

IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN LINGKUNGAN DESA TERPADU (P2LDT)

Studi Kasus di Dusun Kemiri, Desa Purwobinangun, Kabupaten Sleman
Mona Erythrea Nur Islami¹

Abstract

A house is one of people's primary needs. However, people in rural area sometimes do not realize the importance of a proper house to live in. The government through integral settlement and rural environment developing program has been trying to change the perspective of rural people. Success of this program depends on how the people make it so that this program is always on progress and continuity takes place.

A. PENDAHULUAN

Hakekat perumahan dalam kehidupan manusia tergolong sangat mendasar. Di antara keduanya terdapat hubungan yang bukan sekedar instrumental belaka, tetapi lebih dari itu yakni hubungan struktural (Poepowardoyo, 1986:1). Maka dari itu tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa keadaan perumahan di suatu daerah atau Negara mencerminkan taraf hidup bahkan kebudayaan yang menempatinnya.

Rumah atau tempat tinggal tentu tidak semata-mata diartikan sebagai tempat berteduh saja, melainkan sebagai "rumah sehat". Adapun pengertian rumah sehat adalah rumah yang mempunyai kondisi dan fasilitas yang memadai sehingga memberikan rasa nyaman dan nikmat bagi pemakainya (Poepowardoyo, 1986:2).

Seiring dengan laju pertumbuhan penduduk dan kebutuhan akan perumahan dan pemukiman yang layak, tak pelak lagi memunculkan berbagai masalah di bidang perumahan itu sendiri. Perkembangan laju perekonomian yang lebih pesat di daerah perkotaan telah mendorong penduduk

yang berada di daerah pedesaan untuk pindah ke kota. Derasnya arus urbanisasi dari desa ke kota mengakibatkan peningkatan kebutuhan akan perumahan, terutama perumahan yang murah, karena mayoritas penduduk yang berpindah dari desa ke kota adalah pencari kerja dengan tingkat pendidikan dan ketrampilan yang rendah. Pendapatan mereka pada umumnya kecil sehingga belum mampu menjangkau tempat tinggal yang layak. Namun di sisi lain kemampuan pemerintah untuk menyediakan perumahan murah juga sangat terbatas, sehingga masalah pemenuhan kebutuhan akan perumahan belum dapat diatasi sepenuhnya. Munculnya banyak perkampungan kumuh khususnya di kota-kota besar merupakan cermin permasalahan di atas.

Berbeda dengan di kota, permasalahan perumahan di pedesaan lebih berkaitan dalam segi kualitasnya. Tidak jarang ditemui rumah-rumah penduduk yang bersatu dengan kandang-kandang hewan peliharaan serta tanpa dilengkapi jendela. Fasilitas rumah juga sangat minim, banyak

• Staf Pengajar STP AMPTA Yogyakarta

rumah dibangun tanpa kamar mandi, tempat buang air dan keadaan lingkungan yang buruk. Hal tersebut dikarenakan kesadaran masyarakat akan kebersihan lingkungan yang masih rendah, minimnya pengetahuan masyarakat akan kesehatan, serta pola kehidupan di pedesaan yang masih menggantungkan kehidupan pada keseimbangan alam.

Secara umum dapat ditarik kesimpulan mengenai faktor penghambat pembangunan perumahan di Indonesia, yaitu :

1. Pendapatan sebagian terbesar masyarakat masih rendah, sehingga kesanggupan masyarakat untuk membayar rumah murah atau memperbaiki keadaan rumah dan lingkungannya juga dirasakan sangat kurang.
2. Di pedesaan, hambatan pembangunan perumahan lebih berkaitan dengan kurangnya kesadaran masyarakat mengenai pentingnya rumah sehat dan lingkungan yang bersih.
3. Badan-badan swasta kurang tertarik dalam bisnis pembangunan rumah murah, mengingat keuntungan kecil serta pengembangan investasi yang terlalu lama.
4. Keterbatasan kemampuan pemerintah dalam hal penyediaan dana (Sarjono, 1986:3).

Bertitik tolak dari berbagai keterbatasan tersebut di atas, pemerintah melalui Menteri Negara Perumahan Rakyat menurunkan seperangkat kebijaksanaan dan strategi pembangunan perumahan nasional. Kebijaksanaan ini diarahkan pada pengadaan tempat tinggal serta usaha-usaha jangka panjang untuk meningkatkan mutu perumahan dan lingkungannya bagi seluruh lapisan

masyarakat, baik di daerah perkotaan maupun daerah pedesaan.

