

**ANALISIS KINERJA PROGRAM DESA MANDIRI
PADA DESA TIPOLOGI DARATAN DAN RAWA DI KABUPATEN
INDRAGIRI HILIR**

Yusmini* dan Syaiful Hadi*

Abstract

The objectives of this research were to analyze and assess performance of Desa Mandiri program on infrastructure development activities for the land and swamp typology village in Inhil District. This research used logical framework analysis (Kerangka Kerja Logis/KKL). Research results showed that the performance of infrastructure development is quite good and the planning and implementation are reciprocal to achieve goals. Empowerment-based infrastructure development has encouraged self-reliance and working together (gotong royong), and public institution functioning. It resulted in higher physical realization than the plan (over achievement), so there is efficiency in the use of development budget. The weaknesses are as follow: lack of program socialization, allocation of funds which is based on even distribution, lack of coordination and synergy with related institutions, low capacity of village resource management (LPM), weak guidance and lack of community involvement in supervision.

Keywords: *performance assessment, desa mandiri program, empowerment.*

* *Yusmini dan Syaiful Hadi* adalah Staf Pengajar Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian (Agrobisnis) Faperta Universitas Riau, Pekanbaru.

I. PENDAHULUAN

Kabupaten Indragiri Hilir memiliki luas wilayah sebesar 18.812,24 km², dimana seluas 11.650,95 km² (61,78%) merupakan daratan. Dari luas daratan, sekitar 10,740.16 km² (92.18%) merupakan dataran rendah berawa-rawa, dipengaruhi oleh pasang surut seluas 865.81 km² (7.82%) merupakan dataran tinggi dengan ketinggian di atas empat meter dari permukaan laut, yaitu di Kecamatan Kemuning. Kondisi alam yang cukup berat merupakan tantangan sekaligus permasalahan dalam pembangunan, khususnya dalam pembangunan infrastruktur dasar.

Hasil pendataan Balitbang 2004, jumlah penduduk/Ruta miskin di Indragiri Hilir sebanyak 199,497 jiwa (31,95%) atau 46,235 rumah tangga miskin (33.90%), dan yang tertinggi baik dari jumlah maupun persentasenya di Provinsi Riau. Dari 20 Kecamatan di Kabupaten Indragiri Hilir, berdasarkan rasio antara total rumah tangga dengan rumah tangga miskin, persentase rumah tangga miskin diatas 50% dijumpai di Kecamatan Teluk Belengkong diikuti oleh Kecamatan Kemuning.

Tingginya jumlah penduduk miskin di Kabupaten Indragiri Hilir, terkait erat dengan rendahnya kualitas dan kuantitas infrastruktur yang tersedia. Berlakunya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah digariskan bahwa kebijakan pembangunan merupakan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah, untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan kontinuitas pemerintahan yang kondusif. Dalam upaya mengatasi permasalahan tersebut, maka mulai tahun 2006 Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir mengalokasikan anggaran untuk penanggulangan kemiskinan dan ketertinggalan infrastruktur sebesar Rp 117,30 milyar atau 15.66% dari total APBD atau 20.13% dari total belanja pelayanan publik.

Program yang paling menonjol dan sekaligus penyerap anggaran terbesar untuk penanggulangan kemiskinan adalah Program Desa Mandiri, yang merupakan program inisiasi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir. Program Desa Mandiri menyerap dana Rp 56.55 milyar atau sekitar 48.48% dari alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan tahun 2006.

1.1 Permasalahan

Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir menginisiasi Program Desa Mandiri sebagai wujud pengaktualisasian, pelaksanaan kewajiban pemerintah dan sekaligus hak-hak masyarakat desa untuk maju dan sejahtera. Melalui Program ini untuk pertama kalinya, sebagian besar desa/kelurahan serentak mendapat alokasi pembangunan yang dikelola secara partisipatif oleh masyarakat. Program Desa Mandiri telah dirancang dengan baik, namun diyakini masih banyak kelemahan yang menghambat kesuksesan pelaksanaan program tersebut. Kelemahan tersebut antara lain: kondisi geografis Indragiri Hilir dengan tingkat keterisoliran desa/kelurahan yang cukup bervariasi, keberdayaan masyarakat dan kelembagaan masyarakat desa/kelurahan yang masih lemah dan waktu pelaksanaan yang kurang tepat. Perlu diketahui apakah desain Program Desa Mandiri mampu mendukung tujuan yang ingin dicapai atau apakah kinerja masukan (*input*) keluaran (*output*) sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

1.2 Tujuan

Tujuan dari analisis ini adalah melakukan analisis dan evaluasi terhadap kinerja Program Desa Mandiri. Analisis dan evaluasi dilakukan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan hasil di desa tipologi daratan dan rawa.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Salah satu dari tujuan pembangunan yang harus dilakukan saat ini adalah mengentaskan ketidakberdayaan dan keterbelakangan atau pemberdayaan masyarakat, sehingga akhirnya terjadi perubahan pola hidup masyarakat kepada kondisi dan pola hidup yang lebih baik dan berdaya.

