

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara berkembang senantiasa melakukan pembangunan dalam rangka meningkatkan taraf kehidupan masyarakatnya. Sesuai dengan amanat pembangunan nasional bahwa masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 harus di wujudkan melalui pembangunan perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Bermula dari tidak terkoordinasinya dengan baik program-program pengentasan kemiskinan yang dimiliki oleh departemen-departemen di pemerintahan RI, maka dimunculkanlah program ini. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mandiri pedesaan sendiri adalah suatu instrument pemerintah yang digulirkan untuk mencapai salah satu poin dari MDGs (*Millenium Development Goals*) yaitu pengentasan kemiskinan.

Pendekatan pembangunan merupakan tuntutan akan partisipasi yang telah mengubah paradigma mengenai posisi masyarakat dalam proses pembangunan. Masyarakat tidak lagi ditempatkan sebagai objek, tetapi ikut terlibat mulai dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan hingga

pertanggungjawabannya. pendekatan ini menyadari betapa pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kemampuan atas segala sumber dayayang dimilikinya. Model semacam ini sangat menekankan pentingnya pemberdayaan (*empowerment*) dan inisiatif rakyat sebagai inti dari sumber daya pembangunan.

Konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pengertian pembangunan masyarakat (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community-based development*), dan tahap selanjutnya diterjemahkan sebagai pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community driven development*) atau diistilahkan pembangunan yang digerakan masyarakat. Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat Indonesia yang dalam kondisi sekarang tidak mampu melepaskan diri dari kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain, memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat (Wrihatnolo dan Nugroho, 2007:74).

Melihat dari kondisi masyarakat Indonesia yang terperangkap kemiskinan dan ketidak berdayaan serta melihat urginitas dari pemberdayaan masyarakat, maka pemerintah Indonesia meluncurkan program berbasis pemberdayaan masyarakat yang bertujuan meningkatkan kapasitas masyarakat guna menanggulangi kemiskinan dan pengangguran khususnya ditingkat pedesaan. Adapun program yang dikeluarkan pemerintah adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan(PNPM-MP). Program ini

merupakan penyelarsan dari program sebelumnya yakni Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang telah mulai sejak tahun 1998. Berdasarkan kebijakan pokok yang tertuang dalam petunjuk teknis operasional (PTO) PNPM-MP (2009:1), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan melalui Program Pengembangan Masyarakat adalah program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) merupakan kelanjutan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK), yang selama ini dinilai berhasil. Keberhasilan PPK diantaranya, berhasil menyediakan lapangan kerja bagi rakyat miskin (mengatasi masalah pengangguran) dan sekaligus menambah penghasilan bagi rakyat miskin. PNPM-MP berupaya mempertajam visi dan peningkatan visi Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Berdasarkan Petunjuk Teknis Operasional (PNPM-MP) Visi PNPM-MP adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin. Kemandirian yaitu mampu mengorganisir diri untuk mobilisasi sumberdaya yang ada dilingkungan, mampu mengakses sumber daya yang ada dilingkungannya, mampu mengakses sumber daya diluar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut dalam mengatasi kemiskinan. Sedangkan misi PNPM-MP pedesaan adalah :

1. Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya.
2. Pelembagaan system pembangunan parsifatif.
3. Pengefektifan fungsi dan peran pemerintah lokal.

4. Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana sarana sosial dan ekonomi masyarakat.
5. Pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Dalam rangka melaksanakan visi dan misi PNPM-MP, strategi yang dikembangkan yaitu menjadikan Rumah Tangga Miskin (RTM) sebagai kelompok sasaran dan penguatan sistem pembangunan partisipatif. Dalam program PNPM-MP ini, terdapat sembilan Kabupaten di Provinsi Lampung yang menerima PNPM-MP yakni Lampung Selatan, Pesawaran, Tanggamus, Lampung Barat, Way Kanan, Lampung Utara, Lampung Tengah, Lampung Timur, Dan Tulang Bawang, dengan total 52 Kecamatan. Sementara untuk pendanaan PNPM-MP ini menggunakan *cost sharing* dengan APBD, Dalam pelaksanaannya, program ini memusatkan kegiatan bagi masyarakat Indonesia paling miskin di wilayah Perdesaan. Program ini menyediakan fasilitas pemberdayaan masyarakat kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan, serta dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) kepada masyarakat secara langsung. Besaran dana BLM yang dialokasikan sebesar Rp. 750 juta sampai Rp. 3 miliar per kecamatan, tergantung jumlah penduduk. Pelaksana PNPM-MP berada di bawah binaan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD), Departemen Dalam Negeri. Program ini didukung dengan pembiayaan yang berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dana hibah dari sejumlah lembaga pemberi bantuan dibawah koordinasi Bank Dunia.

Salah satu lokasi yang menjadi titik pelaksanaan program mandiri pedesaan di Provinsi Lampung adalah Kecamatan Abung Barat. Kecamatan Abung Barat menjadi lokasi sasaran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) pada tahun 2009. Berdasarkan Surat Penetapan Bantuan Program Pengembangan Kecamatan (SPBPPK), besarnya total dana untuk membiayai Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM-MP) di dua belas kampung untuk tahun anggaran 2009 adalah sebesar Rp.2 miliar. Kegiatan yang sudah dilaksanakan di Kecamatan Abung Barat melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) ini adalah sarana fisik yaitu infrastruktur seperti jembatan penyebrangan sungai, jalan batu (*onderlagh*) atau badan jalan, dan non fisik yaitu kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan.

Alasan peneliti memilih lokasi ini, dalam Moleong (2004 : 128), menyatakan cara terbaik yang perlu ditempuh dalam penentuan lapangan penelitian ialah dengan jalan mempertimbangkan teori substantif dan dengan mempelajari serta mendalami fokus serta rumusan masalah penelitian. Sementara itu, keterbatasan geografis dan praktis seperti waktu, tenaga, biaya, perlu dipertimbangkan dalam penentuan lokasi penelitian.

Berdasarkan pra-riset yang telah dilakukan pada 31 Maret 2011, berkaitan dengan Kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan (SPP) di Kecamatan Abung Barat, diketahui bahwa jumlah anggota kelompok SPP penerima bantuan Program Nasional pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) 47 kelompok tersebar dalam dua belas kampung yang

berada dalam lingkup Kecamatan Abung Barat Kabupaten Lampung Utara. Adapun ke-sebelas dari dua belas kampung tersebut adalah Cahaya Negri, Kistang, Bumi Nabung, Lelang Besar, Simpang Abung, Bumi Mandiri, Kamplas, Pengaringan, Way Kakak, Tanjung Harta, Gunung Betuah, Pematang Kasih, secara rinci dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 1. Rekapitulasi Kelompok Penerima SPP Melalui PNPM mandiri pedesaan tahun Anggaran 2009

No	Desa	Kelompok SPP	Pembiayaan (Rp)	Pemanfaat
				Anggota/ Kelompok
1.	Cahaya Negri	Kelompok Anggrek	9.500.000.-	10
		Kelompok Evorbia	9.500.000.-	10
		Kelompok Melati	9.500.000.-	10
		Kelompok Mawar	9.500.000.-	10
2.	Kistang	K. Nurul Falah	9.500.000.-	10
		K. Tanimawar	9.500.000.-	10
		K. Tani Melati	9.500.000.-	10
		K. Tani Cempaka	9.500.000.-	10
3.	Bumi Nabung	K. Mari Bertaqwa	9.500.000.-	10
		K. Mawar	9.500.000.-	10
		K. Melati	9.500.000.-	10
4.	Lelang Besar	-	-	-
5.	Simpang Abung	K. Alhidayah	9.500.000.-	10
		K. Nurul Iman	9.500.000.-	10
		K. Mawar	9.500.000.-	10
		K. Kemboja	9.500.000.-	10
6.	Bumi Mandiri	K. Al Baqoroh	9.500.000.-	10
		K. Mawar	9.500.000.-	10
		K. Anggrek	9.500.000.-	10
7.	Kampelas	K. Anggrek	9.500.000.-	10
		K. Melati	9.500.000.-	10
		K. Pkk	9.500.000.-	10
		K. Pengajian	9.500.000.-	10
8.	Pengaringan	K. Al-Iklas	9.500.000.-	10
		K. An-Nisa2	9.500.000.-	10
		K. Aqrobul Iman 1	9.500.000.-	10
		K. Aqrobul Iman 2	9.500.000.-	10
		K. Nurul Iman	9.500.000.-	10
9.	Way Kakak	K. Al Hidayah	9.500.000.-	10
		K. Al-Baqoroh	9.500.000.-	10