Salah satu kebijaksanaan yang dikeluarkan pemerintah untuk menangani permasalahan perumahan di pedesaan berupa Program Pembangunan Perumahan dan Lingkungan Desa secara Terpadu atau disebut Program P2LDT. Keputusan Menteri Perumahan Rakyat No. 05/KPTS/1984 menandai pelaksanaan program P2LDT di seluruh Indonesia. Keputusan tersebut kemudian diperbaharui dengan Surat Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 10/KPTS/1994. Pada hakekatnya program P2LDT merupakan pola pendekatan penanganan pembangunan perumahan dan pemukiman pedesaan yang dilaksanakan secara terpadu berdasarkan *azas tribina* yang bertumpu pada kelompok masyarakat melalui kelembagaan untuk meningkatkan kualitas pembangunan perumahan dan pemukiman yang memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan. Tujuan utama program P2LDT adalah membangkitkan kesadaran masyarakat akan pentingnya perumahan dan pemukiman yang sehat serta menggerakkan masyarakat agar mau memperbaiki dan meningkatkan keadaan rumah dan lingkungannya secara mandiri. Pembangunan perumahan dan pemukiman yang bertumpu pada kelompok masyarakat adalah upaya mendudukkan masyarakat sebagai pelaku utama dan penentu, di mana semua keputusan dan tindakan pembangunan didasarkan pada aspirasi, kepentingan, kemampuan dan upaya masyarakat. Adapun yang menjadi sasaran program yakni perumahan yang belum memenuhi syarat-syarat baik kesehatan, kesusilaan maupun teknis.

Untuk mewujudkan prinsip prakarsa dan swadaya masyarakat, strategi yang digunakan pemerintah

adalah memberikan bantuan stimulan pada tahap awal pelaksanaan kegiatan program. Pemberian stimulan ini sebagai umpan untuk menumbuhkan swadaya masyarakat. Tahap selanjutnya diharapkan masyarakat berperan sebagai pelaku utama di dalam pengelolaan dan pengembangan pemugaran perumahan dan lingkungannya. Oleh karena itu partisipasi masyarakat merupakan faktor penentu di dalam setiap pelaksanaan kegiatan program P2LDT. Untuk lebih menjamin efektifitas pelaksanaan program, di tingkat desa dibentuk organisasi pengelola P2LDT, sehingga tahap-tahap kegiatan program dapat dilakukan lebih terpadu, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian maupun evaluasi.

B. PERMASALAHAN

Program Pembangunan Perumahan dan Lingkungan Desa Terpadu (P2LDT) di propinsi DIY dilaksanakan dengan berpedoman pada Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 10/KPTS/1989 dan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 79/Tim/1989 tentang Pembentukan Tim Koordinasi P2LDT pada masing-masing kabupaten. Program P2LDT dilaksanakan di empat kabupaten, yaitu di kabupaten Gunung Kidul, kabupaten Bantul, kabupaten Kulon Progo dan kabupaten Sleman.

Di kabupaten Sleman, inventarisasi keadaan perumahan sampai Pelita V pelaksanaan program P2LDT, semakin menunjukkan peningkatan kondisi perumahan. Dari jumlah sebanyak 191.779 buah, 369 rumah berkondisi baik, sedangkan 90.006 rumah berkondisi sedang dan sisanya yaitu 20.374 rumah atau sekitar 10,64% dalam kondisi rusak (Laporan Pelaksanaan P2LDT kabupaten Sleman, 1996/1997).

Secara teoritis, tujuan, sasaran dan strategi program P2LDT telah ditetapkan dengan jelas. Hal ini sangat berpengaruh pada pencapaian hasil. Akan tetapi faktor lain yang ikut menentukan keberhasilan kebijaksanaan adalah bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan. Dengan perkataan lain, implementasi kebijakan merupakan suatu tahap penting untuk ikut menentukan hasil suatu kebijakan.

