

# IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI PERDESAAN (PNPM MPd) (Studi Kasus pada Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat)

**Keffen**

PNS Kabupaten Pesisir Selatan, Propinsi Sumatera Barat

## **Abstrak**

*Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri diarahkan untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja dengan melibatkan unsur masyarakat mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin dapat ditumbuhkembangkan, sehingga mereka bukan hanya sebagai obyek melainkan juga sebagai subyek dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Dalam penelitian ini membahas tentang bagaimana implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd), khususnya pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP).*

*Hasil penelitian ini menunjukkan Kelompok SPP di Kecamatan Bayang belum memiliki Struktur organisasi yang jelas. Sebagian besar kelompok SPP belum memiliki AD/ART atau Standar Prosedur yang jelas dan terarah (SOP), terkait dengan peraturan yang diterapkan, Peraturan disiplin yang dibuat oleh kelompok SPP sangat menentukan kelancaran jalannya kegiatan SPP ini. SDM perlu ditingkatkan. Terkait dengan Dana juga perlu dimanfaatkan dengan baik. Implementasi PNPM Mandiri Perdesaan khususnya pada kegiatan SPP di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan berjalan kurang tepat dan perlunya sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan program dan kegiatan yang dilakukan oleh SPP simpan pinjam, dan lainnya. Dalam penelitian ini juga terdapat kendala dan upaya yang dilakukan oleh Kelompok SPP di Kecamatan Bayang dalam rangka meningkatkan program yang ada pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Kabupaten Pesisir Selatan.*

**Kata Kunci:** Implementasi, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat, kegiatan Simpan Pinjam Perempuan

## IMPLEMENTATION OF SELF EMPOWERMENT PROGRAM NATIONAL RURAL (PNPM MPd)

### **Abstract**

*National Program for Community Empowerment (PNPM) Mandiri is directed to improve the effectiveness of poverty alleviation and job creation, involving elements of society ranging from planning, implementation, monitoring and evaluation. Through a process of participatory development, critical awareness and self-reliance, especially the poor can be cultivated, so that they are not just as objects but also as subjects in an effort to reduce poverty. this study discusses how the implementation of the National Program for Community Empowerment in Rural Areas (PNPM-MPd), especially on the activities of Women's Savings and Loans (SPP).*

*The results of this study indicate SPP Group in District Imagine does not have a clear organizational structure. Most of the SPP groups do not have AD / ART procedures or standards clear and focussed (SOP), associated with the applicable regulations, disciplinary regulations made by the SPP will determine the smoothness of the activities of the SPP. HR needs to be improved. The Fund also needs to put to good use. Implementation of PNPM Rural especially on SPP activity in the District of South Coastal District runs quite right and the need for dissemination to the public related to the programs and activities undertaken by the SPP savings and loans, and others. In this study there are also constraints and the efforts made by the Group in the District SPP in order to improve the existing program at the National Community Empowerment Program (PNPM) Women's Savings and Loans in the activity (SPP) South Coastal District.*

**Keywords:** Implementation, National Program for Community Empowerment, Women's Savings and Loans activities

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Kemiskinan dan pengangguran di Indonesia menjadi masalah yang penting dari dahulu sampai sekarang, walaupun secara persentase mengalami penurunan, tetapi dari segi jumlah tetap mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, sehingga menjadi suatu fokus perhatian bagi pemerintah dalam upaya pengentasan

kemiskinan tersebut. Perhatian pemerintah tersebut, salah satunya dengan mengeluarkan kebijakan yang disebut sebagai Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

Pada tanggal 30 April 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, yang berpedoman kepada UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang kemudian diturunkan lagi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Untuk menindaklanjuti kebijakan yang berupa Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tersebut, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), yang kemudian direvisi kembali dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Sementara, pihak atau aktor kebijakan yang menjadi penyusun dalam membuat pedoman pelaksana adalah Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), yang diketuai oleh Menkokesra. Tim inilah yang mengeluarkan PNPM Mandiri, dengan Surat Keputusan Nomor : 25/KEP/MENKO/ KESRA/VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Kemudian petunjuk teknis terhadap PNPM Mandiri Perdesaan itu sendiri dikeluarkan oleh Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) yang berada di bawah Kementerian Dalam Negeri, dengan Surat Keputusan Nomor 414.2/3717/PMD tanggal 5 November 2008 perihal Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri diarahkan untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja dengan melibatkan unsur masyarakat mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin dapat ditumbuhkembangkan, sehingga mereka bukan hanya sebagai obyek melainkan juga sebagai subyek dalam upaya penanggulangan kemiskinan. PNPM Mandiri Perdesaan mengadopsi sepenuhnya mekanisme dan prosedur Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang selama ini berhasil dilaksanakan. Pada PPK terdapat beberapa kegiatan yang didanai seperti pembangunan sarana fisik yang berdampak baik jangka pendek

maupun jangka panjang terhadap peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat setempat. Misalnya pembangunan jalan, jembatan, pasar, irigasi desa, pembangkit listrik, dan lain-lain. Selain itu juga ada pemberian BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) berupa pemberian pelatihan, keterampilan, peralatan usaha (mesin jahit/bordir), juga paket beasiswa bagi anak-anak yang berasal dari keluarga miskin. Kegiatan lainnya yaitu bantuan dana terhadap kelompok usaha ekonomi produktif (UEP). Bantuan ini bersifat pinjaman dan digulirkan kembali kepada kelompok UEP lainnya. Ada juga kegiatan yang lainnya seperti kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP), yaitu kegiatan penguatan kelembagaan dengan memberikan pinjaman modal kepada kelompok SPP yang sudah ada, dimana kelompok SPP ini beranggotakan perempuan, dan diharapkan sebagian besar penerima pinjaman dana berasal dari rumah tangga miskin. Pada PPK sumber pembiayaan berasal dari APBN yang diperoleh dari dana loan atau pinjaman luar negeri, termasuk juga dana hibah dari luar negeri. Sementara pembiayaan PNPM ini sendiri selain dari dana APBN juga dibantu oleh dana APBD.

Prinsip PNPM sama dengan yang ada di PPK, yaitu sama-sama mengedepankan pemberdayaan masyarakat pedesaan supaya bisa berpartisipasi aktif dalam setiap tahapan proses kegiatan yang ada, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai kepada pelestarian hasil pembangunan, baik berupa bangunan fisik maupun terhadap pelestarian dana bergulir yang ada pada kegiatan SPP. Program ini sangat strategis dilaksanakan karena dengan pemberdayaan akan mendorong masyarakat berfikir dan bertindak secara kritis dan mampu memperjuangkan aspirasi mereka, terutama bagi masyarakat miskin. Selain itu juga mendorong peningkatan partisipasi baik dalam perencanaan dan penyusunan program pembangunan dengan memperhitungkan skala prioritas karena keterbatasan ketersediaan anggaran pembangunan yang ada. Kemudian, bagaimana keterbatasan anggaran ini juga bisa diapresiasi oleh masyarakat itu sendiri, seperti dengan memberikan swadaya dalam pembangunan yang ada di desa/kampung mereka. Pemberdayaan yang dilakukan juga ditujukan untuk penguatan kelembagaan yang ada. Supaya, kelompok SPP bisa berkembang dan mampu mengurus kelompok secara mandiri, salah satunya berupa pemberian pelatihan keterampilan bagi kelompok-

kelompok SPP, agar usaha yang ditekuni oleh anggota kelompok tersebut bisa berkembang dan maju, selain bantuan penguatan modal yang berguna bagi kemajuan usaha atau peningkatan kesejahteraan anggota kelompok.

Dalam Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM-MPd yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Ditjen PMD dengan Surat Keputusan Nomor 414.2/3717/PMD tanggal 5 November 2008 perihal Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan, tujuan Umum PNPM Mandiri Perdesaan adalah meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Sedangkan tujuan khususnya meliputi: pertama, meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan; kedua melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumber daya local; ketiga, mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif; keempat, menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat; kelima, melembagakan pengelolaan dana bergulir; keenam, mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa; dan ketujuh mengembangkan kerja sama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

Kecamatan Bayang adalah salah satu kecamatan yang ada di Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat. Wilayahnya tergolong wilayah perdesaan, dan masih ada beberapa desa/nagari yang tergolong masih tertinggal dibanding desa/nagari yang lainnya. Di Kecamatan Bayang sebelumnya juga terdapat Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sejak tahun 2003. Kemudian baru pada tahun 2008 mulai dilanjutkan kembali dengan PNPM Mandiri Perdesaan.

Sudah cukup banyak literatur penelitian lainnya yang ditulis dalam berbagai karya ilmiah, apakah itu dalam bentuk jurnal, skripsi ataupun tesis. Penelitian-penelitian yang pernah dilakukan tersebut masih tergolong similar dengan topik yang sedang penulis teliti. Adapun penelitian tersebut diantaranya adalah sebagai berikut: (1) penelitian yang dimuat dalam jurnal

ilmu administrasi yang ditulis oleh Abang Suriyanto, dari Bappeda Kabupaten Sanggau, yang berjudul "Evaluasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Program Pengembangan Kecamatan di Kecamatan Noyan Kabupaten Sanggau". Penelitian ini dilakukan pada tahun 2009. Penelitian ini membahas tentang pelaksanaan program yang masih belum optimal, dan masih belum bisa membawa masyarakat Kecamatan Noyan keluar dari kemiskinan. Pelaksanaan program banyak dilakukan pada kegiatan fisik seperti jalan dan air bersih, dan sedikit sekali yang langsung menyentuh masyarakat miskin. Kegiatan yang langsung menyentuh keluarga miskin salah satunya adalah Simpan Pinjam Perempuan yang diperuntukkan bagi perempuan dari keluarga miskin dan membutuhkan modal untuk mengembangkan usahanya atau membantu suami untuk ikut serta memenuhi kebutuhan keluarga. Dana yang diberikan banyak terserap pada kegiatan fisik, sedangkan untuk SPP hanya sedikit. (2) Penelitian yang ditulis dalam jurnal ilmiah oleh Agus Suman, Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya yang berjudul "Pemberdayaan Perempuan, Kredit Mikro, dan Kemiskinan: Sebuah Studi Empiris". Penelitian yang dilakukan secara kuantitatif, mengkaji korelasi antara pemberdayaan perempuan melalui kredit mikro terhadap kemiskinan. Hasil dari penelitian ini positif kegiatan yang dilakukan melalui Program Pengembangan Kecamatan telah berdampak tambahan pendapatan sebesar 10% pertahun. Pemberian kredit mikro kepada masyarakat melalui dua kegiatan, yaitu kegiatan SPP dan UEP. Selain itu penelitian tersebut juga membahas pengaruh berkelompok. Jika penelitian di atas mengedepankan evaluasi pada pelaksanaan sebuah program, maka kali ini penulis hanya mengedepankan proses implementasi dari program yang telah disusun dan hanya dibatasi pada satu kegiatan saja, yaitu kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Selain itu, permasalahan yang berbeda akan menjadikan tulisan ini sesuatu yang berbeda pula, seperti penulis membahas masalah organisasi sebagai implementor atau pelaksana dari program dimaksud, dan masalah dalam penginterpretasian program, lebih kepada asumsi dari masyarakat atau kelompok sasaran (*target group*), serta membahas masalah aplikasi atau penerapan dari program tersebut.

Pada kesempatan ini, penulis sengaja membahas tentang bagaimana implementasi

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd), khususnya pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) yang ada di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan. Berdasarkan laporan bulanan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Kecamatan Bayang, yaitu laporan bulan Maret 2012, terkait dengan perkembangan kelompok SPP, tingkat kelancaran pengembalian pinjaman dari kelompok SPP sudah sangat bagus. Selain itu, Pelaku PNPM-MPd di Kecamatan juga sudah melakukan pemberdayaan, artinya bukan saja hanya sekedar memberikan uang pinjaman modal usaha, namun juga telah melakukan pelatihan dan pembinaan kepada kelompok-kelompok SPP yang ada. Intinya, upaya pemberdayaan kelompok sudah dilakukan. Diketahui bahwa pada tahun 2012 kelompok masyarakat yang tergabung dalam Kelompok SPP Binaan berjumlah 237 kelompok, sementara kelompok yang didanai berjumlah 58 kelompok dengan total anggotanya adalah berjumlah 3.800 orang. Meskipun demikian berdasarkan pengamatan dan pengalaman peneliti, bahwa implementasi PNPM-MPd khususnya dalam kegiatan SPP di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan belum optimal jika dibandingkan dengan ketentuan dan tujuan yang ada dalam PTO (Petunjuk Teknis Operasional) PNPM Mandiri Perdesaan. Hal tersebut dapat dilihat dari fenomena sebagai berikut: pertama, dilihat dari aspek organisasi Kelompok SPP, struktur organisasi yang ada belum memperlihatkan fungsinya yang sesungguhnya. Hal itu terlihat dari belum adanya tugas pokok dan fungsi dari masing-masing pengurus dan anggota kelompok SPP yang bersangkutan. Akibatnya terjadi pengambilan peran yang seharusnya bukan peran yang bersangkutan, seperti ketua mengambil peran bendahara dalam menyimpan uang, atau mengambil peran sekretaris yang melakukan proses administrasi dan pelaporan. Kedua, dilihat dari sumberdaya pelaksana terlihat kualitasnya masih kurang. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia khususnya kelompok SPP, nampak dari ketidakmampuan dalam melakukan pengelolaan keuangan dan pembukuan, keterampilan komputer serta keahlian dalam manajerial. Selain itu, sumberdaya keuangan juga kurang, seperti minimnya dana operasional kegiatan untuk menunjang kegiatan SPP ini. Contohnya dana untuk mengadakan pelatihan terbatas, sehingga pelatihan yang dilaksanakan kurang optimal. Dana SPP yang akan digulirkan juga terbatas,

belum semua kelompok SPP dapat memanfaatkan dana pinjaman tersebut. Ketiga, interpretasi terhadap juklak dan juknis masih berbeda oleh para pelaksana. Interpretasi yang keliru dari pelaksana kegiatan di tingkat desa/nagari terkait dengan kegiatan SPP ini adalah dana pinjaman yang diterima oleh anggota kelompok SPP bisa digunakan untuk keperluan konsumtif atau biaya pendidikan anak-anak, asalkan pembayaran angsuran lancar. Hal ini tentu tidak sesuai dengan tujuan dari program ini, bagaimana mungkin ekonomi rumah tangga masyarakat miskin bisa berkembang, jika dana pinjaman digunakan tidak pada semestinya. Keempat, adanya Kelompok SPP yang tidak melakukan pertemuan rutin kelompok, sehingga pembinaan kelompok yang dilakukan oleh pengurus terhadap anggota tidak bisa terlaksana. Jika hal itu ada terlaksana, hanya pada saat pencairan dana SPP, semua anggota pemanfaat hadir. Adanya kelompok SPP yang melakukan penunggakan pembayaran angsuran bulanan, yang disebabkan oleh beberapa hal seperti penyelewengan oleh pengurus, usaha anggota yang gagal atau merugi, dan atau rasa ketidakinginan membayar oleh anggota yang disebabkan oleh ketidakpercayaan anggota terhadap pengurus kelompok. Berdasarkan laporan UPK per 31 Maret 2012 terdapat penunggakan pembayaran angsuran pinjaman kelompok SPP sebanyak 32 kelompok, terdiri dari Kolektibilitas II (menunggak 1-2 bulan) sebanyak 15 kelompok, Kolektibilitas III (menunggak 3-4 bulan) sebanyak satu kelompok, dan Kolektibilitas V (penunggakan lebih enam bulan atau sudah melewati jatuh tempo) sebanyak 15 kelompok. Jumlah penunggakan itu jika diakumulasikan adalah berjumlah Rp. 97.622.000 dari total pinjaman sebesar Rp. 338.816.000.

Berdasarkan fenomena di atas, peneliti terdorong untuk melakukan riset dengan tujuan penelitiannya adalah pertama, mendeskripsikan implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd), khususnya pada Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat. Kedua, mengetahui faktor-faktor penghambat dalam implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd), khususnya pada Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat. Ketiga, menemukan

solusi untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MPd), khususnya pada Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat.

## B. TINJAUAN TEORI DAN KONSEP KUNCI

### 1. Konsep Pembangunan dan Administrasi Pembangunan

#### a. Pembangunan

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan secara multidimensional terhadap masyarakat, dan institusi nasional, seperti upaya pencapaian pertumbuhan ekonomi secara makro, penanganan ketimpangan pendapatan masyarakat, upaya pengentasan kemiskinan dan pengangguran. Menurut Todaro (2000:20) pembangunan, yaitu: suatu proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat, dan institusi-institusi nasional, disamping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan serta pengentasan kemiskinan. Kemudian Kartasasmita (1997:3) memberikan definisi bahwa: Pembangunan adalah perubahan ke arah kondisi yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana sedangkan pengembangan adalah perubahan yang dapat lebih baik atau lebih buruk dan tidak perlu ada upaya. Jadi pembangunan merupakan suatu proses dari suatu kondisi tertentu menuju ke suatu kondisi tertentu yang lebih baik melalui suatu upaya yang terencana.

Menurut Walters dan Brown (2004:159) ada dua tujuan utama untuk proyek atau pembangunan secara keseluruhan, yaitu : 1). *Short-term goal: Demonstrate how local government, regional organizations and the private sector could collaborate to match new patterns of development more efficiently with the public infrastructure and its planned extensions.* 2). *Long-term goal: Plant the seeds of commitment among local governments, regional organizations, and land development interests to produce a pattern of development that is more balance is sustainable.* Sedangkan tujuan dari pembangunan itu sendiri menurut Afiffuddin (2010:41), adalah sebagai berikut: Menciptakan perekonomian yang baik, masyarakat yang baik dan proses politik yang baik. Dari masyarakat yang baik diharapkan terdapat proses

demokrasi, juga melaksanakan keadilan, menegakkan hukum, bersikap transparan, mempunyai birokrasi dan regulasi yang baik serta melaksanakan desentralisasi yang adil. Berdasarkan dari berbagai pendapat pakar di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa: (1). Pembangunan merupakan suatu bagian yang dilakukan oleh manusia secara sadar, berencana dan berkelanjutan. (2). Pembangunan sebagai sarana perubahan kearah yang lebih baik mencakup segala aspek (politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan). (3). Keberhasilan pembangunan perlu ditunjang oleh kerja sama dari pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat demi terwujudnya keseimbangan dan keberlanjutan dalam pembangunan.

#### b. Konsep Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan banyak dilakukan oleh negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Salah satu alasannya adalah karena maraknya pembangunan yang dilakukan oleh negara-negara berkembang. Administrasi pembangunan diharapkan meningkatkan kemampuan untuk mencapai tujuan dan sasaran dari pembangunan itu sendiri. Mustopadidjaja (1996:23) menyatakan bahwa: administrasi pembangunan adalah ilmu dan seni tentang bagaimana pembangunan suatu sistem administrasi negara dilakukan, sehingga dengan demikian sistem administrasi tersebut mampu menyelenggarakan berbagai fungsi pemerintahan dan pembangunan secara efisien dan efektif. Kemudian Siagian (2000:5), memberikan pengertian tentang administrasi pembangunan sebagai berikut: seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara dan bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhir.

Dari kedua pendapat itu dapat disimpulkan bahwa pertama administrasi pembangunan dapat dipandang sebagai ilmu, sebuah kajian ilmiah di lingkungan akademik. Kedua administrasi pembangunan sebagai seni, yaitu bagaimana sebuah administrasi pembangunan diaplikasikan di tataran praktisi, yang umumnya berorientasi kepada perumusan kebijakan pembangunan, dan berorientasi terhadap pelaksanaan tugas-tugas dalam pembangunan, agar dapat berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

## 2. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan memiliki banyak pengertian, Suharto (2005:7) mengemukakan bahwa “kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengerahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana, dan konsistensi dalam mencapai tujuan tertentu”. Jones (1991:46) dalam bukunya yang berjudul Pengantar Kebijakan Publik (*Public Policy*), terkait dengan arti kebijakan menyatakan bahwa “Dalam kenyataan, kata kebijakan sering digunakan dan dipertukarkan maknanya dengan tujuan, program, keputusan, hukum, proposal, patokan, dan maksud besar tertentu”. Berdasarkan pendapat Jones di atas, maka penulis berkesimpulan bahwa kebijakan bisa disebut juga sebagai program. Sementara Howlett dan Ramesh (1995:7), mengemukakan bahwa: *Public policy is a complex phenomenon consisting of numerous decision made by numerous individuals and organizations. It is often shaped by earlier policies and is frequently linked closely with other seemingly unrelated decision. As such, it poses grave difficulties for analysts, who, not surprisingly, have developed numerous ways of approaching the public policy process.* Menurut Thomas R. Dye (Wahab, 2011:46), merumuskan kebijakan publik sebagai „semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah“. Pandangan yang lain berasal dari ahli yang memusatkan pada implementasi kebijakan, adalah Nakamura dan Small Wood (Wahab, 2011:47), berpendapat kebijakan publik ialah “serentetan instruksi/perintah dari para pembuat kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut”. Wilson (2008: 12) memberikan definisi terhadap kebijakan publik, yaitu “*Public policy as whatever governments choose to do or not to do, a purposive course of action followed by an actors or set of actors in dealing with problem or matter of concern*”.

