

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketimpangan pendapatan merupakan awal dari munculnya masalah kemiskinan yang dipicu oleh tidak meratanya distribusi pendapatan. Kondisi ini menjadi masalah besar yang dihadapi negara sedang berkembang. Membiarkan kedua masalah tersebut berlarut-larut akan semakin memperparah keadaan, dan tidak jarang dapat menimbulkan konsekuensi negatif terhadap kondisi sosial dan politik (Putra.dkk, 2010).

Keberlanjutan penanggulangan kemiskinan perlu dilakukan agar orang miskin dapat berupaya sendiri untuk keluar dari kemiskinan dan tidak jatuh kembali ke dalam kemiskinan. Dalam hal ini sangat penting untuk tidak memperlakukan orang miskin semata-mata sebagai objek pembangunan. Pentingnya pelaksana strategi ini menimbang kemiskinan juga biasanya disebabkan oleh ketidakadilan dan struktur ekonomi yang tidak berpihak kepada kaum miskin. Hal ini menyebabkan output pertumbuhan tidak terdistribusi secara merata pada semua kelompok masyarakat. Kelompok masyarakat miskin, yang secara politik, sosial, dan ekonomi tidak berdaya, jarang menikmati hasil pembangunan tersebut secara proporsional. Bahkan, sering proses pembangunan itu justru membuat mereka mengalami marginalisasi, baik secara fisik maupun sosial (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2010).

Konsep pembangunan yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan umumnya hanya melalui mekanisme atas-bawah (*top-down*). Kelemahan dari mekanisme ini adalah tiadanya penyertaan partisipasi masyarakat. Semua inisiatif program pengentasan kemiskinan berasal daridan sepenuhnya ditangani oleh pemerintah (pusat). Petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) implementasi program selalu dibuat seragam tanpa memperhatikan karakteristik masyarakat miskin di masing-masing daerah. Akibatnya, program yang diberikan sering tidak mempunyai korelasi dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat miskin setempat. Untuk itu, satu upaya menyeluruh penanggulangan kemiskinan harus juga disertai dengan pemberdayaan masyarakat miskin. Pemberdayaan kelompok miskin

pada hakikatnya berusaha meningkatkan taraf hidup penduduk miskin tanpa membuat mereka tergantung pada program bantuan. Program penanggulangan kemiskinan yang bersifat karitatif mungkin akan menyelesaikan kemiskinan secara sesaat. Tapi pendekatan seperti ini tidak bertahan di jangka panjang, karena penduduk miskin cenderung jadi tergantung (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2010).

Pada hakikatnya pembangunan merupakan suatu rangkaian upaya yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan untuk mencapai suatu tingkat kehidupan masyarakat yang sejahtera secara lahir dan batin, untuk itu sangat diperlukan peran serta masyarakat karena merekalah objek sekaligus subjek pembangunan, sehingga berkembanglah model pembangunan partisipatif. Pembangunan partisipatif merupakan pendekatan pembangunan yang sesuai dengan hakikat otonomi daerah yang meletakkan landasan pembangunan yang tumbuh berkembang dari masyarakat, diselenggarakan secara sadar dan mandiri oleh masyarakat dan hasilnya dinikmati oleh seluruh masyarakat (Sumaryadi dalam Mubarak, 2010). Melalui program-program pembangunan partisipatif tersebut diharapkan semua elemen masyarakat dapat secara bersama-sama berpartisipasi dengan cara mencurahkan pemikiran dan sumber daya yang dimiliki guna memenuhi kebutuhannya sendiri.

Pembangunan partisipatif erat kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat, dimana pada pembangunan partisipatif diperlukan upaya dan langkah-langkah untuk mempersiapkan masyarakat guna memperkuat kelembagaan masyarakat agar mereka mampu mewujudkan kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan dalam suasana keadilan yang berkelanjutan untuk meningkatkan harkat dan martabatnya serta mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Upaya tersebut merupakan salah satu wujud nyata dari pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat pada dasarnya merupakan proses untuk membuat masyarakat menjadi berdaya. Setiap anggota masyarakat dalam sebuah komunitas sebenarnya memiliki potensi, gagasan serta kemampuan untuk membawa dirinya dan komunitasnya untuk menuju ke arah yang lebih baik, namun potensi itu terkadang

tidak bisa berkembang disebabkan faktor-faktor tertentu. Untuk menggerakkan kembali kemandirian masyarakat dalam pembangunan di komunitasnya, maka diperlukan dorongan-dorongan atau gagasan awal untuk menyadarkan kembali peran dan posisinya dalam kerangka untuk membangun masyarakat madani. Proses penyadaran masyarakat tersebut dilakukan melalui konsep-konsep pengembangan kapasitas. Pengembangan kapasitas masyarakat adalah bentuk dari upaya pengembangan pengetahuan, sikap dan keterampilan masyarakat agar dapat berperan serta aktif dalam menjalankan pembangunan secara mandiri dan berkelanjutan (Sumaryadi dalam Mubarak, 2010).

Pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia telah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin, meskipun belum mampu menghilangkan kemiskinan di Indonesia. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2013 dan 2014 diketahui bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia pada bulan Maret 2013 yaitu sebesar 14,32% jumlah ini meningkat pada bulan September di tahun yang sama, yaitu sebesar 14,42%. Akan tetapi perlahan angka ini mengalami penurunan menjadi 14,17% pada bulan Maret 2014 dan 13,76% pada bulan September 2014 (Lampiran 1).

Terjadinya krisis ekonomi yang mencapai puncaknya tahun 1998, menyebabkan jumlah penduduk miskin meningkat kembali secara tajam. Berbagai program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan pemerintah sejak berlangsungnya krisis tersebut mampu menurunkan jumlah penduduk miskin. Namun penurunan tersebut terkesan lambat. Program-program tersebut antara lain: Program Raskin, Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM Bidang Pendidikan, PKPS BBM Bidang Kesehatan, dan Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Program Pembangunan Kecamatan (PPK) yang dijalankan melalui Instruksi Presiden No 21 Tahun 1998 dinilai cukup berhasil dalam pelaksanaannya karena menggunakan pendekatan perencanaan gabungan *top-down* dan *bottom-up*, selain itu PPK memandang perencanaan sebagai pembelajaran sosial, dan model yang digunakan adalah model pemenuhan kebutuhan dasar dan pembangunan kualitas sumber daya manusia. Pemerintah daerah dalam hal ini bertindak sebagai pembimbing dan

penanggungjawab pelaksanaan program sesuai dengan tingkatan wilayahnya, dan masyarakat sebagai pelaku utama program (Yulianto, 2005).

Program PNPM-MPd merupakan program lanjutan dari PPK yang berakhir pada tahun 2006. PNPM-MPd di rancang sebagai bagian dari proses percepatan penanggulangan kemiskinan dengan melakukan peningkatan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparatur, yang dilakukan dengan memberikan modal usaha untuk pengembangan usaha ekonomi produktif dan pembangunan prasarana dan sarana yang mendukung kegiatan ekonomi pedesaan. Selain itu program ini juga dirancang sebagai proses pengambilan keputusan yang demokratis, baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian kegiatan. Pengelolaan program ini diserahkan kepada masyarakat, sehingga diharapkan masyarakat dapat melaksanakannya dengan optimal. Dengan kata lain bahwa masyarakat di ikut sertakan dalam setiap kegiatan. Selain dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan hingga pemantauan, masyarakat juga di ikut sertakan dalam kegiatan monitoring dan evaluasi yang merupakan bagian dari proses pembangunan, sehingga masyarakat merasa memiliki hasil-hasil pembangunan, karena sejak awal hingga akhir pelaksanaan program masyarakat dilibatkan secara langsung sehingga masyarakat mengetahui proses pembangunan tersebut, dengan harapan masyarakat menjadi mandiri dan mengetahui tentang pentingnya pembangunan wilayah pedesaan yang berkelanjutan.

PNPM terdiri dari empat komponen program, yaitu Pendampingan Masyarakat dan Pemerintah Lokal, Bantuan Langsung Masyarakat (BLM), Peningkatan Kapasitas Pemerintah dan Pelaku Lokal, Bantuan Pengelolaan dan Pengembangan Program. Program Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) merupakan dana stimulant keswadayaan yang diberikan kepada kelompok masyarakat untuk membiayai tiga kegiatan yaitu pembangunan sarana fisik desa, peningkatan kapasitas Usaha Ekonomi Produk (UEP), dan kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) (Pujiati, 2013).

Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) merupakan salah satu upaya pemerintah Indonesia untuk mengembangkan potensi kegiatan simpan pinjam

perdesaan, kemudahan akses pendanaan usaha skala mikro, pemenuhan kebutuhan pendanaan sosial dasar, dan memperkuat kelembagaan kegiatan kaum wanita serta mendorong pengurangan rumah tangga miskin dan penciptaan lapangan kerja. Kegiatan ini juga merupakan salah satu alternatif pemecahan permasalahan permodalan yang sering dialami oleh masyarakat miskin (Hamdi, dkk.2013).

Setianingsih (2012) menyatakan bahwa program SPP ini hadir sebagai salah satu solusi dan jawaban tentang masih banyaknya terjadi kondisi ketidakadilan gender dalam masyarakat yang telah banyak merugikan kaum perempuan. Pembangunan di Indonesia sendiri kurang mengikut sertakan peran perempuan dalam setiap kebijakan yang dibuat. Kemiskinan pun terjadi karena mereka tidak diberi kesempatan untuk bekerja dan memperoleh penghasilan sendiri.

Tujuan dari program SPP adalah mendorong terjadinya pemberdayaan pada kaum wanita. Hal ini sejalan dengan tujuan khusus dari PNPM-MPd yaitu meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat khususnya masyarakat miskin atau kelompok perempuan dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan pelestarian pembangunan. Guna mencapai pemberdayaan tersebut maka diperlukan partisipasi perempuan dalam berbagai tahapan tersebut. Perempuan merupakan bagian integral dari partisipasi masyarakat. Perempuan juga mempunyai hak dan kewajiban yang sama sebagai subjek pembangunan, yang dalam kedudukannya sebagai subjek pembangunan, perempuan tentunya mempunyai peran yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Partisipasi mutlak diperlukan, sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat (Masril, 2011).

Dalam rangka mencapai tujuan PNPM MPd untuk pengelolaan operasionalnya dibentuklah lembaga-lembaga yang salah satunya adalah Unit Pengelola Kegiatan (UPK PNPM MPd). Ada pun tujuan dari dibentuknya UPK PNPM MPd adalah untuk menjalankan proses pengelolaan kegiatan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat berdasarkan azas dan mekanisme PNPM MPd. Selain itu UPK PNPM MPd dibentuk untuk menjamin keamanan, akuntabilitas, serta penyaluran dana program dan dana bergulir.

Keberhasilan suatu lembaga dapat dilihat jika lembaga tersebut berjalan sesuai dengan pola yang telah ditetapkan. Linders dan Peters dalam Romi dan Tinov (2013) memberikan alternatif dalam menafsirkan keberhasilan implementasi dengan mengevaluasi kinerja lembaga dan berusaha menentukan ada atau tidaknya perubahan yang nyata dalam populasi target atau kondisi sebagai akibat suatu intervensi kebijakan pemerintah. Selain itu Meter dan Horn mengemukakan indentifikasi indikator-indikator kinerja implementasi merupakan tahap krusial dalam menganalisis mengenai implementasi. Indikator kinerja menafsirkan sejauhmana standart dan tujuan kebijakan direalisasikan. Tetapi pilihan kinerja tergantung kepada maksud dan tujuan peneliti itu sendiri (Sujianto, 2008).

Evaluasi menurut Wirawan (2012) adalah sebagai riset untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan informasi yang bermanfaat mengenai objek evaluasi, menilainya dengan membandingkannya dengan indikator evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi. Salah satu model evaluasi yang banyak digunakan adalah model evaluasi sistem analisis (*Manajemen Evaluation Model*).

B. Rumusan Masalah.

Kecamatan Ampek Angkek merupakan salah satu kecamatan yang melaksanakan program dana bergulir SPP dari PNPM-MP. Program ini memberikan bantuan langsung dalam aspek finansial (permodalan) yang digunakan sebagai akses modal kerja maupun untuk kegiatan produksi usaha. Aspek finansial tersebut digunakan sebagai tambahan modal pengembangan usaha, dan juga untuk meningkatkan produktivitas usaha yang sedang diusahakan.

Program SPP pertama kali dimulai di Kecamatan Ampek Angkek pada tahun 2008. Sumber dana SPP berasal dari dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yaitu sebesar 25% dari total dana BLM. Program SPP yang dilaksanakan di Kecamatan Ampek Angkek telah di pergulirkan kepada 32 kelompok SPP dengan total dana SPP yang dipinjamkan sejak tahun 2008 sampai dengan 2014 adalah sebesar Rp. 8.889.000.000 (delapan milyar delapan ratus delapan puluh sembilan juta

rupiah) (Lampiran 2). Fenomena kinerja pengelolaan BLM yang selama ini berkembang tidak hanya mengenai penyalahgunaan dana BLM saja, tetapi juga terdapat keberhasilan dalam mengelola dana BLM dan salah satunya adalah UPK Kecamatan Ampek Angkek, yang dinilai cukup berhasil dalam pengelolaan kegiatan SPP. Persentase peningkatan modal dari program SPP di Kecamatan Ampek Angkek adalah sebesar 40,88%, dengan tingkat pengembalian 100% dan jumlah modal SPP yang terkumpul sampai dengan tahun 2014 adalah sebesar Rp. 1.805.556.595,- (Lampiran 3).

Berbagai kondisi mengenai kegagalan dan keberhasilan pengelolaan dana kegiatan pada program BLM PNPM Mandiri Perdesaan tersebut menyadarkan pentingnya sebuah analisis kinerja Unit Pengelola Kegiatan (UPK) program yang dibiayai oleh BLM, khususnya program dana bergulir Simpan Pinjam Perempuan (SPP) yang dinilai dengan menggunakan indikator-indikator kinerja itu sendiri, yaitu indikator *input*, *process*, dan *output*.

Berdasarkan uraian di atas, maka terdapat permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah pelaksanaan program Simpan Pinjam Perempuan di Kecamatan Ampek Angkek?
2. Bagaimanakah kinerja Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Simpan Pinjam Perempuan di Kecamatan Ampek Angkek?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Kinerja Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Pedesaan (PNPM-MPd) di Kecamatan Ampek Angkek Kabupaten Agam”.

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan permasalahan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan pelaksanaan program Simpan Pinjam Perempuan di Kecamatan Ampek Angkek

2. Menganalisis kinerja Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Simpan Pinjam Perempuan (SPP) di Kecamatan Ampek Angkek

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, selain itu sebagai masukan bagi pengambil kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) tentang perlu dan pentingnya program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) untuk dilanjutkan, selain itu bagi pihak Unit Pengelola Kegiatan (UPK) sebagai bahan pertimbangan dan evaluasi kinerja sebagai bahan referensi untuk meningkatkan kinerja dalam pelaksanaan kegiatan SPP.