2.1. Pemberdayaan Desa

Bapeda Kabupaten Indragiri Hilir (2006), Pemberdayaan Desa adalah menumbuh kembangkan dan meningkatkan prakarsa dan kreativitas desa, agar mampu dan mandiri untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui peningkatan fungsi kelembagaan desa dan peran serta masyarakat. Secara umum Pemberdayaan Desa dapat dikategorikan dalam 2 kelompok. Pertama, Pemberdayaan Kelembagaan Desa adalah

memfungsikan dan meningkatkan prakarsa dan kreativitas kelembagaan desa yang ada, agar mampu melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kedua, Pemberdayaan Masyarakat adalah memberikan peranan kepada masyarakat secara lebih luas dalam pelaksanaan pembangunan secara partisipatif, guna menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat secara perorangan dan berkelompok untuk memenuhi kebutuhannya.

Pembangunan partisipatif adalah mengikutsertakan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemeliharaan hasil pembangunan, yang berpegang teguh pada rembug desa sebagai keputusan tertinggi, di bawah koordinasi, arahan, dan bimbingan kelembagaan desa, yaitu kepala Desa, LPM, dan BPD.

2.2. Otonomi

Otonomi desa adalah pelimpahan atau penyerahan sebahagian tugas atau kewenangan pemerintah kabupaten kepada desa untuk mengatur dan mengurusnya sendiri secara nyata dan bertanggung jawab, guna peningkatan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan desa. Saat ini disadari bahwa desa-desa di Kabupaten Indragiri Hilir belum otonomi secara luas, maka dalam rangka mencapai otonomi perlu memberikan pembelajaran kepada masyarakat dan seluruh kelembagaan desa dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian pembangunan sebagai langkah awal guna menyongsong otonomi desa (Bapeda Kabupaten Indragiri Hilir, 2006).

2.3. Desa Mandiri

Desa mandiri adalah desa yang sudah mempunyai kemampuan untuk mengatur, mengurus kepentingan dan kebutuhan masyarakatnya berdasarkan kreativitas dan prakarsa sendiri. Desa mandiri dicirikan antara lain: (1) Sudah terpenuhi seluruh prasarana dasar desa, (2) Tingkat kesehatan masyarakat baik, (3) Tingkat pendidikan masyarakat baik, < 10 % yang tidak tamat pendidikan dasar, (4) Jumlah penduduk miskin < 10 %, (5) Mempunyai sumber pendapatan asli desa, (6) Sudah otonomi secara utuh.

III. METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Lokasi dan Waktu

Kabupaten Indragiri Hilir dapat dikategorikan ke dalam empat tipologi utama, yaitu desa pantai, desa rawa pasang surut, desa rawa, dan desa daratan. Desa rawa pasang surut merupakan desa/kelurahan yang dominan yang mencakup 105 desa (54.69%), Desa rawa meliputi 60 desa/kelurahan (3 1.25%), Desa pantai dan desa daratan mencakup masing-masingnya 17 desa/kelurahan (8.85%) dan 10 (5.21%).

Pada studi ini yang dianalisis lebih difokuskan pada kinerja program Desa Mandiri dari aspek infrastruktur pada wilayah yang memiliki tipologi daratan dan tipologi rawa, karena dua tipologi ini memiliki kondisi fisik wilayah dan usaha dominan yang dijalankan masyarakat yang cukup berbeda, serta dapat mewakili tipologi yang ada. Desa/Kelurahan sampel pada dua tipologi diambil secara *purposive random sampling*, berdasarkan tingkat keterisoliran desa serta ke merataan wilayah, agar informasi yang diperoleh representatif menggambarkan kondisi wilayah studi. Jumlah desa/kelurahan sampel diambil sebanyak 5% sampai 10% atau 2 desa untuk tipologi daratan dan 3 desa untuk tipologi rawa. Desa sampel yang mewakili tipologi desa rawa meliputi Desa Karya Tani, Desa Sungai Empat, dan Desa Saka Rotan. Sedangkan desa sampel yang mewakili tipologi daratan adalah Desa Selensen dan Desa Sekara.

3.2. Data dan Teknik Pengumpulan Data

Data yang akan dikumpulkan meliputi data sekunder dan primer. Data sekunder meliputi pedoman umum, petunjuk teknis, dan terdiri dari program sejenis yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat, serta data-data lain yang terkait. Data primer dikumpulkan melalui survai dengan melakukan wawancara/diskusi mendalam (*indept interview*) dengan semua pihak yang terkait dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi internal program yang dilakukan oleh pemuka masyarakat, BPD (Badan Perencanaan Desa), LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat), Kepala Desa, Ketua Pokja (Kelompok kerja), dan anggotanya, pihak kecamatan dan aparat pemerintahan terkait lainnya di tingkat Kabupaten Indragiri Hilir.

3.3. Analisis Data

Pencapaian tujuan dianalisis dengan beberapa tahapan, pertama *review* terhadap dokumen-dokumen yang terkait dengan perencanaan program seperti Pedum dan Juknis, laporan pelaksanaan kegiatan desa. Berdasarkan *review* dokumen dan survai, dilakukan analisis kinerja dengan menggunakan analisis Kerangka Kerja Logis (KKL) yang telah diadaptasi.

KKL merupakan salah satu peralatan analisis yang digunakan dalam evaluasi/analisis kinerja suatu program (LPEM UI, 2004). Pendekatan KKL dalam menganalisis kinerja menggunakan masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), dan manfaat (*benefit*) dari suatu kegiatan. Program Desa Mandiri menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat, maka proses perlu dimasukkan. Sehingga pendekatan KKL yang diadaptasi ini akan memberikan penjelasan mengenai masukan proses keluaran untuk mengetahui hasil manfaat dampak dari program.

