

### **BAB III**

## **FORMULASI, IMPLEMENTASI DAN EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI DI KECAMATAN SENTOLO TAHUN 2011**

Sejak tahun 2007 Pemerintah mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal. PNPM Mandiri Perdesaan adalah program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Dilihat dari sejarahnya, pendekatan PNPM Mandiri Perdesaan merupakan pengembangan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang dinilai oleh pemerintah cukup berhasil. Beberapa bentuk keberhasilan PPK diantaranya adalah berhasil menumbuhkan kebersamaan dan partisipasi masyarakat.

Kecamatan Sentolo meski dalam sejarah merupakan ibukota Kadipaten Adikarto, akan tetapi dalam perkembangannya merupakan kecamatan biasa meskipun pada masa Orde Lama maupun Orde Baru, sebelum lahirnya UU No. 5 Tahun 1974 Sentolo merupakan ibukota kecamatan sekaligus ibukota kawedanan yang membawahi beberapa kecamatan. Dengan latar belakang ini, PNPM Mandiri yang dilaksanakan di Kecamatan Sentolo adalah PNPM Mandiri Perdesaan.

Visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan adalah mengembangkan strategi dengan menjadikan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif, serta mengembangkan kelembagaan kerja sama

antar desa. Berdasarkan pada visi, misi, dan strategi yang dikembangkan tersebut, PNPM Mandiri Perdesaan lebih menekankan pemberdayaan sebagai pendekatan yang dipilih. Melalui PNPM Mandiri Perdesaan ini, masyarakat diharapkan dapat lebih mandiri.

Secara umum, PNPM Mandiri Perdesaan bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Ketentuan dasar PNPM Mandiri Perdesaan merupakan ketentuan-ketentuan pokok yang digunakan sebagai acuan bagi masyarakat dan pelaku lainnya dalam melaksanakan kegiatan, mulai dari tahap perencanaan implementasi dan evaluasi. Penentuan dasar PNPM Mandiri Perdesaan disini dimaksudkan untuk mencapai tujuan secara lebih terarah.

Namun jika dilihat secara khusus, tujuan PNPM Mandiri Perdesaan dapat dipilah menjadi tujuh poin penting. *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 lokal. *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 diperdesaan.

Untuk membahas bagaimana pelaksanaan PNPM Mandiri Pedesaan di Kecamatan Sentolo, dalam tulisan ini peneliti bagi dalam tiga bagian utama, yaitu formulasi, implementasi dan analisa implementasi. Meski dalam penelitian ini fokus utamanya adalah analisa implementasi, bahasan tentang formulasi dan implementasi perlu dan harus disampaikan. Sebab jika tidak, tidak ada bahan dan dasar apa yang harus dilakukan analisa implementasi.

**A. FORMULASI PNPM MANDIRI PEDESAAN DI KECAMATAN SENTOLO 2011**

Pada tahun 2011, pelaksanaan program PNPM Mandiri Pedesaan di Kecamatan Sentolo dilaksanakan hanya di tiga desa terpilih, yaitu Desa Srikayangan, Desa Salamrejo dan Desa Sentolo sendiri. Pada tahun 2011 tersebut, fokus utama program PNPM Mandiri Pedesaan lebih terfokus pada program dan kegiatan fisik, yaitu pembangunan fasilitas-fasilitas umum. Untuk program non fisik seperti Simpan Pinjam khusus Perempuan (SPP) adalah program yang telah direncanakan, disusun dan dilaksanakan pada tahun-tahun sebelumnya, bukan program tahun 2011. Dengan demikian pada tahun 2011, program SPP tersebut adalah program yang telah berjalan. Oleh karena itu dalam pembahasan ini, formulasi program kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan dalam penelitian ini hanya berfokus pada program fisik. Berikut adalah tabel keterangan tentang program dan kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan di Kecamatan Sentolo tahun 2011.

Tabel. 7

Program dan Kegiatan PNPM Mandiri  
Kecamatan Sentolo Tahun 2011

No	Desa	Rencana Program Tahun 2011	Rencana Kegiatan Tahun 2011
1	Sentolo	Pembangunan fisik sarana umum	1. PKH Peralatan Yandu 2. Gedung Yandu Dlaban 3. Gedung Yandu Gedangan
2	Srikayangan		1. Pembangunan Talud (Rabat beton, gorong-gorong)
3	Salamrejo		1. Pembangunan Talud

Salah satu tujuan dari PNPM Mandiri pedesaan adalah pengentasan kemiskinan. Dalam pelaksanaannya, formulasi kegiatan mempertimbangkan jumlah penduduk miskin meski pada kenyataan setiap desa sudah memiliki jatah masih-masing untuk kapan memperoleh giliran kapan pelaksanaan program PNPM Mandiri pedesaan dilaksanakan. Jumlah penduduk miskin ini selalu disajikan sebagai sebuah data karena penduduk miskin inilah yang nanti akan menjadi pelaksana kegiatan dilapangan. Penyajian dokumen tentang jumlah penduduk miskin ini akan kami sajikan hanya ditiga desa yang menjadi sasaran tempat dilaksanakannya PNPM Mandiri pedesaan. Data tentang jumlah penduduk miskin ini penulis dapatkan dari laporan penyusunan dan laporan akhir pelaksanaan PNPM Mandiri Pedesaan di ketiga desa sebagaimana dimaksud.

Tabel. 8

Jumlah Rumah Tangga Miskin

No.	Nama Desa	Jumlah Penduduk		Penduduk Miskin	
		KK	Jiwa	KK	Jiwa
1	Sentolo	2493	8653	1147	4288
2	Srikayangan	1789	6251	853	3716
3	Salamrejo	1374	5728	781	3215

## 1. Dasar Kebijakan PNPM Mandiri Di Kecamatan Sentolo

Program kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan di Kecamatan Sentolo umumnya, atau secara khusus pada ketiga desa sebagaimana telah disebut bukanlah proses yang tiba-tiba datang dan dibuat. Program kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan di ketiga desa tersebut adalah pelaksanaan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) Tahun 2008-2012. Dengan demikian, acuan utama PNPM Mandiri Pedesaan di setiap desa adalah RPJM Desa sendiri. Tentu saja RPJM Desa ini mengacu pada RPJM Daerah (baik pada level kabupaten/kota maupun Provinsi) dan RPJM Nasional. Acuan tersebut sebab, alokasi anggaran berasal dari APBN dan APBD.<sup>1</sup>

Meskipun demikian, meski setiap desa memiliki RPJM Desa sendiri, akan tetapi kenyataannya, dalam penelusuran bentuk program kegiatan desa tidak jauh berbeda. Hal yang membedakan diantaranya adalah hanya tempat dan obyek sasaran program kegiatan tersebut yang berbeda. Atau secara umum artinya kebutuhan pembangunan diantara desa tersebut juga tidak jauh berbeda. Karena itu dalam pembahasan penelitian ini penulis akan jadikan satu, tidak penulis bahas per desa. Hal ini untuk menghindari pengulangan bahasan karena fokusnya masih tetap sama, dan juga karena fokus utamanya adalah program kegiatan fisik.

Sebagai contoh, pembangunan yang dilakukan di Desa Srikayangan yang berkaitan dengan PNPM Mandiri pedesaan adalah berdasar pada RPJM Desa tahun 2008-2012. RPJM Desa ini disusun oleh Badan Permusyawaratan Desa (saat itu disebut dengan Badan Perwakilan Desa). RPJM Desa ini berangkat dari

---

<sup>1</sup> Wawancara dengan Wahyudi, pegawai Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Kecamatan Sentolo. Lihat juga PTO PNPM Mandiri Pedesaan, Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kementerian Dalam Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 66 tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa.

