

**BILLY JENAWI**

Dosen Program Studi Ilmu Administrasi  
Publik STISIPOL Raja Haji Tanjungpinang

**EVALUASI PROGRAM NASIONAL  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PNPM)  
MANDIRI PERDESAAN KABUPATEN  
BINTAN  
(Studi Kampung Jeropet, Desa Teluk  
Bakau, dan Desa Malang Rapat)****ABSTRAK**

Setiap daerah di Kabupaten Bintan memiliki karakteristik yang berbeda sehingga Program Pemerintah Kabupaten Bintan dalam memberdayakan masyarakat khususnya melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri perlu disesuaikan dengan karakteristik dari masing-masing daerah. Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Bintan belum memperhatikan kebutuhan masyarakat dan hanya mengambil keputusan sendiri dalam pelaksanaan PNPM. Dengan begitu perlu adanya penilaian atas program yang telah dilaksanakan di tiga lokasi dan menelaah dampak positif ataupun sebaliknya yang dirasakan masyarakat setempat. Hasil penelitian ini mendapati ketidaksesuaian penyaluran bantuan PNPM Mandiri yakni berupa pengadaan taman bacaan di Teluk Bakau, sementara yang dibutuhkan masyarakat ialah pengadaan air bersih karena sumur disekitar mengalami kemarau sedangkan di Desa Malang Rapat, Bantuan PNPM Mandiri dalam bentuk program yang berbeda disalurkan Pemerintah Kabupaten Bintan digunakan untuk membangun pemukiman masyarakat. Jika dilihat dari informasi yang telah didapatkan penyaluran dana bantuan PNPM Mandiri. Pemerintah Kabupaten Bintan sebaiknya lebih memperhatikan masyarakat dengan mengadakan suatu forum diskusi kecil yang mengundang RT, RW, dan tokoh-tokoh masyarakat yang berpengaruh sehingga Pemerintah Kabupaten Bintan dapat memahami usulan warga setempat

**Kata Kunci : Evaluasi Program, PNPM Mandiri, Kabupaten Bintan**

**1. Pendahuluan**

Masyarakat yang terbagi dalam tiga kategori sosial yakni masyarakat menengah keatas, menengah, dan menengah ke bawah, berdasarkan kategori ini pemerintah perlu menyesuaikan kebijakan yang akan diambil dengan permasalahan yang dialami masing-masing kategori. Masyarakat yang menengah ke bawah dan kurang mampu secara keuangan perlu diberi bantuan dana dari pemerintah agar dapat keluar dari permasalahan yang dihadapinya. Namun sering kali bantuan dana yang diberikan pemerintah tidak tepat sasaran melainkan masyarakat

menengah dan menengah ke atas yang menikmati bantuan dana tersebut.

Mengingat berbagai macam program bantuan di Negara Republik Indonesia yang disalurkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk membantu masyarakat yang kurang mampu diantaranya seperti program bantuan Beras Miskin (Raskin), Bantuan Langsung Tunai, PNPM Mandiri, dan lain sebagainya. Sayangnya tidak ada satu program bantuan dari pemerintah yang membantu dalam waktu jangka panjang sehingga masyarakat hanya dapat menikmatinya dalam jangka waktu yang singkat. Selain itu bantuan berupa

pengadaan/perbaikan infrastruktur di perdesaan yang biasanya diberikan kepada masyarakat seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan utama dari masyarakat setempat. Melalui otonomi daerah, Pemerintah Pusat yang telah melimpahkan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk urusan pemilihan dan penggunaan dana yang telah disalurkan akan dipakai untuk membantu masyarakat. Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab untuk mendengarkan usulan masyarakat melalui MUSRENBANG (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) dari tingkat Desa/Kelurahan, tingkat Kecamatan, dan tingkat Kabupaten/Kota sehingga apa yang menjadi usulan dari masyarakat dapat benar-benar merealisasikan kebutuhan utama masyarakat setempat.

Begitu pula di Kabupaten Bintan yang menjadi wilayah penelitian ini juga kurang dapat menyesuaikan kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang ada di tiga lokasi penelitian. Hal ini dapat terlihat dari pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri pada Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat di Kabupaten Bintan yang tidak sesuai dengan karakteristik daerah dan permasalahan yang dialami masyarakat setempat.

Dari data yang telah didapatkan pada Kantor PNPM Mandiri Perdesaan Kecamatan Gunung Kijang, terdapat 20 tingkatan nominal pinjaman dana bergulir PNPM yang pengembaliannya selama 12 bulan dan 18 bulan dengan nominal pinjaman yang bertingkat. Jumlah pinjaman terendah sebesar Rp. 1.000.000,- dan jumlah pinjaman terendah sebesar Rp. 20.000.000,- pada

tahun berjalan. Hal ini membuktikan bahwa PNPM di Kecamatan Gunung Kijang cukup banyak yang terbantu dari dana tersebut. Pada lokasi pertama, usaha-usaha mandiri yang telah dijalankan di Kampung Jeropet Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang ada berupa usaha tape, usaha ternak ayam, usaha kerupuk, usaha otak-otak, dan lain sebagainya. Usaha-usaha mandiri masyarakat ini belum cukup terbantu oleh bantuan dana PNPM Mandiri.

Program PNPM Mandiri di lokasi kedua penelitian ini yaitu Desa Teluk Bakau tidak berupa dana bergulir melainkan pengadaan taman bacaan dan pengadaan jalan aspal. Namun pengadaan jalan aspal baru selesai setengah serta berhenti begitu saja dan pengadaan taman bacaan yang telah dibangun kurang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang pada umumnya lebih membutuhkan air bersih yang disebabkan keringnya sumur milik mereka.

Lokasi ketiga penelitian ini di Desa Malang Rapat terdapat PNPM Mandiri dalam bentuk yang berbeda yang dananya tidak digunakan untuk membuat usaha atau mengembangkan usaha melainkan melaksanakan PNPM Mandiri Perumahan Permukiman (Perkim) bagi masyarakat setempat. Selain itu di Desa Malang Rapat terdapat usaha mandiri Kue Lampam yang memproduksi dalam jumlah yang banyak dan cukup membantu perekonomian masyarakat.

Jika dilihat Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan di Kabupaten Bintan maka perlu dievaluasi dan perlu ditelaah dampaknya bagi masyarakat setempat di tiga lokasi. Untuk itu penelitian ini menggunakan teori evaluasi CIPP

menurut Stufflebeam (Arikunto; 2010:45) evaluasi kebijakan yang dinilai dari empat dimensi yaitu *Context* (isi), *Input* (masukan), *Process* (proses), dan *Product* (hasil) yang akan menjadi penilaian atas PNPM Mandiri Perdesaan di Kabupaten Bintan.

Dari permasalahan yang telah dipaparkan di atas dapat ditarik rumusan permasalahan yakni, bagaimana evaluasi pelaksanaan PNPM Mandiri di tiga lokasi (Kampung Jeropet, Desa Teluk bakau, dan Desa Malang Rapat) di Kabupaten Bintan?