Selanjutnya, dilakukan penilaian kinerja dengan menggunakan hasil analisis kinerja, membandingkan antara indikator dan sasaran kinerja dengan realisasinya yang meliputi: (i) sasaran input dan proses dibandingkan dengan realisasi investasi, (ii) sasaran fisik dibandingkan dengan realisasi fisik, (iii) sasaran hasil dibandingkan dengan realisasi hasil, (iv) sasaran manfaat dibandingkan dengan realisasi manfaat, dan (v) sasaran dampak dibandingkan dengan realisasi dampak.

IV. ANALISIS DAN PENILAIAN KINERJA PROGRAM DESA MANDIRI

4.1. Analisis Kinerja

4.1.1. Masukan

Analisis pada tahapan masukan kegiatan pembangunan infrastruktur meliputi subtahapan analisis dana, pra-perencanaan/sosialisasi, dan perencanaan. Secara rinci pembahasan tentang analisis kinerja masukan disajikan berikut ini.

4.1.1.1. Alokasi Dana

Alokasi dana pembangunan infrastruktur pedesaan di tahun 2006, besarnya sama untuk semua desa penerima, yakni Rp 250 juta/desa. Dana dialokasikan sebanyak Rp 225 juta untuk pembangunan infrastruktur dan sebesar Rp 25 juta/desa digunakan untuk

manajemen. Ada beberapa hal yang perlu dicermati, dari alokasi dana dan penggunaan dana manajemen program. Pada tahap awal, untuk pembelajaran, kebijakan pengalokasian dana infrastruktur yang sama untuk setiap desa/kelurahan cukup tepat, terkesan adil disamping mudah dalam pengelolaan program. Namun dalam jangka menengah dan panjang, hal ini berkonsekuensi negatif.

Perbedaan kondisi geografis dan lokasi antara satu desa/kelurahan dengan desa lainnya berimplikasi pada kebutuhan akan dana pembangunan infrastruktur akan berbeda pula. Desa-desa yang jauh letaknya dari pusat-pusat pertumbuhan, sulit transportasi, dan topografi berawa dalam, umumnya ketersediaan infrastruktur desa/kelurahan yang dekat dengan pusat pertumbuhan dan kondisi tanahnya relatif lebih keras.

Kebijakan pengalokasian dana dengan jumlah yang sama, akan menjadikan desa-desa terisolir sehingga akan terus tertinggal dalam penyediaan infrastruktur dasar baik kuantitas maupun kualitasnya, dibandingkan desa-desa di dekat pusat pertumbuhan. Kebijakan ini perlu dikaji kembali dengan mengadopsi tata cara alokasi dana sebagaimana yang digariskan pada Alokasi Dana Desa (ADD) yang menganut asas merata dan adil. Asas merata dimana besarnya bagian dana yang sama untuk setiap desa atau Alokasi Dana Desa Minimal (ADDM). Asas adil adalah besarnya bagian dana yang dibagi secara proporsional untuk setiap desa, berdasarkan nilai bobot desa atau Alokasi Dana Desa Proporsional (ADDP), yang didasarkan pada variabel-variabel tertentu, seperti: keterjangkauan (keterisoliran), jumlah penduduk miskin, dan lain sebagainya.

4.1.1.2. Sosialisasi Program

Sosialisasi (pra-perencanaan) dilakukan oleh pihak kabupaten dan kecamatan, dihadiri anggota DPRD wilayah pemilihan kecamatan, Kepala Desa, LPM dan BPD. Sosialisasi program di tingkat desa dilakukan oleh Camat, Kasi PMD, dan Pendamping serta Tim Desa yang terdiri dari: Kepala Desa, LPM dan BPD, dihadiri oleh RT, RW, Kepala Dusun, BPD, LPM, Tokoh Masyarakat, Tokoh Pemuda dan Tokoh Perempuan.

Kegiatan sosialisasi di tingkat kecamatan pada wilayah tipologi darat dan rawa dilakukan oleh Tim Kabupaten dan Tim Kecamatan (Camat, Kasi PMD, dan UPTD-PU) minus anggota DPRD. Wakil desa yang hadir pada sosialisasi di tingkat kecamatan dari desa sampel semuanya hampir sama, yaitu Kepala Desa, LPM, BPD, hanya 1 Ketua LPM yang tidak hadir, yaitu Desa Karya Tani. Materi yang relatif sama dengan Juknis, namun

pelaksanaannya hanya sekali dan relatif singkat, umumnya peserta belum sepenuhnya memahami materi yang disampaikan dengan baik. Apalagi naskah Juknis tidak diberikan dalam jumlah yang mencukupi pada setiap peserta, ini berdampak kepada kemampuan peserta (Kades, LPM, dan BPD) untuk membantu mensosialisasikan program ke masyarakat desa.

Secara keseluruhan, sosialisasi di tingkat desa terlaksana di hampir semua desa sampel di masing-masing tipologi, kecuali di Desa Karya Tani. Sosialisasi di tingkat desa dilaksanakan hanya sekali, dihadiri 30 - 37 orang masyarakat desa. Berdasarkan hasil wawancara dengan masyarakat, masyarakat merasakan sosialisasi sangat kurang dan belum mengetahui program ini secara baik.

