sudadi,

”Perubahan harga material ketika anggaran disetujui dengan pelaksanaan, seringkali tidak sama, dan sudah terjadi kenaikan harga, sehingga menyulitkan pelaksana (TPK)”.

Jika harus mengurangi volume bahan, maka target volume bangunan tidak akan tercapai, sehingga dilakukan strategi lain, meskipun bisa menurunkan kualitas hasil.

”Misal harga besi dan semen yang naik ketika pelaksanaan pembangunan, sehingga dana yang ada tidak mencukupi lagi untuk volume yang ditargetkan. Untuk menghindari pengurangan volume bangunan, dilakukan dengan menurunkan kualitas pasir yang harganya lebih murah, sehingga kualitas besi dan semen bisa dipertahankan” tambah Bp Suparno.

#### 4. Proses sosialisasi (P-E1)

*Semua proses kegiatan disampaikan kepada masyarakat*

Hasil: terutama kepada pelaku, aparat dan tokoh masyarakat atau KT (Kontekstual), tetapi tidak semua masyarakat menghadiri, secara formal hanya disampaikan kepada pelaku desa, aparat dan tokoh ketika MAD I, Musdes I dan Musdus.

Penyampaian semua proses yaitu ketika sosialisasi di tingkat kecamatan dalam MAD I (musyawarah antar desa I) dan tingkat desa ketika Musdes I (musyawarah desa). Dalam ke dua forum tersebut pesertanya adalah para pelaku desa. Ketika MAD, peserta dari setiap desa hanya 6 orang yang terdiri dari tokoh masyarakat, aparat desa dan kepala desa. Sedangkan pada Musdes, pesertanya adalah para ketua RT, ketua RW, kepala dusun, tokoh masyarakat. Oleh sebab itu tidak semua masyarakat mengetahui program.

Meskipun demikian karena prinsip pembangunan bersifat swakelola dan transparan, maka program tidak pernah menghalangi proses kegiatan akan menyebar luas kepada masyarakat. Bahkan semakin diketahui masyarakat luas, akan lebih menguntungkan program. Apalagi di desa kejadian atau informasi baru yang berkembang di tengah masyarakat akan cepat meluas dari mulut ke mulut. Namun proses kegiatan secara persis tentu hanya diketahui oleh para pelaku desa.

Sebagaimana data berikut:

Menurut Bp Suparno (desa Karang Tengah Kecamatan Babakan Madang), menjelaskan bahwa:

”MAD I merupakan forum untuk menjelaskan program, informasi tentang pagu anggaran, prosedur program. Peserta yang hadir, tokoh masyarakat, kepala desa, perangkat desa dan KPMD, atau pelaku desa minimal 6 orang. Para peserta diberi fotocopy bahan (setiap periode berbeda-beda, meski intinya sama). Hasil MAD I berupa pemahaman terhadap materi yang disampaikan dan juga hasil diskusi antar peserta”.

Musdes I dilaksanakan di kantor desa dan dihadiri oleh tokoh masyarakat, para ketua RT, para ketua RW, dan kepala dusun.

”Biasanya ketua RT/RW yang berminat sekali mendapatkan bantuan atau dekat dengan rencana lokasi bantuan akan hadir”, menurut Pak Sudadi.

Dalam Musdes ini, (i) disampaikan tentang bahan sosialisasi dari MAD I; (ii) tentang keabsahan Musdes dengan persyaratan minimal peserta yang hadir 35 orang; (iii) pembentukan kader desa (TPK, KPMD/FD), jika akan mengganti kader desa dengan yang baru, maka tidak boleh semua dan harus masih ada minimal satu orang pelaku yang lama (agar tidak kesulitan sosialisasi); (iv) menentukan jadwal penggalan gagasan; (v) penentuan besarnya swadaya masyarakat.

#### **5. Proses penyadaran (P-E5)**

*Penyadaran akan pentingnya proses kegiatan.*

Hasil: dialogis atau KT (kontekstual), tetapi tidak sepenuhnya, karena praktis hanya terjadi ketika tahapan perencanaan, yaitu pada MAD I dan Musdes I.

Namun penyadaran nilai akan pentingnya proses kegiatan, tetap terjadi dalam semua proses. Misalnya program mengusung nilai swadaya, prinsip swakelola dalam pelaksanaan pembangunan prasarana. Termasuk penerapan nilai demokrasi dalam membuat keputusan bersama yang dilaksanakan dalam setiap forum musyawarah. Demikian pula penerapan nilai transparansi dan akuntabilitas publik dalam pembangunan prasarana, yang diwujudkan dalam LPJ dan MDST oleh TPK.

Sebagaimana data berikut:

Sebelum musyawarah dusun diawali dengan kegiatan *transek*, yaitu berjalan menyusuri kampung sambil mengamati dan bertanya kepada masyarakat tentang permasalahan

dan kebutuhannya apa ke semua dusun dan mencatatnya. Kegiatan transek merupakan salah satu metode identifikasi kebutuhan masyarakat dengan cepat, tepat dan partisipatif. Sebagaimana penuturan Pak Suparno:

”Transek dilakukan untuk menghindari jangan sampai usulan yang disampaikan hanya kebutuhan pribadi dan bukan kebutuhan umum”.

Sebagaimana prosedur yang berlaku dan dalam sistim pengawasan pelaksanaan ada kegiatan lain yaitu, kunjungan antar desa (KAD). Kegiatan ini dilakukan untuk melakukan audit silang antar desa oleh pelaku desa yang lain (bahkan telah dilakukan juga antar kecamatan atau dengan suatu desa di kecamatan lain). Selain itu pengawasan dalam pelaksanaan atau supervisi juga dilakukan oleh UPK (FT, FK), kabupaten, PJOK maupun Fasilitator Kabupaten.

Setiap penyelesaian suatu pekerjaan pembangunan, pelaksana mempertanggung jawabkan pekerjaannya kepada masyarakat.

”Sesuai dengan tahapan penyelesaian pekerjaan, yaitu TPK melaporkan hasil pekerjaan kepada masyarakat. Kegiatan ini disebut LPJ, yang biasanya dilakukan di desa atau dekat lokasi pembangunan”, kata Bp Nano dari Kampung Cicadas Bbk Madang.

LPJ dilakukan ketika dana sebesar 40% telah dibelanjakan dan digunakan untuk membangun. Selanjutnya LPJ kedua dilakukan setelah dana sebesar 80% dibelanjakan dan digunakan untuk melaksanakan pembangunan. Terakhir, LPJ dilakukan setelah 100% dana habis dibelanjakan untuk membangun prasarana. Peserta yang hadir adalah penerima manfaat langsung (karena yang tidak menerima manfaat biasanya malas datang). Jika ada perubahan dalam pembangunan akan ada surat revisi, bisa saja dulu orang kecamatan tidak tahu.

Sedangkan jika ada sisa bahan, misal karena harga bahan lebih murah dibanding RAB, bisa untuk membangun prasarana yang lain seperti TPT (tembok penahan tanah) di tepi jalan. Tetapi kadang-kadang ada juga biaya tidak terduga, sehingga bisa diambilkan dari dana

operasional. Sedangkan jika pembangunan telah selesai tetapi ada kelebihan anggaran, maka bisa digunakan untuk menambah volume bangunan.

”Jika ada kelebihan dana, maka harus dimusyawarahkan dan bisa dialihkan untuk menambah volume, misalnya menambah panjang saluran irigasi”, lanjut Bpk Ahmad dari Kp Cikoneng, desa Gn Menyan, Kecamatan Pamijahan.

MDST merupakan musyawarah untuk menetapkan bahwa pekerjaan telah selesai dan untuk diserahkan kepada masyarakat. Laporan dibacakan oleh TPK bahwa dana untuk pembangunan prasarana sudah 100%. Sebelum serah terima yaitu sehari sebelumnya dicek lebih dahulu di lapangan oleh FT kecamatan.

## **6. Proses penyediaan sumberdaya**

*Proses kegiatan yang ada berpotensi mengatasi masalah sumberdaya.*

Hasil: sebagian atau KT (kontekstual), karena proses kegiatan hanya merupakan pelaksanaan tahapan proses yang telah ditetapkan sebelumnya dari pusat dalam PTO.

Namun dalam proses tersebut ada kegiatan yang merupakan upaya untuk mencukupi kekurangan sumberdaya. Misalnya penetapan swadaya masyarakat yang dijadikan prasyarat atau sebagai unsur yang bernilai tinggi dalam kompetisi antar desa untuk mendapatkan proyek pembangunan prasarana. Demikian juga dengan diterapkannya prinsip swakelola untuk menekan harga dan menjaga kualitas hasil. Sedangkan penerapan transparansi dan LPJ serta verifikasi usulan sampai harga material di toko, merupakan langkah positif yang mendidik dan mengefektifkan biaya.

Sebagaimana data berikut:

Prinsip keswadayaan yang dikembangkan dalam PPK seperti *cost sharing* bagi pemerintah kabupaten maupun swadaya masyarakat untuk bisa mendapatkan bantuan PPK,

merupakan konsep yang bagus bagi pengembangan kemandirian. Tetapi swadaya masyarakat yang menjadi salah satu unsur dalam kompetisi antar desa bisa disalahtafsirkan dan justru dimanfaatkan sebagai kiat pimpinan (kepala desa) untuk mendapatkan bantuan.

Misalnya suatu desa berani mengusulkan pembangunan jalan (rabat beton), dengan swadaya masyarakat yang tinggi (meskipun sebenarnya bukan kesepakatan masyarakat tetapi terutama karena keinginan kepala desa), agar menang dalam kompetisi desa (ketika MAD I).

”Ada pekerjaan fisik rabat beton yang terkatung-katung, dulu sanggup swadaya 40%, ternyata tidak, sehingga rencana jalan sepanjang 1.050 m tidak tercapai, dan masih 50 meter lagi gagal”, kata para anggota kelompok SPP Dahlia..

”Dalam pelaksanaannya target swadaya tidak tercapai, karena masyarakat tidak bersedia ”membayar” atau menyediakan material dan tenaga kerja, karena merasa bukan kemauannya, sehingga target jalan (panjang jalan) tidak tercapai”, tambahnya.

## **7. Evaluasi proses (P-E7)**

*Dilakukan evaluasi (monev) proses kegiatan selama pelaksanaan kegiatan.*

Hasil: sedang atau KT (Kontekstual), karena evaluasi (monev) relatif hanya dilakukan terhadap hasil pelaksanaan pembangunan prasarana, bukan pada prosesnya.

Kalaupun dikatakan dilakukan evaluasi proses, lebih pada apakah semua proses (yang harus dilakukan sebagaimana terdapat dalam PTO) telah dilakukan atau belum. Bukan evaluasi dalam arti untuk mengetahui bagaimana proses berjalan, apakah telah sesuai dengan yang diharapkan atau belum. Itulah sebabnya dalam berbagai laporan evaluasi tidak ada catatan tentang kesalahan atau kekurangan proses, tetapi selalu hanya berupa laporan tentang hasil pelaksanaan pembangunan dan kondisi pengelolaan pinjaman modal.

Sebagaimana data berikut:

Beberapa data ini menunjukkan tidak adanya evaluasi atas proses, sehingga permasalahan selalu berulang dan dikeluhkan masyarakat.

”Prosesnya terlalu lama, dari sosialisasi sampai pencairan hampir 10 bulan atau satu tahun”, kata ibu Maesaroh, anggota kelompok SPP dari desa Cijayanti.

Apalagi pencairan dana biasanya baru bisa dilaksanakan pada bulan Oktober, padahal pencairan pada tahun anggaran paling lambat (tidak boleh melewati) tanggal 15 Desember.

Menurut Bp Andi (UPK Pamijahan):

”Hal ini antara lain karena awal dimulainya sosialisasi (MAD I) biasanya baru pada bulan Mei, karena masih ada kegiatan atau pekerjaan yang belum selesai (belum MDST) dan kadang-kadang juga harus menunggu selesainya pelatihan bagi konsultan atau fasilitator kecamatan (FK)”.

Hal yang sama disampaikan oleh Bp Ujang (60), pengrajin kue penganan tradisional (industri rumah tangga) desa Kr Tengah yang baru pertama kali mendapatkan pinjaman modal Rp 500.000,

”Proses SPP dan fisik lama, lebih kurang setahun dan modal bisa hilang momentum, bahkan karena bosan nunggu bisa ke rentenir lagi”.

Karena tidak ada insentif dari program untuk aparat (karena program bersifat transparan dan swakelola oleh masyarakat), terlihat kepedulian dari aparat kurang, sehingga yang terlibat hanyalah orang tertentu yang secara formal tercantum dalam organisasi program. Karena PPK sebagai proyek yang tidak menarik bagi aparat.

”Bisa jadi ini akibat dari kebiasaan lama proyek-proyek sebelumnya, jika ada proyek pasti ada peluang untuk mendapatkan income tambahan”, tutur Bp Suparno.

Dampaknya seperti terlihat dari kantor UPK di kecamatan Bababkan Madang, yang terlalu kecil dan sering digusur karena ruangnya akan dipakai oleh kegiatan atau proyek lain yang dirasakan lebih menarik, sehingga harus sering ”boyongan” untuk berpindah-pindah tempat.

## A. 4. Dimensi Produk

### 1. Visi untuk Produk

*Produk tercapai sebagaimana tujuan program*

Hasil: sebagian tercapai atau KT (kontekstual), karena produk yang dihasilkan baru berupa bangunan fisik prasarana dan peningkatan usaha anggota kelompok perempuan.

Sementara tujuan (umum) program sangatlah jelas yaitu meningkatnya kesejahteraan masyarakat secara memadai dan lestari, dan kemampuan daerah (desa, kecamatan) meningkat secara signifikan. ”Indikator terpenting keberhasilan program pemberdayaan masyarakat (dari PPK) adalah perubahan struktur secara alamiah. Perubahan struktur ini bisa terjadi jika kemampuan daerah (lokal) meningkat secara signifikan dan kesejahteraan masyarakat meningkat secara memadai dan lestari”<sup>213</sup>.

