

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Salah satu proses dalam kebijakan publik menurut Wiliam N. Dunn dalam Winarno (2002:28-30) adalah tahap implementasi kebijakan yaitu tahap pelaksanaan dari alternatif kebijakan yang diambil oleh badan-badan administratif. Maka Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik, secara sederhana implementasi kebijakan adalah tahap pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Beberapa ahli memberikan definisi implementasi kebijakan yang membantu kita untuk memahami pengertian dan implementasi kebijakan itu sendiri. Secara luas, Lester dan Stewart dalam Winarno (2002:101-102) memandang implementasi kebijakan publik sebagai alat administrasi hukum dimana sabagai aktor, organisasi, prosedur, dan tekhnik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi, pada sisi lain merupakan fenomena

yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil.

Menurut Edwards dalam Winarno (2002:125), implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentuk kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi.

Berikut akan dijelaskan pokok pikiran tentang implementasi kebijakan publik menurut para ahli. Adapun pokok-pokok pikiran tersebut adalah :

1. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. (Grindle).
2. Implementasi kebijakan merupakan aspek yang paling penting dari seluruh proses kebijakan, dan bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan itu sendiri.
3. Implementasi kebijakan merupakan sangat ditentukan oleh arah atau tujuan dari kebijakan yang telah ditentukan. (Van Meter dan Van Horn 1980).
4. Implementasi kebijakan mencakup tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok publik maupun privat untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan (Van Meter)
5. Implementasi kebijakan merupakan proses politik dan administrasi.(Grindle).

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan yang telah diuraikan oleh beberapa ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan aspek penting yang berkenaan dengan tahap pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah diambil atau diputuskan oleh aktor administratif dalam proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang ada termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional untuk

mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dalam hal menyelesaikan masalah-masalah pelik.

Dalam Winarno (2002:55), masalah publik adalah kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan manusia yang tidak dapat dipenuhi atau diatasi secara pribadi serta mempunyai akibat yang luas baik secara langsung maupun tidak langsung bagi masyarakat umum (publik). Sehingga implementasi kebijakan publik dimaknai sebagai suatu aktifitas melaksanakan kebijakan yang dilakukan oleh aktor administratif baik kelompok publik maupun privat dalam menyelesaikan masalah publik. Berkaitan dengan penelitian ini, sebuah kebijakan pada hakikatnya adalah sebuah instrumen yang digunakan pemerintah untuk melakukan perubahan ekonomi, sosial, maupun budaya pada masyarakat. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat dikategorikan sebagai kebijakan publik yang perlu diimplementasikan guna menyelesaikan masalah-masalah publik yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat.

Jadi yang dimaksud implementasi kebijakan adalah pelaksanaan yang telah diambil dan diputuskan oleh aktor administratif dalam proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang ada termasuk manusia, dana, kemampuan organisasional, prosedur, teknik berkerja sama, birokrasi, dan siapa memperoleh apa untuk mencapai tujuan.

2. Parameter Implementasi Kebijakan Publik

Dalam implementasi kebijakan publik yang menjadi parameter atau ukuran pelaksanaan kebijakan itu adalah beban publik (*public burden*). Terdapat dua hal yang dapat menilai implementasi kebijakan, pertama adalah apakah implementasi kebijakan publik dinilai baik apabila tidak memberatkan publik baik secara materiil maupun moril. Sebaliknya implementasi kebijakan publik dinilai buruk apabila memberatkan publik baik secara materiil maupun moril. Yang kedua adalah apakah implementasi kebijakan itu disukai atau tidak, kebijakan disukai apabila menguntungkan publik. Demikian pula sebaliknya kebijakan publik tidak disukai apabila kebijakan yang dikeluarkan merugikan publik. Oleh karena itu implementasi kebijakan publik akan sangat bergantung pada kebijakan itu sendiri, apakah diperlukan, menguntungkan, layak dan prioritas atau tidak. Implementasi kebijakan juga tergantung pada implementor atau pelaksana, terutama berkaitan terhadap pemahaman dari kebijakan itu. Selanjutnya bergantung terhadap masyarakat atau publik terutama dalam dukungan terhadap kebijakan yang telah dikeluarkan.