Satu hal yang dapat disimpulkan dari sosialisasi Program Desa Mandiri baik di tingkat kecamatan maupun desa, melalui media pertemuan dipandang belum memadai baik dari kuantitas maupun kualitas. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi kelemahan metode sosialisasi adalah mengkombinasikan sosialisasi melalui pertemuan tatap muka dengan sosialisasi melalui media pamflet yang ditempelkan di papan informasi desa. Kombinasi sosialisasi ini memungkinkan bukan saja meningkatkan pemahaman masyarakat akan tujuan-tujuan yang ingin dicapai program, juga akan meningkatkan partisipasi masyarakat, sehingga biaya yang dikeluarkan Tim Kabupaten untuk pemantauan dan pengawasan dapat dikurangi.

4.1.1.3. Perencanaan

Indikator kinerja pada tahapan perencanaan adalah kegiatan yang diusulkan (dari bawah ke atas), baik yang berasal dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang desa) atau usulan baru hasil rembuk dusun. Dilakukannya penetapan skala prioritas secara rembuk, rembuk penetapan Pokja, keterwakilan setiap komponen masyarakat yang ditunjukkan dari kehadiran minimal 30 orang, serta adanya fasilitasi dari Pendamping Desa (Pem-Des).

Di desa sampel, penggalan usulan dari masing-masing dusun untuk diusulkan pada rembuk desa dilakukan pada awal Agustus, yang dilakukan secara terbatas oleh kepala dusun dengan beberapa pemuka masyarakat yang ada di dusun. Usulan dusun dengan skala prioritas dibawa ke rembuk desa, yang dilaksanakan pada minggu ke-2 Agustus. Usulan masing-masing dusun dibawa langsung oleh Kepala Dusun bersama RW dan RT dalam

rembug desa, umumnya merupakan usulan baru. Pelaksanaan rembug desa dihadiri 32-36 orang dilaksanakan hanya 1 kali dan sepakat menetapkan 12 kegiatan untuk Desa Selensen, 17 kegiatan untuk Desa Sakara, 5 kegiatan untuk Desa Sei Empat dan 8 kegiatan di desa Saka Rotan, dimana rembug desa juga sekaligus menetapkan kelompok kerja (pokja). Secara keseluruhan, pelaksanaan penggalan gagasan dan rembug di desa sampel sesuai dengan juknis program bidang pembangunan infrastruktur.

Khusus di Desa Karya Tani, sebagaimana diuraikan di bagian awal, usulan kegiatan pembangunan infrastruktur tidak dilakukan sebagaimana diatur dalam juklak dan juknis. Hasil sosialisasi di kecamatan dihadiri hanya oleh Kepala Desa dan Ketua BPD, tidak disosialisasikan kepada masyarakat desa. Rembug desa juga tidak dilakukan, kegiatan dan koordinator kegiatan ditentukan oleh Kepala Desa, berupa kegiatan semenisasi 6 jalan. Kegiatan yang direncanakan maupun yang dilaksanakan tidak benar, sehingga saat kajian dilakukan Kepala Desa Karya Tani dengan oknum lainnya menjadi “tersangka” penyelewengan dana kegiatan pembangunan Program Desa Mandiri.

Pembelajaran dari 5 desa yang terbagi atas 2 tipologi ini, ada dua versi pelaksanaan perencanaan kegiatan pembangunan infrastruktur yang diimplementasikan masyarakat. Versi pertama, perencanaan kegiatan yang relatif sesuai dengan proses yang digariskan pada Juknis yang meliputi seluruh desa sampel kecuali Desa Karya Tani. Versi kedua, perencanaan yang dilakukan secara personal oleh Kepala Desa dengan “tangan besi” tanpa menginginkan proses yang digariskan oleh Juknis. Kondisi penyimpangan versi kedua ini di lapangan berpangkal dari kurangnya sosialisasi program di tingkat masyarakat yang hanya mengandalkan sosialisasi pertemuan yang hanya dilakukan sekali tanpa didukung dengan sosialisasi menggunakan media pamflet yang dapat terus dibaca oleh semua lapisan masyarakat. Pendamping Desa yang berasal dari konsultan yang diterjunkan terlambat dan mulai melaksanakan fungsinya hampir dibagian akhir pelaksanaan kegiatan, sehingga tidak mampu berbuat banyak.

Untuk mengatasi kelemahan dalam setiap tahapan kegiatan pada Program Desa Mandiri, seharusnya sudah dapat diperbaiki dengan keberadaan pendamping (Pen-Kab, Pen-Kec dan Pen-Des). Peran yang harus dimainkan oleh pendamping untuk mensukseskan pelaksanaan program sangat strategis. Pendampingan sebaiknya tidak dilakukan konsultan lepas, tetapi direkrut perorangan dan langsung di bawah pelaksana kegiatan (BPMD).

4.1.2. Proses

Tahapan yang dianalisis pada proses pelaksanaan kegiatan meliputi tahapan keterlibatan stakeholder lainnya, keterlibatan masyarakat dalam kegiatan (Pokja), akuntabilitas, dan transparansi.