## 2. Kerangka Teori

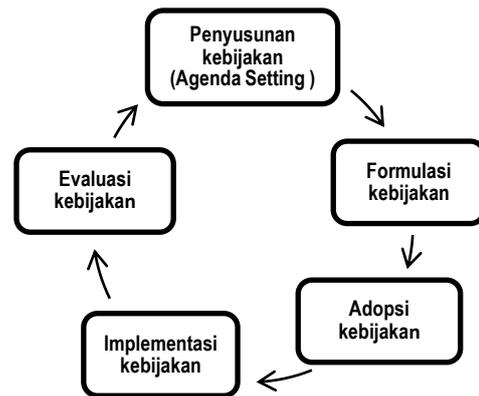
### 1. Kebijakan

Menurut David Easton (2006) kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Dari definisi ini dapat dipahami bahwa mereka-mereka yang berotoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasikan kebijakan publik itu ialah orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada satu titik mereka diminta mengambil keputusan di-kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2013:20) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat-pendapat ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa memper-

tukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

## 2. Siklus Kebijakan



Gambar 1. Siklus Kebijakan Publik

### a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

### b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan

kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi

masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

### 3. Evaluasi Kebijakan

Menurut Thomas Dye sebagaimana dikutip Parsons (2008) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai. Sedangkan menurut Anderson dalam Putra, evaluasi kebijakan adalah aktivitas atau kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Karena itu, evaluasi kebijakan merupakan kegiatan fungsional, yang meliputi: perumusan masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun dampak kebijakan.

Menurut Lester dan Stewart (2006) evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Dalam bagian ini fokus yang utama namun tidak eksklusif, adalah evaluasi kebijakan dalam hubungannya dengan usaha untuk melaksanakan dan/atau memperbaiki kebijakan.

Model evaluasi CIPP (*Context, Input, Process, Product*) menurut Stufflebeam adalah model evaluasi yang memandang program yang dievaluasi sebagai sebuah

sistem. Dengan demikian, jika tim evaluator sudah menentukan model CIPP sebagai model yang akan digunakan untuk mengevaluasi program maka mereka harus menganalisis program tersebut berdasarkan komponen-komponennya. Adapun dimensi-dimensi penilaian dalam model evaluasi CIPP yaitu:

a) Evaluasi Konteks

Evaluasi konteks adalah upaya untuk menggambarkan dan merinci lingkungan, kebutuhan dan tujuan dari program. penilaian konteks adalah penilaian terhadap kebutuhan, tujuan pemenuhan kebutuhan dan karakteristik individu yang menanganinya.

b) Evaluasi Masukan

Meliputi pertimbangan tentang sumber daya dan strategi yang diperlukan untuk mencapai tujuan umum dan tujuan khusus suatu program. Informasi-informasi yang terkumpul selama tahap penilaian, seharusnya digunakan oleh pengambil keputusan untuk menentukan sumber dan strategi di dalam keterbatasan dan hambatan yang ada.

c) Evaluasi Proses

Meliputi koleksi data penilaian yang telah ditentukan (dirancang) dan ditetapkan dalam praktek (operasi). Dalam penilaian proses diperlukan catatan tentang kejadian-kejadian yang muncul selama program berlangsung. Catatan tersebut digunakan untuk menentukan kelemahan dan kekuatan atau faktor pendukung dan penghambat program jika dikaitkan dengan keluaran yang ditemukan. Tujuannya adalah membantu penanggungjawab pemantauan (moni-

torring) agar lebih mudah mengetahui kelemahan-kelemahan program dari berbagai aspek untuk kemudian dapat dengan mudah melakukan remedi.

d) Evaluasi Produk atau Hasil

Penilaian yang dilakukan oleh penilai didalam mengukur keberhasilan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Penilaian ini berfungsi membentuk penanggungjawab program dalam mengambil keputusan, meneruskan, memodifikasi atau menghentikan program. Penilaian hasil memerlukan perbandingan antara hasil program dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Leo Agustino (2006) kinerja kebijakan yang dinilai dalam evaluasi kebijakan melingkup: (1) seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Dalam hal ini evaluasi kebijakan mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah dicapai. (2) apakah tindakan yang ditempuh oleh agen pelaksana sudah benar-benar efektif, responsive, akuntabel, dan adil. Hal ini diperlukan oleh para evaluator kebijakan karena jangan sampai tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik terlaksana, tetapi ketika itu diimplementasikan banyak melanggar perikehidupan warga. (3) Bagaimana efek dan dampak dari kebijakan itu sendiri. Dalam bagian ini evaluator kebijakan harus dapat memberdayakan output dan outcome yang dihasilkan dari suatu implementasi kebijakan.

## **Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat ( PNPM ) Mandiri**

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) Mandiri Perdesaan atau PNPM-Perdesaan atau Rural PNPM merupakan salah satu program pemberdayaan masyarakat yang mendukung PNPM Mandiri yang wilayah kerja dan target sarannya adalah masyarakat perdesaan. PNPM Mandiri Perdesaan mengadopsi sepenuhnya mekanisme dan prosedur Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang telah dilaksanakan sejak 1998-2007.

Dalam pelaksanaannya, program ini memprioritaskan kegiatan bidang infrastruktur desa, pengelolaan dana bergulir bagi kelompok perempuan, kegiatan pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat di wilayah perdesaan. Program ini terdiri dari tiga komponen utama, yaitu:

- a. Dana BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) untuk kegiatan pembangunan.
- b. Dana Operasional Kegiatan (DOK) untuk kegiatan perencanaan pembangunan partisipatif dan kegiatan pelatihan masyarakat (*capacity building*), dan
- c. Pendampingan masyarakat yang dilakukan oleh para fasilitator pemberdayaan, fasilitator teknik dan fasilitator keuangan.

Dalam PNPM Mandiri Perdesaan, seluruh anggota masyarakat didorong untuk terlibat dalam setiap tahapan kegiatan secara partisipatif, mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan dana sesuai kebutuhan paling prioritas di desanya, sampai pada pelaksanaan kegiatan dan pelestarian-

nya. Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan berada di bawah binaan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD), Departemen/ Kementrian Dalam Negeri. Program ini didukung dengan pembiayaan yang bersumber dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), partisipasi dari CSR (*Corporate Social Responsibility*) dan dari dana hibah serta pinjaman dari sejumlah lembaga dan negara pemberi bantuan dibawah koordinasi Bank Dunia.

Informasi dari website Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan menyebutkan bahwa Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) terdiri dari berbagai program, yaitu:

### a. PNPM Mandiri Perdesaan

PNPM Mandiri Perdesaan merupakan bagian dari PNPM inti bagi pemberdayaan masyarakat di pedesaan. Program ini dikembangkan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang telah dilaksanakan sejak 1988. Tujuan program ini meningkatkan partisipasi masyarakat dalam membangun daerahnya.