Namun demikian, pada tahap implementasi bukannya tanpa masalah. Dalam pelaksanaan program P2LDT permasalahan muncul berkaitan dengan belum berjalannya perantaraan seperti yang diharapkan, disamping itu lembaga pengelola P2LDT terutama di tingkat dusun belum berfungsi secara maksimal dan mandiri. Masalah tersebut muncul karena didorong oleh beberapa hal, antara lain: masih rendahnya tingkat kesadaran dan tingkat pengetahuan masyarakat tentang rumah sehat dan lingkungan yang sehat serta tingkat pendapatan masyarakat yang rendah (Laporan Pelaksanaan P2LDT Kab.Sleman, 1996/1997).

Di antara berbagai lokasi penerima program P2LDT tersebut, dusun Kemiri dianggap berhasil melaksanakan program. Pemberian dana stimulan dari pemerintah sebesar Rp. 1.500.000,00 telah berhasil dikembangkan kelompok penerima program dalam bentuk perantaraan kegiatan pembangunan perumahan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimanakah implementasi Program Pembangunan Perumahan dan Lingkungan Desa Terpadu (P2LDT) di dusun Kemiri, Desa Purwobinangun, Kabupaten Sleman ?

Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi program tersebut?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

- 1.1. Mendeskripsikan implementasi Program Pembangunan Perumahan dan Lingkungan Desa secara Terpadu (P2LDT) di dusun Kemiri, desa Purwobinangun, Kabupaten Sleman.
- 1.2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program Pembangunan Perumahan dan Lingkungan Desa secara Terpadu (P2LDT) di dusun Kemiri, desa Purwobinangun, kabupaten Sleman.

D. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian kebijaksanaan publik adalah penelitian empirik yang dilakukan untuk memverifikasikan proposisi-proposisi mengenai beberapa aspek hubungan antara alat dan tujuan dalam proses kebijaksanaan. Penelitian kebijaksanaan publik dapat dipikirkan sebagai penelitian sosial terapan karena penelitian kebijaksanaan memiliki fokus utama yang sama dengan penelitian sosial terapan yaitu pemecahan masalah praktis (Mayer and Greenwood, 1984:66).

Metode yang digunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif yang akan disajikan dengan metode studi kasus. Ciri umum yang dikenal dari studi kasus adalah pemahaman yang mendalam, mengabaikan representasi subyek penelitian terhadap masyarakat, tidak menggunakan sampel besar dan tidak dapat dianalisa secara statistik. Studi kasus digambarkan sebagai pendekatan yang memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan mendetail sehingga dapat menghasilkan gambaran peristiwa secara utuh dan longitudinal (lintas waktu) (Winarno Surachmad, 1970:135).

Penelitian terhadap pelaksanaan program P2LDT bertujuan untuk melihat fenomena sosial yang mempengaruhi pelaksanaan program tersebut. Oleh karena itu, untuk melihat gejala-gejala sosial tentang pelaksanaan program P2LDT, penelitian ini diarahkan pada satu dusun yang berhasil dalam pelaksanaan program P2LDT, agar dapat dilihat bagaimana keseluruhan proses pelaksanaan program tersebut. Pilihan terhadap dusun Kemiri didasarkan atas pertimbangan bahwa dusun tersebut merupakan salah satu penerima dana program P2LDT yang dianggap berhasil. Hal ini ditunjukkan dengan dipilihnya dusun Kemiri sebagai dusun terbaik organisasi pengelola P2LDT tingkat Propinsi DIY.

E. PEMBAHASAN

1. IMPLEMENTASI PROGRAM P2LDT

1.1. Tahap Perencanaan

Tahap awal pelaksanaan program P2LDT adalah tahap perencanaan. Tahap ini dimulai dengan kegiatan rapat koordinasi di tingkat kabupaten dan survey analisa kelayakan untuk menentukan sasaran, lokasi dan volume bantuan program P2LDT. Penentuan sasaran dan lokasi merupakan perpaduan proses kegiatan perencanaan dari bawah dan kegiatan perencanaan dari atas. Setelah dikeluarkannya SK Bupati Kabupaten Sleman yang memuat ketentuan mengenai lokasi-lokasi penerima program P2LDT, maka untuk mensosialisasikan program, aparat dari tingkat kabupaten mengadakan penyuluhan di lokasi-lokasi yang telah ditentukan tersebut. Penyuluhan menghadirkan warga masyarakat, perangkat desa, tokoh-tokoh dusun serta pengurus LKMD. Materi penyuluhan

berisi maksud dan tujuan diadakannya program, pemberian motivasi pada warga dan maksud pemberian bantuan. Kegiatan penyuluhan ini kemudian ditindaklanjuti dengan musyawarah LKMD dalam rangka membentuk pengurus organisasi pelaksana harian di tingkat dusun. Lembaga ini yang bertanggung jawab terhadap kelancaran pelaksanaan program serta bertanggung jawab melakukan pembinaan secara berkala.