4.1.2.1. Keterlibatan Stakeholder Lain

Stakeholder lainnya di luar Satuan Kerja (Satker) pemerintahan Kabupaten Indragiri Hilir, untuk mensukseskan Program Desa Mandiri relatif tidak ada. Konsultasi pendamping yang merupakan perpanjangan tangan pelaksana kegiatan belum berfungsi dengan baik. LSM lokal ada belum mampu ditarik untuk ‘membantu’ mensukseskan program. Di beberapa desa ditemukan gerakan “oknum” yang mengatas-namakan LSM yang memprovokasi masyarakat desa untuk “mengabaikan” tujuan yang ingin dicapai program. Stakeholder lainnya, yaitu kelompok dunia usaha belum diupayakan memberikan kontribusi untuk mensukseskan pelaksanaan Program Desa Mandiri.

Stakeholder yang ada, yaitu: Kimpraswil, Balitbang dan Biro Ekonomi Setda Kabupaten Indragiri Hilir. Dari ketiga Satker tersebut hanya Kimpraswil yang nyata memberikan kontribusi langsung dalam pelaksanaan program. Balitbang yang merupakan Tim koordinasi kabupaten, belum dapat menjalankan perannya secara baik, ini terlihat belum terkoordinasinya perencanaan dan pelaksanaan program infrastruktur desa. *Sharing* Pemerintah Provinsi (Kimpraswil) dengan Pemerintah Kabupaten dalam Program Prasarana Infrastruktur Pedesaan-K2I (Pembangunan Jalan Poros Desa dan Jembatan pola KSO/OMS) di 192 desa/kelurahan. Kondisi koordinasi yang masih lemah tampak juga dari keterkaitan program ini dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Perencanaan dan pelaksanaan program yang dikoordinasikan dan diintegrasikan secara baik, maka biaya yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan-tujuan pada Program Desa Mandiri akan lebih efisien dan tujuan cepat tercapai.

4.1.2.2. Keterlibatan Masyarakat pada Pokja

Keterlibatan masyarakat pada pokja semua desa sampel setiap tipologi relatif baik, kecuali di Desa Karya Tani. Secara umum, ketentuan yang telah diatur dalam juknis telah dijalankan secara baik oleh masyarakat kecuali Desa Karya Tani. Desa sampel bertipologi daratan dan rawa, jumlah Pokja dibentuk bersama oleh masyarakat desa berdasarkan jumlah kegiatan prioritas yang diusulkan, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.1. Jumlah Pokja, Anggota Pokja, dan Jumlah Anggota Masyarakat yang Terlibat pada Kegiatan Infrastruktur di Desa Tipologi Daratan dan Rawa

Desa/Kecamatan	Jumlah Pokja	Jumlah anggota Pokja	Jumlah Anggota Pokja
Selensen/Kemuning	12	161	161
Sakara/Kemuning	9	41	120
Sei Empat	5	30	30
Saka Rotan	5	25	25

Sumber: Data Lapangan, 2008

Penentuan anggota kelompok kerja pada setiap dusun tempat kegiatan dilakukan ditentukan oleh kepala dusun. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa kepala dusun lebih mengetahui masyarakat yang tidak bekerja atau yang setengah menganggur.

Dari empat desa sampel, terlihat bahwa tidak ada perbedaan yang cukup signifikan antara desa yang berbeda tipologi (tipologi daratan dan tipologi rawa). Semua masyarakat desa sampel masih dalam tahap pembelajaran, namun demikian keterlibatan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam mensukseskan kegiatan pembangunan cukup tinggi.

4.1.2.3. Swadaya Masyarakat

Antusias masyarakat terhadap Program Desa Mandiri khususnya pada kegiatan pembangunan infrastruktur relatif tinggi, dimana masyarakat mau mengorbankan tenaga, lahan, materi, dan lainnya untuk pembangunan desa. Namun keswadayaan masyarakat berupa lahan dan materi lainnya tidak dapat dihitung dengan baik, karena tidak tersedianya data atau tidak tercatat dengan baik di lapangan, disamping hambatan tata nilai yang berlaku di masyarakat yang tidak nyaman untuk menyatakan sumbangan yang mereka berikan. Secara sederhana indikator keswadayaan masyarakat dapat diukur dari kerelaan mereka untuk berpartisipasi dengan menerima upah lebih rendah dari upah sebenarnya, atau mereka bekerja tidak mengambil upah yang telah ditetapkan dan mengakumulasikan untuk pencapaian output yang lebih tinggi baik kuantitas maupun kualitas. Pendekatan lain dari pengukuran keswadayaan adalah, melalui lebih tingginya realisasi dibandingkan rencana awal.

Penilaian swadaya masyarakat berdasarkan pendekatan pencapaian target (kelebihan prestasi), terlihat sangat variatif dan tidak ada perbedaan yang signifikan antara tipologi, tetapi sangat tergantung pada keterisoliran desa bersangkutan dan kekuatan-

kekuatan yang ada dalam masyarakat desa tersebut. Desa-desa sampel bertipologi desa daratan, kelebihan prestasi di desa Selensen yang mudah aksesibilitasnya rata-ratanya sebesar 33,67% dari rencana semula, Desa Sekara yang sulit aksesibilitasnya, rata-rata kelebihan prestasinya sebesar 18,27% dari rencana semula. Pada desa sampel tipologi rawa yang kondisi geografisnya hampir sama, kelebihan prestasi desa Sei Empat sebesar 33,12% dan Desa Saka Rotan sebesar 23,55%. Tingginya over prestasi Sei Empat, karena bagusnya kekuatan dan kebersamaan yang ada dalam masyarakat.