### b. PNPM Perdesaan R2 (Rehabilitas dan Rekonstruksi)

Program ini menyediakan fasilitas pemberdayaan masyarakat, kelembagaan lokal, pendampingan masyarakat, pelatihan masyarakat, serta dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) dalam mendukung usulan kegiatan rehabilitasi dan konstruksi yang direncanakan, diputuskan dan dikelola oleh masyarakat. Tujuan umum dari program ini adalah mempercepat pe-

nanggulan kemiskinan dengan cara pengembangan kemandirian masyarakat.

c. PNPM Mandiri Agribisnis/SADI

*(Smallholder Agribusiness Development Initiative)*

PNPM Mandiri SADI adalah program untuk mempercepat upaya pengentasan kemiskinan di daerah perdesaan dengan meningkatkan pendapatan rumah tangga petani miskin melalui peningkatan kapasitas khusus kelompok yang dipilih petani untuk produktivitas dan akses ke pasar. Sasaran program ini rumah tangga miskin, terutama anggota kelompok tani yang sangat miskin, lembaga-lembaga masyarakat di bidang pertanian.

d. PNPM Generasi Sehat dan Cerdas

PNPM Generasi Sehat dan Cerdas merupakan program pemerintah yang memfasilitasi masyarakat dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan kegiatan untuk peningkatan derajat kesehatan ibu dan anak, serta peningkatan akses pendidikan dasar dan menengah. Tujuan program ini adalah meningkatkan derajat kesehatan ibu dan anak-anak balita dan meningkatkan pendidikan anak-anak usia sekolah hingga tamat Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama.

e. PNPM Lingkungan Mandiri Pedesaan

PNPM-LMP adalah program yang berupaya agar aspek lingkungan dan pengelolaan SDA menjadi bagian integral dan aktivitas pembangunan masyarakat di Perdesaan. Tujuan program ini meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat di Perdesaan dengan

mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan perdesaan melalui pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam secara lestari.

f. PNPM Mandiri Perkotaan

PNPM Mandiri Perkotaan atau Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) merupakan upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan Pemerintah Daerah dalam menanggulangi kemiskinan di Perkotaan secara mandiri.

g. PNPM Mandiri Infrastruktur Perdesaan

PNPM Mandiri Infrastruktur adalah program yang dapat meningkatkan kesejahteraan dan pembangunan perekonomian masyarakat yang terpilih. Tujuan program ini adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

h. Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW)

PISEW adalah program yang dimaksudkan untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah, pengentasan kemiskinan, dan pengurangan tingkat pengangguran terbuka. Tujuan program ini mempercepat pembangunan sosial ekonomi masyarakat yang berbasis sumber daya lokal, memperbaiki pengelolaan pemerintahan, dan penguatan institusi di Perdesaan.

i. Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat ( PAMSIMAS )

PAMSIMAS adalah program dan aksi nyata pemerintah (pusat dan daerah) dengan dukungan Bank Dunia, untuk meningkatkan penyediaan air minum, sanitasi, dan

meningkatkan derajat kesehatan masyarakat terutama dalam menurunkan angka penyakit diare dan penyakit lainnya yang ditularkan melalui air dan lingkungan. Tujuan Program ini meningkatkan akses layanan air minum dan sanitasi bagi masyarakat miskin khususnya masyarakat di Desa tertinggal dan masyarakat di pinggiran kota.

j. PNPM Mandiri Perumahan dan Permukiman (PNPM-Mandiri Perkim)

PNPM-Mandiri Perkim adalah salah satu program yang bertujuan mencapai pemenuhan tempat tinggal yang layak huni. Tujuan program ini memfasilitasi kegiatan yang terkait dengan bidang perumahan dan permukiman dalam upaya menumbuhkembangkan kemampuan masyarakat dalam peningkatan kualitas perumahan, pemenuhan kebutuhan rumah dan perumahan, serta peningkatan kualitas permukiman yang berbasis pemberdayaan masyarakat.

**Prinsip-prinsip Dasar PNPM Mandiri**

PNPM Mandiri menekankan prinsip-prinsip dasar sebagai berikut:

- a) Bertumpu pada pembangunan manusia. Pelaksanaan PNPM Mandiri senantiasa bertumpu pada peningkatan harkat dan martabat manusia seutuhnya.
- b) Otonomi. Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, masyarakat memiliki kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swa-kelola.

- c) Desentralisasi. Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah atau masyarakat sesuai dengan kapasitasnya.
- d) Berorientasi pada masyarakat miskin. Semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.
- e) Partisipasi. Masyarakat terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara royong menjalankan pembangunan.
- f) Kesetaraan dan keadilan Gender. Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan.
- g) Demokratis. Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.
- h) Transparansi dan Akuntabel. Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal maupun administratif.
- i) Prioritas. Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumber daya yang terbatas.

- j) Kolaborasi. Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerjasama dan sinergi antar pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan.
- k) Keberlanjutan. Setiap pengambilan keputusan harus mementingkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak hanya saat ini tapi juga di masa depan dan tetap menjaga kelestarian lingkungan.
- l) Sederhana. Semua aturan, mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan PNPM Mandiri harus sederhana, fleksibel, mudah dipahami, mudah dikelola, serta dapat dipertanggungjawabkan oleh masyarakat.

### **3. Metodologi Penelitian**

Dalam melakukan penelitian tentang evaluasi kinerja PNPM Mandiri di tiga lokasi di Kabupeten Bintan, menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan metode penelitian kualitatif melalui pendekatan secara induktif dengan melihat gambaran yang nyata mengenai kegiatan, prosedur, dan lain sebagainya.

### **4. Hasil dan Pembahasan**

Pemberdayaan masyarakat yang ada di Kampung Jeropet Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang, dapat dikatakan cukup membantu usaha masyarakat sebagaimana hasil wawancara penulis dengan seorang ibu yang memiliki usaha

pembuatan tape di rumahnya. Menurut pernyataan ibu pengusaha tape, beliau meminjam uang 10 juta rupiah dari PNPM Mandiri Perdesaan Kecamatan Gunung Kijang pada tahun 2013 untuk digunakan sebagai modal awal usahanya yang sekarang telah menjadi usaha mandiri (dana sendiri).

Selanjutnya beliau menambahkan bahwa untuk mengajukan dana pinjaman PN-PM Mandiri Perdesaan perlu adanya kelompok yang berjumlah 10 orang dengan angsuran sebesar Rp. 1.000.000,-/per bulannya. Menurutnya, angsuran per bulan dirasakan cukup berat mengingat pendapatan dari penjualan tape yang diproduksi tidak menentu jumlahnya karena pasar atau tempat memasarkan tape hanya sekitar lokasi Jembatan Kawal dan terkadang adanya pesanan dari Kota Batam, belum lagi dari pendapatan penjualan tape masih harus disisihkan untuk membayar ubi yang dibeli dari kebun tetangga.

Hal ini tidak sesuai dengan pernyataan petugas/fasilitator di kantor PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Gunung Kijang yang menyebutkan besaran bunga yang dikenakan kepada peminjam dana berkisar 0,9% per bulan. Penulis berasumsi bahwa semakin tinggi besaran nominal pinjaman semakin tinggi bunga yang harus dibayar bersamaan dengan angsuran per bulannya sehingga pernyataan ibu pengusaha tape dan fasilitator PNPM Mandiri tidak sama.