Namun untuk tujuan proyek pembangunan prasarana di desa relatif telah sesuai dengan usulan masyarakat. Demikian pula telah terjadinya peningkatan lapangan kerja meskipun hanya untuk jangka pendek ketika kegiatan pembangunan prasarana. Terjadi juga peningkatan pendapatan (usaha) dari beberapa anggota kelompok perempuan (SPP).

Sebagaimana data berikut:

Pembangunan prasarana telah memberikan manfaat bagi masyarakat luas, sebagaimana disampaikan oleh para anggota kelompok SPP Dahlia,

”Pembangunan prasarana jalan telah memperlancar kegiatan ekonomi dan sosial masyarakat (dalam mengangkut hasil pertanian, anak lebih cepat sampai sekolah), disamping juga telah meningkatkan harga tanah dan lalu lintas di desa”.

---

<sup>213</sup> Gunawan Sumodiningrat, 2007. Ibid. hal 47-66 dan PTO

Demikian juga pembangunan gedung sekolah (terutama sekolah dasar) telah memperlancar proses belajar anak-anak, dan telah bermanfaatnya pembangunan bendungan, seperti kata Bp Ahmad dari kampung Cikoneng:

”Telah meningkatkan produksi pertanian dan perikanan kolam, karena kebutuhan air tercukupi sepanjang tahun”.

Ketika pelaksanaan pembangunan prasarana, program telah menciptakan lapangan kerja baru. Namun demikian lapangan kerja yang tercipta belum berkelanjutan dan masih jangka pendek

”PPK mampu membuka atau menciptakan lapangan kerja terutama bagi RTM (rumah tangga miskin), meski hanya untuk jangka pendek”, kata Ibu Lilih, anggota kelompok SPP desa Ciasihan, Pamijahan.

Program yang dilaksanakan baru mampu membuka lapangan kerja jangka pendek dan belum mampu membuka lapangan kerja berkelanjutan (jangka panjang), sehingga dukungan masyarakat terutama dari pemuda masih kurang. Padahal untuk mencapai tujuan program berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka program harus berupaya agar mampu menciptakan lapangan kerja secara berkelanjutan, sehingga banyaknya pengangguran di desa terutama pemuda yang baru tamat sekolah dapat terserap, sebagaimana disampaikan oleh ibu-ibu anggota kelompok SPP Dahlia dari Kp Pasir Maung desa Jayanti:

”PNPM belum bisa buka lapangan kerja jangka panjang. Sepertinya ijazah tidak berguna”.

Namun ada permasalahan dalam pengembangan kemandirian (menghambat upaya kemandirian), misalnya menurut Bp Andi dari UPK kecamatan Pamijahan:

”Ada oknum yang menyebarkan informasi dana PPK adalah dana hibah dari pemerintah, sehingga pinjaman modal tidak harus dikembalikan. Demikian juga prasarana fisik yang telah dibangun tidak perlu pemeliharaan dari masyarakat, karena nanti pasti ada anggaran pemerintah. Akibatnya beberapa orang terpengaruh, sehingga menghambat program”.

Beberapa ibu RTM (rumah tangga miskin) menyampaikan pendapatnya tentang matapencaharian mereka dalam wawancara berkelompok (11 orang) di kampung Cikaramat desa Ciasihan kecamatan Pamijahan. Sebagai kuli mencangkul sawah mereka mendapatkan upah Rp 15.000/hari sampai jam 12 siang dan menyang rumput/ngoret Rp 6.000 per hari untuk perempuan sampai jam 11. Jadi jika suami istri kedua-duanya bekerja, dalam sehari akan mendapatkan penghasilan Rp 21.000 sehari, tentu sangat kecil untuk berbagai kebutuhan satu keluarga (untuk makan, anak sekolah, pakaian, sumbangan hajatan dll). Padahal mereka tidak mempunyai pendapatan lagi selain dari upah kuli tersebut, apalagi tidak setiap waktu mereka mendapat pekerjaan sebagai kuli.

”Tidak pasti kami dapat kulian, kadang dua minggu kuli, seminggu tidak dapat”, lanjut mereka.

## **2. Pendidikan untuk produk (P-E2)**

*Pendidikan yang diberikan mendukung pencapaian produk.*

Hasil: sebagian atau KT (kontekstual), karena pelatihan (pendidikan) yang diberikan kepada para pelaku desa, terutama dimaksudkan untuk menyukkseskan pembangunan parasarana fisik dan penyaluran pinjaman, yang merupakan produk antara (output) program.

Sementara produk akhir program (PPK) atau outcomes adalah meningkatnya kapasitas pemerintah lokal secara signifikan, keberdayaan dan kemandirian masyarakat atau meningkatnya kesejahteraan masyarakat secara memadai dan lestari, belum tercapai. Sedang produk antara baru merupakan langkah awal dalam rangka mencapai produk akhir. Oleh sebab itu jika ada pihak yang mengklaim pencapaian produk awal sebagai suatu keberhasilan atau tercapainya produk (akhir) program, adalah kurang tepat.

Sebagaimana data berikut:

Pelatihan yang diberikan oleh program juga sangat terbatas pesertanya, bahkan lebih terbatas lagi dibanding peserta MAD, sehingga dampaknya juga terbatas bagi para pelaku. Pelatihan hanya diberikan kepada TPK (3 orang), KPMD (2 orang) dan TP3 (3 orang) per desa. Itulah sebabnya mengapa jawaban dalam angket hanya sebagian kecil (34,12%) informan yang menyatakan setuju bahwa program telah memberikan pelatihan yang cukup kepada masyarakat atau pemanfaat program (tabel.15.).

Pelatihan bagi RTM (rumah tangga miskin) maupun bagi anggota SPP (kelompok perempuan) tentang pengembangan usaha juga tidak pernah diberikan, sehingga secara umum jika terjadi peningkatan pengetahuan keterampilan masyarakat dalam pengembangan usaha, adalah atas upayanya sendiri. Walaupun telah terjadi pendidikan (peningkatan pengetahuan), merupakan pengaruh tidak langsung dari program karena mereka telah mendapatkan bantuan pinjaman modal usaha yang harus mengembalikannya tepat waktu. Oleh sebab itu tidak ada pilihan lain mereka harus lebih mampu (terampil) dalam melaksanakan usaha, sehingga cicilan pinjaman berjalan lancar dan tidak macet.

**Tabel.15. PPK telah memberikan pelatihan kepada masyarakat**

Tanggapan	Frekwensi	Prosentase
Tidak setuju	12	9,52
Kurang setuju	20	15,87
Biasa saja	51	40,47
Setuju	42	33,33
Sangat setuju	1	0,79

Pelatihan kader desa (TPK dan KPMD) ditentukan waktunya oleh UPK (kecamatan) yaitu setelah semua Musdes I dilaksanakan oleh semua desa. Lama pelatihan satu hari; dengan diberi panduan. Pelatihan dilaksanakan di suatu tempat pertemuan atau di kantor kecamatan,

dengan peserta masing-masing desa dua orang KPMD, laki-laki dan perempuan. Menurut Ibu Diana dari Desa Gn Menyan,

”Salah satu hasil pelatihan selain pemahaman akan tugasnya adalah menentukan jadwal musyawarah dusun dalam rangka penggalan gagasan usulan”.

### **3. Solusi masalah untuk produk (P-E3)**

*Produk (akhir) program dapat tercapai karena hambatan program teratasi.*

Hasil: sebagian atau KT (Kontekstual), karena selain produk (akhir) program belum tercapai, juga masih ditemui adanya berbagai hambatan.

Keberhasilan program yang dapat dirasakan masyarakat adalah berbagai pembangunan prasarana, penyediaan modal usaha dengan pinjaman bagi SPP (kelompok perempuan). Tetapi hasil atau produk akhir pemberdayaan masyarakat oleh program belum tercapai.

Indikator terpenting keberhasilan program pemberdayaan masyarakat (dari PPK) adalah perubahan struktur secara alamiah. Perubahan struktur ini bisa terjadi jika kemampuan daerah (lokal) meningkat secara signifikan dan kesejahteraan masyarakat meningkat secara memadai dan lestari. Demikian juga hambatan program berupa belum tercukupinya sumberdaya (dana), bimbingan, pendampingan, konsultasi dan tenaga pendamping, masih dirasakan masyarakat.

Sebagaimana data berikut:

Pendekatan pembangunan prasarana fisik dilakukan dengan swakelola dan transparan sehingga kualitasnya lebih tinggi dan biayanya lebih murah, seperti yang disampaikan Pak Nano dan Pak Engkos dari kampung Cicadas Babakan Madang:

”Cara swakelola dalam PPK biayanya lebih murah dan hasilnya lebih bagus, tidak seperti yang terjadi sebelumnya kami tidak tahu dan tidak terlibat”.

Selanjutnya menurut para anggota kelompok SPP Dahlia,

”Pembangunan prasarana jalan telah memperlancar kegiatan ekonomi dan sosial masyarakat (dalam mengangkut hasil pertanian, anak lebih cepat sampai sekolah), disamping juga telah meningkatkan harga tanah dan lalu lintas di desa”.

Demikian juga pembangunan gedung sekolah (terutama sekolah dasar) telah memperlancar proses belajar anak-anak, dan telah bermanfaatnya pembangunan bendungan, seperti kata Bp Ahmad dari kampung Cikoneng:

”Telah meningkatkan produksi pertanian dan perikanan kolam, karena kebutuhan air tercukupi sepanjang tahun”.

Ketika pelaksanaan pembangunan prasarana, program telah menciptakan lapangan kerja baru. Namun demikian lapangan kerja yang tercipta belum berkelanjutan dan masih jangka pendek

”PPK mampu membuka atau menciptakan lapangan kerja terutama bagi RTM (rumah tangga miskin), meski hanya untuk jangka pendek”, kata Ibu Lilih, anggota kelompok SPP desa Ciasihan, kecamatan Pamijahan.

Demikian juga disampaikan oleh ibu-ibu anggota kelompok SPP Dahlia dari Kp Pasir Maung desa Jayanti:

”PNPM belum bisa buka lapangan kerja berkelanjutan. Sepertinya ijazah tidak berguna”.<sup>214</sup>

Dalam proses pemeliharaan prasarana fisik, kepada masyarakat dan TP3 telah diberikan juga alternatif cara untuk pemeliharaan (seperti jalan) oleh PPK, meskipun belum bisa berjalan sebagaimana mestinya.

”Misalnya jalan agar diportal dan setiap kendaraan (mobil) yang lewat diminta sumbangannya. Tetapi cara ini tidak jalan”, tutur Pak Madroi, seorang petani dari desa Ciasihan..

Sedangkan menurut Ibu Rina (FT- Kecamatan Babagan Madang)

---

<sup>214</sup> Suatu ungkapan seorang ibu yang menggambarkan kondisi para pemuda tamatan sekolah atau SMA di desa banyak yang masih menganggur atau jadi pengangguran, sekalipun sudah mendapat PPK beberapa kali.

”Pemeliharaan gedung sekolah dapat diserahkan kepada komite sekolah dan untuk prasarana irigasi bisa diserahkan kepada Mitra Cai”.

Tetapi dalam kenyataannya pemeliharaan prasarana terutama jalan, tidak berlangsung sebagaimana diharapkan dan bahkan masyarakat mengharapkan adanya bantuan lagi dari program.

”Karena pemeliharaan dengan swadaya tidak berjalan, maka kami mencoba mengajukan anggaran pemeliharaan kepada PPK. Namun proposal yang kami sampaikan tidak berhasil, katanya karena tidak ada anggaran untuk pemeliharaan. Sedang pemeliharaan dari masyarakat baru berupa swadaya dengan gotong royong Jumat bersih”, sambung Pak Suparno.

Dalam pelaksanaannya proses pendidikan (melalui berbagai musyawarah) yang dilakukan oleh program agar program dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, justru dianggap sebagai penghambat oleh masyarakat.

”Prosesnya terlalu lama, dari sosialisasi sampai pencairan hamipr 10 bulan atau satu tahun”, kata ibu Maesaroh, anggota kelompok SPP dari desa Cijayanti.

Apalagi pencairan dana biasanya baru bisa dilaksanakan pada bulan Oktober, padahal pencairan pada tahun anggaran berjalan paling lambat (tidak boleh melewati) tanggal 15 Desember. Menurut Bp Andi (UPK Pamijahan):

”Hal ini antara lain karena awal dimulainya sosialisasi (MAD I) biasanya baru pada bulan Mei, karena masih ada kegiatan atau pekerjaan yang belum selesai (belum MDST) dan kadang-kadang juga menunggu selesainya pelatihan bagi konsultan atau fasilitator kecamatan (FK)”.

Hal yang sama disampaikan oleh Bp Ujang (60), pengrajin kue penganan tradisional desa Kr Tengah yang baru pertama kali mendapatkan pinjaman modal Rp 500.000,

” Proses SPP dan fisik lama, lebih kurang setahun dan modal bisa hilang momentum, bahkan karena bosan nunggu bisa ke rentenir lagi”.

Persediaan modal usaha di UPK jumlahnya terbatas atau kurang, meskipun program telah berlangsung cukup lama. Akibatnya banyak warga yang sangat membutuhkan modal tidak dapat terlayani.

”Seharusnya semua dapat. Saya sudah mengajukan pinjaman tapi belum ada”, kata Pak Ubet, seorang petani yang tergolong rumah tangga miskin ( RTM) dari desa Karang Tengah.

Minimnya persediaan modal usaha di UPK (kecamatan), selain karena penambahan modal yang tidak besar dari program setiap tahun, juga tidak adanya modal tambahan dari masyarakat. Sebenarnya untuk meningkatkan persediaan modal sudah dilakukan juga anjuran untuk menabung oleh program tetapi tidak berjalan, sebagaimana disampaikan oleh Ibu Diana,

”Sudah dianjurkan setiap anggota kelompok untuk menabung setiap bulan, tapi kegiatan menabung belum berjalan”.