Berbagai definisi dari kebijakan publik di atas, memiliki perbedaan dari sudut pandang masing-masing pakar kebijakan, namun penulis mencoba menarik kesimpulan bahwa kebijakan publik memiliki ciri-ciri, diantaranya adalah, memiliki kesamaan dengan adanya tujuan dan sasaran yang ingin dicapai termasuk cara-cara bagaimana mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, sebagai hasil dari keputusan-keputusan dari pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan, dan sebagai legalitas formal bagi pejabat publik dalam menjalankan otoritas atau kewengannya.

## 3. Konsep Implementasi Kebijakan

### a. Definisi Implementasi Kebijakan

Konsep implementasi sering dikaitkan dengan istilah kebijakan. Artinya setiap kali orang berbicara tentang implementasi, maka yang dimaksudkan adalah implementasi kebijakan. Masalah implementasi kebijakan publik sangat mendasar dalam kehidupan masyarakat karena implementasi inilah yang menentukan keberhasilan dari suatu kebijakan dan bisa bermanfaat bagi masyarakat luas. Proses kebijakan tidak berakhir sampai tahap perumusan, karena baik tidaknya atau tepat tidaknya suatu kebijakan yang telah ditetapkan akan terbukti dari hasil-hasil yang diperoleh dalam implementasi kebijakan. Sementara Frank Thompson (Simon, 2007: 141) menyatakan bahwa: *Policy implementation can be viewed along two major dimensions. First, policy implementation is a function of the law associated with a particular policy goal. Law, or statutes, can be either (1) specific or precise, or (2) vague or limited precision. A second dimension of policy implementation involves legislative oversight. Congressional committees have the power to subpoena public administrators to testify.*

Wahab (2008:43) mengemukakan beberapa definisi dari beberapa sumber mengenai implementasi kebijakan: (1) Kamus Webster, menyatakan bahwa implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan, yang biasanya dalam bentuk UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Kepmen, dan lain-lain. (2) Van Meter dan Van Horn, merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu (pejabat) atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. (3) Mazmanian dan Sabatier, menjelaskan makna implementasi yaitu bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi, sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau suatu peristiwa.

Implementasi adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul suatu keputusan, dimana suatu keputusan selalu dimaksudkan

untuk mencapai sasaran tertentu, guna merealisasikan gagasan itu, maka diperlukan serangkaian aktivitas untuk mencapai tujuan dan sasaran. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2007: 146) implementasi kebijakan adalah: Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah ataupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu tahap atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terus terjadi sepanjang waktu, dimana setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya dan terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda). Abdullah (1987:11) menyatakan bahwa dalam proses implementasi, sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak, yaitu: (a) Adanya program atau kebijakan yang akan dilaksanakan. (b) Target groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut. (c) Unsur pelaksana (*implementor*), baik organisasi ataupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh M.S. Grindle (Tachjan, 2006:31) bahwa: "*Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect*" Artinya Implementasi itu adalah serangkaian kegiatan yang diarahkan untuk membawa keluar dari program yang berlaku. George R. Terry (Tachjan, 2006:31), menyatakan sebagai berikut: program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan anggaran. Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu: (1) Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu. (2). Melaksanakan

(application) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat. (3) Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan (Tachjan, 2006:35). Penulis sengaja membuat judul tentang implementasi program dalam penelitian ini. Walaupun teori yang menjadi landasan tetap kepada teori implementasi kebijakan. Namun, penulis tetap mengambil teori yang khusus membahas tentang implementasi program. Selain itu penulis juga sepakat dengan apa yang disampaikan oleh Tachjan yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan itu pada hakekatnya adalah implementasi program, seperti pendapat Tachjan (2006:31), di bawah ini: Kebijakan administratif yang masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran, serta berbagai macam sarana, agar dapat diimplementasikan perlu dijabarkan lagi kedalam program-program yang bersifat operasional. Oleh karena itu, pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Selain hal tersebut, alasan penulis diperkuat lagi dengan pernyataan Jones dalam bukunya yang berjudul Pengantar Kebijakan Publik, tepatnya dalam bab 8 yang berjudul "Menerapkan Program" (*implementing program*). Jones lebih khusus dalam buku ini membicarakan tentang implementasi program. Kemudian pada halaman 296, mengemukakan bahwa: "Dapat dikatakan bahwa penerapan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program. Tiga kegiatan berikut ini adalah: Organisasi, Interpretasi, Aplikasi".

## **b. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan/atau kegagalan implementasi kebijakan, beberapa model berikut dapat menjelaskannya.

### **1). Teori George C. Edward III**

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu: a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target groups*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. b) Sumber

daya, dimana meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial. c) Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan lain-lain. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Edward III menyatakan bahwa sikap dari pelaksana kadangkala menyebabkan masalah apabila sikap atau cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi, dapat mempertimbangkan/memperhatikan aspek penempatan pegawai (pelaksana) dan insentif. d) Struktur birokrasi, merupakan susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi.

## 2) Teori Charles O, Jones

Menurut Jones (1991:296) ada tiga aktivitas untuk mengoperasikan sebuah program. Tiga aktivitas dalam implementasi tersebut, dapat dijelaskan antara lain sebagai berikut: a) Organisasi, Pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan. b) Interpretasi, Menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan. c) Aplikasi, Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Berdasarkan beberapa teori yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut di atas, guna pembatasan dalam penelitian ini maka

penulis memilih pendekatan yang dikemukakan oleh O, Jones, yang dianggap relevan dengan materi pembahasan dari objek yang diteliti. Hal ini bukan berarti bahwa peneliti menjustifikasi teori-teori lain tidak lagi relevan dengan perkembangan teori implementasi kebijakan publik, melainkan lebih mengarahkan kepada peneliti agar lebih fokus terhadap permasalahan yang dikaji melalui penelitian ini, sehingga membantu dalam menjawab tujuan dari penelitian ini. Model implementasi program menurut Jones yang melihat implementasi terdiri dari tiga aktivitas, yaitu pertama organisasi, setiap organisasi harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan didukung oleh sumberdaya lainnya (uang atau anggaran, perlengkapan, peralatan dan metode). Kedua interpretasi, mereka yang bertanggung jawab dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan pedoman pelaksana dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Ketiga adalah aplikasi atau penerapan, bagaimana peraturan/kebijakan berupa pedoman pelaksana dan petunjuk teknis dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd) yang telah berjalan sesuai dengan ketentuan, untuk dapat melihat ini harus pula dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta jadwal kegiatan disiplin.

Pada penelitian yang lain, yaitu penelitian dalam sebuah tesis yang berjudul Implementasi Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Kecamatan Poncol Kabupaten Magetan. Penelitiannya dilakukan melalui metode kualitatif. Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis data, maka temuan penelitian ini dapat disimpulkan : (1) Bahwa implementasi Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Kecamatan Poncol Kabupaten Magetan secara umum sudah berjalan dengan baik; (2) Implementasi PPK terhadap masyarakat di Kecamatan Poncol Kabupaten Magetan berhasil dengan baik; (3) Temuan hasil penelitian menunjukkan adanya faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi PPK di Kecamatan Poncol Kabupaten Magetan, yaitu faktor interpretasi, organisasi dan aplikasi. Teori yang digunakan sebagai landasan berpikir dalam penelitian di atas sama dengan apa yang sekarang penulis terapkan. Sama-sama mengacu kepada teori O, Jones yang menyatakan tiga

aktivitas dalam implementasi program (Organisasi, Interpretasi, dan Aplikasi). Penelitian dilakukan pada program yang berbeda, namun masih turunan atau operasional dari sebuah kebijakan pengentasan kemiskinan. Hanya saja PPK lebih dahulu ada, dan PNPM merupakan kelanjutan dari PPK yang sedikit mengalami revisi atau perbaikan.

#### 4. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Pada dasarnya, pemberdayaan merupakan suatu upaya untuk mengatasi tantangan pembangunan yang mengakibatkan makin lebarnya jurang kesenjangan dan ketidakseimbangan dalam kemampuan, serta kesempatan untuk mendapatkan peluang dan sumber daya yang ada. Dalam upaya mengatasi tantangan itu, diperlukan strategi pemberdayaan masyarakat. Agar upaya proses pemberdayaan masyarakat dapat berjalan dengan baik, maka dibutuhkan strategi untuk memberdayakan masyarakat. Dalam menjalankan upaya tersebut, menurut Kartasmita Dalam menjalankan upaya tersebut, menurut Kartasmita (1996:159), upaya memberdayakan masyarakat harus dilakukan melalui tiga pilar, yaitu: (1). Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*); (2) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*); (3) Memberdayakan mengandung pula arti melindungi (*protecting*), yaitu upaya untuk mencegah terjadinya persaingan tidak sehat serta eksploitasi yang kuat terhadap yang lemah.

Masih menurut Kartasmita, (1996:28), bahwa prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat adalah : (1) Terarah (*targetted*) secara populer disebut keberpihakan artinya harus ditujukan kepada yang memerlukan, dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi masyarakat dan sesuai dengan kebutuhannya sendiri; (2) Mengikutsertakan masyarakat hal ini didasarkan pada pemberdayaan masyarakat merupakan pemberian kepercayaan pada masyarakat, karena tujuan mengikutsertakan masyarakat adalah : a). agar setiap program yang dijalankan dapat berlangsung secara efektif karena sesuai dengan keinginan mereka, mengenali kemampuan serta kebutuhan masyarakat itu sendiri. b). meningkatkan kemampuan masyarakat dengan pengalaman merancang, melaksanakan, mengelola dan

mempertanggungjawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya. (3) Adanya pendekatan kelompok, hal ini didasarkan pada secara individu masyarakat akan sulit memecahkan masalahnya sendiri. Dalam hal ini pengorganisasian masyarakat akan menjadi hal penting dalam pemberdayaan masyarakat karena setiap tindakan-tindakan yang dilakukan akan berjalan lebih efektif selain itu dalam penggunaan sumber daya juga akan lebih efisien; (4) Pendampingan, fungsinya ialah menyertai proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok masyarakat sebagai fasilitator, komunikator ataupun administrator, serta membentuk, mencari cara pemecahan masalah yang tidak dilakukan oleh masyarakat itu sendiri.

Menurut Onny S. Priyono dan A.M.W.Pranarka (Roemidi & Risyanti, 2006:2) bahwa proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan, yaitu: Pertama yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya, yang merupakan makna kecenderungan primer. Sedangkan kecenderungan kedua atau sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Sedangkan menurut Hogan Ogan (Adi, 2008:85) menggambarkan proses pemberdayaan yang berkesinambungan sebagai suatu siklus yang terdiri dari lima tahapan utama antara lain : 1). Menghadirkan kembali pengalaman yang memberdayakan dan yang tidak memberdayakan (*recall depowering/empowering experiences*); 2). Mendiskusikan alasan mengapa terjadi pemberdayaan dan penidakberdayaan (*discuss reasons for depowerment/empowerment*); 3). Mengidentifikasi suatu masalah ataupun proyek (*identify one problem or project*); 4). Mengidentifikasi basis daya yang bermakna untuk melakukan perubahan. (*identify useful power bases*); 5). Mengembangkan rencana-rencana aksi dan mengimplementasikannya (*develop and implement action plans*). Sedangkan Stewart (1998:2) mendefinisikan pemberdayaan sebagai berikut: Pemberdayaan mencoba memilah seluruh peraturan-peraturan, prosedur-prosedur, perintah-perintah dan sebagainya yang tidak perlu, yang berada di antara organisasi dan tujuannya. Hal ini

dimaksudkan untuk menghilangkan sebanyak mungkin hambatan-hambatan agar supaya tidak menghalangi organisasi dan orang-orang yang bekerja di dalamnya, membebaskan mereka dari pembatasan-pembatasan yang memperlambat respon-respon dan merintangai kerja mereka.

Menurut Jim Iff (Suharto, 2006 : 59), pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan disini diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas: (a). Pilihan-pilihan personal dan kesempatan-kesempatan hidup: kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal, pekerjaan. (b). Pendefinisian kebutuhan: kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya. (c) Ide atau gagasan: kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan. (d) Lembaga-lembaga: kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan dan kesehatan. (e) Sumber-sumber: kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal dan masyarakat. (f). Aktivitas ekonomi: kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi, dan pertukaran barang dan jasa. (g) Reproduksi: kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Dalam sebuah jurnal ilmiah (Journal of Community Psychology) Hyung Hur (2006: 530), terkait dengan pemberdayaan, mengemukakan bahwa "*Empowerment is operative at various levels: personal or individual, interpersonal, organizational, community, and collective*". Kemudian, L.H. Staples (Hyung Hur, 2006: 530) mengemukakan "*Personal empowerment relates to the way people think about themselves, as well as the knowledge, capacities, skill, and mastery they actually possess*". Selanjutnya A. Boehm & L.H. Staples (Hyung Hur, 2006:530) mengemukakan "*Collective empowerment refers to processes by which individuals join together to break their solitude and silence, help one another, learn together, and develop skill for collective action*"

Pemberdayaan masyarakat dalam penelitian ini diartikan sebagai suatu strategi untuk mencapai pembangunan yang berpusat pada masyarakat setempat baik secara individu maupun secara kolektif atau berkelompok.

Landasan bagi pengambilan suatu keputusan dalam rangka pemanfaatan sumber daya dan lainnya secara berkelanjutan yang bersumber dari masyarakat setempat, dimana masyarakat diberikan kesempatan dan bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya sendiri, menentukan kebutuhannya, menentukan sasaran dan aspirasinya serta membuat keputusan yang menyangkut kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Selain itu, secara berkelompok masyarakat akan lebih mudah menemukan ide-ide baru untuk mengatasi permasalahan yang ada, maka pemberdayaan terhadap kelompok masyarakat, terutama yang menjadi sasaran program perlu dilakukan, berupa fasilitasi, pendampingan (vokasi), koordinasi, dan administrasi agar proses pemberdayaan kelompok bisa terarah dan berjalan dengan efektif.

Berdasarkan pendapat dari beberapa pakar di atas terkait dengan konsep dan teori pemberdayaan masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa dalam teori pemberdayaan terdiri dari dua pendekatan, yaitu pertama, adalah pemberdayaan dari atasan kepada bawahan yang dimaksudkan untuk menjadikan bawahan mampu dan berkembang sesuai dengan hasil yang diharapkan. Kedua, adalah pemberdayaan dari pemerintah kepada masyarakat, yang maksudnya adalah, bagaimana pemerintah bisa melindungi masyarakat terutama dari golongan lemah terhadap persaingan dan intimidasi dari golongan kuat dan mampu, sehingga tercipta pemerataan dan keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat salah satu caranya dengan mengeluarkan sebuah kebijakan atau peraturan yang pro kepada masyarakat lapisan bawah. Jadi, konsep pendekatan pemberdayaan yang lebih sesuai dengan topik penelitian yang sedang penulis bahas ini, adalah pendekatan yang kedua, yaitu pemberdayaan oleh pemerintah kepada masyarakat melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MPd) khususnya pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP).

## C. METODE PENELITIAN

### 1. Pendekatan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode studi kasus dalam pendekatan kualitatif. Alasan penggunaannya karena tujuan dari penelitian ini terfokus pada upaya untuk menggali proses pelaksanaan kebijakan PNPM

Mandiri Perdesaan dalam kasus kelompok SPP yang ada di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat. Terkait dengan penelitian studi kasus, F.N. Maxfield (Nazir, 2005: 57) mengungkapkan bahwa: yang dimaksud dengan studi kasus atau penelitian kasus subjek penelitian yang berkenaan dengan suatu fase spesifik atau khas dari keseluruhan personalitas. Subjek penelitian dapat saja berupa individu, kelompok, lembaga, maupun masyarakat. Peneliti ingin mempelajari secara intensif latar belakang serta interaksi lingkungan dari unit-unit sosial yang menjadi subjek. Kemudian Nazir (2005: 57) mengemukakan bahwa: tujuan studi kasus adalah untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat-sifat serta karakter-karakter yang khas dari kasus, ataupun status dari individu, yang kemudian dari sifat-sifat khas di atas akan dijadikan suatu hal yang bersifat umum.

Menurut Nazir (2005: 57) mengemukakan bahwa: Langkah-langkah pokok metode penelitian studi kasus yaitu: (1) rumuskan tujuan penelitian; (2) tentukan unit-unit studi, sifat-sifat mana yang akan diteliti dan hubungkan apa yang akan dikaji serta proses-proses apa yang akan menuntun penelitian; (3) tentukan rancangan serta pendekatan dalam memilih unit-unit dan teknik pengumpulan data mana yang digunakan. Sumber-sumber data apa yang tersedia; (4) kumpulkan data; (5) organisasikan informasi serta data yang terkumpul dan analisis untuk membuat interpretasi serta generalisasi; dan (6) susun laporan dengan memberikan kesimpulan serta implikasi dari hasil penelitian.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

### a. Situasi Sosial dan Informan Kunci

Dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi, tetapi oleh James Spradley (Sugiyono, 2009:49) menamakan objek penelitian sebagai "*Social Situation*" atau situasi sosial yang terdiri dari tiga elemen yaitu: (a) tempat (*place*), dimana tempat penulis melakukan penelitian ini adalah Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat. Pemilihan Kecamatan Bayang ini menjadi tempat penelitian, dikarenakan oleh adanya beberapa kasus yang menarik dan perlu dibahas terkait dengan implementasi PNPM MPd di lapangan khususnya pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). (b). Pelaku (*actor*), yang menjadi objek penelitian disini adalah pelaksana PPNPM Mandiri Perdesaan

khususnya pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP), baik yang di kecamatan maupun pelaksanaannya di kelompok SPP (*target group*). (c). Aktivitas (*activity*). Adapun aktifitas yang hendak penulis teliti adalah kegiatan SPP di Kecamatan Bayang dan meneliti aktivitas di beberapa kelompok SPP yang telah dipilih.

Alasan tidak digunakannya istilah populasi dalam penelitian kualitatif disebabkan oleh penelitian kualitatif berangkat dari kasus tertentu yang ada pada situasi sosial tertentu dan hasil penelitiannya tidak akan diberlakukan ke populasi, tetapi ditransferkan ke tempat lain pada situasi sosial yang memiliki kesamaan dengan situasi sosial pada kasus yang diteliti. Informan kunci yang penulis jadikan untuk mendapatkan informasi adalah berasal dari organisasi pelaksana kegiatan SPP di Kecamatan Bayang, yaitu UPK (Unit Pengelola Kegiatan). Bagaimana aktivitas dan jalannya kegiatan SPP di Kecamatan Bayang yang dikelola oleh UPK. Selain itu, penulis juga memilih informan kunci dari kelompok sasaran (*target group*), yaitu kelompok SPP di Kecamatan Bayang. Untuk kelompok SPP se-Kecamatan Bayang, penulis hanya memperhatikan sebahagian saja atau sekilas. Karena sangat banyaknya jumlah kelompok SPP yang ada. Oleh sebab itu penulis memilih beberapa kelompok saja yang lebih difokuskan, yang terdiri dari kelompok SPP yang berhasil dan kelompok SPP yang belum berhasil atau bermasalah. Penulis sengaja memilih kelompok SPP yang tersebut di atas untuk dijadikan objek penelitian, karena pertimbangan dari segi karakteristik kelompok SPP, wilayah keberadaannya, jenis usaha, dan perkembangan kelompok tersebut. Selain keempat kelompok SPP tersebut penulis juga melakukan observasi pada beberapa kelompok SPP yang lain untuk mengamati jalannya kegiatan SPP di Kecamatan Bayang, serta untuk mendapatkan gambaran yang lebih akurat.

### b. Instrumen dan Teknik Penelitian

Peneliti merupakan instrumen utama dalam penelitian kualitatif. Hal tersebut didasari atas pendapat Harun Nasution (Sugiyono, 2007: 60) yang menyatakan bahwa: dalam penelitian kualitatif, tidak ada pilihan lain daripada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama. Sedangkan untuk pengumpulan data penelitian akan menggunakan teknik wawancara mendalam, observasi dan studi dokumentasi.

Untuk informan penelitian ini, digunakan

teknik *purposive sampling*, sehingga informannya adalah camat bayang, fasilitator kecamatan, pengurus UPK kecamatan bayang, pengurus kelompok SPP dan Anggota Kelompok SPP. Sementara untuk observasi, peneliti akan melakukan observasi tidak langsung ke lokasi penelitian.

