

**FAKTOR - FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PELAKSANAAN  
PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
MANDIRI PEDESAAN (PNPM MPD)  
(STUDI KASUS : KEGIATAN SIMPAN PINJAM PEREMPUAN  
DI NAGARI TANJUNG BETUNG KABUPATEN PASAMAN)**

**Ema Fitri Lubis**

Dosen Program Studi Administrasi Publik FISIPOL UIR

Email : emafitri10@gmail.com

**ABSTRACT**

*This research aims to find out the factors that influence implementation activities of the SPP (Women's Saving and Loans) in Nagari Tanjung Betung, Regency of Pasaman. The method used in this research is descriptive qualitative research, data collection by means of interviews, observation, and documentation with UPK Team and community users group of SPP (Women's Savings and Loans) in Nagari Tanjung Betung. The results showed that in terms of the interests that are affected by the policy are enshrined the importance either for UPK, implementing areas, and SPP funds users, still lack of the benefits and changes in the gain due to a goal from inappropriate programs, namely on Non RTM, more prioritize the smooth repayment compared the concept of empowerment, taking and executing layout policies were in accordance with the mechanisms and provisions laid down. Resources adequate in terms of quality but felt less in terms of quantity. Obstacles encountered are lacking of coordination and communication so that an understanding of the purpose of the SPP program to the community have not precise. Even so, with the construction will attempt by those who are still less so that there is no significant development for the efforts.*

*Key Words : Implementation, PNPM-MPd Program, Woman's Saving and Loans*

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kegiatan SPP (Simpan Pinjam Perempuan) di Nagari Tanjung Betung Kabupaten Pasaman. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, pengumpulan data dengan cara wawancara, observasi, dan dokumentasi dengan Tim UPK, dan masyarakat pemanfaat (kaum perempuan) kelompok SPP di Nagari Tanjung Betung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari segi kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan termuat kepentingan baik itu untuk UPK, wilayah pelaksana, maupun pemanfaat dana SPP, masih kurang maksimalnya manfaat dan perubahan yang di peroleh dikarenakan sasaran dari program yang kurang tepat yaitu pada Non RTM, lebih memprioritaskan kelancaran pengembalian kredit dibandingkan konsep pemberdayaan, letak pengambilan dan pelaksana kebijakan telah sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang ditetapkan. Sumberdaya dari segi kualitas cukup memadai namun dirasakan kurang dari segi kuantitas. Kendala yang ditemui adalah dari segi koordinasi dan komunikasi yang kurang sehingga pemahaman akan tujuan program SPP kepada masyarakat belum tepat. Begitu juga dengan pembinaan akan usaha mereka yang masih kurang sehingga belum adanya perkembangan yang signifikan atas usahanya.

Kata Kunci: Implementasi, Program PNPM-MPd, Kegiatan SPP.

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pembangunan pada hakikatnya merupakan suatu rangkaian upaya yang dilakukan secara terus menerus untuk mencapai suatu tingkat kehidupan masyarakat yang sejahtera lahir dan batin. Untuk itu peran serta masyarakat dalam pembangunan sangat diperlukan karena merekalah objek sekaligus subjek pembangunan. Pembangunan erat kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan dapat melalui peningkatan akses pada pemeliharaan kesehatan, program pengentasan kemiskinan dan pelayanan pendidikan. Kesemuanya dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penduduk sebagai sumberdaya pembangunan. Sasaran pembangunan yang berorientasi pada wilayah tertinggal dapat berupa peningkatan dan pembangunan infrastruktur seperti pembangunan dan perbaikan irigasi, jalan umum dan prasarana air bersih.

Harapan untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat adalah dengan upaya pengentasan kemiskinan. Permasalahan kemiskinan menjadi masalah yang belum kunjung selesai di tanggulasi. Kemiskinan dapat dilihat dari dua sudut, kemiskinan material dan kemiskinan kultural. Untuk menanggulangi masalah kemiskinan tersebut maka pemerintah telah mencanangkan dan mengeluarkan berbagai kebijakan dan program pembangunan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Salah satu programnya adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM - MPd).

Melihat keberhasilan Program penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah yaitu PKK yang berlangsung sejak 1998-2006. Maka pemerintah melanjutkan upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM) MP sebagai

suatu usaha pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan dengan melibatkan unsur masyarakat, dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.

Pada tanggal 30 April 2007 di kota Palu Pemerintah Indonesia megukuhkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dengan No. 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007.

Program PNPM terdiri dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan, Program Nasional Pemberdayaan Mandiri Perkotaan, serta Program Nasional pemberdayaan Mandiri Wilayah Khusus dan Desa Tertinggal. Program Nasional Mandiri Pedesaan di danai oleh BLM.

Kabupaten Pasaman sebagai bagian dari Provinsi Sumatera Barat, tidak luput dari masalah kemiskinan. Dan salah satu kecamatan di Kabupaten Pasaman yang menerima pendanaan Program PNPM Mandiri Pedesaan adalah Kecamatan Rao Selatan.