#### **4. Sosialisasi untuk produk**

*Sosialisasi produk program disampaikan kepada masyarakat dengan jelas.*

Hasil: produk antara atau output saja atau OP (orientasi proyek). Produk yang disampaikan terutama berupa bangunan prasarana fisik dan modal usaha bagi kelompok perempuan (SPP).

Penyampaian konsep program kepada masyarakat secara formal hanya dilakukan ketika MAD I di kantor kecamatan (kepada 6 orang per desa) dan ketika Musdes I (kepada sekitar 35 orang per desa) dan Musdus. Sehingga bagi masyarakat awam akan mendapatkan informasi tentang PPK secara tidak langsung dan informal sifatnya; misalnya ketika sedang memberikan swadaya dalam pembangunan prasarana dan ketika antar warga sedang bertemu dalam berbagai kesempatan.

Sementara produk (akhir) atau manfaat program adalah hasil dari suatu proses pemberdayaan masyarakat, justru tidak ditekankan sebagai target utama. Karena target utama

sebagaimana dalam PTO adalah pembangunan prasarana fisik. Itulah sebabnya semua tahapan kegiatan (proses) sejak perencanaan sampai dengan tahap pemeliharaan adalah dalam rangka pembangunan prasarana fisik dan pinjaman modal kepada SPP.

Sebagaimana data berikut:

Forum musyawarah antar desa (MAD I) maupun dalam musyawarah desa (Musdes), informasi yang dibicarakan adalah bagaimana melaksanakan pembangunan prasarana fisik dan pengelolaan pinjaman modal kepada SPP.

”MAD I merupakan forum untuk menjelaskan program, informasi tentang pagu anggaran, prosedur program. Peserta yang hadir adalah tokoh masyarakat, kepala desa, perangkat desa dan KPMD (atau peserta adalah pelaku desa minimal 6 orang). Para peserta diberi fotocopy bahan, setiap periode berbeda-beda meski intinya sama”, lanjut Pak Suparno.

Hasil MAD I antara lain: (i) suatu desa akan mendapatkan sanksi lokal tidak bisa mengusulkan lagi; jika pada tahun yang lalu telah mendapatkan bantuan prasarana, tetapi tidak memenuhi syarat (tidak memenuhi standart atau terget volume), tetapi jika sebelum MAD I sudah selesai sesuai standar akan bisa mengusulkan lagi; (ii) sanksi lokal kepada SPP tidak bisa ikut meminjam lagi jika pengembalain pinjaman di bawah 65%; (iii) menentukan jadwal Musdes untuk masing-masing desa sehingga dalam waktu sekitar 2 minggu seluruh desa sudah bisa melaksanakan Musdes dan waktunya tidak bersamaan, sehingga UPK dari kecamatan bisa melakukan monitoring; (iv) mengenai persyaratan minimal peserta yang harus datang ketika Musdes, yaitu sebanyak 35 orang.

”Kalau peserta kurang 35 orang, maka Musdes tidak sah”, lanjutnya.

”Desa Karang Tengah pernah terkena sanksi lokal (karena cicilan tidak mencapai 65%), sehingga pada tahun 2007 tidak mendapatkan pinjaman modal usaha”, kata Bp Sagiran, seorang guru SD di desa Karang Tengah Bbk Madang.

Hal serupa dialami juga oleh kelompok SPP di desa Gn Menyan, yang tidak mendapatkan pinjaman modal lagi:

”Kelompok kami tidak mendapatkan pinjaman lagi, karena ada salah satu anggota kelompok tidak bisa membayar cicilan pinjaman atau kredit macet” lanjut para anggota kelompok SPP desa Gn Menyan.

Musdes I dilaksanakan di kantor desa dan dihadiri oleh tokoh masyarakat, para ketua RT, para ketua RW, dan kepala dusun.

”Biasanya ketua RT/RW yang berminat sekali mendapatkan bantuan atau dekat dengan rencana lokasi bantuan akan hadir dalam musdes”, lanjut Pak Sudadi.

Dalam Musdes ini, (i) disampaikan tentang bahan sosialisasi dari MAD I; (ii) tentang keabsahan Musdes dengan persyaratan minimal peserta yang hadir 35 orang; (iii) pembentukan kader desa (TPK, KPMD/FD), jika akan mengganti kader desa dengan yang baru, maka tidak boleh semua dan harus masih ada minimal satu orang pelaku yang lama (agar tidak kesulitan sosialisasi); (iv) menentukan jadwal penggalan gagasan; (v) penentuan besarnya swadaya masyarakat.

### **5. Penyadaran untuk produk (P-E5)**

*Ada upaya penyadaran yang intensif agar masyarakat selalu fokus pada pencapaian produk atau manfaat program.*

Hasil: beberapa kali dilakukan atau KT (kontekstual). Penyadaran yang dilakukan terutama untuk pencapaian produk antara (prasarana fisik), bukan manfaat program, dan tidak adanya pendampingan khusus tentang pemberdayaan masyarakat.

Penyadaran yang dilakukan terutama dalam pelaksanaan tahapan program sebagaimana PTO, yaitu berbagai musyawarah dalam perencanaan, persiapan, pelaksanaan, LPJ, serah terima

hingga pemeliharaan. Tahapan-tahapan tersebut terutama dilakukan dalam rangka pencapaian produk antara (pembangunan prasarana), dan bukan pemberdayaan masyarakat (peningkatan kesejahteraan masyarakat secara memadai dan lestari). Lagipula tidak ada pendampingan khusus tentang pemberdayaan masyarakat yang langsung ditujukan kepada RTM maupun kepada kelompok SPP.

Karena tugas KPMD atau fasilitator desa terutama adalah memfasilitasi perencanaan program seperti pembuatan usulan, pembentukan kelompok perempuan (SPP), penagihan pinjaman dan pengelolaan kelompok (dalam arti menjaga jangan sampai kelompok menunggak pinjaman).

Jadi pembinaan yang terjadi sifatnya tidak langsung misalnya pemberian pinjaman kepada kelompok perempuan SPP dan melibatkan masyarakat termasuk RTM dalam pelaksanaan pembangunan prasarana dan penarikan atau penyadaran tentang swadaya masyarakat. Fokus program lebih kepada kemanfaatan program seperti penyediaan prasarana dan pinjaman modal usaha bagi masyarakat golongan produktif. Sedangkan RTM yang tidak mempunyai usaha, dianggap sebagai kelompok non-produktif, sehingga tidak mendapatkan pinjaman modal usaha maupun pembinaan lainnya.

Sebagaimana data berikut:

Ketika pelaksanaan pembangunan prasarana, program telah menciptakan lapangan kerja baru. Namun demikian lapangan kerja yang tercipta belum berkelanjutan dan masih jangka pendek

”PPK mampu membuka atau menciptakan lapangan kerja terutama bagi RTM (rumah tangga miskin), meski hanya untuk jangka pendek”, kata Ibu Lilih, anggota kelompok SPP desa Ciasihan, Pamijahan.

Pendekatan pembangunan prasarana fisik dilakukan dengan swakelola dan transparan sehingga kualitasnya lebih tinggi dan biayanya lebih murah, seperti yang disampaikan Pak Nano dan Pak Engkos dari kampung Cicadas Babakan Madang:

”Cara swakelola dalam PPK biayanya lebih murah dan hasilnya lebih bagus, tidak seperti yang terjadi sebelumnya kami tidak tahu dan tidak terlibat”.

Pembangunan prasarana juga telah meningkatkan penghasilan, karena produksi meningkat (sawah dan kolam ikan dengan pengairan yang lebih terjamin), harga jual produksi menjadi lebih tinggi karena ongkos angkutan menjadi lebih ringan dan mobilitas penduduk menjadi lebih tinggi.

”Sebelum ada pengerasan jalan, masyarakat mengangkut hasil pertanian dengan cara dipikul yang memerlukan ongkos mahal, sekarang dengan mobil bak menjadi lebih murah dan lebih cepat. Demikian juga para pembeli banyak yang datang langsung ke desa, sehingga petani tidak perlu membawa sendiri hasilnya. Dulu anak-anak sekolah tidak pakai sepatu karena becek, sekarang sudah pakai sepatu” kata Ibu Maesaroh.

Namun demikian permasalahan yang dihadapi masyarakat terkait dengan pembangunan prasarana fisik adalah rencana swadaya masyarakat yang telah disepakati sulit terpenuhi, terutama bagi RTM (rumah tangga miskin). Menurut Bp Nano dari Kampung Cicadas Bbk Madang,

”Swadaya sudah sepat, tapi yang sangat miskin sulit ikut secara penuh, karena harus cari makan”.

Bagi RTM meninggalkan waktu sehari untuk berpartisipasi dalam kegiatan swadaya masyarakat (kerja bakti) sungguhlah berat. Kondisi mereka mengharuskan untuk mencari nafkah setiap hari, jika meninggalkan kerja hari itu, mereka akan kehilangan penghidupan (penghasilan untuk hidup) hari itu. RTM bekerja satu hari hanya cukup untuk makan sehari, sehingga kalau harus ikut kerja bakti dan tidak mencari nafkah, maka bisa-bisa mereka tidak makan hari itu,

karena umumnya mereka tidak mempunyai tabungan. Ini bisa dimengerti karena RTM yang biasanya bekerja sebagai kuli, mempunyai penghasilan yang sangat kecil.

Menurut penuturan para ibu RTM (11 orang) dalam wawancara berkelompok di kampung Cikaramat desa Ciasihan, sebagai kuli mencangkul sawah mendapatkan upah Rp 15.000/hari sampai jam 12 siang dan menyang rumput/ngoret Rp 6.000 per hari untuk perempuan sampai jam 11. Jadi jika suami istri kedua-duanya bekerja, dalam sehari hanya mendapatkan penghasilan Rp 21.000, tentu sangat kecil untuk berbagai kebutuhan satu keluarga (makan, anak sekolah, pakaian, sumbangan dll) sehari. Padahal mereka tidak mempunyai pendapatan lagi selain dari upah kuli tersebut, apalagi tidak setiap waktu mereka mendapat pekerjaan.

”Tidak pasti kami dapat kulan, kadang dua minggu kuli, seminggu tidak dapat”, lanjut mereka.

Tetapi ada yang mengatakan bahwa pembangunan jalan lebih menguntungkan orang yang mempunyai mobil (golongan berpunya). Misalnya untuk berbisnis dalam mengangkut barang dagangan, pasir, bambu dan hasil pertanian lainnya. Sementara bagi RTM setiap hari hanya pergi ke sawah lewat jalan setapak atau pematang sawah dan jarang menggunakan jalan tersebut. Oleh sebab itu pembangunan yang dapat dimanfaatkan oleh semua golongan masyarakat adalah yang lebih adil, sebagaimana disampaikan Pak Dadi:

”Bantuan PPK untuk membangun gedung sekolah dirasakan lebih adil, karena bisa dimanfaatkan untuk semua golongan masyarakat”.

Demikian juga tujuan program agar masyarakat bisa mandiri, diwujudkan dengan peningkatan rasa tanggung jawab atas berbagai tindakannya. Misalnya program (PPK) menetapkan syarat bahwa dana pengembangan usaha (modal) adalah pinjaman dan bukan hibah bagi masyarakat. Karena dalam rangka pengembangan kelembagaan ekonomi (keuangan non

bank) di tingkat kecamatan, maka modal yang disediakan oleh PPK harus bisa dimanfaatkan oleh masyarakat untuk meningkatkan usahanya, tetapi sekaligus juga agar kelembagaan ekonomi yang telah dibangun tersebut dapat terus berkembang. Oleh sebab itu masyarakat yang meminjam modal untuk pengembangan usaha harus tetap mengembalikan. Tetapi ada permasalahan dalam pengembangan kemandirian ini, misalnya menurut Bp Andi (UPK kecamatan Pamijahan):

”Ada oknum yang menyebarkan isu bahwa dana PPK adalah dana hibah dari pemerintah, sehingga pinjaman tidak harus dikembalikan. Demikian juga prasarana fisik yang telah dibangun tidak perlu pemeliharaan dari masyarakat, karena nanti pasti ada anggaran pemerintah. Akibatnya beberapa orang terpengaruh, sehingga menghambat program”.

#### **6. Sumberdaya untuk produk (P-E6)**

*Produk program tercapai karena sumberdaya (dana, fasilitator, bimbingan dll) sudah mencukupi kebutuhan masyarakat.*

Hasil: sebagian atau KT (kontekstual), karena produk akhir atau manfaat program tidak tercapai dan sumberdaya yang disediakan juga tidak mencukupi kebutuhan masyarakat.

Produk program yang diharapkan tercapai terutama berupa prasarana fisik dan tingkat pengembalian pinjaman modal dari SPP (pengembangan modal di UPK). Target demikian tidaklah salah, karena sudah sesuai dengan petunjuk sebagaimana dijelaskan dalam PTO Sementara produk dari proses pemberdayaan kurang begitu diperhatikan karena memang tidak ada penjelasan secara eksplisit dalam PTO. Akibatnya produk program berupa kemandirian atau keberdayaan masyarakat, yang terwujud dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat yang memadai dan lestari tidak tercapai.

Sedang ketersediaan sumberdaya sejak awal telah disadari oleh program bahwa tidak mencukupi, sehingga dalam tahap persiapan (perencanaan) telah dirumuskan adanya kegiatan

kompetisi antar desa untuk memperebutkan bantuan proyek pembangunan prasarana dan digalakkannya penggalian swadaya masyarakat. Demikian juga modal usaha yang akan dipinjamkan kepada anggota SPP ketersediaannya terbatas, sehingga banyak anggota masyarakat (terutama RTM) yang tidak terlayani.