		K. An-Nisa	9.500.000.-	10
10.	Gunung betuah	K. Usaha Abadi	9.500.000.-	10
		K. Muslim	9.500.000.-	10
		K. Sukses Jaya	9.500.000.-	10
		K. Usaha Jaya	9.500.000.-	10
		K. Usaha Makmur	9.500.000.-	10
		K. Usaha Maju	9.500.000.-	10
		K. Melati	9.500.000.-	10
		K. Mawar	9.500.000.-	10
		K. Melati 2	9.500.000.-	10
		K.Usaha Mandiri	9.500.000.-	10
		K.Usaha Mandiri2	9.500.000.-	10
11.	Tanjung harta	K.Melati	9.500.000.-	10
12.	Pematang kasih	K.Al-Hidayah 1	9.500.000.-	10
		K.Al-Hidayah 2	9.500.000.-	10
		K.Al-Hidayah 3	9.500.000.-	10
		K.Al-Hidayah 4	9.500.000.-	10
		K.Al-Hidayah 5	9.500.000.-	10

Data ini diolah peneliti pada April 2011

(Sumber : Surat Penetapan Bantuan Program PNPM Mandiri Kecamatan Abung Barat tahun 2009).

Dalam pra-riset yang peneliti lakukan pada 31 maret 2011, peneliti menemukan temuan di lapangan mengenai permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP), permasalahan yang terdapat dalam pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan (SPP) yang akan menjadi kajian adalah :

1. Terdapat kelompok perempuan yang terlambat dalam mengembalikan dana pinjaman yang disebut pinjaman bermasalah.
2. Masih ada kelompok yang belum mengembalikan dana pinjaman tersebut, seperti yang peneliti masukan kedalam tabel. 2. kelompok pinjaman bermasalah
3. Kurangnya partisipasi dalam menghadiri musyawarah.

Hal ini mengakibatkan beberapa jadwal kegiatan terlambat untuk dilaksanakan. Seperti pencairan dana untuk kegiatan yang sama pada tahun 2010 melalui program yang sama yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) menjadi ditunda. Hasil wawancara observasi dan wawancara pra-riset dengan Ibu Yusmalida (Ketua Unit Pelaksana Kegiatan pada, 31 April 2011). Berdasarkan laporan pinjaman Simpan Pinjam Perempuan (SPP) PNPM-MP 2009 Kecamatan Abung Barat Kabupaten Lampung Utara, pada bulan November 2009 terdapat 34 Kelompok SPP yang dikategorikan sebagai kelompok yang memiliki pinjaman bermasalah. Secara rinci dijelaskan dalam tabel berikut :