**Tabel 1 Daftar Pengembalian Pinjaman Selama 12 Bulan di PNPM Mandiri Perdesaan Kecamatan Gunung Kijang**

NO.	JUMLAH PINJAMAN (Rp.)	JUMLAH JASA SELAMA 12 BULAN (Rp.)	PENGEMBALIAN PER BULAN POKOK + JASA (Rp.)		JUMLAH PEMNGEMBALIAN 12 BULAN ( POKOK + JASA ) (Rp.)
			BLN 1-11	BLN ke 12	
1	10.000.000,-	1.300.000,-	942.000,-	938.000,-	11.300.000,-
2	11.000.000,-	1.430.000,-	1.036.000,-	1.034.000,-	12.430.000,-
3	12.000.000,-	1.560.000,-	1.130.000,-	1.130.000,-	13.560.000,-
4	13.000.000,-	1.690.000,-	1.225.000,-	1.215.000,-	14.690.000,-
5	14.000.000,-	1.820.000,-	1.319.000,-	1.311.000,-	15.820.000,-
6	15.000.000,-	1.950.000,-	1.413.000,-	1.407.000,-	16.950.000,-
7	20.000.000,-	2.600.000,-	1.884.000,-	1.876.000,-	22.600.000,-

Sumber: Kantor PNPM Mandiri Kecamatan Gunung Kijang, 2011

**Tabel 2 Daftar Pengembalian Pinjaman Selama 18 Bulan di PNPM Mandiri Perdesaan Kecamatan Gunung Kijang**

NO.	JUMLAH PINJAMAN (Rp.)	JUMLAH JASA SELAMA 18 BULAN (Rp.)	PENGEMBALIAN PER BULAN POKOK + JASA (Rp.)		JUMLAH PEMNGEMBALIA N 18 BULAN ( POKOK + JASA ) (Rp.)
			BLN 1-17	BLN ke 18	
1	10.000.000,-	1.950.000,-	664.000,-	662.000,-	11.950.000,-
2	11.000.000,-	2.145.000,-	731.000,-	718.000,-	13.145.000,-
3	12.000.000,-	2.340.000,-	797.000,-	791.000,-	14.340.000,-
4	13.000.000,-	2.535.000,-	864.000,-	847.000,-	15.535.000,-
5	14.000.000,-	2.730.000,-	930.000,-	920.000,-	16.730.000,-
6	15.000.000,-	2.925.000,-	996.000,-	993.000,-	17.925.000,-
7	20.000.000,-	3.900.000,-	1.328.000,-	1.324.000,-	23.900.000,-

Sumber: Kantor PNPM Mandiri Kecamatan Gunung Kijang, 2015

Rincian data di atas menunjukkan bahwa besaran angsuran per bulan dari pengembalian dana bergulir PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Gunung Kijang oleh peminjam, yang dapat dibayar selama 12 bulan ataupun 18 bulan. Jika dilihat dari data di atas pengembalian pinjaman selama 12 bulan, pada angsuran bulan pertama sampai angsuran bulan ke sebelas, nominal yang harus dibayar sama. Namun pada bulan terakhir nominal yang dibayarkan tidak lagi sama dengan

angsuran bulan pertama melainkan nominalnya lebih kecil dan begitu pula dengan pengembalian pinjaman selama 18 bulan. Selain itu data di atas tidak dapat menunjukkan besaran persentase bunga yang dibayar bersamaan dengan angsuran per bulan. Selain itu dapat dilihat bahwa fasilitator mendapatkan gaji dari jumlah jasa baik selama 12 bulan ataupun 18 bulan.

Jika dilihat dari rincian data di atas pernyataan ibu pengusaha tape yang menye-

butkan harus membayar sebesar 1 juta rupiah selama 12 bulan, namun data menunjukkan bahwa jika meminjam dana bergulir PNPM Mandiri Perdesaan sebesar 10 juta maka angsuran yang harus dibayar beserta jasa sebesar Rp. 942.000,- dari angsuran bulan pertama sampai angsuran bulan ke sebelas dan angsuran bulan terakhir peminjam harus membayar Rp.938.000,-. Dengan begitu penulis mengasumsikan bahwa angsuran yang akan dibayarkan si peminjam dari data di atas belum terasuk bunganya. Tetapi jika dilihat dari jumlah pengembalian selama 12 bulan sebesar Rp. 11.300.000,- dan kelebihan Rp. 1.300.000,- sesuai dengan jumlah jasa selama 12 bulan.

Ibu pengusaha tape juga menyebutkan bahwa beliau dan usaha-usaha lainnya ingin mengajukan bantuan dana kepada pemerintah, menurut beliau usaha-usaha lainnya seperti usaha kerupuk dan usaha otak-otak masih membutuhkan dana untuk mengembangkan usahanya. Untuk itu besar harapan mereka agar pemerintah dapat membantu usaha mereka.

Konsep pemberdayaan yang secara menyeluruh di Kampung Jeropet cukup baik jika dilihat dari antusias masyarakat yang merasa terbantu dan terdapat perkebunan cabe di pekarangan sekitar rumah masyarakat. Namun belum semua masyarakat memanfaatkan potensi lokal khususnya penanaman atau perkebunan buah dan sayur yang cocok ditanam disana. Padahal konsep pemberdayaan masyarakat yang berpusat kepada rakyat lebih menekankan pada pemanfaatan potensi lokal sehingga masyarakat dapat dengan mudah dan tidak perlu mendatangkan dari luar kota.

Program pemberdayaan masyarakat lainnya yang telah dan mulai dicanangkan

di Kampung Jeropet ialah Rumah Kawasan Pangan Lestari (RKPL), tujuan dari program ini membantu mengurangi biaya-biaya dapur. Penulis berasumsi program ini merupakan bagian dari PNPM Lingkungan Mandiri Perdesaan karena program ini juga dapat memelihara lingkungan sekitar. Jika program ini bisa dikembangkan lebih lanjut dan merata, maka semua masyarakat yang menghasilkan/memanen bahan-bahan dapur seperti cabe, bawang, jahe, dan lainnya dapat dijual ke luar kota ataupun diekspor keluar negeri. Selain itu jika telah cukup memenuhi kebutuhan dapur masing-masing, hasil panen dapat dimanfaatkan untuk membuka usaha lain yang kreatif dan inovatif. Dengan begitu masyarakat dapat membuka *home industri* dan membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat lain yang menganggur.

Pemanfaatan sumber daya alam ataupun potensi alam lokal yang dapat membantu memberdayakan masyarakat dan juga mengurangi biaya operasional jika membeli bahan baku dari luar. Selain itu di Kampung Jeropet perlu adanya kerjasama yang solid antara satu dengan yang lainnya sehingga pembangunan daerah di Kampung Jeropet dapat menjadikannya lebih baik.