Sementara Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2002: 110-111), memaparkan bahwa keberhasilan implementasi didasari pada lima hal; Pertama pada sejauh mana pencapaian ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Kedua, adanya sumber-sumber yang dimaksud mencakup dan dan perangsang lain (*inective*) yang memperlancar dan mendorong implementasi kebijakan yang efektif.

Ketiga, karakteristik badan pelaksana, ini berkaitan dengan norma dan pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Keempat, kondisi ekonomi, sosial dan politik. Kelima, kecenderungan pelaksana, ini berkaitan dengan pemahaman pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan. Kelima, indikator menjadi parameter implementasi kebijakan publik, dari kelima indikator tersebut dapat diketahui sejauh mana suatu kebijakan diimplementasikan.

B. Evaluasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Jika suatu kebijakan tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kegiatan. Oleh karena itu perlu kajian evaluasi terhadap suatu kebijakan untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut diimplementasikan.

1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Bila kebijakan dipandang sebagai tahapan yang berurutan maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan tersebut. Pada dasarnya kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil-hasil yang diinginkan. Evaluasi kegiatan memiliki arti penting, yaitu diperolehnya pengetahuan menyangkut sebab-sebab kegagalan atau kebijakan dalam meraih dampak yang diinginkan sehingga dapat dijadikan pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan dimasa akan datang.

Menurut Dye dalam Parsons (2005:547), evaluasi kebijakan merupakan pemeriksaan objektif, sistematis dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai. Sedangkan menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2002:166) evaluasi kebijakan dapat dibedakan kedalam 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 dan kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya.

Lebih lanjut, Widodo (2001:212) mengutarakan bahwa evaluasi kebijakan publik tidak hanya untuk melihat hasil (*outcomes*) atau dampak (*impacts*), akan tetapi dapat pula untuk melihat bagaimana proses implementasi suatu

kebijakan dilaksanakan. Dengan kata lain, evaluasi dapat pula digunakan untuk melihat apakah proses pelaksanaan suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis /pelaksanaan (*guide lines*) yang telah ditentukan.

Berdasarkan pengertian-pengertian evaluasi kebijakan yang telah dikemukakan, maka dapat dipahami makna dari evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakan maupun terhadap hasil atau dampak dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

2. Tipe Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan publik memiliki berbagai macam tipe, Anderson dalam Winarno (2002 : 167). Membagi evaluasi kebijakan ke dalam 3 tipe yaitu :

- a. Tipe pertama adalah evaluasi dipahami sebagai kegiatan fungsional, artinya evaluasi dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
- b. Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya implementasi kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan yang menyangkut :
 1. Apakah program dilaksanakan semestinya
 2. Berapa biayanya

3. Siapa yang menerima manfaat dan berapa jumlahnya
 4. Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain.
 5. Apakah ukuran-ukuran dasar telah diikuti.
- c. Tipe tiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe evaluasi ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhman tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Dari pemaparan diatas maka tipe evaluasi yang digunakan dalam penelitian ini diarahkan pada tipe evaluasi yang kedua. Evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya suatu kebijakan atau program berdasarkan petunjuk pelaksanaan yang telah ditetapkan. Yang kemudian berangkat pada pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan semestinya, Berapa biayanya, Siapa yang menerima manfaat dan berapa jumlahnya, Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain, Apakah ukuran-ukuran dasar telah diikuti. Dengan demikian evaluasi dengan menggunakan tipe ini memiliki kecendrungan untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat (Winarno, 2002 : 168).

C. Tinjauan Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Pedesaan

1. Ruang Lingkup PNPM mandiri Pedesaan

Dalam penjelasan Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM mandiri pedesaan (2009:1), lingkup kegiatan PNPM mandiri pedesaan pada prinsipnya adalah mendukung percepatan penanggulangan kemiskinan melalui peningkatan kapasitas masyarakat, pemerintah lokal, serta penyedia prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi. Visi PNPM mandiri pedesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin pedesaan. 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 Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) adalah :