Tabel 2. Kelompok Pinjaman Bermasalah (SPP) PNPM Mandiri Pedesaan 2009

No	Kelompok/ Kampung	Target Pengembalian Komulatif		Realisasi Pengembalian		Tunggakan Pengembalian		%
		Pokok	Bunga	Pokok	Bunga	Pokok	Bunga	
1.	Anggrek/ cahaya negri	9.500.000	1.425.000	4.750.000	712.500	4.750.000	712.500	50%
2.	Evorbia/ cahaya negri	9.500.000	1.425.000	4.750.000	712.500	4.750.000	712.500	50%
3.	Melati/ cahaya negri	9.500.000	1.425.000	4.750.000	712.500	4.750.000	712.500	50%
4.	Mawar/ cahaya negri	9.500.000	1.425.000	4.750.000	712.500	4.750.000	712.500	50%
5.	Nurul fatah 2/ kistang	9.500.000	1.425.000	1.572.250	285.000	7.927.000	1.140.000	93%
6.	Tani mawar/ kistang	9.500.000	1.425.000	6.713.500	1.282.500	2.786.500	142.500	29%
7.	Tani melati/ kistang	9.500.000	1.425.000	5.263.000	855.000	4.237.000	570.000	45%
8.	Mari taqwa/ bumi nabung	9.500.000	1.425.000	8.550.000	1.282.500	950.000	142.500	10%
9.	Melati/ bumi nabung	9.500.000	1.425.000	7.122.000	1.140.000	2.378.000	285.000	25%
10.	Al-hidayah/ simpang abung	9.500.000	1.425.000	-	-	9.500.000	1.425.000	100 %
11.	Nurul iman/ simpang .abg	9.500.000	1.425.000	-	-	9.500.000	1.425.000	100 %
12.	Mawar/simpa ng abung	9.500.000	1.425.000	-	-	9.500.000	1.425.000	100 %
13.	Kamboja/sim pang abung	9.500.000	1.425.000	-	-	9.500.000	1.425.000	100 %
14.	Al-baqoroh/ bumi mandiri	9.500.000	1.425.000	4.750.000	712.500	4.750.000	712.500	50%
15.	Mawar/bumi mandiri	9.500.000	1.425.000	8.550.000	1.282.500	950.000	142.500	10%
16.	Anggrek/bu mi mandiri	9.500.000	1.425.000	3.800.000	570.000	5.700.000	855.000	60%
17.	Anggrek/ kamplas	9.500.000	1.425.000	5.550.000	997.500	3.950.000	427.500	42%
18.	Melati/ kamplas	9.500.000	1.425.000	2.665.000	427.000	6.835.000	997.500	72%
19.	Ibu PKK /kamplas	9.500.000	1.425.000	1.900.000	285.000	7.600.000	1.140.000	80%
20.	Pengajian/ kamplas	9.500.000	1.425.000	8.550.000	1.282.500	950.000	142.500	10%
21.	Annisa2/ pengaringan	9.500.000	1.425.000	3.253.750	570.000	6.746.250	855.000	66%

22.	Aqrobuliman /pengarigan	9.500.000	1.425.000	8.550.000	1.282.500	950.000	142.500	10%
23.	Aqrobuliman 2/pngarigan	9.500.000	1.425.000	7.282.000	1.282.500	2.218.000	142.500	23%
24.	Al-hidayah/ way kakak	9.500.000	1.425.000	2.850.000	427.500	6.650.000	997.500	70%
25.	Al-iklas/way kakak	9.500.000	1.425.000	2.850.000	427.500	6.650.000	997.500	70%
26.	Melati/way kakak	9.500.000	1.425.000	1.640.000	285.000	7.800.000	1.140.000	83%
27.	Melati/ tanjung harta	9.500.000	1.425.000	948.000	285.000	8.552.000	1.140.000	90%
28.	Usah maju/ gunung betuah	9.500.000	1.425.000	-	-	9.500.000	1.425.000	100 %
29.	U.makmur/g unung betuah	9.500.000	1.425.000	2.850.000	427.500	6.650.000	997.500	70%
30.	U.jaya/gunung betuah	9.500.000	1.425.000	2.850.000	427.500	6.650.000	997.500	70%
31.	Sukses jaya/ gunung betuah	9.500.000	1.425.000	3.800.000	427.500	5.700.000	855.000	60%
32.	u.abadi/gunung. Betuah	9.500.000	1.425.000	2.850.000	1.282.500	6.650.000	997.500	70%
33.	Melati/gunung betuah	9.500.000	1.425.000	8.550.000	1.282.500	950.000	142.500	10%
34.	Al-hidayah/ pmatang kshih	9.500.000	1.425.000	1.425.000	5.315.000	4.185.000	570.000	34%

