

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Evaluasi

1. Pengertian Evaluasi

Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen yaitu perencanaan, organisasi, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Tanpa evaluasi, maka tidak akan diketahui bagaimana kondisi objek evaluasi tersebut dalam rancangan, pelaksanaan serta hasilnya. Istilah evaluasi sudah menjadi kosa kata dalam bahasa Indonesia, akan tetapi kata ini adalah kata serapan dari bahasa Inggris yaitu *evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran (Echols dan Shadily, 2000 : 220). Sedangkan menurut pengertian istilah “evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu obyek dengan menggunakan instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan” (Yunanda : 2009).

Pemahaman mengenai pengertian evaluasi dapat berbeda-beda sesuai dengan pengertian evaluasi yang bervariasi oleh para pakar evaluasi. Menurut Stufflebeam dalam Lababa (2008), evaluasi adalah “*the process of delineating, obtaining, and providing useful information for judging decision alternatives,*” Artinya evaluasi merupakan proses menggambarkan, memperoleh, dan menyajikan informasi yang berguna untuk merumuskan suatu alternatif keputusan. Masih dalam Lababa

(2008), Worthen dan Sanders mendefinisikan “evaluasi sebagai usaha mencari sesuatu yang berharga (worth).

Sesuatu yang berharga tersebut dapat berupa informasi tentang suatu program, produksi serta alternatif prosedur tertentu”. Tague-Sutcliffe (1996 : 1-3), mengartikan evaluasi sebagai "*a systematic process of determining the extent to which instructional objective are achieved by pupils*". Evaluasi bukan sekadar menilai suatu aktivitas secara spontan dan insidental, melainkan merupakan kegiatan untuk menilai sesuatu secara terencana, sistematis, dan terarah berdasarkan tujuan yang jelas.

Dari definisi evaluasi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi adalah penerapan prosedur ilmiah yang sistematis untuk menilai rancangan, selanjutnya menyajikan informasi dalam rangka pengambilan keputusan terhadap implementasi dan efektifitas suatu program. Evaluasi meliputi mengukur dan menilai yang digunakan dalam rangka pengambilan keputusan. Hubungan antara pengukuran dan penilaian saling berkaitan.

Mengukur pada hakikatnya adalah membandingkan sesuatu dengan atau atas dasar ukuran atau kriteria tertentu (meter, kilogram, takaran dan sebagainya), pengukuran bersifat kuantitatif. Penilaian berarti menilai sesuatu. Sedangkan menilai itu mengandung arti, mengambil keputusan terhadap sesuatu yang berdasarkan pada ukuran baik atau buruk, sehat atau sakit, pandai atau bodoh dan sebagainya dan penilaian bersifat kualitatif. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Arikunto (2009 : 3)

bahwa mengukur adalah membandingkan sesuatu dengan satu ukuran (bersifat kuantitatif), menilai adalah mengambil suatu keputusan terhadap sesuatu dengan ukuran baik buruk (bersifat kualitatif), dan evaluasi meliputi kedua langkah tersebut di atas.

Pendapat lain mengenai evaluasi disampaikan oleh Arikunto dan Cepi (2008 : 2), bahwa: Evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan. Fungsi utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak decision maker untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan. Sedangkan Uzer (2003 : 120), mengatakan bahwa: Evaluasi adalah suatu proses yang ditempuh seseorang untuk memperoleh informasi yang berguna untuk menentukan mana dari dua hal atau lebih yang merupakan alternatif yang diinginkan, karena penentuan atau keputusan semacam ini tidak diambil secara acak, maka alternatif-alternatif itu harus diberi nilai relatif, karenanya pemberian nilai itu harus memerlukan pertimbangan yang rasional berdasarkan informasi untuk proses pengambilan keputusan. Menurut Djaali dan Pudji (2008 : 1), evaluasi dapat juga diartikan sebagai “proses menilai sesuatu berdasarkan kriteria atau tujuan yang telah ditetapkan yang selanjutnya diikuti dengan pengambilan keputusan atas obyek yang dievaluasi”.

Sedangkan Ahmad (2007 : 133), mengatakan bahwa “evaluasi diartikan sebagai proses sistematis untuk menentukan nilai sesuatu (ketentuan, kegiatan, keputusan, unjuk kerja, proses, orang, obyek, dan lain-lain.) berdasarkan kriteria tertentu melalui penilaian”. Untuk menentukan nilai sesuatu dengan cara membandingkan dengan kriteria, evaluator dapat langsung membandingkan dengan kriteria namun dapat pula melakukan pengukuran terhadap sesuatu yang dievaluasi kemudian baru membandingkannya dengan kriteria. Dengan demikian evaluasi tidak selalu melalui proses mengukur baru melakukan proses menilai tetapi dapat pula evaluasi langsung melalui penilaian saja. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Crawford (2000 : 13), mengartikan penilaian sebagai suatu proses untuk mengetahui/menguji apakah suatu kegiatan, proses kegiatan, keluaran suatu program telah sesuai dengan tujuan atau kriteria yang telah ditentukan.

Dari pengertian-pengertian tentang evaluasi yang telah dikemukakan beberapa ahli di atas, dapat ditarik benang merah tentang evaluasi yakni evaluasi merupakan sebuah proses yang dilakukan oleh seseorang untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut. Karenanya, dalam keberhasilan ada dua konsep yang terdapat didalamnya yaitu efektifitas dan efisiensi. “Efektifitas merupakan perbandingan antara output dan inputnya sedangkan efisiensi adalah taraf pendayagunaan input untuk menghasilkan output lewat suatu proses” (Sudharsono dalam Lababa, 2008). Jadi evaluasi bukan merupakan hal

baru dalam kehidupan manusia sebab hal tersebut senantiasa mengiringi kehidupan seseorang. Seorang manusia yang telah mengerjakan suatu hal, pasti akan menilai apakah yang dilakukannya tersebut telah sesuai dengan keinginannya semula.

Evaluasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat mandiri Perdesaan (PNPM-MPd) pada program Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan Bantuan Langsung Masyarakat dan Perguliran juga berarti mengevaluasi kinerja, serangkaian prosedur untuk menilai sebuah program, tujuan dari program tersebut dalam rangka untuk meningkatkan atau memperbaiki (*evaluasi formatif*) atau untuk menilai dampak (*evaluasi sumatif*) apakah sudah sesuai dengan tujuan PNPM-MPd yang tercantum di dalam Pedoman Umum.

2. Tujuan dan Fungsi Evaluasi

Setiap kegiatan yang dilaksanakan pasti mempunyai tujuan, demikian juga dengan evaluasi. Menurut Arikunto (2002 : 13), ada dua tujuan evaluasi yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum diarahkan kepada program secara keseluruhan, sedangkan tujuan khusus lebih difokuskan pada masing-masing komponen.

Menurut Crawford (2000 ; 30), tujuan dan atau fungsi evaluasi adalah : 1. Untuk mengetahui apakah tujuan-tujuan yang telah ditetapkan telah tercapai dalam kegiatan. 2. Untuk memberikan objektivitas pengamatan terhadap perilaku hasil. 3. Untuk mengetahui kemampuan dan menentukan kelayakan. 4. untuk memberikan umpan balik bagi kegiatan yang

dilakukan. Pada dasarnya tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan bahan-bahan pertimbangan untuk menentukan/membuat kebijakan tertentu, yang diawali dengan suatu proses pengumpulan data yang sistematis.

3. Teknik Evaluasi

Untuk membuat sebuah keputusan yang merupakan tujuan akhir dari proses evaluasi diperlukan data yang akurat. Untuk memperoleh data yang akurat diperlukan teknik dan instrumen yang valid dan reliabel. Secara garis besar evaluasi dapat dilakukan dengan menggunakan teknik tes dan teknik nontes (*alternative test*). Hisyam Zaini, dkk. dalam Qomari (2008 : 8), mengelompokkan tes sebagai berikut: a. Menurut bentuknya; secara umum terdapat dua bentuk tes, yaitu tes objektif dan tes subjektif. Tes objektif adalah bentuk tes yang diskor secara objektif. Disebut objektif karena kebenaran jawaban tes tidak berdasarkan pada penilaian (*judgement*) dari korektor tes. Tes bentuk ini menyediakan beberapa *option* untuk dipilih peserta tes, yang setiap butir hanya memiliki satu jawaban benar. Tes subjektif adalah tes yang diskor dengan memasukkan penilaian (*judgement*) dari korektor tes. Jenis tes ini antara lain: tes esai, lisan. b. Menurut ragamnya; tes esai dapat diklasifikasi menjadi tes esai terbatas (*restricted essay*), dan tes esai bebas (*extended essay*). Butir tes objektif menurut ragamnya dapat dibagi menjadi tiga, yaitu: tes benar-salah (*true-false*), tes menjodohkan (*matching*), dan tes pilihan ganda (*multiple choice*). Teknik nontes dalam evaluasi banyak macamnya, beberapa di antaranya adalah: angket (*questionnaire*), wawancara

(*interview*), pengamatan (*observation*), skala bertingkat (*rating scale*), sosiometri, paper, portofolio, kehadiran (*presence*), penyajian (*presentation*), partisipasi (*participation*), riwayat hidup, dan sebagainya.

4. Standar Evaluasi

Standar yang dipakai untuk mengevaluasi suatu kegiatan tertentu dapat dilihat dari tiga aspek utama (Umar, 2002 : 40), yaitu;

a. *Utility* (manfaat)

Hasil evaluasi hendaknya bermanfaat bagi manajemen untuk pengambilan keputusan atas program yang sedang berjalan.

b. *Accuracy* (akurat)

Informasi atas hasil evaluasi hendaklah memiliki tingkat ketepatan tinggi.

c. *Feasibility*(layak)

Hendaknya proses evaluasi yang dirancang dapat dilaksanakan secara layak.