Demikian pula pelaksanaan program P2LDT di dusun Kemiri yang dimulai pada tahun 1985, diawali dengan adanya penyuluhan dari aparat tingkat kabupaten dan aparat desa Purwobinangun yang dalam hal ini diwakili oleh kepala urusan pembangunan desa. Langkah selanjutnya adalah membentuk lembaga pelaksana harian beserta pengurusnya. Di tingkat dusun musyawarah dilakukan untuk menentukan kk terpugar, menentukan sistem perantaraan yang akan dikembangkan, identifikasi kebutuhan-kebutuhan untuk pelaksanaan pemugaran serta jadwal pertemuan rutin yang akan diadakan yaitu tiap selapanan.

1.2. Tahap Persiapan

Setelah lembaga pengelola P2LDT di tingkat dusun terbentuk, langkah selanjutnya adalah memberikan penyuluhan kedua. Penyuluhan yang kedua ini diberikan dalam bentuk pelatihan motivator dan tenaga trampil. Penyuluhan mengikutsertakan pengurus dan warga binaan. Materi pelatihan diberikan secara koordinatif oleh masing-masing instansi pelaksana yang terkait, yaitu Dinas Pembangunan Masyarakat Desa (PMD), Dinas Sosial, Dinas Cipta Karya, Dinas Kesehatan, dengan pemberian materi pelatihan yang bersifat teknis. Setelah pelatihan dilaksanakan, guna

merealisasikan program, bantuan stimulan diberikan kepada masing-masing calon kk terpugar melalui pengurus P2LDT, bersamaan dengan kegiatan penyiapan swadaya masyarakat setempat. Di tingkat dusun, kegiatan koordinasi dimulai dengan pembentukan kelompok kerja-kelompok kerja dan penentuan jadwal pelaksanaan kegiatan pemugaran rumah dan lingkungan.

1.3. Tahap Pelaksanaan Bantuan Teknik dan Stimulan

1.3.1. Pelaksanaan Pemugaran/Pembangunan Rumah dan Lingkungan

Tahap pertama atau tahap perintisan pelaksanaan pemugaran rumah dan lingkungan di dusun Kemiri dimulai tahun 1986, setelah penyerahan dana stimulan dari pemerintah sebesar Rp. 1.500.000,00. Kriteria penentuan warga calon penerima bantuan diarahkan pada warga yang mampu dari segi ekonomi dan siap untuk melaksanakan pemugaran rumah. Kemampuan dari segi ekonomi didasarkan pada pertimbangan kemampuan untuk mengembalikan pinjaman agar dana bisa bergulir. Disamping itu, sasaran pemugaran diutamakan rumah yang terletak di tepi jalan utama masuk dusun. Hasil musyawarah menetapkan 15 warga yang menerima bantuan dalam bentuk uang, masing-masing sebesar Rp. 100.000,00. Sedangkan cara pengerjaannya dilakukan secara gotong-royong di tiap-tiap RT. Keuntungan dari adanya gotong-royong adalah menekan biaya untuk membayar upah tukang. Selain itu terjadi penuluran ketrampilan untuk membangun rumah sehat. Pada awalnya kriteria rumah sehat yang disyaratkan dari Dinas PU adalah rumah yang berlantai tidak lembab, mempunyai ventilasi udara, ada pemisah kamar dan

letak kandang terpisah dari rumah. Namun dalam proses pelaksanaannya kemudian terjadi pengembangan pembangunan yang dilakukan oleh warga sendiri, seperti membangun pondasi rumah.

Selain pemugaran perumahan, pada tahun yang sama juga dilaksanakan pembangunan fisik lingkungan di dusun Kemiri. Dana stimulan yang diberikan pemerintah sebesar Rp. 1.500.000,00 dalam bentuk bahan-bahan material digunakan untuk membangun gorong-gorong, MCK dan selokan.