- a. Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya.
- b. Pelembagaan system pembangunan parsifatif.
- c. Pengefektifan fungsi dan peran pemerintah lokal.
- d. Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana sarana sosial dan ekonomi masyarakat.
- e. Pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Sedangkan jenis kegiatan yang akan dibiayai melalui program PNPM-MP diutamakan untuk kegiatan yang memenuhi kriteria yaitu, lebih bermanfaat bagi Rumah Tangga Miskin (RTM), berdampak langsung dalam peningkatan kesejahteraan, bias dikerjakan oleh masyarakat, didukung oleh sumber daya yang ada, memiliki potensi berkembang dan berkelanjutan sebagai sumber kesejahteraan jenis-jenis kegiatan yang akan dibiayai dikategorikan sebagai berikut :

- a. Kegiatan pembangunan atau perbaikan sarana prasarana dasar yang dapat memberikan manfaat langsung secara ekonomi bagi RTM.
- b. Kegiatan peningkatan bidang pelayanan kesehatan dan pendidikan, termasuk kegiatan pelatihan pengembangan keterampilan masyarakat (non formal),
- c. Kegiatan peningkatan kapasitas/keterampilan kelompok usaha ekonomi (tidak termasuk penambahan modal),
- d. Penambahan permodalan untuk kelompok perempuan (SPP).

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan Program PNPM-MP ini yaitu, Tujuan Umum adalah Meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di pedesaan dengan mendorong kemandirian dan pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Sedangkan tujuan khususnya meliputi :

- a. Meningkatnya 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. Meningkatkan sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok perduli lainnya untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.
- e. Menyediakan prasarana sarana social dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat.
- f. Melembagakan pengelolaan dana bergulir.
- g. Mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa.
- h. Mengembangkan kerja sama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Ruang lingkup kegiatan PNPM-Mandiri pedesaan pada dasarnya terbuka bagi semua kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati masyarakat, meliputi : Penyediaan dan perbaikan pasarana/ sarana lingkungan permukiman, sosial dan ekonomi secara kegiatan padat karya.

- a. Penyediaan sumberdaya keuangan melalui dana bergulir dan kredit mikro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin. Perhatian yang lebih besar diberikan bagi kaum perempuan untuk memanfaatkan dana bergulir ini.

- b. Kegiatan terkait peningkatan kualitas sumberdaya manusia, terutama yang bertujuan mempercepat pencapaian target MDGs.
- c. Peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintahan lokal melalui penyadaran kritis, pelatihan ketrampilan usaha, manajemen organisasi dan keuangan, serta penerapan tata pemerintahan yang baik.

Mekanisme pendanaan dalam program PNPM-Mandiri Pedesaan berupa bantuan langsung Masyarakat (BLM), bantuan langsung kepada masyarakat berupa dana yang akan digunakan oleh masyarakat dalam menyelenggarakan kegiatan pembangunan sarana sosial dasar dan ekonomi. Bantuan ini diperuntukan pada masyarakat di Kecamatan, terutama dimanfaatkan oleh penduduk miskin. Berdasarkan penjelasan PTO PNPM Mandiri pedesaan (2009:10), Dana yang sudah disalurkan ke kelompok sasaran untuk kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) tetap dipertanggungjawabkan sesuai mekanisme PNPM-MP melalui musyawarah dengan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan kelompok sasaran.

2. Kegiatan Simpan Pinjam Untuk Kelompok Perempuan (SPP)

Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) merupakan kegiatan pemberian permodalan untuk kelompok perempuan yang mempunyai kegiatan simpan pinjam.

a. Tujuan Kegiatan

Berdasarkan penjelasan PTO PNPM-Mandiri Pedesaan (2009:7), kegiatan ini secara umum bertujuan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender salah satu langkah yang dilakukan adalah dengan pemihakan kepada perempuan. Pemihakan memberi makna berupa :

1. Upaya pemberian kesempatan bagi perempuan untuk memenuhi kebutuhan dasar ekonomi dan politik
2. Serta mengakses asset produktif.
3. Kepentingan perempuan harus terwakili secara memadai.