5. Model Evaluasi

Ada beberapa model yang dapat dicapai dalam melakukan evaluasi (Umar, 2002 : 41-42), yaitu :

a. Sistem assessment

Yaitu evaluasi yang memberikan informasi tentang keadaan atau posisi suatu sistem. Evaluasi dengan menggunakan model ini dapat menghasilkan informasi mengenai posisi terakhir dari suatu elemen program yang tengah diselesaikan.

b. Program planning

Yaitu evaluasi yang membantu pemilihan aktivitas-aktivitas dalam program tertentu yang mungkin akan berhasil memenuhi kebutuhannya.

c. Program implementation

Yaitu evaluasi yang menyiapkan informasi apakah program sudah diperkenalkan kepada kelompok tertentu yang tepat seperti yang telah direncanakan.

d. Program Improvement

Yaitu evaluasi orang memberikan informasi tentang bagaimana program berfungsi, bagaimana program bekerja, bagaimana mengantisipasi masalah-masalah yang mungkin dapat mengganggu pelaksanaan kegiatan.

e. Program Certification

Yaitu evaluasi yang memberikan informasi mengenai nilai atau manfaat program. Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa meskipun terdapat beberapa perbedaan antara model-model evaluasi, tetapi secara umum model-model tersebut memiliki persamaan yaitu mengumpulkan data atau informasi obyek yang dievaluasi sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil kebijakan.

6. Pendekatan-pendekatan terhadap Evaluasi

Evaluasi memiliki tujuan-tujuan alternatif dan tujuan-tujuan tersebut mempengaruhi evaluasi suatu program atau kegiatan. Mengetahui pandangan-pandangan yang beraneka ragam dan mengetahui bahwa tidak

semua evaluator setuju pada pendekatan tersebut dalam melakukan evaluasi suatu program/kegiatan adalah penting. Ada beberapa pendekatan umum dalam melakukan evaluasi yaitu :

- a. Pendekatan pertama adalah *objective-oriented approach*.

Fokus pada pendekatan ini hanya tertuju kepada tujuan program/proyek dan seberapa jauh tujuan itu tercapai. Pendekatan ini membutuhkan kontak intensif dengan pelaksana program/proyek yang bersangkutan.

- b. Pendekatan kedua adalah pendekatan *three-dimensional cube* atau *Hammond's evaluation approach*.

Pendekatan *Hammond* melihat dari tiga dimensi yaitu *instruction* (karateristik pelaksanaan, isi, topik, metode, fasilitas, dan organisasi program/proyek), *institution* (karakteristik individual peserta, instruktur, administrasi sekolah/kampus/organisasi), dan *behavioral objective* (tujuan program itu sendiri, sesuai dengan taksonomi Bloom, meliputi tujuan kognitif, afektif dan psikomotor)

- c. Pendekatan ketiga adalah *management-oriented approach*.

Fokus dari pendekatan ini adalah sistem (dengan model CIPP: context-input-proses-product). Karena pendekatan ini melihat program/proyek sebagai suatu sistem sehingga jika tujuan program tidak tercapai, bisa dilihat di proses bagian mana yang perlu ditingkatkan.

- d. Pendekatan keempat adalah *goal-free evaluation*.

Berbeda dengan tiga pendekatan di atas, pendekatan ini tidak berfokus kepada tujuan atau pelaksanaan program/proyek, melainkan berfokus

pada efek sampingnya, bukan kepada apakah tujuan yang diinginkan dari pelaksana program/proyek terlaksana atau tidak. Evaluasi ini biasanya dilaksanakan oleh evaluator eksternal.

- e. Pendekatan kelima adalah *consumer-oriented approach*.

Dalam pendekatan ini yang dinilai adalah kegunaan materi seperti *software*, buku, silabus. Mirip dengan pendekatan kepuasan konsumen di ilmu Pemasaran, pendekatan ini menilai apakah materi yang digunakan sesuai dengan penggunaannya, atau apakah diperlukan dan penting untuk program/proyek yang dituju. Selain itu, juga dievaluasi apakah materi yang dievaluasi di-*follow-up* dan *cost effective*.

- f. Pendekatan keenam adalah *expertise-oriented approach*.

Dalam pendekatan ini, evaluasi dilaksanakan secara formal atau informal, dalam artian jadwal dispesifikasikan atau tidak dispesifikasikan, standar penilaian dipublikasikan atau tidak dipublikasikan. Proses evaluasi bisa dilakukan oleh individu atau kelompok. Pendekatan ini merupakan pendekatan tertua di mana evaluator secara subyektif menilai kegunaan suatu program/proyek, karena itu disebut *subjective professional judgement*.

- g. Pendekatan ketujuh adalah *adversary-oriented approach*.

Dalam pendekatan ini, ada dua pihak evaluator yang masing-masing menunjukkan sisi baik dan buruk, disamping ada juri yang menentukan argumen evaluator mana yang diterima. Untuk melakukan pendekatan ini, evaluator harus tidak memihak, meminimalkan bias individu dan mempertahankan pandangan yang seimbang.

h. Pendekatan terakhir adalah *naturalistic & participatory approach*.

Pelaksana evaluasi dengan pendekatan ini bisa para *stakeholder*. Hasil dari evaluasi ini beragam, sangat deskriptif dan induktif. Evaluasi ini menggunakan data beragam dari berbagai sumber dan tidak ada standar rencana evaluasi. Kekurangan dari pendekatan evaluasi ini adalah hasilnya tergantung siapa yang menilai (Salehudin, 2009 : 5-7).

Berbagai pendekatan untuk mengevaluasi suatu program atau proyek diterapkan untuk mendapatkan keefektifan dan keefisienan program atau proyek tersebut baik secara internal yaitu pihak pengembang atau pengelola, maupun secara eksternal yaitu pengguna. Bentuk-bentuk pendekatan evaluasi yang telah ada harus terus dikembangkan untuk meningkatkan kepuasan pengguna sebagai tujuan utama suatu program dijalankan.

B. Evaluasi Kebijakan

1. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai serta untuk melihat sejauhmana kesenjangan antara harapan dengan kenyataan. Menurut Anderson dalam Winarno (2008:166), secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut.

Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2008:166) evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (*outcome*) atau dampak (*impact*) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

2. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan

James Anderson dalam Winarno (2008 : 229) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

a. Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

b. Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

c. Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan sistematis, di mana peneliti ingin melihat sejauh mana pelaksanaan Kebijakan Program Jamkesta, dengan mencari tahu apakah kebijakan yang dijalankan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Edi Suharto (2012:61), tujuan kebijakan publik sosial, dalam konteks pembangunan sosial, kebijakan sosial merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan sosial senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial. Tujuan sosial ini mengandung dua 12 pengertian yang saling terkait, yakni memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial. Menurut Edi Suharto (2012: 86), model-model yang umumnya digunakan dalam analisis kebijakan publik adalah:

- a. Model Prospektif adalah bentuk kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut juga model prediktif
- b. Model Retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah kebijakan diimplementasikan. Model ini biasa disebut model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan
- c. Model Integratif adalah model perpaduan antara kedua model diatas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan.

3. Dimensi Evaluasi Kebijakan

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Menurut Winarno (2002: 171-174) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

- a. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat
- b. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan

- c. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang
- d. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik
- e. Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi dampak kebijakan, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu:

- a. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.
- b. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Hal yang seringkali terjadi adalah tujuan tercapai tapi masalah tidak terselesaikan.
- c. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

Menurut M Solly Lubis (2007: 35), pada bidang ekonomi pemerintah harus mengatasi masalah ekonomi, perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin, antara ekonomi lemah dan ekonomi kuat, ketidak merataan kesempatan kerja dan ketidakrataan pendapatan nasional. Menurut Subarsono (2012: 122) dampak merupakan akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan

Evaluasi kebijakan secara sederhana menurut William Dunn dalam Agustino (2008:187), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat kebijakan hasil kebijakan. Ketika ia bernilai bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut member sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator.

Secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini dikatakan bermanfaat apabila fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi dengan baik. Salah satu fungsi evaluasi kebijakan adalah harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Dampak kebijakan dalam hal ini melingkupi komponen sebagai berikut:

- a. Kesesuaian antara kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, untuk mengukur seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Dalam hal ini evaluasi kebijakan mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah dicapai.

- b. Pelaksanaan kebijakan, yaitu untuk mengetahui apakah tindakan yang ditempuh oleh *implementing agencies* sudah benar-benar efektif, responsive, akuntabel, dan adil. Dalam bagian ini evaluasi kebijakan juga harus memperhatikan persoalan-persoalan hak azasi manusia ketika kebijakan itu dilaksanakan. Hal ini diperlukan oleh para evaluator kebijakan karena jangan sampai tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik terlaksana, tetapi ketika itu diimplementasikan banyak melanggar hak asasi warga. Selain itu untuk mengetahui bagaimana dampak kebijakan itu sendiri. Dalam bagian ini, evaluator kebijakan harus dapat memberdayakan *output* dan *outcome* yang dihasilkan dalam suatu implementasi kebijakan.

4. Fungsi-Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Samudra dan kawan-kawan dalam Nugroho (2003:186-187), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan program.
- b. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

- c. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Menurut Soeprapto (2000:60): Isu yang kritis dalam evaluasi dampak kebijakan adalah apakah suatu program telah menghasilkan efek yang lebih atau tidak yang terjadi secara alami meskipun tanpa intervensi atau dibandingkan dengan intervensi alternatif. Tujuan pokok penilaian dampak adalah untuk menafsirkan efek-efek yang menguntungkan atau hasil yang menguntungkan dari suatu intervensi.

Rossi dan Freeman (dalam William Dunn, 2000: 36): Mendefinisikan penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tapi hanya beberapa jawaban yang mungkin masuk akal. Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa evaluasi sistematis kebijakan adalah aktivitas untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya, berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang didapat, siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan oleh organisasi.

5. Kriteria Evaluasi Dampak Kebijakan

Mengevaluasi dampak suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi dampak kebijakan publik yaitu sebagai berikut:

a. Efektivitas

Menurut Winarno (2002: 184): Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu.

Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi. Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal

b. Efisiensi

Menurut Winarno (2002: 185): Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan

dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

c. Kecukupan

Menurut Winarno (2002: 186), kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi. Berbagai masalah tersebut merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

d. Perataan

Menurut Winarno (2002: 187): Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda

dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Menurut Winarno (2002: 188), seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

- 1) Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analisis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
- 2) Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (*worst off*). Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan atau dirugikan.
- 3) Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Kaldor-Hicks*: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang

kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu pemerataan.

- 4) Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analisis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan.

e. Responsivitas

Menurut Winarno (2002: 189): Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas, yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan.

Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari

kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

f. Ketepatan

Menurut Winarno (2002: 184): Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut. Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh organisasi atau pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

6. Evaluasi Terhadap Dampak Kebijakan

Menurut Samodra Wibawa dkk (1994: 29) bahwa evaluasi dampak memberikan perhatian yang lebih besar kepada output dan dampak kebijakan dibandingkan kepada proses pelaksanaannya, sekalipun yang

terakhir ini tidak di kesampingkan dar penelitian evaluatif. Dampak yang diharapkan mengandung pengertian bahwa ketika kebijakan dibuat, pemerintah telah menentukan atau memetakan dampak apa saja akan terjadi. Di antara dampak-dampak yang diduga akan terjadi ini, ada dampak yang diharapkan dan ada yang tak diharapkan. Pada akhir implementasi kebijakan menilai pula dampak-dampak yang tak terduga, yang di antaranya ada yang diharapkan dan tak diharapkan, atau yang diinginkan dan tak diinginkan.

a. Peramalan

Menurut Samodra Wibawa dkk (1994: 30): Dalam proses pembuatan kebijakan ada sebuah tahap yang sangat penting, yakni peramalan atau *forecasting*. Karena kebijakan dimaksudkan untuk menciptakan kondisi tertentu di masa depan, dan usaha penciptaan itu akan terkait erat dengan perkembangan lingkungannya, baik sebagai sasaran perubahan kondisi maupun sekaligus sebagai penyedia sumber daya, maka peramalan merupakan tahap yang cukup krusial. Ketidaktepatan peramalan, yang terwujud sebagai *overestimating* ataupun *underestimating*, dapat menjadikan kebijaka yang dibuat tidak efektif. Peramalan atau *forecasting* tersebut dapat kita "pandang sebagai suatu bentuk evaluasi, yakni evaluasi yang dilakukan sebelum kebijakan ditetapkan atau dijalankan. Istilah lain dari evaluasi semacam ini adalah *estimating*, *assessment*, prediksi atau prakiraan. Evaluasi pada tahap pra kebijakan ini dapat berupa prediksi tentang output kebijakan maupun dampaknya. Diskusi berikut ini adalah tentang *assessment*

terhadap dampak kebijakan, khususnya dampak sosial. Untuk mudahnya digunakan istilah yang telah cukup populer, yaitu Analisis Dampak Kebijakan (ADS).

b. Karakteristik Analisis Dampak Sosial (ADS)

Menurut Effendi (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 31): Sebagaimana beberapa sifat yang dituntut dalam setiap penelitian, ADS sebagai kerja intelektual harus bersifat empiris, tidak bisa, rasional, handal dan sah. dengan kata lain, ADS haruslah dilakukan secara logika-empiris Analisis harus bersifat empirik dalam arti bahwa penilaian yang dilakukan tidak boleh hanya bersifat spekulatif hipotetik atau asumptif-teoretik, melainkan mesti diuji atau dikuatkan dengan data atau setidaknya hasil penelitian yang pernah dilakukan. Selanjutnya, karena analisis itu dilakukan terhadap alternatif yang tersedia, yang hasilnya nanti adalah pemilihan kita terhadap alternatif yang paling tepat atau baik, maka kita harus bersikap tidak memihak atau bias terhadap salah satu alternatif. Maksudnya, sebelum analisis dilakukan, kita tidak menentukan atau memilih alternatif mana yang kita anggap baik. Menurut Finsterbusch and Motz (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 33):

Sementara itu kita juga perlu menjaga validitas hasil analisis. Tidak itu saja, prosedur analisis pun hendaknya handal atau reliabel, dan data atau informasi yang kita himpun hendaknya cukup akurat. Data yang berasal dari birokrasi pemerintah seringkali tidak dapat diandalkan validitas atau keakuratannya, terutama jika data itu kita peroleh dari

buku laporan seorang bawahan kepada atasannya. Pada akhirnya, analisis tersebut dilakukan secara rasional, dalam arti sistematis dan dapat dipertanggung jawabkan di hadapan para pakar yang diakui otoritasnya. Sudah tentu ADS dengan karakteristik tadi hanya dapat diterapkan dan berfaedah apabila proses pembuatan kebijakannya pun bersifat rasional pula. Dalam hal ini kebijakan yang dianalisis haruslah memiliki tujuan maupun alternatif-alternatif tindakan yang jelas, disamping sudah tentu *policy maker-nya* terbuka untuk dikritik. Demikian juga ada kriteria yang jelas dan standar yang tidak ganda untuk mengevaluasi setiap alternatif, sehingga secara obyektif kita dapat memilih alternatif yang terbaik. Apabila kebijakan dibuat dengan pertimbangan yang kurang obyektif maka ADS sukar dilaksanakan. Analisis semacam ini dipaksakan untuk memberikan legitimasi "ilmiah" terhadap kebijakan. Jika analisis dilakukan secara rasional, maka hasilnya kemungkinan besar tidak akan dimanfaatkan oleh pembuat kebijakan.

c. Langkah-Langkah ADS

Menurut Samodra Wibawa dkk (1994: 34): Seorang analis dalam ADS setidaknya mengerjakan tiga hal, yaitu: (1) secara vertikal memetakan jenis-jenis dampak yang mungkin terjadi, (2) secara horisontal melihat maupun memprediksi kecenderungan reaksi yang diberikan oleh subyek yang terkena dampak tersebut, dan (3) secara komprehensif merumuskan penyesuaian kebijakan yang harus dilakukan oleh *policy maker*.

Sebelum mengerjakan ini semua, analisis harus membatasi alternatif kebijakan yang akan dievaluasi. Sebab, kebijakan bisa memiliki alternatif yang tidak terbatas, yang tidak mungkin dianalisis semuanya. Oleh karena itu, terlebih dahulu analisis perlu secara konseptual menentukan alternatif kebijakan yang potensial, untuk diimplementasikan. Finsterbusch and Motz (Samodra Wibawa dkk, 1994: 33-34): Cara termudah untuk mempersempit alternatif kebijakan adalah dengan menjawab pertanyaan "Aspek apa dan yang mengenai kelompok sosial mana yang perlu dikaji?" Sebagai contoh, ada rancangan kebijakan untuk menambah ruas jalan dari kecamatan-kecamatan ke pusat bisnis di perkotaan. Pertanyaannya adalah "Apakah penambahan tersebut betul-betul diperlukan? Mengapa?" Setelah itu, "Ruas mana yang perlu dikaji lebih intensif?" Setelah ditentukan ruas yang perlu dicermati, maka pertanyaannya adalah "Memang perlu benarkah ruas ini dibangun? Mengapa?" Jika jawabannya positif, barulah dilakukan analisis terhadap aspek keteknikan, dampaknya terhadap masyarakat dan juga kemungkinan peningkatan peruntukan atau pemanfaatan tanah. Beberapa kriteria yang dapat dipakai untuk memilih dampak yang dijadikan fokus analisis (Finster busch and Motz, 1980 dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 34-35) adalah sebagai berikut:

- (1) Peluang terjadinya dampak
- (2) Jumlah orang yang akan terkena dampak.
- (3) Untung-rugi yang diderita subyek dampak.

(4) Ketersediaan data untuk melakukan analisis.

(5) Relevansi terhadap kebijakan.

(6) Perhatian publik terhadap dampak tersebut.

ADS dimulai dengan, sudah tentu, menetapkan kebijakan apa yang akan dianalisis. Dalam hal ini dilihat teknologi apa yang dipakai dalam kebijakan atau program tersebut dan bagaimana langkah-langkah implementasinya. Secara demikian, kajian terhadap isi kebijakan tersebut selain dilakukan terhadap aspek teknologinya juga terhadap aspek manajemen programnya. Setelah itu barulah dianalisis apa dampak fisik dan ekonomi yang secara teoretik (normatif) dapat terjadi. Selain dampak fisik dan ekonomi juga perlu dianalisis dampak lingkungan pada umumnya. Langkah *kedua* adalah pendeskripsian dampak sosial dari kebijakan tersebut. Jika pada langkah pertama telah dianalisis dampak fisik dan ekonomi secara agar global, maka dalam langkah kedua ini secara spesifik dan rinci dianalisis dampak sosialnya. Dalam hal ini ada dua kategori yang harus dianalisis, yakni unit pedampak dalam arti unit sosial yang terkena dampak (pedampak) dan jenis atau aspek dampak dalam anti bidang kehidupan yang terkena dampak. Unit dampak terdiri dari individu dan keluarga, masyarakat (RT, RW, desa, kecamatan atau kota), organisasi dan kelompok sosial, serta lembaga dan sistem sosial pada umumnya. Sementara itu aspek dampak meliputi ekonomi, politik, sosial (dalam arti sempit) dan budaya. Langkah *ketiga* adalah menentukan respon individu maupun kelompok yang menjadi unit dampak. Sikap mereka

terhadap program atau kebijakan secara keseluruhan dianalisis pada tahap ketiga ini. Selain sikap unit pedampak, perlu dikaji pula sikap dari masyarakat publik dan pengguna atau pemanfaat program pada umumnya, dan juga sikap pegawai dan pejabat pemerintrah.

Hal yang terakhir perlu dilakukan, sebab bagaimanapun juga sikap dan pandangan mereka tidak selalu homogen. Setelah melihat sikap kelompok-kelompok tersebut terhadap program, analisharus melihat adaptasi mereka terhadap program dan juga apa usaha yang mereka lakukan jika ada, terutama dari kalangan pejabat pemerintah untuk memodifikasi program. Informasi yang diperoleh dari ketiga langkah tersebut di atas kemudian dimanfaatkan untuk merumuskan beberapa tindakan penyesuaian kebijakan (*policy adjustments*) yang dipandang perlu. Dalam rumusan ini, penyesuaian bisa dilakukan terhadap tujuan program itu sendiri, maupun hanya terhadap waktu pelakan serta syarat dari prosedurnya. Tidak itu saja, penyesuaian kebijakan juga dimaksudkan untuk lebih merinci kebijakan, misalnya perlu diperjelas regulasi dan persyaratan lainnya, serta memberikan tambahan instrumen kebijakan seperti bantuan terhadap pedampak (korban), menyediakan saluran kontrol sosial, dan menambah fasilitas lain.