Sebagaimana data berikut:

Kegiatan penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan oleh TPK kepada masyarakat, dilaksanakan minimal dua kali, yaitu setelah memanfaatkan dana tahap pertama dan tahap kedua. Hasilnya adalah berita acara hasil musyawarah yang meliputi laporan TPK tentang penerimaan dan penggunaan dana, pernyataan diterima atau ditolaknya laporan TPK, kesepakatan tentang penyelesaian masalah, dan rencana kerja periode berikutnya.

Musyawarah desa serah terima (MDST), merupakan bentuk pertanggungjawaban seluruh pengelolaan dana dan kegiatan oleh TPK kepada masyarakat setelah pekerjaan selesai dilaksanakan. Surat pernyataan penyelesaian pelaksanaan kegiatan (SP3K) disahkan setelah masyarakat menerima hasil pekerjaan dalam musyawarah desa.

Ketika pelaksanaan pembangunan prasarana, program telah menciptakan lapangan kerja baru. Namun demikian lapangan kerja yang tercipta belum berkelanjutan dan masih jangka pendek

”PPK mampu membuka atau menciptakan lapangan kerja terutama bagi RTM (rumah tangga miskin), meski hanya untuk jangka pendek”, kata Ibu Lilih, anggota kelompok SPP desa Ciasihan, Pamijahan.

Sementara produk program berupa kemandirian masyarakat, diharapkan terwujud dengan peningkatan rasa tanggung jawab atas berbagai tindakannya. Misalnya program (PPK) menetapkan syarat bahwa dana pengembangan usaha (modal) adalah pinjaman dan bukan hibah bagi masyarakat. Karena dalam rangka pengembangan kelembagaan ekonomi (keuangan non

bank) di tingkat kecamatan, maka modal yang disediakan oleh PPK harus bisa dimanfaatkan oleh masyarakat untuk meningkatkan usahanya, tetapi sekaligus juga agar kelembagaan ekonomi yang telah dibangun tersebut dapat berkembang.

Oleh sebab itu masyarakat yang meminjam modal untuk pengembangan usaha harus tetap mengembalikan. Tetapi ada permasalahan dalam pengembangan kemandirian ini, misalnya menurut Bp Andi (UPK kecamatan Pamijahan):

”Ada oknum yang menyebarkan informasi bahwa dana PPK adalah dana hibah dari pemerintah, sehingga pinjaman modal tidak harus dikembalikan. Demikian juga prasarana fisik yang telah dibangun tidak perlu pemeliharaan dari masyarakat, karena nanti pasti ada anggaran pemerintah. Akibatnya beberapa orang terpengaruh, sehingga menghambat program”.

Persediaan modal usaha di UPK jumlahnya terbatas atau kurang, meskipun program telah berlangsung cukup lama. Akibatnya banyak warga yang sangat membutuhkan modal tidak dapat terlayani. Keterbatasan modal ini tentu merupakan hambatan serius (kontradiktif), karena program mengharapkan agar masyarakat berkembang usahanya dengan menyediakan modal usaha (sehingga lebih cepat meningkat kesejahteraannya), tetapi modal yang ada tidak mencukupi permintaan masyarakat.

”Seharusnya semua dapat. Saya sudah mengajukan pinjaman tapi belum ada”, kata Pak Ubet, seorang petani yang tergolong rumah tangga miskin ( RTM) dari desa Karang Tengah.

Karena modal di UPK terbatas, dan juga harus mampu melayani kelompok di seluruh desa dalam satu kecamatan. Minimnya persediaan modal usaha di UPK (kecamatan), selain karena pertambahan modal yang tidak besar dari program setiap tahun, juga tidak adanya modal tambahan dari masyarakat. Sebenarnya untuk meningkatkan persediaan modal sudah dilakukan juga anjuran untuk menabung oleh program tetapi tidak berjalan, sebagaimana disampaikan oleh Ibu Diana,

”Sudah dianjurkan setiap anggota kelompok untuk menabung setiap bulan, tapi kegiatan menabung belum berjalan”.

## **7. Evaluasi untuk produk (P-E7)**

*Produk (akhir) program tercapai karena evaluasi (monev) dilakukan secara terencana dalam rangka perbaikan program.*

Hasil: tidak ada perbaikan/konsep tetap atau OP (orientasi proyek).

Karena selain tidak tercapainya produk akhir program (berupa peningkatan kesejahteraan secara memadai dan lesatari, serta kemampuan daerah meningkat secara signifikan) juga evaluasi yang dilakukan hanya digunakan untuk mengawal proses pembangunan prasarana di semua tahapan (perencanaan, pelaksanaan dan pemeliharaan). Tidak ada perbaikan konsep program yang mendasar dari tahun ke tahun (konsep program relatif sama). Meskipun sekarang PPK telah berganti nama dengan PNPM (program pemberdayaan masyarakat mandiri) pedesaan, tetapi konsepnya tetap sama, yaitu pengembangan prasarana dan pengembangan kelembagaan ekonomi lokal (UPK) dengan melakukan pinjaman modal usaha bagi kelompok perempuan (SPP).

Memang telah dilakukan evaluasi tetapi ada beberapa hal tidak diperbaiki. Misalnya, adanya aturan bahwa pinjaman modal usaha hanya diberikan kepada kelompok yang telah mempunyai usaha (kelompok produktif). Akibatnya RTM (rumah tangga miskin) yang merupakan kelompok sasaran utama dari program justru tidak mendapatkan pelayanan pinjaman modal usaha, karena dianggap sebagai kelompok non-produktif (tidak mempunyai usaha). Demikian juga keterlambatan pelaksanaan program pada bulan Oktober tahun berjalan, sehingga menurunkan semangat masyarakat yang harus menunggu sangat lama (menyebabkan harga bahan telah berubah naik dibanding RAB) dan juga menurunkan kualitas prasarana karena dilaksanakan pada musim hujan.

Sebagaimana data berikut:

Program yang dilaksanakan baru mampu membuka lapangan kerja jangka pendek dan belum mampu membuka lapangan kerja berkelanjutan (jangka panjang), sehingga dukungan masyarakat terutama dari pemuda masih kurang. Padahal untuk mencapai tujuan program berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka program harus berupaya agar mampu menciptakan lapangan kerja secara berkelanjutan, sehingga banyaknya pengangguran di desa terutama pemuda yang baru tamat sekolah dapat terserap, sebagaimana disampaikan oleh ibu-ibu anggota kelompok SPP Dahlia dari Kp Pasir Maung desa Jayanti:

”PNPM belum bisa buka lapangan kerja jangka panjang. Sepertinya ijazah tidak berguna”.

Menurut penuturan para ibu RTM (11 orang) dalam wawancara berkelompok di kampung Cikaramat desa Ciasihan, sebagai kuli mencangkul sawah mendapatkan upah Rp 15.000/hari sampai jam 12 siang dan menyang rumput/ngoret Rp 6.000 per hari untuk perempuan sampai jam 11. Jadi jika suami istri kedua-duanya bekerja, dalam sehari hanya mendapatkan penghasilan Rp 21.000, tentu sangat kecil untuk berbagai kebutuhan satu keluarga (makan, anak sekolah, pakaian, sumbangan dll) sehari. Padahal mereka tidak mempunyai pendapatan lagi selain dari upah kuli tersebut, apalagi tidak setiap waktu mereka mendapat pekerjaan (kulian).

”Tidak pasti kami dapat kulian, kadang dua minggu kuli, seminggu tidak dapat”, lanjut mereka.

RTM (rumah tangga miskin), suatu kelompok sasaran utama dalam program (PPK/PNPM) justru tidak bisa mendapatkan manfaat besar, karena tidak bisa memanfaatkan modal usaha yang disediakan oleh program. Program khawatir RTM yang tidak mempunyai usaha akan tidak mampu mengembalikan modal jika diberi pinjaman modal usaha. Sementara itu RTM takut tidak mampu mengembalikan pinjaman dan desanya akan tercemar jika pinjam modal dan tidak bisa mengembalikan.

”Orang yang nggak punya takut pinjam, saya belum pernah, takut tidak bisa bayar dan desanya tercemar”, kata Bp Madroi (60) dari Kp Sukamulya, desa Ciasihan.

Padahal sasaran utama program adalah RTM, sehingga kondisi ini sangat mengganggu suasana hati pelaku kecamatan (UPK), karena merasa ditempatkan dalam kondisi pekerjaan yang dilematis. Di sisi lain modal usaha harus dapat berkembang dan lancar pengembaliannya, di lain pihak sasaran utama justru tidak bisa terlayani.

Waktu menunggu (proses) sejak sosialisasi, pengajuan pinjaman dan usulan pembangunan prasarana fisik dengan pencairan dana untuk pelaksanaan pembangunan prasarana dan penyaluran pinjaman terlalu lama, karena bisa mencapai enam bulan.

”Prosesnya terlalu lama, dari sosialisasi sampai pencairan hamipr 10 bulan atau satu tahun”, kata ibu Maesaroh, anggota kelompok SPP dari desa Cijayanti.

Apalagi pencairan dana biasanya baru bisa dilaksanakan pada bulan Oktober, padahal pencairan pada tahun anggaran paling lambat (tidak boleh melewati) tanggal 15 Desember. Menurut Bp Andi (UPK Pamijahan):

”Hal ini antara lain karena awal dimulainya sosialisasi (MAD I) biasanya baru pada bulan Mei, karena masih ada kegiatan atau pekerjaan yang belum selesai (belum MDST) dan kadang-kadang juga menunggu selesainya pelatihan bagi konsultan atau fasilitator kecamatan (FK)”.

Hal yang sama disampaikan oleh Bp Ujang (60), pengrajin kue penganan tradisional desa Kr Tengah yang baru pertama kali mendapatkan pinjaman modal Rp 500.000,

” Proses SPP dan fisik lama, lebih kurang setahun dan modal bisa hilang momentum, bahkan karena bosan nunggu bisa ke rentenir lagi”.

Akibat keterlambatan turunnya dana tersebut, maka modal usaha yang dipinjam bisa hilang momentum (pasar sudah berubah, misal modal untuk berdagang pupuk tetapi ketika modal sudah didapatkan, petani sudah panen dan tidak perlu pupuk lagi dll), sehingga membuka peluang untuk meminjam ke rentenir lagi. Pelaksanaan pembangunan prasarana yang dimulai

pada bulan Oktober juga dikeluhkan masyarakat, karena biasanya bulan Oktober merupakan awal musim hujan, sehingga sangat mengganggu proses pembangunan maupun menurunkan kualitas, apalagi dalam pengaspalan jalan. Lamanya menunggu pencairan, mengakibatkan terjadinya perubahan harga bahan. Pa Sudadi:

”Perubahan harga material ketika anggaran disetujui dengan pelaksanaan, seringkali tidak sama, dan sudah terjadi kenaikan harga, sehingga menyulitkan pelaksana (TPK)”.

## B. TEMUAN DALAM BENTUK TABEL

Hasil evaluasi yang ditampilkan dalam bentuk tabel berikut adalah berasal dari hasil temuan berupa uraian pada poin A atau merupakan ringkasan dari temuan pada poin A. Temuan dalam bentuk tabel dibuat untuk lebih memudahkan dalam mengetahui hasil evaluasi program pemberdayaan dari ke tujuh aspek pemberdayaan dalam Seven E pada empat dimensi CIPP.

### B.1. Dimensi Konteks

**Tabel.17. Hasil Program Pemberdayaan dalam Dimensi Konteks**

No	Konsep	Operasionalisasi Konsep	Karakteristik 1	Karakteristik 2	Karakteristik 3
			<b>Orientasi Proyek (OP)</b>	<b>Kontekstual (KT)</b>	<b>Berkelanjutan (BL)</b>
1	C-E1	Perumusan tujuan tingkat lokal		dialogis	
2	C-E2	Peserta pendidikan/ pelatihan	terbatas/ para pelaku saja		
3	C-E3	Mengatasi hambatan kebijakan RTM, awal mulai & jenis program	tidak bisa		
4	C-E4	Sosialisasi konsep program		sedang	
5	C-E5	Pendampingan khusus kepada kelompok sasaran/miskin	tidak ada		
6	C-E6	Ketersediaan perlengkapan penunjang program		sedang	
7	C-E7	Evaluasi terutama untuk produk akhir/manfaat		teknis-ekonomi	

## B.2. Dimensi Input

Tabel. 18. Hasil Program Pemberdayaan dalam Dimensi Input

No	Konsep	Operasionalisasi Konsep	Karakteristik 1	Karakteristik 2	Karakteristik 3
			<b>Orientasi Proyek (OP)</b>	<b>Kontekstual (KT)</b>	<b>Berkelanjutan (BL)</b>
1	I-E1	Input sesuai dengan tujuan program		sebagian sesuai	
2	I-E2	Materi pendidikan yang diberikan		satu, sesuai kebutuhan	
3	I-E3	Mampu mengatasi keterbatasan input		sebagian teratasi	
4	I-E4	Metode sosialisasi input		ceramah dan diskusi	
5	I-E5	Penyadaran tentang keterbatasan input		sedang	
6	I-E6	Sumber pemenuhan kekurangan input		swadaya murni	
7	I-E7	Evaluasi atas kondisi sumberdaya/input	tiada/inheren pelaksanaan		

## B.3. Dimensi Proses

Tabel.19. Hasil Program Pemberdayaan dalam Dimensi Proses

No	Konsep	Operasionalisasi Konsep	Karakteristik 1	Karakteristik 2	Karakteristik 3
			<b>Orientasi Proyek (OP)</b>	<b>Kontekstual (KT)</b>	<b>Berkelanjutan (BL)</b>
1	P-E1	Proses untuk pencapaian tujuan program		dialogis	
2	P-E2	Pendidikan terjadi dalam setiap kegiatan		sebagian terjadi	
3	P-E3	Hambatan proses dapat diatasi		sebagian teratasi	
4	P-E4	Proses disampaikan kepada masyarakat		pelaku dan masyarakat	
5	P-E5	Penyadaran pentingnya proses kegiatan		dialogis	
6	P-E6	Proses berpotensi mengatasi masalah SD		sebagian	
7	P-E7	Dilakukan evaluasi proses program		Semi	