### c. Prosedur Pengolahan Data

Setelah data yang dibutuhkan diperoleh dalam proses pengumpulan data, maka selanjutnya dilakukan pengolahan dan analisis data. Menurut Matthew B. Miles, dan A. Michael Huberman (Sugiyono, 2011:246), mengatakan bahwa "Aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh".

Prosedur dan analisis data dilakukan dengan berbagai tahapan yang meliputi: (a) *Data reduction* (reduksi data). Data yang diperoleh lapangan cukup banyak, sehingga perlu dicatat secara teliti dan rinci serta segera dilakukan analisa. Mereduksi berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok/penting sesuai dengan tema penelitian dan membuang hal-hal yang tidak penting atau tidak relevan. Dengan dilakukannya reduksi data, maka diperoleh gambaran yang lebih jelas serta diketahui data-data apa yang masih dibutuhkan atau perlu dilengkapi. (b) *Data display* (penyajian data). Data yang ditelaah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk uraian naratif, sehingga data tersebut benar-benar dipahami. (c) *Conclusion drawing* (penarikan kesimpulan). Setelah disajikan dalam bentuk uraian naratif, peneliti membuat kesimpulan awal dari data tersebut. Apabila serangkaian kesimpulan yang dibuat dari setiap aktivitas pengumpulan data menunjukkan adanya suatu konsistensi, maka kesimpulan tersebut merupakan kesimpulan yang valid.

Sementara untuk memverifikasi data, peneliti menggunakan uji validitas dan uji reliabilitas. Uji validitas dilakukan dengan cara (1) Triangulasi, yaitu triangulasi data dan triangulasi metode. Triangulasi data merupakan teknik uji validitas dengan cara menelaah/membandingkan data yang diperoleh dari sumber yang berbeda untuk membangun justifikasi atas tema/topik penelitian secara koheren (saling berkaitan secara logis). Alasan digunakannya teknik ini adalah jumlah informan yang cukup banyak, sehingga memungkinkan dilaksanakannya uji validitas

dengan teknik triangulasi data. Data hasil wawancara dalam bentuk transkrip wawancara dari informan yang satu akan ditelaah dan dibandingkan dengan data dari informan lain dalam kelompok yang sama. Sementara, triangulasi metode merupakan teknik uji validitas dengan cara menelaah/membandingkan data yang diperoleh dari metode yang berbeda untuk membangun justifikasi atas tema/topik penelitian secara koheren (saling berkaitan secara logis); (2) *Member checking*. Setelah dilakukan wawancara dengan informan, dibuat transkrip wawancara. Transkrip wawancara tersebut kemudian diklarifikasi kembali dengan informan yang diwawancarai untuk memperoleh persetujuan yang diberikan dalam bentuk surat pernyataan. Isi surat pernyataan tersebut adalah informan tidak keberatan dengan hasil wawancara dan dapat digunakan untuk kepentingan penelitian ilmiah. Pada saat melakukan klarifikasi, informan diberikan kebebasan untuk menentukan data mana yang dapat dipresentasikan dan data mana yang tidak dapat dipresentasikan. Alasan penggunaan teknik ini adalah agar diperoleh data yang objektif, sehingga benar-benar sesuai dengan kondisi informan tanpa adanya unsur rekayasa atau subjektivitas peneliti. Disamping itu adanya legalitas atas data yang disampaikan karena informan memberikan persetujuan atas data yang disajikan. (3) *Peer debriefing*. Untuk memperoleh data yang valid, peneliti menggunakan jasa rekan/teman untuk bertanya jawab atau meminta pendapat mengenai penelitian. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan akurasi hasil penelitian. Teman tersebut akan berfungsi sebagai tempat berdiskusi atau berkonsultasi. Alasan digunakannya teknik ini adalah adanya beberapa teman yang dinilai memiliki kualitas baik secara pendidikan maupun pribadi untuk dijadikan teman diskusi. Peneliti juga senantiasa berkonsultasi dengan dosen pembimbing. Sedangkan uji reliabilitas dilakukan dengan cara peneliti memeriksa/membaca transkrip hasil wawancara dan laporan hasil observasi secara teliti, menyeluruh dan berulang kali untuk meyakinkan bahwa tidak terdapat kesalahan dalam proses pembuatan transkrip hasil wawancara dan laporan hasil observasi. Juga didengarkan rekaman wawancara berulang kali sambil menyocokkannya dengan transkrip yang sudah dibuat, sehingga benar-benar tidak ada isi rekaman yang terlewat atau kata/kalimat yang

berubah. Setelah merasa yakin tidak terdapat kesalahan dalam proses pembuatan transkrip, dilakukan pemeriksaan secara teliti dan berulang kali untuk memastikan bahwa tidak terjadi penyimpangan dalam proses koding (penentuan kode) atau perubahan makna atas data selama proses koding.

## D. HASIL PENELITIAN

### 1. Implementasi PNPM MPd Khususnya SPP Kecamatan Bayang

Pada sub bab ini, penulis memaparkan bagaimana implementasi PNPM MPd khususnya pada kegiatan SPP di Kecamatan Bayang. Kegiatan SPP ini sudah ada semenjak Tahun 2003 sampai sekarang masih eksis dan sudah mulai berkembang. Kendatipun masih mengalami kendala dan hambatan dalam pengimplementasiannya. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan ini adalah sebuah operasional dari sebuah kebijakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan yang berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, terutama masyarakat miskin yang perlu dilindungi dan didorong untuk maju dan berkembang. Harapannya adalah agar masyarakat miskin tersebut bisa memenuhi standar hidup layak baik dari aspek ekonomi, sosial, dan budaya. Untuk mewujudkan harapan tersebut, salah satu kegiatan dalam PNPM MPd adalah Simpan Pinjam Perempuan (SPP), yang khusus diperuntukkan bagi kaum perempuan atau ibu-ibu untuk membantu perekonomian keluarga, terutama yang berasal dari RTM (rumah tangga miskin). Kegiatan SPP yang beranggotakan perempuan ini sangat unik dan menarik untuk dibahas. Karena ini bisa menjadi sebuah sumber kekuatan perekonomian di tingkat bawah, dan perempuan yang selama ini banyak diam di rumah menanti hasil usaha dari suami, sudah bisa berperan membantu perekonomian keluarga, sehingga, banyak sedikitnya sudah mampu menutupi kebutuhan keluarga seperti biaya pendidikan anak-anak, kebutuhan makan sehari-hari.

Sebuah program yang telah dirancang dengan sebaik dan sesempurna mungkin, dan untuk mewujudkan tujuan dari program tersebut perlu diimplementasikan dengan baik dan benar, agar tidak menyimpang dari tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pembuat program tersebut. Dalam hal ini penulis sengaja mengadopsi pendapat salah seorang pakar,

yaitu Charles O. Jones, yang menyatakan bahwa untuk mengimplementasikan sebuah program ada tiga aktivitas, diantaranya adalah Organisasi, Interpretasi, dan Aplikasi. Untuk lebih jelas dan terarahnya, penulis akan menjelaskan satu persatu dan dilengkapi dengan fakta di lapangan yang penulis peroleh dari hasil penelitian baik melalui wawancara dengan beberapa informan, dan juga dari hasil pengamatan.

#### a. Organisasi

Aktivitas organisasi dalam implementasi sebuah program di sini maksudnya adalah birokrasi sebagai pelaksana program. Namun, sebagai pelaksana dari program ini bukanlah birokrasi pemerintah pada umumnya, tetapi dilaksanakan oleh sebuah organisasi kemasyarakatan yang telah dibentuk dan ditetapkan oleh masyarakat itu sendiri. Sebagai sebuah organisasi informal, untuk melaksanakan sebuah program, tentu juga harus berpedoman kepada layaknya sebuah struktur organisasi yang ideal, agar lebih mudah untuk menjalankan tugas dan kewajiban para pelaksana. Jones menerangkan bahwa organisasi termasuk di dalamnya pembentukan organisasi atau penataan sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjalankan program agar bisa berjalan. Untuk menganalisis implementasi kebijakan dari aspek ini, ada tiga hal yang diperhatikan, yaitu: (1) Struktur Organisasi; (2) sumberdaya; dan (3) Prosedur Kerja

#### 1) Struktur Organisasi

Kelompok SPP di Kecamatan Bayang merupakan sebuah organisasi sederhana yang terdiri oleh beberapa pengurus, seperti ketua, sekretaris dan bendahara serta beberapa anggota. Sehingga ada berjumlah 7-20 orang. Sebuah organisasi yang baik, tentu harus dilengkapi dengan sebuah akte pendirian seperti anggaran dasar/ anggaran rumah tangga (AD/ART). Selain itu juga memiliki tugas dan fungsinya masing-masing secara tertulis dan dapat dipahami oleh setiap anggota dan pengurus kelompok SPP tersebut. Berdasarkan wawancara dan observasi di lapangan serta studi dokumentasi, penulis belum menemukan struktur organisasi yang jelas terhadap kelompok SPP ini. Sebagaimana yang disampaikan oleh Camat Bayang: "Jika struktur organisasi, kelompok SPP belum ada secara tertulis, namun baru sebatas pemahaman saja, ketua tugasnya memimpin dan menyeror

angsuran ke UPK, sekretaris mencatat atau menulis hasil musyawarah dan proposal, dan bendahara sebagai pemegang uang dan melakukan pembukuan. Hal ini dikarenakan masih rendahnya pemahaman berorganisasi oleh pengurus dan anggota kelompok SPP ini” Pendapat yang senada juga disampaikan oleh Fasilitator Kecamatan Bayang: “Kelompok SPP di Kecamatan Bayang ini memang belum memiliki struktur organisasi secara tertulis, termasuk mengenai AD/ART juga belum punya, tetapi sebagian besar kelompok SPP sudah paham dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Hal ini dikarenakan kelompok SPP belum bisa merumuskannya sendiri, sedangkan kami sudah berencana ingin memfasilitasinya, tetapi masih belum terlaksana karena beban tugas yang lain masih banyak”

Berdasarkan hasil wawancara melalui camat dan FK tersebut, yang menyatakan bahwa kelompok SPP belum memiliki struktur organisasi yang tertulis dan jelas. Hal ini disebabkan karena keterbatasannya pemahaman dan pengetahuan dari pengurus dan anggota kelompok SPP ini. Sedangkan, FK dan UPK belum sempat melakukan fasilitasi terhadap masalah ini, karena masih banyaknya tugas dan pekerjaan yang juga harus segera diselesaikan.

Meskipun demikian, sebagian kelompok SPP di Kecamatan Bayang ini dapat melaksanakan pengelolaan kelompoknya masing-masing. Mereka sudah memahami dan melaksanakan sesuai dengan perannya masing-masing. Namun, masih ada beberapa kelompok SPP yang tidak melaksanakan sesuai perannya. Misalnya peran bendahara yang melakukan pencatatan, diambil alih oleh ketua kelompok SPP. Hal ini penulis pernah temui di kelompok SPP Riak mahampeh, Kampung Pasar Baru, dimana kelompok SPP ini mengalami penunggakan, berikut pernyataan dari bendahara kelompok SPP Riak mahampeh: “Saya sebagai bendahara kelompok SPP, tetapi

tugas untuk membuat pembukuan keuangan dipegang oleh ketua, saya hanya mencatat pembayaran angsuran anggota saja, buku-buku yang lain dipegang semua oleh ketua”.

## 2) Sumberdaya

Sumberdaya menjadi hal terpenting dalam melaksanakan sebuah program, terutama sumberdaya manusia sebagai pelaksana, dan sumberdaya keuangan atau modal untuk mendukung kelangsungan sebuah kegiatan. Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) ini tentu akan membutuhkan segenap perhatian dari para pelaksana, terlebih bagi kelompok SPP itu sendiri. Sumberdaya manusia yang ada di kecamatan dari segi kualitas belum semuanya baik, dan dari segi kuantitas, masih kurang mencukupi untuk mengelola seluruh kegiatan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 1.

Berdasarkan Tabel 1, kondisi sumberdaya manusia dalam struktur organisasi SPP di Kecamatan Bayang, dari segi kualitas mencerminkan rendahnya pada bagian BKAN dan BP-UPK. sedangkan perannya sebagai pembuat peraturan dan pengambil keputusan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan kegiatan SPP ini. Selain itu, dari bagian BP-UPK, yang berfungsi sebagai pengawas dan yang menilai kinerja UPK, dari segi kualitas masih kurang memadai, dimana pendidikannya hampir semuanya hanya sampai SLTA. Bagaimana bisa mengawasi kinerja UPK dan kegiatan SPP ini. Jika pendidikan yang kurang memadai atau tidak sesuai dengan tugas dan fungsi yang akan dijalankan. Jumlah pengurus UPK yang hanya berjumlah lima orang tersebut, juga masih belum cukup dari segi kuantitas. Sementara itu, jika memperhatikan cakupan beban tugas yang cukup banyak, tidak sebanding antara jumlah personel UPK dengan banyaknya tugas yang akan dilaksanakan pada kegiatan-kegiatan yang ada di PNPM MPd ini. Misalnya, kegiatan SPP yang kelompok SPP sekarang sudah mencapai 237 kelompok. Terdiri

**Tabel 1.**

Nama	Jabatan	Pendidikan
Hariyadi, S.P.	PjOK	S-1
Iswandri, S.T.	FK	S-1
Anita Dewi Masdar, S.T.	FKT	S-1
Pittoria Trioktoris, S.Pd.I	Penlok	S-1
Nasri. A	Ketua BKAN	SLTA
Khairijal	Sekretaris BKAN	SLTA
Abu Lawal	Wakil Ketua	SLTA

dari 100 kelompok pemula, 135 kelompok sedang berkembang, dan 2 kelompok SPP yang sudah mapan. Bagi UPK tentu akan sulit melaksanakan tugas ini.

Sumberdaya manusia menjadi faktor penentu dalam pelaksanaan setiap kegiatan. Terutama kegiatan SPP ini, kondisi sumberdaya manusia di Kecamatan Bayang belum mencukupi, untuk menaungi kelompok SPP yang ada. Khususnya kelompok SPP pemula dan yang sedang berkembang. Sebenarnya, jika melihat latar belakang pendidikan yang minim dari sarjana pemberdayaan dan ekonomi, masih belum relevan dengan tugas yang akan dilaksanakan. Namun, setelah menjalani beberapa pelatihan dan bimbingan langsung dari fasilitator dan dari pengalaman sebelumnya, pelaksana PNPM MPd di Kecamatan Bayang ini sudah cukup memiliki keahlian. Terutama keahlian pemberdayaan masyarakat.

Sumberdaya manusia sebagai pelaksana pada kegiatan SPP ini, tentu bukan semuanya ditentukan oleh pelaksana di kecamatan, akan tetapi juga ditentukan oleh sumberdaya manusia yang ada di kelompok SPP itu sendiri. Sebab, pelaksana di kecamatan hanya berperan sebagai fasilitator dan pembina. Pihak yang sangat diharapkan perannya adalah pengurus kelompok SPP itu sendiri sebagai agen pelaksana di tingkat bawah yang merupakan bagian dari masyarakat yang paling dekat dengan anggota kelompok atau pemanfaat program ini. Dalam kegiatan ini, diharapkan kepada pengurus kelompok SPP mampu mengelola dana pinjaman dan bisa bermanfaat bagi pengembangan usaha anggota, sehingga anggota mampu membayar angsuran pinjaman berikut bunganya, serta meningkatnya perekonomian anggota. Sumberdaya manusia yang mumpuni akan berguna untuk melakukan kegiatan SPP ini, seperti untuk melakukan proses pembuatan usulan (proposals), pencatatan pembukuan (akuntansi), dan keahlian manajerial. Namun, kenyataannya kelompok SPP di Kecamatan Bayang ini jika dilihat dari sumberdaya manusianya masih tergolong rendah, seperti yang disampaikan oleh fasilitator kecamatan : "Dalam hal sumberdaya manusia, pengurus kelompok SPP masih kurang, karena banyaknya Ibu-Ibu yang sudah tua, apalagi kelompok SPP dari Ibu-Ibu Majelis Ta'lim. Selain itu latar pendidikan yang masih rendah, kebanyakan tamatan SD dan SLTP". Keterangan yang lainnya juga ada disampaikan oleh

bendahara kelompok SPP Belibis Bernyanyi Kampung Kenanga "Sumberdaya manusia pengurus kelompok SPP ini masih rendah, dan saya sendiri hanya tamatan SD, jika ketua kami tamatan SLTA". Sumberdaya manusia yang kurang memadai, seperti contoh di atas, bendahara kelompok SPP Belibis Bernyanyi yang berpendidikan tidak tamat SD, tentu akan menyulitkan bagi yang bersangkutan untuk memahami administrasi keuangan. Awalnya anggota mempercayakan kepada yang bersangkutan, karena kejujuran dan rasa tanggung jawab yang tinggi yang dimiliki. Namun, untuk kedepannya harus bisa membuat laporan keuangan dan pencatatan pembukuan dengan benar dan dapat dipertanggungjawabkan.

Selain sumberdaya manusia yang berperan sangat penting, juga diperlukan sumberdaya keuangan atau modal untuk mendukung pelaksanaan sebuah program, dalam hal ini kegiatan SPP. Dana SPP yang ada di Kecamatan Bayang sudah cukup besar, jumlahnya per 31 Desember 2012 adalah Rp 3.506.275.888,46. Jumlah ini akan terus bertambah, di tahun 2013 ini Kecamatan Bayang akan mendapat dana BLM sebesar Rp 3 miliar, dan sebesar Rp 500 juta akan dialokasikan untuk membiayai kegiatan SPP di Kecamatan Bayang. Selain dana yang ada di UPK, kelompok SPP tersebut juga sudah memiliki modal simpanan anggota. Hanya saja jumlahnya masih sedikit sehingga, kelompok SPP ini perlu meminjam ke UPK. Hasilnya ada sebagian kelompok sudah mendapat pinjaman dana, dan lebih banyak lagi yang belum atau tidak mendapatkan pinjaman dana karena banyaknya kelompok SPP, sedangkan dana SPP yang ada masih belum mampu memenuhi permohonan kelompok SPP yang ada. Sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua UPK : "Sumberdaya keuangan kelompok SPP ini masih kurang, hanya ada dua kelompok SPP yang sudah mapan, dan dana yang ada di UPK belum mampu memenuhi permohonan semua kelompok SPP, hanya ada sekitar 58 kelompok SPP yang sedang didanai, sisanya menjadi daftar tunggu". Keterangan yang lain juga ada berasal dari anggota kelompok SPP Belibis Bernyanyi yang penulis wawancarai: "Sumberdaya keuangan kelompok kami masih sedikit, baru sekitar Rp 4 juta, kami sangat membutuhkan dana pinjaman, tetapi sampai sekarang belum juga dapat, sudah lebih empat bulan kami menunggu, padahal kami sudah lunas".

Sumberdaya yang lainnya adalah peralatan

dan perlengkapan yang akan digunakan untuk mempermudah pelaksanaan kegiatan SPP. Peralatan yang sekiranya diperlukan adalah seperti mesin tik, komputer, mesin hitung uang, brankas tempat menyimpan uang, dan peralatan lainnya. Sedangkan perlengkapan yang dibutuhkan seperti papan informasi, alat tulis, buku pedoman/petunjuk teknis operasional, buku-buku pencatatan pembukuan keuangan, kertas, kartu angsuran anggota, kwitansi, materai tempel dan stempel organisasi. Berdasarkan observasi oleh peneliti, peralatan dan perlengkapan tersedia cukup lengkap di kantor UPK, hanya mesin hitung uang dan brankas tempat menyimpan uang yang belum ada, dan ini sudah direncanakan. Sementara komputer dan mesin tik sudah ada, bahkan sudah tersedia jaringan internet. Buku-buku pedoman atau PTO juga lengkap. Namun, lain halnya dengan yang di kelompok SPP. Umumnya kelompok SPP masih kurang dalam hal peralatan dan perlengkapan. Kelompok SPP belum memiliki mesin tik, apalagi komputer. Masih banyak kelompok yang tidak memiliki kartu angsuran anggota, buku kas umum, dan hampir semuanya kelompok SPP tidak memiliki PTO. Papan informasi juga tidak ada tiap-tiap kelompok SPP, hanya ada dua buah di setiap kampung. Hal ini ada penulis temui di kelompok-kelompok yang bermasalah, misalnya di kelompok SPP Hawa dan kelompok SPP Riak Mahampeh. Kedua kelompok ini anggotanya tidak memiliki kartu angsuran pinjaman, dan buku kas umum yang tidak ada, semua dicatat dalam satu buku tulis biasa. Bukti telah membayar angsuran tidak ada, seperti kwitansi tanda terima dari anggota ke pengurus kelompok SPP. Kelompok SPP yang tergolong bagus dan cukup lengkap memiliki perlengkapan seperti sudah ada kartu angsuran, buku kas umum, dan buku tamu, serta perlengkapan lainnya. Penulis melihat di kelompok SPP Alfalah dan kelompok SPP Belibis Bernyanyi. Kedua kelompok ini dalam pengembalian pinjaman lancar tanpa adanya penunggakan atau masalah dalam pembayaran angsuran.