Data diolah oleh peneliti pada April 2011

Sumber :Laporan Perkembangan Pinjaman (SPP) PNPM-MP Mandiri Pedesaan 2009 Kecamatan Abung Barat Kabupaten Lampung Utara.

Pinjaman bermasalah tersebut mungkin terjadi karena adanya kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan petunjuk pelaksanaan yang telah ditetapkan (*guidelines*), atau terjadi bentuk penyimpangan dari kelompok sasaran (*target group*), terutama berkaitan dalam penggunaan dana bantuan program. Dengan demikian Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP), khususnya dalam Kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan (SPP) akan memberikan

manfaat bagi kesejahteraan masyarakat apabila dalam pelaksanaannya sesuai dengan mekanisme dan tujuan yang ingin dicapai, serta tidak adanya penyimpangan-penyimpangan dalam proses pelaksanaannya.

Alasan lain yang menjadi dasar peneliti mengkaji Kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan (SPP), sebagai kajian penelitian adalah adanya keterlibatan langsung dari masyarakat khususnya kaum perempuan dalam konsep pemberdayaan yaitu pembangunan masyarakat (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community-based development*), dimana kaum perempuan yang secara struktural dapat dikatakan sebagai kelompok lemah sehingga perlu untuk diberdayakan guna memiliki kesempatan yang sama dengan kaum laki-laki dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka. Namun dalam hal ini masalah krusial yang perlu untuk dipahami adalah sejauh mana hasil yang dicapai dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) terutama yang berkaitan dengan Kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan (SPP) yang diberikan pada Kecamatan tersebut dilaksanakan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan yang ada dan sudah diterapkan.

Untuk mengetahui hal tersebut maka perlu dilakukan suatu kajian secara sistematis terhadap pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan (SPP), dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) tersebut. William N Dunn dalam Winarno (2002:29), menyatakan bahwa kebijakan dipandang sebagai suatu pola

kegiatan yang berurutan, mulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan, tingkat efektivitasnya. Pada dasarnya kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Untuk mengukur berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan diperlukan satu kajian evaluasi kebijakan. Menurut Anderson dalam Sulsistio (2004:37), evaluasi kebijakan merupakan aktifitas atau kegiatan yang menyangkut etimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak.

Berdasarkan pemaparan di atas, diperlukan kajian evaluasi terhadap pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan (SPP) melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) di Kecamatan Abung Barat Kabupaten Lampung Utara untuk mengetahui keberhasilan pelaksanaan kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mandiri pedesaan tahun anggaran 2009.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah :

“Bagaimanakah Analisis Implementasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) dalam kasus pelaksanaan kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan (SPP) di Kecamatan Abung Barat Kabupaten Lampung Utara tahun anggaran 2009?”.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) di Kecamatan Abung Barat Kabupaten Lampung Utara tahun anggaran 2009 dalam kasus pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Pada Kelompok Perempuan (SPP).

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan masukan ide dan pemikiran bagi masyarakat dan Tim Pelaksana Kegiatan (PTK) dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) di Desa Simpang Abung Kecamatan Abung Barat tahun 2009.
2. Menjadi inspirasi bagi instansi pemerintahan khususnya Kecamatan Abung Barat Kabupaten Lampung Utara agar lebih memperhatikan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) secara langsung dan tidak terlalu mudah percaya terhadap panitia/tim pelaksana yang ada di desa agar lebih akuntabel dan terlihat hasil dari kegiatan yang efektif atau tidak efektif, baik fisik maupun non fisik.