7. Indikator Evaluasi Kebijakan

Berdasarkan tipe evaluasi kebijakan ketiga sebagaimana dikemukakan oleh James Anderson dalam Winarno (2008 : 229) bahwa tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi

masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Sesuai dengan tipe tersebut maka tipe evaluasi kebijakan sistematis dalam penelitian dimaksudkan untuk mengukur pelaksanaan Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd) pada Program Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan Bantuan Langsung Masyarakat dan Perguliran sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Adapun tujuan Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd) sebagaimana tertuang dalam Petunjuk Teknis Operasional (PTO) dan Pedoman Umum PNPM - MPd, adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan
- b. Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumber daya lokal
- c. Mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif
- d. Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat
- e. Melembagakan pengelolaan dana bergulir
- f. Mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa
- g. Mengembangkan kerja sama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

C. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 18): Kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapinya. Dengan membawa kebijakan publik ke ranah upaya pemecahan masalah publik maka warna administrasi publik akan terasa lebih kental.

Pengertian di atas menekankan bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang ditempuh pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan publik, melalui perencanaan manajemen yang baik, maka dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi. Menurut Riant Nugroho D (2003: 51): Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan yang bersama yang dicita-citakan, jadi jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi dan Keadilan) dan UUD (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang berdasarkan hokum dan tidak semata-mata kekuasaan) maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut. Menurut Lutfhi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi (2012: 13): Definisi kebijakan publik dapat diklasifikasikan ke dalam empat hal yaitu. Pertama, difinisi kebijakan publik dalam lapis pemaknaan sebagai proses *decision making* (pengambilan keputusan). Kedua kebijakan publik sebagai proses manajerial. Di dalamnya kebijakan

publik diartikan sebagai rangkaian kerja pejabat publik dalam membuat dan menerapkan sebuah kebijakan. Ketiga, definisi kebijakan publik yang dikategorikan sebagai bentuk kerja sistem sosial dalam suatu masyarakat dan keempat, pendefinisian kebijakan publik yang masuk dalam lapis pemaknaan interaksi antara negara dan rakyatnya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah adalah serangkaian tindakan yang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan pemerintah merupakan pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu dengan sah untuk masyarakat dan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah tersebut merupakan pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

2. Ciri-Ciri Kebijakan

Kebijakan merupakan upaya-upaya yang dilakukan dengan langkah-langkah secara logis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada masa mendatang dengan mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dan menggunakan sumber daya yang tersedia. Menurut Solichin Abdul Wahab (2004: 6-7), kebijakan publik memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan,

- b. Kebijakan publik hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan pejabat pemerintah bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya : kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat Undang-Undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya
- c. Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif, dalam bentuk positif kebijakan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara itu bentuk yang negatif, kebijakan meliputi keputusan para pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri kebijakan publik yang dimulai dari menentukan arah suatu tujuan daripada perilaku atau tindakan serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan, kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat Undang-Undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.

kebijakan mencangkup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara itu bentuk yang negatif, kebijakan meliputi keputusan para pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

3. Proses Kebijakan Publik

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 140): Proses politik kebijakan adalah proses melegitimasi kebijakan publik dengan menyandarkan pada proses pembahasan kebijakan di lembaga politik yang diakui sebagai *representative publik*. Jika lembaga politik yang *representative* dari kebijakan benar-benar menampung aspirasi publik, maka kebijakan yang direkomendasikan tidak mengalami hambatan untuk dilegitimaskan menjadi sebuah kebijakan.

Selanjutnya menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 141-145), proses politik kebijakan publik meliputi:

- a. Pernyataan kebijakan adalah pernyataan pemerintah atas suatu kebijakan yang diambil untuk menyelesaikan atau terkait dengan masalah publik tertentu. Setiap pernyataan kebijakan tersebut harus sudah mendapatkan pernyataan legitimasi dari pihak hukum. Pernyataan kebijakan harus diketahui oleh publik dengan sebaik-baiknya, sehingga dibutuhkan proses sosialisasi secara detail.
- b. Implementasi kebijakan yaitu menunjuk kepada apakah kebijakan yang disusun tersebut dilaksanakan seperti yang telah direncanakan, apakah

benar-benar teraplikasi di lapangan dan apakah benar-benar mampu mengatasi masalah publik

- c. Evaluasi kebijakan yaitu menilai keberhasilan/kegagalan kebijakan berdasarkan indikator yang telah ditentukan, dan apabila kebijakan tersebut dinyatakan gagal mengatasi permasalahan publik, maka nantinya akan dibuat kebijakan yang baru lagi dan belajar dari pengalaman sebelumnya. Inilah yang disebut dengan analisis kebijakan yang dinamis.

Menurut William N. Dunn (2000: 24), dalam tahapan kebijakan publik sebagai berikut :

- a. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

- b. Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk

dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah, namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

d. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

D. Program

1. Pengertian Program

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa disetiap program dijelaskan mengenai :

1. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
2. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan
3. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
4. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
5. Strategi pelaksanaan.

Menurut Charles O. Jones, pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktifitas sebagai program atau tidak yaitu :

1. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
2. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang juga diidentifikasi melalui anggaran.
3. Program memiliki identitas sendiri yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Program terbaik di dunia adalah program yang didasarkan pada model teoritis yang jelas, yakni : sebelum menentukan masalah sosial yang ingin diatasi dan memulai melakukan intervensi, maka sebelumnya harus ada pemikiran yang

serius terhadap bagaimana dan mengapa masalah itu terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik.

E. Kemiskinan

1. Pengertian Kemiskinan

Menurut Bakhit et al (2001), kemiskinan dapat dipandang dari sudut mekanis sebagai rendahnya tingkat pendapatan (per kapita) dan dapat juga dipandang sebagai deprivasi dalam arti rendahnya atau tidak memadainya akses terhadap sumber daya atau karena hidup di lingkungan alam yang semakin buruk atau rusak, serta ketidakmampuan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Kemiskinan dapat dilihat dari perspektif mental atau budaya, sebagai perasaan terisolasi, kehilangan arah, keputusasaan, apatisme, dan sikap pasif terhadap penderitaan. Perspektif kemiskinan yang telah disebutkan merupakan tahapan-tahapan dari fenomena kemiskinan dalam pengertian tidak mampu hidup menurut martabat manusia atau kemiskinan absolut dalam pengertian tidak mampu untuk sekedar bertahan hidup.

Lebih lanjut pengertian kemiskinan pada konferensi dunia untuk pembangunan sosial (World Summit for Social Development) di Kopenhagen, Maret 1995 yaitu :

“Kemiskinan memiliki wujud yang majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumber daya produktif yang menjamin kehidupan yang berkesinambungan; kelaparan dan kekurangan gizi; rendahnya tingkat kesehatan; keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya; kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus

meningkat; kehidupan bergelandangan dan tempat tinggal yang tidak memadai; lingkungan yang tidak aman; serta diskriminasi dan keterasingan social. Kemiskinan juga dicirikan oleh rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial, dan budaya.” (Bakhit et al, 2001: 5).

World Bank mendefinisikan kemiskinan adalah kondisi terjadinya kekurangan pada taraf hidup manusia yang bisa berupa fisik dan sosial. Kekurangan fisik adalah ketidakcukupan kebutuhan dasar materi dan biologis (basic material and biological needs), termasuk kekurangan nutrisi, kesehatan, pendidikan dan perumahan. Di sisi lain, ketidakcukupan sosial adalah adanya resiko kehidupan, kondisi ketergantungan, ketidakberdayaan, dan kepercayaan diri yang berkurang. (Batubara, 2008 : 276).

2. Ciri – ciri kemiskinan

Menurut Bagong Suyanto (2013 : 5) pada dasarnya ada beberapa ciri - ciri dari kemiskinan, yaitu :

1. Mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan pada umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri, seperti tanah yang cukup, modal ataupun keterampilan.
2. Mereka pada umumnya tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri. Pendapatan yang diperoleh tidak cukup untuk memperoleh tanah garapan ataupun modal usaha. Sementara mereka pun tidak memiliki syarat terpenuhinya kredit perbankan, seperti jaminan kredit dan lain-lain.

3. Tingkat pendidikan golongan miskin umumnya rendah, tidak sampai tamat Sekolah Dasar. Waktu mereka umumnya habis tersita untuk mencari nafkah sehingga tidak ada lagi waktu untuk belajar.
4. Banyak di antara mereka yang tinggal di daerah perdesaan dan tidak mempunyai tanah garapan, atau kalaupun ada relative kecil sekali.
5. Banyak di antara mereka yang hidup di kota masih berusia muda dan tidak mempunyai ketrampilan atau skill dan pendidikan. Sedangkan di kota sendiri terutama di negara berkembang tidak siap menampung gerak urbanisasi penduduk desa tersebut.

F. Manajemen Pemerintahan

a. Perencanaan

Pengertian Perencanaan

Perencanaan adalah fungsi pertama manajemen. Menurut F.X. Soejadi (dalam Suzana, 2010 : 15), perencanaan adalah “proses kegiatan pemikiran, dugaan dan penentuan-penentuan prioritas yang akan dilakukan secara rasional sebelum melaksanakan tindakan yang sebenarnya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan”.

b. Pelaksanaan

Menurut Terry yang dikutip Yuzanti (dalam Suzana, 2010 : 21) mengemukakan pelaksanaan sebagai berikut :

“Pelaksanaan adalah kegiatan meliputi menentukan, mengelompokan, mencapai tujuan, penugasan orang-orang dengan memperhatikan lingkungan

fisik, sesuai dengan hubungan kewenangan yang dilimpahkan terhadap setiap individu untuk melaksanakan kegiatan tersebut”.

c. Pengawasan

Menurut Siagian (dalam Suzana, 2010 : 27), Pengawasan adalah “ Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan”. Dari definisi tersebut terlihat bahwa terdapat hubungan antara perencanaan dan pengawasan. Sehingga suatu pengawasan tidak mungkin dilakukan tanpa adanya suatu rencana, karena tanpa pengawasan akan berakibat timbulnya penyimpangan tanpa ada alat untuk mencegahnya.

G. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd)

1. Pengertian Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd)

Mulai tahun 2007 Pemerintah Indonesia mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal. PNPM Mandiri Perdesaan adalah program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Pendekatan PNPM Mandiri Perdesaan merupakan pengembangan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK), yang selama ini dinilai berhasil. Beberapa keberhasilan PPK adalah berupa

penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi kelompok rakyat miskin, efisiensi dan efektivitas kegiatan, serta berhasil menumbuhkan kebersamaan dan partisipasi masyarakat.

Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan. Misi PNPM Mandiri Perdesaan adalah: (1) peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya; (2) pelembagaan sistem pembangunan partisipatif; (3) pengaktifan fungsi dan peran pemerintahan lokal; (4) peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat; (5) pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Dalam rangka mencapai visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan, strategi yang dikembangkan PNPM Mandiri Perdesaan yaitu menjadikan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif, serta mengembangkan kelembagaan kerja sama antar desa. Berdasarkan visi, misi, dan strategi yang dikembangkan, maka PNPM Mandiri Perdesaan lebih menekankan pentingnya pemberdayaan sebagai pendekatan yang dipilih. Melalui PNPM Mandiri Perdesaan diharapkan masyarakat dapat menuntaskan tahapan pemberdayaan yaitu

tercapainya kemandirian dan keberlanjutan, setelah tahapan pembelajaran dilakukan melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Sesuai dengan Pedoman Umum, PNPM Mandiri Perdesaan mempunyai prinsip atau nilai-nilai dasar yang selalu menjadi landasan atau acuan dalam setiap pengambilan keputusan maupun tindakan yang akan diambil Pada pelaksanaan rangkaian kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan. Nilai-nilai dasar tersebut diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan PNPM Mandiri Perdesaan. Prinsip-prinsip itu meliputi:

a. Bertumpu pada pembangunan manusia.

Pelaksanaan PNPM Mandiri senantiasa bertumpu pada peningkatan harkat dan martabat manusia seutuhnya.

b. Otonomi.

Dalam PNPM, masyarakat memiliki kewenangan secara MANDIRI untuk berpartisipasi menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan.

c. Desentralisasi.

Kewenangan pengelolaan kegiatan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat sesuai dengan kapasitasnya.

b. Berorientasi pada masyarakat miskin.

Kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kurang beruntung.

c. Partisipasi.

Masyarakat terlibat aktif pada setiap proses pengambilan keputusan dan secara gotong royong menjalankan pembangunan.

d. Kesetaraan dan keadilan gender

Laki-laki dan perempuan mempunyai kesempatan yang adil dan setara dalam setiap tahap pembangunan serta dalam menikmati hasil-hasil pembangunan.

e. Demokratis

Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.

f. Transparansi dan Akuntabel

Masyarakat harus diberikan akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan.

g. Prioritas

Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan pengentasan kemiskinan dengan mendayagunakan sumberdaya secara optimal.

h. Kolaborasi

Semua pihak yang berkepentingan didorong untuk mewujudkan kerjasama kemitraan antar pemangku kepentingan dalam mengentaskan kemiskinan.

i. Keberlanjutan

Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat saat ini dan masa depan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.

j. Sederhana

Semua aturan, mekanisme dan prosedur Pada pelaksanaan PNPM harus sederhana, fleksibel, mudah dipahami, dan mudah dikelola oleh masyarakat.

2. Tujuan dan Sasaran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd)

Tujuan Umum PNPM Mandiri Perdesaan adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Tujuan khususnya meliputi:

- a. Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan
- b. Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumber daya lokal
- c. Mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif
- d. Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat
- e. Melembagakan pengelolaan dana bergulir

- f. Mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa
- g. Mengembangkan kerja sama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

Sasaran program-program PNPM Mandiri Perdesaan Pada pelaksanaannya dilakukan secara bertahap dengan kelompok sasaran:

- 1) Kelompok masyarakat miskin di perdesaan atau Rumah Tangga Miskin (RTM) (termasuk kelompok perempuan, komunitas adat terpencil, dan kelompok masyarakat rentan lainnya),
- 2) Kelembagaan masyarakat di perdesaan,
- 3) Kelembagaan pemerintahan lokal.

3. Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd)

Program

untuk memfasilitasi dan membantu Fasilitator Kecamatan dalam tahapan kegiatan dan pendampingan kelompok masyarakat.

1) Kelompok Masyarakat (Pokmas)

Kelompok masyarakat adalah kelompok yang terlibat dan mendukung kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan, baik kelompok sosial, kelompok ekonomi maupun kelompok perempuan. Termasuk sebagai kelompok masyarakat misalnya 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 yang bersumber dari:

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

Kegiatan yang akan dibiayai melalui dana BLM diutamakan untuk kegiatan yang memenuhi kriteria:

- a. Lebih bermanfaat bagi RTM, baik di lokasi desa tertinggal maupun bukan desa tertinggal.
- b. Berdampak langsung dalam peningkatan kesejahteraan.
- c. Dapat dikerjakan oleh masyarakat.
- d. Didukung oleh sumber daya yang ada.
- e. Memiliki potensi perkembangan dan berkelanjutan.

Jenis-jenis kegiatan yang dibiayai melalui PNPM Mandiri Perdesaan adalah sebagai berikut:

- a. Kegiatan pembangunan atau perbaikan prasarana sarana dasar yang dapat memberikan manfaat langsung secara ekonomi bagi RTM.
- b. Kegiatan peningkatan bidang pelayanan kesehatan dan pendidikan, termasuk kegiatan pelatihan pengembangan ketrampilan masyarakat (pendidikan nonformal)
- c. Kegiatan peningkatan kapasitas/ketrampilan kelompok usaha ekonomi terutama bagi kelompok usaha yang berkaitan dengan produksi berbasis sumber daya lokal (tidak termasuk penambahan lokal).
- d. Penambahan permodalan simpan pinjam untuk Kelompok Perempuan (SPP).

Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan. Misi PNPM Mandiri Perdesaan adalah: (1) peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya; (2) pelembagaan sistem pembangunan partisipatif; (3) pengaktifan fungsi dan peran pemerintahan lokal; (4) peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat; (5) pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Dalam rangka mencapai visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan, strategi yang dikembangkan PNPM Mandiri Perdesaan yaitu menjadikan masyarakat

miskin sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif, serta mengembangkan kelembagaan kerja sama antar desa. Berdasarkan visi, misi, dan strategi yang dikembangkan, maka PNPM Mandiri Perdesaan lebih menekankan pentingnya pemberdayaan sebagai pendekatan yang dipilih. Melalui PNPM Mandiri Perdesaan diharapkan masyarakat dapat menuntaskan tahapan pemberdayaan yaitu tercapainya kemandirian dan keberlanjutan, setelah tahapan pembelajaran dilakukan melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Mekanisme usulan kegiatan setiap desa dapat mengajukan 3 (tiga) usulan untuk dapat didanai dengan BLM PNPM Mandiri Perdesaan. Setiap usulan harus merupakan 1 (satu) jenis kegiatan/ satu paket kegiatan yang secara langsung saling berkaitan. Tiga usulan dimaksud adalah:

- a. Usulan kegiatan sarana prasarana dasar atau kegiatan peningkatan kualitas hidup masyarakat (kesehatan atau pendidikan) atau peningkatan kapasitas/ ketrampilan kelompok usaha ekonomi yang ditetapkan oleh musyawarah desa khusus perempuan
- b. Usulan kegiatan simpan pinjam bagi Kelompok Perempuan (SPP) yang ditetapkan oleh musyawarah desa khusus perempuan. Alokasi dana kegiatan SPP ini maksimal 25% dari BLM kecamatan. Tidak ada batasan alokasi maksimal per desa namun harus mempertimbangkan hasil verifikasi kelayakan kelompok
- c. Usulan kegiatan sarana prasarana dasar, kegiatan peningkatan kualitas hidup masyarakat (kesehatan atau pendidikan) dan peningkatan

kapasitas/ketrampilan kelompok usaha ekonomi yang ditetapkan oleh musyawarah desa perencanaan

Jika usulan non-SPP dari musyawarah khusus perempuan sama dengan usulan musyawarah desa campuran, maka kaum perempuan dapat mengajukan usulan pengganti, sehingga jumlah usulan kegiatan dari musyawarah desa perencanaan tetap tiga. Maksimal nilai satu usulan kegiatan yang dapat didanai BLM PNPM Perdesaan adalah sebesar Rp 350 juta. Usulan kegiatan pendidikan atau kesehatan harus mempertimbangkan rencana induk dari instansi pendidikan atau kesehatan di kabupaten.

Pada pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, masyarakat adalah pelaku utama PNPM Mandiri Perdesaan pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian kegiatan. Sedangkan pelaku-pelaku lainnya di desa, kecamatan, kabupaten dan seterusnya berfungsi sebagai pelaksana, fasilitator, pembimbing dan Pembina agar tujuan, prinsip, kebijakan, prosedur dan mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan tercapai dan dilaksanakan secara benar dan konsisten. Pelaku di Desa meliputi:

2) Kepala Desa (Kakon)

Peran Kepala Desa adalah sebagai pembina dan pengendali kelancaran serta keberhasilan pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di desa. Bersama BPD, kepala desa menyusun peraturan desa yang relevan dan mendukung terjadinya proses pelebagaan prinsip dan prosedur PNPM Mandiri Perdesaan sebagai pola pembangunan partisipatif, serta pengembangan dan pelestarian aset PNPM Mandiri Perdesaan yang telah

ada di desa. Kepala desa juga berperan mewakili desanya dalam pembentukan forum musyawarah atau badan kerja sama antar desa.

3) Badan Permusyawarahan Desa (BPD atau sebutan lainnya)

Pada pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, BPD (atau sebutan lainnya) berperan sebagai lembaga yang mengawasi proses dari setiap tahapan PNPM Mandiri Perdesaan, termasuk sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian di desa. Selain itu juga berperan dalam melegalisasi atau mengesahkan peraturan desa yang berkaitan dengan pelebagaan dan pelestarian PNPM Mandiri Perdesaan di desa. BPD juga bertugas mewakili masyarakat bersama Kepala Desa dalam membuat persetujuan pembentukan badan kerja sama antar desa.

4) Tim Pengelola Kegiatan (TPK)

TPK terdiri dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa sosialisasi yang mempunyai fungsi dan peran untuk mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan di desa dan mengelola administrasi, serta keuangan PNPM Mandiri Perdesaan. TPK sekurang-kurangnya terdiri dari Ketua, Bendahara, dan Sekretaris. Pada saat Musyawarah Desa Informasi hasil MAD keanggotaan TPK dilengkapi dengan Ketua Bidang yang menangani suatu jenis kegiatan yang akan dilaksanakan.

5) Tim Penulis Usulan (TPU)

TPU berasal dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa. Peran Tim Penulis Usulan adalah menyiapkan dan menyusun gagasan-gagasan kegiatan yang telah ditetapkan dalam musyawarah desa

dan musyawarah khusus perempuan, serta dokumen-dokumen yang diperlukan untuk musrenbang reguler, termasuk RPJMDes dan RKPDes. Anggota TPU dipilih oleh masyarakat berdasarkan keahlian dan ketrampilan yang sesuai dengan jenis kegiatan yang diajukan masyarakat. Dalam menjalankan tugasnya, TPU bekerja sama dengan kader-kader desa yang ada.

