

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak reformasi 1998 masalah publik yang terkait dengan kebijakan publik makin santer. Hal ini bertepatan dengan upaya pemerintah Indonesia untuk mengatasi krisis ekonomi yang berkepanjangan. Di sisi lain juga ada dorongan untuk melakukan desentralisasi yang beriringan dengan usaha keras untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam bingkai masyarakat sipil yang efektif (*civil society*). Persoalan kemiskinan sering dipahami sebagai suatu persoalan yang bersifat kompleks, multi dimensi, dan struktural sehingga penanganannya memerlukan pendekatan yang komprehensif. Pembelajaran pengalaman selama ini mengedepankan kemandirian dan gerakan kolektif antar masyarakat, pemerintah maupun berbagai pihak terkait lainnya di daerah sebagai salah satu kunci penanggulangan kemiskinan.

Kemiskinan dan Pengangguran menjadi masalah yang penting saat ini di Indonesia, sehingga menjadi suatu fokus perhatian bagi pemerintah Indonesia. Masalah kemiskinan ini sangatlah kompleks dan bersifat multidimensial yang berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, dan

aspek lainnya. Kemiskinan terus menjadi masalah fenomenal di belahan dunia, khususnya Indonesia yang merupakan Negara berkembang. Kemiskinan telah membuat jutaan anak tidak bisa mengenyam pendidikan, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan investasi, dan masalah lain yang menjurus kearah tindakan kekerasan dan kejahatan. Kemiskinan yang terjadi dalam suatu Negara memang perlu dilihat sebagai suatu masalah yang sangat serius, karena saat ini kemiskinan membuat banyak masyarakat Indonesia mengalami kesusahan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Indonesia memiliki persoalan kemiskinan dan pengangguran. Pengangguran yang dialami sebagian masyarakat inilah yang membuat sulitnya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga angka kemiskinan selalu ada. Permasalahan kemiskinan yang cukup kompleks seperti tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan permukiman yang jauh dibawah standar kelayakan, serta mata pencaharian yang tidak menentu, membutuhkan intervensi semua pihak secara bersama dan terkoordinasi.

Permasalahan kemiskinan di Indonesia sudah sangat mendesak untuk ditangani. Khususnya di wilayah perdesaan. Namun disadari bahwa selama ini banyak pihak lebih melihat persoalan kemiskinan hanya pada tataran gejala-gejala yang tampak terlihat dari luar atau di tataran permukaan saja, yang mencakup multidimensi, baik dimensi politik, sosial, ekonomi, asset dan

lain-lain. Peran dunia usaha dan masyarakat pada umumnya juga belum optimal.

Salah satu program penanggulangan kemiskinan melalui pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan masyarakat, terutama masyarakat miskin, diharapkan mampu ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan sebagai objek melainkan efektivitas penanggulangan kemiskinan. Langkah ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja. PNPM Mandiri sendiri dikukuhkan secara resmi oleh Presiden RI pada tanggal 30 April 2007 di Kota Palu, Sulawesi Tengah.

Di dalam Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri), dijelaskan bahwa PNPM Mandiri merupakan program pemberdayaan masyarakat yang tujuan umumnya meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri. PNPM Mandiri merupakan payung program-program pemberdayaan masyarakat di Indonesia, yang dikoordinir oleh kantor Menteri Kesejahteraan Rakyat/Kesra. Intervensi melalui program pemberdayaan yang dilakukan pemerintah ini sesuai dengan pendapat Shadlow yang mencermati pemberdayaan sebagai program, dilihat dalam tahapan-tahapan kegiatan guna mencapai suatu tujuan dengan periode waktu tertentu.

Selanjutnya pelaksanaan program pemberdayaan tersebut juga menunjukkan peran pemerintah dalam manajemen pembangunan yang mendasar termasuk dalam penyelenggaraan fungsi pembangunan sosial ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat. Dalam hal ini pemerintah berperan dalam menjalankan fungsi pembinaan, fasilitator, pengawasan, dan pemberdayaan. (Sedarmayanti, 2004: 24).