Sebagaimana terjadi di Desa Salamrejo dan Desa Sentolo, dalam RPJM Desa Srikayangan hanya memuat program dan kegiatan hanya pada tahun 2011 dan 2012. RPJM Desa pada tahun sebelumnya (tahun 2008-2010) telah dilaksanakan oleh kepala desa sebelumnya. Dengan demikian RPJM ini dilaksanakan oleh kepala desa yang terpilih pada awal tahun 2011 yang lalu.

RPJM Desa ini disusun atas dasar hasil dari penggalan gagasan yang dilaksanakan ditingkat pedukuhan yang diperoleh dari kelompok-kelompok sosial yang ada masyarakat, termasuk di dalamnya kelompok perempuan yang diolah dan disajikan dalam acara Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) yang telah disetujui dan disahkan oleh BPD.

Secara umum RPJM Desa di desa-desa di Kecamatan Sentolo berisi tentang; bab pertama, pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang masalah, landasan hukum dan pengertian. Bab kedua, menyajikan tentang profil desa yang didalamnya terdapat kondisi desa, sejarah desa, demografi, keadaan sosial, keadaan ekonomi, kondisi pemerintahan desa, pembagian wilayah desa dan struktur organisasi pemerintahan desa.

Pada bab ketiga RPJM Desa berisi tentang Potensi dan masalah. Bab keempat adalah inti dari RPJM Desa tersebut. Pada bab ini berisi tentang visi-misi, kebijakan pembangunan, arah kebijakan, program pembangunan desa yang memuat program urusan wajib dan pilihan, serta terakhir strategi dalam pencapaian program tersebut. Sedangkan bab terakhir, bab kelima adalah penutup.

Secara umum perencanaan program RPJM Desa ini menurut penulis tidak memiliki kaitan sama sekali dengan perencanaan PNPM Mandiri Pedesaan, hanya saja dalam pelaksanaan dilapangan, RPJM Desa ini sangat berkait erat dengan program PNPM Mandiri. Ini artinya Pelaksanaan PNPM Mandiri di Desa Sentolo, Desa Srikayangan dan Desa Salamrejo tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya RPJM Desa disetiap desa masing-masing.

## **2. Perencanaan dan Penyusunan Program PNPM Mandiri**

Tahap pertama formulasi PNPM Mandiri di Kecamatan Sentolo diawali dengan tahapan mekanisme usulan kegiatan. Usulan ini berasal dari desa-desa yang telah disepakati menjadi tempat pelaksanaan PNPM mandiri Pedesaan. Setelah dilakukan prioritas kegiatan, antara satu desa memaparkan kebutuhan desa. Desa Srikayangan misalnya mengusulkan untuk membangun sarana dan prasarana umum, yaitu pembangunan talud jalan. Program ini adalah program lanjutan dari program tahun 2007, 2008 dan 2009. Desa Sentolo, diusulkan pembangunan bangunan fisik berupa; 1) gedung pelayanan terpadu (Yandu) di dusun Gedangan dan Dlaban, 2) peralatan Yandu. Sedangkan Desa Salamrejo, kegiatannya adalah pembuatan talud dan gorong-goronga.

Pada tahap perencanaan, tahap kegiatan ini meliputi tahap persiapan dan sosialisasi awal, serta perencanaan di tingkat desa, di tingkat kecamatan. Tahap persiapan dan sosialisasi awal di tingkat desa dimulai dari Musyawarah Antar Desa (MAD). Sosialisasi dimulai dengan tahap penggalian gagasan sampai dengan musyawarah desa perencanaan, kedua hal ini disebut dengan istilah Menggagas Masa Depan Desa (MMDD).

MAD sosialisasi merupakan pertemuan antar desa untuk sosialisasi awal tentang tujuan, prinsip, kebijakan, prosedur maupun hal-hal lain yang berkaitan dengan PNPM Mandiri Pedesaan serta untuk menentukan kesepakatan-kesepakatan antar desa dalam melaksanakan PNPM Mandiri Pedesaan. Berdasarkan pada petunjuk pelaksanaan teknik operasional pelaksanaan MAD, tujuan dari

sosialisasi MAD tersebut dihasilkan beberapa hal utama, beberapa diantaranya adalah:

- a. Dipahaminya informasi pokok PNPM Mandiri Perdesaan meliputi tujuan, prinsip, kebijakan, pendanaan, organisasi, proses, dan prosedur ,
- b. Dipahaminya cara pengambilan keputusan di tingkat desa atau antar desa, utamanya menyangkut pemilihan kegiatan, keputusan pendanaan, dan mekanisme penyaluran dana BLM dan dana pendukung lainnya
- c. Dipahaminya cara pemetaan RTM dan kegunaannya,
- d. Dipahaminya konsep BKAD, cara penanganan masalah, pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi, serta pola penyampaian informasi,
- e. Dipahaminya perencanaan partisipatif di desa dengan menggunakan pola MMDD sebagai panduan penyusunan RPJMDes, serta rencana program/proyek kabupaten atau pihak lain yang akan dilaksanakan di desa,
- f. Disepakatinya mekanisme musyawarah antar desa termasuk terpilihnya ketua rapat, pokok-pokok kesepakatan dalam penyelenggaraan musyawarah, dan penetapan anggota tim perumus,
- g. Disepakatinya jadwal kegiatan musyawarah desa sosialisasi dari tiap desa dan rencana pelaksanaan musyawarah antar desa prioritas usulan,
- h. Disepakatinya waktu penyusunan detail desain dan RAB usulan kegiatan,
- i. Tersosialisasikannya rencana pembentukan UPK dan Badan Pengawas UPK beserta tugas dan kewenangannya. Untuk kecamatan yang sudah terbentuk UPK dan BP-UPK perlu disosialisasikan tugas, kewenangan, dan kategori kinerja lembaga ini kepada peserta yang hadir,

- j. Disampaikannya hasil evaluasi pelaksanaan PNPM PPK atau Mandiri Pedesaan yang telah berjalan sebelumnya terutama berkaitan dengan kegiatan pelestarian sarana prasarana yang telah dibangun, serta pengelolaan kegiatan perguliran
- k. Tersusunnya rencana penggunaan DOK Perencanaan

Peserta dari MAD Sosialisasi terdiri dari, pertama, enam orang wakil per desa: Kepala desa, 2 orang wakil dari BPD/nama lain yang sejenis (jika sudah ada), dan 3 orang tokoh masyarakat (sekurang-kurangnya 3 dari keenam wakil tersebut adalah perempuan) dari semua desa di kecamatan. Unsur-unsur yang dapat dipilih mewakili desa untuk hadir dalam MAD adalah, Kepala desa, BPD atau sebutan lainnya, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Wakil Rumah Tangga Miskin dari setiap desa, Wakil perempuan dari setiap desa, Anggota Komite sekolah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)/Organisasi Massa (ormas), Tokoh masyarakat, tokoh agama, atau Anggota masyarakat lainnya.

Dalam MAD ini, pihak PNPM Mandiri Pedesaan Desa Sentolo diwakili oleh Sugiman, Desa Salamrejo diwakili oleh Suyanto dan Desa Srikayangan diwakili oleh Sadjiran. Masing-masing adalah ketua Tim Penegelola PNPM desa setempat. Setelah itu perencanaan kegiatan dilanjutkan di tingkat kecamatan yang dimulai dari MAD prioritas usulan sampai dengan MAD penetapan usulan.

Setiap desa dapat mengajukan 3 (tiga) usulan untuk dapat didanai dengan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PNPM Mandiri Pedesaan. Setiap usulan harus merupakan 1 (satu) jenis kegiatan atau satu paket kegiatan yang secara

langsung saling berkaitan. Tiga usulan dimaksud adalah, *pertama*, usulan kegiatan sarana prasarana dasar atau kegiatan peningkatan kualitas hidup masyarakat (kesehatan atau pendidikan) atau peningkatan kapasitas atau ketrampilan kelompok usaha ekonomi yang ditetapkan oleh musyawarah desa. *Kedua*, tidak ada batasan alokasi maksimal per desa namun harus mempertimbangkan hasil verifikasi kelayakan kelompok. *Ketiga*, usulan kegiatan sarana prasarana dasar, kegiatan peningkatan kualitas hidup masyarakat (kesehatan atau pendidikan) dan peningkatan kapasitas atau ketrampilan kelompok usaha ekonomi yang ditetapkan oleh musyawarah perencanaan desa.