6) Tim Pemantau

Tim Pemantau menjalankan fungsi pemantauan terhadap pelaksanaan kegiatan yang ada di desa. Keanggotaannya berasal dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa. Jumlah anggota tim pemantau sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan saat musyawarah. Hasil pemantauan kegiatan disampaikan saat musyawarah desa dan antar desa.

7) Tim Pemelihara

Tim Pemelihara berperan menjalankan fungsi pemeliharaan terhadap hasil-hasil kegiatan yang ada di desa, termasuk perencanaan kegiatan dan pelaporan. Keanggotaannya berasal dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa perencanaan. Jumlah anggota tim pemelihara sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan saat musyawarah. Hasil laporan pemeliharaan disampaikan saat musyawarah desa dan antar desa. Dalam menjalankan fungsinya, tim pemelihara didukung dengan dana yang telah dikumpulkan atau yang berasal dari swadaya masyarakat setempat.

8) Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa/Kelurahan (KPMD/K)

KPMD/K adalah warga desa terpilih yang memfasilitasi atau memandu masyarakat dalam mengikuti atau melaksanakan tahapan PNPM Mandiri Perdesaan di desa dan kelompok masyarakat pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pemeliharaan.

Sebagai kader masyarakat yang peran dan tugasnya membantu pengelolaan pembangunan di desa, diharapkan tidak terikat oleh waktu. Jumlah KPMD/K disesuaikan dengan kebutuhan desa dengan mempertimbangkan keterlibatan atau peran serta kaum perempuan, kemampuan teknik, serta kualifikasi pendampingan kelompok ekonomi dan sebagainya. Namun jumlahnya sekurang-kurangnya dua orang, satu laki-laki dan satu perempuan.

Kualifikasi keterlibatan kader dari perempuan adalah perwujudan kebijakan untuk lebih berpihak, memberi peran dan akses dalam kegiatan pembangunan untuk kaum perempuan, terutama meningkatkan mutu fasilitasi musyawarah khusus perempuan. Kualifikasi kemampuan pemberdayaan masyarakat terutama kelompok arisan, pengajian, kelompok ibu-ibu PKK, kelompok SPP, kelompok usaha ekonomi, kelompok pengelola air, kelompok pengelola pasar desa, dan sebagainya.

Dalam struktur PNPM Mandiri Perdesaan pelaku-pelaku yang ada di Kecamatan antara lain:

1) Camat

Camat atas nama Bupati berperan sebagai pembina pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan kepada desa-desa di wilayah kecamatan. Selain itu camat juga bertugas untuk membuat Surat Penetapan Camat (SPC) tentang usulan-usulan kegiatan yang telah disepakati musyawarah antar desa untuk didanai melalui PNPM Mandiri Perdesaan.

2) Penanggung jawab Operasional Kegiatan (PjOK)

PjOK adalah seorang Kasi pemberdayaan masyarakat atau pejabat lain yang mempunyai tugas pokok sejenis di kecamatan yang ditetapkan berdasar Surat Keputusan Bupati dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan operasional kegiatan dan keberhasilan seluruh kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan.

3) Tim Verifikasi (TV)

TV adalah tim yang dibentuk dari anggota masyarakat yang memiliki pengalaman dan keahlian khusus, di bidang teknik prasarana, simpan pinjam, pendidikan, kesehatan atau pelatihan ketrampilan masyarakat sesuai usulan kegiatan yang diajukan masyarakat dalam musyawarah desa perencanaan. Peran TV adalah melakukan pemeriksaan serta penilaian usulan kegiatan semua desa peserta PNPM Mandiri Perdesaan dan selanjutnya membuat rekomendasi kepada musyawarah antar desa sebagai dasar pertimbangan pengambilan keputusan. TV menjalankan tugas ini berdasarkan penugasan yang diperoleh dari MAD/BKAD.

Tugas dan Tanggung jawab Tim Verifikasi adalah:

- a. memeriksa kelengkapan dokumen setiap usulan yang diajukan masing-masing desa,
- b. melakukan observasi lapangan untuk memeriksa kesesuaian yang ditulis dalam usulan dengan fakta di lapangan,
- c. memeriksa kesesuaian usulan dengan kriteria dan tujuan PNPM Mandiri Perdesaan, serta bersama dengan BKAD memeriksa keterkaitan usulan antar desa sebagai suatu konsep pengembangan wilayah.
- d. menyampaikan usulan kegiatan kepada Fasilitator Kabupaten agar dilakukan pemeriksaan kembali,
- e. membuat rekomendasi terhadap hasil pemeriksaan usulan kegiatan
- f. menyampaikan dan menjelaskan rekomendasi hasil pemeriksaan usulan kegiatan kepada peserta MAD

Kriteria Tim Verifikasi

Kriteria anggota Tim Verifikasi adalah sebagai berikut:

- a. anggota masyarakat yang memiliki pengalaman dan keahlian khusus, baik dibidang teknik prasarana, keuangan, perbankan, simpan pinjam, pendidikan, kesehatan dan pelatihan ketrampilan masyarakat sesuai dengan usulan yang diajukan,
- b. sanggup meluangkan waktu sesuai dengan kebutuhan kegiatan verifikasi yang diperlukan,
- c. diutamakan berasal dari penduduk setempat (desa, kecamatan atau paling jauh dari kabupaten)

- d. mempunyai wawasan yang cukup dan bersikap netral atau tidak memihak salah satu atau beberapa desa saja,
- e. jumlah personil antara 5 s/d 10 orang

Proses Pembentukan Tim Verifikasi

- a. Fasilitator Kecamatan dan PjOK dibantu PL dan BKAD memperkirakan keahlian yang dibutuhkan untuk verifikasi berdasarkan jenis usulan yang diajukan ke Musyawarah Antar Desa,
- b. Fasilitator Kecamatan mengidentifikasi orang-orang yang memenuhi syarat sesuai keahlian yang dibutuhkan, yaitu dengan konsultasi secara informal dengan tokoh-tokoh desa/kecamatan untuk mendapatkan masukan siapa saja yang mampu melakukan verifikasi sesuai kriteria sebagaimana di atas,
- c. menghubungi orang-orang yang sudah teridentifikasi, menjelaskan secara informal tentang PNPM Mandiri Perdesaan, maksud kedatangan dan mewawancarai tentang keahlian dan pengalaman yang dimiliki serta konfirmasi kesediaan (punya cukup waktu) jika nantinya ditetapkan sebagai anggota tim verifikasi. Jika orang yang keahliannya dibutuhkan tidak ditemukan di kecamatan, Fasilitator Kecamatan dapat minta bantuan ke Fasilitator Kabupaten untuk mendapatkan tenaga yang dibutuhkan,
- d. merekapitulasi dan catatan tentang calon anggota tim verifikasi diajukan ke Fasilitator Kabupaten untuk memastikan kesesuaian keahlian dan ketrampilan calon anggota tim verifikasi dan usulan dari semua desa

- e. Fasilitator Kabupaten membuat catatan terhadap calon anggota tim verifikasi dan menandatangani daftar anggota TV untuk dipilih dan ditetapkan pada rapat di kecamatan.
- f. mengadakan rapat di kecamatan untuk menentukan dan menetapkan tim verifikasi yang dihadiri oleh; Camat, PjOK, Fasilitator Kecamatan, Fasilitator Kabupaten, para calon anggota TV, PL, BKAD dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya,

4) Unit Pengelola Kegiatan (UPK)

UPK adalah unit yang mengelola operasional kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan dan membantu BKAD mengoordinasikan pertemuan-pertemuan di kecamatan. Pengurus UPK terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara. Pengurus UPK berasal dari anggota masyarakat yang diajukan dan dipilih berdasarkan hasil musyawarah desa.

Tugas dan Tanggung jawab UPK:

- a. bertanggung jawab terhadap seluruh pengelolaan dana PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan,
- b. bertanggung jawab terhadap pengelolaan administrasi dan pelaporan seluruh transaksi kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan,
- c. bertanggung jawab terhadap pengelolaan dokumen PNPM Mandiri Perdesaan baik yang bersifat keuangan maupun non keuangan,
- d. bertanggung jawab terhadap pengelolaan dana bergulir
- e. melakukan pembinaan terhadap kelompok peminjam

- f. melakukan sosialisasi dan penegakan prinsip-prinsip PNPM Mandiri Perdesaan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian PNPM Mandiri Perdesaan bersama dengan pelaku lainnya.
- g. melakukan administrasi dan pelaporan setiap transaksi baik keuangan ataupun non-keuangan yang sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan program.
- h. membuat perencanaan keuangan (anggaran) dan rencana kerja sesuai dengan kepentingan program yang disampaikan pada BKAD/MAD
- i. membuat pertanggung jawaban keuangan dan realisasi rencana kerja pada BKAD/MAD sesuai dengan kebutuhan. Bahan laporan pertanggung jawaban disampaikan kepada seluruh pelaku desa yang terkait langsung satu minggu sebelum pelaksanaan.
- j. melakukan evaluasi dan pemeriksaan langsung Rencana Penggunaan Dana (RPD) dan Laporan Penggunaan Dana (LPD) yang dibuat oleh desa dalam setiap tahapan proses PNPM Mandiri Perdesaan dan sesuai dengan ketentuan.
- k. melakukan bimbingan teknis dan pemeriksaan secara langsung administrasi dan pelaporan pelaku desa.
- l. membuat draft aturan perguliran yang sesuai dengan prinsip dan mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan untuk disahkan oleh BKAD/MAD dan menegakkan Pada pelaksanaan dengan tujuan pelestarian dana bergulir.

- m. menyiapkan dukungan teknis bagi terbentuknya kerja sama dengan pihak luar/pihak lain dalam kaitannya dengan pengembangan potensi wilayah.
- n. melakukan penguatan kelompok peminjam dalam kelambagaan, pengelolaan keuangan, pengelolaan pinjaman, dan memfasilitasi pengembangan usaha kelompok atau pemanfaat.
- o. membantu pengembangan kapasitas pelaku program melalui pelatihan, bimbingan lapangan, dan pendampingan dalam setiap kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan.
- p. mendorong transparansi dalam pengelolaan keuangan, pengelolaan pinjaman, perkembangan program dan informasi lainnya melalui papan informasi dan menyampaikan secara langsung kepada pihak yang membutuhkan.
- q. melakukan fasilitasi (bersama pelaku lain) penyelesaian permasalahan-permasalahan yang menyangkut perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian PNPM Mandiri Perdesaan.