### 3) Prosedur Kerja

Salah satu aspek dalam aktivitas organisasi adalah prosedur kerja. Hal ini sangat menentukan jalannya sebuah organisasi, ditentukan oleh sebuah prosedur kerja agar kegiatan bisa berjalan dengan tertib dan terarah. Apa jadinya jika sebuah organisasi tidak

memiliki prosedur kerja yang jelas. Bisa diperkirakan organisasi itu akan kacau. Prosedur kerja yang sudah adapun, jika tidak dilaksanakan dengan benar, hasilnya juga akan menimbulkan masalah. UPK Kecamatan Bayang adalah sebuah organisasi pengelola kegiatan PNPM MPd di tingkat kecamatan memiliki tugas pokok dan fungsi sebagaimana yang telah diamanatkan oleh masyarakat dalam forum BKAD/BKAN (Badan Kerjasama Antar Desa/Nagari). UPK ini memiliki fungsi pokok dan fungsi pengembangan. Sehingga untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, maka diperlukan sebuah prosedur kerja. Sebagaimana ada tertuang dalam PTO PNPM Mandiri Perdesaan halaman 13, dinyatakan bahwa: UPK dan Badan Pengawas UPK (BP-UPK) dalam menjalankan fungsinya wajib mempunyai standar prosedur operasional. Standar prosedur dibuat dan dikembangkan mengacu kepada AD/ART BKAD yang telah ditetapkan oleh MAD sesuai dengan fungsi yang dijalani. UPK memiliki fungsi pokok dan fungsi pengembangan. Fungsi pokok UPK adalah dalam hal pengelolaan perguliran dan pengelolaan teknis program. Fungsi pengembangan UPK adalah dalam hal pembinaan kelompok, penanganan pinjaman bermasalah. BP-UPK memiliki fungsi sebagai pengawas teknis dan pemeriksa keuangan UPK, TPK dan kelompok usaha ekonomi/SPP.

Berdasarkan isi PTO di atas, yang mengharuskan UPK untuk memiliki standar prosedur operasional. Sehubungan itu, berdasarkan keterangan dari Ketua UPK, bahwa: "UPK Kecamatan Bayang sudah memiliki SOP yang dibuat oleh BKAN. Namun, ini masih yang lama, yang baru belum ada, kami menunggu revisi SOP yang baru dari BKAN. SOP ini berisikan Tupoksi UPK, Hak dan Kewajiban UPK, Masa tugas dan proses pemilihan sekali tiga tahun, terkait dengan SOP perguliran isinya adalah ketentuan kelompok SPP, Alur Perguliran, Besar bunga pinjaman 11%, IPTW 10% dari besar bunga yang dibayar kelompok, alokasi keuntungan UPK 70% untuk penambahan modal. Termasuk mengenai penanganan pinjaman bermasalah Kami UPK juga sudah bekerja berdasarkan SOP yang ada". UPK sebagai organisasi pelaksana di kecamatan memang sudah sejalannya dan seharusnya memiliki SOP untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Fungsi pokok dari UPK adalah pengelolaan dana bergulir dan pengelolaan teknis program. Sedangkan fungsi

pengembangannya adalah melakukan pembinaan kepada kelompok SPP, dan penanganan pinjaman yang bermasalah. Fungsi pokok yang melekat pada UPK Kecamatan Bayang sudah dilaksanakan dengan baik. Hal ini dapat diketahui dari kegiatan perguliran dana kepada kelompok SPP sudah mengalami perguliran sampai yang ke-20. Adapun perguliran yang ke-20 ini terjadi pada tanggal 21 Januari 2013 s/d 24 Januari 2013. Penulis sempat menyaksikan acara pencairan dana perguliran SPP ke-20 tersebut. Sebelum pencairan dana dilakukan, UPK mempersiapkan segala sesuatunya, seperti dokumen SPPB (Surat Perjanjian Pemberian Dana) masing-masing nagari. Selain itu yang paling penting adalah dana yang akan dicairkan. Menariknya disini, sejumlah uang yang akan dicairkan pada hari tersebut, langsung diantarkan oleh pihak bank tempat dana SPP disimpan, lengkap dengan pengawalan. UPK menyimpan dana SPP ini pada Bank Syariah Mandiri di Painan. Sudah kesepakatan kedua belah pihak untuk memberikan pelayanan oleh bank kepada UPK. Pihak bank datang langsung mengantarkan uang, dan atau mengambil uang, jika UPK ingin melakukan penyetoran. Hal ini dilakukan demi keselamatan dana tersebut pada saat di perjalanan, UPK tentu akan merasa khawatir membawa dana yang cukup banyak dari bank atau menuju ke bank.

Kegiatan SPP di Kecamatan Bayang sudah memiliki prosedur kerja yang dimiliki oleh UPK. Namun, bagi kelompok SPP belum memiliki standar prosedur yang jelas dan terarah. Peneliti bertanya kepada kelompok SPP Alfalah, Belibis Bernyanyi, Riak mahampeh, dan SPP Hawa, semuanya menyatakan belum memiliki SOP. Berikut jawaban dari salah seorang pengurus kelompok SPP: "SOP, kami tidak punya, sebagai pedoman bagi kami untuk melaksanakan kegiatan SPP, kami hanya mengetahui dari arahan dan sosialisasi dari fasilitator kecamatan dan UPK. Selain itu kami mengetahuinya saat pelatihan kelompok SPP". Prosedur kerja yang tidak dimiliki oleh kelompok SPP akan menyulitkan pengurus dalam melaksanakan kegiatan, walaupun sudah dilakukan sosialisasi dan pelatihan oleh fasilitator kecamatan dan UPK, adakalanya pengurus ini lupa dengan apa yang telah disampaikan. Biasanya pengurus kelompok SPP bertanya lagi ke UPK dan FK pada saat pembayaran angsuran atau datang berkunjung ke kantor UPK untuk melakukan konsultasi. Namun, terkadang hal itu kurang

efektif, karena waktunya terbatas. Sebagaimana yang dikatakan oleh ketua UPK: "Kelompok SPP belum memiliki SOP secara tertulis dan terarah, kami sudah mau mengarah kesana, tetapi belum sempat bagi kami untuk membantu kelompok membuat SOP tersebut, sementara kelompok SPP yang ingin bertanya dan konsultasi, kami UPK siap sedia, hanya saja waktunya terbatas, karena kami juga sudah memiliki agenda yang cukup padat". Selain fungsi pokok UPK yang mengelola dana perguliran, juga ada fungsi pengembangan, yaitu pembinaan kelompok SPP dan penanganan pinjaman yang bermasalah. Terkait dengan fungsi pengembangan itu, dan sehubungan dengan cukup banyaknya kelompok SPP yang melakukan penunggakan pembayaran angsuran pinjaman. Menurut Fasilitator Kecamatan Bayang saat penulis temui bahwa: "Penunggakan pembayaran angsuran pinjaman ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu faktor kelembagaan, faktor kemacetan usaha, bencana alam, dan penyimpangan dana. Penunggakan SPP di Kecamatan Bayang umumnya disebabkan oleh faktor kelembagaan, yaitu menurunnya kepercayaan anggota kelompok SPP kepada pengurus. Anggota merasa curiga kepada pengurus, yang kurang transparan".

Berdasarkan observasi di lapangan penulis menemui kelembagaan yang lemah tampak juga pada kelompok yang banyak merekayasa daftar anggota yang meminjam, dan dana pinjaman banyak dimanfaatkan oleh ketua kelompok SPP. Anggota yang tadinya ingin meminjam sebesar dua juta rupiah, tetapi setelah pencairan dana, uang kembali diminta oleh ketua, dan hanya diberikan sebesar lima ratus ribu rupiah. Hal ini penulis temui di Kelompok SPP Hawa, Kampung Apa Jaya Kenagarian Kapeh Panji Jaya Talaok. Kelompok SPP ini menunggak pembayaran pinjaman sebesar Rp 10.265.000,-. Penunggakan yang terbesar berasal dari ketua kelompok, karena ketua kelompok SPP ini meminjam dengan menggunakan nama orang lain selain atas nama dia sendiri. Sekarang ketua kelompok SPP tersebut tidak berada di kampung, pergi merantau ke Pekan Baru. Prosedur yang dilakukan oleh UPK untuk menangani masalah seperti ini adalah sebagai berikut: 1. Melakukan validasi, dimana sumber penunggakan, apakah di pengurus atau di anggota. 2. Setelah diketahui dan dilakukan pengecekan silang, baru dilakukan pembinaan dan pendekatan secara persuasif kepada pengurus atau anggota yang menunggak. 3.

Menanyakan kepada kelompok SPP, kapan bisa membayar angsuran, dengan memberikan waktu yang disepakati bersama. Atau dengan melakukan penjadwalan ulang waktu pembayaran pinjaman (reschedule). 4. Apabila terindikasi adanya penyimpangan oleh pengurus kelompok, maka UPK bersama tim penyelamat yang beranggotakan sebagian juga dari kepolisian, untuk menagih sisa pinjaman. Hal ini bertujuan sebagai shock therapy dan bersifat pembinaan.

Untuk kasus penunggakan yang terjadi di kelompok SPP Hawa tersebut. UPK sudah melakukan kunjungan langsung ke kelompok SPP dan menanyakan kepada pengurus yang ada, yaitu sekretaris. Pertemuan tersebut dilakukan di kantor Wali Nagari Kapeh Panji Jaya Talaok, yang dihadiri oleh UPK bersama wali nagari, Bamus Nagari, Ketua LPMN, Ketua TPK, dan sekretaris kelompok SPP Hawa. Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh sekretaris kelompok dan ketua TPK yang sudah menyelidiki di mana sumber penunggakan tersebut. Hasilnya adalah sisa angsuran pinjaman kelompok tersebut berada di ketua. Ada nama anggota lain yang menunggak, tetapi itu hanyalah nama anggota fiktif, yang sebenarnya dana tersebut dinikmati oleh ketua. Hasil musyawarah bersama tersebut, menghasilkan keputusan bahwa UPK meminta kepada wali nagari bersama tokoh masyarakat yang lain untuk mendapatkan alamat keberadaan ketua kelompok di Pekan Baru. Setelah diketahui keberadaannya, maka barulah UPK menyurati ketua kelompok untuk bisa membayar sisa pinjaman tersebut dengan memberikan batas waktu jatuh tempo pelunasan.

Kegiatan SPP di Kecamatan Bayang ini mengacu dan berpedoman kepada PTO yang ada. Selain itu juga melaksanakan sesuai apa yang disepakati dalam Musyawarah Antar Nagari (MAN). Sanksi bagi kelompok SPP yang bermasalah adalah tidak diperbolehkan lagi meminjam dana melalui PNPM MPd ini, dan bahkan sanksi akan dikenakan kepada kampung dimana kelompok SPP itu berada. Bahkan jika banyak kelompok SPP yang bermasalah dalam suatu nagari, maka nagari tersebut bisa juga dikenakan sanksi. Begitu juga dengan kecamatan yang tidak bisa menyelesaikan masalah. Akan diberikan sanksi penundaan pencairan dana. Hal ini pernah terjadi beberapa bulan kemaren, dimana UPK belum diperbolehkan mencairkan dana SPP

perguliran kepada kelompok SPP, sebelum menyelesaikan masalah penunggakan SPP. Sanksi ini datang dari pelaksana PNPM MPd di kabupaten berdasarkan arahan dari provinsi. Baru pada bulan Januari kemaren UPK bisa mencairkan dana SPP perguliran.

Peraturan dan ketentuan secara spesifik juga ada dibuat oleh kelompok-kelompok SPP tersebut. Peraturan biasanya dibuat melalui musyawarah dan disepakati bersama oleh anggota kelompok SPP.

Salah satunya adalah kelompok SPP Alfalah, yang penulis ketahui dari hasil wawancara, bahwa kelompok SPP ini memiliki peraturan yang cukup tegas bagi anggotanya. Kelompok SPP ini menetapkan bunga yang harus dibayar oleh anggota kepada pengurus adalah sebesar 20%/tahun. Sedangkan pengurus menyeter kepada UPK dengan bunga sebesar 11%/tahun. Selisih bunga tersebut akan menambah modal kelompok. Kemudian, Anggota kelompok selain diharuskan membayar simpanan pokok dan simpanan wajib, kelompok juga diberikan denda bagi yang terlambat membayar angsuran. Adapun dendanya sebesar Rp 3.000,-/hari keterlambatan. Jika ada anggota kelompok yang mengundurkan diri atau keluar dari kelompok dengan kemauan sendiri, maka baginya hanya diberikan simpanan pokoknya saja, sementara hasil jasa usaha tidak diberikan. Dengan adanya aturan disiplin yang diterapkan oleh pengurus, maka anggota kelompok tersebut akan merasa takut jika terlambat. Bagi anggota yang membayar angsuran sebelum jatuh tempo, akan tetapi jumlahnya masih kurang, kekurangannya itu ditanggulangi oleh pengurus dengan menggunakan dana simpanan anggota, dan kepada anggota diminta untuk tetap membayarnya di lain waktu. Bagi anggota ini tidak dikenakan denda, karena sudah berusaha membayar tepat waktu, tetapi karena sesuatu hal, masih ada kekurangan dan pengurus memberikan keringanan.

Berikut keterangan dari pengurus kelompok SPP Alfalah kepada penulis : "Demi menjaga kelancaran pengembalian pinjaman dari kelompok kepada UPK. Kami bersama anggota menyepakati dan di tulis dalam berita acara, bahwa bagi yang terlambat menyeter angsuran, maka akan dikenakan denda perhari keterlambatan sebesar Rp 3.000,-. Hasil denda tersebut ditambahkan ke modal kelompok SPP, tetapi jika ada yang kurang sedikit, maka pengurus menanggulangnya dengan dana simpanan".

Penulis coba lihat di kelompok yang lain, yaitu pada kelompok bermasalah dalam pengembalian pinjaman, tidak ada aturan disiplin terkait anggota yang terlambat membayar angsuran pinjamannya. Seperti kelompok SPP Riak Mahampeh yang penulis wawancarai. Berikut keterangan dari bendaharanya : “Kelompok kami tidak ada memiliki aturan yang memberikan denda bagi anggota yang terlambat membayar. Jika ada anggota satu atau dua orang yang belum membayar dan berterus terang kepada pengurus akan membayarnya nanti setelah ada uang, maka pengurus akan menanggulangnya dengan dana simpanan anggota” Hal yang senada juga disampaikan oleh sekretaris kelompok SPP Hawa kepada penulis, yang menerangkan : “Setahu saya tidak ada kesepakatan memberikan denda bagi anggota yang terlambat, mengenai adanya anggota yang terlambat, apakah ditanggulangi oleh ketua, saya juga tidak tahu. Karena ketua tidak ada bercerita hal itu kepada saya” Sayangnya, ketua kelompok SPP Hawa Ibu Nurhayati tidak berada di tempat, begitupun juga dengan bendaharanya. Pergi merantau ke Pekan Baru. Jadi, penulis mendengar hanya dari sekretaris dan dari hasil keterangan ketua TPK pada saat rapat penyelesaian masalah di kantor wali nagari.

## **b. Interpretasi**

Aktivitas yang kedua dalam implementasi program adalah interpretasi, yaitu menafsirkan agar sebuah program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima dan dilaksanakan. Dalam interpretasi ini sebagai pelaksana sebuah program, bagaimana bisa melaksanakan apa yang sudah ada dalam rencana dan pedoman. Memahami maksud-maksud dari apa yang tersirat. Namun, bukan hanya sekedar melaksanakan apa yang tertulis. Adakalanya perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi di lapangan. Selain itu juga akan dipengaruhi oleh penafsiran yang berbeda dari atasan atau tokoh penting dalam suatu masyarakat. Aktivitas interpretasi atau lebih dikenal dengan faktor kejelasan, dalam sebuah implementasi program menjadi aneh, jika dimasukkan kedalam sebuah prasyarat. Penulis mencoba memahami, kenapa hal ini menjadi sebuah prasyarat yang tidak kalah pentingnya dalam implementasi sebuah program.

Menurut Jones (1991: 321), mengemukakan bahwa : “Pada dasarnya rumusan ini

menitikberatkan pada kejelasan, ketelitian, konsistensi, penyusunan prioritas, sumberdaya yang cukup dan sebagainya”. Berdasarkan pendapat Jones di atas, maka penulis mencoba membahas teori yang ada dengan menghubungkannya dengan temuan di lapangan. Dalam implementasi PNPM MPd Khususnya pada kegiatan SPP di Kecamatan Bayang. Masalah interpretasi sangat menarik untuk dibahas. Untuk mempermudah para pembaca dan penulisan skripsi ini, maka peneliti perlu membagi dan mengelompokkan pembahasan sub bab ini menjadi beberapa bagian.

### **1) Kejelasan Program**

Dari aspek ini hal penting yang dapat dijelaskan berdasarkan temuan di lapangan adalah bahwa secara normatif bahwa program ini memiliki kejelasan dalam prosedurnya, namun, pedoman teknis tersebut ini hanya memuat petunjuk-petunjuk secara umum, belum bisa menjelaskan secara detail terhadap permasalahan yang terjadi di masing-masing daerah dan masyarakat yang berbeda-beda dari aspek ekonomi, sosial dan budaya di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat.

Data menunjukkan bahwa sejak tahun 2008 ketika program ini dilaksanakan, sampai saat ini masyarakat belum terlalu memahami apa sesungguhnya tujuan mendasar dari pelaksanaan program PNPM mandiri. Masyarakatnya belum banyak mengerti terhadap program ini, walaupun sudah sering dilakukan sosialisasi dan pengarahan dari fasilitator kecamatan beserta pemerintah, baik tingkat kecamatan, maupun di kenagarian. Sosialisasi memang sudah dilakukan sebagaimana informasi dari Camat Bayang, bahwa :“Sosialisasi terhadap PNPM MPd ini sudah sering dilakukan, termasuk juga kegiatan SPP ini. Kami dari pemerintah kecamatan bersama FK dan UPK memberikan sosialisasi dalam setiap pertemuan seperti musyawarah antar nagari, dan juga dalam rapat koordinasi dengan seluruh wali nagari se-Kecamatan Bayang. Harapan kami, supaya PNPM MPd di kecamatan ini bisa berjalan dengan sukses, begitu juga kegiatan SPP, agar tidak ada yang bermasalah, betul-betul dilaksanakan dengan jujur dan amanah” Namun, ada sesuatu yang terasa membingungkan bagi masyarakat, sehubungan dengan sanksi program, yang tertuang dalam Pedoman Teknis Operasional

(PTO), yaitu : sanksi program adalah pemberhentian bantuan apabila kecamatan atau desa yang bersangkutan tidak dapat mengelola PNPM Mandiri Perdesaan dengan baik, seperti: menyalahi prinsip-prinsip, menyalahgunakan dana atau wewenang, penyimpangan prosedur, hasil kegiatan tidak terpelihara atau hasil kegiatan tidak dapat dimanfaatkan. Kecamatan tersebut akan dimasukkan sebagai kecamatan bermasalah sehingga dapat ditunda pencairan dana yang sedang berlangsung, serta tidak dialokasikan untuk tahun berikutnya. Sementara, kegiatan SPP ini yang diperuntukan bagi kelompok SPP (beranggotakan perempuan dari Rumah Tangga Miskin (RTM)) dan memiliki usaha atau yang berkeinginan untuk membuka usaha. Dengan kondisi kelompok sasaran seperti itu, maka ada kemungkinan terjadi penunggakan membayar angsuran. Hal itu terjadi di SPP Kecamatan Bayang ini, di Kampung Pasar Baru.

Masyarakat merasa khawatir dengan prosedur semacam itu, meskipun di suatu sisi memberikan dorongan kepada kelompok sasaran untuk tidak melakukan penunggakan pembayarannya. Oleh karena itu, mereka berharap agar prosedur semacam itu perlu dipertimbangkan kembali karena, memiliki sanksi sosial yang besar bagi seluruh warga di Kecamatan Bayang. Ketakutan itu beralasan karena data menunjukkan bahwa ada salah satu kampung, yaitu Kampung Pasar Baru, anggota SPPnya mengalami penunggakan pembayaran angsuran pinjaman. Penunggakan kelompok SPP di Pasar Baru dapat dilihat pada Tabel 2.