Terkait dalam proses pembangunan, dinyatakan bahwa fakta empiris membuktikan bahwa dalam pembangunan khususnya pembangunan ekonomi dengan menyertakan perempuan sebagai asset sumberdaya manusia strategis telah banyak dilakukan oleh berbagai Negara di dunia. *The Asia Foundation* menyatakan bahwa perempuan di Indonesia merupakan pemilik dari 35% usaha kecil dan mikro yang secara pasti turut memacu percepatan pertumbuhan ekonomi. Selanjutnya menurut data BPS, presentase data penduduk perempuan pada tahun 2004 adalah sebanyak 49,84% yang berarti bahwa sebagai asset sumberdaya manusia maka perempuan tetap mempunyai peran strategis dalam kelangsungan ekonomi keluarga, karena selain berperan sebagai ibu rumah tangga dan pendidik anak, mereka juga berperan mencari nafkah. (Hubeis, 2010: 181).

Salah satu komponen program dalam PNPM Mandiri yaitu, Komponen Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) adalah dana stimulant keswadayaan yang diberikan kepada kelompok masyarakat untuk membiayai sebagian kegiatan yang direncanakan oleh masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, terutama masyarakat miskin. Ruang lingkup kegiatannya yaitu

penyediaan sumberdaya keuangan dana bergulir dan kredit mikro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin. Perhatian yang lebih besar diberikan bagi kaum perempuan dalam memanfaatkan dana bergulir ini. Salah satunya melalui kegiatan Usaha Ekonomi Produktif Simpan Pinjam yang dikelola kelompok Perempuan (UEP-SPP).

Perjalanan panjang program pemberdayaan masyarakat yang digulirkan pemerintah sejak tahun 2007 dengan nama Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di pedesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi; Program Penanggulangan Kemiskinan di perkotaan (P2KP) sebagai dasar bagi pengembangan pemberdayaan masyarakat di perkotaan dan percepatan pembangunan daerah tertinggal dan khusus (P2DT) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana dan konflik, hingga saat ini telah berganti nama menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Mandiri Perdesaan), telah mewariskan tiga hal yang sangat berharga yakni; Sistem, Kelembagaan dan Asset. Sistem yang diimplementasikan program PNPM Mandiri Perdesaan, diakui sebagai sebuah model yang baik oleh berbagai pihak. Begitu pula menyangkut keberadaan kelembagaan lokal bentukan program (Tim Pengelola Kegiatan, Tim Penulis Usulan, Tim Pengelola dan Pemelihara Prasarana, Badan Kerjasama Antar Desa, Unit Pengelola Kegiatan, Tim Verifikasi, Badan Pengawas- Unit Pengelola Kegiatan, dan lain-lain) serta lahirnya kader-kader pelaku pemberdayaan (KPMD, Kader Teknik, Pendamping Lokal, Tim Monitoring dan lain-lain) dipandang telah mampu mendorong partisipasi masyarakat

secara aktif serta mampu mentransformasikan model pemberdayaan dan mentransfer pengetahuan kepada Masyarakat.

Dampak *open menu* pilihan kegiatan oleh masyarakat telah melahirkan sejumlah asset yang sangat berharga berupa asset sarana prasarana yang dibangun, asset sumberdaya manusia pelaku PNPM Mandiri Perdesaan. Asset sumberdaya masyarakat yang dilatih dan telah dikuatkan kapasitasnya, serta asset modal usaha dana bergulir dalam skema UEP maupun SPP yang sangat besar dimana saat ini asset gabungan UEP dan SPP sudah mencapai 8,5 triliun rupiah.

Program yang direncanakan, dilaksanakan dan didanai bersama-sama berdasarkan persetujuan dan kemampuan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat (APBN) dan Daerah (APBD) menjadikan program PNPM Mandiri Perdesaan masuk dalam ruang lingkup Keuangan Negara sebagaimana diatur dan diamanatkan didalam pasal 23 ayat 1 UUD 45, UU nomor 7 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

PNPM Mandiri Perdesaan yang merupakan program Pemerintah Pusat bersama Pemerintah Daerah artinya program ini direncanakan, dilaksanakan dan didanai bersama-sama berdasarkan persetujuan dan kemampuan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Daerah, seperti Kecamatan Pugung yang berada di Kabupaten Tanggamus PNPM Mandiri Perdesaan telah mendapatkan alokasi dana yg bersumber dari:

- APBN sebesar 95 % dari total Anggaran (DUB)
- APBD sebesar 5 % dari total Anggaran (Sharing Kabupaten atau dari Daerah untuk Urusan Bersama (DDUB).