Program pemberdayaan masyarakat di lokasi kedua yakni desa Teluk Bakau, tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat mengingat masyarakat di sana membutuhkan pengadaan air bukannya taman bacaan. Padahal konsep pemberdayaan masyarakat yang berpusat pada rakyat harus mendengarkan usulan dan pengambilan keputusan dirembukkan bersama sebagaimana prinsip PNPM Mandiri yang salah satunya demokratis yaitu pengambilan keputusan harus berdasarkan

mufakat dan musyawarah yang telah dilakukan.

Temuan lainnya berupa tertundanya penyelesaian jalan aspal yang menjadi infrastruktur Perdesaan. Padahal masyarakat telah memberikan tanahnya kepada pemerintah jika ingin dibangun jalan aspal karena jalan merupakan akses pembangunan pembuka yang utama untuk pembangunan infrastruktur lainnya. Pembangunan infrastruktur berupa jalan aspal merupakan salah satu program dari PNPM Mandiri yaitu PNPM Mandiri Infrastruktur Perdesaan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Sayangnya di Desa Teluk Bakau program ini tidak selesai dan hanya setengah jalan yang diaspal, hal ini tidak sesuai dengan prinsip PNPM Mandiri yang prioritas dan transparansi dan akuntabel. Padahal ini merupakan tanggung jawab pemerintah karena telah memberikan bantuan pengadaan jalan aspal, namun Pemerintah Kabupaten Bintan malah tidak menyelesaikannya sesuai kesepakatan awal. Bantuan infrastruktur perdesaan berupa jalan aspal bukan yang menjadi kebutuhan utama masyarakat di sana melainkan hanya pembangunan yang bersifat awal untuk mendongkrak perekonomian masyarakat setempat agar orang-orang dari ataupun Pemerintah Kabupaten Bintan khususnya dapat dengan mudah masuk ke lokasi.

Konsep pemberdayaan masyarakat di Desa Teluk Bakau tidak terlihat jelas, mengingat dari hasil temuan di lapangan menunjukkan bahwa mata pencaharian masyarakatnya seperti pekerja bangunan, nelayan, karyawan hotel, dan lain sebagainya. Mata pencaharian masyarakat tidak menentu jika ada orang mau membangun rumah masyarakat kerja bangunan, jika

tidak masyarakat menjadi nelayan. Jika melihat dari hasil pengamatan di lapangan penulis berasumsi Desa Teluk Bakau seakan kurang diperhatikan ataupun Ketua RT di sana tidak mau melaporkan kondisi yang dialami masyarakat dan mengajukan bantuan kepada Pemerintah Kabupaten Bintan. Untuk itu masyarakatnya kurang diberdayakan secara perekonomian.

Program bantuan lain berupa pengadaan taman bacaan yang tidak sesuai dengan kebutuhan utama masyarakat, mengingat masyarakat sulit mendapatkan air bersih karena sumur-sumur yang ada mengalami kekeringan dan jika digali pun tidak terdapat mata airnya. Untuk itu bukan pengadaan taman bacaan yang dibutuhkan oleh masyarakat di Desa Teluk Bakau melainkan pengadaan air bersih dari Pemerintah sebagaimana program pemberdayaan dari PNPM Mandiri yang salah satunya berupa Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) yang bertujuan meningkatkan penyediaan akses air minum dan sanitasi bagi masyarakat miskin. Dengan program pemberdayaan PAMSIMAS yang bekerjasama dengan masyarakat dan pihak swasta sehingga masyarakat dapat menikmati air bersih dengan pemanfaatan yang berkelanjutan. Pengadaan taman bacaan yang telah dibangun di Desa Teluk Bakau hanya berisi buku-buku bacaan anak-anak, karena jika terlanjur dibangun bukankah seharusnya Pemerintah melengkapi isi buku ataupun fasilitas lainnya agar anak-anak tertarik membaca dan belajar bersama disana.

Karakteristik wilayah di Desa Teluk Bakau tidak sama dengan karakteristik wilayah di Kampong Jeropet Kelurahan Kawal yang mempunyai tanah lebih dingin sehingga sesuai digunakan untuk bercocok

tanam ataupun perkebunan sedangkan di Desa Teluk Bakau tanahnya panas terlihat dari sumur-sumur masyarakat yang telah kekeringan. Untuk itu masyarakatnya mempunyai pekerjaan yang tidak menentu dan ada juga yang menjadi karyawan hotel.

Jika karakteristik Desa Teluk Bakau tidak sesuai untuk bercocok tanam ataupun perkebunan, Pemerintah Kabupaten Bintan harus mendongkrak perekonomian masyarakat dengan memanfaatkan potensi lokal yang dimiliki. Misalnya dengan memberikan bantuan kepada para nelayan agar dapat menangkap hasil laut dan dapat dikelola/dibuat jajanan makanan otak-otak ataupun yang lainnya sehingga dapat meningkatkan perekonomian lokal di Desa Teluk Bakau. Pihak pemerintah juga dapat membantu proses pemasaran dari jajanan atau makanan olahan yang telah dibuat oleh masyarakat. Selain itu sebelum memberikan bantuan harusnya Pemerintah mendengarkan usulan masyarakat dari MUSRENBANG ( Musyawarah Perencanaan Pembangunan ) di tingkat desa/kelurahan.

Desa Teluk Bakau yang berdekatan dengan tempat wisata Pantai Trikora bisa menjadi lokasi penjualan ataupun usaha-usaha yang dapat dikembangkan mengingat banyaknya pengunjung domestik maupun turis mancanegara yang berdatangan ke Pantai Trikora. Untuk itu perlunya kerja sama masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Bintan dalam hal ini.

Program Pemberdayaan dilokasi terakhir yakni Desa Malang Rapat terdapat PNPM Mandiri Perkim yaitu program bantuan bagi masyarakat miskin untuk pemenuhan tempat tinggal layak huni. PNPM Mandiri Perkim diterima oleh

seorang kakek yang telah pensiun dari PT. Sawit Tirta Madu. Menurut kakek, beliau tidak mendapatkan pesangon ataupun uang tolak dari perusahaan kelapa sawit tersebut. Kakek juga menyebutkan mata pencaharian masyarakat di Desa Malang Rapat ini banyak yang sebagai nelayan. Padahal jika dilihat dari banyaknya pohon mangga yang berada di depan pekarangan tempat produksi kue lampam, menunjukkan tanah yang ada di Desa Malang Rapat cukup dingin untuk membudidayakan buah mangga ataupun buah yang cocok di tanam agar dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dibuat usaha yang lain berbahan baku buah mangga sehingga dapat meningkatkan perekonomian masyarakat di sana dan pemasarannya ke luar wilayah dengan memanfaatkan penyaluran bantuan pinjaman dana bergulir PNPM Mandiri Perdesaan di Desa Teluk Bakau.