1.3.2. Tahap Pengembangan dan Pengaliran Dana

Tahun 1987, dimulai tahap pengembangan P2LDT yang terdiri dari tahap kegiatan perantaraan dan peniruan. Tahap perantaraan yaitu pemugaran rumah warga dengan dana yang sebagian berasal dari pinjaman yang telah dikembalikan warga penerima bantuan pada tahap perintisan. Sedangkan peniruan adalah pembangunan rumah secara swadaya, yaitu pemugaran rumah dengan biaya yang sepenuhnya berasal dari warga yang memugar/membangun rumahnya. Pada tahap pengembangan, rumah yang menjadi sasaran pemugaran sebanyak 114 rumah, yaitu rumah yang belum memenuhi syarat-syarat kesehatan. Adapun yang menjadi sasaran pemugaran adalah lantainisasi, pembuatan pondasi rumah dan pembuatan ventilasi udara. Disamping kegiatan pemugaran rumah perantaraan dan peniruan, kegiatan pemugaran rumah pada tahap perintisan juga masih dilanjutkan, dengan sasaran pemugaran adalah pembuatan pondasi rumah. Secara keseluruhan pelaksanaan pemugaran rumah dari tahap perintisan, perantaraan dan peniruan selama tahun 1986-1996 dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Data Perkembangan P2LDT Dusun Kemiri Tahun 1986-1996

No.	Tahun	Perintisan	Perantaraan	Peniruan
1.	1986	15		
2.	1987		2	2
3.	1988			3
4.	1989		3	5
5.	1990		1	5
6.	1991		2	6
7.	1992		3	6
8.	1993			10
9.	1994		5	11
10.	1995		4	12
11.	1996		2	12
	Jumlah	15	22	72

Sumber: Laporan Pelaksanaan P2LDT dusun Kemiri, 1996

Pada tahap pengembangan, penentuan besarnya pinjaman ditentukan melalui musyawarah antara pengurus dan anggota. Pengajuan pinjaman dilakukan dengan cara mengisi formulir yang diketahui badan pemeriksa dan disetujui oleh KKLKMD dan kepala dusun. Persyaratan lain meski tidak mutlak, didasarkan pada pertimbangan kemampuan ekonomi warga, karena diharapkan mereka memiliki swadaya murni. Pinjaman diberikan pada warga secara berurutan berdasarkan pengajuan dan perantaraan. Namun dalam kasus-kasus tertentu, pinjaman ini justru ditawarkan pada beberapa warga dengan maksud untuk memberikan motivasi pada mereka agar mau melaksanakan pemugaran rumah. Dengan pemberian pinjaman berarti ada beban untuk segera melaksanakan pemugaran rumah dan mempunyai kewajiban untuk segera mengembalikan pinjaman.

Jumlah pinjaman yang diberikan pada warga pada tahap pertama perantaraan sebesar Rp. 100.000,00. Namun tahun 1988, kegiatan pemugaran rumah sempat terhenti karena jumlah pinjaman yang sudah tidak lagi memadai. Jumlah pinjaman sebesar Rp. 100.000,00

dirasakan tidak lagi mencukupi karena naiknya harga bahan-bahan material. Setelah ditinjau kembali jumlah pinjaman yang diberikan bagi warga yang meminjam akhirnya dinaikkan menjadi sebesar Rp. 150.000,00. Besarnya jumlah pinjaman

terus mengalami penyesuaian pada tahun-tahun berikutnya menjadi sebesar Rp. 200.000,00. Selama pelaksanaan P2LDT dari tahun 1986-1996, dana yang berhasil digulirkan sebesar Rp. 5.300.000,00 dan dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2. Pengguliran Dana Bantuan P2LDT Dusun Kemiri Tahun 1986-1996

No.	Tahun	Jumlah Dana (Rp.)	Jumlah kk	Besarnya Dana utk tiap kk (Rp.)
1.	1986	1.500.000	15	100.000
2.	1987	200.000	2	100.000
3.	1989	450.000	3	150.000
4.	1990	150.000	1	150.000
5.	1991	400.000	2	200.000
6.	1992	600.000	3	200.000
7.	1994	800.000	4	200.000
8.	1995	800.000	4	200.000
9.	1996	400.000	2	200.000
	Jumlah	5.300.000	37	

Sumber : Laporan Pelaksanaan P2LDT dusun Kemiri, 1996

Tahap pengembalian dana pinjaman sesuai dengan kesepakatan yang telah ditetapkan mulai diangsur pada tahun berikutnya setelah warga yang meminjam melakukan pemugaran. Pengembalian pinjaman diangsur sebanyak 22 kali. Namun persyaratan pengembalian ini memang tidak bisa dilaksanakan sepenuhnya. Kendala yang dihadapi adalah ketidakajegan penghasilan dari panen, Karena sebagian besar mata pencaharian penduduk adalah bertani. Dengan adanya hambatan tersebut, maka peraturan pengembalian pinjaman diperlunak, disesuaikan dengan kemampuan membayar peminjam yaitu pada saat panen, agar tidak begitu membebani peminjam.