Penyusunan Perencanaan program PNPM Mandiri pedesaan di Desa Srikayangan dipimpin oleh Drs. Sajiran, beliau adalah ketua tim pengelola kegiatan (TPK) PNPM Mandiri Pedesaan tahun 2011 Desa Srikayangan. Berikut adalah tim pengelola kegiatan di Desa Sri Kayangan. Mereka berasal dari pedukuhan-pedukuhan yang ada di Desa Srikayangan.

Ketua : Drs. Sajiran (dari pedukuhan Pendem)

Sekretaris : Mujiriyanti (dari pedukuhan Gunung Puyuh)

Bendahara : Suwondo (dari pedukuhan Gowangsan)

Pelaksana lapangan:

Koordinator tenaga : Sunaryoto (dari pedukuhan Pergiwatu Wetan)

Pengadaan barang : Lilik Suparsi (dari pedukuhan Pendem)

Penerima barang : Budi Marjono (dari pedukuhan Pergiwatu Kulon) dan Edi

Sutrisno (dari pedukuhan Karangasem Kulon)

KPMD : Nuryanti

KPMD-T : Sutrisno

Penyusunan ini mulai dilakukan pada 2 Mei 2011, yaitu diadalkan dalam Musyawarah Desa (Musdes). Sedangkan pelaksanaan pembangunan talud dimulai tanggal 14 mei 2012.

Penyusunan Perencanaan program PNPM Mandiri pedesaan di Desa Salamrejo dipimpin oleh Suyanto, S. Pd, beliau adalah ketua Tim Pengelola Kegiatan (TPK) PNPM Mandiri Pedesaan tahun 2011 di Desa Salamrejo. Untuk TPK Desa Salamrejo, tim ini terdiri atas Suyanto, S.Pd (ketua), Suprihatin (sekretaris), Edi Eko Purnomo (bendahara), dan Sepdintoro serta Sri Hastuti (KPMD). Berbeda dengan Desa Srikayangan yang melaksanakan Musdes pada awal bulan Mei 2011, di Desa Salamrejo acara Musdes tanggal 13 April 2011, artinya Musdes di Desa Salamrejo dilakukan lebih cepat.

Selanjutnya, untuk Desa Sentolo sendiri, penyusunan program kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan diketuai oleh Sugiman S.Pd. Berikut adalah data organisasi Tim Pengelola Kegiatan desa Sentolo.

Ketua : Sugiman, S. Pd

Sekretaris : Sudyanto, S. Pt

Bendahara : Asih Rukmini

KPMD : Tri Endah Budiarti, S. Pt dan Eko Hariyadi Nuryanto.

Musyawarah Desa dilakukan pada 25 April 2011.

### **3. Pencairan dan Penyaluran Anggaran PNPM Mandiri Pedesaan Di Kecamatan Sentolo**

Perencanaan kegiatan dalam PNPM Mandiri Perdesaan tidak terlepas dari penyusunan anggaran. Sebagaimana telah disebut, sumber anggaran PNPM Mandiri Perdesaan merupakan program Pemerintah Pusat bersama Pemerintah Daerah, artinya program ini direncanakan, dilaksanakan dan didanai bersama-sama berdasarkan persetujuan dan kemampuan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber dana PNPM Mandiri Perdesaan berasal dari, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Swadaya masyarakat dan Partisipasi dunia usaha.

Mekanisme pencairan dana BLM dari Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) atau Kas Daerah ke rekening kolektif bantuan PNPM (BPNPM) yang dikelola oleh UPK. Aturan tersebut diatur sebagai berikut:

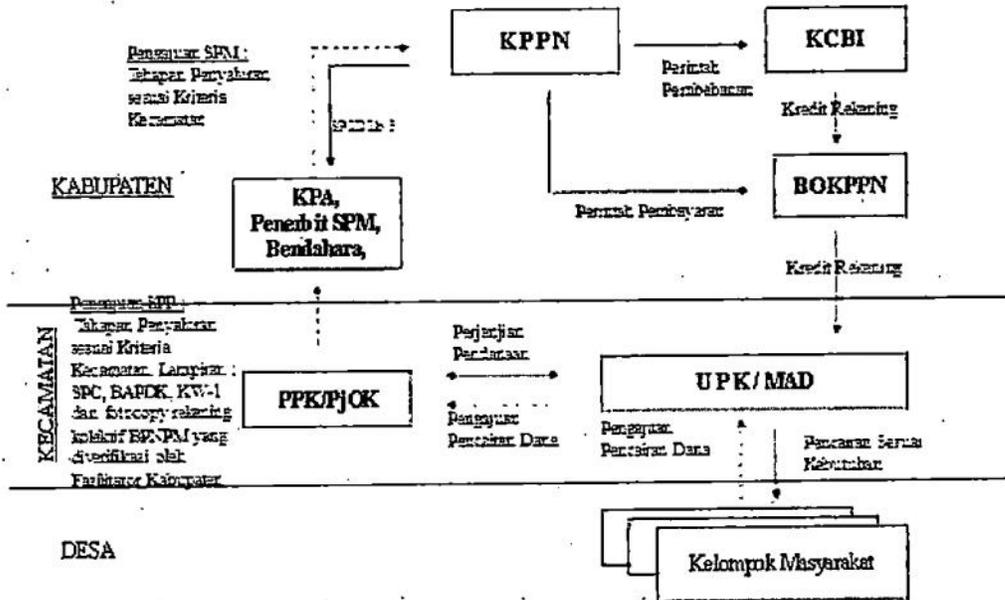
- a. Pencairan dana yang berasal dari pemerintah pusat mengikuti ketentuan yang diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan dan Depkeu.
- b. Pencairan dana yang berasal dari Pemerintah Daerah, dilakukan melalui mekanisme APBD sesuai aturan yang berlaku di daerah.
- c. Pengajuan pencairan dana BLM ke KPPN diatur dalam peraturan Dirjen PMD, Depdagri.
- d. Penerbitan SPP harus dilampiri dengan berita acara hasil pemeriksaan terhadap kesiapan lapangan yang dilakukan fasilitator kecamatan.

- e. Dana yang berasal dari APBD harus dicairkan terlebih dahulu ke masyarakat, selanjutnya diikuti dengan pencairan dana yang berasal dari APBN.
- f. Besaran dana BLM dari APBD yang dicairkan ke masyarakat harus utuh tidak termasuk pajak, retribusi atau biaya lainnya.

Untuk mendeskripsikan bagaimana alur pencairan dana dalam PNPM Mandiri di kecamatan, berikut penulis lampirkan tabel mekanisme pencairan dana. Tabel ini adalah tabel standar yang berlaku disemua daerah.