Kriteria Pengurus UPK

Pengurus UPK terdiri dari Ketua, Bendahara dan Sekretaris dengan kriteria sebagai berikut:

- a. memiliki sikap mental yang baik: jujur, bertanggung jawab dan dapat dipercaya,
- b. pendidikan minimal SLTA,
- c. memiliki kemampuan di bidang administrasi dan keuangan,
- d. dapat diterima oleh masyarakat,

- e. bukan pegawai negeri, staf kecamatan atau aparat desa,
- f. mempunyai cukup waktu dan kesungguhan

Proses Pemilihan UPK

Pemilihan UPK dilakukan pada MAD Prioritas Usulan, berdasarkan usulan masing-masing desa sesuai hasil MD Perencanaan Usulan. Mekanisme pemilihannya sebagai berikut: Fasilitator Kecamatan menjelaskan tentang tugas, tanggung jawab dan kriteria pengurus UPK, menuliskan nama-nama yang telah diajukan tiap-tiap desa di kertas plano, menyampaikan latar belakang calon-calon pengurus UPK, dan mempersilahkan calon yang diusulkan berdiri, meminta kesediaan dan persetujuan kepada setiap calon untuk dipilih, menjelaskan tata cara pemilihan pengurus, yaitu dengan pemungutan suara secara tertutup. Setiap desa memilih 2 nama untuk mengatasi kecenderungan setiap desa memilih calonnya sendiri, setiap utusan dari desa yang sama berkumpul untuk memilih 2 orang dengan menuliskannya di atas kertas tanpa sebutkan nama desa yang memilih, pemilihan dimulai dari ketua, kemudian tuliskan jumlah suara yang diperoleh setiap calon dan yang mendapatkan suara terbanyak menjadi ketua, ulangi dengan proses yang sama untuk pemilihan Sekretaris dan Bendahara,

5) Pendamping Lokal (PL)

PL adalah tenaga pendamping dari masyarakat yang membantu Fasilitator Kecamatan untuk memfasilitasi masyarakat dalam melaksanakan tahapan dan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan mulai dari perencanaan,

pelaksanaan dan pelestarian. Di setiap kecamatan ditempatkan satu orang PL.

6) Fasilitator Kecamatan (Fasilitator Kecamatan)

Fasilitator Kecamatan merupakan pendamping masyarakat yang berperan memfasilitasi masyarakat dalam setiap proses tahapan, mulai dari sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian serta membimbing KPMD atau pelaku-pelaku lainnya di desa dan kecamatan.

Tugas dan Tanggung jawab Fasilitator Kecamatan:

- a. menyebarluaskan dan mensosialisasikan PNPM Mandiri Perdesaan kepada masyarakat dan aparat desa/kecamatan
- b. memfasilitasi KPMD dalam pendataan RTM
- c. menyusun Rencana Kerja Tindak Lanjut (RKTL) pelaksanaan kegiatan bersama masyarakat dimulai dari proses sosialisasi hingga pelestarian kegiatan.
- d. memastikan dan memfasilitasi terlaksananya tahapan-tahapan PNPM Mandiri Perdesaan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian dengan tetap memperhatikan penerapan prinsip-prinsip PNPM Mandiri Perdesaan
- e. memberikan pelatihan-pelatihan dan bimbingan kepada masyarakat dan pelaku-pelaku PNPM Mandiri Perdesaan di desa dan kecamatan (KPMD, PL, Tim Pengelola Kegiatan/ TPK, Unit Pengelola Kegiatan/ UPK, Tim Penulis Usulan, Tim Pengawas dan lain-lain.)

- f. memberikan pelatihan-pelatihan dan bimbingan peningkatan kapasitas pemerintahan lokal baik di desa dan antar desa (BPD, Kepala desa, aparat kecamatan, dan lain-lain.)
- g. memfasilitasi pembentukan dan pengembangan Badan Kerja sama Antar Desa (BKAD)
- h. melakukan pengawasan dan verifikasi terhadap proses pencairan dan penggunaan dana PNPM Mandiri Perdesaan untuk dapat dipastikan penggunaannya secara terbuka dan sesuai dengan kebutuhan dan keadaan yang sebenarnya.
- i. memfasilitasi dan membantu survei lapangan terhadap usulan kegiatan simpan pinjam dan kegiatan yang menunjang kualitas hidup seperti bidang pendidikan dan kesehatan (di luar bangunan atau prasarana).
- j. identifikasi kebutuhan bantuan teknis terhadap usulan kegiatan simpan pinjam, pendidikan dan kesehatan yang diperlukan
- k. mengidentifikasi kebutuhan pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat
- l. mengadakan pelatihan secara sederhana dan mudah dimengerti masyarakat berdasarkan atas hasil identifikasi kebutuhan pengetahuan dan ketrampilan
- m. membantu Pendamping UPK dalam membimbing pengembangan hasil kegiatan ekonomi dari pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan sebelumnya dan kegiatan simpan pinjam.
- n. mendorong terciptanya mekanisme kontrol atau pengawasan oleh masyarakat sendiri

- o. melakukan evaluasi bersama masyarakat terhadap pelaksanaan program dan kinerja pelaku PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan dan desa
- p. melaporkan realisasi RKTL, kemajuan kegiatan, masalah dan upaya penanganannya kepada Fasilitator Kabupaten dengan tembusan kepada Camat u.p. PjOK
- q. mengadakan rapat koordinasi bulanan di kecamatan
- r. menghadiri rapat koordinasi bulanan di kabupaten dan menyampaikan laporan perkembangan kegiatan
- s. menjunjung tinggi kode etik fasilitator dan konsultan serta siap diberhentikan jika melakukan pelanggaran terhadap kode etik tersebut.
- t. memastikan pengelolaan dana di UPK sesuai prosedur dan ketentuan, dan secara berkala melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan kas dan rekening.
- u. mengumpulkan SPM dan SP2D serta melaporkan realisasi penggunaan dana dalam rangka pelaporan SAI Fasilitator Kabupaten.

7) Badan Pengawas UPK (BP-UPK)

BP-UPK adalah badan yang ditetapkan oleh MAD Prioritas Usulan untuk melakukan pengawasan pelaksanaan tugas-tugas dan tanggung jawab UPK sehari-hari.

Tugas dan Tanggung jawab:

- a. melakukan pemeriksaan dan evaluasi transaksi, bukti transaksi, dokumen-dokumen, pelaksanaan administrasi dan pelaporan pengelolaan keuangan dan pinjaman yang dikelola oleh UPK.

- b. melakukan pengawasan terhadap ketaatan UPK pada prinsip dan mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan
- c. melakukan pengawasan ketaatan UPK terhadap aturan-aturan MAD, termasuk aturan perguliran.
- d. memantau Pelaksanaan Tugas dan Tanggung Jawab Pengurus UPK
- e. memantau Realisasi anggaran UPK dan rencana kerja UPK.
- f. memantau Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab tim lain yang dibentuk MAD Pada pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan.
- g. menyampaikan Laporan Pelaksanaan Tugasnya kepada MAD/BKAD.

8) Tim Pengamat

Tim pengamat adalah anggota masyarakat yang dipilih untuk memantau dan mengamati jalannya proses musyawarah antar desa. Serta memberikan masukan dan saran agar MAD dapat berlangsung secara partisipatif.

9) Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD)

BKAD adalah lembaga lintas desa yang dibentuk secara sukarela atas dasar kesepakatan dua atau beberapa desa di satu wilayah dalam satu kecamatan dan atau antar kecamatan dengan suatu maksud dan tujuan tertentu. BKAD pada awalnya dibentuk untuk melindungi dan melestarikan hasil-hasil program yang terdiri dari kelembagaan UPK, sarana-prasarana, hasil kegiatan bidang pendidikan, hasil kegiatan bidang kesehatan, dan perguliran dana.

BKAD berkembang sebagai lembaga pengelola pembangunan partisipatif, pengelola kegiatan masyarakat, pengelola aset produktif dan sumber daya alam, serta program/ proyek dari pihak ketiga yang bersifat antar desa.

Dalam hubungan dengan lembaga-lembaga bentukan PPK (UPK, BP-UPK, TV, TPK, dan lain-lain) BKAD menjadi jalan keluar dari masalah statuta dan payung hukum. BKAD menjelaskan tentang status kepemilikan, keterwakilan, dan batas kewenangan.

Kaitannya dengan UPK, maka fungsi BKAD adalah merumuskan, membahas, dan menetapkan rencana strategis untuk pengembangan UPK dalam bidang *pengelolaan dana bergulir*, pelaksanaan program, dan pelayanan usaha kelompok. BKAD juga berperan dalam pengawasan, pemeriksaan, serta evaluasi kinerja UPK.

10) Setrawan Kecamatan

Setrawan Kecamatan diutamakan dari pegawai negeri sipil di lingkungan kecamatan yang dibekali kemampuan khusus untuk dapat melaksanakan tugas akselerasi perubahan sikap mental di lingkungan pemerintah kecamatan dan perubahan tata pemerintahan serta mendampingi masyarakat, khususnya dalam manajemen pembangunan partisipatif. Dalam hal tertentu pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah dapat ditugaskan di kecamatan sebagai setrawan kecamatan.

Pelaku PNPM Mandiri Perdesaan di Kabupaten meliputi:

1. Bupati

Bupati merupakan pembina Tim Koordinasi PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten, Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PjOK) serta bertanggung jawab atas pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di kabupaten, termasuk melakukan kaji ulang terhadap

peraturan daerah yang berkaitan dengan pengaturan desa sesuai komitmen awal yang telah disepakat

2. Fasilitator Kabupaten (Fas-Kab)

Fas-Kab adalah supervisor manajerial profesional yang berkedudukan di Kabupaten dengan fungsi untuk memastikan seluruh proses tahapan kegiatan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian berjalan dengan baik serta memberikan bimbingan atau dukungan teknis dan manajemen kepada pelaku PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan dan desa. Fas-Kab juga berperan sebagai fasilitator bagi pemerintahan daerah dalam melakukan kajian terhadap peraturan-peraturan daerah yang relevan dengan PNPM Mandiri Perdesaan. Dalam menjalankan perannya, Fas-Kab harus melakukan koordinasi dengan Tim Koordinasi PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten yang ada di wilayah kerjanya.