Penggunaan dana pinjaman P2LDT oleh warga yang meminjam sepenuhnya dialokasikan untuk kepentingan pemugaran rumah. Tidak ditemui adanya kasus penyimpangan pemakaian dana

oleh warga yang meminjam maupun oleh pengurus.

Upaya lain untuk meringankan biaya pemugaran rumah diatasi dengan mengadakan arisan perbaikan rumah, seperti arisan pondasi dan arisan batu-bata disertai koperasi simpan-pinjam yang didirikan tiap RW, sehingga kekurangan dana dapat ditutupi. Disamping itu arisan tenaga dirasakan begitu besar manfaatnya bagi warga untuk meringankan biaya tidak membayar tenaga upahan, baik tenaga untuk membangun rumah, memperbaiki lingkungan, maupun tenaga yang digunakan untuk kegiatan produktif.

Selain perkembangan pembangunan/pemugaran perumahan, selama tahun 1986-1996 pembangunan fisik lingkungan juga dapat dilanjutkan dengan dukungan dana yang berasal dari swadaya masyarakat dan sebagian dana yang diperoleh dari bantuan pembangunan desa (bangdes). Selama kurun waktu tersebut telah

berhasil dilaksanakan pengaspalan jalan, pembuatan jalan alternatif, pembuatan saluran irigasi dan lain-lain. Salah satu hal terpenting dalam pembangunan fisik lingkungan adalah pengadaan air bersih yang diperuntukkan bagi seluruh warga dusun Kemiri. Pengadaan air bersih dilaksanakan pada tahun 1992 yang dilakukan dengan cara mengambil air dari salah satu sumber mata air di gunung Merapi untuk dialirkan ke rumah-rumah penduduk melalui pipa yang telah dipasang sebelumnya.

1.3.3. Penyuluhan dan Pemberian Motivasi

Salah satu kendala pada awal pelaksanaan P2LDT di dusun Kemiri adalah rendahnya kesadaran masyarakat akan hakekat rumah sehat, serta pola hidup masyarakat yang masih menggantungkan kehidupannya pada pertanian menyebabkan rendahnya tingkat kehidupan masyarakat pada saat itu. Hal ini mempengaruhi penentuan kebutuhan utama hanya pada pangan, sehingga mengabaikan kebutuhan akan rumah yang layak dan sehat. Oleh karena itu, selama proses pembangunan rumah dan lingkungan berlangsung, pembinaan yang berupa penyuluhan dan pemberian motivasi pada warga binaan dan masyarakat juga dilakukan.

Pada awal pelaksanaan kegiatan P2LDT, pembinaan dilakukan oleh aparat kabupaten dan untuk tahap selanjutnya pembinaan dilakukan oleh aparat desa dan pengurus organisasi P2LDT di tingkat dusun. Kenyataan yang ditemui di lapangan menunjukkan bahwa pembinaan secara intensif hanya dilakukan oleh pengurus P2LDT. Penyuluhan yang dilakukan oleh aparat desa yaitu kepala desa dan ketua LKMD tercatat hanya enam kali selama

rentang waktu dari tahun 1987-1996, sedangkan penyuluhan dan pembinaan dari aparat kabupaten dilakukan kembali pada saat akan ada lomba P2LDT di tingkat propinsi. Oleh karena itu, peran pengurus P2LDT di tingkat dusun memberikan andil yang cukup besar dalam pelaksanaan P2LDT, terutama sebagai motivator yang memberikan motivasi dan membangkitkan kesadaran warga pada tahap pengembangan P2LDT.