4.1.2.4. Akuntabilitas dan Tranparansi

Tata cara yang digariskan dalam pelaksanaan baik dalam perencanaan, proses dan pelaksanaan kegiatan pembangunan itu sendiri terdokumentasi, dan terukur secara baik. Namun dalam Juknis belum ada pengharusan yang mendorong pelaksana kegiatan, untuk menginformasikan setiap tahapan kerja yang dilaksanakan kepada masyarakat. Keterbukaan (*transparansi*) sebagaimana yang dinyatakan dalam Juknis, ditindaklanjuti dengan keharusan bagi setiap pelaksana kegiatan di desa untuk menginformasikan setiap tahapan kerja dipapan informasi desa. Adanya informasi pelaksanaan kegiatan oleh pelaksana selain salah satu bentuk sosialisasi, juga sebagai wadah meningkatkan pengawasan (*control*) oleh masyarakat dan meningkatkan rasa memiliki pada setiap hasil-hasil pembangunan yang ada di desa mereka.

4.1.3. Keluaran

Keberhasilan pada tahapan keluaran meliputi pencapaian hasil fisik, pemberdayaan masyarakat, kelembagaan desa, dan peningkatan kualitas SDM.

4.1.3.1. Pencapaian Pekerjaan

Pencapaian keberhasilan fisik, merupakan selisih antara target dengan realisasi akhir atau kelebihan prestasi. Dasar penentuan besaran kelebihan prestasi ini semata selisih antara target dengan realisasi, tanpa memperhatikan hal-hal lainnya yang bersifat kualitatif sebagaimana penilaian pada Program Pemberdayaan Masyarakat.

Sebenarnya banyak faktor penyebab kegiatan suatu desa dapat melebihi/sama/kurang dari target. Penyebab utamanya adalah penyamarataan dasar penetapan biaya kegiatan, dengan menggunakan harga standar Kabupaten Indragiri Hilir. Bagi desa-desa yang berdekatan dengan pusat-pusat pertumbuhan atau mempunyai kemudahan dalam mengakses material, dengan jumlah yang cukup dan harga yang murah,

tentu saja biaya per unit yang dikeluarkan akan lebih rendah sehingga realisasi akan melebihi target. Sebaliknya bagi desa-desa yang cukup jauh dengan dengan transportasi yang sulit, biaya yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan material akan jauh lebih mahal sehingga meskipun swadaya masyarakatnya cukup tinggi, namun belum memadai dibandingkan lebih tingginya harga per unit material yang harus didatangkan ke desa tersebut. Oleh karena itu dalam menghitung Rumah Anggaran Biaya (RAB) tidak lagi harus memakai standar yang sama, yaitu standar Kabupaten Indragiri Hilir, tetapi pada lingkup yang lebih kecil lagi, setidaknya pada wilayah kecamatan atau jika mungkin lokal desa tersebut.

4.1.3.2. Pemberdayaan Masyarakat

Salah satu indikator kinerja untuk mengukur *output* adalah pemberdayaan masyarakat, artinya apakah dengan tata cara dan mekanisme yang ada pada kegiatan infrastruktur masyarakat pedesaan atau penerima manfaat telah diberdayakan. Berdasarkan hasil wawancara dengan masyarakat di desa-desa sampel, masyarakat merasa sudah ikut serta di dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan yang dilakukan di desa mereka, dan apa yang di bangun itu sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

4.1.3.3. Pemberdayaan Kelembagaan Desa

Keberadaan LPM dan BPD sebelum adanya Program Desa Mandiri lebih banyak “mati suri”. Pelaksanaan Musrenbang desa yang merupakan agenda sekali setahun jarang diikuti oleh pihak LPM dan BPD.

Peran semua lembaga desa dimainkan oleh aparat desa. Sejak mulai dicanangkannya Program Desa Mandiri tahun 2006, kelembagaan desa LPM dan BPD kembali memberi peran dalam pembangunan masyarakat. Semua desa sampel, kecuali Desa Karya Tani, LPM dan BPD telah memberikan kontribusi dalam mensukseskan kegiatan seperti telah digariskan dalam Juklak dan Juknis, meskipun belum sepenuhnya terlaksana. Secara keseluruhan, Program Desa Mandiri bidang pembangunan infrastruktur yang partisipatif tidak saja dapat memotivasi masyarakat untuk berswadaya dan berpartisipasi aktif dalam pembangunan, tetapi secara langsung meningkatkan keberdayaan kelembagaan desa terutama BPD dan LPM.

4.1.4. Hasil

Indikator penilaian hasil dapat dilihat dari prioritas kebutuhan, manfaat infrastruktur yang dibangun, pemeliharaan hasil oleh masyarakat sehingga sesuai umur ekonomisnya, dan memberi kesempatan bekerja pada masyarakat. Kegiatan infrastruktur disebagikan besar desa berupa pembangunan dan rehabilitasi badan jalan, jalan tanah, turaf, semenisasi, jerambah, pembangunan dan rehabilitasi jembatan, darmaga dan los pasar. Pemilihan kegiatan infrastruktur pada desa sampel, sudah merupakan kebutuhan prioritas saat ini, karena sangat minimnya fasilitas infrastruktur yang ada. Perencanaan infrastruktur yang dilakukan merupakan usulan yang berasal dari masyarakat, dibangun melalui partisipasi aktif masyarakat. Kesenambungan dari kedua tahap ini akan secara otomatis menimbulkan rasa memiliki yang tinggi terhadap infrastruktur yang mereka bangun sendiri.