Sebagai salah satu wujud keberpihakan pada perempuan, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat mandiri pedesaan mengharuskan adanya keterlibatan perempuan sebagai pengambil keputusan dan pelaku pada semua tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian. Kepentingan perempuan harus terwakili secara memadai.

b. Ketentuan Pendanaan (Bantuan Langsung Masyarakat) BLM

Dana Bantuan Langsung (BLM) adalah dana yang disediakan oleh PNPM mandiri pedesaan adalah dana yang disediakan PNPM mandiri pedesaan untuk mendanai kegiatan usaha melalui proses perencanaan dengan ketentuan alokasi dana kegiatan Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) perkecamatan maksimal 25% dari alokasi BLM

1. Sasaran bentuk Kegiatan Simpan Pinjam Untuk Kelompok Perempuan (SPP)
 - a. Sasaran program, adalah RTM yang produktif yang memerlukan pendanaan kegiatan usaha ataupun kebutuhan social dasar melalui kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) yang sudah ada di masyarakat.
 - b. Bentuk kegiatan, adalah memberikan dan pinjaman sebagai tambahan modal kerja bagi kelompok kaum perempuan yang mempunyai pengelolaan dana simpanan dan pengelolaan dan pinjaman.
2. Ketentuan kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP), adalah :
 - a. Kelompok perempuan yang mempunyai ikatan pemersatu dan saling mengenal minimal satu tahun.
 - b. Mempunyai kegiatan simpan pinjam dengan aturan pengelolaan dana simpanan dan dana pinjaman yang disepakati.
 - c. Telah mempunyai modal dan simpanan dari anggota sebagai sumber dan pinjaman yang diberikan pada anggota.
 - d. Kegiatan pinjaman pada kelompok masih berlangsung dengan baik.
 - e. Mempunyai organisasi kelompok secara sederhana.

Adapun alur kegiatan yang terdapat dalam PTO,PNPM-MP 2009 yang menjadi fokus dari penelitian ini pada bab 3 (tiga) meliputi :

a. Perencanaan Kegiatan

Penjelasan mengenai perencanaan Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) adalah melalui tahapan sebagai berikut :

b. Sosialisasi Musyawarah Antar Desa (MAD)

Dalam Musyawarah Antar Desa (MAD) sosialisasi, dilakukan sosialisasi ketentuan dan persyaratan untuk kegiatan SPP sehingga pelaku-pelaku tingkat desa memahami adanya Kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dan dapat dimanfaatkan. Didalamnya adalah menyampaikan hasil evaluasi pelaksanaan PNPM-MP yang telah berjalan sebelumnya terutama berkaitan dengan kegiatan pelestarian sarana prasarana yang telah dibangun, serta pengelolaan kegiatan perguliran.

c. Musyawarah Desa (Musdes) Sosialisasi

Dalam Musyawarah Desa Sosialisasi dilakukan sosialisasi ketentuan dan persyaratan untuk Kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) sehingga pelaku-pelaku tingkat desa memahami adanya kegiatan SPP dan melakukan persiapan proses lanjutan. Dalam kegiatan ini disepakati dan ditetapkannya jadwal musyawarah desa dan perencanaan.

d. Pelatihan kader pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan (KPMD/K), KPMD yang telah terpilih dalam musyawarah sosialisai,

akan memandu serangkaian tahapan kegiatan PNPM mandiri pedesaan yang diawali dengan proses penggalian gagasan di tingkat dusun dan kelompok masyarakat.

e. Penggalian Gagasan

Penggalian gagasan adalah untuk menemukan gagasan-gagasan kegiatan atau kebutuhan masyarakat dalam upaya mengatasi permasalahan kemiskinan yang dihadapi dan mengembangkan potensi yang ada di masyarakat.

Adapun metode atau teknik yang digunakan dalam pembuatan peta sosial dalam pertemuan dusun sebagai berikut :

1. Penentuan klasifikasi kesejahteraan dan pemetaan sosial
2. Musyawarah penggalian gagasan

f. Musyawarah Desa Khusus Perempuan (MKP)

Hasil tahapan seleksi ditingkat desa adalah :

- a. Ditetapkannya usulan kegiatan simpan pinjam kelompok perempuan
- b. Ditetapkan usulan dari kelompok perempuan selain usulan simpan pinjam
- c. Terpilihnya calon-calon wakil perempuan yang akan hadir di musyawarah antar desa.

g. Musdes perencanaan

Musdes perencanaan merupakan pertemuan masyarakat di desa yang bertujuan membahas seluruh gagasan kegiatan, hasil dari proses penggalian gagasan dikelompok-kelompok/dusun.