**Tabel 2. Daftar Kelompok SPP yang Menunggak di Kampung Pasar Baru (Per 31 Desember 2012)**

Nama Usaha Kelompok SPP	Jumlah Tunggakan (Rp)
Usaha Bersama PK	810.000,-
Puti Muaro VI	1.092.000,-
Melati	464.000,-
Riak Mahampéh	1.720.000,-
Tabing Indah	10.015.000,-
Bunga Tanjung	7.500.000,-
Baitushalihin I	20.000.000,-
Tanjung Indah	22.800.000,-
Sekuntum Bunga I	15.050.000,-
Simpatik	6.600.000,-
Flower	600.000,-
Baitushalihin II	650.000,-
<b>Jumlah</b>	<b>88.201.000,-</b>

Dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang berbeda, kiranya perlu diperhatikan juga, demi kelancaran program SPP ini. Salah satu jalan keluar yang ditempuh adalah dengan menetapkan target group yang terseleksi dengan memperhatikan kemampuan membayar pinjaman, agar tidak berimplikasi kepada kelompok sasaran lainnya, seperti data yang disampaikan Camat Bayang. Sayangnya, langkah ini juga mendapat hambatan tertentu, yaitu ada perilaku petugas yang dalam menentukan perempuan RTM penerima uang pinjaman berdasarkan kekeluargaan dan mendahulukan orang terdekat. Pengurus kelompok SPP yang ada masih memilih-milih orang-orang yang akan menjadi anggotanya. Hal ini nampak dalam kelompok SPP Khasanah Pasar Baru, pengurusnya yang sering disapa "Bunda" menyatakan kepada penulis: "Anggota kelompok bunda adalah keluarga, adik-adik dan saudara bunda. Bunda tidak mau memasukan orang lain, nanti bikin repot saja. Jika adik-adik dan saudara semuanya patuh sama bunda, dan sampai sekarang kelompok SPP ini tidak pernah menunggak, kecuali itu kelompok yang lain, dan kami yang lancar juga mendapat imbasnya seperti belum bisa mendapat pinjaman lagi". Anggota kelompok SPP Khasanah ini memang bukan dari keluarga yang tergolong RTM, wajar saja tidak mengalami penunggakan, karena masih mampu untuk membayar angsuran pinjaman yang masih tergolong relatif kecil.

Dengan kondisi tersebut, tentu saja menjadi sesuatu yang dilematis bagi pengelola SPP di Kecamatan Bayang. Di satu sisi bertujuan agar adanya kelancaran dalam pengelolaan kelompok SPP, namun di sisi lain, target group yang seharusnya menerima uang pinjaman, tidak mendapatkannya. Oleh karena itu, perlu diperhatikan lebih lanjut oleh pengurus terkait pilihan kelompok sasaran ini. idealnya, harus kelompok perempuan yang masuk dalam RTM yang menerima uang pinjaman, bukan keluarga terdekat pengurus. Oleh karena itu, dalam kejelasan program perlu juga diperhatikan oleh para pengelola program SPP ini.

## 2) Ketelitian

Ketelitian para pelaksana dalam menjalankan program, khususnya kegiatan SPP ini sangat perlu. Ketika semuanya sudah jelas dan gamblang secara tertulis di PTO dan sudah dipertegas lagi oleh fasilitator dan pemerintah kecamatan, maka satu langkah yang perlu dilakukan oleh para pelaksana, yaitu ketelitian

dalam menjalankan kegiatan SPP ini. Kegiatan SPP yang berhubungan dengan keuangan sangat dituntut ketelitian bagi para pelaksana. Misalnya, dalam membuat pembukuan dan laporan keuangan. Kesalahan dalam menuliskan satu angka saja bisa bersifat fatal. Apalagi dalam menyimpan uang tersebut. Karena bisa saja mengalami kehilangan atau penyelewengan secara sengaja oleh pihak yang tidak bertanggung jawab.

Ketelitian yang perlu dilakukan adalah ketika Tim Verifikasi menilai kelayakan suatu kelompok SPP untuk diberikan pinjaman, serta berapa besar pinjaman yang pantas diberikan terhadap kelompok SPP tersebut. Tim Verifikasi harus melihat dengan cermat. Kalau perlu memantau sampai kepada calon pemanfaat, untuk apa dana tersebut digunakan. Kurangnya ketelitian yang dilakukan oleh para Tim Verifikasi ini mengakibatkan permasalahan di kemudian hari, seperti kasus kelompok SPP Hawa di Apa Jaya, yang secara administrasi saja tidak lengkap, tetapi kenapa bisa direkomendasikan untuk diberikan pinjaman. Kelompok SPP Hawa tidak memiliki administrasi pembukuan yang memadai, salah satunya adalah anggota tidak memiliki kartu angsuran. Kartu angsuran yang dimiliki oleh anggota bisa berfungsi sebagai pengendalian dan bukti transaksi. Di kartu angsuran bisa dilihat berapa besar pinjaman dan angsuran perbulan, termasuk simpanan pokok dan simpanan wajib, dari sini bisa diketahui jumlah perhitungan pembagian jasa anggota. Selain itu, permasalahan besar pinjaman yang diubah oleh ketua kelompok, secara dini UPK sudah dapat mengetahui dan segera menyarankan untuk dikembalikan kepada anggota. Sedangkan yang terjadi tidak demikian, sehingga permasalahan sudah semakin rumit, dan kelompok SPP ini sudah bubar secara sepihak, dimana anggota sudah tidak mau lagi ikut kegiatan SPP ini disebabkan oleh sudah tidak percaya lagi kepada pengurus. Berikut ini keterangan yang diberikan oleh sekretaris kelompok SPP Hawa kepada penulis : “Kelompok ini tidak memiliki kartu angsuran anggota, dan tidak ada kwitansi sebagai bukti pembayaran dari anggota kepada kelompok. Pembukuan juga kurang lengkap, hanya ditulis pada satu buah buku saja. Sekarang anggota sudah tidak mau lagi ikut kegiatan ini, lebih baik ikut koperasi yang biasa saja, tidak repot” Selain kelompok SPP Hawa, penulis juga menemukan pada kelompok SPP Baitushalihin-1. Adapun ketua kelompok menggunakan

empat KTP orang lain sebagai anggota, padahal hasil pinjamannya dimanfaatkan oleh ketua kelompok sendiri. Informasi ini penulis dapat dari perbincangan dengan salah seorang masyarakat yang kebetulan anak dari ibu bendahara kelompok SPP Baitushalihin-1. Adapun keterangannya adalah : “Ibu ketua namanya ibu Erma, dia ada menggunakan empat KTP orang lain untuk dijadikan sebagai anggota yang meminjam. Ketika UPK datang menagih, kata ibu itu, yang empat orang ini tanggung jawab saya untuk membayarnya, sedangkan anggota yang lainnya silakan minta sendiri. Padahal sampai sekarang tidak dibayar juga yang empat orang itu oleh ibu Erma” Interpretasi yang berbeda oleh pelaksana kegiatan, salah satunya dalam hal ketelitian sangat mempengaruhi dalam implementasi sebuah program. Pada kasus di atas, dimana Tim Verifikasi yang kurang teliti dalam menilai laik tidaknya suatu kelompok SPP untuk diberikan pinjaman dana.

### 3) Konsistensi

Selain poin kejelasan dan ketelitian dalam aktivitas interpretasi juga diperlukan konsistensi dari para pelaksana untuk menerapkan sebuah program, dalam hal ini kegiatan SPP. Konsistensi adalah pelaksana kegiatan tetap berada dan berpijak pada jalur atau peraturan dan ketentuan yang telah disepakati bersama. Para pelaksana kegiatan SPP baik di tingkat kecamatan maupun pelaksana kegiatan di tingkat kampung/nagari, harus selalu konsisten dengan hal yang telah diputuskan dalam musyawarah. Penulis dalam melakukan penelitian terhadap kegiatan SPP di Kecamatan Bayang ini, dalam hal kasus yang mengenai konsistensi pelaksana sudah bagus. UPK dan FK sudah bertindak secara konsisten terhadap keputusan yang telah disepakati dalam musyawarah. Hanya saja para pelaku di kelompok SPP yang kurang konsisten dalam melaksanakan kegiatan SPP ini. Hal ini dalam rencana penggunaan dana pinjaman yang akan digunakan untuk penambahan modal usaha. Namun, kenyataannya dana pinjaman tidak digunakan seluruhnya untuk modal usaha, tetapi digunakan untuk keperluan sehari-hari atau keperluan yang mendesak lainnya. Berikut ini hasil wawancara penulis dengan salah seorang anggota kelompok SPP Belibis Bernyanyi : “Dana pinjaman ada saya gunakan untuk modal usaha, dan sebagian lagi saya gunakan untuk kebutuhan sehari-hari dan membeli pakaian untuk anak-anak saya,

maklum saya hanya seorang janda. Penghasilan sehari-hari kurang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan keluarga”

Hasil wawancara dengan anggota kelompok SPP yang lain, yaitu anggota kelompok Riak Mahampeh, menyatakan hal yang senada : “Penggunaan dana pinjaman oleh saya, tujuannya untuk modal usaha, tetapi sebagian juga digunakan untuk kebutuhan sehari-hari, maklum saya seorang istri nelayan, kadang ketika hasil tangkapan tidak ada, jadi saya gunakan saja uang yang ada”

Dua kasus di atas yang terkait dengan ketidakkonsistenan pelaku di bawah dalam melaksanakan kegiatan SPP, ini adalah sebagian dari yang penulis temui di lapangan. Namun, sudah cukup untuk membuktikan hipotesis penulis sebelumnya. Karena, terkait dengan pemanfaatan dana oleh anggota sangat sulit dikontrol oleh pengurus, apalagi oleh pihak kecamatan. Sebagaimana, penulis konfirmasi kepada UPK, terkait dengan pemanfaatan dana pinjaman oleh anggota. UPK tidak bisa memantau sampai kesana, karena keterbatasan waktu dan tenaga. Berikut ini penjelasan dari Ketua UPK : “Menurut sepengetahuan kami, penggunaan dana sudah tepat dilakukan oleh anggota kelompok SPP, yaitu untuk mengembangkan usahanya. Namun, jika ada yang menggunakan untuk keperluan yang lain, kami tidak bisa memantaunya sampai kesana. Selama pengembalian lancar dan tidak ada masalah, kecuali jika ada masalah atau penunggakan barulah kami menanyakan kepada anggota yang menunggak tersebut” Pendapat yang senada dikemukakan oleh pengurus kelompok SPP Alfalah, bahwa : “Penggunaan dana oleh anggota kelompok memang untuk mengembangkan usaha anggota tersebut. Namun, jika digunakan untuk keperluan yang lain, kami tidak bisa mengetahui secara pasti. Bagi kami, yang penting pengembalian lancar dan tidak ada menunggak. Sampai sekarang kelompok kami belum pernah menunggak” Interpretasi yang keliru oleh pelaksana kegiatan, yaitu tidak konsistennya terhadap pelaksanaan kegiatan SPP ini. Program ini dibuat untuk mengentaskan kemiskinan dengan meningkatkan pembangunan di bidang ekonomi terutama perekonomian masyarakat miskin. Jika penafsiran pelaksana kegiatan terhadap program, yang hanya mementingkan kelancaran kegiatan, maka tentu apa yang menjadi tujuan program tidak dapat terlaksana

dengan optimal. Kelompok SPP yang diberikan dana pinjaman sudah semakin banyak. Namun, angka kemiskinan tetap saja tinggi dan tingkat kesejahteraan masyarakat tidak juga meningkat. Konsistensi bagi pelaksana kegiatan harus mutlak dipertahankan, demi mencapai tujuan dari sebuah program yang sedang dilaksanakan. Baik oleh pelaksana di tingkat kecamatan, di tingkat desa/nagari, maupun pelaksana di kelompok SPP.

#### 4) Penyusunan Prioritas

Menyusun skala prioritas untuk melaksanakan kegiatan sangat penting. Mana hal yang perlu dilaksanakan terlebih dahulu dan yang paling mendesak. Para pelaksana kegiatan SPP adakalanya memiliki penafsiran yang berbeda dalam menentukan atau menyusun skala prioritas ini. Manakah kelompok SPP yang diprioritaskan untuk diberikan pinjaman terlebih dahulu. Jika menurut tujuan program, kegiatan ini diprioritaskan kepada kelompok SPP yang banyak RTM. Namun, situasi di lapangan sedikit berbeda dengan harapan. Sebuah kelompok SPP yang banyak RTM, tetapi dari segi administrasi belum laik diberikan pinjaman, dan sebaliknya kelompok yang memiliki RTM tidak banyak atau berimbang dengan anggota yang non RTM, tetapi dari usaha anggota dan pelaksanaan administrasi oleh pengurus sudah bagus, dan sudah laik diberikan pinjaman dana.

Jumlah kelompok SPP di Kecamatan Bayang yang sudah mencapai 237 kelompok SPP, terdiri dari 100 kelompok pemula, 135 kelompok berkembang, dan hanya 2 kelompok yang sudah mapan. Hal ini tentu akan menimbulkan kesulitan bagi pelaku di kecamatan, karena tidak akan semua kelompok dapat diberikan pinjaman, karena keterbatasan dana yang ada. Sementara permintaan pinjaman oleh kelompok bervariasi jumlahnya. Pelaksana kegiatan SPP di Kecamatan Bayang dalam menyusun skala prioritas untuk memberikan pinjaman sebagai berikut: 1). Diutamakan kelompok SPP yang berasal bukan dari desa/kampung bermasalah. Karena, ini sudah kesepakatan dalam MAN dan ketentuan program. 2). Lebih diutamakan bagi kelompok SPP yang sudah berjalan minimal satu tahun dan sudah melakukan kegiatan rutin dan melaksanakan pembukuan dengan lengkap dan rapih. 3). Kelompok SPP yang berprestasi dan sudah pernah meminjam dengan pengembalian lancar dan tepat waktu. 4). Memiliki jaminan atau tanggung renteng.

Skala prioritas di atas menjadi patokan bagi UPK termasuk Tim Verifikasi dalam menilai kelompok SPP yang akan diberikan pinjaman. Selain hal di atas juga mempertimbangkan kelompok SPP yang lebih dahulu mengajukan proposal. Biasanya kelompok SPP ini mengajukan proposal ketika angsuran tinggal dua bulan, sudah dimulai mengajukan proposal pinjaman dana berikutnya. Supaya segera diproses oleh UPK. Demikianlah penafsiran yang dipahami oleh pelaksana kegiatan SPP ini. Arah program yang memprioritaskan bagi orang-orang dari RTM, tidak mutlak bisa dilaksanakan. Karena pelaksana dan masyarakat sudah menyepakati dalam musyawarah antar desa/nagari. Dimana, desa/kampung yang bermasalah atau adanya penunggakan yang belum dilunasi setelah lewat tanggal jatuh tempo, maka desa/kampung tersebut dikenakan sanksi tidak boleh dicairkan pinjaman untuk kelompok SPP yang berada di kampung tersebut, termasuk juga tidak bisa ikut berkompetisi dalam pengusulan kegiatan lainnya.

Ketika anggota kelompok SPP ini banyak berasal dari RTM, tetapi syaratnya masih kurang, maka kepada kelompok SPP tersebut untuk dilengkapi syaratnya terlebih dahulu. UPK siap memberikan bantuan jika berhubungan dengan persyaratan administrasi seperti pembukuan yang belum lengkap. UPK memfasilitasi cara membuat pembukuan dengan benar. Cukup banyak RTM yang belum bisa menikmati program ini, khususnya kegiatan SPP. Hanya karena tidak atau belum masuk menjadi anggota kelompok SPP, seperti yang penulis bahas pada halaman-halaman sebelumnya. Namun, beginilah salah satu syarat untuk mendapatkan pinjaman dana. Tidak bisa diberikan secara individu, melainkan harus berkelompok.

### c. Aplikasi

Ketika sebuah program akan dilaksanakan, yang sebelumnya dilakukan pengorganisasian petugas pelaksana, sumberdaya yang akan dibutuhkan dalam menunjang program tersebut dan metode yang akan digunakan. Setelah itu aktivitas yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana menginterpretasikan sebuah program yang sudah dirancang sedemikian rupa dengan menyesuainya pada situasi dan kondisi di lapangan. Lalu, langkah selanjutnya adalah tinggal melaksanakan atau menerapkan program itu sendiri. Inilah yang disebut Aplikasi

dalam implementasi sebuah program.

Di Kecamatan Bayang ini, organisasi pelaksana dan anggaran sudah tersedia berikut dengan perlengkapan dan metodenya. Walaupun masih banyak kekurangan, seperti yang penulis bahas di atas. Interpretasi terhadap program juga ada dilakukan, walaupun tidak semuanya sesuai dengan apa yang tertulis dalam pedoman PNPM MPd tersebut. Karena menyesuaikan dengan kondisi di lapangan. Terakhir, penulis akan menjelaskan bagaimana penerapan (aplikasi) kegiatan simpan pinjam perempuan ini, yang terjadi di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat. Penerapan yang penulis maksud adalah terdiri dari :1) Kegiatan Administratif; 2) Pelayanan yang diberikan oleh UPK terhadap Kelompok SPP; 3) Kegiatan rutin di kelompok SPP

#### 1) Kegiatan Administratif

Kegiatan SPP di Kecamatan Bayang ini sudah dilakukan secara rutin dan berkesinambungan. Kegiatan yang pertama dilakukan adalah kegiatan administratif atau lebih dikenal dengan proses pembuatan usulan atau proposal oleh kelompok SPP sampai kepada dana pinjaman dicairkan kepada kelompok SPP yang bersangkutan. Proposal yang telah dibuat dengan lengkap oleh pengurus kelompok SPP di ajukan ke UPK untuk diproses. Penulisan proposal ini tentu saja tidak terlepas dari bantuan FK dan UPK untuk memfasilitasi pembuatannya. Menurut keterangan dan hasil wawancara penulis dengan salah seorang pengurus kelompok SPP Alfalih, menerangkan bahwa : "Dalam hal pembuatan proposal, kami sudah diberikan blanko dan formatnya langsung oleh UPK, kami hanya memfotocopynya saja, dan kemudian kami tinggal mengisinya dengan diketik agar keliatan rapi, sesuai format yang ada. Tentang tata cara mengisinya kami sudah diberitahu sebelumnya oleh UPK" Proposal yang masuk ke UPK, lalu selanjutnya oleh UPK diserahkan kepada Tim Verifikasi untuk memprosesnya. Tim Verifikasi akan turun langsung ke lokasi untuk memeriksa administrasi pembukuan dan melakukan tanya jawab dengan pengurus, serta memberikan masukan kepada pengurus untuk melengkapi persyaratan yang belum ada dalam proposal.

Hasil verifikasi oleh Tim Verifikasi yang merekomendasikan sebuah kelompok SPP laik untuk diberikan pinjaman, akan kembali dibahas dalam Musyawarah Antar Nagari (MAN).

Proses ini memakan waktu agak lama, bisa berbulan-bulan. Karena proposal yang masuk tidak sedikit, ratusan kelompok SPP yang mengajukan pinjaman, maka UPK bersama Tim Verifikasi akan bekerja keras untuk memeriksa berkas proposal dan melakukan tinjauan langsung ke lokasi. Setelah Musyawarah Antar Nagari dilaksanakan dan Badan Kerjasama Antar Nagari sudah memberikan keputusan untuk mendanai kelompok-kelompok SPP yang akan didanai. Barulah UPK bersama fasilitator kecamatan menyusun jadwal pencairan pinjaman. Sebenarnya ada dua cara dalam memberikan pinjaman kepada kelompok SPP, yaitu melalui dana BLM atau dengan dana perguliran. Kelompok SPP yang ada bisa dimasukkan ke salah satu itu. Ada beberapa kelompok yang diberikan dana BLM, dan ada yang diberikan dana perguliran. Hanya saja dana BLM tersebut tidak banyak dialokasikan untuk kegiatan SPP, yaitu maksimal 25% dari dana BLM yang diturunkan dari pusat. Misalnya, seperti pada tahun 2013 ini, dana BLM yang ada sebesar Rp 3 miliar, sedangkan yang dialokasikan untuk kegiatan SPP hanya Rp 500 juta saja. Jika melalui dana perguliran, bisa diberikan sebanyak dana yang tersedia di rekening. Seperti perguliran yang ke-20 kemaren total pecairan mencapai Rp 1 miliar lebih. Sisa dana masih ada beredar di kelompok SPP.

Kegiatan administratif yang dilakukan oleh pelaksana kecamatan untuk memeriksa proposal dan administrasi lainnya. Selain itu juga termasuk memfasilitasi kelompok SPP untuk melengkapi persyaratan yang diperlukan untuk kelaikan suatu kelompok SPP diberikan pinjaman. Berikut data observasi terkait pencairan dana bergulir SPP di Nagari Sawah Laweh Pasar Baru.

## 2) Pelayanan oleh UPK

UPK adalah sebagai organisasi pelaksana dana SPP di kecamatan. Fungsinya untuk mengelola dana perguliran dan melakukan pembinaan kepada kelompok SPP yang ada serta menangani pinjaman yang bermasalah. Intinya UPK ini selalu melayani setiap keperluan kelompok SPP. Mulai dari menerima proposal, penentuan kelompok yang akan didanai, pencairan dana, melayani penyeteroran pinjaman, pelatihan kelompok SPP, pendampingan kelompok, pembinaan ke kelompok SPP, sampai kepada penyelesaian masalah bagi kelompok-kelompok SPP yang menunggak atau bermasalah.