Upaya-upaya pemeliharaan hasil pembangunan infrastruktur telah dilakukan oleh masyarakat. Hal ini dapat terlihat dari kegiatan gotong royong maupun upaya perorangan yang menimbun bahu jalan hasil semenisasi yang melintas di depan rumah mereka. Apakah hasil pembangunan tersebut dapat mencapai umur ekonomisnya, jawabannya akan sangat relatif sekali, dengan kondisi tanah di desa-desa di Kabupaten Indragiri Hilir yang bergambut dengan tingkat kestabilan yang rendah, maka infrastruktur tidak akan dapat mencapai umur ekonomis sebagaimana yang berlaku di daerah ketinggian lainnya.

Kegiatan infrastruktur harus dilakukan oleh masyarakat setempat, yang menganggur atau setengah menganggur, sehingga kegiatan infrastruktur sudah memberikan kesempatan kerja baik untuk masyarakat. Secara kumulatif, Program Desa Mandiri di Bidang Pembangunan Infrastruktur ini tidak saja telah meningkatkan kuantitas maupun kualitas ketersediaan infrastruktur dasar yang dibutuhkan masyarakat tetapi juga turut meningkatkan keberdayaan masyarakat, kelembagaan desa dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia serta memberikan kesempatan bekerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat desa.

4.1.5. Manfaat

Manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dengan dibangunnya semenisasi jalan adalah semakin mudahnya mereka untuk beraktivitas seperti ke sekolah, ke mesjid maupun mengangkut hasil pertanian mereka ke pasar. Penambahan maupun rehabilitasi infrastruktur secara otomatis telah meningkatkan kuantitas dan kualitas ketersediaan

infrastruktur desa. Dalam melengkapi ketersediaan infrastruktur dasar desa diperlukan Program Desa Mandiri secara berkelanjutan.

4.1.6. Dampak

Pelaksanaan Program Desa Mandiri Bidang Pembangunan Infrastruktur diyakini akan mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan, yaitu membangkitkan kembali rasa kebersamaan dan semangat gotong royong masyarakat desa untuk membangun desanya. Dampak lain dari proses pemberdayaan ini adalah menguat kembali rasa solidaritas dan keswadayaan masyarakat, meningkatnya rasa memiliki terhadap hasil-hasil pembangunan yang telah mereka bangun, berfungsi kembali kelembagaan kemasyarakatan, dan efisiensi menggunakan anggaran.

4.2. Penilaian Kinerja Kegiatan Infrastruktur Program Desa Mandiri

Input pada kegiatan meliputi alokasi dana sebesar Rp 225 juta per desa/kelurahan, sosialisasi, mekanisme perencanaan yang telah diatur rapi pada Juklak dan Juknis termasuk proses pelaksanaan yang berupa keterlibatan *stakeholder* lainnya dan swadaya masyarakat terlaksana dengan cukup baik, meski masih terdapat kelemahan terutama untuk pencapaian tujuan-tujuan sosialisasi. Meski input dan proses yang direncanakan belum optimal untuk digerakan, tetapi secara keseluruhan investasi (*input* dan proses), dapat direalisasikan dengan cukup baik di hampir semua desa/kelurahan yang mendapat bantuan kegiatan pembangunan infrastruktur.

Perencanaan pembangunan infrastruktur ini dilakukan secara *bottom up*, dengan skala prioritas dan dalam proses pelaksanaannya mendorong swadaya dan gotong royong masyarakat sehingga hasil fisik melebihi dari apa yang direncanakan (kelebihan prestasi). Pencapaian realisasi kinerja fisik yang berbasis pemberdayaan ini berdampak langsung pada peningkatan efisiensi penggunaan dana pembangunan.

Realisasi hasil dari kegiatan pembangunan infrastruktur, telah tercapai sebagaimana yang diharapkan. Melalui kegiatan pembangunan infrastruktur ini, bukan saja secara perlahan mencukupi kuantitas maupun kualitas ketersediaan infrastruktur dasar yang dibutuhkan masyarakat, tetapi juga secara langsung telah memberikan peluang pekerjaan kepada masyarakat desa sekitar 30 -160 orang secara bersamaan pada satu desa.

Pembangunan infrastruktur pedesaan yang melalui proses pemberdayaan masyarakat, turut meningkatkan partisipasi masyarakat dalam memelihara hasil-hasil

pembangunan yang mereka bangun sendiri. Secara keseluruhan, realisasi hasil-hasil pembangunan infrastruktur yang dibangun dengan pola pemberdayaan masyarakat, lebih tinggi dari apa yang direncanakan. Pencapaian akan lebih tinggi bila diiringi dengan upaya-upaya penyempurnaan secara berkelanjutan melalui pembelajaran dari setiap permasalahan yang dihadapi, sehingga dalam jangka menengah diyakinkan tujuan dari kegiatan pembangunan infrastruktur akan dapat dicapai.