Tabel 8

Alur Pencairan Dana PNPM Mandiri



Sedangkan dalam mekanisme penyaluran dana, proses penyaluran dari rekening kolektif BLM yang dikelola Unit Pengelola Kegiatan (UPK) kepada Tim

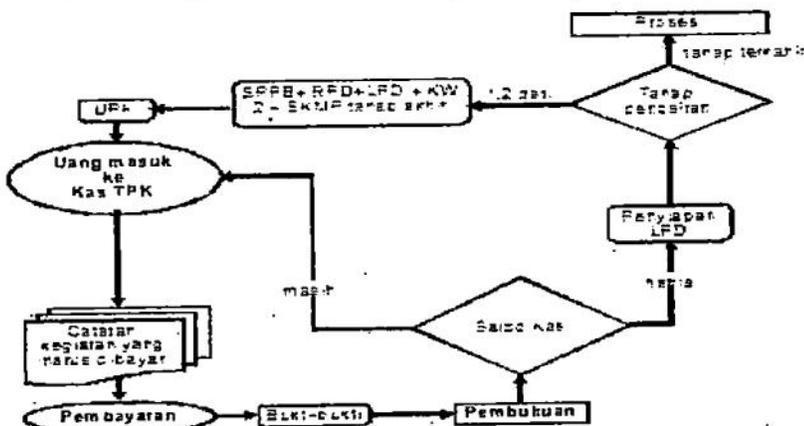
Pengelola Kegiatan (TPK) di desa. Mekanisme penyaluran dana yang ditempuh dilakukan sebagai berikut:

- a. Pembuatan surat perjanjian pemberian bantuan (SPPB) antara UPK dengan TPK
- b. TPK menyiapkan Rencana Penggunaan Dana (RPD) sesuai kebutuhan dilampiri dengan dokumen-dokumen perencanaan kegiatan (gambar desain, Rencana Anggaran dan Biaya, serta lampirannya)
- c. Untuk penyaluran berikutnya dilengkapi dengan Laporan Penggunaan Dana (LPD) sebelumnya dan dilengkapi dengan bukti-bukti yang sah.

Untuk menggambarkan secara lebih jelas, tabel dibawah ini akan menjelaskan bagaimana alur penyaluran dana dalam PNPM Mandiri di Kecamatan Sentolo. Mekanisme penyaluran dana ini sama seperti daerah lain dan ditempat lain.

Tabel 9

Alur Penyaluran Dana PNPM Mandiri



Pencairan dana PNPM tidak dilakukan sekaligus dalam satu waktu, demikian juga evaluasi yang dilakukan. Setidaknya terdapat empat hingga lima tahap pencairan dana. Di Desa Sentolo dan Salamrejo misalnya, pencairan anggaran PNPM Mandiri dilakukan empat tahap, untuk Desa Srikayangan dilakukan lima tahap. Di Desa Sentolo, tahap pertama dilakukan tanggal 25 April 2011, di Desa Salamrejo dilakukan tanggal 7 Mei 2011 dan di Desa Srikayangan pencairan dana tahap pertama dilakukan tanggal 10 Mei 2011.

Pencairan dana PNPM Mandiri pedesaan ini diketahui oleh ketua PjOK (Penanggung jawab Operasional Kecamatan), dalam hal ini diketuai oleh Conny Pratami Setiawati. Pencairan dana ini sebagaimana telah disebut diatas, dilakukan secara bertahap, dan tahapan ini disetiap desa berbeda. Desa Sentolo misalnya, tahapan pencairan dilakukan sampai 5 kali, sedangkan desa Srikayangan dan Salamrejo hanya 4 kali.

Berikut adalah tahapan pencairan dan besaran biaya pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan di Kecamatan Sentolo tahun 2011.

Tabel 10

Tahapan dan Biaya

Tahapan Pencairan Dana	Nama Desa		
	Salamrejo	Sentolo	Srikayangan
Tahap 1	Rp 63.749.200	Rp 59.420.900	Rp 36.184.500
Tahap 2	Rp 1.075.200	Rp 79.605.900	Rp 28.059.300
Tahap 3	Rp 49.321.350	Rp 11.013.450	Rp 90.313.100
Tahap 4	Rp 36.524.450	Rp 28.917.450	Rp 33.574.300
Tahap 5	0	Rp 44.069.400	0
Luasan APBD	0	Rp 6.601.300	0
	Rp 150.670.200	Rp 229.628.400	Rp 188.131.200

## **B. IMPLEMENTASI PELAKSANAAN PNPM MANDIRI DI KECAMATAN SENTOLO TAHUN 2011**

Untuk menjamin kualitas pelaksanaan kegiatan yang tetap mengacu pada prinsip dan mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan, maka perlu adanya persiapan pelaksanaan yang matang dan terencana. Persiapan pelaksanaan ini lebih ditujukan kepada penyiapan aspek sumber daya manusia, termasuk masyarakat, tim pengelola kecamatan (TPK), UPK, dan seluruh pelaku PNPM Mandiri Perdesaan lainnya. Karena itu, TPK dan UPK di Kecamatan Sentolo sebelumnya telah mendapatkan pelatihan terlebih dahulu sebelum melaksanakan kegiatan yang didanai PNPM Mandiri Perdesaan. Pelatihan UPK, BP-UPK, TPK, dan pelaku desa lainnya dilakukan dalam masa setelah penandatanganan SPPB oleh Camat, sampai dengan masa persiapan pelaksanaan.

### **1. Persiapan Pelaksanaan dan Implementasi**

Tahap awal persiapan pelaksanaan atau dalam hal ini implementasi dilakukan dengan rapat koordinasi di kecamatan. Rapat koordinasi ini difasilitasi oleh Pendamping Lapangan (PL), Fasilitator Kecamatan dan PjOK. Rapat dihadiri oleh pengurus UPK, Kades, dan TPK setiap desa penerima dana PNPM Mandiri Perdesaan. Waktu penyelenggaraan rapat dilakukan tidak lebih dari satu minggu setelah pelaksanaan pelatihan bagi TPK dan UPK.

Di Sentolo, hasil yang diperoleh dari rapat koordinasi tersebut diantaranya, pertama, dilakukan kesepakatan tentang mekanisme koordinasi dan rapat lain selama periode pelaksanaan. Misalnya, di Desa Sentolo, dalam pembangunan

prasarana Talud dan gorong dilakukan mulai 14 Mei 2011 sampai dengan 9 Juli 2011. Demikian juga dengan Desa Srikayangan maupun Salamrejo.

Kedua, dilakukan penyamaan persepsi dan langkah dari seluruh unsur yang ada di kecamatan terhadap pelaksanaan program, termasuk dalam hal evaluasi dan pelaporan. Hal ini penting dilakukan karena, program yang dijabarkan dalam kegiatan harus dilakukan terintegral dengan kegiatan yang dilakukan sebelumnya. Hal ini dilakukan untuk menghindari program yang sama dilakukan sehingga seperti mengulang kegiatan.

Ketiga, dilakuka tukar-menukar pendapat dan pemberian saran antar desa terhadap rencana setiap desa. Hal ini penting untuk, agar tidak terjadi kesalahan yang sama dari kesalahan yang terjadi pada kegiatan dengan bentuk yang sama. Selain itu juga, masukan dan saran ini sangat bermanfaat sehingga diantara stakeholder tidak salah faham. Setidaknya masukan dan saran adalah sarana untuk mengelola konflik.

Keempat, sebagaimana telah disebut dalam masukan dan saran ini menjadi saana disepakati tentang mekanisme penyelesaian kendala dan masalah yang muncul sehingga masalah tersebut segera dapat diselesaikan dengan baik.

Selanjutnya, rapat persiapan pelaksanaan di desa. Pengurus TPK bersama Kades secepatnya mengadakan rapat persiapan pelaksanaan di desa sebelum memulai pelaksanaan kegiatan. Rapat persiapan di desa difasilitasi oleh KPM D/K. Hasil rapat persiapan pelaksanaan menjadi acuan langkah kerja selanjutnya. Hasil dari , rapat persiapan pelaksanaan di desa adalah :

- a. Dibahas dan disepakati tentang peran, fungsi dan pembagian tugas tiap pengurus TPK dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di desa,
- b. Menyusun rencana kerja detail termasuk penjadwalannya, seperti rencana pendaftaran tenaga kerja, pengadaan bahan dan alat, pembuatan contoh dan trial pekerjaan,
- c. Disepakati jadwal, tata cara, dan sanksi-sanksi pertemuan rutin mingguan atau bulanan TPK untuk evaluasi pelaksanaan.