Pelayanan pada saat menerima proposal, sudah tergolong bagus. Semua proposal kelompok SPP diterima, tanpa satupun yang ditolak. Semua usulan yang masuk diproses dan diajukan kepada Tim Verifikasi, kecuali bagi kelompok SPP yang kampungnya bermasalah. UPK memfasilitasi dalam hal mempermudah kelompok SPP untuk membuat proposal, dengan menyediakan format dan blanko yang bagi kelompok SPP hanya tinggal mengisi dan melengkapi saja, tinggal diketik dan ditandatangani sudah beres. Apalagi bagi kelompok yang sudah sering mengajukan permohonan pinjaman, tentu sudah menjadi hal yang biasa dan tidak ada kesulitan. Bagi kelompok pemula yang ingin meminjam, bisa disarankan melihat contoh proposal kelompok SPP terdekat. Sehingga, tidak terlalu repot-repot datang berkonsultasi ke kantor UPK. Adapun, penentuan kelompok SPP yang akan didanai mengacu kepada mekanisme pendanaan dana bergulir. Mekanismenya sebagai berikut : 1). Pengajuan Usulan Pinjaman Kelompok. Kelompok membuat usulan dan mengajukan usulan kepada UPK sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh MAN atau BKAN. 2). Evaluasi Singkat Usulan Pinjaman oleh UPK. UPK melakukan evaluasi singkat tentang latar belakang kelompok, kondisi kelompok saat ini, riwayat pinjaman kelompok pada UPK, rencana usaha dan rencana penggunaan dana pinjaman. Evaluasi singkat ini disampaikan bersama dengan usulan kelompok kepada Tim Verifikasi. 3). Verifikasi oleh Tim Verifikasi. Tim verifikasi melakukan verifikasi usulan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh BKAN atau MAN. 4. Keputusan Pendanaan.

Keputusan pendanaan dilakukan oleh Tim yang telah ditetapkan oleh BKAN atau MAN dan sesuai dengan ketentuan pendanaan yang telah ditetapkan oleh BKAN atau MAN. Pelaksanaan penentuan kelompok yang akan didanai melalui kegiatan SPP pada PNPM MPd yang ada di Kecamatan Bayang sudah mengacu kepada mekanisme yang ada. Namun, permasalahannya ada pada pelaksana (UPK dan Tim Verifikasi) serta pihak yang mengambil keputusan (Tim dari BKAN). Keinginan UPK untuk mengembangkan dana yang lebih besar dan lebih banyak lagi dana SPP yang akan terserap oleh kelompok SPP, sehingga memberikan pinjaman dengan kurang memperhatikan aspek administrasi kelompok. Administrasi pembukuan kelompok dilengkapi secara instan, artinya baru ada ketika akan mengajukan

proposal, sebelumnya tidak dilaksanakan. Begitu juga dengan Tim Verifikasi, jika persyaratannya lengkap dan kelompok ini dilihat dari rencana penggunaan pinjaman sudah ada secara tertulis, walaupun secara pasti belum tentu ada. Misalnya, salah seorang anggota berencana akan menggunakan pinjaman untuk modal usaha warung. Usaha warung ini, sulit diprediksi kebutuhan modalnya. Modal Rp 2 juta juga layak diberikan. Padahal nanti hanya digunakan separohnya saja. Hal ini sulit bagi Tim Verifikasi untuk menilai. Akhirnya, usulan tersebut menjadi laik untuk didanai. Selain itu juga, dalam mengambil keputusan yang dilakukan oleh Tim bentuk BKAN, kurang mengetahui kondisi kelompok yang sebenarnya, hanya mempercayakan kepada UPK dan Tim Verifikasi. Keputusan diambil berdasar ketersediaan dana di UPK. Jika dana sudah terbagi habis, bagi kelompok yang belum dapat, dijadikan daftar tunggu, artinya menunggu pada tahap perguliran selanjutnya atau diberikan melalui dana BLM, tanpa dibahas lagi langsung dicairkan pada periode berikutnya.

Sementara pelayanan penyetoran dana pinjaman dilakukan oleh bendahara UPK, kadang langsung oleh ketua UPK, atau bahkan oleh staf UPK yang lain, jika bendahara tidak berada di kantor UPK. Sedangkan, pelayanan di bidang pelatihan dan pembinaan kelompok SPP difasilitasi fasilitator kecamatan dilakukan secara berkala dan terjadwal. Bahkan satu pengurus UPK sudah dibagi tugas untuk membina beberapa kelompok SPP. Sebagaimana hasil wawancara penulis dengan fasilitator kecamatan, menerangkan bahwa :“Pelatihan dan pembinaan kelompok SPP sudah kami lakukan bersama UPK. Pelatihan administrasi keuangan dan pelatihan kewirausahaan. Untuk melakukan pembinaan kelompok SPP, masing-masing pengurus UPK memiliki kelompok SPP binaan sendiri. Harapan kami, setelah pelatihan pengurus kelompok SPP ini bisa menerapkan administrasi keuangan dengan baik dan benar” Ketika penulis menanyakan kepada salah satu pengurus kelompok SPP, terkait dengan pelatihan dan pembinaan kepada kelompok SPP, pengurus tersebut mengatakan memang benar ada dilakukan. Hal ini penulis mewancarai pengurus kelompok SPP Belibis Bernyanyi, yang menerangkan bahwa : “Kami pengurus kelompok SPP ada pernah mengikuti pelatihan di kecamatan, yang sebagai narasumbernya adalah FK dan UPK. Kami mengikuti pelatihan

membuat pembukuan, dan pelatihan mengembangkan usaha. Untuk pembinaan ke kelompok SPP, UPK dan FK ada berkunjung kemari, lengkap dengan memberikan saran” Setelah penulis lihat di buku tamu, memang benar ada datang berkunjung UPK, FK dan tamu lainnya, lengkap dengan memberikan saran. Tentang pelatihan yang diadakan oleh UPK terhadap pengurus kelompok SPP di Kecamatan Bayang ini, penulis menemukan dokumentasi berupa foto pada saat pelatihan dan pembinaan kelompok SPP.

Proses pembinaan dan pendampingan kelompok SPP oleh UPK dan FK, secara terjadwal sudah dilakukan. Namun, belum memuaskan. Hal ini dikarenakan oleh pelaksanaan pembinaan yang terbatas. Maksudnya, belum semua kelompok SPP yang bisa dikunjungi oleh UPK/FK. Pembinaan hanya dilakukan pada kelompok yang aktif saja. Kelompok yang mengadakan pertemuan rutin saja, disaat itulah ada kesempatan UPK/FK untuk datang sekaligus memberikan binaan dan arahan. UPK pernah juga berusaha untuk mengadakan pertemuan dengan beberapa kelompok SPP. Kendalanya, kelompok SPP yang bersangkutan sulit untuk bisa hadir berkumpul, dengan alasan sibuk, sudah lelah bekerja seharian.

Kendala yang lain yang dirasakan oleh UPK adalah kurangnya kesadaran dan minat anggota kelompok untuk mengembangkan kelompok SPP tersebut. Anggota hanya butuh pinjaman, setelah itu tidak peduli lagi. Selain itu juga sebagian besar kelompok SPP ini susah untuk memahami arahan dari UPK, sudah dijelaskan, masih saja belum mengerti dan belum melaksanakan apa yang telah disarankan. Padahal UPK tidak memiliki waktu yang cukup untuk memantau kegiatan di kelompok.

Selain pelayanan-pelayanan yang diberikan oleh UPK di atas, masih ada pelayanan yang diberikan oleh UPK dalam hal penyelesaian masalah kelompok SPP. Permasalahan kelompok SPP yang umumnya adalah penunggakan pembayaran pinjaman. Penunggakan yang dilakukan oleh anggota, juga ada penunggakan oleh karena pengurus kelompok SPP yang tidak menyetorkan pinjaman ke UPK, padahal anggotanya sudah membayar. UPK bersama tim penyelamat sudah mendatangi langsung kelompok SPP yang bersangkutan, dan telah melakukan pendekatan secara persuasif dengan memberikan keringanan dengan menambah waktu

pembayaran. Seperti dengan melakukan reschedule atau penjadwalan ulang pembayaran pinjaman, jika pengurus dan anggota masih bersedia untuk mencicil sisa pinjaman.

Penulis menemukan suatu kasus yang berkaitan dengan penyelesaian masalah kelompok yang menunggak di Kampung Pasar Baru. Ketika itu ada kelompok SPP di Kampung Pasar Baru yang akan mengajukan permohonan pinjaman, supaya permohonannya bisa dicairkan, harus menunggu pelunasan kelompok SPP yang ada di Kampung Pasar Baru tersebut. Solusi yang ditawarkan oleh UPK ketika itu adalah agar kelompok SPP yang akan dicairkan ini sanggup membayar sisa pinjaman kelompok SPP yang menunggak. Hasilnya, kelompok SPP yang mau dicairkan itu menyanggupi untuk melunasi penunggakan tersebut. Waktu itu ada sepuluh kelompok SPP yang akan dicairkan, dan kepada masing-masing kelompok SPP itu dibebankan sebanyak Rp 650.000,-. Uang ini akan dikembalikan kepada kelompok SPP lagi, setelah kelompok yang menunggak membayar tunggakannya. Cara yang seperti ini tidak ada dalam PTO, bahwa suatu kelompok SPP tidak harus menanggung sisa pinjaman kelompok SPP yang lainnya. Jika ada istilah tanggung renteng, hanya ada pada suatu kelompok SPP saja, ketika salah satu anggota yang belum membayar, maka boleh dan diharuskan kelompok menanggulangi terlebih dahulu dengan menggunakan dana simpanan anggota. Sedangkan untuk menanggulangi penunggakan kelompok lain, tidak ada ketentuannya. Akhirnya, kelompok SPP yang menunggak tersebut tidak ada membayar sisa pinjamannya, karena merasa sudah dilunasi oleh kelompok SPP lain. Seharusnya, jika ingin membantu kelompok SPP yang menunggak, maka caranya bukan demikian, melainkan harus membuat pernyataan pinjaman secara tertulis dari kelompok SPP yang menunggak kepada kelompok SPP yang lain, dan pembayarannya akan dicicil. Bukannya langsung dipotong oleh UPK, akan terkesan UPK yang berhutang kepada kelompok SPP ini. Ketika penulis konfirmasi kasus ini kepada FK, jawab FK adalah: "Hal itu memang begitu adanya, dan itu suatu kelalaian oleh UPK, seharusnya bukan demikian, melainkan jika ingin membantu, maka suruh kelompok SPP yang menunggak itu untuk membuat surat permohonan pinjaman kepada kelompok SPP yang lain, untuk melunasi sisa pinjaman kelompoknya. Jadi kelompok tersebut akan merasa punya tanggung jawab kepada

kelompok SPP yang lain, dan UPK tidak akan terpojokkan" Sampai sekarang permasalahannya belum juga selesai, bahkan ada salah satu kelompok yang ikut menanggung penunggakan tersebut, yaitu kelompok SPP Baitushalihin II, mengaku kepada penulis, tidak membayarkan angsuran pinjaman kelompoknya yang ke -12, karena merasa uangnya masih ada di UPK Rp 650.000,-, dan kelompok SPP ini sudah dibubarkan saja oleh pengurusnya dan telah sepakat untuk membagikan simpanan anggota beserta jasa anggota. Dalam laporan UPK, kelompok SPP Baitushalihin II ini masih menunggak sebesar Rp 650.000,-. UPK menganggap uang Rp 650.000,- tersebut digunakan untuk melunasi penunggakan kelompok SPP yang bermasalah tersebut, bukan disimpan oleh UPK. Padahal dahulu sebelum penciran dana, sudah sepakat dan bersedia menanggulangi penunggakan tersebut, sesudah dana dicairkan, tidak mau menanggulangi, dengan menghentikan pembayaran angsuran yang terakhir.

### 3) Kegiatan Rutin di Kelompok SPP

Kelompok SPP di Kecamatan Bayang dari segi aktivitas kelompok SPP, hampir sama dengan kelompok-kelompok SPP di daerah lain, tidak banyak berubah, semuanya hampir sama. Adapun kegiatan rutin yang dilakukan oleh kelompok SPP tersebut selain kegiatan utama adalah aktivitas usaha anggota juga melakukan pertemuan rutin, baik setiap minggu, bulan ataupun hanya sekali setahun.

#### a) Usaha Anggota

Usaha anggota kelompok SPP ini sangat bervariasi, tergantung dari keinginan dan keahlian yang dimiliki oleh masing-masing anggota. Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan UPK, penulis mengetahui bahwa usaha anggota kelompok SPP ada yang seragam dan ada juga yang bervariasi. Ada satu kelompok SPP yang anggotanya ibu-ibu istri nelayan, yang usahanya mengolah ikan kering seperti teri, ebi, dan yang lainnya. Sayangnya saat penulis ke lokasi, saat itu sedang tidak ada kegiatan. Menurut pengakuan ibu-ibu tersebut, sekarang lagi susah mendapatkan teri, ebi atau yang lainnya. Selain usaha para istri nelayan, juga ada usaha yang sejenis seperti mengolah kerajinan tangan, contohnya "sanggan lidi". Usaha membuat aneka makanan khas daerah juga ada seperti membuat "kipang" ini umumnya dilakukan

oleh kelompok SPP di Kenagarian Sawah Laweh Pasar Baru. Kebanyakan kelompok SPP usaha anggotanya adalah bervariasi, maksudnya ada sebagian yang membuat tahu, berdagang, menjahit pakaian, salon, berkebun, usaha jualan lontong dan usaha lainnya. Penulis hanya bisa menampilkan beberapa contoh kegiatan usaha anggota kelompok SPP, tidak semua kegiatan usaha anggota kelompok SPP bisa penulis tampilkan. Selain yang ada ini sebenarnya masih banyak lagi usaha kelompok SPP yang belum ditampilkan.

Pelaksanaan usaha oleh anggota kelompok, ada yang berhasil dan ada juga yang kurang berhasil. Usaha anggota yang bagus penulis temui di kelompok SPP Belibis Bernyanyi. Kelompok ini juga sudah memperoleh bantuan dari Dinas Koperindag Pesisir Selatan. Selain dari kelompok Belibis Bernyanyi, juga banyak kelompok SPP yang berhasil usahanya, seperti kelompok SPP yang ada di Kenagarian Sawah Laweh Pasar Baru, yang umumnya usaha perdagangan dan membuat makanan khas daerah. Anggota kelompok sangat tertolong dengan adanya bantuan modal dari PNPM Mandiri Pedesaan ini.

Usaha anggota yang kurang berhasil juga ada, seperti usaha istri nelayan yang usaha mengolah ikan kering (tri, ebi, dan lainnya). Hal ini disebabkan karena ketersediaan bahan baku yang terganggu oleh hasil tangkapan. Ketika kondisi sulit, nelayan ini produksi tangkapannya sangat minim. Bahkan pernah tidak ada tersedia bahan bakunya. Persis ketika penulis datang berkunjung ke lokasi. Penulis tidak menemukan aktivitas usaha tersebut. Selain usaha istri nelayan, juga ditemui usaha yang belum berhasil pada anggota yang berusaha untuk modal pertanian. Harapan anggota supaya hasil panennya meningkat, kenyataannya gagal panen karena ada wabah penyakit tanaman.

#### b) Pertemuan Rutin Kelompok

Kelompok SPP yang baik senantiasa mengadakan pertemuan rutin untuk membahas rencana-rencana kelompok kedepannya dan juga membahas permasalahan yang sedang dialami oleh anggota. Seperti usaha yang mulai macet, atau ada keperluan lain yang mendesak. Dengan adanya pertemuan rutin yang

memiliki tingkat frekuensi yang lebih tinggi akan lebih meningkatkan rasa kebersamaan dan soliditas yang tinggi pula. Misalnya suatu kelompok SPP yang mengadakan pertemuan rutin setiap minggu akan memiliki perbedaan rasa soliditas kelompok dibandingkan dengan kelompok SPP yang melakukan pertemuan kelompok satu bulan sekali, apalagi yang hanya setahun sekali atau tidak pernah.

Penulis melakukan penelitian di beberapa kelompok SPP. Terdiri dari satu kelompok yang sudah bagus dan sudah mapan, juga pada satu kelompok yang bagus tetapi sedang berkembang, dan dua kelompok yang bermasalah. Namun, selain empat kelompok tersebut, penulis juga memperhatikan secara sekilas beberapa kegiatan yang bisa penulis lihat atau secara kebetulan penulis temukan di lapangan.

Kelompok SPP yang sudah bagus dan mapan, yaitu salah satunya adalah SPP Alfalah. Kelompok SPP ini sampai sekarang masih tetap lancar dalam hal pengembalian pinjaman dan selalu tepat waktu. Jika melihat dari kegiatan rutin kelompok, seperti pertemuan kelompok. Kelompok SPP ini adalah kelompok yang dikatakan tingkat frekuensinya yang paling bagus, yaitu melakukan pertemuan kelompok setiap minggu, setiap Kamis malam di masjid. Pertemuan kelompok ini dibarengi dengan acara pengajian atau wiridan ibu-ibu jemaah masjid Alfalah di Taluak Bakuang. Berikut hasil wawancara penulis dengan pengurus kelompok SPP Alfalah, yang menerangkan bahwa : "Kelompok SPP ini selalu mengadakan pertemuan rutin setiap Kamis malam, sambil acara pengajian atau wiridan ibu-ibu jemaah masjid Alfalah. Setelah pengajian tersebut barulah kami membahas tentang kegiatan SPP, seperti mengumpulkan simpanan wajib, dan angsuran pinjaman anggota jika sudah menjelang waktu penyetoran ke UPK. Selain itu juga menyampaikan kepada anggota laporan keuangan kelompok SPP. Kami juga mengadakan kegiatan sosial, seperti menjenguk anggota yang sakit atau salah satu keluarga yang sakit" Lain lagi dengan kelompok SPP Belibis Bernyanyi yang hanya mengadakan pertemuan kelompok sekali sebulan, yaitu sebelum waktu penyetoran pinjaman ke UPK. Pertemuan kelompok ini sangat sederhana, kadang dilakukan di

rumah ketua kelompok, kadang di rumah bendahara. Pertemuannya hanya membahas penyeteroran angsuran pinjaman anggota, jika ada anggota yang kurang setornya atau belum ada pada waktu jatuh tempo, maka pengurus kelompok menanggulangi dahulu, dengan menggunakan dana simpanan anggota. Berikut keterangan salah seorang pengurus kelompok SPP Belibis Bernyanyi kepada penulis: "Pertemuan kelompok kami adakan sekali sebulan menjelang waktu penyeteroran pinjaman ke UPK. Pertemuannya kadang-kadang di rumah ibu ketua, atau kadang di rumah saya sendiri sebagai bendahara. Mengenai penyampaian laporan keuangan, kami sampaikan kepada anggota di saat pertemuan ini. Agar anggota mengetahui berapa jumlah kas kelompok SPP ini. Selain menyampaikan kepada anggota informasi-informasi terbaru seperti akan diadakannya pelatihan pengurus di kecamatan, dan pelatihan usaha anggota oleh Dinas Koperindag kabupaten". Kedua kelompok tersebut memiliki keunikan masing-masing. Jika kelompok SPP Alfalah terkenal dengan modal yang sudah cukup besar dan mapan. Selalu tepat waktu dalam penyeteroran pinjaman ke UPK. Juga, memiliki rasa soliditas yang cukup tinggi antar sesama anggota. Sedangkan kelompok SPP Belibis Bernyanyi, yang penulis amati adalah terkenal dengan usaha kerajinan "Sanggan lidi", dan kebersihan dan kerapian administrasi keuangan, dan tingkat transparansi kepada anggota yang tinggi. Kelompok ini juga sudah mendapat bantuan dari Dinas Koperindag Kabupaten Pesisir Selatan.