h. Penulisan Usulan desa

Penulisan usulan merupakan kegiatan untuk menguraikan secara tertulis gagasan kegiatan masyarakat yang sudah disetujui sebagai usulan desa yang akan di ajukan pada MAD.

i. Verifikasi usulan

Verifikasi usulan merupakan tahap kegiatan yang bertujuan untuk memeriksa dan menilai kelayakan usulan kegiatan dari setiap desa untuk didanai PNPM mandiri pedesaan. Verifikasai usulan kegiatan dilakukan tim verifikasi yang di bentuk dikecamatan .

j. MAD Prioritas Usulan

MAD prioritas usulan adalah pertemuan dikecamatan yang bertujuan membahas dan menyusun peringkat usulan kegiatan. Penyusunan peringkat berdasarkan atas kriteria kelayakan, penyusunan prioritas usulan-usulan SPP dilakukan secara terpisah sebelum penyusunan prioritas usulan-usulan desa lainnya. Mengenai SPP ditetapkan urutan atau peringkat usulan kegiatan SPP lainnya sesuai skala prioritas kelayakan kebutuhan masyarakat.

k. Musyawarah Antar Desa (MAD) Penetapan Usulan

Musyawarah Antar Desa (MAD) Penetapan usulan merupakan musyawarah untuk mengambil keputusan terhadap usulan yang akan didanai melalui PNPM mandiri pedesaan. Keputusan pendanaan harus mengacu pada peringkat usulan telah dibuat pada saat MAD prioritas usulan. Dalam kegiatan ini ditetapkan pendanaan usulan sesuai dengan keputusan MAD Prioritas Usulan.

l. Musdes informasi hasil MAD

Musdes ini merupakan musyawarah sosialisasi atau penyebarluasan hasil penetapan alokasi dana PNPM-Mandiri Pedesaan yang diputuskan dalam Mad penetapan usulan. Musdes ini dilakukan baik didesa yang mendapatkan dana bantuan maupun yang tidak. Dalam kegiatan ini disosialisasikannya jadwal pelaksanaan tiap kegiatan yang dilaksanakan.

m. Pengesahan dokumen SPPB (Surat Penetapan Perjanjian Bantuan)

Ketua TPK, PjOK dan ketua akan membuat SPPB, yang diketahui Kades Dan Camat atas nama Bupati, pengesahan SPPB digunakan langsung segera sesudah diterbitkan SPC, dan tidak perlu menunggu persetujuan dari kabupaten. Kelengkapan dokumen sebagai lampiran SPPB, terdiri dari :

- a. Usulan kegiatan
- b. RAB detail Per kegiatan
- c. Jadwal pelaksanaan
- d. Formulir penanganan masalah dampak lingkungan
- e. Komitmen sumbangan dri masyarakat
- f. Foto 0% dari kegiatan yang akan dibangun

b. Pelaksanaan Kegiatan

Persiapan pelaksanaan kegiatan ini lebih ditujukan kepada aspek sumber daya manusia, termasuk masyarakat, TPK, UPK, Dan seluruh pelaku PNPM-MP lainnya. Dalam pelaksanaan kegiatan terdapat

persiapan pelaksanaan yaitu rapat koordinasi awal di Kecamatan, Rapat persiapan pelaksanaan di Desa. Hal tersebut menimbulkan pelaksanaan kegiatan berupa :

- a. Penyaluran Dana
- b. Pengadaan tenaga kerja
- c. Pengadaan bahan dan alat
- d. Rapat evaluasi TPK

c. Pelestarian Kegiatan

Pengelolaan kegiatan PNPM-MP harus dijamin dapat memberi manfaat kepada masyarakat secara berkelanjutan bagi masyarakat (*sustainable*). Dalam pelestarian kegiatan ini semua pelaku PNPM-MP harus mengetahui dan mampu memahami latar belakang, dasar pemikir, prinsip, kebijakan prosedur, dan mekanisme PNPM-MP secara benar. Dapat dilihat dari :