Tabel 1. Uraian Dana Bantuan Pnpm Mandiri Perdesaan Kecamatan Pugung Kabupaten Tanggamus

| No | Tahun Anggaran | Alokasi Dana Bantuan PNPMM | Keterangan                          |
|----|----------------|----------------------------|-------------------------------------|
| 1  | 2007           | Rp. 1.500.000.000,-        | Berdasarkan data UPK<br>Kec. Pugung |
| 2  | 2008           | Rp. 3.073.530.000,-        |                                     |
| 3  | 2009           | Rp. 1.010.735.000,-        |                                     |
| 4  | 2010           | Rp. 3.112.445.000,-        |                                     |
| 5  | 2011           | Rp. 3.212.050.000,-        |                                     |
| 6  | 2012           | Rp. 3.168.985.000,-        |                                     |

Sumber: Olah data Cabjari Talang Padang, 2014.

Alokasi yang dikucurkan di dalam kegiatan PNPMM Mandiri perdesaan di UPK kecamatan Pugung tersebut diperuntukan kegiatan yang bersifat Hibah seperti pembangunan fisik, kegiatan pelatihan dan kegiatan yang bersifat pinjaman yaitu Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dengan maksimum Pagu 25 % dari total Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) Program PNPMM Mandiri Perdesaan.

Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) yang memberikan dana pinjaman sebagai tambahan modal kerja bagi kelompok kaum perempuan yang mempunyai pengelolaan dana simpanan dan pengelolaan dana, terdiri dari dua kegiatan yaitu;

1. Simpan Pinjam Perempuan Bantuan Langsung Masyarakat (SPP BLM)
2. Simpan Pinjam Perempuan Dana Bergulir

Dana Simpan Pinjam Kelompok Perempuan (SPP) yang berasal dari Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PNPM Mandiri Perdesaan melalui Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Kecamatan Pugung yang telah ditetapkan sesuai dengan Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2. Dana Bantuan Langsung Masyarakat Kecamatan Pugung

| No | Surat Penetapan Camat | Jumlah Bantuan BLM | Keterangan                            |
|----|-----------------------|--------------------|---------------------------------------|
| 1  | 3-11-2007             | Rp. 230.000.000,-  | Untuk 25 Kel SPP Tersebar di 17 Pekon |
| 2  | 24-7-2008             | Rp. 152.000.000,-  | Untuk 16 Kel SPP Tersebar di 16 Pekon |
| 3  | 140/145/60/2009       | Rp. 123.500.000,-  | Untuk 13 Kel SPP Tersebar di 8 Pekon  |
| 4  | 140/74/60/2010        | Rp. 332.500.000,-  | Untuk 35 Kel SPP Tersebar di 13 Pekon |
| 5  | 140/59/60/2011        | Rp. 190.000.000,-  | Untuk 20 Kel SPP Tersebar di 10 Pekon |
| 6  | 140/41/60/2010        | Rp. 123.500.000,-  | Untuk 13 Kel SPP Tersebar di 7 Pekon  |

Sumber: Olah data Cabjari Talang Padang, 2014

Berdasarkan Surat Penetapan Camat, dana Simpan Pinjam Kelompok Perempuan (SPP) Perguliran PNPM-MP melalui Unit Pengelolaan Kegiatan (UPK) Kecamatan Pugung yang telah ditetapkan adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Dana Simpan Pinjam Kelompok Perempuan Kecamatan Pugung

| No | Surat Penetapan Camat | Dana SPP Perguliran | Keterangan                              |
|----|-----------------------|---------------------|-----------------------------------------|
| 1  | 24-7-2008             | Rp. 400.000.000,-   | SPP Perguliran kesatu Untuk 40 kel SPP  |
| 2  | 16-2-2009             | Rp. 720.000.000,-   | SPP Perguliran kedua Untuk 72 kel SPP   |
| 3  | 12-3-2010             | Rp. 810.000.000,-   | SPP Perguliran ketiga Untuk 81 kel SPP  |
| 4  | 18-2-2011             | Rp. 515.000.000,-   | SPP Perguliran keempat Untuk 49 kel SPP |
| 5  | 19-12-2011            | Rp. 840.000.000,-   | SPP Perguliran kelima Untuk 51 kel SPP  |

Sumber: Olah data Cabjari Talang Padang, 2014.