Jika dilihat dari hasil yang ditemukan di lapangan, walaupun kurang mendapatkan data dan informasi. Tetapi penulis berasumsi pemberdayaan masyarakat yang ada di sana belum berpusat kepada rakyat melainkan berpusat pada produksi. Hal ini dapat terlihat jelas bahwa adanya tempat produksi kue lampam, namun masyarakatnya kurang diberdayakan perekonomiannya. Masyarakat di Desa Malang Rapat memiliki karakteristik yang berbeda dengan dua lokasi lainnya yang belum dapat memanfaatkan potensi lokal dengan baik agar dapat meningkatkan perekonomian masyarakat dan keluarga yang kurang mampu.

Sebagai bentuk pemberdayaan masyarakat miskin dari PNPM Mandiri berupa PNPM Mandiri Perkim yang sedang membangun rumah layak huni bagi masyarakat kurang mampu seperti kakek tersebut. Program ini mungkin

memang sesuai untuk membangun rumah layak huni untuk kakek, tetapi bagaimana dengan pemenuhan kebutuhan hidup kakek. Kakek tidak lagi sanggup untuk bekerja karena mengingat usianya yang telah lanjut usia sehingga kakek mendapatkan bantuan Beras Miskin (RASKIN) yang akan diambilnya di Kantor Kecamatan.

Pemerintah Kabupaten Bintan harus lebih memperhatikan keadaan ataupun kondisi masyarakat yang seperti ini agar program bantuan benar-benar tepat sasaran dan sesuai dengan kebutuhan utama masyarakat. Masyarakat perlu diberdayakan sesuai dengan potensi lokal.

Kebijakan yang berupa program pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Bintan dari ke tiga lokasi perlu adanya penilaian atas pelaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan. Program pemberdayaan masyarakat khususnya PNPM Mandiri perlu dievaluasi. Untuk itu penulis akan menilai program pemberdayaan masyarakat di tiga lokasi di Kabupaten Bintan dengan menggunakan pengukuran teori evaluasi CIPP yaitu *context, Input, Process dan Product*. Dengan dimensi dan indikatornya sebagai berikut:

a) Evaluasi Konteks

1. Latar belakang pelaksanaan PNPM Mandiri untuk menggambarkan kebutuhan masyarakat di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Latar belakang pelaksanaan PNPM Mandiri untuk memenuhi kebutuhan utama masyarakat yang kurang mampu di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau dan Desa Malang Rapat. Pemenuhan kebutuhan masyarakat yang sesuai di Kampung Jeropet

sedangkan di Desa Teluk Bakau dan Desa Malang Rapat belum sesuai pelaksanaannya.

2. Tujuan pelaksanaan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Jika dilihat dari ketiga lokasi, tujuan PNPM Mandiri yang paling terlaksana hanya pada Kampung Jeropet yang merasa cukup terbantu dengan adanya pinjaman dana bergulir PNPM Mandiri Perdesaan yang membuat masyarakat merasa terbantu sedangkan tujuan pelaksanaan PNPM Mandiri di dua lokasi lainnya tidak tercapai mengingat tidak sesuainya kebutuhan utama masyarakat dengan bantuan yang diberikan kepada masyarakat dan untuk pengadaan infrastruktur desa berupa jalan aspal tidak berjalan dengan baik karena terhenti ditengah jalan.

3. Sasaran dari pelaksanaan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Sasaran dari pelaksanaan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet dan Desa Malang Rapat telah tepat sasaran melainkan di Desa Teluk Bakau belum tepat sasaran karena program bantuan yang ada kurang dapat membantu memberdayakan masyarakat miskin.

b) Evaluasi Masukan

1. Fasilitator PNPM Mandiri di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat  
Fasilitator yang berada di Kantor PNPM Mandiri di Kampung Jeropet Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang.

2. Sarana Prasarana PNPM Mandiri di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Sarana dan Prasarana seperti Kantor dan peralatan serta perlengkapan lainnya yang digunakan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri dapat dimanfaatkan masyarakat.

3. Alokasi dana PNPM Mandiri di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Alokasi dana yang yang disalurkan pemerintah kepada masyarakat sebagai peminjam dana bergulir ataupun sebagai penerima bantuan pengadaan dan perbaikan infrastruktur desa. Dana pinjaman bergulir yang disalurkan pemerintah di Kampung Jeropet dimanfaatkan masyarakat namun belum bersifat menyeluruh karena masih ada masyarakat yang belum mendapatkan bantuan sedangkan di Desa Teluk Bakau, dana PNPM Mandiri digunakan untuk pengadaan taman bacaan dan pengadaan aspal. Dana bantuan yang diberikan pemerintah di Desa Malang Rapat berupa pemenuhan tempat tinggal layak huni bagi masyarakat miskin.

4. Strategi yang digunakan untuk melaksanakan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Strategi pelaksanaan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet dan dua lokasi lainnya ialah mengikutsertakan masyarakat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri dengan memberdayakan masyarakat setempat.

c) Evaluasi Proses

1. Bentuk kegiatan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri untuk menggambar-

kan kebutuhan masyarakat di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Bentuk kegiatan yang ada di Kampung Jeropet berupa kegiatan usaha-usaha seperti usaha produksi tape, usaha otak-otak dan usaha kerupuk yang dapat membantu perekonomian masyarakat sedangkan di Desa Teluk Bakau lebih kepada kegiatan pengadaan infrastruktur desa dan pengadaan taman bacaan serta di Desa Malang Rapat kegiatan PNPM Mandiri bersifat pembangunan perumahan masyarakat yang tidak layak huni.

2. Sistem Kerja pelaksanaan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat. Sistem kerja dari pelaksanaan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet lebih diatur oleh Fasilitator yang berada di Kantor, masyarakat yang ingin meminjam dana bergulir dapat mengurusnya di Kantor PNPM Mandiri Perdesaan sedangkan di Desa Teluk Bakau dan Desa Malang Rapat sistem kerja yang digunakan tidak begitu jelas karena penulis belum mendapatkan informasi yang jelas dari sumbernya.

3. Penyampaian informasi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Informasi pelaksanaan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet di dapatkan dari Kantor PNPM Mandiri Perdesaan seperti mengenai persyaratan peminjaman, jumlah pinjaman selama 12 bulan atau 18 bulan beserta angsuran per bulannya, dan lain sebagainya. Namun

untuk lokasi Desa Teluk Bakau informasi mengenai pelaksanaan PNPM Mandiri didapatkan dari RT di sana.

4. Hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan PNPM Mandiri di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Untuk di lokasi Kampung Jeropet, hambatan yang timbul dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan khususnya bantuan dana bergulir yang ada di masyarakat seringkali ialah penunggakan pengembalian pinjaman angsuran perbulan yang harus dibayar oleh peminjam, dana yang telah dipinjam harus dikembalikan karena uang tersebut akan dipinjam oleh peminjam lainnya secara bergulir tidak hanya berhenti di satu peminjam saja sedangkan di lokasi kedua Desa Teluk Bakau hambatan yang timbul dalam pelaksanaan PNPM Mandiri ialah berupa tidak adanya partisipasi masyarakat yang mau membantu membangun infrastruktur desa dan juga tidak mau memelihara infrastruktur yang dibangun tersebut. Hal ini juga berlaku di Desa Malang Rapat yang takutnya kurang menjaga rumah yang telah dibangun pemerintah untuk pemenuhan tempat tinggal layak huni bagi masyarakat miskin.