Pada tahap pelaksanaan, seluruh rencana yang telah disepakati dalam pertemuan MAD penetapan usulan dan musdes informasi hasil MAD serta rapat-rapat persiapan pelaksanaan. Dalam pelaksanaan kegiatan, masyarakat merupakan pemilik kegiatan sehingga keputusan pelaksanaan dan tanggung jawab ada pada masyarakat. Masyarakat desa juga mendapat prioritas untuk turut bekerja dalam pelaksanaan kegiatan, terutama bagi masyarakat miskin atau anggota RTM. Apabila ada bagian pekerjaan yang belum mampu dikerjakan oleh masyarakat sendiri, masyarakat dapat mendatangkan tenaga trampil atau ahli dari luar sepanjang disepakati dalam musdes, dan kebutuhan tersebut di atas harus diperhitungkan dalam RAB kegiatan.

Setelah itu TPK mengumumkan adanya rencana pelaksanaan kegiatan kepada masyarakat dan kebutuhan tenaga kerjanya, serta upah dan hari kerja yang dibutuhkan sesuai RAB dan desain teknisnya. Pengumuman kebutuhan tenaga kerja ini terbuka bagi warga desa termasuk bagi kaum perempuan dan diutamakan bagi anggota RTM. Pengumuman disampaikan melalui papan informasi di tempat

strategis dimana masyarakat biasa berkumpul, sehingga setiap warga masyarakat tahu bahwa ada pembangunan di desanya. Calon tenaga kerja mengisi Format Pendaftaran satu kali sebelum mulai bekerja, akan tetapi boleh mendaftarkan diri sampai pelaksanaan selesai.

Di tiga desa di Kecamatan Sentolo, yang terlibat dalam kegiatan langsung ini setidaknya terdapat 140 orang dengan rincian terdapat 66 orang dari Desa Sentolo, 25 orang dari Desa Salamrejo dan 49 orang dari Desa Srikayangan. Mereka adalah yang termasuk dalam penerima manfaat langsung, yaitu mereka yang tercatat sebagai rumah tangga miskin (RTM). Sedangkan untuk penerima manfaat tidak langsung adalah penduduk ketiga desa tersebut khususnya dan siapa yang saja yang mendapatkan manfaat dari program kegiatan tersebut.

Untuk proses pengadaan bahan dan alat dalam PNPMM Mandiri Perdesaan dilaksanakan oleh masyarakat secara transparan. Atas persetujuan masyarakat, TPK menyelenggarakan proses pengadaan tersebut dan melaporkan setiap tindakannya kepada masyarakat melalui forum pertemuan masyarakat dan papan informasi. Untuk pengadaan bahan dan alat senilai atau kurang dari Rp 15 juta, TPK harus melakukan survey harga minimal kepada 3 (tiga) toko/penyedia dan menentukan toko/penyedia mana yang dipilih berdasarkan harga termurah dengan kualitas dan spesifikasi sesuai yang direncanakan. Hasil survey dan penentuan toko/penyedia mana yang dipilih harus disampaikan dalam forum pertemuan masyarakat dan papan informasi.

Pengadaan bahan dan alat dengan nilai di atas Rp 15 juta, TPK menyelenggarakan proses penawaran harga atau pelelangan yang diikuti

sekurang-kurangnya 3 (tiga) penyedia bahan dan alat. Jika ternyata hanya 1 (satu) dari beberapa penyedia mengikuti penawaran yang mendekati anggaran, sementara yang lainnya jauh dari harga yang dianggarkan, fasilitator perlu memastikan bahwa tidak ada penyalahgunaan dana dan atau kolusi dalam pengadaan bahan dan alat tersebut. Jika karena sesuatu hal hanya ada 1 (satu) penyedia di wilayah tersebut yang mengikuti penawaran, maka fasilitator memfasilitasi pertemuan masyarakat supaya kondisi ini dapat diketahui dan dibuktikan oleh masyarakat setempat.

Setelah persiapan selesai dilakukan, tahap selanjutnya adalah penyelesaian kegiatan yaitu realisasi kegiatan dan Biaya (RKB). Untuk kejelasan tentang apa saja yang telah dilaksanakan di lapangan serta penggunaan dana bantuan PNPM Mandiri Perdesaan di desa, TPK bersama KPMD/K yang dibantu oleh Fasilitator Kecamatan harus membuat rincian realisasi kegiatan dan biaya berikut rekapitulasinya. Di dalam realisasi kegiatan dan biaya dibuat secara terpisah antara setiap kegiatan.

Realisasi Kegiatan dan Biaya (RKB) harus dibuat sesuai dengan kondisi terlaksana di lapangan dan menunjukkan target akhir dari pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di desa. Harga-harga satuan, volume, jumlah HOK terserap, besarnya, dan distribusi dana dari setiap kegiatan di luar prasarana harus berdasar kepada kondisi aktual di lapangan dan sesuai dengan catatan yang ada pada buku kas umum. Harus dihindari sikap yang hanya menyalin atau menulis ulang RAB awal tanpa melihat realisasi yang setelah terjadi di lapangan. Pembuatan RKB hanyalah merekap atau merangkum seluruh catatan penggunaan dana dan

pelaksanaan kegiatan yang dibuat selama pelaksanaan. Jika terdapat kontribusi swadaya masyarakat selama periode pelaksanaan, perlu dicantumkan dalam RKB.

RKB merupakan bagian penting dan tak terpisahkan dari LP2K, sehingga harus sudah dapat diselesaikan sebelum LP2K ditandatangani. RKB juga akan banyak manfaatnya untuk menjelaskan terhadap pertanyaan-pertanyaan yang muncul pada saat pemeriksaan atau audit. Pada kegiatan pembangunan prasarana perincian volume dan biaya yang tercantum pada format RKB harus sesuai dengan lapangan dan berkaitan erat dengan gambar-gambar purnalaksana yang juga merupakan lampiran dalam dokumen penyelesaian. Gambar-gambar yang dilampirkan dalam dokumen penyelesaian, yaitu denah atau lay out, peta situasi, detail konstruksi dan gambar lain-lain yang juga merupakan bagian dari RKB, harus dibuat sesuai dengan kondisi yang ada atau terlaksana di lapangan. Harus dihindari melampirkan gambar-gambar desain dalam dokumen penyelesaian tanpa menyesuaikan dengan kondisi yang terjadi di lapangan. Jika terjadi perubahan di lapangan, di samping dilakukan perubahan pada gambar juga harus dituangkan dalam berita acara revisi.

Musyawarah Desa Serah Terima (MDST) merupakan bentuk pertanggungjawaban seluruh pengelolaan dana dan kegiatan oleh TPK kepada masyarakat setelah pekerjaan/kegiatan selesai dilaksanakan. Tujuan musyawarah ini untuk menghindari kesalahpahaman di kemudian hari sehingga hasil kegiatan yang telah dilaksanakan dapat diterima oleh masyarakat. Hasil MDST dituangkan dalam berita acara.

Secara umum Musyawarah desa dalam konteks pelaksanaan ini dilakukan tiga kali, yaitu Musdes pelaksanaan tahap satu dimana program sudah terlaksana 40%, musyararah pelaksanaan tahap kedua dilakukan pada saat kegiatan mencapai 80% dan terakhir adalah sudah mencapai 100% yang sekaligus dilakukan pada Musdes serah terima kepada pengelola manfaat.

Jika hasil pelaksanaan kegiatan yang disampaikan TPK belum dapat diterima oleh MDST, TPK diberikan kesempatan untuk menyelesaikan pekerjaan dan dokumen yang dipersyaratkan, yang akan disampaikan melalui MDST berikutnya. Surat Pernyataan Penyelesaian Pelaksanaan Kegiatan (SP3K) disahkan setelah masyarakat menerima hasil pekerjaan/kegiatan dalam musyawarah desa tersebut. Hasil yang diharapkan dari MDST:

- a. Penjelasan kepada masyarakat bahwa setelah Surat Pernyataan Penyelesaian Pelaksanaan Kegiatan (SP3K) disahkan maka berakhir sudah tanggung jawab TPK terhadap kegiatan di lapangan,
- b. Laporan hasil pelaksanaan dari setiap jenis kegiatan, termasuk pertanggungjawaban seluruh penerimaan dan penggunaan dana.
- c. Hasil evaluasi terhadap pekerjaan, kinerja TPK, dan penggunaan dana.
- d. Serah terima hasil pekerjaan kepada masyarakat agar dapat dimanfaatkan dan dilestarikan, serta ditetapkannya Tim Operasional dan Pemeliharaan.
- e. Ditetapkannya rencana pemeliharaan terhadap kegiatan yang telah diserahkan, mencakup tugas tim pemelihara, persiapan pelatihan, dan identifikasi sumber dana yang akan digunakan.