1. Hasil kegiatan yaitu hasil kegiatan PNPM-MP yang berupa prasarana simpan pinjam harus dipelihara, dikembangkan, dan dilestarikan sebagaimana sanksi yang ditentukan dari pemerintah bahwa jika hasil kegiatan tidak dikelola dengan baik seperti tidak terpelihara atau bahkan tidak bermanfaat atau pengembalian macet maka desa atau kecamatan tidak akan mendapat dana PNPM-MP untuk tahun berikutnya.
2. Proses pelestarian yaitu, tahapan pasca pelaksanaan yang dikelola merupakan tanggung jawab masyarakat. Dalam hali ini menjamin

berfungsinya secara berkelanjutan prasarana/ sarana yang telah dibangun, kegiatan yang menunjang kualitas hidup masyarakat serta pengembangan kegiatan simpan pinjam dengan kemampuan masyarakat sendiri.

3. Komponen pendukung pelastarian, dengan penyediaan sistem dan mekanisme monitoring, evaluasi, perencanaan, dan pengendalian secara partisipatif yang memungkinkan anggota masyarakat bisa mengontrol kegiatan yang direncanakan, sedang berjalan, maupun yang sudah selesai dilaksanakan.
4. Sistem pemeliharaan yaitu diarahkan kepada adanya perawatan dan pengembangan berbagai sarana dan prasarana yang ada sehingga dapat secara terus menerus dimanfaatkan oleh masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam hal ini untuk jenis kegiatan seperti SPP ditetapkan kelompok pengelola dan pemeliharaan.
5. Pengendalian

Pengendalian PNPM-MP dilakukan melalui kegiatan pemantauan, pengawasan, evaluasi dan pelaporan terhadap pelaksanaan kegiatan serta tindak lanjutnya. Adapun dalam pengendalian ini dilakukan kegiatan seperti : Pemantauan dan Pengawasan, adalah kegiatan pengumpulan informasi dan mengamati perkembangan pelaksanaan suatu kegiatan yang dilakukan secara periodik untuk memastikan apakah kegiatan tersebut sudah dilaksanakan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Adapun jenis kegiatan pemantauan dalam PNPM-MP meliputi :

- a) Pemantauan partisipatif oleh masyarakat
- b) Pemeriksaan oleh pemerintah (FK,FD, PjOK)
- c) Pemeriksaan berjenjang
- d) Pemeriksaan keuangan.

D. Pemberdayaan Dan Gender

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok lemah sehingga mereka memiliki kekuasaan atau kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka kebebasan, menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang dan jasa yang mereka perlukan dan berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka, (Suharto, 2005:58).

a. Konsep Pemberdayaan

Dalam Suharto (2005:58), beberapa ahli mendefinisikan pengertian pemberdayaan sebagai berikut :

1. Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung (Ife, 1995)
2. Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan nama orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan atas kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh

keterampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya, (parson, 1994)

3. Pemberdayaan menunjuk pada usaha peningkatan kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial.

Dengan demikian, pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami kemiskinan. Sebagai tujuan, pemberdayaan menunjuk kepada keadaan atau hasil yang ingin di capai oleh sebuah perubahan sosial.

b. Konsep Gender

Menurut Permendagri nomor 15 tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di daerah, analisis gender adalah analisis untuk mengidentifikasi dan memahami pembagian kerja atau peran laki-laki dan perempuan, akses kontrol terhadap sumber-sumber daya pembangunan, partisipasi dalam proses pembangunan dan manfaat yang mereka nikmati, pola hubungan antara laki-laki dan perempuan yang timpang, yang didalam pelaksanaannya memperhatikan faktor lainnya seperti kelas sosial, ras, suku, dan bangsa.

Berdasarkan tinjauan tersebut, maka hal yang berkaitan dengan penelitian ini adalah pemberdayaan kaum perempuan melalui Program PNPM

mandiri pedesaan. Dimana kaum perempuan yang secara struktural dapat dikatakan sebagai kelompok lemah, dapat diberdayakan untuk memperoleh kekuasaan yang sama dengan laki-laki dalam memperoleh kesempatan hak-haknya sebagai manusia. Salah satu prinsip pelaksanaan program PNPM mandiri pedesaan adalah persamaan gender, pengertiannya adalah laki-laki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam berbagai tahap kegiatan, dalam proses pengambilan keputusan, serta dalam mengakses dan memonitor penggunaan sumber daya.