#### d) Evaluasi Produk / Hasil

1. Pencapaian tujuan pelaksanaan PNPM Mandiri menggambarkan pemenuhan kebutuhan masyarakat di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat. Pencapaian tujuan atau hasil dari pelaksanaan PNPM Mandiri di

Kampung Jeropet belum dapat meringankan beban masyarakat dengan angsuran perbulannya yang nominalnya cukup besar dan hasil dari pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan belum bersifat menyeluruh baru sebagian masyarakat yang merasa terbantu dengan dana bergulir tersebut sedangkan di Desa Teluk Bakau hasil pelaksanaan PNPM Mandiri sama sekali tidak membantu masyarakat setempat karena pengadaan taman bacaan belum cukup memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk hasil PNPM Mandiri di Desa Malang Rapat juga hanya membantu beberapa masyarakat saja belum menyeluruh.

2. Dampak pelaksanaan PNPM Mandiri yang dirasakan masyarakat di Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat.

Dampak pelaksanaan PNPM Mandiri yang dirasakan masyarakat di Kampung Jeropet cukup berdampak positif karena pengelolaan dana pinjaman bergulir dapat memodali masyarakat, namun juga berdampak negatif mengingat angsuran pengembalian per bulan nominalnya cukup memberatkan bagi para pengusaha kecil-kecilan seperti usaha tape, usaha otak-otak dan kerupuk sedangkan di Desa Teluk Bakau dampak pelaksanaan PNPM Mandiri berdampak negatif terhadap masyarakat karena masyarakat merasa bingung dengan pengadaan infrastruktur desa yang hanya selesai setengah perjalanan dan lagi taman bacaan yang telah dibangun tidak dapat memberi manfaat sedikitpun bagi masyarakat

setempat walaupun terdapat buku-buku bacaan yang dapat dibaca oleh masyarakat, namun hal ini tidak sesuai dengan kebutuhan utama masyarakat yang membutuhkan pengadaan air bersih.

## **5. Simpulan**

Program bantuan di Negara Republik Indonesia yang disalurkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk membantu masyarakat yang kurang mampu diantaranya seperti program bantuan Beras Miskin (Raskin), Bantuan Langsung Tunai, PNPM Mandiri, dan lain sebagainya. Sayangnya tidak ada satu program bantuan dari pemerintah yang membantu dalam waktu jangka panjang sehingga masyarakat hanya dapat menikmatinya dalam jangka waktu yang singkat. Selain itu bantuan berupa pengadaan/perbaikan infrastruktur di perdesaan yang biasanya diberikan kepada masyarakat seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan utama dari masyarakat setempat.

Melalui Otonomi Daerah, Pemerintah Pusat yang telah melimpahkan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk urusan pemilihan dan penggunaan dana yang telah disalurkan akan dipakai untuk membantu masyarakat. Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab untuk mende-ngarkan usulan masyarakat melalui MUSRENBANG (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) dari tingkat Desa/Kelurahan, tingkat Kecamatan, dan tingkat Kabupaten/Kota sehingga apa yang menjadi usulan dari masyarakat dapat benar-benar merealisasikan kebutuhan utama masyarakat setempat.

Program pemberdayaan yang dilaksanakan di Kabupaten Bintan khusus-

nya di tiga lokasi yang menjadi wilayah penelitian ini juga kurang dapat menyesuaikan kebutuhan - kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat terlihat dari pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri pada Kampung Jeropet, Desa Teluk Bakau, dan Desa Malang Rapat di Kabupaten Bintan yang tidak sesuai dengan karakteristik daerah dan permasalahan yang dialami masyarakat setempat.

Konsep pemberdayaan yang secara menyeluruh di Kampung Jeropet cukup baik jika dilihat dari antusias masyarakat yang merasa terbantu dan terdapat perkebunan cabe di pekarangan sekitar rumah masyarakat. Namun belum semua masyarakat memanfaatkan potensi lokal khususnya penanaman atau perkebunan buah dan sayur yang cocok ditanam di sana.

Konsep pemberdayaan masyarakat di Desa Teluk Bakau tidak terlihat jelas, mengingat dari hasil temuan kami dilapangan menunjukkan bahwa mata pencaharian masyarakatnya seperti pekerja bangunan, nelayan, karyawan hotel, dan lain sebagainya. Mata pencaharian masyarakat tidak menentu jika ada orang mau membangun rumah masyarakat kerja bangunan, jika tidak masyarakat menjadi nelayan. Jika melihat dari hasil pengamatan di lapangan penulis berasumsi Desa Teluk Bakau seakan kurang diperhatikan ataupun Ketua RT di sana tidak mau melaporkan kondisi yang dialami masyarakat dan mengajukan bantuan kepada Pemerintah Kabupaten Bintan. Untuk itu masyarakatnya kurang diberdayakan secara perekonomian.

Jika dilihat dari hasil studi lapangan waktu itu, walaupun kurang mendapatkan data dan informasi. Tetapi penulis ber-

asumsi pemberdayaan masyarakat yang ada di sana belum berpusat kepada rakyat melainkan berpusat pada produksi. Hal ini dapat terlihat jelas bahwa adanya tempat produksi kue lampam, namun masyarakatnya kurang diberdayakan perekonomiannya. Masyarakat di Desa Malang Rapat memiliki karakteristik yang berbeda dengan dua lokasi lainnya yang belum dapat memanfaatkan potensi lokal dengan baik agar dapat meningkatkan perekonomian masyarakat dan keluarga yang kurang mampu.

Dari berbagai hasil temuan yang didapatkan dari hasil studi lapangan, penulis mengambil kesimpulan bahwa program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan di tiga lokasi belum dapat dikatakan baik karena setelah dievaluasi berdasarkan teori evaluasi CIPP menunjukkan masih banyak kekurangan yang perlu diperbaiki. Pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat khususnya PNPM Mandiri dari ketiga lokasi hanya satu lokasi yang dilaksanakan cukup baik yakni Kampung Jeropet kelurahan Kawal. Hal ini dapat terlihat dari hasil temuan yang telah dievaluasi menunjukkan bahwa bantuan pinjaman dana bergulir di sana dapat membantu memodali usaha masyarakat setempat sedangkan di Desa Teluk Bakau pelaksanaan PNPM Mandiri tidak sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan utama masyarakat dan masyarakat kurang diikutsertakan dalam pengambilan keputusan untuk menentukan penggunaan dana harus dipakai untuk membangun apa. Program pemberdayaan masyarakat di Desa Malang Rapat juga kurang sesuai dengan kebutuhan sekalipun ada juga program yang dapat meringankan beban masyarakat yakni PNPM Mandiri Perkim

yang diperuntukkan sebagai pemenuhan tempat tinggal layak huni.