Wadah yang digunakan pengurus untuk memberikan penyuluhan dan motivasi pada warga yaitu melalui pertemuan rutin yang diadakan tiap selapan (35) hari. Pembinaan terutama ditekankan pada masalah kerukunan warga, kesadaran untuk bergotong-royong dan kesadaran untuk berperilaku hidup sehat. Penyuluhan dan pemberian motivasi tidak hanya dilakukan tiap selapan hari, namun juga ditindaklanjuti pada pertemuan-pertemuan lain seperti pertemuan RT, pertemuan RW, pertemuan LKMD, pada saat acara Dasa Wisma, PKK dan lain-lain. Pembinaan yang dilakukan pengurus memang ternyata dapat meningkatkan kesadaran warga yang berakibat pada kelancaran pelaksanaan P2LDT dari tahap perintisan sampai tahap pengembangan. Munculnya kesadaran masyarakat juga didorong oleh hasil-hasil nyata yang dicapai selama pelaksanaan P2LDT di dusun Kemiri.

1.3.4. Usaha Peningkatan Penghasilan

Sesuai dengan azas tribina yang digunakan sebagai pendekatan program P2LDT, maka selain mengupayakan pembinaan manusia dan pembinaan lingkungan juga diupayakan pembinaan terhadap usaha.

Pembinaan diarahkan pada potensi usaha dan sumber daya yang dimiliki penduduk setempat. Pembinaan dimulai

dengan penyuluhan dari Dinas Sosial yang ditindaklanjuti dengan pembentukan Kelompok Binaan Swadaya-Usaha Peningkatan Penghasilan (KBS-UPP). KBS-UPP terdiri dari satu kelompok yang beranggotakan 15 orang. Pembentukan KBS-UPP ditindaklanjuti dengan pemberian bantuan sebesar Rp.500.000,00, pemberian peralatan dan pengadaan pelatihan dari Dinas Sosial bekerjasama dengan Dinas Perindustrian. Pada awal pelaksanaan kegiatan, KBS-UPP mengusahakan pembuatan dodol jambu dari buah jambu. Namun usaha kelompok ini kemudian terhenti karena kendala pemasaran, disamping bahan dasarnya yang lama kelamaan sulit didapatkan. Usaha Peningkatan Penghasilan yang masih dilakukan beberapa warga (2 warga) secara individu adalah pembuatan batako. Industri ini bermula dari adanya pelatihan pembuatan batako yang dikembangkan oleh warga menjadi usaha sampingan. Usaha lain yang diupayakan sendiri oleh warga adalah pengembangan budidaya salak pondoh, perikanan, peternakan. Apabila dilihat secara keseluruhan, usaha peningkatan penghasilan yang diupayakan warga dusun Kemiri masih memberikan kontribusi nilai rupiah yang kecil terhadap peningkatan penghasilan warga pada umumnya. Disamping itu, tidak adanya pembinaan lebih lanjut dari dinas yang terkait terhadap permasalahan-permasalahan yang dihadapi membuat pembinaan terhadap usaha peningkatan penghasilan belum mencapai sasaran.

1.4. Tahap Monitoring dan Evaluasi

Tahap monitoring dan evaluasi merupakan tahap terakhir dari keseluruhan tahap kegiatan. Tahap ini mencakup kegiatan pelaporan perkembangan fisik rumah dan lingkungan yang terpugar.

Dalam satu tahun anggaran selesai diharapkan terjadi pengaliran dana dan swadaya masyarakat untuk peniruan. Adapun mekanisme pelaporan dari tingkat desa sampai pusat bermula dari kelompok motivator tingkat desa sebagai sumber yang melakukan pencatatan perkembangan fisik rumah dan lingkungan yang terpugar. Hasil pencatatan secara berkala diambil oleh POKJA-P2LDT tingkat kecamatan. Di tingkat kecamatan, POKJA-P2LDT melaporkan kegiatan pelaksanaan P2LDT di wilayahnya disertai hasil pemantauan dan evaluasi. Tingkat kabupaten, menyampaikan laporan yang dihimpun dari kecamatan ke tingkat propinsi disertai hasil evaluasinya. Sasaran pemantauan dan evaluasi mencakup kegiatan pemantauan terhadap permasalahan yang terjadi selama proses implementasi berlangsung serta penelitian dampak.

Mekanisme pelaporan perkembangan hasil fisik yang pada awalnya ditentukan tiap tiga bulan sekali, namun dalam kenyataan tidak bisa dilaksanakan sesuai prosedur dan jadwal yang telah ditetapkan. Tidak intensifnya peran aparat desa dan kecamatan dalam melakukan monitoring dan pemantauan menyebabkan terabaikannya rutinitas pelaporan, sehingga menghambat pelaksanaan tahap evaluasi program P2LDT itu sendiri.