Kepentingan perempuan harus terwakili secara memadai dalam setiap proses pengambilan keputusan, termasuk dalam pelaksanaan melalui pertemuan kelompok perempuan dan keikutsertaan wakil-wakil perempuan dalam berbagai forum pengambilan keputusan. (PTO PNPM Mandiri Pedesaan 2009:6). Berdasarkan hal tersebut, program PNPM-Mandiri Pedesaan menuangkannya dalam sebuah kegiatan untuk memberdayakan kaum perempuan yaitu dengan kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP).

E. Kerangka Pikir

Sebuah kebijakan atau program pada hakikatnya adalah sebuah instrument yang digunakan pemerintah melakukan perubahan ekonomi, sosial, maupun sumber daya pada masyarakat. Demikian pula halnya dengan program-program pemberdayaan masyarakat yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan ataupun dampak yang diinginkan, untuk memenuhi kepentingan atau kebutuhan politik masyarakat. Program-program pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu bentuk oprasionalisasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang menjadi komitmen nasional (Wrinatnolo, 2007:132).

Berkaitan dengan kebijakan publik tentunya tidak terlepas dari adanya masalah-masalah publik. Dewasa ini pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu bentuk masalah publik yang perlu mendapatkan perhatian, yang kemudian pemerintah Indonesia merespon masalah ini dengan meluncurkan program berbasis pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat guna menanggulangi kemiskinan dan pengangguran khususnya ditingkat pedesaan.

Adapun program yang dikeluarkan pemerintah tersebut adalah Pogram Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan yang dicanangkan pemerintah pada 5 November 2008 yang berada di bawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri Direktorat Jendral Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa. Dalam lingkup kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM) yang pada prinsipnya adalah mendukung percepatan penanggulangan kemiskinan melalui peningkatan

kapasitas masyarakat, pemerintah lokal, serta penyedia sarana dan prasarana sosial dasar dan ekonomi. Salah satu bentuk kegiatan yang didanai melalui mekanisme bantuan langsung masyarakat (BLM) dalam PNPM Mandiri Pedesaan adalah Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Dalam program PNPM-Mandiri Pedesaan tahun anggaran 2009 terdapat 52 Kecamatan di Provinsi Lampung yang melakukan kegiatan berbasis pemberdayaan masyarakat. Salah satu lokasi yang menjadi sasaran PNPM mandiri pedesaan adalah di kecamatan Abung Barat Kabupaten Lampung Utara. Berdasarkan hasil pra-riset yang telah saya lakukan, pelaksanaan kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) terdapat masalah yang dianggap penting untuk diteliti. Permasalahan tersebut adalah kurangnya partisipasi masyarakat untuk menghindari musyawarah yang menjadi agenda dalam PNPM mandiri pedesaan dan adanya keterlambatan pengembalian dana pinjaman oleh kelompok yang mengakibatkan beberapa jadwal kegiatan lain menjadi terganggu.

Selalu terdapat dua kemungkinan dalam melihat pelaksanaan suatu kebijakan untuk mewujudkan tujuannya, yaitu kebijakan tersebut berhasil diimplementasikan atau kebijakan itu gagal diimplementasikannya. Tentu saja banyak faktor yang melatarbelakangi berhasil atau tidaknya implementasi suatu kebijakan, salah satu faktornya adalah kesesuaian antara pelaksanaan kebijakan dengan garis petunjuk (*guide lines*-nya). Maka untuk mengukur berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan diperlukan suatu kajian evaluasi kebijakan.

Analisis terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri Pedesaan melalui kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) akan memberikan gambaran tentang kapasitas dan kualitas kegiatan serta melihat perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian, pelaporan yang sesuai antara kegiatan tersebut dengan petunjuk yang telah ditetapkan berdasarkan PTO 2009. Berdasarkan aktivitas tersebut akan diperoleh hasil berupa implementasi yang baik, sedang, buruk. Selanjutnya, hasil tersebut akan memberikan rekomendasi atau menentukan apakah kegiatan tersebut dapat dilanjutkan apabila hasil implementasinya baik, atau memperbaiki kegiatan apabila hasil implementasinya sedang, atau kegiatan tersebut akan dihentikan apabila hasil implementasinya buruk.