#### B.4. Dimensi Produk

**Tabel.20. Hasil Program Pemberdayaan dalam Dimensi Produk**

No	Konsep	Operasionalisasi Konsep	Karakteristik 1	Karakteristik 2	Karakteristik 3
			Orientasi Proyek (OP)	Kontekstual (KT)	Berkelanjutan (BL)
1	P-E1	Produk tercapai sebagaimana tujuan		sebagian	
2	P-E2	Pendidikan mendukung pencapaian produk		sebagian	
3	P-E3	Produk tercapai karena hambatan teratasi		sebagian	
4	P-E4	Sosialisasi yang jelas tentang produk program	hanya produk antara		
5	P-E5	Penyadaran demi tercapai produk		beberapa kali	
6	P-E6	Produk tercapai karena SD mencukupi		sebagian	
7	P-E7	Produk tercapai karena ada evaluasi perbaikan	tiada perbaikan/konsep tetap		

#### C. DISKUSI HASIL

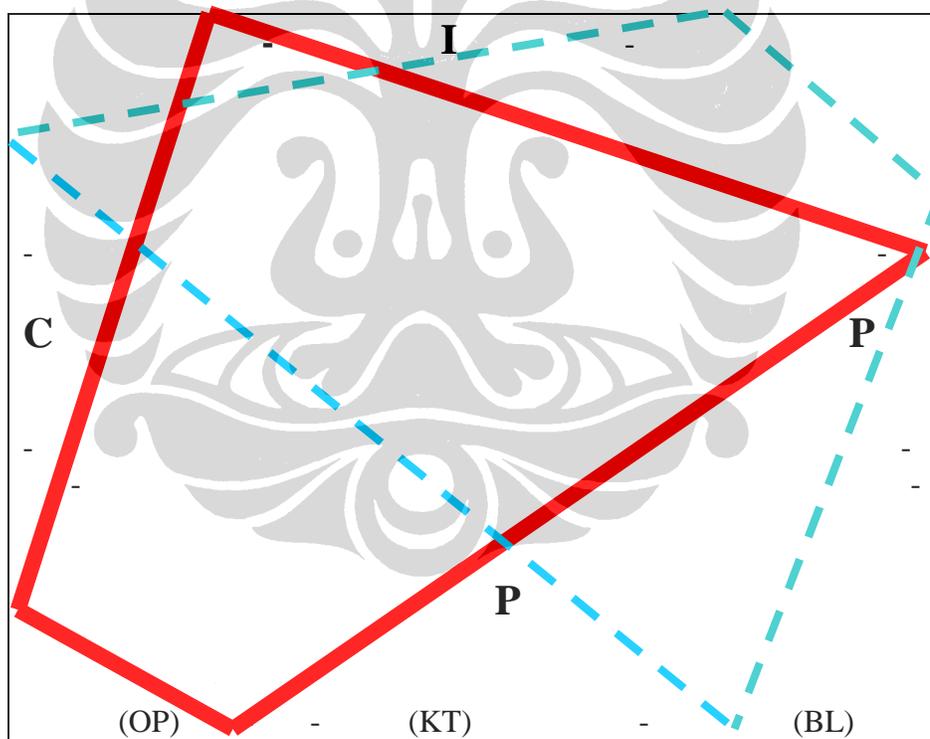
Dari tabel 17, 18, 19 dan 20, dapat disusun rumusan hasil/temuan sesuai karakteristiknya; untuk hasil kurang dengan orientasi proyek/OP, untuk hasil sedang dengan kontekstual/KT dan untuk berhasil dengan karakteristik berkelanjutan/BL. Selanjutnya dari masing-masing dimensi dalam CIPP (4 tabel hasil tersebut), digabungkan menjadi satu tabel yang mencakup empat dimensi dan 7 aspek pemberdayaan seven E. Temuan berupa gabungan ke empat dimensi CIPP tersebut, yang merupakan gambaran efektifitas program terumuskan pada tabel.21

**Tabel.21. Efektifitas Program Pemberdayaan dalam PPK**

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7
<b>C</b>	<b>KT</b>	<b>OP</b>	<b>OP</b>	<b>KT</b>	<b>OP</b>	<b>KT</b>	<b>KT</b>
<b>I</b>	<b>KT</b>	<b>KT</b>	<b>KT</b>	<b>KT</b>	<b>KT</b>	<b>KT</b>	<b>OP</b>
<b>P</b>	<b>KT</b>						
<b>P</b>	<b>KT</b>	<b>KT</b>	<b>KT</b>	<b>OP</b>	<b>KT</b>	<b>KT</b>	<b>OP</b>

Dari table.21. terlihat bahwa tingkat efektifitas program pemberdayaan dalam PPK dari keempat dimensi (konteks, input, proses dan produk) hasilnya sedang (KT/kontekstual) dan kurang (OP/orientasi proyek); dan tidak ada satupun dimensi yang hasilnya baik (BL/berkelanjutan). Ini menunjukkan bahwa meskipun PPK telah meningkatkan kesejahteraan bagi sebagian masyarakat (dengan adanya peningkatan prasarana dan terjadi peningkatan pendapatan bagi anggota SPP yang mendapat pinjaman modal), tetapi belum terbangun sistim yang menjamin terjadinya kelestarian, terutama untuk keberlanjutan prasarana dan penyediaan lapangan kerja bagi RTM untuk jangka panjang.

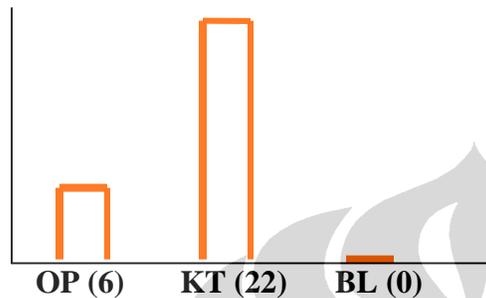
**Gambar 3. Perbandingan hasil pemberdayaan PPK (garis tebal) dengan hasil pemberdayaan yang diharapkan (garis patah-patah).**



Dari gambar 4. terlihat bahwa terjadi penyimpangan yang cukup besar antara tujuan pelaksanaan PPK (hasil yang diharapkan) dari ke empat dimensi CIPP garis patah-patah dan hasil program pemberdayaan dalam PPK (garis tebal). Tujuan PPK atau hasil yang diharapkan ke

empatnya (CIPP) terdapat pada areal BL (berkelanjutan); sementara temuan evaluasi menunjukkan ke empat dimensi terdapat pada areal KT dan OP dan tidak satupun dimensi yang berada pada areal BL (berkelanjutan).

**Gambar.4. Diagram hasil Program Pemberdayaan dalam PPK**



Sebagaimana dalam table.21., diperjelas pada gambar 3. bahwa ke empat dimensi (konteks, input, proses dan produk) dalam tujuh aspek pemberdayaan, sebagian besar atau 22 elemen hasilnya sedang dan 6 elemen hasilnya kurang, serta nol yang hasilnya baik atau berkelanjutan.

## **D. ANALISIS TEMUAN**

Titik berat penelitian pada aspek mikro yaitu Evaluasi Program Pemberdayaan dalam PPK di kabupaten Bogor. Walaupun demikian untuk keperluan pemetaan, maka peneliti mencoba melihat aspek makro dan mezo dalam kajian ini serta keterkaitannya dengan aspek mikro. Aspek makro akan berfokus pada desentralisasi dan otonomi daerah, terutama tentang masalah kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah (kabupaten). Sementara aspek mezo menekankan analisis pada aspek kelembagaan yang dikembangkan oleh PPK/PNPM

### **D.1. Pelaksanaan PPK (analisis mikro)**

#### **1. Efektifitas Pemberdayaan dalam PPK Kabupaten Bogor**

Tabel.21. Efektifitas Program Pemberdayaan PPK

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7
C	KT	OP	OP	KT	OP	KT	KT
I	KT	KT	KT	KT	KT	KT	OP
P	KT						
P	KT	KT	KT	OP	KT	KT	OP

Dari tabel 21. terlihat bahwa dari 4 dimensi evaluasi (CIPP), hasilnya kurang dan sedang atau dalam karakteristik KT dan OP; dan tidak ada satupun dalam karakteristik berkelanjutan (BL). Demikian juga halnya dengan ke tujuh (7) dimensi pemberdayaan hasilnya kurang dan sedang atau dengan karakteristik OP/orientasi proyek dan KT/kontekstual, dan tidak satupun yang berhasil atau dalam karakteristik berkelanjutan (BL).

Dengan demikian kondisi pemberdayaan masyarakat dalam PPK di kabupaten Bogor adalah sbb:

- a) Kontekstualiasasi pemberdayaan (C dalam CIPP) atau apakah program telah melakukan pemberdayaan masyarakat sesuai konteks yang ada? Hasilnya adalah masih kurang sampai sedang dalam arti sebagian sesuai dengan konteks yang ada dan sebagian belum.<sup>215</sup> Program yang dilakukan lebih mengedepankan konsep *top down*, sebagaimana yang dijabarkan dalam PTO (petunjuk teknis operasional) dari pusat. Sedangkan pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk membuat usulan atau penerapan pendekatan *bottom up* dilakukan terutama dalam rangka membuat perencanaan untuk kegiatan teknis (operasional) dari jenis kegiatan

<sup>215</sup> Hasil evaluasi, dari 7 elemen pemberdayaan (7 E) ada 3 yang karakteristik kurang/OP dan 4 karakteristik sedang/KT dan tidak ada (nol) yang karakteristik berkelanjutan/BL.

yang telah ditetapkan dari pusat, yaitu pembangunan prasarana dan penyediaan pinjaman modal usaha. Kondisi yang menghambat terjadinya partisipasi masyarakat secara luas ini sangat dipengaruhi oleh kewenangan (ada masalah distribusi otoritas) yang diberikan oleh pusat kepada organisasi lokal seperti UPK di tingkat kecamatan maupun desa.<sup>216</sup> Akibatnya aspirasi masyarakat tidak terakomodasi secara maksimal oleh program, sehingga proses pemberdayaan tidak berjalan..

Tidak semua (4) indikator dalam evaluasi program model CIPP terdapat dalam PPK. Sebagaimana tercantum dalam Key Performance Indicators PPK II dan PPK III (2006)<sup>217</sup> hanya terdapat tiga indikator, yaitu Input, Output dan Dampak (tetapi isinya berbeda yang dimaksud dalam model CIPP), dan tidak ada indikator Konteks dan Proses. Oleh sebab itu untuk keperluan evaluasi PPK selanjutnya sangat penting untuk memasukan indikator konteks dalam indikator PPK (Key Performance Indicator), karena keberhasilan suatu program sangat dipengaruhi oleh lingkungan atau variabel lingkungan, yang meliputi kekuatan politik, ekonomi dan sosial serta karakteristik perilaku kelompok sasaran.<sup>218</sup> Selain itu tanpa dimasukkannya indikator konteks, pelaksana program tidak mengetahui apakah jenis proyek (rencana kegiatan-kegiatan dalam program) sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat (masih relevan atau tidak).

- b) Input pemberdayaan (I dalam CIPP) atau kondisi masukan (input) yang disediakan oleh program seperti dana, pendidikan, pendampingan (bimbingan), dan tenaga pendamping dirasakan sedang atau masih belum mencukupi.<sup>219</sup> Meskipun telah ada upaya mencukupi

---

<sup>216</sup> Distribusi otoritas, menurut Samuel Paul (1982) termasuk salah satu elemen dari variabel kunci dalam keberhasilan program, yaitu variabel struktur.

<sup>217</sup> PPK/PNPM dalam [www.ppk.or.id](http://www.ppk.or.id). 3 Juni 2009.

<sup>218</sup> Samuel Paul. 1982.*op.cit.* hal 103.

<sup>219</sup> Evaluasi input pemberdayaan menunjukkan hasil (I dalam CIPP) adalah ada 1 karakteristik kurang/OP, 6 karakteristik sedang/KT dan tidak ada (nol) yang karakteristik berkelanjutan/BL.

dengan swadaya dan swakelola, tetapi kebutuhan masyarakat masih belum tercukupi (dana, modal usaha, bimbingan/pendampingan dan tenaga pendamping masih kurang).

Ketidakcukupan input atau sumberdaya menjadi sangat menentukan perjalanan atau kinerja program, karena tingkat ketercapaian output maupun outcomes program, bahkan proses program sangat bergantung dari ketersediaan input sumberdaya<sup>220</sup>.

Namun input program dalam hal ini, agak berbeda dengan indikator input dalam PPK yaitu jumlah kecamatan dan jumlah desa yang ikut PPK, jumlah desa yang membuat perdes, jumlah desa yang membentuk tim pengelola<sup>221</sup> dsb. Oleh sebab itu perlu adanya penyesuaian jenis input antara PPK dan model CIPP.

- c) Proses yang dilakukan oleh program lebih ditekankan pada pelaksanaan pembangunan prasarana fisik dan pemberian pinjaman modal berdasarkan PTO (petunjuk teknis operasional) dibanding dengan proses pemberdayaan masyarakat untuk mencapai keberdayaan dan kemandirian masyarakat<sup>222</sup>. Tidak adanya kegiatan pendampingan khusus kepada kelompok SPP maupun kelompok miskin (RTM), sehingga tidak ada proses pemberdayaan secara eksplisit oleh program kepada RTM.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa dalam PPK Key Performance Indicators, tidak indikator proses. Itulah sebabnya tidak ada laporan evaluasi tentang proses pemberdayaan dalam PPK Padahal variable proses yang meliputi penerapan dan sharing pekerjaan, informasi, pengaruh dan power oleh manager program<sup>223</sup>, merupakan salah satu variabel kunci dalam manajemen program.