Dalam penelitian ini, peneliti telah membandingkan pada penelitian terdahulu dari Ardian Oktora (2013) yang mengangkat topik Dinamika Peran Multi-Stakholder Pada pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Khusus Kelompok Perempuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan Kecamatan Sumberjaya Kabupaten Lampung Barat. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif analitik dengan rumusan masalahnya adalah “Bagaimana dinamika Peran Multi-Stakholder Pada pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Khusus Kelompok Perempuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan Kecamatan Sumberjaya Kabupaten Lampung Barat.

Pada penelitian ini yang membedakan dengan penelitian terdahulu adalah peneliti ingin mengetahui proses evaluasi program PNPM-MP pada program kegiatan simpan pinjam perempuan bantuan langsung masyarakat dan perguliran pada UPK kec. Pugung. Kegiatan program Pada pelaksanaannya rentan terhadap permasalahan yang timbul meskipun telah mengembangkan instrument pengawasan dengan skema pengawasan berjenjang yang secara rutin dilakukan baik oleh masyarakat dan konsultan pada Level Desa, Kecamatan, Kabupaten, Provinsi, Regional dan Nasional. *Trend nasional dan yang saat ini terjadi di Provinsi Lampung* menunjukkan meningkatnya penyimpangan pengelolaan keuangan kegiatan simpan pinjam perempuan dalam program PNPM Mandiri Perdesaan yang sudah masuk ke ranah tindak pelanggaran hukum, khususnya tindak pidana korupsi yang melibatkan masyarakat dan kelembagaan maupun fasilitator. Penggelapan dana BLM, penyelewengan dana simpan pinjam, kelompok fiktif, mark up harga material

dan pengurangan kualitas kegiatan dan lain-lain, yang pada intinya menunjukkan bahwa tingkat pengawasan terhadap program masih rendah diantaranya ” Kasus penyimpangan dana simpan pinjam PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten Lampung Utara UPK Kecamatan Bunga Mayang, Kasus penyimpangan dana simpan pinjam PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten Lampung Timur, Kasus penyimpangan dana simpan pinjam PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten Pringsewu” dan salah satunya adalah dugaan penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh salah satu oknum pengurus unit pengelola kegiatan (UPK) Kecamatan Pugung Kabupaten Tanggamus untuk memperkaya dirinya sendiri dan orang lain dengan cara menggunakan dana pengembalian pinjaman kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Bantuan Langsung Masyarakat dan SPP perguliran, serta menggunakan dana UPK dengan mengatasnamakan kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Bantuan Langsung Masyarakat dan SPP perguliran secara berlanjut sejak tahun 2008 sampai tahun 2012 yang telah merugikan keuangan Negara kurang lebih sebesar Rp 700.000.000,- (tujuh ratus juta rupiah), dan saat ini sedang ditangani oleh pihak Penyidik dan Penuntut Umum Cabang Kejaksaan Negeri Kotaagung di Talang Padang pada tingkat Penuntutan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Bandar Lampung. (Cabjari Kota Agung di Talang Padang;2012)

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut: ”**Bagaimana Evaluasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan**

**(PNPM-MP) pada Program Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan Bantuan Langsung Masyarakat dan Perguliran oleh Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Kecamatan Pugung Kabupaten Tanggamus Tahun 2008-2012 ?”**

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui secara jelas dan mengevaluasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) pada Program Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan Bantuan Langsung Masyarakat dan Perguliran pada Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Kecamatan Pugung Kabupaten Tanggamus.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara Teoritis, penelitian ini untuk dapat menjelaskan teori ilmu-ilmu dalam bidang pemerintahan sosial dan politik, terutama teori-teori yang berkaitan dengan Evaluasi dan untuk mendeskripsikan serta sebagai bahan rujukan bagi peneliti-peneliti berikutnya.
2. Secara Praktis, penelitian ini sebagai bahan masukan bagi Ketua UPK dan para Pelaku PNPM - MPd lainnya di Kecamatan Pugung dalam meningkatkan dan mengembangkan Program Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan Bantuan Langsung Masyarakat dan Perguliran. Serta sebagai bahan pertimbangan dan masukan dalam merumuskan kebijakan untuk meningkatkan kualitas, terutama dalam membentuk sikap profesionalisme dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.