Berdasarkan alur kegiatan dari PNPM dalam PTO (2009) yang telah dikemukakan sebelumnya, penelitian ini mengkhususkan pada :

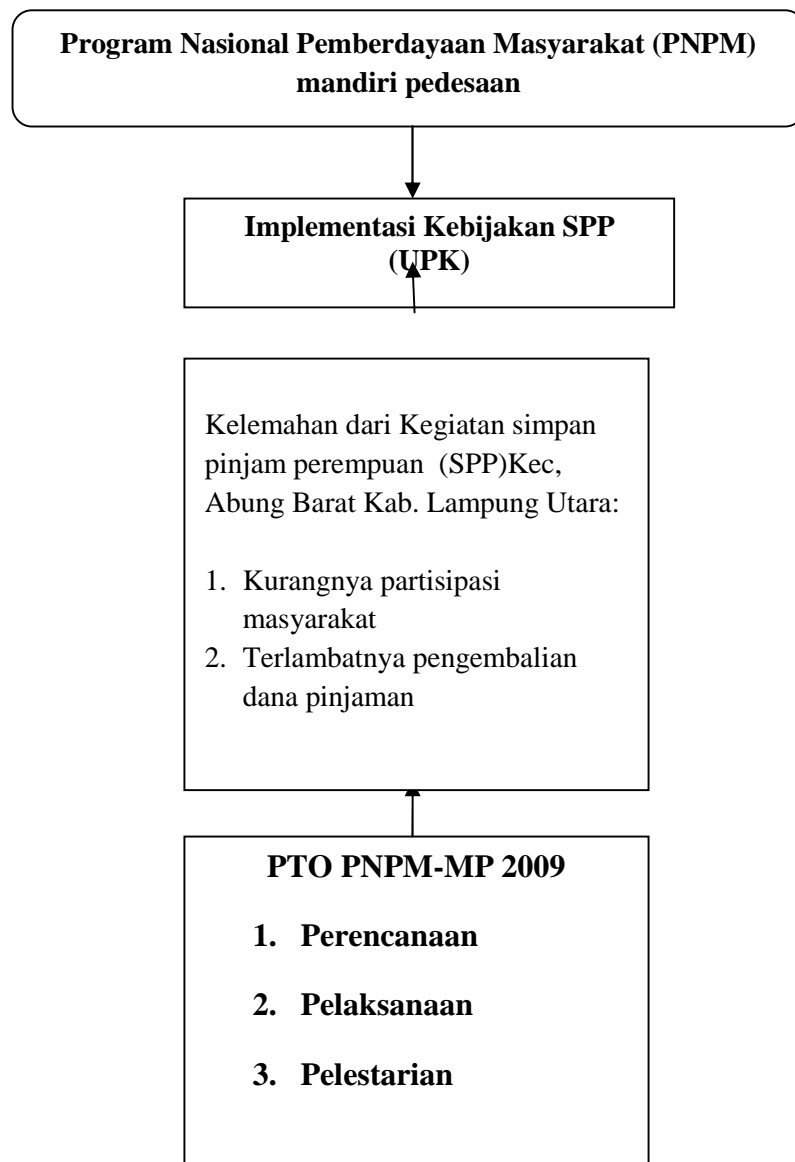
1. Perencanaan kegiatan
2. Pelaksanaan Kegiatan
3. Pelestarian kegiatan

Penelitian ini mengambil lokasi di Kecamatan Abung Barat Kabupaten Lampung Utara dengan tahun anggaran 2009 sebagai batasan waktu kegiatannya, yang dikhususkan pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Pedesaan.

Implementasi kebijakan dalam kegiatan ini adalah pelaksanaan yang telah diambil dan diputuskan oleh aktor administratif dalam proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang ada termasuk manusia, dana,

kemampuan organisasional, prosedur, teknik berkerja sama, birokrasi, dan siapa memperoleh apa untuk mencapai tujuan. Dalam hal ini UPK lah yang bertugas mengawasi jalannya kegiatan SPP. Kerangka fikir yang tersebut di atas secara sederhana akan di jelaskan dalam bagan sebagai berikut :

Kerangka pikir tersebut secara senderna akan dijelaskan dalam bagan berikut :



Gambar 1. Bagan Kerangka Fikir