---

<sup>220</sup> Sebagaimana disampaikan Milton Esman dalam Melvin G Blase (1986), bahwa salah satu variabel pembangunan kelembagaan adalah ketersediaan sumberdaya.

<sup>221</sup> PPK/PNPM dalam [www.ppk.or.id](http://www.ppk.or.id).

<sup>222</sup> Hasil Proses (P1 dalam CIPP), ada 7 karakteristik sedang/KT dan ada 0 karakteristik kurang/OP, dan tidak ada (nol) yang karakteristik BL (berkelanjutan)

<sup>223</sup> Samuel Paul. 1982. hal. 104.

d) Produk program atau hasil pemberdayaan masyarakat (sebagaimana tercantum sebagai tujuan umum program) berupa peningkatan kapasitas pemerintah lokal secara signifikan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara memadai dan lestari, sebagian tercapai dan sebagian tidak.<sup>224</sup> Pembangunan prasarana fisik, seperti jalan, jaringan irigasi, bangunan sekolah dan penyediaan modal bagi SPP telah meningkatkan perekonomian desa, pendidikan anak dan peningkatan penghasilan bagi anggota kelompok perempuan SPP. Tetapi tidak ada kelembagaan atau sistem yang menjamin keberlanjutan prasarana, meskipun telah dibentuk TP3 (tim pemelihara prasarana) tetapi tidak berjalan dengan baik. Demikian pula terciptanya lapangan kerja baru bagi RTM atau penduduk miskin masih bersifat jangka pendek, yaitu ketika berlangsung pembangunan prasarana fisik saja, dan belum mampu menciptakan lapangan kerja jangka panjang bagi RTM maupun para penganggur yang ada di desa.

Kondisi masyarakat miskin dan RTM yang demikian yaitu kurang mendapat perhatian lebih dari manajemen program tingkat lapangan (UPK), karena arahan sebagaimana PTO yang lebih menekankan pada proses pembangunan prasarana fisik dan penyediaan modal bagi SPP dibanding upaya penguatan RTM. Karena keberhasilan atau kinerja UPK diukur terutama dari besarnya tingkat pengembalian pinjaman modal dari SPP dan bukan dari berkembangnya kelompok miskin atau RTM. Ini terkait dengan struktur internal khususnya *distribusi otoritas* yang terjadi dalam manajemen program PPK, yang kurang memberi keleluasaan bagi UPK dalam melakukan kegiatan<sup>225</sup>.

Sementara untuk *output* dalam Key Performance Indicators PPK, antara lain adalah persentase penyelesaian pekerjaan yang telah disetujui, kecamatan yang dikunjungi staf program, dan *outcomes* adalah jumlah pemanfaat dan persentase pemanfaat perempuan.

---

<sup>224</sup> Hasil Produk pemberdayaan (P2 dalam CIPP), ada 5 karakteristik sedang/KT dan ada 2 karakteristik kurang/OP, dan tidak ada (no) yang karakteristik berhasil/BL (berkelanjutan)

<sup>225</sup> Milton J Esman, 1984. hal 268 dan Samuel Paul, 1982. hal 104.

Akibatnya ada perbedaan sudut pandang dalam menilai atau mengukur produk program sebagaimana dalam model CIPP. Ketidaktercapaian manfaat program (dalam model CIPP) ini terkait dengan penetapan tujuan dan disain pelayanan. Penetapan tujuan dan outcomes, yang tegas dari awal akan menjadi pemandu bagi para pelaksana untuk selalu mengarah pada tujuan. Demikian juga dengan disain pelayanan akan menyesuaikan dengan tujuan atau outcomes program. Ini sesuai dengan pendapat Paul Samuel bahwa salah satu dari 4 variabel kunci keberhasilan suatu program adalah variabel strategi yang meliputi kegiatan penetapan tujuan program, disain pelayanan, kebijakan dan rencana aksi.<sup>226</sup> Sementara menurut Esman dalam suatu pembangunan kelembagaan, pencapaian tingkat kemanfaatan (dirumuskan dalam tujuan) termasuk salah satu dari lima variabelnya, yaitu doktrin (yang meliputi ungkapan tujuan, sasaran dan metode operasional kelembagaan)<sup>227</sup>

## 2. Faktor Pendukung dan Penghambat PPK

### a) Faktor Pendukung

**Tabel.22. Faktor Pendukung Program Pemberdayaan PPK**

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7
C	KT			KT		KT	KT
I	KT	KT	KT	KT	KT	KT	
P	KT						
P	KT	KT	KT		KT	KT	

Meskipun tingkat keberhasilan program baru mencapai tahap sedang (dalam karakteristik kontekstual/KT) dan belum ada yang mencapai tahap berhasil (BL/berkelanjutan), tetapi setidaknya kondisi KT (kontekstual) dapat dianggap sebagai faktor pendukung dalam

<sup>226</sup> Paul Samuel, 1982. Ibid. hal 103

<sup>227</sup> Milton Esman dalam Melving G Blasé, 1986. hal. 335.

pelaksanaan PPK (tabel.18.). Sebagaimana ditunjukkan pada dimensi konteks, input, proses, dan output/produk yang telah mencapai hasil sedang/KT pada 4-7 unsur dari 7 unsur pemberdayaan.

Dengan demikian faktor pendukung PPK antar lain adalah sbb:

- a) Kontekstualisasi visi (C-E1), yaitu kesesuaian kebutuhan masyarakat dan tujuan program di tingkat masyarakat atau penetapan tujuan program di tingkat desa (proyek) yang telah melibatkan masyarakat. Meskipun kesesuaiannya masih terbatas pada aspek teknis-ekonomis dan belum sampai aspek sosial-politik- budaya (keberdayaan).
- b) Kontekstualisasi sumberdaya (C-E6) dan Input dalam visi (I-E1), yaitu kesesuaian input dan tujuan program atau penyediaan input program sesuai dengan tujuan program di tingkat desa yang telah ditetapkan bersama.
- c) Visi untuk produk (P-E1), yaitu kesesuaian antara produk dan tujuan atau produk program yang dicapai sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan di tingkat desa.
- d) Proses pendidikan (P-E2), yaitu kesesuaian materi pendidikan dan kebutuhan proses atau pendidikan yang diberikan mendukung proses kegiatan, khususnya dalam rangka pembangunan prasarana.
- e) Pendidikan untuk produk (P-E2), yaitu kesesuaian pendidikan yang diberikan (sebagai tahap persiapan pembangunan prasarana) dan produk yang diharapkan berupa prasarana.

**b) Faktor Penghambat**

**Tabel.23. Faktor Penghambat Program Pemberdayaan dalam PPK**

	<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>E5</b>	<b>E6</b>	<b>E7</b>
<b>C</b>		<b>OP</b>	<b>OP</b>		<b>OP</b>		
<b>I</b>							<b>OP</b>
<b>P</b>							
<b>P</b>				<b>OP</b>			<b>OP</b>

Sementara faktor penghambat pemberdayaan dalam PPK (yang belum berhasil atau masih kurang/karakteristik OP) lebih sedikit dibanding faktor pendukung, sebagaimana tabel.18., yaitu pada dimensi konteks (terdapat 3 dengan karakteristik OP), dimensi input, proses dan produk masing-masing mempunyai 1, 0 dan 2 dengan karakteristik OP. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian kecil dari 7 elemen pemberdayaan masih kurang, lemah atau tidak berhasil.

Dengan demikian faktor penghambat PPK adalah terutama sbb:

- a) Rendahnya kinerja evaluasi (E7) yang dilakukan, sehingga sangat mempengaruhi pencapaian hasil atau tujuan (umum) program.<sup>228</sup> Ini menunjukkan bahwa evaluasi yang dilakukan oleh program selama ini belum memiliki muatan pemberdayaan, dan masih menggunakan pendekatan teknis ekonomis. Akibatnya sangat berpengaruh terhadap kinerja pemberdayaan secara keseluruhan.
- b) Belum maksimalnya kinerja sosialisasi program yang menyebabkan masih banyak masyarakat yang belum mengetahui secara jelas apa itu PPK, terutama RTM dan masyarakat yang tidak mendapatkan pinjaman modal<sup>229</sup> Sosialisasi yang dilakukan oleh program sebenarnya ditujukan kepada berbagai lapisan masyarakat. Tetapi beberapa anggota terutama masyarakat miskin dan yang tidak mendapatkan modal usaha tidak mau menghadiri pertemuan. Sosialisasi dilakukan ketika MAD, Musdes dan Musdus.
- c) Rendahnya kinerja pendampingan atau penyadaran, sehingga sangat mempengaruhi proses transformasi sosial dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat pada program PPK.<sup>230</sup> Minimnya pendampingan kepada SPP dan kelompok miskin (RTM), bahkan secara eksplisit tidak ada pendampingan atau bimbingan yang ditujukan khusus kepada mereka. Akibatnya makna pemberdayaan (yang akan menghasilkan kesadaran kritis) telah tereduksi menjadi

---

<sup>228</sup> Hasil E7 dalam model CIPP, ada 2 dengan karakteristik kurang/OP

<sup>229</sup> Kondisi E4 (sosialisasi) dalam model CIPP, ada1 nilainya kurang/OP

<sup>230</sup> Kondisi E5 (pendampingan/pendampingan) dalam model CIPP, ada1 nilainya kurang/OP

menyediakan prasarana fisik dan modal usaha bagi masyarakat desa. Padahal kesadaran kritis merupakan unsur sentral dari konsep pendidikan dan strategi untuk mencapai transformasi sosial dan perubahan. Dengan kata lain upaya memunculkan kesadaran,<sup>231</sup> merupakan bagian penting dari seluruh proses transformasi sosial.<sup>232</sup>

### 3. Rekomendasi Penanggulangan Kemiskinan

Tabel.21. Efektifitas Program Pemberdayaan PPK

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7
C	KT	OP	OP	KT	OP	KT	KT
I	KT	KT	KT	KT	KT	KT	OP
P	KT						
P	KT	KT	KT	OP	KT	KT	OP

Melihat hasil keseluruhan pemberdayaan masyarakat yang mencapai hasil kurang (OP) dan sedang (KT), serta mencermati faktor penghambat yang ada, maka strategi program pemberdayaan dalam PPK di kabupaten Bogor adalah sbb:

- a) Untuk menjalankan suatu program perlu ditetapkan tujuan umum dan khusus yang tegas dan jelas secara partisipatif (kombinasi *top down* dan *bottom up*), sehingga antar pihak dan pelaku tidak terjadi perbedaan penafsiran yang akan mempengaruhi perjalanan dan kinerja program tersebut.
- b) Jenis program (pemberdayaan) yang akan dilaksanakan agar menggunakan pendekatan atau model pembangunan sosial, karena proses transformasi sosial tidak akan berjalan

<sup>231</sup> Dalam PPK antara lain melalui kegiatan pendampingan dan pendidikan/pelatihan

<sup>232</sup> Mansour Fakih, 2004. *Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. hal.66.

jika program tetap menggunakan pendekatan teknis-ekonomis atau pembangunan fisik (infrastruktur) sebagaimana PPK.

- c) Untuk memperoleh hasil yang maksimal, maka sosialisasi program perlu disampaikan secara intensif dan berulang kepada masyarakat luas, secara formal maupun informal.
- d) Evaluasi yang komprehensif dan melibatkan masyarakat (evaluasi yang bermuatan pemberdayaan) perlu dilakukan secara rutin dan terencana, dan telah disepakati bersama antara pelaksana program dan masyarakat sejak awal dimulainya program.
- e) Penetapan kelompok sasaran utama perlu ditegaskan secara formal dari awal oleh program, sehingga tidak menyulitkan para pelaksana di lapangan dan menghambat pencapaian produk program.
- f) Pendampingan kepada kelompok sasaran harus disediakan secara khusus oleh program, dilakukan oleh tenaga pendamping khusus yang telah dipersiapkan sebelumnya sehingga mempunyai kapasitas memadai untuk tugas tersebut.

#### **D.1.1. Peluang penggunaan evaluasi program pemberdayaan CIPP-Seven E**

Sementara itu melakukan evaluasi program pemberdayaan dalam PPK menggunakan model CIPP (*context, input, process, product*)<sup>233</sup> dan konsep *seven E*<sup>234</sup>, sebagaimana dijelaskan dengan matriks pada tabel.1. perlu dikembangkan. Apalagi pada saat ini telah dan sedang berlangsung program pemberdayaan dari pemerintah, seperti PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) Mandiri Pedesaan dan Mandiri Perkotaan, yang demikian besar

---

<sup>233</sup> Daniel L. Stufflebeam, 1991. *The CIIP Model for Program Evaluation*, dalam George F Madaus, Michael S. Scriven, Daniel.L. Stufflebeam, 1991. *Evaluation Models*. Boston. Kluwer-Nijhoff Publishing. hal.128. Evaluasi model CIPP meliputi: Unsur C, **evaluasi Context** menyajikan data tentang kondisi lingkungan, alasan penetapan tujuan, dan mengidentifikasi kebutuhan; Unsur I, **evaluasi Input** menyajikan data untuk menentukan bagaimana penggunaan sumber-sumber yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan program; Unsur P pertama, **evaluasi Process** menyediakan umpan balik berkenaan dengan efisiensi pelaksanaan program; Unsur P kedua, **evaluasi Product** mengukur dan menginterpretasi pencapaian program selama pelaksanaan dan akhir program.

<sup>234</sup> Eileen Mitchell Stewart, 1994. hal.73. *Seven E*, meliputi aspek-aspek: *Envision, Educate, Eliminate, Express, Enthuse, Equip dan Evaluate*

cakupan wilayah dan anggarannya, sehingga sangatlah penting untuk mengetahui akuntabilitasnya.