Masyarakat yang menerima dampak di masing-masing lokasi, seperti di lokasi pertama yakni Kampung Jeropet merasakan dampak positif dari program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan di sana khususnya PNPM Mandiri Perdesaan dana bergulir yang membantu masyarakat memulai usahanya. Selain itu masyarakat di Kampung Jeropet juga merasakan dampak negatif yakni angsuran pengembalian pinjaman yang dirasa cukup berat dan membebani masyarakat. Masyarakat di Desa Teluk Bakau merasakan kebingungan dengan pengadaan taman bacaan yang tidak sesuai dengan kebutuhan utama mereka sedangkan di Desa Malang Rapat masyarakatnya merasa cukup terbantu dengan adanya PNPM Mandiri Perkim.

Program pemberdayaan yang dilaksanakan di tiga lokasi banyak yang tidak sesuai dengan prinsip - prinsip dasar PNPM Mandiri yaitu bertumpu pada pembangunan manusia, otonomi, desentralisasi, berorientasi kepada masyarakat miskin, prioritas, kolaborasi, partisipasi, demokratis dan lain sebagainya. Pelaksanaan PNPM Mandiri yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dasar PNPM Mandiri contohnya tidak memprioritaskan kebutuhan utama masyarakat seperti di Desa Teluk Bakau yang menjadi kebutuhan utama masyarakat ialah pengadaan air bersih bukan pembangunan taman bacaan.

Pemberdayaan masyarakat yang berpusat pada rakyat harus mendengarkan usulan dan pengambilan keputusan dirembukkan bersama-sama sebagaimana prinsip dasar PNPM Mandiri yang salah satunya demokratis yaitu pengambilan

keputusan harus berdasarkan mufakat dan musyawarah yang telah dilakukan. Temuan lainnya berupa tertundanya penyelesaian jalan aspal yang menjadi infrastruktur Perdesaan. Padahal masyarakat telah memberikan tanahnya kepada pemerintah jika ingin dibangun jalan aspal karena jalan merupakan akses pembangunan pembuka yang utama untuk pembangunan infrastruktur lainnya.

Jika melihat dari hasil evaluasi pelaksanaan PNPM Mandiri di tiga lokasi di Kabupaten Bintan yang telah ada, penulis merekomendasikan beberapa pemikiran penulis yaitu sebaiknya Pemerintah Kabupaten Bintan menyesuaikan program pemberdayaan dengan karakteristik wilayah yang dimiliki di masing-masing daerah sehingga pelaksanaan nantinya akan benar-benar dapat memberdayakan masyarakat setempat dengan pemanfaatan potensi lokal. Pemerintah Kabupaten Bintan harus lebih memperhatikan keadaan ataupun kondisi masyarakat yang seperti ini agar program bantuan benar-benar tepat sasaran dan sesuai dengan kebutuhan utama masyarakat. Masyarakat perlu diberdayakan sesuai dengan potensi lokal. Selain itu penulis juga merekomendasikan pemikiran penulis jika saja Pemerintah Kabupaten Bintan ataupun petugas Dinas mau mendengarkan usulan masyarakat, maka masyarakat dapat merasakan manfaat dari program pemberdayaan tersebut.

Sebaiknya pihak pemerintah, masyarakat dan pihak swasta saling bekerjasama membangun daerahnya dengan dana yang ada dan diharapkan sosialisasi pemerintah terhadap program pemberdayaan masyarakat yang akan dilaksanakan di sana agar masyarakat mengerti dan paham dengan tujuan dan

manfaat dari program pemerintah. Sebagai bentuk pemberdayaan masyarakat di tiga lokasi Pemerintah Kabupaten Bintan rutin setiap satu tahun dua kali mengadakan diskusi dengan masyarakat agar Pemerintah lebih mengerti dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Secara teknisnya Pemerintah mengundang masyarakat yang menerima bantuan dari penyaluran dana PNPM mandiri dan masyarakat yang dibangun rumahnya ataupun masyarakat yang merasakan dampak dari PNPM Mandiri yang selanjutnya masyarakat diberikan lembaran kertas untuk mengisi semua keluhan ataupun manfaat yang diterima dari program pemberdayaan masyarakat tersebut yang nantinya lembaran itu akan dimasukkan ke dalam kotak, pada diskusi tersebut masyarakat dapat menanyakan hal apa saja dengan pihak penyelenggara. Selain memberikan lembaran kertas pemerintah juga dapat mensosialisasikan program-program kebijakan lainnya yang sebelumnya masyarakat tidak mengetahui. Pemerintah perlu merembukkan pemilihan sesuai kebutuhan utama masyarakat.

Penulis berfikir bahwa perlu diadakannya posko ataupun tempat konsultasi yang menggunakan konsultan publik agar dapat mendengarkan keluhan masyarakat dan dapat menyelesaikan permasalahan masyarakat dengan cara yang lebih independen, namun tidak terlepas dari kerjasamanya dengan pihak pemerintah. Konsultan ini harus benar-benar mengerti permasalahan dan jalan keluar yang dihadapi masyarakat setempat agar dapat membantu dan memberikan solusi yang mudah dan cukup dimengerti masyarakat.

Dengan begitu penulis merekomendasikan cara yang sederhana sehingga

masyarakat dapat mengerti yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan masyarakatnya agar dapat mandiri di tiga lokasi. Untuk itu perbaikan yang harus dilakukan ialah melatih fasilitator yang ada di Kampung Jeropet agar dapat meningkatkan sistem kerja pelaksanaan PNPM Mandiri. Perlu penambahan sarana prasarana yang memadai sehingga pelaksanaan PNPM Mandiri khususnya pelaksanaan penyaluran dana bergulir dapat berjalan dengan lancar dan mudah.

Selain itu program pemberdayaan masyarakat yang telah ada harus dapat membantu masyarakat bukan membebani masyarakat. Untuk itu kemudahan prosedur dan angsuran yang terjangkau bagi masyarakat dapat membantu masyarakat. Pelaksanaan PNPM Mandiri masih harus dilakukan perbaikan mengingat masyarakat yang masih banyak belum tepat tujuan dan saranya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku:

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Arikunto, Suharsimi. Jabar, Cepi Safruddin Abdul. 2010. *Evaluasi Program Pendidikan: Pedoman Teoritis Praktis bagi Mahasiswa*

*dan Praktisi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Median Group.
- Winarno, Budi. 2011. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, Dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

### Jurnal/Artikel:

- Diraka, I Wayan Raka Oka. 2013. Evaluasi Dampak Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MDP) (Studi Implementasi Desa Kerta, Kecamatan Payangan, Kabupaten Gianyar). *Jurnal Administrasi Publik*. Program Studi Administrasi Negara FISIP-Universitas Undayana Gianyar.

### Website:

- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). 2012. "Kelompok Program Berbasis Masyarakat Pemberdayaan Masyarakat PNPM Mandiri". Diakses dari <http://www.tnp2k.go.id/id/tanya-jawab/klaster-ii/kelompok-program-berbasis-pemberdayaan-masyarakat-program-nasional-pemberdayaan-masyarakat-pnpm-mandiri/>