Pertemuan rutin kelompok SPP ini memang cukup mempengaruhi keberhasilan kegiatan SPP. Bagi kelompok SPP yang bermasalah, seperti kelompok SPP Hawa dan kelompok SPP Riak Mahampek yang penulis juga lakukan penelitian. Kedua kelompok ini tidak ada melakukan pertemuan rutin, hanya pada saat pencairan dana saja. Transparansi dan keterbukaan dari pengurus kepada anggota kelompok sangat kurang. Misalnya, pada kelompok SPP Riak Mahampek, ketua kelompok tidak menyetorkan angsuran anggota ke UPK. Anggota mengetahui hal ini, ketika di pasar beredar isu bahwa kelompok SPP Riak Mahampek menunggak. Kelompok terkejut, padahal dia bersama anggota yang lainnya sudah membayarkan kepada

pengurus. Hal ini berarti karena tidak adanya pertemuan rutin yang dilakukan oleh kelompok SPP ini, dan anggota tidak mendapatkan informasi dari pengurus berupa laporan dan sisa pinjaman serta informasi lainnya. Jika dilakukan pertemuan rutin, minimal sekali sebulan, dan dalam pertemuan tersebut pengurus melaporkan keuangan kelompok dan melaporkan penyeteroran ke UPK lengkap dengan bukti transaksinya. Barangkali, kejadian seperti di atas tidak akan terjadi. Berikut hasil keterangan yang diberikan oleh bendahara kelompok SPP Riak Mahampek kepada penulis: "Kami hanya melakukan pertemuan kelompok sebelum mengajukan pinjaman, dan terakhir pada saat pencairan dana saja. Setelah itu kami tidak ada melakukan pertemuan kelompok lagi. Anggota sudah membayar angsuran sampai yang ke-9, tetapi ternyata oleh ketua baru disetor sampai angsuran ke-7. Anggota mengetahuinya di pasar dari ibu-ibu kelompok SPP yang lain, kelompok SPP Riak Mahampek menunggak, dan anggota tentu heran, kok bisa padahal kami telah membayar". Penulis memperhatikan juga kelompok SPP yang bermasalah lainnya, sebegini besar tidak adanya transparansi oleh pengurus kepada anggota, karena medianya untuk memberikan informasi tersebut tidak diadakan oleh pengurus dan anggotapun juga tidak mau mengadakan pertemuan rutin tersebut, alasannya karena kesibukan dan kelelahan seharian bekerja, semuanya dipercayakan kepada pengurus. Jika ada suatu permasalahan yang dialami oleh anggota, tentu kelompok SPP yang bersangkutan tidak mengetahuinya.

## 2. Hambatan-hambatan dalam Implementasi PNPM Mandiri Perdesaan Khususnya Kegiatan SPP di Kecamatan Bayang

### a. Hambatan dalam Organisasi

Hambatan dalam pengorganisasian ini terdiri dari tiga, antara lain sebagai berikut (1) Beban tugas UPK yang sudah sangat banyak membina kelompok SPP yang berjumlah 237 kelompok. Selain itu masih ada lagi melaksanakan tugas musrenbang nagari dan fasilitasi penyusunan RPJM nagari. Sedangkan jumlah personel UPK terbatas. (2) Minimnya anggaran Dana Operasional Kegiatan yang diberikan oleh PNPM Mandiri Perdesaan. (3) Kurangnya dana SPP yang ada, sehingga tidak

sanggup memenuhi kebutuhan semua kelompok SPP yang ada.

Implementasi PNPM MPd khususnya kegiatan SPP di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan memiliki beberapa hambatan. Hambatan dirasakan oleh pelaksana tingkat kecamatan dan juga ada dirasakan oleh pelaksana tingkat nagari, kampung dan kelompok SPP. Sehingga, dengan adanya hambatan tersebut bisa mempengaruhi lancarnya pelaksanaan kegiatan SPP tersebut. Salah satunya hambatannya ada pada masalah organisasi. Dalam organisasi hambatan yang sangat dirasakan adalah kurangnya sumberdaya manusia sebagai pelaksana di tingkat kecamatan dari segi jumlah. Dalam hal ini personel UPK, yang tidak bisa mengakomodir seluruh kelompok SPP yang ada. Karena UPK selain mengelola dana bergulir dan mengembangkan kelompok SPP, UPK juga melaksanakan tugas-tugas yang lain, seperti tugas memfasilitasi dalam pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) nagari, kegiatan Musrenbang nagari, dan kegiatan-kegiatan yang lain. PNPM MPd sudah terintegrasi dengan pelaksanaan perencanaan pembangunan di daerah. Pelaku PNPM MPd di kecamatan juga terlibat dalam acara Musrenbang Nagari dan Musrenbang Kecamatan. Selain itu juga diminta ikut memfasilitasi penyusunan RPJM Nagari. Padahal UPK sendiri dengan menghadapi 237 kelompok SPP sudah merasa kesulitan membagi jadwal. Sehingga, banyak kelompok SPP yang tidak sempat dikunjungi oleh UPK. Permasalahan yang ada di kelompok SPP juga tidak semuanya terpantau oleh UPK. Kurangnya personel yang ada di UPK, juga dipengaruhi oleh kurangnya anggaran untuk membiayai insentif personel tersebut. Jika dilakukan penambahan personel tentu akan menambah biaya lagi, sementara dana Operasional UPK yang hanya sebesar 2% dari dana BLM, ditambah dari keuntungan dari perguliran dana yang sebagian dicadangkan lagi untuk menambah modal SPP, sebagaimana penulis melakukan wawancara dengan Ketua UPK, yang menerangkan bahwa: "Hambatan yang kami rasakan adalah, kami memiliki beban tugas yang sangat berat dan jadwal kegiatan yang sangat padat, sementara jumlah personel kami sangat terbatas, hanya berjumlah lima orang, itupun sebagian harus mengerjakan kegiatan administrasi rutin seperti sekretaris dan bendahara selalu sibuk dengan pekerjaan laporan dan pembukuan. Sementara kelompok SPP ini sangat banyak. Jika kami

menambah personel lagi, anggarannya tidak cukup"

Hambatan yang lainnya, yang dirasakan oleh pelaku PNPM MPd di Kecamatan Bayang, adalah minimnya anggaran untuk membiayai Operasional kegiatan, seperti untuk mengadakan musyawarah, pelatihan-pelatihan dan pembinaan ke kelompok SPP, dan penanganan pinjaman bermasalah. Sebagaimana keterangan dari Bapak Camat Bayang, yang menerangkan kepada penulis, bahwa: "Para pelaku di kecamatan, selalu mengeluh tentang minimnya anggaran Dana Operasional Kegiatan (DOK) dari program ini, seperti dana untuk rapat/musyawarah, pelatihan-pelatihan, pembinaan ke kelompok, dan penyelesaian pinjaman bermasalah. Hal ini menjadi suatu hambatan bagi personel di kecamatan dalam melaksanakan kegiatan PNPM khususnya kegiatan SPP" Selain hambatan dari UPK juga ada hambatan yang dirasakan oleh Pengurus kelompok SPP. Lamanya proses pencairan dana, dan kelompok SPP menunggu berbulan-bulan. Seperti yang disampaikan oleh Pengurus Kelompok SPP Belibis Bernyanyi:

"Hambatan yang kami rasakan adalah lambatnya pencairan dana dari UPK, sementara kami sudah membutuhkan dana tersebut. Alasan UPK karena dananya belum ada, tunggu dibayar dari kelompok SPP yang lain"

#### **b. Hambatan dalam Interpretasi**

Implementasi sebuah program dari segi interpretasi juga mengalami hambatan. Hambatannya adalah interpretasi itu sendiri, yaitu interpretasi yang keliru terhadap program. Kegiatan SPP yang diutamakan untuk masyarakat dari golongan RTM, tetapi justru banyak yang menikmati bukannya dari RTM, yang lebih besar menikmati adalah orang-orang pedagang yang sudah memiliki penghasilan di atas Rp 100 ribu sehari. Hambatan yang dirasakan oleh pemerintah kecamatan dan pelaku PNPM MPd di kecamatan dalam memberikan interpretasi yang benar adalah rendahnya sumberdaya manusia di masyarakat yang mempengaruhi pelaksanaan kegiatan SPP ini, tidak sesuai dengan tujuan dan sasaran program. Misalnya, dalam hal pemanfaatan dana pinjaman ini, yang digunakan untuk keperluan lain. Selain itu juga, pemanfaatan dana SPP banyak yang dinikmati oleh orang-orang yang bukan RTM. Bukannya tidak boleh ikut serta dalam kelompok SPP, justru dengan ikutnya menjadi pengurus bisa membantu anggota yang tidak mampu tersebut

agar bisa mendapatkan pinjaman untuk modal usaha. Sayangnya, bukannya membantu, tetapi justru sebaliknya. Banyak pengurus kelompok yang bukan dari kalangan RTM yang melakukan penyelewengan, sehingga anggota menjadi korban, tidak bisa lagi menikmati pinjaman, karena kelompoknya terkena sanksi. Contohnya, ketua kelompok SPP Baitushalihin I, dan ketua kelompok SPP Riak Mahampéh, yang tergolong orang mampu, tetapi juga menunggak pembayaran angsuran. Seperti keterangan yang disampaikan oleh Camat Bayang: "Hambatan yang kami rasakan untuk melaksanakan kegiatan SPP agar bisa berjalan dengan baik dan benar adalah perilaku beberapa masyarakat yang bukan miskin, tetapi justru berebut untuk menikmati dana pinjaman, bertindak seperti pelopor masyarakat miskin, tetapi akhirnya banyak yang melakukan penyelewengan, anggota sudah membayar, tetapi tidak disetor ke UPK"

### c. Hambatan dalam Aplikasi

Bagian terakhir dari implementasi sebuah program adalah aktivitas aplikasi atau penerapan. Penerapan dari program yang sudah diorganisir, dan sudah diinterpretasikan dengan benar, sesuai dengan pedoman pelaksana dan petunjuk teknis. Walaupun sumberdaya sudah tersedia dengan cukup, dan program sudah diinterpretasikan dengan baik dan benar oleh pelaksana kegiatan, masih saja menghadapi hambatan-hambatan dalam penerapannya. Adapun hambatan yang masih dirasakan oleh pelaksana kegiatan SPP di Kecamatan Bayang adalah Penunggakan pengembalian pinjaman oleh beberapa kelompok SPP. Penunggakan ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti masalah kelembagaan, masalah ekonomi (micro finance), dan beberapa pengurus kelompok SPP yang bermasalah tidak berada di kampung (merantau).

Masalah kelembagaan di sini adalah masih kurangnya keterbukaan (transparansi) antara anggota dan pengurus kelompok terhadap pengelolaan modal dan SHU di kelompok. Beberapa kelompok belum memiliki AD/ART atau SOP sebagai aturan kelompok yang disepakati bersama. Beberapa anggota kelompok belum merasakan/memahami hakikat usaha berkelompok, hanya sebatas bisa ikut meminjam. Masih ada yang belum mengadakan pertemuan rutin kelompok, sebagai wadah untuk berbagi informasi antar anggota kelompok. Masalah Ekonomi adalah

masalah macetnya usaha anggota yang juga disebabkan oleh manajemen usaha anggota belum dikelola dengan baik. sehingga anggota menjadi menunggak pembayaran angsuran pinjamannya. Pernyataan di atas berdasarkan dari hasil keterangan fasilitator kecamatan yang penulis temui, berikut pernyataan dari FK: "Hambatan yang kami rasakan dalam kegiatan SPP ini adalah adanya beberapa kelompok yang bermasalah, dengan melakukan penunggakan pembayaran pinjaman. Biasanya penunggakan ini disebabkan oleh masalah kelembagaan, mikro finance, dan masalah penyelewengan oleh pengurus, serta karena bencana alam. Namun, di sini, yang paling banyak kasusnya adalah masalah kelembagaan, dan sebagian lagi dari masalah ekonomi"

### 3. Upaya yang Telah Dilakukan Untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam implementasi PNPM Mandiri Pedesaan khususnya pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan

Upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam implementasi PNPM MPd khususnya pada kegiatan SPP di Kecamatan Bayang, terdiri dari beberapa bagian, antara lain sebagai berikut:

#### a. Upaya Untuk Mengatasi Hambatan dalam Organisasi:

Pemerintah Kecamatan Bayang, yaitu Camat Bayang menugaskan PjOK untuk membantu tugas UPK dalam pembinaan kelompok SPP. Upaya yang telah dilakukan oleh pelaku PNPM MPd di Kecamatan Bayang, salah satunya adalah Bapak PjOK juga turut membantu UPK melakukan pembinaan ke kelompok SPP. Sebagaimana keterangan Bapak Camat Bayang, yang menyatakan: "Untuk mengatasi hambatan kekurangan personel UPK, kami sudah lakukan upaya dengan menugaskan PjOK untuk membantu melakukan pembinaan ke kelompok SPP, terutama kelompok SPP yang bermasalah". Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan mengalokasikan Dana Operasional Kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan dalam APBD Kabupaten Pesisir Selatan setiap tahunnya.

Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan, terkait dana operasional kegiatan PNPM MPd ini, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan sudah menganggarkan dalam APBD Kabupaten Pesisir Selatan Tahun Anggaran 2012. Dengan

Surat Keputusan Bupati Pesisir Selatan Nomor : 410/211/Kpts/BPT-PS/2012 tentang Penetapan Alokasi Dana Bantuan Langsung Masyarakat dan Dana Operasional Kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Integrasi Kabupaten Pesisir Selatan Tahun Anggaran 2012. "Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, adalah dengan mengalokasikan dana operasional kegiatan masing-masing kecamatan dalam APBD setiap tahunnya. Seperti pada tahun 2012 kemaren ada, untuk tahun ini, SK nya belum keluar"

Pengurus kelompok berupaya menggunakan dana yang ada, dan tetap terus mendesak UPK agar segera mencairkan dana. Sementara itu pelaku PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan meminta kepada forum MAN agar bisa menambah alokasi dana untuk kegiatan SPP. Berikut ini keterangan yang disampaikan oleh pengurus kelompok SPP Belibis Bernyanyi kepada penulis: "Upaya yang dilakukan oleh Pengurus kelompok SPP Belibis Bernyanyi adalah dengan menggunakan dana yang ada saja dahulu, bagi anggota kelompok yang benar-benar membutuhkan pinjaman. Selain juga mendatangi kantor UPK untuk terus mendesak UPK untuk segera mencairkan pinjaman". Menurut UPK, keterlambatan pencairan dana ke kelompok SPP, disebabkan oleh dana yang ada terbatas, walaupun sekarang sudah mencapai RP 3 miliar lebih, tetap saja kurang dibandingkan jumlah kelompok SPP yang lebih 200 kelompok. Upaya yang dilakukan oleh UPK bersama pelaku PNPM MPd di kecamatan adalah dengan membuat ketentuan setiap kelompok SPP diberikan pinjaman maksimal Rp 50 juta, dan per anggota maksimal Rp 5 juta. Supaya banyak kelompok SPP bisa mendapatkan pinjaman. Selain itu juga berupaya memberikan pemahaman kepada masyarakat, bahwa kegiatan SPP ini juga perlu mendapat perhatian dari masyarakat. Biasanya masyarakat lebih cenderung memprioritaskan kegiatan fisik seperti jalan, irigasi, jembatan, dan lainnya, ketimbang untuk kegiatan SPP. Masyarakat khawatir kegiatan SPP akan banyak menimbulkan masalah. Jadi, pemerintah kecamatan bersama pelaku PNPM MPd di kecamatan lebih keras lagi menggiring masyarakat untuk mengalokasikan dana BLM untuk menambah dana SPP. Tahun 2013 ini dana SPP bertambah lagi sebesar Rp 500 juta. Berikut keterangan yang disampaikan oleh Ketua UPK kepada penulis : "Upaya kami untuk menambah dana SPP, agar bisa lebih besar lagi dan dapat

dinikmati oleh semua kelompok SPP yang ada, kami melakukan sosialisasi kepada masyarakat yang membuat keputusan dalam pengalokasian dana BLM, untuk menambah lebih besar lagi dana SPP ini, dengan argumen, sudah semakin banyaknya jumlah kelompok SPP di Kecamatan Bayang, banyak kelompok yang mengeluh, lambatnya proses pencairan pinjaman karena dana SPP terbatas. Hasilnya masyarakat bisa menyetujui, dan tahun 2013 ini ditambah lagi sebanyak Rp 500 juta" Pengurus kelompok SPP yang hadir ini meminta kepada forum musyawarah untuk menambah alokasi dana kegiatan SPP yang dirasakan masih kurang mencukupi. Fasilitator kecamatan bersama PjOK juga membantu menguatkan permohonan dari pengurus kelompok SPP tersebut sebagai hasil evaluasi dari kegiatan SPP ini. Akhirnya forum musyawarah sepakat menambah alokasi untuk tahun 2013 ini sebesar Rp 500 juta.

#### **b. Upaya Untuk Mengatasi Hambatan dalam Interpretasi**

Upaya yang dilakukan pemerintah kecamatan bersama pelaku PNPM MPd adalah dengan turun langsung ke kelompok bersama tim penyelamat, yang beranggotakan juga dari kepolisian, menagih dan sekaligus memberikan sock terapi kepada pengurus dan anggota kelompok yang bermasalah.

Berikut keterangan Bapak Camat Bayang kepada penulis: "Untuk mengatasi hambatan seperti di atas, pemerintah kecamatan bersama UPK dan Tim Penyelamat, sudah turun langsung menagih kepada kelompok yang melakukan penunggakan. Sebagai sock terapi, agar menjadi contoh bagi kelompok SPP yang lain. Selain itu kami juga memberikan nasehat dan pemahaman kepada pengurus dan anggota kelompok yang tidak membayar sisa pinjamannya" Selain itu UPK dan FK beserta jajaran pemerintahan dari kecamatan sampai nagari berupaya lagi untuk meningkatkan sosialisasi dalam rangka menginterpretasikan program, khususnya kegiatan SPP ini secara benar dan jelas. Sebagaimana yang dijelaskan oleh FK dan UPK dalam wawancara dengan penulis. Berikut hasil keterangan dari UPK : "Kami selalu melakukan sosialisasi untuk memperbaiki interpretasi yang keliru dari masyarakat, yang menganggap dana SPP adalah dana dari pemerintah kepada rakyatnya yang tidak perlu dikembalikan".

Berdasarkan keterangan dari UPK di atas, bahwa UPK bersama FK dan pelaku di tingkat

kecamatan dan nagari sudah berupaya memberikan sosialisasi dan pengarahan dengan jelas dan berulang kali untuk mengatasi interpretasi yang keliru oleh sebagian masyarakat terkait pemanfaatan dana SPP serta dalam pengembaliannya. Hasilnya, masyarakat sudah mulai memahami dan saling mengingatkan satu sama lain untuk bersungguh-sungguh dalam melaksanakan kegiatan SPP ini, jangan sampai bermasalah.

#### c. Upaya untuk mengatasi hambatan dalam Aplikasi

Upaya yang dilakukan oleh pelaku tingkat kecamatan, terkait dengan hambatan penunggakan pengembalian pinjaman dari kelompok SPP kepada UPK, sebagaimana yang disampaikan oleh Fasilitator kecamatan kepada penulis bahwa "Kami bersama UPK dan bersama Kapolsek Bayang sudah melakukan beberapa upaya untuk mengantisipasi dan mengatasi hambatan-hambatan dalam implementasi PNPM Mandiri Perdesaan khususnya kegiatan SPP ini. Adapun upaya yang kami lakukan adalah dengan memberikan IPTW bagi kelompok SPP yang membayar angsuran pinjaman tepat waktu sebesar 10%. Selain itu kami juga mengadakan pelatihan-pelatihan dan pembinaan ke kelompok SPP" Secara lebih rinci FK menyampaikan kepada penulis terkait dengan upaya yang dilakukan oleh pelaksana kegiatan di kecamatan, sebagai berikut : (1) Memberikan Insentif Pengembalian Tepat Waktu (IPTW) kepada kelompok yang selalu menyetor tepat waktu, yang jumlahnya sebesar 10% dari jumlah bunga yang dibayarkan. Dengan ini, kelompok semakin bersemangat untuk membayar tepat pada waktunya. (2) Bagi kelompok yang sudah lewat masa pelunasannya, dilakukan penjadwalan ulang kembali (reschedule), untuk meringankan beban hutang kelompok dan anggota. (3) Melakukan pelatihan dan pembinaan kepada pengurus dan anggota kelompok yang mengalami masalah kelembagaan. (4) Memberitahu kepada pengurus, setelah lewat satu hari sejak tanggal jatuh tempo melalui sms, atau titip pesan melalui kelompok lain, dan mengunjungi langsung pengurus kelompok SPP yang bersangkutan. (5) Memfasilitasi pelatihan pengurus kelompok SPP dan pembinaan ke kelompok SPP dengan materi: Pelatihan Kepemimpinan (Leadership training), Pengelolaan SDM dalam pencapaian tujuan, Pembentukan team, grup dan organisasi, Pemberian motivasi dan penentuan insentif

karyawan; Pengelolaan Keuangan dan Permodalan; Pengembangan Produksi dan Usaha; Ruang Lingkup dan Keterkaitan Kelompok Usaha; Strategi pengembangan organisasi dan pemasaran dan Administrasi dan Pelaporan.

Beberapa upaya yang telah dilakukan dalam mengatasi hambatan dalam aplikasi, seperti yang disampaikan oleh FK di atas sudah dilaksanakan, walaupun hasilnya belum memuaskan. Buktinya, sampai sekarang masih ada beberapa kelompok SPP yang masih menunggak angsuran pinjaman. Permasalahan penunggakan ini seperti yang disampaikan oleh FK, bahwa umumnya disebabkan oleh lemahnya kelembagaan dari kelompok SPP tersebut. Jadi, upaya pelatihan dan pembinaan yang dilakukan oleh FK, UPK dan pelaku PNPM MPd di kecamatan memang sudah tepat. Namun, pelatihan yang diadakan sekali setahun belum efektif bisa dilaksanakan, masih perlu dilakukan follow-up atau peninjauan kembali ke kelompok SPP tersebut. Pembinaan ke kelompok SPP juga masih kurang.

## E. PENUTUP: KESIMPULAN DAN SARAN

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan pada bab IV tentang Implementasi PNPM Mandiri Perdesaan khususnya pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) di Kecamatan Bayang, dapat disimpulkan bahwa:

Pertama, Implementasi PNPM Mandiri Perdesaan khususnya kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) di Kecamatan Bayang secara lebih ringkas, seperti di bawah ini: (a). Kelompok SPP di Kecamatan Bayang belum memiliki Struktur organisasi yang jelas. Sebagian besar kelompok SPP belum memiliki AD/ART atau Standar Prosedur yang jelas dan terarah (SOP). (b). Sumberdaya manusia, yaitu UPK sebagai Pelaksana kegiatan SPP di kecamatan dari segi kuantitas masih kurang mencukupi, dibandingkan jumlah kelompok SPP yang sudah semakin banyak, yaitu mencapai 237 kelompok. Selain itu juga, sumberdaya manusia BKAN dan BP-UPK yang masih rendah. Sehingga, Kedua badan ini kurang optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Di satu sisi kondisi sumberdaya manusia yang ada di kelompok SPP ini umumnya masih rendah, kebanyakan pelaku dan pelaksana kegiatan SPP ini perempuan yang sudah tua dan berlatarbelakang pendidikan rendah. (c). Dana SPP yang ada di UPK sudah

semakin bertambah besar, sudah lebih dari Rp 3 miliar. Namun, masih belum cukup memenuhi kebutuhan semua kelompok SPP yang ada. Sementara itu, kebanyakan kelompok SPP adalah kelompok SPP pemula dan masih berkembang, yang modal kelompoknya masih belum besar, dan masih tergantung terhadap dana dari PNPM MPd ini. (d). Peraturan disiplin yang dibuat oleh kelompok SPP sangat menentukan kelancaran jalannya kegiatan SPP ini. Seperti yang penulis temui di Kelompok SPP Alfalah, yang memberikan denda bagi anggota yang terlambat membayar angsuran setelah tanggal yang disepakati, maka akan didenda sebesar Rp 3.000,- per satu hari keterlambatan. Sayangnya belum semua kelompok SPP yang menerapkan aturan disiplin yang seperti ini. Selain itu, bagi anggota yang mengundurkan diri tanpa dipaksa, maka kepadanya hanya diserahkan simpanan pokoknya saja, sedangkan jasa anggota tidak diberikan. Dengan adanya aturan disiplin di kelompok SPP, maka tentu pelaksanaan kegiatan SPP akan lebih tertib dan terarah. (e). Sosialisasi terhadap kegiatan SPP ini sudah dilakukan, dan masyarakat sudah memahami maksud dan tujuan dari kegiatan ini. Namun, kebanyakan masyarakat menginterpretasikan lain, misalnya kegiatan SPP ini bukan hanya untuk perempuan yang dari golongan RTM, banyak dari perempuan yang bukan dari RTM ikut tergabung dalam kelompok, dan menikmati pinjaman yang lebih besar dari anggota RTM. Karena jika diberikan kepada orang yang sudah berpenghasilan tetap, maka tingkat pengembaliannya juga akan lancar, ketimbang memberikan pinjaman kepada orang yang belum jelas usahanya, dan untuk sehari-hari saja masih kesulitan, dianggap tidak mampu membayar pinjaman. Hal ini berarti interpretasi masyarakat terhadap program, khususnya kegiatan SPP ini masih belum jelas. Padahal untuk menginterpretasikan sebuah kegiatan itu harus jelas sejasnya. (f). Tim Verifikasi masih kurang teliti dalam menilai sebuah kelompok SPP untuk menentukan laik tidaknya kelompok SPP tersebut diberikan pinjaman. Adanya kelompok SPP yang belum jelas administrasi pembukuannya dan kelembagaan yang sangat rentan, tetapi masih direkomendasikan pemberian pinjaman. Padahal dalam interpretasi suatu kegiatan harus dilakukan dengan penuh ketelitian. (g). Anggota kelompok SPP masih belum konsisten dalam hal penggunaan dana pinjaman. Awalnya dana direncanakan untuk mengembangkan usaha, tetapi setelah dana

diperoleh, tidak digunakan untuk mengembangkan usaha, hanya sebagian kecil, dan sebagian lagi digunakan untuk kebutuhan sehari-hari atau kebutuhan mendesak lainnya. Padahal dalam interpretasi kegiatan harus dilakukan dengan konsisten. (h). Salah satu lagi dalam interpretasi sebuah kegiatan diperlukan menyusun prioritas. Prioritas diutamakan bagi masyarakat miskin. Kelompok SPP yang lebih banyak RTM nya akan diprioritaskan untuk diberikan pinjaman lebih dahulu, ketimbang kelompok SPP yang lain yang RTM nya sedikit. Akan tetapi, kondisi di lapangan berbeda, kelompok SPP yang banyak RTM, tetapi dari segi persyaratan dan kelaikan usaha belum bisa dicairkan pinjaman. Oleh sebab itu prioritas di sini diberikan kepada kelompok SPP yang benar-benar sudah siap dan sudah memenuhi syarat. (i). UPK sebagai Organisasi pelaksana kegiatan PNPM MPd di kecamatan. Sudah melakukan perguliran dana SPP kepada beberapa kelompok SPP. UPK juga aktif melayani kelompok SPP dalam hal pelayanan administratif, pelayanan penerimaan penyetoran dana dari kelompok SPP, pelayanan pelatihan pengurus kelompok SPP, pelayanan pembinaan ke kelompok SPP, dan pelayanan penyelesaian masalah. Namun, pelayanan dari UPK masih kurang memuaskan, terutama pelayanan dari segi pembinaan kelompok SPP dan Penyelesaian masalah Kelompok SPP di Kecamatan Bayang. (j). Kelompok SPP yang ada di Kecamatan Bayang ini. Melakukan kegiatan rutin seperti usaha anggota dan pertemuan rutin kelompok SPP. Usaha anggota ada yang sejenis dan ada juga yang bervariasi masing-masing anggota. Seperti usaha kerajinan, usaha ikan kering, usaha industri tahu, usaha, warung, usaha perdagangan, usaha pertanian, menjahit, salon, dana usaha lainnya. Pertemuan rutin kelompok SPP, tidak semuanya mengadakan, hanya sebagian saja yang mengadakan, ada beberapa kelompok yang sudah bagus dan tergolong mapan seperti kelompok SPP Alfalah, sudah melakukan pertemuan rutin setiap minggu. Sementara kebanyakan kelompok yang lain mengadakan hanya sebulan sekali, bahkan ada yang tidak pernah, selain waltu pencairan dana saja. Pertemuan yang sebulan sekalipun itu tidak banyak membahas dan menyampaikan informasi kepada anggota, hanya sekedar penyetoran angsuran anggota. (k). Implementasi PNPM Mandiri Perdesaan khususnya pada kegiatan SPP di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan berjalan kurang tepat. Program

ini ditujukan untuk mengentaskan kemiskinan, dan kegiatan SPP ini lebih diprioritaskan untuk masyarakat miskin. Namun, dalam praktiknya yang lebih banyak menikmati adalah masyarakat non miskin. Masyarakat kesulitan mengakses dana pinjaman ini, karena cukup banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi.

Kedua, hambatan-hambatan dalam implementasi PNPM Mandiri Perdesaan khususnya kegiatan simpan pinjam perempuan (SPP) di Kecamatan Bayang: (a). Beban tugas yang cukup banyak dan besar oleh UPK, selain harus mengelola dana bergulir dan pengembangan kelompok SPP, UPK juga diminta ikut serta dalam kegiatan fasilitasi penyusunan RPJM Nagari, dan kegiatan Musrenbang Nagari dan kecamatan. Padahal jumlah SPP yang cukup banyak, UPK sudah kesulitan membagi waktu. (b). Minimnya anggaran dana operasional kegiatan yang disediakan oleh PNPM MPd. (c). Dana SPP yang ada di UPK masih belum cukup membiayai pinjaman seluruh kelompok SPP yang ada. Ini salah satu hambatan bagi kelompok SPP, lamanya menunggu pencairan pinjaman dari UPK. Alasan UPK dana yang belum cukup, masih beredar di kelompok lain. (d). Hambatan dalam interpretasi program ini adalah Banyaknya dari kalangan perempuan yang bukan dari RTM, tetapi ikut berebut menjadi anggota SPP dan memanfaatkan dana SPP ini, padahal masih banyak perempuan dari RTM yang belum bisa menikmati dana SPP ini. Awalnya bertindak sebagai pelopor dari anggotanya yaitu, perempuan yang tidak mampu. Namun, setelah dana dicairkan kepada kelompok SPP, malah perempuan dari non RTM ini banyak menunggak. Anggapannya dana ini dana pemerintah, dan boleh tidak dikembalikan. Akibatnya banyak anggotanya yang benar-benar jujur, tidak bisa menikmati pinjaman lagi. (e). Hambatan dalam Aplikasi/penerapan kegiatan SPP ini adalah salah satunya penunggakan yang dilakukan oleh beberapa kelompok SPP, sehingga mengakibatkan tertundanya pencairan dana untuk kelompok SPP lain. Penunggakan ini disebabkan oleh lemahnya kelembagaan kelompok SPP, masalah ekonomi yaitu usaha anggota yang macet, dan tidak adanya pengurus kelompok yang bermasalah di kampung (merantau).

Ketiga, upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam implementasi PNPM Mandiri Perdesaan khususnya kegiatan simpan pinjam perempuan

(SPP) di Kecamatan Bayang: (a). Upaya untuk mengatasi hambatan tugas UPK yang sangat padat, maka pemerintah kecamatan, dalam hal ini camat menugaskan kepada PjOK untuk membantu tugas UPK dalam hal membina kelompok SPP. (b). Upaya yang dilakukan untuk mengatasi kekurangan dana DOK oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan adalah dengan mengalokasikan dana operasional kegiatan untuk masing-masing kecamatan dalam APBD Kabupaten Pesisir Selatan setiap tahunnya. (c). Upaya yang dilakukan oleh pengurus adalah dengan menggunakan dana yang ada untuk dipinjamkan kepada anggota yang benar-benar membutuhkan. Selain itu pelaku PNPM MPd di kecamatan juga meminta kepada forum musyawarah antar nagari untuk mengalokasikan dana SPP lebih besar lagi. Hasilnya dana SPP bertambah sebesar Rp 500 juta untuk tahun 2013 ini. (d). Upaya yang dilakukan oleh pelaku PNPM-MPd kecamatan bersama tim penyelamat, yang beranggotakan dari kepolisian untuk turun ke lokasi, memberikan shock therapy kepada pengurus dan anggota kelompok yang menunggak. (e). Meningkatkan sosialisasi oleh UPK, FK, dan jajaran pemerintahan kecamatan sampai nagari dalam rangka menginterpretasikan program khususnya pada kegiatan SPP secara benar dan jelas. (f). Upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi dan mengantisipasi penunggakan tersebut antara lain : (1) Memberikan IPTW kepada kelompok SPP yang membayar setoran pinjaman tepat waktu sebesar 10% dari total bunga yang dibayarkan. (2) Memberikan pelatihan dan pembinaan ke kelompok SPP. (3) Selalu mengingatkan pengurus kelompok lewat sms atau titip pesan melalui kelompok yang lain, dan juga mengunjungi langsung ke pengurus yang bersangkutan. (4) Melakukan Reschedule atau penjadwalan ulang kembali bagi kelompok yang sudah lewat masa jatuh tempo pelunasan pinjaman, sehingga beban kelompok dan anggota akan berkurang.

## 2. Saran

Dalam penelitian ini penulis memberikan saran kepada pihak-pihak yang terkait. Adapun saran dari penulis sebagai berikut:

a. Mengingat tugas UPK sudah sangat berat dengan banyaknya jumlah kelompok SPP yang ada, dan tugas pembuatan laporan keuangan. Oleh sebab itu, disarankan agar UPK dalam rangka pelaksanaan tugas dan

- fungsinya, tetap fokus. Kegiatan menghadiri Musrenbang Nagari tidak perlu hadir, cukup fasilitator kecamatan saja yang hadir. Begitu juga dengan kegiatan penyusunan RPJM Nagari. UPK tidak diharuskan terlibat. Untuk menggantikannya, lebih baik dilakukan oleh Tim yang dibentuk oleh pemerintah kabupaten, yang anggotanya dari dinas dan instansi yang terkait seperti Bappeda, BPMN, Dinas PSDA, Kimpraswil, Koperindag, dan dari staf PNS di kecamatan.
- b. Mengingat keterbatasan anggaran dana, dan rendahnya sumberdaya manusia di kelompok SPP, maka perlu integrasi yang berkelanjutan antara PNPM Mandiri Perdesaan dengan SKPD terkait seperti Koperindag dan perbankan dalam rangka pendampingan dan penguatan kelembagaan kelompok SPP yang ada. Koperindag bisa menyediakan kegiatan pelatihan-pelatihan usaha anggota dan memfasilitasi pemasaran hasil usaha anggota tersebut. Sedangkan kepada perbankan, agar bisa memberikan pendampingan pelatihan dan pembinaan kelompok SPP, jika memungkinkan dan memenuhi syarat, pihak perbankan juga bisa memberikan pinjaman kepada kelompok SPP yang sudah bagus pengembaliannya. Karena jika hanya mengandalkan dana dari UPK, tentu tidak mencukupi. Bunga pinjaman yang diberikan oleh bank besarnya juga sama dengan yang diberikan oleh UPK kepada kelompok SPP, yaitu sebesar 11%. Selain itu, tujuan dari program ini kedepannya agar kelompok SPP yang sudah mapan bisa mandiri, lepas dari binaan UPK, Menjadi Badan Usaha yang mandiri.
- c. Sosialisasi oleh pemerintah kecamatan, nagari dan pelaku PNPM Mandiri Perdesaan agar lebih ditingkatkan lagi, untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait dengan kegiatan SPP ini.
- d. Mengingat masih rendahnya sumberdaya manusia di lapangan, yaitu pelaksana kegiatan di tingkat nagari dan kelompok SPP, maka kepada fasilitator kabupaten dan fasilitator kecamatan perlu melakukan pendampingan yang intensif. Misalnya, melakukan kunjungan langsung ke kantor UPK dan ke kelompok SPP.
- e. Semua kelompok SPP yang ada di Kecamatan Bayang agar segera membuat AD/ART atau SOP dan memiliki plang nama kelompok. Selain itu juga melengkapi pembukuan, baik buku kas umum, buku simpanan dan angsuran pinjaman anggota. Kelompok SPP juga diharuskan mengadakan pertemuan rutin minimal satu bulan sekali, untuk membahas program kelompok SPP dan untuk penyampaian informasi-informasi yang terbaru, serta menumbuhkembangkan nilai-nilai transparansi. Untuk semua itu perlu pendampingan dan pengawasan dari UPK, FK, dan pelaku di tingkat nagari.
- f. Penyelesaian masalah tunggakan kelompok SPP yang ada, perlu melibatkan peran dari ninik mamak atau pemimpin kaum. Biasanya para ibu-ibu ini sangat segan dan malu jika sudah ditegur oleh mamaknya (pemimpin kaum).
- g. Berhubung implementasi PNPM Mandiri Perdesaan khususnya pada kegiatan SPP di Kecamatan Bayang Kabupaten Pesisir Selatan berjalan kurang tepat sasaran, yaitu lebih banyak dimanfaatkan oleh warga non RTM, maka penulis juga menyarankan untuk dilakukan kajian ulang terhadap pelaksanaan kegiatan SPP ini, seperti mengevaluasi pelaksanaan program tersebut. Agar pelaksanaan kedepannya bisa lebih baik lagi dan tujuan program untuk menanggulangi kemiskinan bisa tercapai.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Adi, R. I. 2008. *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta. Raja Grafindo Persada.
- Afiffuddin. 2010. *Pengantar Administrasi Pembangunan; Konsep, Teori dan Implikasinya di Era Reformasi*. Bandung. CV. Alfabeta.
- Arikunto, S. 2006. *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Creswell, J.W. 1994. *Research Design: Qualitative and Quantitative and Mixed Methods Approaches* (2nd Edition). California. Sage Publitions, Inc.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Research Design: Qualitative and Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3rd Edition). California. Sage Publitions, Inc.
- Grindle, M.S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton. Princeton University Press.
- Howlett, M & Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. New York. Oxford University Press.
- Jones, C.O. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, (Terjemahan: Ricky Istamto). Jakarta. Rajawali Pers.
- Kartasasmita, G. 1997. *Administrasi Pembangunan (Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia)*. Jakarta. LP3S.

- Moleong, J.L. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT. Remaja Rosda Karya.
- Mustopadidjaja, A.R. 1996. *Administrasi Pembangunan, Teori, Masalah dan Kebijakan*, Jakarta. Haji Masagung.
- Natsir. M. 2003. *Metode Penelitian*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Nawawi, I. 2007. *Public Policy, Analisis, Strategis, Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya: PMN.
- Nazir, M. 2005. *Metode Penelitian*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Ndraha, T. 1990. *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Menuju Tingkat Landas*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Roesmidi dan Risyanti, R. 2006. *Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung. Alqaprint Jatinangor.
- Satori, D dan Komariah, A. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. CV. Alfabeta.
- Siagian, S.P. 1997. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta. Gunung Agung.
- Silalahi, U. 1999. *Metode dan Metodologi Penelitian*. Bandung. Bina Bhudaya.
- Simon, C.A. 2007. *Public Policy Prefereces and Outcomes*. Newyork. Pearson Education, Inc.
- Stewart, A.M. 1998. *Empowering People, (Pemberdayaan Sumberdaya Manusia)*, (Alih bahasa : Agus M. Hardjana). Yogyakarta. Kanisius.
- Sugiyono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung. CV. Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung. CV. Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung. CV. Alfabeta.
- Suharto, E. 2006. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat*. Bandung. Refika Aditama.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung. APII Bandung.
- Todaro, M. 2000. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jilid I, (alih bahasa : Haris Munandar), Jakarta. Erlangga.
- Wahab, S.A. 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang. UMM Press.
- Walters, D and Brown, L. 2004. *Design First, Design Based Planning for Communities*. Burlington. Architectural Press.
- Wilson, C. 2008. *Public Policy*. United States. Waveland Press. Inc.
- Winarno, B. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta. Media Pressindo.
- Suriyanto, A. 2009. *Evaluasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Program pengembangan Kecamatan di Kecamatan Noyan Kabupaten Sanggau*. Jurnal Ilmu Administrasi, Stialan Bandung. Vol VI (4), p 338-354.

#### Peraturan Perundang-undanga

UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Peraturan Presiden RI Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

Keputusan Menkokesra Nomor : 25/KEP/MENKO/KESRA/ VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

Bacaan/ Referensi Internet :

Abdullah, S. 1987. Kumpulan Naskah, Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya dalam Pembangunan. Ujung Pandang. Persadi

Ditjend PMD. 2008. Petunjuk Teknis Operasional Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan. Jakarta. Depdagri.

Laporan bulanan UPK Kecamatan Bayang bulan Maret 2012.

Laporan bulanan UPK Kecamatan Bayang bulan September 2012

Modul Masyarakat, Kelompok SPP <http://upkkecamatanmande.files.wordpress.com/2011/06/modulkelompoksp1.pdf>. Diunduh tanggal 13 November 2012.

Bahan bacaan Fasilitator Akses BLM-SPP Tahun 2008. <http://www.pnpm-perdesaan.or.id/downloads/pedoman-umum.pdf> tentang Pedoman Umum PNPM Mandiri Tahun 2007, diakses tanggal 20 November 2012 pukul 15.30 WIB.

<http://ilmiahtesis.wordpress.com/2012/04/27/implimentasi-program--kecamatan-p-p-k-terhadap-masyarakat-di-kecamatan-poncol-kabupaten-magetan-39/> dimuat April 27, 2012 at 11:14 pm, diakses tanggal 30 November 2012 pukul 17.45 WIB

#### Jurnal Ilmiah

Hyung Hur, M. 2006. "Empowerment in Terms of Theoretical Perspectives: Exploring a Typhology of the Process and Components Across Disciplines". *Journal of Community Psychology*, Wiley Periodicals, Inc, Vol 34 (5), p 523-540.

Suman, A. 2007. *Pemberdayaan Perempuan, Kredit Mikro, dan Kemiskinan: Sebuah Studi Empiris*. *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan*, Vol. 9, (1), p 62-72