Evaluasi program pemberdayaan dalam PPK yang mencakup empat dimensi (*konteks, input, proses dan produk*) selama ini sangat jarang dilakukan, kalau tidak boleh dikatakan tidak pernah. Karena evaluasi program yang selama ini telah dilakukan oleh pelaksana program maupun konsultan, umumnya hanya dimensi input dan produk, dominan pada aspek teknis ekonomis saja, padahal PPK sekarang telah berubah nama menjadi program pemberdayaan yaitu PNPM Mandiri Pedesaan. Sementara dimensi konteks dan proses, apalagi khusus untuk aspek pemberdayaan (seperti unsur *7E*) tidak pernah mendapat perhatian.

Aspek pemberdayaan (seperti unsur *7 E*) sebenarnya tidak hanya merupakan variable dalam program pemberdayaan saja, tetapi juga merupakan *suatu proses penyadaran* ke arah tercapainya keberdayaan diri para peserta program. Oleh sebab itu menjadi kurang konsisten ketika melakukan evaluasi program pemberdayaan tanpa sekaligus juga melakukan proses pemberdayaan kepada para peserta program. Konsep evaluasi yang mengukur efektifitas pemberdayaan dan dalam waktu bersamaan sekaligus melakukan proses pemberdayaan, merupakan kegiatan “evaluasi yang memberdayakan” (*Empowerment Evaluation*). Evaluasi yang memberdayakan mempunyai dua orientasi nilai; (a) evaluasi dirancang untuk membantu dirinya sendiri; dan (b) meningkatkan program mereka dengan menggunakan evaluasi dan refleksi atas diri sendiri. Evaluasi yang memberdayakan diri pada dasarnya merupakan suatu proses demokratis. Dalam proses penerapannya bukan menjadi beban secara individu, tanggung jawab tersebut terletak pada kelompok secara keseluruhan. Dalam hal ini seorang evaluator

berkedudukan sama dan sederajat dengan peserta program, ia bertindak sebagai rekan yang dapat mengkritisi<sup>235</sup>.

Itulah sebabnya dalam melakukan evaluasi program pemberdayaan selain diperlukan rancangan metode yang komprehensif sebagaimana matrik pada table.2. juga perlu adanya *penambahan* tujuan evaluasi, yaitu berupa proses pemberdayaan diri (penyadaran dalam rangka peningkatan keberdayaan) bagi peserta program. Hal ini sejalan dengan pendapat Thomas D Cook, bahwa dalam suatu evaluasi program membutuhkan teori yang meliputi: (a) apa maksud evaluasi; dan (b) bagaimana melaksanakannya untuk menghasilkan penafsiran terbaik atas kebenaran program sosial<sup>236</sup>.

*Empowerment Evaluation* (evaluasi yang memberdayakan diri) akan dapat berjalan jika terjadi partisipasi dari seluruh stakeholder. Dengan ikut berpartisipasi secara penuh dalam semua proses evaluasi (yang dipandu oleh peneliti atau fasilitator), maka akan terjadi proses penyadaran sekaligus perbaikan program, secara bersamaan dan demokratis. Cara evaluasi demikian bisa disebut sebagai *evaluasi partisipatoris*. Menurut Britha Mikkelson,<sup>237</sup> evaluasi partisipatoris merupakan alat untuk belajar dari pengalaman (keberhasilan dan kegagalan), untuk kemudian melakukan yang lebih baik di masa depan. Selanjutnya dinyatakan partisipasi dalam evaluasi mempunyai dua tujuan: (a) merupakan alat manajemen yang dapat membantu orang meningkatkan efisiensi dan efektivitasnya; (b) merupakan proses pendidikan dimana para peserta meningkatkan kesadaran dan pemahamannya akan faktor-faktor yang mempengaruhi situasi mereka, dan dengan demikian meningkatkan kontrol mereka terhadap proses pembangunan.

---

<sup>235</sup> David M Fatterman, 1997. *Empowerment Evaluation and Accreditation in Higher Education*, dalam Eleanor Chelimsky & William R Sadish. 1997. *Evaluation for The 21 st Century, A Hand Book*. hal.382.

<sup>236</sup> Thomas D.Cook, 1997. *Evaluation Yesterday and Today*, dalam Eleanor Chelimsky & William R Sadish. 1997.*op.cit.* hal 27.

<sup>237</sup> Britha Mikkelson, 2003. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*. Jakarta. Yayasan Obor. hal.229

Evaluasi partisipatoris dilakukan dengan menjaga agar proses kegiatan dalam program pemberdayaan berada pada jalur tepat, yaitu melalui partisipasi akan menuju pada (proses) pemberdayaan diri masyarakat desa. Oleh sebab itu peneliti (fasilitator) juga dituntut untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat lapisan terbawah dan mengontrol intervensi lapisan lebih tinggi yang bersifat negatif, sehingga sedikit banyak akan menyumbang pada pemberdayaan masyarakat. Strategi ini memiliki ciri utama komunikasi dua arah, yaitu antara peneliti, subyek penelitian dan informan. Peneliti, subyek penelitian dan informan belajar dari contoh kejadian sebelumnya, mengkonstruksi masalah sosial dalam kasus yang telah sama-sama dikenal<sup>238</sup>.

## **D.2. Pengembangan Kelembagaan (analisis mezo)**

Pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan, sejak dilaksanakannya program IDT (Inpres Desa Tertinggal) 1994 hingga pelaksanaan PPK/ PNPM 2010, pada dasarnya merupakan pengembangan kelembagaan. Ketika IDT kelembagaan yang dibangun seperti pengembangan Pokmas (kelompok masyarakat) di desa-desa tertinggal, pengembangan peraturan kelompok (AD/ART), penyediaan dana pinjaman (dengan mekanisme hibah dari pemerintah dan sebagai dana bergulir di tingkat Pokmas), pembukaan dalam kelompok, pelatihan dll. Sementara dalam PPK, pengembangan kelembagaan di tingkat kecamatan berupa pembentukan dan pengembangan lembaga keuangan mikro (UPK/unit pelaksana kegiatan) beserta staf dan perangkatnya. Kemudian di desa dikembangkan TPK (tim pelaksana kegiatan), KPMD (kader pemberdayaan masyarakat desa), kelompok perempuan (SPP/simpan pinjam untuk perempuan), penerapan prinsip partisipasi, transparansi, swakelola dan pengembangan keswadayaan dalam proses pembangunan parasarana (sejak persiapan pembangunan dengan beragam musyawarah, pelaksanaan pembangunan oleh TPK, pengawasan dan evaluasi dengan LPJ dan MDST).

---

<sup>238</sup> Agusta Ivanovic , 2002. *Metode Evaluasi Pemberdayaan Masyarakat*. Makalah pada Kongres dan Seminar Nasioal IV Ikatan Sosiologi Indonesia. IPB Bogor. hal.11.

Peluang yang lebih besar untuk tetap mampu berjalan terus (berkelanjutan) adalah UPK di tingkat kecamatan, karena adanya upaya dari program agar UPK mampu menghidupi dirinya sendiri dengan memanfaatkan jasa (bunga) pinjaman dari pengembangan modal yang terus bertambah seiring bertambahnya program yang diterima kecamatan bersangkutan. Selain itu UPK dengan jumlah staf yang sangat sedikit (2-3 orang) untuk efisiensi dan dibantu oleh KPMD dan para ketua SPP di desa-desa, mampu menjalankan (memutar) modal pinjaman. Sementara kelembagaan yang dibangun di desa seperti KPMD, TPK dan TP3 berpeluang kecil untuk bisa tetap berjalan, karena lebih bersifat *ad-hoc* dalam rangka pembangunan prasarana fisik sehingga ketika pembangunan sudah selesai, mereka sulit mengembangkan aktivitasnya. Namun kelompok perempuan SPP, mempunyai peluang untuk mampu bertahan dan bahkan berkembang jika pendampingan yang dilakukan oleh UPK lebih terencana dan intensif.

Dengan uraian tersebut terlihat mengapa *outcomes* program pemberdayaan dalam PPK belum tercapai (yang dalam pelaksanaannya diwujudkan dengan pengembangan kelembagaan di tingkat kecamatan dan desa), yaitu berupa: (a) peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin khususnya dan (b) peningkatan kesejahteraan berlangsung secara berkelanjutan atau lestari. Peluang pencapaian *outcomes* akan lebih besar jika dilakukan beberapa kegiatan berikut ini. Upaya peningkatan kesejahteraan khususnya bagi masyarakat miskin (setelah suatu desa diberikan peningkatan prasarana fisik) yang dapat dilakukan adalah: (i) penyiapan penduduk miskin atau RTM/rumah tangga miskin hingga layak mendapat pinjaman modal; (ii) pendampingan untuk proses penyadaran secara terus menerus oleh pendamping khusus; (iii) penyelenggaraan pendidikan keterampilan usaha; dan (iv) penyediaan modal yang memadai dengan mekanisme yang mudah bagi penduduk miskin. Sementara untuk menjaga agar terjadi peningkatan kesejahteraan secara terus menerus, yang bisa dilakukan seperti: (i) pengembangan

usaha yang dapat menghasilkan pendapatan bagi individu anggota maupun kelompok; (ii) dengan pengembangan modal/uang untuk menghasilkan jasa; dan (iii) pengembangan investasi untuk usaha produktif di desa milik kelompok maupun individu, yang akan memberikan pendapatan bagi kelompok, juga akan membuka lapangan kerja baru jangka panjang di pedesaan.

Dua hal tersebut (peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin secara nyata dan berjalan terus menerus/lestari) dapat berlangsung jika didukung oleh organisasi UPK di tingkat kecamatan yang telah berkembang (dikembangkan) menjadi suatu organisasi pemberdayaan masyarakat miskin yang besar dan progresif di setiap kecamatan, dengan staf dan fasilitas pendukung yang terus berkembang. Kondisi UPK yang demikian dapat terbangun, jika setelah lima tahun bekerja di bawah "binaan" program, telah *disapuh* (dilepas) dan diberikan kewenangan penuh atau otonomi, karena dianggap telah mandiri. Ini sesuai dengan salah satu dari enam faktor pendukung keberhasilan pembangunan kelembagaan yaitu otonomi dan akuntabilitas<sup>239</sup>. Tentu saja jika sebelumnya UPK telah mendapatkan "pendidikan" tentang peningkatan kemandirian atau otoritas yang dimilikinya<sup>240</sup>, dengan mekanisme yang dikembangkan selama program berjalan. Misalnya UPK mempunyai kewenangan penuh dalam merekrut tenaga staf dan tentang penggajian, dapat menentukan sendiri sasaran atau "nasabah" asal dalam kategori miskin, dapat merekrut pendamping sesuai kebutuhan dan kemampuan keuangan, kepemilikan UPK adalah seluruh masyarakat miskin di kecamatan bersangkutan, dll<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup> Ronald McGill, 1996. *Institutional Development, A Third City Management Perspective*. Macmillan Press Ltd. hal 47.

<sup>240</sup> Aspek distribusi otoritas dalam variable struktur, Samuel Paul, 1982. hal. 104

<sup>241</sup> Karena sampai saat ini meskipun UPK sudah lebih dari lima tahun dibangun (PPK di Kabupaten Bogor dilaksanakan sejak 2003), kewenangan yang dimiliki UPK hanyalah sebagai pelaksana dari pusat (yang mengikuti petunjuk dalam PTO/petunjuk teknis operasional dan supervisi dari kabupaten).

Selama "pendidikan" kemandirian melalui pemberian otonomi sampai saat *penyapihan*, perlu dipersiapkan secara matang oleh program. Sejak awal perlu disiapkan konsep tahapan-tahapan ke arah kemandirian yang dirancang sebagaimana tahapan pertumbuhan suatu organisasi<sup>242</sup>, dan setiap tahun diupayakan agar UPK meningkat tahapannya. Dengan difasilitasi oleh program, UPK dipicu dan dipacu untuk mengembangkan berbagai kegiatan yang mampu menghasilkan sumber-sumber "income", sehingga ketika sudah *disapih* tetap dapat beroperasi dengan baik.<sup>243</sup> Menurut Rogers and Macias dalam Sri Kusumaastuti Rahayu dan Rizki Fillaili (2007), bahwa proses *penyapihan* atau fase penghentian (*phaseout*), adalah kegiatan terakhir dari tiga tahapan dalam strategi mengakhiri program (*program exit strategies*). Dua tahapan sebelumnya adalah fase penurunan (*phasedown*) dan fase pengalihan (*phaseover*).

Sementara tahapan pengembangan kemandirian melalui pemberian otonomi penuh ini bisa dimulai dengan melakukan identifikasi tingkat otonomi menggunakan uji *Pola Sharing Otoritas*<sup>244</sup>, yaitu untuk mengetahui seberapa besar desentralisasi telah diberikan atau dimiliki oleh suatu organisasi (dengan tiga indikator pengukuran: *sentralisasi, desentralisasi, dan moderate sentralisasi*). Jenis otoritas yang bisa diukur adalah: (i) penetapan jenis bantuan; (ii) pengalokasian dan kontrol dana; (iii) supervisi dan kontrol kegiatan lapangan; (iv) tanggungjawab peningkatan sumberdaya; (v) pembuatan disain pekerjaan; (vi) pelaksanaan pekerjaan lapangan.<sup>245</sup> Selanjutnya secara bertahap diberikan tambahan kewenangan sesuai dengan kemampuan managerialnya. Dengan adanya desentralisasi suatu organisasi akan mempunyai keleluasaan yang besar untuk membuat keputusan. Selanjutnya UPK (yang sedang

---

<sup>242</sup> Hari Lubis dan Martani Huseini, 1987. *Teori Organisasi, suatu pendekatan makro*. Jakarta. PAU Ilmu-ilmu Sosial UI. hal 82-90.

<sup>243</sup> Sri Kusumaastuti Rahayu dan Rizki Fillaili (2007). "Strategi Mengakhiri Program: Pengalaman Program Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia." Jakarta. SMERU. *Newsletter*. hal.5.

<sup>244</sup> Samuel Paul, 1982. hal 187.