4.3. Kegiatan Pembangunan Infrastruktur

Input pada kegiatan meliputi alokasi dana sebesar Rp 225 juta per desa/kelurahan, sosialisasi, mekanisme perencanaan yang telah diatur rapi pada Juklak dan Juknis termasuk proses pelaksanaan yang berupa keterlibatan *stakeholder* lainnya dan swadaya masyarakat terlaksana dengan cukup baik meski masih terdapat kelemahan-kelemahan terutama untuk pencapaian tujuantujuan sosialisasi. Meski input dan proses yang direncanakan belum optimal untuk digerakkan, tetapi secara keseluruhan realisasi investasi (input dan proses) dapat dilaksanakan dengan cukup baik pada hampir semua desa/ kelurahan yang mendapat kegiatan pembangunan infrastruktur.

Oleh karena perencanaan pembangunan infrastruktur ini dilakukan secara *bottom up* dengan skala prioritas dan dalam proses pelaksanaannya mendorong swadaya dan gotong royong masyarakat sehingga hasil fisik yang melebihi dari apa yang direncanakan (kelebihan prestasi). Sebesar 44.44% dari total desa/kelurahan penerima kegiatan pembangunan infrastruktur, realisasi fisiknya di atas 30% dari yang direncanakan. Sebesar 23.3 9% dari total desa/kelurahan penerima kegiatan pembangunan infrastruktur, realisasi fisik yang dicapai lebih tinggi dari yang direncanakan dengan kisaran antara 20 - 30%. Sebesar 14.04% dari total desa/kelurahan penerima kegiatan pembangunan infrastruktur, realisasi fisik yang dicapai lebih tinggi dari yang direncanakan dengan kisaran antara 10 - 20% dan hanya sebesar 18.13% saja dari desa/kelurahan penerima kegiatan yang realisasi fisiknya lebih tinggi dari rencana kisaran 0 - 10%. Pencapaian realisasi kinerja fisik berbasis pemberdayaan berdampak peningkatan efisiensi penggunaan dana pembangunan.

Realisasi hasil dari kegiatan pembangunan infrastruktur juga telah tercapai sebagaimana yang diharapkan. Melalui kegiatan pembangunan infrastruktur ini bukan saja secara perlahan mencukupi kuantitas maupun kualitas ketersediaan infrastruktur dasar yang

dibutuhkan masyarakat tetapi juga secara langsung telah memberikan peluang pekerjaan kepada masyarakat desa sekitar 35-100 orang secara bersamaan. Pembangunan infrastruktur pedesaan yang melalui proses pemberdayaan masyarakat turut meningkatkan partisipasi masyarakat dalam memelihara hasil-hasil pembangunan yang mereka bangun sendiri.

Secara keseluruhan, realisasi hasil-hasil pembangunan infrastruktur yang dibangun dengan pola pemberdayaan masyarakat lebih tinggi dari yang direncanakan. Pencapaian akan lebih tinggi apabila diiringi dengan upaya-upaya penyempurnaan secara berkelanjutan melalui pembelajaran dari setiap permasalahan yang dihadapi sehingga dalam jangka menengah diyakini tujuan dari kegiatan pembangunan infrastruktur akan dapat dicapai.

V. KESIMPULAN

Kinerja kegiatan pembangunan infrastruktur cukup baik, perencanaan dan pelaksanaan sejalan dengan pencapaian tujuan kegiatan pembangunan infrastruktur pedesaan. Kegiatan pembangunan infrastruktur yang berbasis pemberdayaan telah mendorong keswadayaan dan gotong-royong masyarakat, meningkatnya solidaritas, meningkatnya rasa memiliki terhadap hasil-hasil pembangunan, berfungsinya kelembagaan masyarakat, menghasilkan realisasi fisik lebih tinggi dari yang direncanakan (kelebihan prestasi), sehingga penggunaan anggaran pembangunan menjadi efisien.

Nilai keswadayaan masyarakat berkisar antara 18 - 33.87% dari total dana yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur. Kegiatan pembangunan infrastruktur telah memberikan kesempatan bekerja kepada 25-161 orang masyarakat desa secara bersamaan. Kelemahan dalam kegiatan pembangunan infrastruktur antara lain: kurangnya sosialisasi program/kegiatan kepada masyarakat, alokasi dana yang menganut azas merata, kurangnya koordinasi dan sinergi dengan instansi terkait, rendahnya kapasitas sumberdaya pengelola di desa (LPM), lemahnya pendampingan serta kurangnya pelibatan masyarakat dalam pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, E. Y. 2008. *Ekonomi Kelembagaan*. Bayumedia Publishing, Malang.
- Bappeda Kabupaten. 2006. *Petunjuk Umum Program Desa Mandiri*, Badan Perencanaan

Pembangunan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, Tembilahan.

BPMD. 2006. *Petunjuk Teknis Program Desa Mandiri*. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, Tembilahan.

Bladir, J.P. 1991. *Urban and Regional Economic*. Ervin, Homeword, Boston.

Jhingan, ML. 1990. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Terjemahan. CV. Rajawali Pers. Jakarta.

LPEM UI. 2004. *Kerangka Kerja Logis*. Bahan Pelatihan Perencanaan Pembangunan Daerah. Universitas Indonesia. Jakarta.

Todaro, M.P. 2000. *Economic Development*. Siventh Editor, Addrison-Wosley, USA.

Peter Hall. 2002. *Urban and Regional Planning*. The Taylor & Francis Group, London and New York.