## **2. Stakeholder PNPM Mandiri**

Semua unsur dalam masyarakat adalah stakeholder atau pelaku dalam PNPM Mandiri Perdesaan pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian. Sedangkan pelaku-pelaku lainnya di desa, kecamatan, kabupaten dan seterusnya berfungsi sebagai pelaksana, fasilitator, pembimbing dan pembina agar tujuan, prinsip, kebijakan, prosedur dan mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan tercapai. Stakeholder terdapat diberbagai tingkatan pemerintahan, akan tetapi dalam pembahasan ini hanya akan peneliti sampaikan stakeholder ditingkat desa dan kecamatan.

### **a. Stakeholder PNPM Mandiri Di Tingkat Desa**

Pelaku di desa adalah pelaku-pelaku yang berkedudukan dan berperan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di desa. Beberapa diantaranya adalah. Pertama, Kepala Desa (Kades). Desa Salamrejo di pimpin oleh Kepala Desa bapak RS Harjanto, Desa Sentolo pimpin oleh kepala desa bapak Teguh, dan Desa Srikayang dipimpin oleh Kepala Desa Sumarsono, S.IP.

Peran Kepala Desa disini adalah sebagai pembina dan pengendali kelancaran serta keberhasilan pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di desa. Bersama BPD, kepala desa menyusun peraturan desa yang relevan dan mendukung terjadinya proses pelebagaan prinsip dan prosedur PNPM Mandiri Perdesaan sebagai pola pembangunan partisipatif, serta pengembangan dan pelestarian aset PNPM Mandiri Perdesaan yang telah

ada di desa. Kepala desa juga berperan mewakili desanya dalam pembentukan forum musyawarah atau badan kerja sama antar desa.

Kedua, Badan Permusyawarahan Desa (BPD atau sebutan lainnya). Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, BPD (atau sebutan lainnya) berperan sebagai lembaga yang mengawasi proses dari setiap tahapan PNPM Mandiri Perdesaan, termasuk sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian di desa. Selain itu juga berperan dalam melegalisasi atau mengesahkan peraturan desa yang berkaitan dengan pelebagaan dan pelestarian PNPM Mandiri Perdesaan di desa. BPD juga bertugas mewakili masyarakat bersama Kepala Desa dalam membuat persetujuan pembentukan badan kerja sama antar desa.

Ketiga, Tim Pengelola Kegiatan (TPK). TPK terdiri dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa sosialisasi yang mempunyai fungsi dan peran untuk mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan di desa dan mengelola administrasi, serta keuangan PNPM Mandiri Perdesaan. TPK sekurang-kurangnya terdiri dari Ketua, Bendahara, dan Sekretaris. Pada saat Musyawarah Desa Informasi hasil MAD keanggotaan TPK dilengkapi dengan Ketua Bidang yang menangani suatu jenis kegiatan yang akan dilaksanakan. Nama-nama TPK ini sudah peneliti sebutkan diatas, jadi tidak penulis sebutkan lagi untuk tidak mengulangi penjelasan.

Keempat, Tim Penulis Usulan (TPU). TPU berasal dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa. Peran Tim Penulis Usulan adalah menyiapkan dan menyusun gagasan-gagasan kegiatan yang

telah ditetapkan dalam musyawarah desa dan musyawarah khusus perempuan, serta dokumen-dokumen yang diperlukan untuk musrenbang reguler, termasuk RPJMDes dan RKPDes. Anggota TPU dipilih oleh masyarakat berdasarkan keahlian dan ketrampilan yang sesuai dengan jenis kegiatan yang diajukan masyarakat. Dalam menjalankan tugasnya, TPU bekerja sama dengan kader-kader desa yang ada.

Kelima, Tim Pemantau. Tim Pemantau menjalankan fungsi pemantauan terhadap pelaksanaan kegiatan yang ada di desa. Keanggotaannya berasal dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa. Jumlah anggota tim pemantau sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan saat musyawarah. Hasil pemantauan kegiatan disampaikan saat musyawarah desa dan antar desa.

Keenam, Tim Pemelihara. Tim Pemelihara berperan menjalankan fungsi pemeliharaan terhadap hasil-hasil kegiatan yang ada di desa, termasuk perencanaan kegiatan dan pelaporan. Keanggotaannya berasal dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa perencanaan. Jumlah anggota tim pemelihara sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan saat musyawarah. Hasil laporan pemeliharaan disampaikan saat musyawarah desa dan antar desa. Dalam menjalankan fungsinya, tim pemelihara didukung dengan dana yang telah dikumpulkan atau yang berasal dari swadaya masyarakat setempat.

Ketujuh, Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa KPMD. KPMD adalah warga desa terpilih yang memfasilitasi atau memandu masyarakat

dalam mengikuti atau melaksanakan tahapan PNPM Mandiri Perdesaan di desa dan kelompok masyarakat pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pemeliharaan. Sebagai kader masyarakat yang peran dan tugasnya membantu pengelolaan pembangunan di desa, diharapkan tidak terikat oleh waktu. Jumlah KPMD/K disesuaikan dengan kebutuhan desa dengan mempertimbangkan keterlibatan atau peran serta kaum perempuan, kemampuan teknik, serta kualifikasi pendampingan kelompok ekonomi dan sebagainya. Namun jumlahnya sekurang-kurangnya dua orang, satu laki-laki dan satu perempuan.

Kader dengan kualifikasi kemampuan teknik berguna untuk memfasilitasi dan membantu TPU membuat penulisan usulan dan membantu pelaksanaan kegiatan prasarana infrastruktur yang diusulkan masyarakat. Kualifikasi keterlibatan kader dari perempuan adalah perwujudan kebijakan untuk lebih berpihak, memberi peran dan akses dalam kegiatan pembangunan untuk kaum perempuan, terutama meningkatkan mutu fasilitasi musyawarah khusus perempuan. Kualifikasi kemampuan pemberdayaan masyarakat terutama untuk memfasilitasi dan membantu Fasilitator Kecamatan dalam tahapan kegiatan dan pendampingan kelompok masyarakat.

Kedelapan, Kelompok Masyarakat. Kelompok masyarakat adalah kelompok yang terlibat dan mendukung kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan, baik kelompok sosial, kelompok ekonomi maupun kelompok perempuan. Termasuk sebagai kelompok masyarakat misalnya kelompok arisan,

pengajian, kelompok ibu-ibu PKK, kelompok SPP, kelompok usaha ekonomi, kelompok pengelola air, kelompok pengelola pasar desa, dsb.

**b. Stakeholder PNPM Mandiri Di Tingkat Kecamatan**

Meski semua unsur yang ada dalam masyarakat adalah stakeholder, akan tetapi setelah dipilah, stakeholder ditingkat kecamatan setidaknya dalam analisa peneliti terdapat 10 kelompok. Pertama, Camat. Camat atas nama Bupati berperan sebagai pembina pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan kepada desa-desa di wilayah kecamatan. Selain itu Camat juga bertugas untuk membuat Surat Penetapan Camat (SPC) tentang usulan-usulan kegiatan yang telah disepakati musyawarah antar desa untuk didanai melalui PNPM Mandiri Perdesaan. Camat Sentolo saat ini adalah Drs. Agus Subagyo.