Tugas dan Tanggung jawab Fasilitator Kabupaten adalah:

- a. mensosialisasikan PNPM Mandiri Perdesaan kepada Pemerintah Daerah, DPRD, pelaku PNPM Mandiri Perdesaan kabupaten lainnya,
- b. memberikan bantuan teknis kepada TK PNPM Mandiri Perdesaan Kab Pada pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di kabupaten,
- c. memberikan dukungan teknis dan pembimbingan kepada Fasilitator Kecamatan Pada pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri

Perdesaan termasuk memberikan rekomendasi dan membantu penanganan permasalahan yang muncul.

- d. memastikan pelaksanaan MMDD yang berisi potensi, masalah, dan gagasan RTM untuk membantu penyempurnaan dan/atau penyusunan RPJMDes Partisipatif.
- e. memfasilitasi terbentuk terbentuk dan berkembangnya BKAD serta forum lintas pelaku di masyarakat.
- f. melakukan koordinasi dan membina jaringan kerja dengan aparat/instansi terkait, tokoh masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi dan lain-lain dalam rangka mendukung penyebarluasan informasi, keterbukaan dan pengawasan pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan.
- g. melakukan koordinasi dengan Dinas/Instansi Teknis Kabupaten (Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pertanian, Dinas Perdagangan, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan Nasional, Dinas Perindustrian, Dinas ketenagakerjaan, Dinas Koperasi dan lain-lain) untuk mengidentifikasi program-program lain di luar PNPM Mandiri Perdesaan supaya tidak terjadi tumpang tindih.
- h. memeriksa kualitas dan kelengkapan usulan kegiatan sebelum diprioritas usulankan dalam MAD.
- i. melakukan pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan proses kegiatan serta pengelolaan keuangan di UPK dan TPK
- j. melakukan kunjungan lapangan untuk supervisi dan monitoring, untuk memastikan penerapan prinsip-prinsip PNPM Mandiri

Perdesaan serta kebijakan dalam setiap tahapan PNPM Mandiri Perdesaan, mulai dari tahap perencanaan, pencairan dan penggunaan dana PNPM Mandiri Perdesaan, pelaksanaan serta pelestarian.

- k. mengadakan pertemuan bulanan dengan Fasilitator Kecamatan untuk menerima dan memeriksa laporan bulanan, membahas permasalahan atau kendala yang terjadi memberikan peningkatan kapasitas fasilitator, dan wajib membuat agenda dan melaksanakan *In-Service Training* pada setiap rakor bulannya
- l. mendokumentasikan dan mengarsipkan semua, laporan, rekaman kegiatan, tertulis, gambar/foto, film/video dengan baik dan benar
- m. bersama melakukan evaluasi bulanan kinerja Fasilitator Kecamatan dengan indikator yang telah disepakati, kemudian melaporkan kepada Koordinator Manajemen Propinsi
- n. membantu Fasilitator Kecamatan memberikan pelatihan dan bimbingan kepada masyarakat dan pelaku PNPM Mandiri Perdesaan di kabupaten, kecamatan dan desa
- o. membuat laporan bulanan sesuai dengan ketentuan program kepada Konsultan Manajemen Nasional melalui Koordinator Manajemen Propinsi dan TK PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten
- p. membuat laporan akhir penyelesaian kegiatan
- q. melaporkan perkembangan kegiatan beserta realisasi penggunaan dana kepada Bupati melalui tim koordinasi PNPM Mandiri Perdesaan u/p PJOKab

- r. merekam dan mendokumentasikan SPM, SP2D dan menyiapkan SAI, serta melaporkan kepada Setnas PNPM Mandiri Perdesaan melalui Koordinator Manajemen Provinsi pada setiap bulan
- s. menjunjung tinggi kode etik fasilitator dan konsultan serta siap diberhentikan jika melakukan pelanggaran terhadap kode etik tersebut

Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten dibentuk oleh Bupati untuk melakukan pembinaan pengembangan peran serta masyarakat, pembinaan administrasi, dan fasilitasi pemberdayaan masyarakat pada seluruh tahapan program PNPM Mandiri Perdesaan. TK-PNPM Mandiri Kab juga berfungsi dalam memberikan dukungan koordinasi program antar instansi, pelayanan dan proses administrasi di tingkat kabupaten. Dalam melaksanakan fungsi dan perannya, TK PNPM Mandiri Kab dibantu oleh Sekretariat PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten.

3. Penanggung jawab Operasional Kabupaten (PjOKab)

PjOKab adalah seorang pejabat di lingkungan Badan Pemberdayaan Masyarakat atau pejabat lain yang mempunyai tugas pokok sejenis di Kabupaten yang berperan sebagai pelaksana harian TK PNPM Mandiri kabupaten. PjOKab ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Bupati.

4. Pendamping UPK

Pendamping UPK adalah konsultan yang bertugas melakukan pendampingan kepada UPK dan lembaga pendukung agar menjadi

suatu lembaga handal dan akuntabel. Pendampingan yang diberikan termasuk aspek pengelolaan keuangan dan pinjaman, aspek penguatan kelembagaan, serta aspek pengembangan jaringan kerja sama, termasuk lembaga pendukung.

5. Setrawan Kabupaten

Setrawan Kabupaten adalah pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah kabupaten yang dibekali kemampuan khusus untuk dapat melaksanakan tugas akselerasi perubahan sikap mental di kalangan lingkungan pemerintah dan perubahan tata pemerintahan, mengkoordinasi dan memfasilitasi setrawan kecamatan, serta mendampingi masyarakat, khususnya dalam manajemen pembangunan partisipatif.

H. Kerangka Fikir

PNPM Mandiri Perdesaan adalah program Pemerintah Pusat dalam rangka menurunkan angka kemiskinan dan pengangguran melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat mempunyai tujuan umum yaitu meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan, adapun tujuan khususnya meliputi:

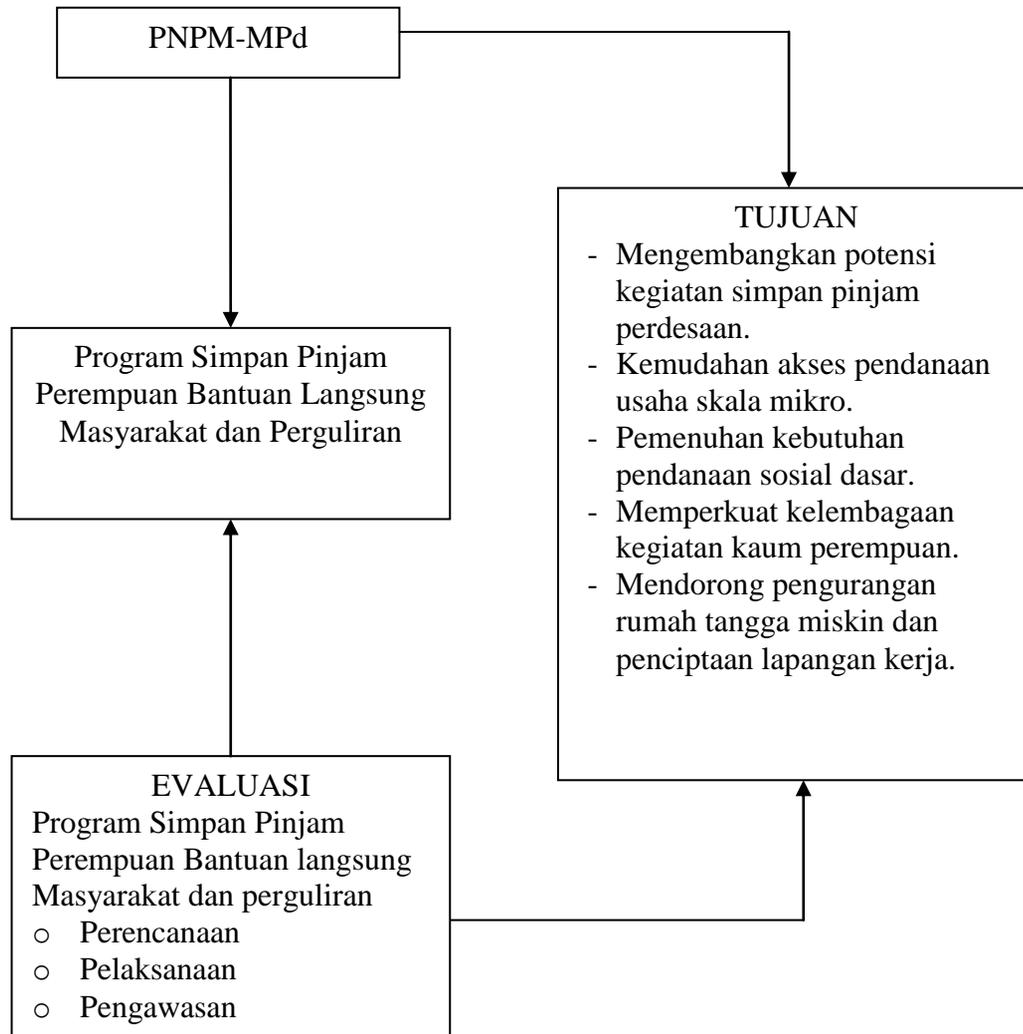
- a. Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan

- b. Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif
- c. Mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif
- d. Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat
- e. Melembagakan pengelolaan dana bergulir
- f. Mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa'
- g. Mengembangkan kerja sama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan

Kegiatan PNPM Mandiri perdesaan terdiri dari 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 BLM, Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) berdasarkan Petunjuk Teknis Operasional (PTO) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan secara umum bertujuan mengembangkan potensi kegiatan simpan pinjam pedesaan, kemudahan akses pendanaan usaha skala mikro, pemenuhan kebutuhan pendanaan sosial dasar, dan memperkuat kelembagaan kegiatan kaum perempuan serta mendorong pengurangan rumah tangga miskin dan penciptaan lapangan kerja.

Program Simpan Pinjam Perempuan Bantuan Langsung Masyarakat dan Perguliran yang telah di laksanakan oleh Unit Pengelola Kegiatan akan di

evaluasi untuk tercapainya efektifitas ataupun tujuan dari sebuah kelembagaan, maka diperlukan pengelolaan dan manajemen yang baik



Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir