

**EVALUASI PELAKSANAAN PINJAMAN BERGULIR  
PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
(PNPM) MANDIRI DI KOTA BATU**

**JURNAL ILMIAH**

**Disusun oleh :**

**Rezdy Dharmantaka  
0810210081**



**JURUSAN ILMU EKONOMI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
MALANG  
2014**

## LEMBAR PENGESAHAN PENULISAN ARTIKEL JURNAL

Artikel Jurnal dengan judul :

### **EVALUASI PELAKSANAAN PINJAMAN BERGULIR PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PNPM) MANDIRI DI KOTA BATU**

Yang disusun oleh :

Nama : Rezdy Dharmantaka  
NIM : 0810210081  
Fakultas : Ekonomi dan Bisnis  
Jurusan : S1 Ilmu Ekonomi

Bahwa artikel Jurnal tersebut dibuat sebagai *persyaratan ujian skripsi* yang dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 13 Oktober 2014.

Malang, 10 November 2014

Dosen Pembimbing,

**Dr. Susilo, SE., MS**

NIP. 19601030 198 601 1 001

**Evaluasi Pelaksanaan Pinjaman Bergulir Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri  
Di Kota Batu  
Rezdy Dharmantaka**

Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya Malang  
Email: rezdy.dharmantaka@gmail.com

**ABSTRAK**

Studi ini berusaha untuk menggambarkan, dan memahami pelaksanaan pinjaman bergulir PNPM di kota Batu, serta mencoba untuk memahami, dan memilah-milah hal-hal yang perlu dibenahi terkait pelaksanaannya untuk keberlangsungan program di masa mendatang. Awalnya studi di desain untuk memahami pelaksanaan program di desa/kelurahan yang menjalankan program hingga penelitian dilaksanakan dan di daerah yang sudah tidak menjalankan program pada saat penelitian dilaksanakan, namun karena sulitnya mendapatkan informan di daerah yang sudah tidak menjalankan program maka tidak ada daerah kontrol dalam arti yang sebenarnya.

Metode yang dipakai pada studi ini adalah deskriptif kualitatif, dengan mengambil sampel di 6 desa/kelurahan yaitu: sumbergondo, bulukerto, ngaglik, pesanggrahan, junrejo, dan dadaprejo. Informan yang dipilih untuk menggali informasi terkait program berasal dari 4 kategori yaitu: BPMPKB selaku leading sector, Bappeda sebagai perencana tingkat kota, fasilitator PNPM, UPK selaku pengelola kegiatan didesa/kelurahan, serta masyarakat penerima dampak di daerah sampel (KSM). Studi difokuskan untuk memahami program dari perkembangan modal program, tingkat pengembalian pinjaman, serta pelaksanaannya yang dilihat dari enam hal pokok yaitu: kemiskinan dan sasaran program, permasalahan pokok program, kelembagaan program dan problemanya, keluhan dan akses terhadap program, kebutuhan program dan dampaknya, serta keberlanjutan program. Untuk menganalisis hal-hal yang perlu dibenahi terkait keberlanjutan program di masa mendatang maka digunakan metode analisis SWOT.

Dilihat dari tingkat pengembalian serta perkembangan modal program, dapat disimpulkan bahwa terjadi penurunan pertumbuhan modal program, serta tingkat pengembalian pinjaman masih menjadi kendala serius dalam pelaksanaan program. Selain itu, didalam pelaksanaan program masih ditemukan hal-hal yang tidak sesuai dengan aturan main program seperti pengenaan agunan, serta pencatutan nama. Terkait dengan konsepsi pemberdayaan, hampir semua informan menyatakan tidak adanya program pengembangan usaha dalam kaitannya dengan peningkatan daya saing unit usaha terhadap masyarakat penerima pinjaman. Sehingga ada indikasi, keberdayaan masyarakat sebagai tujuan program tidak didesain dengan baik didalam pelaksanaan program. Walaupun, begitu semua anggota KSM penerima dampak sebagai informan di daerah sampel mengakui bahwa program telah meningkatkan pendapatan mereka.

*Kata kunci: Pemberdayaan, pinjaman bergulir, PNPM Mandiri, pelaksanaan, evaluasi*

---

**A. LATAR BELAKANG**

Kemiskinan merupakan hal pelik dan prioritas pertama untuk segera dicarikan jalan, terutama di negara-negara berkembang. Kemiskinan dianggap masalah yang multidimensi yang perlu waktu panjang untuk kemudian diuraikan masalahnya untuk ditemukan dan terus-menerus dicarikan jalan keluar.

Menurut Yustika (2005 : 27) Pelaksanaan pembangunan tidak semata-mata mengejar pertumbuhan yang tinggi, tetapi juga ditekankan pada peningkatan pemerataan pendapatan, yang pada gilirannya diharapkan dapat mengurangi kesenjangan pendapatan antar golongan dan mengentaskan kemiskinan.

Menurut Bappenas dalam buku evaluasi pembangunan pada tahun 2012. Dijelaskan salah satu penyebab kemiskinan adalah terbatasnya Kesempatan Kerja dan Berusaha. Masyarakat miskin umumnya menghadapi permasalahan terbatasnya kesempatan kerja, terbatasnya peluang mengembangkan usaha, lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu rumah tangga. Masyarakat miskin dengan keterbatasan modal dan kurangnya keterampilan maupun pengetahuan, hanya memiliki sedikit pilihan pekerjaan yang layak dan terbatasnya peluang untuk mengembangkan usaha (Bappenas: 2012).

Pada tahun 2000-2004 PBB meluncurkan pencapaian tujuan pembangunan milenium (Millenium Development Goals/MDGs). MDGs menargetkan perbaikan bidang kesehatan, pendidikan, pengurangan angka kemiskinan. Klausul lainnya yaitu adanya komitmen dari negara maju untuk ikut menyisihkan sebagian PDB nya untuk pengurangan kemiskinan di negara miskin. Untuk dapat memperoleh alokasi dari negara maju, sebagai usaha

memenuhi persyaratan, pemerintah membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan yang antara lain bertugas mempersiapkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK).

Pada tahun 2006, Indonesia memberlakukan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang merupakan pembenahan dan pembaruan dari sistem-sistem yang sudah diterapkan sebelumnya dengan tujuan untuk mempercepat pengentasan kemiskinan di Indonesia. Sampai saat ini program ini terus berlanjut seiring dengan cakupan yang dicapai semakin luas dan semakin merata ke seluruh pelosok negeri.

Dalam perjalanannya PNPM Mandiri mulai mendapatkan sorotan baik dari pemerintahan sendiri yang terus berupaya untuk membenahi program dan menutupi kekurangan dan kelemahan yang muncul. Monitoring dan evaluasi juga datang dari banyak kalangan, terutama LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) yang bekiprah pada penelitian-penelitian yang menjurus kepada kritik dan saran terhadap program ini, khususnya banyak terkait tentang akuntabilitas, transparansi, kapasitas instansi pengelola, serta partisipasi dan kesesuaian program dilihat dari tujuan pengentasan kemiskinan.

Kota Batu sendiri merupakan daerah hasil pemekaran wilayah baru yang menjadi daerah administrasi dan otonomi daerah baru yang resmi. Tentunya, berbagai perombakan dan kemajuan akan tercapai mengingat pengalokasian dana, terutama alokasi DAU dan DAK yang didapat. Namun, berbagai tantangan sebagai "kota baru", tentunya banyak pembelajaran untuk peningkatan kapasitas, pemahaman wilayah dan karakteristiknya untuk kemudian dirancang strategi pembangunan wilayahnya.

Dengan kondisi kota Batu yang cukup potensial sebagai kota dengan pertumbuhan perdagangan lumayan tinggi, dan peluang munculnya industri-industri mikro diharapkan program PNPM dapat memberikan sumbangan yang cukup besar terhadap pengentasan kemiskinan yang ditujukan untuk membuat masyarakat semakin mandiri dengan kualitas hidup terutama perekonomian yang lebih baik lagi. Untuk itu, perlu adanya kontrol dan pengawasan serta evaluasi yang ilmiah dan kritis untuk memaksimalkan program-program pengentasan kemiskinan.

## **B. KERANGKA TEORI**

### **Pembangunan Ekonomi**

Pengalaman pembangunan dalam dasawarsa 1950-an dan 1960-an, pada saat negara-negara berkembang mencapai target pertumbuhan ekonomi namun tingkat kehidupan sebagian besar masyarakat umumnya tetap tidak berubah, menunjukkan bahwa ada yang sangat salah dengan pengertian pembangunan yang sempit itu. Kini, makin banyak ekonom dan pembuat kebijakan yang menyuarakan perlunya upaya serius untuk menanggulangi meluasnya kemiskinan absolut, distribusi pendapatan yang semakin tidak merata, dan meningkatnya pengangguran (Todaro, 2011 : 17).

Oleh sebab itu, pembangunan haruslah dipandang sebagai proses multidimensi yang melibatkan berbagai perubahan mendasar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan lembaga nasional; serta percepatan pertumbuhan, pengurangan ketimpangan, dan penanggulangan kemiskinan. Pada hakikatnya, pembangunan haruslah mencerminkan perubahan sistem sosial secara total sesuai dengan berbagai kebutuhan dasar, serta upaya menumbuhkan aspirasi individu dan kelompok-kelompok sosial dalam sistem itu. Pembangunan seharusnya merupakan upaya untuk mengubah kondisi kehidupan dari yang dipandang tidak memuaskan menjadi lebih baik secara lahir dan batin. (Todaro : 2011:19).

### **Pemberdayaan Masyarakat**

Keberdayaan ekonomi masyarakat merupakan perwujudan peningkatan harkat dan martabat lapisan masyarakat untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Langkah ini menjadi bagian dalam meningkatkan kemampuan dan peningkatan kemandirian ekonomi masyarakat. Pemberdayaan ekonomi masyarakat membutuhkan partisipasi aktif dan kreatif. (Basith : 2012).

### **Kesejahteraan**

Konsep kesejahteraan sosial atau kesejahteraan kelompok bagaimanapun bukan sesuatu yang mudah. Berbagai interpretasi subjektif pada konsep ini tidak cukup berarti karena masyarakat tidak dapat dipandang sebagai sebuah organ yang mempunyai pikiran sebagaimana individu didalam masyarakat. Karena pengukuran kesejahteraan sosial merupakan sesuatu yang tidak mungkin sehingga kita dapat membandingkan kesejahteraan sosial di dalam situasi yang berbeda melalui media pilihan sosial. Pilihan individu mungkin dikatakan sebagai kesejahteraan individu sebab itu pilihan sosial diturunkan dari pilihan-pilihan individu. Kita mungkin dengan mudah mendefinisikan

kesejahteraan sosial sebagai penjumlahan dari seluruh kepuasan individu didalam masyarakat. (Sasongko dan Siswoyo : 2013).

Menurut Graaff, terdapat tiga konsep yang berbeda tentang kesejahteraan sosial (Sasongko dan Siswoyo : 2013) :

1. Konsep kesejahteraan sosial paternalis. Sebagai konsep yang menggambarkan pandangan-pandangan dari kekuasaan paternalis atau negara dan bukan pandangan individu atau masyarakat. Hal ini berarti bahwa negara memiliki ide sendiri tentang kesejahteraan sosial yang mencoba untuk dimaksimumkan.
2. Konsep kesejahteraan parentian. Konsep ini digunakan oleh pareto dan pengikutnya. Konsep ini dalam pernyataan yang sederhana bahwa kesejahteraan masyarakat tergantung kepada kesejahteraan kolektif yang terdiri dari individu-individu dalam masyarakat. Konsep ini menyatakan bahwa setidaknya satu orang menjadi lebih baik dan tidak ada seorangpun menjadi lebih buruk, maka kesejahteraan sosial naik.

Konsep kesejahteraan sosial Bergson. Konsep ini mencakup lebih banyak kasus dimana perubahan organisasi ekonomi membuat beberapa orang menjadi lebih baik dan orang yang lain menjadi lebih buruk.

### **Kemiskinan**

Bappenas mengungkapkan, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu situasi atau kondisi yang dialami seseorang atau kelompok orang yang tidak mampu menyelenggarakan hidupnya sampai pada taraf yang manusiawi (Arsyad, 2010)

Lebih lanjut Lincolin Arsyad, berpendapat bahwa secara garis besar kemiskinan dapat dibagi ke dalam dua aspek, yaitu :

1. Aspek Primer : berupa miskin aset (harta), organisasi sosial politik, pengetahuan, dan keterampilan, dan
2. Aspek Sekunder : berupa miskin terhadap jaringan sosial, sumber-sumber keuangan dan informasi. (Arsyad : 2010).

### **Kebijakan Publik**

Pada akhirnya, muncul konsepsi baru tentang fungsi ekonomi suatu negara yang menumbuhkan keyakinan bahwa pemerintah harus lebih banyak ambil bagian dalam mengatur kesejahteraan ekonomi masyarakat. Di masa sekarang, sudah terlihat bahwa masyarakat tidak mampu lagi mengurus sendiri hal-hal demikian. Inilah kemudian yang mengantarkan suatu kebijakan yang secara umum disebut kolektivisme (C.F.Strong : 2010).

Kebijakan Publik merupakan alat penting pemerintah dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengemban amanah rakyat dengan tujuan akhirnya kesejahteraan dan kemakmuran bersama. Rekayasa pembangunan pada dasarnya merupakan suatu kegiatan yang berdasarkan analisis dari berbagai aspek untuk mencapai tujuan tertentu dengan hasil se optimal mungkin (Kondoatie : 2009).

### **Evaluasi**

Menurut Abidin (2012), setidaknya evaluasi secara lengkap meliputi :

1. Evaluasi awal, yaitu dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum di implementasikan (*ex-ante evaluation*)
2. Evaluasi dalam proses implementasi atau monitoring.
3. Evaluasi akhir yang dilakukan setelah selesai proses implementasi kebijakan (*ex-post evaluation*) (Abidin,2012)

Dilain pihak, Hogwood melihat evaluasi dalam hubungan dengan perubahan masyarakat yang diharapkan terjadi sebagai dampak dari suatu kebijakan (Abidin, 2012)

Lebih lanjut Pudjosumarto mengemukakan bahwa pentingnya analisa atau evaluasi dilakukan karena :

1. Analisa dapat digunakan sebagai alat perencanaan di dalam pengambilan keputusan, baik untuk pimpinan pelaksana proyek, pejabat, atau pemberi bantuan kredit dan lembaga lain yang berhubungan dengan kegiatan tersebut.
2. Analisa dapat digunakan sebagai pedoman atau alat di dalam pengawasan, apakah proyek nanti dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan atau tidak. (Pudjosumarto : 1998).

### **Teknik Evaluasi**

Menurut Abidin (2012) ada 2 kelompok besar evaluasi di lihat dari teknik penilaian surut :

Pertama, Evaluasi dengan membandingkan hasil yang dicapai dengan tujuan yang ditetapkan; Kedua, Evaluasi terhadap berbagai kegiatan dalam proses kebijakan.

Anggapan yang melandasi kedua kelompok tersebut adalah :

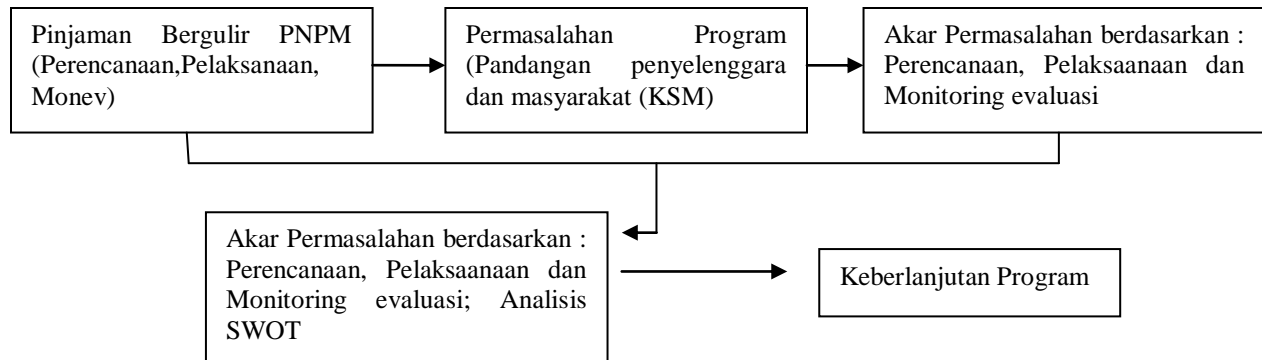
1. Terdapat kemungkinan penyimpangan.
2. Kekurangan atau ketidakcocokan antara tujuan yang ditetapkan dengan hasil yang dicapai.

3. Terdapat kemungkinan keberhasilan yang lebih baik dari yang biasa, dan diharapkan dapat menjadi contoh untuk kebijakan serupa di masa depan (Abidin,2012).

### Kerangka Teoritik

Berdasarkan landasan teori yang telah diajukan dalam bagian terdahulu, maka desain penelitian yang akan dilaksanakan, dapat digambarkan dalam kerangka teoritik sebagai berikut:

Gambar 1 : Kerangka Teoritik



Sumber : Penelitian Lapangan, 2014.

### C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini berupaya untuk menggambarkan proses pengelolaan dan masalah yang muncul, serta efektifitas program terkait dengan perjalanan pelaksanaan program pinjaman bergulir PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) Mandiri di Kota Batu dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dimana peneliti sendiri atau dengan bantuan orang lain merupakan alat pengumpul data utama. Manusia adalah sebagai alat yang dapat berhubungan dengan responden atau objek lainnya (Moleong,2007).

Selanjutnya, Dalam penelitian ini populasi yang akan diteliti adalah Masyarakat khususnya KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) yang mendapatkan bantuan dana bergulir PNPM, dan BKM atau UPK kelurahan/desa yang tersebar di kota Batu, serta perangkat daerah lainnya yang terkait dengan konteks penelitian. Teknik pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*. *Purposive sampling* merupakan sampel yang dipilih secara cermat hingga relevan dengan penelitian. Sampel diambil dengan cara mengambil subjek yang didasarkan atas tujuan tertentu dan pengambilannya juga didasarkan atas pertimbangan keterbatasan waktu, tenaga dan dana sehingga tidak bisa diambil sampel yang besar. Selain itu *purposive sampling* juga dilakukan dengan catatan sampel harus dapat mewakili atau merepresentasikan populasi yang akan diteliti (Indriantoro dan Supomo, 2002).

Metode pendekatan untuk jawaban masalah dilapangan dan untuk memperoleh gambaran keberlanjutan program digunakan analisis SWOT. Menurut Freddy Rangkuti analisis SWOT adalah identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi perusahaan. Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (Strengths) dan peluang (Opportunities), namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (Weakness) dan ancaman (Threats) (Rangkuti :2008).

Untuk memverifikasi dan menguji validitas data dari hasil penelitian akan digunakan cara-cara sebagai berikut :

- 1) Dilakukan triangulasi sumber, dengan melakukan crosscheck informasi yang diperoleh dengan membandingkan dengan hasil yang diperoleh dari hasil kuesioner dan wawancara
- 2) Dilakukan triangulasi metode, menggunakan beberapa metode seperti wawancara dan kuesioner.
- 3) Dilakukan triangulasi data , menguji hasil data dengan dengan verifikasi dan wawancara kepada ahli dan pihak-pihak yang dianggap ahli di bidangnya.

## D. HASIL DAN PEMBAHASAN

### Arah Kebijakan PNPM MP 2010-2014

Berikut merupakan arah kebijakan PNPM MP tahun 2010 – 2014 :

1. Kebijakan Pemerintah untuk melaksanakan PNPM hingga tahun 2014, terutama di wilayah dengan tingkat kemiskinan yang masih tinggi (>25%).
2. Optimalisasi pencapaian sasaran IPM-MDGs di bidang ke-Cipta Karya-an, melalui optimalisasi dampak program pada kesejahteraan masyarakat miskin.
3. Meningkatkan akses channeling BLM bidang sektor ke-Cipta Karya-an kepada BKM, melalui “Scale Up” Program inrastuktur masyarakat (Neighbourhood Development, drainase, serta lingkungan pemukiman lainnya) maupun program infrastruktur rumah tangga (Sanitasi, air minum, persampahan, dll) serta akses program-program sektoral lainnya (KUR, CSR, Pemda, dll).
4. PNPM MP hanya fokus pada penguatan kelembagaan masyarakat (BKM) yang aspiratif, representatif, dan akuntabel serta sinergi PJM Pronangkis dengan RPJM dan Musrenbang (Sebagai mangkuk/ wadah) yang mengakomodir semua kegiatan di wilayah kota/kabupaten/kecamatan/kelurahan.

Keempat arah kebijakan diatas dimaksudkan untuk mewujudkan transformasi sosial dalam peranan PNPM MP terhadap percepatan pengentasan kemiskinan. Lebih lanjut gambar 4.3 memperlihatkan skema transformasi kondisi sosial sesuai dengan program PNPM MP untuk mengintervensi kondisi sosial masyarakat menuju masyarakat yang madani.

### Tingkat Pengembalian Pinjaman

Tingkat pengembalian merupakan salah satu unsur pokok keberhasilan program. Karena dari pengembalian pinjaman lah program pinjaman bergulir PNPM MP bisa dikembangkan dan dilanjutkan pergulirannya kepada masyarakat. Pada beberapa desa dan kelurahan di daerah studi, bahkan permasalahan rendahnya tingkat pengembalian bisa menjadikan dihentikannya program pada daerah tersebut. Dari tingkat pengembalian inilah nantinya BKM bisa mendapatkan pendapatan jasa yang ada untuk menutup biaya operasionalnya. Pada beberapa desa/kelurahan di wilayah studi tidak mampu menjalankan program, terlihat dari beberapa daerah atau wilayah dengan Repayment Rate = 0; yang di indikasikan tidak aktifnya BKM/LKM dalam melakukan penagihan bahkan pada beberapa wilayah terjadi dengan rentang waktu (tahun) relatif lama. Di daerah studi program pinjaman bergulir sudah tidak dilaksanakan disekitarnya 7 desa/kelurahan yaitu : Beji, pendem, punten, giripurno, bumiaji, pandanrejo, dan oro-oro ombo.

### Perkembangan Modal Program, Permasalahan, Dan Dampak Program

Dalam perjalanannya, guliran dana dari pemerintah dalam mewujudkan kesuksesan pelaksanaan program diindikasikan belum menuai hasil yang memuaskan. Hal ini terlihat dari ketika guliran dana dari pemerintah dikurangi, modal PNPM program pinjaman bergulir cenderung menurun pertumbuhannya. Walaupun dengan segala kendala dan permasalahan pelaksanaan pinjaman bergulir di kota Batu, dari sisi pembentukan modal PNPM di masyarakat (desa/kelurahan) di kota Batu terbilang cukup tinggi. Hal ini terlihat dari jumlah modal PNPM di Kota Batu pada tahun 2011 sebesar Rp. 1.505.180.500, pada tahun 2012 sebesar Rp. 2.142.118.000, dan terakhir pada tahun 2013 berkembang menjadi sebesar Rp. 2.323.970.536.

Hal utama yang membuat sasaran program layak menerima pinjaman adalah kemungkinan kemampuan membayar kembali pinjamannya. Sasaran program cenderung fleksibel dan ditentukan sendiri layak tidaknya oleh penyelenggara di tingkat desa.

Sejalan dengan hal tersebut, kredit macet dan ketidak tepatan masyarakat penerima dampak dalam mengangsur dengan tertib bisa dikatakan sebagai masalah pokok dalam pelaksanaan pinjaman bergulir PNPM. Kemudian, maraknya kredit macet di indikasikan berasal dari program serupa yang telah terjadi. Program yang dimaksud adalah KUT(Kredit Usaha Tani). Dimana, besarnya kredit macet pada program itu tidak ditindak lanjuti, dan cenderung dibiarkan. Sehingga, masyarakat menganggap pinjaman bergulir PNPM serupa dengan KUT, yaitu boleh tidak mengembalikan karena tidak ada sanksi.

Selain permasalahan kredit macet, terdapat pula berbagai keluhan dalam kelembagaan. Salah satu keluhan kelembagaan adalah karena sulitnya mencari relawan di kelurahan/desa untuk menjalankan program di tingkat desa/kelurahan.terlebih karena banyaknya list pekerjaan untuk BKM/UPK yang notabene adalah relawan yang pada beberapa desa bahkan benar-benar tidak mendapatkan jasa. Hal ini di perparah karena program tidak mendapatkan

dukungan penuh dari aparaturnya desa. Hal ini ditengarai oleh kurangnya *sense of belonging* terhadap PNPM dari aparaturnya desa yang disebabkan kurang dilibatkan pemerintah/aparaturnya desa dalam pelaksanaan program.

Berikut uraian lengkap identifikasi permasalahan dalam pelaksanaan program pinjaman bergulir PNPM di daerah studi :

Tabel 1: **Matriks Identifikasi Akar Permasalahan Berdasarkan Perencanaan, Pelaksanaan, Monitoring Dan Evaluasi**

Permasalahan	Perencanaan	Pelaksanaan	Monitoring Dan Evaluasi
1.Kredit macet	- Tidak ada sistem hukuman yang tegas bagi masyarakat yang tidak membayar pinjaman.	- Tenaga relawan tidak aktif dalam melakukan penagihan	-
2.Sulitnya mendapatkan relawan (Pengurus tingkat desa/BKM)	- Tidak adanya desain program yang berorientasi pada kesejahteraan relawan (BKM)	-	-
3.Terjadi pencatutan nama demi mendapatkan pinjaman diatas nominal maksimum	-	-UPK (BKM) memperbolehkan hal tersebut.	-Tidak ada pengawasan terhadap pelaksanaan aturan program oleh penyelenggara (Faskel/BPMPKB)
4. Pengenaan agunan bagi peminjam.	-	-Pelanggaran aturan oleh pihak UPK (BKM)	- Tidak ada pengawasan terhadap pelaksanaan aturan program oleh penyelenggara (Faskel/BPMPKB)
5. Masyarakat cenderung tidak mampu melaksanakan syarat pemberkasan	-	-Pelaksanaan program pelatihan pemberkasan tidak berjalan efektif.	-

Sumber : Penelitian Lapang, 2014

Pada pembahasan pelaksanaan program maka diambil 5 hal yang menjadi permasalahan program yaitu:

1. Kredit macet : kredit macet marak terjadi ditengarai karena terdapat kelemahan dalam desain perencanaan program yang tidak mengatur tentang hukuman bagi masyarakat yang tidak membayar pinjamannya. Selain itu, hal ini terjadi karena kurang aktifnya tenaga relawan dalam melakukan penagihan kepada masyarakat peminjam.
2. Sulitnya mendapatkan relawan : hal ini terjadi karena tidak seimbang beban kerja yang ada pada UPK (BKM) dengan besaran gaji yang didapat, bahkan pada beberapa wilayah tidak mendapatkan bayaran sama sekali. Di indikasikan, dengan beban kerja yang ada desain program cenderung kurang memikirkan tentang kesejahteraan relawan yang notabene sebagai tombak terdepan pelaksana program.
3. Terjadi pencatutan nama : hal ini ditengarai disebabkan oleh UPK (BKM) memperbolehkan hal tersebut dilakukan, dengan terjadinya kondisi yang tidak sesuai dengan aturan main desain program maka ada indikasi ada kelemahan pada desain pengawasan, karena dari penelitian dilaksanakan pengawasan hanya fokus pada sisi *financial* BKM saja.



4. Pengenaan agunan bagi peminjam : kasus pengenaan agunan oleh penyelenggara pada peminjam ditemukan di beberapa daerah sampel. Kondisi seperti ini jelas-jelas merupakan pelanggaran terhadap aturan pelaksanaan program sehingga diindikasikan kelemahannya terdapat pada desain pengawasan program yang belum begitu efektif.
5. Masyarakat cenderung tidak mampu melaksanakan pemberkasan : walaupun sudah ada pelatihan pemberkasan bagi KSM penerima pinjaman, namun ketidakmampuan anggota KSM dalam melakukan pemberkasan masih terjadi hingga saat penelitian ini dilakukan. Hal ini memberikan indikasi bahwa pelatihan pemberkasan yang dilaksanakan tidak berjalan dengan efektif.

Tabel 2 : Analisis SWOT

Analisis SWOT			
Strenght	Weakness	Opportunity	Threats
Kelembagaan yang sudah mengakar	Fenomena kredit macet yang masih marak	Tersedianya pasar dan arus investasi yang masuk	Birokrasi dan perubahan kebijakan.
Besaran Modal Di BKM	Sulitnya mendapatkan relawan	Channeling dengan berbagai pihak	Penetrasi ekonomi global
Minat dan partisipasi masyarakat tinggi	Sosialisasi Program Kurang Efektif	-	-
Visi dan Misi Kota Batu ,Serta Potensi Kota Yang Mendukung	Skill dan tingkat pendidikan, serta rendahnya daya saing (KSM)	-	-

Kemudian, setelah diidentifikasi oleh analisis lingkungan internal dan analisis lingkungan eksternal, dapat disusun strategi swot sebagai berikut :

Tabel 3 : Matriks Analisis Strategi SWOT

Faktor	Kekuatan (S)	Kelemahan (W)
<b>Peluang (O)</b>	<b>Strategi S-O</b> -Memaksimalkan tempat-tempat strategis sebagai sentra untuk memasarkan produk KSM. -melakukan kerjasama dengan berbagai pihak baik pemerintah, BUMN,BUMS, ataupun Universitas	<b>Strategi W-O</b> -Pelibatan aparatur desa secara luas dalam program. -Pemberian insentif yang layak. -Meningkatkan daya saing KSM dan produknya.
<b>Ancaman/ Tantangan (T)</b>	<b>Strategi S-T</b> -Meningkatkan partisipatif BKM dan KSM dalam musrenbangdes, -Meningkatkan kegiatan guyub forum komunikasi (KSM).	<b>Strategi W-T</b> -Meningkatkan kegiatan pemahaman tentang program baik kepada BKM maupun pada KSM -Strategi mewujudkan masyarakat sadar wisata berbasis kearifan lokal.

Keterangan:

S – O : Menggunakan kekuatan (S=strenght) untuk meraih peluang (O=opportunity)

- W – O : Menekan kelemahan (*W=weakness*) untuk meraih peluang  
S – T : Menggunakan kekuatan untuk mengatasi tantangan (*T=threat*)  
W – T : Menekan kelemahan untuk mengatasi tantangan

Sumber: Observasi Lapangan (Data Diolah).

Terdapat empat kelompok strategi pembangunan daerah Kota Batu berdasarkan analisis SWOT. Masing-masing kelompok berisikan strategi-strategi.

Pertama adalah strategi S – O, yaitu strategi menggunakan kekuatan untuk meraih peluang. Di dalam strategi yang pertama ini mencakup:

1. Memaksimalkan tempat-tempat strategis sebagai sentra untuk memasarkan produk KSM.
2. Melakukan kerjasama dengan berbagai pihak baik pemerintah, BUMN, BUMS, ataupun Universitas.

Kedua adalah strategi W – O, yaitu strategi menekan kelemahan untuk meraih peluang. Di dalam strategi yang kedua ini mencakup:

1. Meningkatkan partisipatif BKM dan KSM dalam musrenbangdes.
2. Meningkatkan kegiatan guyub forum komunikasi antar KSM.

Ketiga adalah strategi S – T, yaitu strategi yang menggunakan kekuatan untuk menghadapi atau menaklukkan tantangan atau ancaman. Di dalam strategi ini mencakup:

1. Pelibatan aparatur desa secara luas dalam program.
2. Pemberian insentif yang layak.
3. Meningkatkan daya saing KSM dan produknya.

Keempat, strategi W – T, yaitu strategi menekan kelemahan untuk menghadapi tantangan. Strategi ini mencakup:

1. Meningkatkan kegiatan pemahaman tentang program baik kepada BKM maupun pada KSM.
2. Mewujudkan masyarakat sadar wisata berbasis kearifan lokal

Dari penelitian yang telah dilaksanakan dan pemisahan komponen kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang terdapat pada program pinjaman bergulir PNPM Mandiri di kota Batu. Maka bisa disimpulkan strategi dan rekomendasi hal-hal yang dapat dilakukan oleh pihak perencana, baik perencana tingkat nasional maupun perencana tingkat kota, serta berbagai instansi terkait.

Terdapat 2 komponen strategi dalam mewujudkan optimalisasi program. Kedua strategi itu terkait dengan komponen internal program, dalam hal ini instansi pemerintahan, dan tim pelaksana program dari tingkat kota hingga tingkat BKM atau LKM yang dalam hal ini disebut sebagai komponen strategi internal. Kemudian komponen kedua adalah hal-hal dan pihak-pihak diluar program. Namun, memiliki keterkaitan dengan tujuan besar program dalam hal pemberdayaan yang perlu fasilitator dan peran penting pihak internal dalam mewujudkan keterlibatannya dalam pencapaian tujuan program, masyarakat yang kemudian disebut komponen strategi eksternal. Berikut uraian kesimpulan strategi dari komponen internal dan komponen eksternal.

1. Komponen Strategi Internal.

Pihak internal yaitu penyelenggara program perlu melakukan hal-hal dalam kaitannya dengan fondasi pelaksanaan program. Pada tahap awal perencanaan program, perlu dilakukan berbagai upaya untuk menyatukan pemahaman tentang pentingnya percepatan pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat merupakan kebutuhan yang mendesak untuk segera diwujudkan. Hal ini berkaitan dengan sinergisitas program pemberdayaan dinas-dinas terkait, hingga aparatur desa serta BKM/LKM yang cenderung berjalan sendiri-sendiri. Penting untuk segera disinergiskan, sehingga program-program tersebut dalam pelaksanaannya bisa lebih mampu menyentuh akar permasalahan yang ada di masyarakat, bukan hanya mencanangkan program dengan nomenklatur yang berbeda namun relatif sama, namun, lebih kepada sinergisitas dan keberlanjutan program yang lebih menyentuh pada akar permasalahannya.

Pada pelaksanaannya, program dapat lebih efektif sosialisasinya bila kesamaan pandangan dan penamaan program diseragamkan pada pemerintahan baik sebelum maupun pada era pergantian pemerintahan selanjutnya. Sinergisitas ini juga penting, sehingga efektifitas penggunaan dana bisa lebih di optimalkan pemanfaatannya. Kemudian sosialisasi program perlu di intensifkan kepada aparatur desa/kelurahan, BKM/LKM, serta masyarakat sasaran, tentu disertai monitoring dan evaluasi rutin secara berkala.

Pada tahap lebih lanjut, pemerintahan wajib memfasilitasi baik kepada masyarakat (KSM), dan BKM/LKM dalam melakukan channeling terkait kebutuhan pemberdayaan baik kaitannya dengan fasilitasi akses terhadap program pemberdayaan yang dicanangkan pemerintah, maupun pemberdayaan yang dilaksanakan oleh pihak di luar pemerintahan lewat berbagai regulasi, sosialisasi, dan pemberian kemudahan untuk mengakses program dengan penyesuaian pemberian kemudahan persyaratan untuk mengakses program, serta pemberian ruang dan fasilitas bagi

pengembangan usaha seperti penyediaan gedung pameran produk UMKM, penyediaan ruang pameran pada even-even baik nasional maupun internasional.

Kemudian, hal terakhir yang perlu dilakukan adalah melakukan kajian dan pengujian terhadap berbagai program pemberdayaan dan kesesuaiannya terhadap tujuan dalam mewujudkan output masyarakat yang berdaya. Pencapaian tujuan haruslah membentuk masyarakat yang mandiri berusaha yang pada akhirnya menjadikan berdampak baik pada keluarga dan masyarakat sekitarnya, seperti keberhasilan pendidikan anak, aktualisasi, kesehatan, dan sebagainya sebagai pendorong pembangunan manusia sejatinya.

## 2. Komponen Strategi Eksternal.

Perlunya pemahaman visi dan mendorong program pemberdayaan masyarakat kepada pihak BUMN, dan BUMS terutama terkait program pemberdayaan yang dilaksanakan mereka, serta monitoring secara insentif terhadap pelaksanaan program terutama program yang terkait tanggung jawab sosial lingkungan perusahaan dalam mendukung program keberdayaan masyarakat.

Di tahap lebih lanjut pada pelaksanaan program, pengaliran dana yang dilakukan perlu dilakukan tindak lanjut kerjasama dengan berbagai pihak seperti BUMN, BUMS, dan pihak akademis dalam penyediaan pemahaman kewirausahaan, program inkubator bisnis, bimbingan teknis, temu bisnis, dan fasilitasi penyediaan kebutuhan akses permodalan kepada pihak perbankan hingga perlunya penyediaan pendampingan KSM agar kemudiam tahu, mau, dan mampu. Tahu artinya masyarakat tahu apa yang harus dilakukan untuk mengeluarkan dirinya dari belenggu kemiskinan dalam mengembangkan unit usahanya. Mau artinya ada motivasi dan keinginan keras untuk melakukan pengembangan dan inovasi unit usahanya untuk mampu mengeluarkan mereka dari belenggu kemiskinan, serta mampu artinya masyarakat sudah mampu menjalankan unit usahanya dan mampu bersaing tanpa membutuhkan bantuan dari pihak lain. Hal ini untuk meningkatkan kemandirian berusaha dalam hal ini pola pikir, daya saing usaha, dan pembangunan jaringan kerja untuk mewujudkan kemampuan bersaing unit-unit usaha masyarakat di era globalisasi dan pembentukan masyarakat yang madani.

Lebih lanjut, penting melibatkan masyarakat dengan perencanaan yang partisipatif dan pihak eksternal dalam melakukan pengkajian dan perumusan desain program agar dilakukan pembenahan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat di masa mendatang.

## E. KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Dari penelitian mengenai evaluasi pelaksanaan pinjaman bergulir program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) di Kota Batu. Maka, diambil kesimpulan bahwa terdapat kelemahan dalam desain perencanaan program, pelaksanaan program, serta monitoring dan evaluasi program. Berikut paparan lengkap hasil kesimpulan dari penelitian ini :

1. Terjadi penurunan kinerja BKM dilihat dari penurunan pertumbuhan besaran modal BKM dan masih banyaknya desa dan kelurahan dengan *Repayment Rate* dibawah 75 %.
2. Terdapat kelemahan dalam desain perencanaan program yaitu: tidak adanya sistem hukuman bagi masyarakat yang tidak membayar pinjamannya, dan tidak adanya desain program yang berorientasi pada kesejahteraan relawan (BKM) sehingga berpengaruh pada kinerja relawan dan pada beberapa desa/kelurahan mengakibatkan kesulitan dalam mendapatkan relawan . Hal ini mengakibatkan permasalahan pada semakin besarnya tingkat kredit macet dan kesulitan mendapatkan relawan (BKM).
3. Dalam pelaksanaan program terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh pihak penyelenggara yaitu: penyelenggara (UPK) memperbolehkan penggunaan dua KTP bagi anggota KSM yang ingin mendapatkan pinjaman diatas batas nominal maksimum, dan penyelenggara (UPK) mengenakan agunan pada peminjam (KSM).
4. Sebagian besar masyarakat (KSM) tidak mampu membuat pemberkasan (proposan dan LPJ) sebagai syarat yang harus dipenuhi peminjam. Hal ini dikarenakan pelaksanaan pelatihan pemberkasan untuk anggota KSM tidak berjalan dengan efektif.
5. Dalam hal monitoring dan evaluasi terdapat kekurangan terkait dengan tidak adanya pengawasan terhadap pelaksanaan aturan program oleh penyelenggara tingkat desa (BKM) yang dilakukan baik oleh faskel maupun BPMPKB selaku leading sektor. Monitoring dan evaluasi didesain hanya pada kesehatan finansial program di BKM.
6. Program mampu memberikan dampak berupa penambahan pendapatan masyarakat penerima pinjaman dan mengangkat kesejahteraan masyarakat sehingga perlu dilanjutkan di masa mendatang.

## Saran

Dari studi yang telah dilaksanakan, berdasarkan dari studi lapangan langsung, pengamatan, dan temuan oleh penelitian terdahulu, serta pengetahuan sejauh yang dimiliki peneliti, maka direkomendasikan beberapa hal :

1. Perlunya mengintensifkan sosialisasi program, mengenai syarat dan mekanismenya, serta posisi KK miskin sebagai sarannya dan tujuan program yang substansial pada keberdayaan dan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.
2. Perlu diadakannya program monitoring yang intensif di setiap desa dan kelurahan. Hal ini untuk mengetahui perkembangan dan capaian program di setiap desa dan kelurahan, terutama bukan hanya sekedar monitoring dalam menilai tingkat pengembalian dan besaran modal yang berkembang, namun lebih ke ketepatan sasaran, serta capaian program dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
3. Untuk kebutuhan *channeling*, dibutuhkan partisipasi aktif dari pemerintahan daerah untuk memfasilitasi guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan mempercepat proses transformasi sosial masyarakat menuju masyarakat yang madani. Hal ini mengingat terbatasnya anggaran dana PNPM.
4. Sangat perlu untuk meningkatkan peran dan dukungan dari aparat desa, memahami tujuan program, serta mengembangkan program dengan desain yang sesuai dengan kebutuhan desa. mengingat, program pinjaman bergulir tidak bisa dipisahkan dengan program PNPM lainnya dan program pemerintahan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dan pemberdayaan masyarakat desa dan kelurahan. Dalam konteks lebih lanjut penting untuk diadakan musyawarah kebutuhan desa dengan melibatkan masyarakat, penyelenggara PNPM dan aparat desa untuk merumuskan kebutuhan desa. pengintegrasian ini akan mendorong model musyawarah desa yang lebih partisipatif, aspiratif, dan terbuka.
5. Perlu untuk merumuskan aturan yang mengikat dan memaksa untuk memastikan aturan program dalam pelaksanaannya sesuai dengan perencanaannya.
6. Pengintegrasian PNPM adalah satu kesatuan dengan aparat desa, terutama BKM, sehingga permasalahan “dapur” relawan juga akan ikut mendapatkan perhatian dari aparat desa.
7. Perlu meninjau ulang proporsi jumlah fasilitator serta BKM dan beban kerjanya. Mengurangi beban kerja administratif, dan menambah porsi kerja pemberdayaan masyarakat melalui keterlibatan secara intensif dalam berbagai kegiatan KSM di desa dan kelurahan.
8. Perlu untuk dilakukan pengkajian terkait program pengembangan usaha KSM dengan meningkatkan daya saing dan jiwa wirausaha serta mempercepat pengembangan mentalitas masyarakat sadar wisata berdasarkan potensi daerah dan kearifan lokal melalui berbagai program inkubator bisnis, bimbingan teknis, pendampingan unit usaha, serta berbagai program lainnya seperti penyuluhan, bantuan permodalan, dan sebagainya.
9. Meski program tidak ditujukan untuk pengembangan sektor pertanian, namun, penting untuk dikaji mengenai desain program PNPM untuk lebih menyentuh urusan sektor pertanian dan pariwisata. Hal ini terutama terkait dengan tujuan PNPM untuk mengentaskan kemiskinan dan mensejahterahkan masyarakat secara berkelanjutan. Akan lebih efektif bila program diarahkan untuk pengembangan usaha yang betul-betul mereka kuasai.
10. Perlu dilakukan pengkajian dan pengembangan terus-menerus terkait desain program. Terutama dikarenakan masyarakat memiliki kompleksitas masalah dan kondisi sosial yang beragam. Terutama perlu untuk meninjau instrumen pemberdayaan bagi masyarakat miskin kronis, dan menempatkan mereka sebagai bagian dari masyarakat yang tidak bisa dipisahkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, Lincoln. 2010. *Ekonomi Pembangunan*. Edisi 5. Yogyakarta : UPP STIM YKPN.
- Moleong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Pudjosumarto, Mulyadi. 1998. *Evaluasi Proyek : Uraian Singkat Dan Soal – Jawab*. Yogyakarta : Liberty.
- Rangkuti, Freddy. 2008. *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis Reorientasi Konsep Perencanaan Strategis Untuk Menghadapi Abad 21*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sasongko, Siswoyo. *Teori Ekonomi Mikro*. 2004. Malang : Universitas Negeri Malang.

- Todaro, Michael P, dan Smith, Stephen C. 2011. *Pembangunan Ekonomi* Ed.11 jilid 1. Jakarta : Penerbit Erlangga.
- Tim PNPM Mandiri Perkotaan Kota Batu.2013. *Laporan Kegiatan Program PNPM-MP,PLPBK Dan P4IP Tahun 2013*. Batu : Tim PNPM Mandiri Perkotaan Kota Batu.
- Strong, C.F. 2010. *“Modern Political Constitutions” (Konstitusi-Konstitusi Politik Modern) Studi Perbandingan tentang sejarah dan bentuk*. Bandung : Nusa Media.
- Yustika, Ahmad Erani.2005. *Perekonomian Indonesia : Deskripsi, Preskripsi & Kebijakan*. Malang : Bayu Media.