Kedua, Penanggung jawab Operasional Kegiatan (PjOK). PjOK adalah seorang Kasi pemberdayaan masyarakat atau pejabat lain yang mempunyai tugas pokok sejenis di kecamatan yang ditetapkan berdasar Surat Keputusan Bupati dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan operasional kegiatan dan keberhasilan seluruh kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan. Ketua PjOK kecamatan Sentolo saat ini adalah ibu Ir. Conny Pratami Setiawati.

Ketiga, Tim Verifikasi (TV). TV adalah tim yang dibentuk dari anggota masyarakat yang memiliki pengalaman dan keahlian khusus, di bidang teknik prasarana, simpan pinjam, pendidikan, kesehatan atau

pelatihan ketrampilan masyarakat sesuai usulan kegiatan yang diajukan masyarakat dalam musyawarah desa perencanaan. Peran TV adalah melakukan pemeriksaan serta penilaian usulan kegiatan semua desa peserta PNPM Mandiri Perdesaan dan selanjutnya membuat rekomendasi kepada musyawarah antar desa sebagai dasar pertimbangan pengambilan keputusan. TV menjalankan tugas ini berdasarkan penugasan yang diperoleh dari MAD/BKAD.

Keempat, Unit Pengelola Kegiatan (UPK). Peran UPK adalah sebagai unit pengelola dan operasional pelaksanaan kegiatan antar desa. Pengurus UPK sekurang-kurangnya terdiri dari ketua, sekretaris, dan bendahara. Pengurus UPK berasal dari anggota masyarakat yang diajukan oleh desa berdasarkan hasil musyawarah desa dan selanjutnya dipilih dalam musyawarah antar desa. UPK mendapatkan penugasan MAD/BKAD untuk menjalankan tugas pengelolaan dana program dan tugas pengelolaan dana perguliran.

Kelima, Badan Pengawas UPK (BP-UPK). BP-UPK berperan dalam mengawasi pengelolaan kegiatan, administrasi, dan keuangan yang dilakukan oleh UPK. BP-UPK dibentuk melalui musyawarah antar desa, sekurang-kurangnya tiga orang terdiri dari ketua dan anggota. BP-UPK menjalankan tugas ini berdasarkan penugasan yang diperoleh dari MAD/BKAD.

Keenam, Fasilitator Kecamatan. Fasilitator Kecamatan adalah pendamping masyarakat dalam mengikuti atau melaksanakan PNPM

Mandiri Perdesaan. Peran fasilitator kecamatan adalah memfasilitasi masyarakat dalam setiap tahapan PNPM Mandiri Perdesaan pada tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian, selain itu juga berperan dalam membimbing kader-kader desa atau pelaku-pelaku PNPM Mandiri Perdesaan di desa dan kecamatan.

Ketujuh, Pendamping Lokal (PL). Pendamping lokal adalah tenaga pendamping dari masyarakat yang membantu fasilitator kecamatan untuk memfasilitasi masyarakat dalam melaksanakan tahapan dan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian. Di setiap kecamatan akan ditempatkan minimal satu orang pendamping lokal.

Kedelapan, Tim Pengamat. Tim pengamat adalah anggota masyarakat yang dipilih untuk memantau dan mengamati jalannya proses musyawarah antar desa. Serta memberikan masukan dan saran agar MAD dapat berlangsung secara partisipatif.

Kesembilan, Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD). BKAD adalah lembaga lintas desa yang dibentuk secara sukarela atas dasar kesepakatan dua atau beberapa desa di satu wilayah dalam satu kecamatan dan atau antar kecamatan dengan suatu maksud dan tujuan tertentu. BKAD pada awalnya dibentuk untuk melindungi dan melestarikan hasil-hasil program yang terdiri dari kelembagaan UPK, sarana-prasarana, hasil kegiatan bidang pendidikan, hasil kegiatan bidang kesehatan, dan perguliran dana. BKAD berkembang sebagai lembaga pengelola pembangunan partisipatif,

pengelola kegiatan masyarakat, pengelola aset produktif dan sumber daya alam, serta program/ proyek dari pihak ketiga yang bersifat antar desa. Dalam hubungan dengan lembaga-lembaga bentukan PPK (UPK, BP-UPK, TV, TPK, dan lain-lain) BKAD menjadi jalan keluar dari masalah statuta dan payung hukum. BKAD menjelaskan tentang status kepemilikan, keterwakilan, dan batas kewenangan. Dalam kaitan dengan UPK, maka fungsi BKAD adalah merumuskan, membahas, dan menetapkan rencana strategis untuk pengembangan UPK dalam bidang pengelolaan dana bergulir, pelaksanaan program, dan pelayanan usaha kelompok. BKAD juga berperan dalam pengawasan, pemeriksaan, serta evaluasi kinerja UPK.

Kesepuluh, Setrawan Kecamatan. Setrawan Kecamatan berasal dari pegawai negeri sipil di lingkungan kecamatan yang dibekali kemampuan khusus untuk dapat melaksanakan tugas akselerasi perubahan sikap mental di lingkungan pemerintah kecamatan dan perubahan tata pemerintahan serta mendampingi masyarakat, khususnya dalam manajemen pembangunan partisipatif. Dalam hal tertentu pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah dapat ditugaskan di kecamatan sebagai setrawan kecamatan. Dalam kaitan dengan PNPM Mandiri Perdesaan, setrawan melibatkan diri dalam proses kegiatan pada perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian kegiatan.

Berangkat dari sini dapat digambarkan secara singkat, program PNPM Mandiri Pedesaan di Kecamatan Sentolo tahun 2011 tersebut secara umum adalah

penyediaan atau pembangunan sarana publik. Sarana publik tersebut meliputi pembangunan fisik berupa talud, gorong-gorong dan bangunan pelayanan terpadu (Yandu). Pihak pihak yang terlibat dapat dilihat pada bahasan formulasi, pelaksanaan dan implementasi. Untuk mempertajam bahasan tentang analisa implementasi, pada bahasan dibawah ini akan dibahas secara khusus tentang analisa implementasi.

### **C. ANALISA IMPLEMENTASI PELAKSANAAN PNPM MANDIRI DI KECAMATAN SENTOLO TAHUN 2011**

Sebagaimana telah disebut dalam kerangka teori dalam penelitian ini, implementasi kebijakan merupakan tahap krusial dalam proses kebijakan publik, sebab pada tahap implementasi inilah terdapat implikasi atau dampak-dampak dampak kebijakan tersebut terjadi. Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variabel isi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Dua hal ini harus didukung oleh hubungan antar organisasi, sumberdaya organisasi dan karakteristik kemampuan agen pelaksana. Sebagai bahan analisa, setidaknya terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi.

#### **1. Standar dan Sasaran Kebijakan**

Pelaksanaan PNPM Mandiri di Sentolo 2011 dilakukan secara ketat, standar dari pelaksanaan tersebut dibuat oleh pemerintah pusat dan berlaku secara nasional. Bahkan rumusan dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dibuat secara nasional oleh Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Kementrian Dalam Negeri. Dalam penelusuran peneliti, bahan dasar yang menjadi pegangan utama pelaksanaan PNPM Mandiri adalah Petunjuk Teknik Operasional (PTO). Artinya PTO ini berlaku secara nasional. Dalam wawancara penulis dengan Wahyudi, petugas Unit Pelaksana Kecamatan (UPK), Budi Susanto dan

Rubiono sebagai fasilitator, PTO tersebut merupakan acuan. Bahkan PTO ini dilakukan pembaharuan dari tahun ke tahun.