Pada kecamatan ini ada 3 nagari yang memperoleh alokasi dana program PNPM Mandiri Pedesaan (PNPM-MPd) dan kegiatan PNPM yang dilaksanakan berupa Peningkatan Jalan Usaha Tani, Pembangunan Gedung MDA Plus, Pembangunan Prasarana Air Bersih, Pembangunan Jembatan Gantung dan mobiler, serta Simpan Pinjam Perempuan. Berikut ditampilkan penduduk miskin di nagari Tanjung Betung.

**Tabel. I.1 : Data Penduduk Miskin di Nagari Tanjung Betung Dari Tahun 2010 sampai dengan tahun 2012**

No	Nama Jorong	Jumlah Penduduk (Jiwa) Tahun			Jumlah Penduduk Miskin (Jiwa)			% Penduduk Miskin		
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1	Air Hangat	1678	1715	1750	287	279	280	17.1	16.3	16
2	Kauman	1326	1349	1377	294	294	300	22.2	21.8	21.7
3	Kauman Selatan	1085	1110	1132	334	313	344	30.8	28.2	30.3
4	Rambahan	1607	1638	1673	339	349	348	21.1	21.3	20,8
5	Rambahan Selatan	859	864	887	168	162	166	19.5	18.8	18.7

Sumber : *Sekretariat PNPM Mandiri Kec. Rao Selatan 2013*

Pada tabel diatas dapat dilihat bahwa angka kemiskinan di Nagari Tanjung Betung menurun setiap tahunnya, namun penurunannya belum signifikan sehingga pemerintah harus tetap menggalakkan program – program penanganan kemiskinan. Permasalahan kemiskinan membutuhkan intervensi semua pihak secara bersama dan terkoordinir. Semua unsur hendaknya dilibatkan baik pemerintah, dunia usaha dan kedermawanan masyarakat dan harus berkelanjutan.

Pada kecamatan Rao Selatan ini salah satu nagari yang mendapatkan program PNPM ini adalah Nagari Tanjung Betung dimana yang menjadi kajian salah satu programnya adalah kegiatan Simpan Pinjam Perempuan. Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan di Nagari Tanjung Betung yang sudah realisasi dari tahun 2010 – 2011. Kegiatan SPP merupakan suatu bentuk kegiatan penambahan modal untuk kelompok perempuan yang mempunyai kegiatan simpan pinjam.

Tujuan dari kegiatan ini adalah untuk mengembangkan simpan pinjam perdesaan, kemudahan akses pendanaan usaha skala mikro, pemenuhan kebutuhan pendanaan sosial dasar, dan memperkuat kelembagaan kegiatan kaum perempuan serta mendorong pengurangan rumah tangga miskin dan penciptaan lapangan kerja. Alokasi dana kegiatan SPP ini maksimal 25% dari BLM kecamatan.

Permasalahan yang menjadi fenomena dalam pelaksanaan program ini adalah Adanya tunggakan atau kemacetan pengembalian SPP (Simpan Pinjam

Perempuan). Terdapat sejumlah tunggakan di 3 kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dan ini menyebabkan realisasi dana berikutnya akan menjadi terhambat. Hal ini tentu memberikan kerugian bagi kelompok lain yaitu berupa sanksi dimana kelompok SPP pada jorong lainnya akan tertunda pengajuan usulan dana pada perguliran berikutnya, sampai kelompok yang bermasalah tersebut dapat menyelesaikan masalah kemacetan pengembalian dana Simpan Pinjam Perempuan tersebut. Kemacetan ini juga membawa dampak bagi penerimaan bantuan dana PNPM untuk satu kenagarian. Artinya bukan hanya kemacetan realisasi dana SPP namun program PNPM lainnya akan tersendat.

Adanya ketidaktepatan sasaran kegiatan Simpan Pinjam Perempuan, sebagian masyarakat tidak menggunakan dana pinjaman untuk modal usaha bahkan digunakan untuk keperluan sehari – hari. Mekanisme implementasi SPP sulit untuk dipahami oleh masyarakat. Hal ini terlihat bahwa masih ada masyarakat yang tidak melanjutkan pinjaman dana modal usahanya pada perguliran dana SPP tahun Berikutnya. Menurut peminjam, persyaratan pinjaman yang mewajibkan adanya anggunan bagi pemohon dan juga syarat “produktif” dalam hal ini usaha menyulitkan masyarakat miskin yang ingin mengajukan permohonan.

### Perumusan Masalah

Dari uraian fenomena masalah diatas, maka penulis merumuskan suatu

permasalahan yang akan menjadi pokok penelitian ini, yang berupa: Apa sajakah yang menjadi faktor – faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Program kegiatan Simpan Pinjam Perempuan di Nagari Tanjung Betung Kabupaten Pasaman dalam (PNPM) Mandiri Pedesaan.

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apa saja yang menjadi faktor – faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Program kegiatan Simpan Pinjam Perempuan di Nagari Tanjung Betung Kabupaten Pasaman dalam (PNPM) Mandiri Pedesaan.

## **STUDI KEPUSTAKAAN**

### **Konsep Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut para ahli kebijakan, memberikan pengertian tentang implementasi kebijakan berbeda-beda, namun konsepnya tetap sama, yaitu merupakan rangkaian proses penerjemahan dari kebijakan yang direpson berupa aksi/tindakan para pelaku pembangunan secara konsisten dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah digariskan oleh kebijakan itu sendiri (Tangkilisan, 2008:7). Selanjutnya menurut Parsons (2005:464) implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan dengan cara-cara lain. Sedangkan menurut Presman dan Wildavsky, implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan dalam Parsons(2005:466). Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan yang terarah, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan (Nugroho, 2004:159). Dalam bukunya *Public Policy*, Nugroho

mengemukakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mencapai keberhasilan kebijakan publik, ada beberapa indikator penentunya, sebagaimana dikatakan Soren Winter dalam Nugroho (2009:233) ada empat variabel kunci yang mempengaruhi keberhasilan implementasi:

1. Proses formasi kebijakan
2. Prilaku organisasi pelaku implementasi
3. Prilaku birokrat pelaksana di tingkat bawah (*street-level buraucrats*)
4. Respon kelompok target kebijakan dan perubahan dalam masyarakat

Selain faktor yang empat diatas, keberhasilan dari impelentasi kebijakan publik juga harus memenuhi beberapa syarat. Menurut Hoogwood dan Gun dalam Nugroho (2004:171-174), untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat:

1. Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar;
2. Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu;
3. Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada;
4. Apakah kebijakan yang diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal;
5. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi;
6. Apakah hubungan saling ketergantungan kecil;
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar;
9. Komunikasi dan kordinasi yang sempurna.
10. Bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat nenuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Sedangkan menurut Goggin et al. dalam Purwanto dan Sulistyastusi (2012:89), kebijakan diasumsikan sebagai suatu “pesan” dari pemerintah federal (pusat)

kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat dipengaruhi oleh 3 hal pokok :

1. Isi kebijakan (*the content of policy message*)
2. Format kebijakan (*the form of the policy message*)
3. Reputasi aktor (*the reputation of the communicators*)

Isi kebijakan meliputi sumber daya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik. Format kebijakan terdiri dari kejelasan kebijakan (*policy clarity*), konsistensi kebijakan (*policy consistency*), frequency serta penerimaan isi kebijakan (*receipt of message*). Sedangkan *reputation of communicator* terdiri dari legitimasi dan kredibilitas aktor – aktor pemerintah daerah.

Sedangkan menurut Rondinelli dan Cheema dalam Purwanto dan Sulistyastusi (2012: 90) mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

- a. Kondisi lingkungan (*enviromental conditions*)
- b. Hubungan antar organisasi (*inter-organizational relationship*)
- c. Sumberdaya (*resources*)
- d. Karakter institusi implementor (*characterisis implementing agencies*)

Menurut Edwards III dalam Nugroho (2009 : 512) implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Edward menyarankan ada empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan agar efektif yaitu :

- a. Komunikasi

Berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan

- b. Sumber daya pendukung

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif

- c. Disposition

Berkenaan dengan kesediaan dari para implementator untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan

- d. Struktur birokrasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.

### Model Implementasi kebijakan

Pada prinsipnya ada dua jenis teknik pemilihan model implementasi kebijakan. Pemilihan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” (*top-bottomer*) versus dari “bawah ke atas” (*bottom toppe*), dan pemilihan implementasi yang berpola paksa (*command-and-control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*). Model duet Meter dengan Horn dalam Nugroho (2004:167) mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variable yang dimasukkan sebagai variable yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variable berikut : Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, Karakteristik agen pelaksana/implementor, Kondisi ekonomi, sosial, dan politik, Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

Model yang kedua adalah model yang dikembangkan oleh Mazmain dan Sabatier dalam Subarsono (2009:95) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmain dan Sabatier disebut model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework For Implementation Analysis*).

Model Hogwood dan Gunn mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah – kaidah pokok. Selanjutnya model ke empat yaitu model malcom Goggin, Ann Bowman, dan James lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “*communication model*” untuk implementasi kebijakan, yang

disebutnya sebagai “Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan” (1990).

Goggin dkk bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang “lebih ilmiah” dengan mengedepankan pendekatan “metode penelitian” dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen, dan meletakkan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

Adapun menurut Grindle dalam Nugroho (2009:510) berpendapat bahwa implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai proses administrasi dan sekaligus sebagai proses politik, dimana keberhasilan dari implementasi tersebut akan ditentukan oleh berbagai faktor. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi proses implementasi tersebut adalah :

1. *Content of policy* (Isi kebijakan) yang meliputi :
  - a. *Interest affected* (Kepentingan yang dipengaruhi)
  - b. *Type of benefits* (Tipe keuntungan/manfaat)
  - c. *Site decision of making* (Ruang lingkup perubahan yang diharapkan)
  - d. *Extent of change envisioned* (Letak pengambil keputusan)
  - e. *Program implementors* (Pelaksana-pelaksana program)
  - f. *Resources committed* (Sumber-sumber yang terlibat)
2. *Context of implementation* (Konteks/lingkungan/suasana implementasi) yang meliputi :
  - a. *Power, interest and strategies of actors involved* (Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat)
  - b. *Institution and regime characteristics* (Karakteristik lembaga dan rejim)
  - c. *Compliance and responsiveness* (Pemenuhan dan daya tanggap)

Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

### **Content Model Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Grindle implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasil kegiatan pemerintah, karena itu implementasi kebijakan membutuhkan adanya sistem pelaksanaan kebijakan cara yang diterjemahkan kedalam tindakan-tindakan program untuk mencapai tujuan akhir seperti yang ditetapkan oleh kebijakan Grindle dalam Nugroho (2004:159). Mengenai konteks kebijakan adalah upaya untuk menilai sejauh mana kepentingan yang mempengaruhi karakteristik lembaga dan kepatuhan. Untuk menganalisis konten sebuah kebijakan tentu harus memiliki berbagai variabel untuk menjadi tolak dasar penelaahnya. Berbagai variabel dari analisis konten kebijakan menurut Grindle adalah kepentingan yang mempengaruhi kebijakan, jenis manfaat, derajat perubahan, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana program, sumber daya.

Keenam variabel ini digunakan sebagai dukungan teori dalam menganalisis informasi yang penulis dapatkan dilapangan berdasarkan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi terkait bagaimana pelaksanaan kegiatan Simpan Pinjam perempuan dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat di Nagari Tanjung Betung Kabupaten Pasaman apakah mencapai tujuan dari program atau malah sebaliknya.

### **Konsep Pemberdayaan**

Pemberdayaan merupakan suatu cara pembangunan dalam upaya pengembangan masyarakat. pemberdayaan masyarakat merupakan strategi pembangunan. dalam perspektif pembangunan ini, disadari betapa penting kapasitas manusia dalam upaya meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal atas sumber daya materi dan nonmaterial

Sementara itu, Sutrisno (2000:185) menjelaskan, dalam perspektif pemberdayaan, masyarakat diberi wewenang untuk mengelola sendiri dana pembangunan baik yang berasal dari pemerintah maupun dari pihak lain, disamping mereka harus aktif berpartisipasi dalam proses pemilihan,

perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan. perbedaannya dengan pembangunan partisipatif adalah keterlibatan kelompok masyarakat sebatas pada pemilihan, perencanaan, dan pelaksanaan program, sedangkan dana tetap dikuasai oleh pemerintah.

Menurut Suharto (2006:76) pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan.

Sehingga pemberdayaan artinya masyarakat bukan saja dijadikan objek penerima manfaat dari program – program pemerintah namun sebagai subjek (agen atau partisipan) yang berbuat secara mandiri. Walaupun demikian bukan berarti terlepas dari tanggungjawab negara.

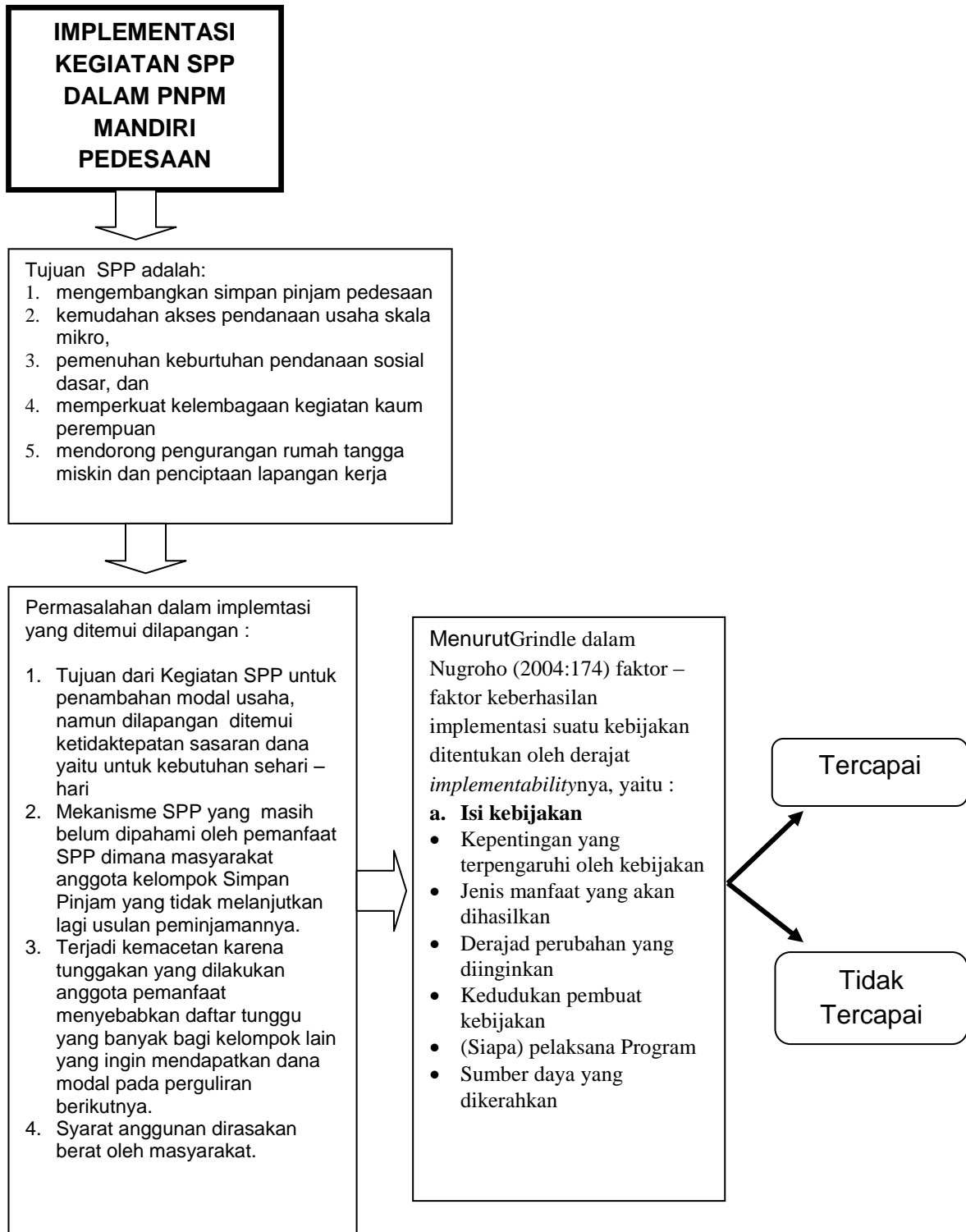
### **Konsep Kemiskinan**

Menurut Sunyoto Usman (1998:33) mendefinisikan Kemiskinan adalah sebuah kondisi kehilangan (*deprivation*) terhadap sumber – sumber pemenuh kebutuhan dasar yang berupa pangan, sandang, papan, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan merupakan masalah utama yang harus ditangani dalam proses pembangunan. Kemiskinan merupakan situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin melainkan karena tidak bisa dihindarkan dengan kekuatan apa adanya. Hal ini disebabkan oleh rendahnya nilai tukar hasil produksi si miskin, rendahnya produktivitas, terbatasnya modal kerja dan rendahnya pendapatan. Kesemuanya ini mengakibatkan terbatasnya kesempatan mereka untuk berpartisipasi dalam pembangunan, Bappenas Depdagri (1993:2).

### **Konsep Pembangunan**

Pembangunan adalah salah satu gagasan yang tertua dan terkuat dari semua gagasan barat. unsur utama perspektif ini adalah metafora pertumbuhan, yaitu pertumbuhan yang terwujud dalam organisme Nisbet dalam Hettne (2001:70). Pembangunan sesuai dengan metafora ini, dipahami sebagai organisme, imanen, terarah, kumulatif, tak dapat diubah, dan bertujuan. Selain itu, pembangunan menghasilkan diferensiasi structural dan peningkatan kompleksitas.

Gambar 1. Kerangka Pemikiran





## METODE PENELITIAN

### Tipe penelitian

Penelitian ini bersifat penelitian kualitatif dengan metode deskriptif adalah suatu jenis penelitian yang bertujuan untuk membuat deskriptif (gambaran) dan hubungan antara fenomena yang diselidiki.

### Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Nagari Tanjung Betung Kabupaten Pasaman Provinsi Sumatera Barat

### Informan Penelitian

Dalam menentukan informan ditentukan dengan teknik *purposive sampling*. Adapun yang dijadikan informan dalam penelitian ini adalah :

**Tabel I.2 : Data Jumlah Key Informan Dan Informan Susulan**

No	Fungsi	Identitas	Jumlah
1	Implementor	Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) Kecamatan	3
		Fasilitator Kecamatan	1
2	Obyek Penelitian	Masyarakat Pemanfaat SPP di Nagari Tanjung Betung	20

Sumber : *Data Olahan, 2013*

### Jenis dan Sumber Data

#### a. Data primer

Data yang langsung didapat dari wawancara dengan responden meliputi pelaksanaan dan kendala yang ditemui dalam kegiatan Program Simpan Pinjam Perempuan dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan di Nagari Tanjung Betung kabupaten Pasaman.

#### b. Data sekunder

Data yang diperoleh dari pihak kedua berupa dokumen, studi kepustakaan, dan data organisasi antara lain berita – berita media cetak dan elektronik, tesis, jurnal, buku, petunjuk teknis operasional PNPM

MPd, laporan–laporan hasil kegiatan dan perguliran dana SPP.

### Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### 1. Wawancara

Merupakan bentuk komunikasi langsung antara peneliti dengan responden. Wawancara berlangsung dalam bentuk tanya jawab dalam hubungan tatap muka.

#### 2. Dokumentasi

Dilakukan dengan mengumpulkan bahan – bahan tertulis, data dari dokumen dan studi literature. Studi dokumentasi dilakukan untuk memperoleh data sekunder, yakni dengan mempelajari dan menganalisa sejumlah bahan – bahan tertulis, baik pendapat para ahli maupun dari perundang – undangan yang berlaku. Serta literatur – literatur yang dianggap memiliki relevansi dengan penelitian dan dokumen yang terkait dengan masalah yang dikajisering diperlukan.

#### 3. Observasi

Observasi adalah penyelidikan yang dijalankan secara sistematis dan sengaja diladakan dengan menggunakan alat indera terutama mata terhadap kejadian-kejadian yang langsung Walgito (1987:54). Jadi disini penulis melakukan pengamatan secara langsung dilapangan untuk mendapatkan data yang erat hubungannya dengan penelitian ini.

### Teknik Analisa Data

Adapun teknik menguji keabsahan data yang digunakan adalah sebagai berikut:

#### a) Teknik Triangulasi

Teknik triangulasi yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai bahan perbandingan terhadap data sehingga data dapat dipercaya (Moleong, 2004). Berdasarkan hal tersebut maka teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teknik Triangulasi Sumber. Triangulasi Sumber yaitu membandingkan dan

mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informan yang diperoleh melalui waktu dan alat berbeda dalam metode kualitatif Patton dalam Moleong (2004). Hal ini dapat dicapai dengan membandingkan hasil wawancara dengan semua pihak yang terkait dalam penelitian ini.

### **Memperpanjang keterlibatan di lapangan**

Dengan wawancara yang lebih mendalam dan berulang – ulang, ini bertujuan agar informasi yang diperoleh benar – benar relevan dengan kenyataan yang sebenarnya. Analisa data yang penulis gunakan adalah analisa data kualitatif yang menggunakan pengkajian data secara deskriptif yaitu analisa data yang berusaha memberikan gambaran yang jelas dan terperinci berdasarkan kenyataan yang ditemukan dilapangan melalui hasil wawancara yang kemudian akan ditarik suatu kesimpulan atau penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri.

## **PEMBAHASAN**

### **Faktor – faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM MPd) (Studi Kasus : Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan di Nagari Tanjung Betung Kabupaten Pasaman)**

Mengingat apa yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan yang mana penulis memfokuskan pada salah satu dari bagian program ini yaitu, : kegiatan Simpan Pinjam Khusus Perempuan yang sangat berarti untuk kemaslahatan orang banyak terutama bagi rumah tangga miskin agar lebih sejahtera dan dapat meningkatkan derajat kehidupannya.

Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan telah mampu menggerakkan partisipasi masyarakat khususnya kaum perempuan semenjak tahun 2010 hingga sekarang. Namun dalam perjalanannya implementasinya ditemui beberapa

permasalahan, maka dari itu penulis ingin meneliti tentang Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan di Nagari Tanjung Betung Kabupaten Pasaman dilihat dari segi isi kebijakan (*content*) dan segi lingkungan kebijakan (*context*) yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980) dalam Riant Nugroho (2009, 510) yaitu isi kebijakan (*content*) terdiri dari : kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana program, dan sumber daya yang dipengaruhi. Sedangkan dari segi konteks implementasinya terdiri dari : kepentingan – kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa, tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

### **1. Program Simpan Pinjam Perempuan**

#### **a. Kepentingan PNPM, Masyarakat (Pemanfaat) SPP, dan Pemerintah Daerah**

Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan ini melihat bahwa sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan. Dimana kebijakan tersebut apakah akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik. Suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, yaitu pada implementasi program kegiatan SPP di Nagari Tanjung Betung.

Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan yang dimaksud disini adalah apabila kebijakan program kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) menimbulkan perubahan – perubahan terhadap hubungan sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya. Akan dapat merangsang munculnya perlawanan dari pihak – pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan dari program ini. *Interest Affected* (kepentingan – kepentingan yang mempengaruhi) berkaitan dengan berbagai

kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan.

### **a.1 Kepentingan PNPM-MPd, Sebagai Tim Pengelola Kegiatan SPP**

Pada program kegiatan SPP di nagari Tanjung Betung ini terlihat bahwa kepentingan yang termuat adalah kepentingan dari organisasi Pengelola Kegiatan dipengaruhi oleh keberadaan program kegiatan simpan pinjam perempuan. Dimana keberadaan kegiatan SPP membawa dampak bagi keberlanjutan UPK yaitu dana operasional UPK 2% dan dana operasional desa 3%. Sehingga kegiatan simpan pinjam perempuan ini terus dipacu untuk tetap dilaksanakan. seperti yang diuraikan pada hasil wawancara dan observasi penulis dan diperkuat oleh teori yang dikemukakan oleh Grindle dimana kepentingan yang terpengaruh kebijakan untuk pemahaman akan kepentingan bagi pengelola kegiatan ini memang dirasakan dari segi ekonomi. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program SPP ini membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat sebagai tim pengelola kegiatan SPP.

### **a.2 Kepentingan Masyarakat (Kaum Perempuan), Pemanfaat dana Kegiatan SPP**

Beragam usaha yang dikelola oleh pemanfaat yaitu perdagangan, pertanian, peternakan, dan perikanan. Bagi usaha produktif perdagangan dari observasi yang penulis lakukan adalah jenis perdagangan pakaian, hasil masakan, dan modal bagi usaha suaminya yaitu menjual aksesoris motor. Dari uraian observasi penulis dapat disimpulkan bahwa kepentingan para pemanfaat pinjaman dana modal usaha tentu sangat dibutuhkan agar perkembangan usaha pemanfaat dapat membantu meningkatkan pendapatan keuangan keluarga. Namun dalam pemahaman akan kepentingan pinjaman dana adalah untuk pemenuhan kebutuhan pendanaan usaha sebagian tidak terlaksana karena adanya persoalan penyalahgunaan dana. Berikutnya mentalitas

akan kewajiban pemanfaat dalam pengembalian yang kurang menjadi persoalan terjadinya kemacetan dan ini lagi-lagi karena unsur penyalahgunaan dana.

### **a.3 Kepentingan yang Dipengaruhi Oleh Pemerintah Daerah**

Selanjutnya kepentingan bagi daerah pelaksana dimana akan jika terjadi kemacetan dalam pengembalian pinjaman dana SPP oleh kelompok peminjam maka akan tertutup akses masyarakat untuk mendapatkan program usulan pada PNPM tersebut. Tentu ini sangat memberikan dampak negatif bukan hanya bagi nagari Tanjung Betung namun juga bagi Kecamatan Rao Selatan. Mengenai letak kepentingannya pada daerah pelaksana yaitu Program kegiatan SPP ini masih tetap dilanjutkan sampai tahun 2014. Terlepas dari semua masalah kemacetan yang terjadi Kecamatan Rao Selatan tetap melanjutkan kegiatan dimana permasalahan tersebut dapat di tanggulangi, namun untuk tahun 2014 sanksi kepada jorong yang melakukan kemacetan pengembalian tidak mendapatkan bantuan dana fisik. Seperti pada Jorong Air Hangat dan Jorong Kauman.

### **b. Peningkatan Ekonomi dan Pengembangan Usaha**

Pada indikator tipe manfaat ini berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan. Program SPP membawa manfaat untuk penambahan modal usaha yang nantinya usaha tersebut dapat berkembang dan akan membantu pendapatan serta meningkatnya perekonomian keluarga RTM. Tentunya manfaat yang dirasakan ini belum sesuai dengan tujuan SPP yaitu untuk mengurangi rumah tangga miskin. Meskipun jika dilihat tujuannya sebagai pendanaan usaha skala mikro, dana tersebut digunakan tetapi bukan kepada sasaran yang tertera pada ketentuan SPP.

**c. Perubahan Kondisi RTS (Rumah Tangga Sasaran) Setelah Pelaksanaan Kegiatan SPP**

Setiap kebijakan dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Dari berbagai bentuk tujuan kebijakan tersebut, salah satunya selalu dimaksudkan untuk melakukan perubahan tentang berbagai hal. Sebagaimana indikator perubahan yang diinginkan pada implementasi kegiatan SPP ini sesuai dengan tujuannya yaitu pengurangan rumah tangga miskin pada nagari Tanjung Betung secara statistik telah mengalami perkembangan penurunannya. Namun secara observasi yang tampak dilapangan bahwa peningkatan kesejahteraan masyarakatnya belum tercapai maksimal. Hal ini dikarenakan masih ditemukannya sebagian besar pemanfaat adalah kalangan non RTM. Adanya rasa ketakutan dan kekhawatiran dari masyarakat RTM untuk meminjam dikarenakan adanya kekeliruan pemahaman akan tujuan dari program yaitu kelancaran program menjadi syarat untuk program fisik berikutnya.

**d. Kedudukan Pengambil Keputusan Pelaksanaan Kegiatan SPP**

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam implementasi kebijakan publik, baik secara geografis maupun organisatoris, akan semakin sulit pula implementasi program. Karena semakin banyak satuan – satuan pengambil keputusan yang terlibat di dalamnya. Dilihat dari segi struktur organisasi, lembaga PNPM yang ada di Nagari Tanjung Betung dan Kecamatan Rao Selatan sudah dikatakan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan program dilapangan. Dari hasil musyawarah rencana pembangunan yang ada di kecamatan Rao Selatan tersebut dapat dilihat bahwa kedudukan pengambil keputusannya telah jelas dipaparkan letak pelaku – pelaku SPP sesuai dengan tugas dan perannya masing – masing mulai dari perencanaan, proses pelaksanaan sampai kepada sanksi yang diterapkan.

**e. Kejelasan Implementor Program Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan**

Kemampuan pelaksana program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan atau program. Untuk pelaksana program kegiatan SPP yang ada di Nagari Tanjung Betung telah sesuai dengan alur yang ditentukan dan tugas yang relevan dengan fungsinya sebagai implementor.

**f. Kualitas dan Kuantitas SDM Implementor Kegiatan SPP**

Sumber daya yang memadai baik dalam bentuk SDM dan Non SDM merupakan bagian pendukung keberhasilan implementasi suatu program/ kegiatan. Memadai disini artinya dari segi kualitas maupun segi kuantitasnya yaitu ketersediaan dari sumber daya manusia. Sumber Daya Manusia sebagai Implementor di program SPP yang ada di Kecamatan Rao Selatan ini cukup berpendidikan dan berpengalaman. Akan tetapi untuk meningkatkan pengetahuannya perlu dilakukan penyuluhan dan pelatihan lagi agar kualitasnya mencukupi.

**2. Lingkungan Kebijakan Program**

**a. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Implementor Kegiatan SPP**

Strategi, sumber, dan posisi kekuasaan dari implementor akan menentukan keberhasilan implementasi suatu program. Kekuasaan/kewenangan dan strategi pada program kegiatan SPP di Nagari Tanjung Betung, adalah Tim UPK, Tim Verifikasi, dan Tim Pendanaan. Sedangkan strategi yang digunakan dalam mengimplementasikan program kegiatan SPP adalah tahap sosialisasi dengan mengajak dan memotivasi kepada perempuan – perempuan untuk membentuk kelompok- kelompok SPP agar ikut serta dalam program. Namun strategi dalam menentukan sasaran sebagai

pemanfaatnya dirasakan masih kurang karena masih terdapat pemanfaat yang termasuk non RTM. Ini tentu tidak sesuai dengan tujuan dari program yaitu untuk mendorong pengurangan rumah tangga miskin.

#### **b. Karakteristik Rezim yang Berkuasa**

Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa yang mementingkan kepentingan rakyat tentu kesejahteraan warga akan tercapai. Namun akan terjadi sebaliknya jika rezim yang berkuasa lebih mementingkan kepentingan pribadi atau perorangan. Rakyat akan menjadi dipojokkan dan bukan menjadi prioritas. Peran dari lembaga yang mengimplementasikan program kegiatan SPP ini sangat mendukung terlaksananya program untuk kepentingan rakyat. Namun di Nagari Tanjung Betung ini belum secara maksimal dilakukan terutama pada penentuan sasaran dari kebijakan. Kurangnya memotivasi masyarakat RTM untuk ikut serta dalam kegiatan. Tetapi ini malah membuat masyarakat miskin takut dan khawatir untuk ikut karena tidak mampu untuk melunasi pinjaman tersebut.

#### **c. Tingkat Kepatuhan Dan Responsivitas Kelompok Sasaran**

Kelompok sasaran yaitu pemanfaat dana dari kegiatan Simpan Pinjam Perempuan ini (SPP) harus berperan aktif, karena hal ini akan sangat mempengaruhi keberhasilan program dari pemerintah. Dayatanggap pemanfaat di Nagari Tanjung Betung ini sangat antusias terutama pada tahun 2014 yaitu ada 25 kelompok, hampir dua kali lipat dari tahun sebelumnya yaitu 10 kelompok.

### **PENUTUP**

#### **Kesimpulan**

Pelaksanaan kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) di nagari Tanjung Betung iniyang telah dimulai dari tahun 2010 dimana bertujuan untuk memberdayakan kaum perempuan ini memberikan manfaat, namun dilain sisi masih belum baik. Karena

dari proses faktor – faktor yang mempengaruhi pelaksanaan yang dilakukan masih ada komponen – komponen yang belum berjalan secara maksimal seperti Manfaat yang dirasakan oleh target sasaran program ini umumnya yaitu kepada keperluan lainnya seperti kebutuhan konsumtif dalam kebutuhan sehari – hari. Sehingga hal ini belum mengurangi beban rumah tangga miskin. Selanjutnya akan berdampak pada ketidaktercapaian perubahan kondisi masyarakat Rumah Tangga Sasaran (RTS), karena ketidaktepatan sasaran pada non RTM dan juga karena mementingkan pihak – pihak tertentu. Oleh karenanya implementor yang selalu mengkonsepkan kepada kelancaran pengembalian bukannya kepada konsep pemberdayaan.

#### **Saran**

1. Hendaknya Pemerintah Kabupaten Pasaman tetap mendukung keberlanjutan Program PNPM – MPd ini dan khususnya kegiatan SPP agar pemerataan pembangunan dapat dinikmati keseluruhan masyarakat Kabupaten Pasaman. Begitu juga dengan program SPP supaya masyarakat melalui pemanfaatnya (kaum perempuan) di Kabupaten Pasaman lebih bisa mandiri dan berdaya untuk meningkatkan ekonomi keluarganya.
2. Hendaknya diadakan pembinaan dan dilakukan kepada pemanfaat SPP yang memiliki usaha produktif secara berkelanjutan agar usahanya lebih berkembang dan dapat memenuhi keuangan keluarganya
3. Pendataan kepada kelompok sasaran hendaknya mempertimbangkan unsur pemberdayaan kepada RTM bukannya memprioritaskan kepada kelancaran pengembalian kredit
4. Perlu adanya evaluasi yang dilakukan akan kebijakan kegiatan Simpan Pinjam Perempuan agar nantinya kebijakan yang dituangkan benar – benar untuk memberdayakan rumah tangga miskin.

**DAFTAR RUJUKAN**

- Hettne, Bjorn. 2001. *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama
- I Nyoman Sumaryadi. 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta : Citra Utama
- Maleong, Lexy J. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant D. 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. PT. Jakarta: Elex Media Kompetindo.
- , 2009. *Public Policy (Edisi Revisi)*. Jakarta: PT. Elex Media Kompetindo.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta : Gava Media
- Soemitro, Sutiyastie remi dan Prijono Tjiptoherijanto. 2002. *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*. Jakarta : PT Rineka Cipta
- Sugyono. 2005. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: ALFABETA.
- Suharto, Edi. 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Pekanbaru: Alaf Riau.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2008. *Kebijakan dan Manajemen Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Lukman Offset.
- Usman, Sunyoto. 2010. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Wahab, Solihin Abdul. 2004. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Wrihatnolo dan Nugroho. 2007. *Manajemen Pemberdayaan*. Jakarta : PT. Alex Media Kompetindo
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2010. *Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Pedesaan*. Jakarta