<sup>245</sup> Realisasi *pola sharing otoritas* UPK yang sekarang sudah bersifat desentralisasi barulah supervisi, kontrol kegiatan lapangan dan pelaksanaan pekerjaan lapangan, sementara empat jenis otoritas yang lainnya masih sentralisasi dan moderate sentralisasi.

berkembang dan sudah mandiri) akan mampu mengorganisir kegiatan-kegiatan pendampingan (aspek sosial dan bisnis), pelatihan bagi kelompok sasaran, monitoring dan evaluasi pemberdayaan partisipatoris secara mandiri dan berkelanjutan.

Oleh sebab itu dalam pengembangan kelembagaan di pedesaan selain lima variabel yaitu *kepemimpinan, doktrine, program, sumberdaya, internal struktur (struktur oganisasi)*<sup>246</sup>, sangatlah penting memperhatikan variabel pengembangan kemandirian. Untuk kasus program pemberdayaan dalam PPK adalah perlu adanya perhatian besar terhadap pengembangan kemandirian melalui pemberian otonomi penuh bagi UPK tingkat kecamatan, disamping kelima variabel tersebut.

### **D.3. Desentralisasi dan Otonomi Daerah (analisis makro)**

Beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan PPK/PNPM akan diuraikan terlebih dahulu sebagai dasar dalam melakukan analisis, sebagaimana berikut.

#### **1. UU tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-undang No 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, secara teoritis telah memberikan dua bentuk otonomi kepada dua daerah, yaitu otonomi terbatas kepada pemerintah Provinsi dan otonomi luas kepada daerah Kabupaten/kota. Dalam konteks ini seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan adalah merupakan kewenangan daerah kecuali kewenanagan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal.

Kalau dicermati undang-undang Pemerintahan Daerah ini maka dari aspek peranan maupun kewenangan hampir semuanya berada di daerah baik dalam distribusi kewenangan regulasi program dan anggaran. Dari pola piramida terbalik sebelum otonomi daerah yakni besar di pusat, kecil di Provinsi dan sangat kecil di Kabupaten/Kota akan menjadi piramida normal pada era otonomi daerah yaitu besar di Kabupaten/Kota, kecil di Provinsi dan sangat kecil di Pusat.

---

<sup>246</sup> Milton Isman dalam Malving Blasé, 1986. hal 335.

Kewenangan Provinsi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, yakni fungsi dekonsentrasi. Dwifungsi ini memberikan ruang yang belum begitu jelas sehingga dapat menimbulkan persoalan, terutama ketika Provinsi harus menjalankan fungsi koordinasi ke pemerintah Kabupaten/Kota. Aspek koordinasi yang diharapkan mensinkronkan tugas dan fungsi, justru mengalami kemandekan. Sementara kewenangan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan pusat. Kewenangan yang terlampau besar`selalu memposisikan diri sebagai “penguasa” yang sering mengabaikan perintah pimpinan tingkat atasnya.

Kondisi ini kalau dikaji sebenarnya terjadi pergeseran titik pandang dalam melihat kewenangan. Pengertian “atas dan bawah” dalam pemerintahan dengan berlakunya Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menjadi tidak relevan lagi karena dianut prinsip bahwa dalam kerangka pemerintahan daerah hubungan antara Provinsi dan Kabupaten/kota tidak ada lagi hubungan hirarchis akan tetapi hubungan koordinatif.

Sementara jika distribusi kewenangan mengikuti paradigma ilmu politik dan ilmu manajemen, mensyaratkan pola yang jelas. Dalam politik kewenangan atas suatu hal ditempatkan pada tingkat/unit pemerintahan dimana terdapat rakyat yang paling berkepentingan. Sedangkan dari aspek manajemen, distribusi menurut fungsi-fungsi dimana top manajemen (Pusat) berwenang atas *strategic plan, control* dan *resources allocation*. Sedangkan midle manajemen (Provinsi) berwenang atas *organizing dan control*, sementara lower manajemen (Kabupaten/Kota) berwenang atas segala *actuating*.

Selain sebagai daerah otonom, propinsi juga berstatus sebagai daerah (wilayah) administrasi dalam dekonsentrasi, yaitu wilayah kerja gubernur selaku wakil pemrintah. Konsekwensinya bupati dan walikota hanya merupakan pemerintah daerah (otonom) sementara gubernur mengemban peran ganda sebagai pemerintah daerah dan wakil pemerintah pusat. Dengan status ganda provinsi dan peran ganda gubernur, maka secara khusus pemerintahan daerah propinsi masih tergolong *integrated perfectoral system* atau

sistim prefektur terintegrasi<sup>247</sup> (Hoessein, 2009). Selanjutnya dikatakan bahwa dalam UU dikemukakan tiga pertimbangan dianutnya sistim tersebut: (i) untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI; (ii) untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas kabupaten/kota, serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dilaksanakan oleh kabupaten/kota; (iii) untuk melaksanakan wewenang yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi.<sup>248</sup>

## 2. PP No. 38 tahun 2007

Peraturan Pemerintah RI no 38 tahun 2007 adalah tentang pembagian urusan pemerintahan antar pemerintah, pemerintah daerah propinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam pasal 2 ayat 1, disebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

Ayat 2 menyebutkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah sebagaimana yang dimaksud ayat 1 meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Sementara pada ayat 3 disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan adalah urusan pemerintahan di luar yang dimaksud ayat 2. Sementara pada ayat 4, bahwa urusan pemerintahan sebagaimana ayat 3 terdiri dari 31 bidang urusan pemerintahan; dimana bidang urusan yang ke 19 (pada huruf S) adalah *pemberdayaan masyarakat dan desa*.

Bagian kedua, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, Pasal 6, ayat 1, bahwa pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. (2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

---

<sup>247</sup> Terdapat sejumlah elemen yang diintegrasikan: wilayah administrasi, peran atau jabatan, dan seluruh informasi dan instruksi.

<sup>248</sup> Bhenyamin Hoessein. 2009. hal. 139

Pasal 7 ayat (1) Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Ayat (2) urusan wajib sebagaimana dimaksud meliputi 26 bidang urusan; dimana urusan yang ke 21 atau pada huruf U adalah tentang *pemberdayaan masyarakat dan desa*.

Jika melihat pasal demi pasal terutama pasal 2 ayat (4), serta pasal 7 ayat (2) dalam PP no. 38 tahun 2007 bahwa bidang urusan pemberdayaan masyarakat dan desa adalah kewenangan dan urusan wajib pemerintah daerah otonom. Dengan demikian berdasarkan PP no. 38 tahun 2007 tersebut dapat dikatakan, bahwa pelaksanaan PPK/PNPM yang tergolong dalam urusan pemberdayaan masyarakat dan desa adalah kewenangan pemerintah daerah otonom.

### 3. Perpres tentang RPJMN 2009-2014

Peraturan Presiden Nomor. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004-2009, yang didalamnya mencakup juga tentang pelaksanaan PNPM Mandiri Pedesaan, mengandung konsekuensi untuk memasukan PNPM ke dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah). Ini berarti PPK/PNPM akan menjadi program pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Namun demikian mengingat telah berlakunya otonomi daerah (yang seluas-luasnya) sejak tahun 2001, maka tidak mengherankan jika tidak semua daerah (kepala daerah) sanggup melaksanakan (menerima bantuan) PPK/PNPM. Ini disebabkan pola *matching grant* antara APBN dan APBD dalam pendanaan PPK/PNPM, sehingga bisa memberatkan kondisi keuangan daerah. Itulah sebabnya jika sampai terjadi ungkapan yang bernada keras tentang PNPM dari Mendagri berikut.

Menteri Dalam Negeri (Mendagri) menegaskan, PNPM mandiri sudah masuk program Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). "Kalau sudah masuk dalam RPJMN, wajib semua RPJM daerah menyesuaikan, menyeraskan dan mengharmoniskan dengan RPJMN," ujar Mendagri usai acara rakernas sosialisasi PNPM mandiri pedesaan, Rabu (24/3/2010). Mendagri mengaku, sudah mengingatkan itu kepada semua daerah tentang kewajiban tersebut melalui surat keputusan menteri. "Kalau

ada daerah yang tidak menindaklanjuti tentu melanggar aturan ini," katanya. Bahkan, akan ada sanksi bagi pemerintah daerah yang mangkir menjalankan PNPM mandiri. Sanksi dimulai dari yang paling sederhana seperti teguran. Apabila tetap bergeming juga, maka dijatuhkan sanksi yang lebih keras, misalnya pengurangan dana alokasi khusus (DAK). "Ya, bentuknya seperti itu, kita kurangi," tegasnya<sup>249</sup>.

#### **4. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.**

Upaya-upaya sinkronisasi, harmonisasi dan sinergi program-program penanggulangan kemiskinan, kedalam ketiga kelompok program tersebut, pemerintah sudah membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) baik di pusat maupun di daerah. Tim tersebut secara terus menerus dalam pengelolaan program terlibat baik dalam proses perencanaan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan program, meskipun kedepan akan ada proses penyempurnaan, karena tanggung jawabnya langsung kepada Wakil Presiden, dibantu oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dalam pelaksanaan sehari-harinya.

Dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan, pemerintah telah melakukan harmonisasi berbagai program penanggulangan kemiskinan merupakan instrument dalam kelompok program pemberdayaan masyarakat. Tahun 2009, PNPM-Mandiri telah mencakup seluruh kecamatan di Indonesia sebanyak 6.408 kecamatan, dengan besaran sekitar 3 milyar per tahun per kecamatan.

#### **5. Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007**

---

<sup>249</sup> [www.pnpm.or.id](http://www.pnpm.or.id). diunduh pada 27 Juni 2010.

:

Dalam bab 6 tentang pendanaan dan pengelolaan keuangan dan 6.1 sumber dan peruntukan dana, disebutkan bahwa sumber dana pelaksanaan PNPM Mandiri berasal dari: (a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), baik yang bersumber dari Rupiah Murni maupun dari pinjaman/hibah; (b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, terutama untuk mendukung penyediaan dana pendamping bagi kabupaten dengan kapasitas fiskal rendah; (c) APBD Kabupaten/Kota sebagai dana pendamping, dengan ketentuan minimal 20 (dua puluh) persen bagi kabupaten/ kota dengan kapasitas fiskal rendah dan minimal 50 (lima puluh) persen bagi kabupaten/kota dengan kapasitas fiskal menengah ke atas dari total BLM di kabupaten/kota; (d) Kontribusi swasta sebagai perwujudan tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility*); (e) Swadaya masyarakat (asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan individu/kelompok peduli lainnya).

Dana yang bersumber dari APBD, kontribusi swasta, dan swadaya masyarakat tersebut merupakan kontribusi yang harus bersinergi dengan dana dari APBN, dengan mengikuti ketentuan pengelolaan keuangan negara dan mekanisme program. Dana yang berasal dari pendanaan luar negeri, baik hibah maupun pinjaman, selain mengikuti ketentuan yang berlaku juga bersifat co-financing, sehingga memungkinkan pemanfaatan berbagai sumber pendanaan secara optimal. Pemanfaatan dana tersebut dikoordinasikan oleh Tim Pengendali PNPM Mandiri.

### **D.3.1. Program ke depan**

Dengan memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut tampak adanya kerancuan atau ketidakjelasan, terutama bagi pemerintah daerah kabupaten/kota. Disisi lain

pemerintah kabupaten/kota harus mentaati UU tentang pemerintah daerah atau otonomi daerah, tetapi di lain pihak terdapat juga “tekanan” dari pemerintah untuk melaksanakan urusan yang berasal dari pemerintah seperti PPK/PNPM. Meskipun sebenarnya pemberdayaan masyarakat dan desa termasuk dalam bidang urusannya, sebagaimana PP no. 38 tahun 2007 bahwa bidang urusan pemberdayaan masyarakat dan desa adalah kewenangan dan urusan wajib pemerintah daerah otonom.

Namun “model” pemberdayaan masyarakat yang akan dilaksanakan oleh sekian banyak pemerintah daerah tentunya akan beragam, dan tidak seragam semuanya melaksanakan program pemberdayaan dengan model PPK/PNPM. Karena PPK/PNPM hanyalah salah satu model pemberdayaan masyarakat yang bisa dikembangkan. Dalam era otonomi daerah sekarang ini sudah semestinya pemerintah memberikan peluang atau kebebasan kepada daerah untuk berinisiatif dalam melakukan pemberdayaan masyarakat; dan sangat dimungkinkan adanya keberagaman antar daerah. Dengan demikian bukan saatnya lagi pemerintah memaksakan kehendak atau program seperti PPK/PNPM kepada pemerintah daerah, kecuali dengan dana semuanya dari pemerintah.

Apalagi kalau program tersebut diharapkan akan berkelanjutan, maka hanya dengan cara memacu inisiatif daerah, akan terwujud suatu program yang berpeluang besar untuk “sukses”, sehingga jika dengan cara yang “memaksa” seperti pelaksanaan PPK/PNPM sulit diharapkan akan bisa berkelanjutan. Hal ini dibuktikan dengan hasil evaluasi yang salah satunya adalah berupa elemen *C-EI* (*kontekstualisasi solusi masalah*) yang nilainya kurang, karena berbagai hambatan kebijakan (seperti pinjaman untuk RTM non-produktif, awal mulai program, dan penetapan jenis program) tidak dapat dihilangkan (diatasi) oleh program di tingkat lokal, karena menyangkut kewenangan pemerintah pusat

Oleh sebab itu jalan keluarnya antara lain: (a) untuk jangka pendek adalah dengan melakukan koordinasi antar pihak dengan model *mutual adjustment*, yaitu kerjasama saling percaya antar aktor pemerintahan, bahwa sesama aparatur negara akan mendukung upaya peningkatan kesejahteraan

masyarakat seperti pelaksanaan PPK/PNPM, sekalipun ada masalah mendasar; (b) untuk jangka panjang agar ada kepatuhan dari semua pihak (terutama pemerintah) dalam membuat undang-undang, sehingga terjadi kejelasan kewenangan secara tegas antara pemerintah dan pemerintah daerah otonom.