Pembaharuan yang dimaksudnya adalah perbaikan. Hal ini merupakan hasil kajian dari masalah yang dihadapi dalam implementasi di setiap daerah berbeda. Perbaikan ini dalam satu sisi memudahkan pelaksanaan namun dalam sisi yang lain terkadang sangat menyulitkan implementasi pelaksanaan. Misalnya, dalam pelaksanaan pengadaan barang, jika sebelumnya dilakukan secara sederhana maka aturan dibuat secara lebih ketat. Akibatnya pelaksanaan dilapangan terkendala dan menjadikan waktu pelaksanaan menjadi melebihi rencana. Keluarnya pelaksanaan dari rencana dapat disebut sebagai bentuk kegagalan. Belum lagi kendala dalam masalah teknis dan kendala yang sifatnya alamiah. Sebagai contoh, adanya hujan yang datang menjadikan proses pembangunan fisik terkendala sehingga waktu yang dibutuhkan dalam pembangunan sarana fisik menjadi lebih lama.

Namun demikian, PTO ini telah menjadi alat ukur yang paling tepat apakah sebuah program sudah dapat dilaksanakan dengan baik atau tidak. Hal yang paling bisa dilakukan untuk menilai PTO ini adalah, PTO merupakan standar sehingga sasaran kebijakan dari implementasi yang telah diformulasikan menjadi terukur hingga pada tahap dapat direalisasikan. Sejauh penelusuran peneliti, PTO ini menjadi standar yang cukup baik sehingga tidak menimbulkan multiimplementasi dan telah menghindarkan terjadinya konflik diantara para agen implementasi. Salah satu contohnya adalah, jika di Sentolo terdapat 8 desa dimana tahun 2011 hanya terdapat 3 desa yang menjadi sasaran implementasi, desa lain tidak merasa

dianaktirikan atau diabaikan. Sebab desa lain juga akan mendapatkan giliran yang sama pada tahun sebelum atau sesudah tahun 2011.

## 2. Sumber Daya

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia. Dalam pelaksanaan implementasi PNPM Mandiri di kecamatan Sentolo tahun 2011 ini, sumberdaya manusia maupun non manusia tersedia dengan cukup baik dan melimpah. Dapat kita lihat misalnya dari stakeholder dalam pelaksanaannya, baik ditingkat desa maupun kecamatan tersedia dengan baik. Apalagi dalam pelaksanaan para pendamping dan fasilitator sebelumnya telah mendapatkan pelatihan yang cukup dan memadai.

Kapasitas kemampuan fasilitator dan pendamping yang cukup merata di Kecamatan Sentolo menjadikan pelaksanaan tahun 2011 tidak mengalami kendala. Apalagi para pendamping dan fasilitator khususnya dan stakeholder pada umumnya sudah memiliki pengalaman dari pelaksanaan tahun-tahun sebelumnya.

Untuk faktor sumberdaya non manusia juga tidak mengalami permasalahan yang berarti. Dalam pembangunan fisik ini, sebagaimana disebut bahwa kecamatan Sentolo berada dalam aliran sungai Progo menjadikan bahan dasar pembangunan fisik seperti pasir dan batu tidak mengalami kendala. Sarana transportasi di kecamatan Sentolo juga sudah cukup baik. Apalagi juga posisi strategis kecamatan Sentolo, misalnya disekitar sentolo terdapat banyak usaha pembuatan batubata dan genteng di Kecamatan Godean.

### 3. Komunikasi Antar Organisasi

PTO sebagai acuan pelaksanaan PNPM Mandiri di kecamatan Sentolo ini telah membantu mempermudah pelaksanaan. Juklak dan juknis yang disajikan secara rigid memang kadangkala menyulitkan pelaksanaan, akan tetapi sebelum implementasi terdapat fasilitator dan pendamping, masalah komunikasi antar organisasi hampir tidak pernah menjadi kendala berarti.

Penguatan aktivitas dalam implementasi program PNPM Mandiri telah mendapat dukungan dari berbagai pihak. Berdasar pada laporan akhir pelaksanaan PNMPM mandiri di Desa Srikayangan, Salamrejo dan Sentolo hampir tidak ada masalah dalam koordinasi dengan instansi yang berkepentingan. Apalagi dengan kemajuan teknologi komunikasi dan informasi sebagaimana sekarang ini, koordinasi dengan sangat mudah dilakukan.

Secara formal musyawarah antar desa dan musaywarah desa misalnya, memang disampaikan undangan resmi, akan tetapi dengan berkembangnya teknologi telepon seluler, pesan pendek (sms) dan telpon seringkali lebih efektif digunakan sebagai sarana komunikasi dan koordinasi antar stakeholder dalam pelaksanaan. Bahkan bilamana terdapat salah satu stakeholder yang tidak bisa hadir, dapat diberitahukan segera sehingga tidak menghambat koordinasi dengan yang lain, demikian juga dengan hasil-hasil dari koordinasi yang dihasilkan juga dapat disosialisasikan dengan cepat kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

#### 4. Karakteristik Agen Pelaksana

Penelusuran penulis tentang karakteristik stakeholder dalam pelaksanaan PNPM Mandiri di Kecamatan Sentolo, karakteristik sifat kegotongroyongan masyarakat Sentolo masih cukup kuat. Hal ini menjadi nilai utama mengapa perencanaan PNPM Mandiri di Kecamatan dapat disebut cukup berhasil. Hal kultural inilah yang menjadi nilai lebihnya. Pada wilayah strukturalnya, sebagaimana telah disebut sebelumnya bahwa PTO telah mampu memberikan jalan dimana setiap stakeholder mampu menjalankan tugasnya dengan baik, maka dapat disebutkan bahwa baik ditingkat desa maupun kecamatan pelaksanaan pada agen pelaksana dalam struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, hampir semuanya menunjang terlaksannya program.

#### 5. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

PNPM Mandiri pedesaan adalah program yang dilaksanakan dipedesaan dimana jarak keadaan sosial, ekonomi dan politik tidak terdapat jarak yang berarti, pada faktor ini hampir tidak menjadi kendala. Artinya jarak psikologi dimana masyarakat didesa-desa di Sentolo umumnya diikat oleh hubungan ketetanggaan dan kekeraban yang cukup kuat, kondisi sosial, ekonomi dan politik yang seringkali menjadi kendala, tidak menjadi hambatan di Sentolo, bahkan menjadi penunjang. Dapat kita lihat, stakeholder dalam PNPM Mandiri telah mencakup hampir semua kelompok kepentingan dalam pelaksanaan tersebut. Partisipasi masyarakat sasaran dari PNPM Mandiri dapat dikatakan sangat baik dan respon yang cukup positif.

## 6. Disposisi Implementor

Pada wilayah disposisi implementor ini, mencakup tiga hal utama. Pertama, dilihat dari respon para stakeholder PNPM Mandiri terhadap program kebijakan tersebut. Dalam pelaksanaannya, sasaran dari PNPM Mandiri ini adalah masyarakat miskin atau dalam hal ini rumah tangga miskin (RTM), dalam rencana program sejak awal mereka adalah pihak yang paling berekepentingan dimana mereka ini sangat diuntungkan dengan program tersebut, dapat disebut bahwa kemauan masyarakat miskin untuk melaksanakan kebijakan tersebut sudah cukup baik.

Kedua, adalah kognisi yang diartikan sebagai pemahaman terhadap kebijakan. Adanya fasilitator dan pendamping PNPM Mandiri menjadikan pelaksanaan menjadi lebih mudah dilaksanakan. Pendamping dan fasilitator inilah yang memiliki peran penting dan menjadi penerjemah kebijakan sehingga kebijakan tersebut dapat difahami dengan baik oleh para penerima sasaran program. Adanya fasilitator dan pendamping menjadikan minimnya terjadinya kesalahan dalam pelaksanaan program.

Ketiga, intensitas disposisi implementor, atau sering diartikan sebagai preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor. Faktor struktural dan kultural yang mendukung dengan adanya budaya gotong royong yang ditunjang oleh hubungan ketetanggaan serta kekerabatan yang sangat erat diantara para pelaku, menjadikah hambatan hampir tidak terjadi. Pada wilayah struktural dimana aturan sudah dibuat dengan adanya diuklak dan juknis yang sudah dibuat menjadikan

nilai yang difahami baik oleh para pelaku dalam PNPM Mandiri hampir tidak jauh berbeda.