2. FAKTOR-FAKTOR YANG MEM-PENGARUHI IMPLEMENTASI PROGRAM P2LDT

a. Komunikasi

Komunikasi merupakan salah satu variabel yang sangat menentukan dalam keberhasilan atau kegagalan program. Hal ini menjadi semakin penting ketika program akan diimplementasikan. Implementasi yang efektif mengharuskan para pelaksana

mengetahui apa yang harus dikerjakan dan jelas siapa yang bertanggungjawab. Pesan yang mengalir dari komunikasi yang terganggu dapat menimbulkan pengarahannya yang kontradiktif, membingungkan dan tidak konsisten dalam instruksi serta tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Proses komunikasi pada awalnya telah berjalan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan program. Dikatakan demikian, karena satu tahun sebelum program dilaksanakan telah ada penyampaian informasi dari pihak kabupaten pada masyarakat tentang program P2LDT. Penyampaian informasi ditindaklanjuti dengan penyuluhan-penyuluhan pada warga mengenai maksud dan tujuan program, disamping penyuluhan diadakan juga penataran bagi pengurus P2LDT. Namun demikian masih terdapat kekurangan dalam pelaksanaannya, yaitu frekuensi penjelasan yang hanya dilakukan beberapa kali sebelum dana diberikan serta ketidaktepatan pemilihan waktu dalam penyampaian informasi-yaitu pada saat warga menggarap sawah atau ladangnya-mengakibatkan penjelasan yang diberikan kurang mengenai pada kelompok sasaran. Sehingga pada awal pelaksanaan program masih ada warga yang merasa keberatan, terutama menyangkut masalah pengguliran dana atau masih ada warga yang merasa enggan untuk menjadi anggota. Sedikitnya frekuensi penjelasan yang disampaikan dan ketidaktepatan pemilihan waktu diikuti oleh tidak konsistennya komunikasi yang dilakukan antara organisasi pelaksana dengan kelompok sasaran dalam melakukan monitoring dan pemantauan. Peninjauan langsung oleh aparat desa dan kecamatan dilakukan secara insidental dan tidak menentu. Komunikasi antara aparat desa dan kelompok sasaran melalui laporan

pelaksanaan kegiatan dari pengurus P2LDT di tingkat dusun juga tidak bisa dilakukan secara rutin.

Kesenjangan komunikasi dijembatani dengan peran aktif pengurus P2LDT dengan memberikan motivasi dan penyuluhan untuk meningkatkan kesadaran warga. Pemberian motivasi dan penyuluhan dilakukan melalui pertemuan tatap muka secara langsung (*face to face*) dengan warga seperti selapanan RT, rembug desa, PKK, pertemuan LKMD dan Dasa Wisma. Pertemuan tersebut juga digunakan sebagai media untuk mengetahui kebutuhan warga dan memecahkan permasalahan yang mereka hadapi. Disamping pertemuan formal, pertemuan informal seperti adanya gotongroyong ternyata dapat menjadi media yang efektif untuk memberikan motivasi pada warga untuk melakukan pemugaran.

Cara lain yang dianggap efektif untuk memberikan informasi-informasi penting berkaitan dengan pelaksanaan program adalah mengikutsertakan kelompok sasaran dalam pelatihan dan kursus-kursus ketrampilan. Informasi-informasi tersebut berupa materi-materi pelatihan dan materi kursus yang berguna untuk menambah ketrampilan kelompok sasaran. Keterlibatan kelompok sasaran dalam pelatihan dan kursus akan memudahkan untuk menyerap materi-materi yang diberikan.

b. Sumber Daya

Sumber daya pembangunan menyangkut sumber daya dari pemerintah maupun sumber daya lokal. Sumber daya lokal merupakan sumber daya yang sangat menentukan bentuk dan keberlanjutan (*sustainable*) suatu program dijalankan, karena sumber daya lokal merupakan sumber daya yang selalu ada di daerah

tersebut dan senantiasa dimanfaatkan seoptimal mungkin demi kemajuan suatu daerah dengan memperhatikan kelestariannya.

Dana awal yang diberikan untuk dusun Kemiri sebesar Rp. 3.000.000,00 berasal dari APBD Tingkat I. Dana kemudian dialokasikan untuk pemugaran perumahan sebesar Rp. 1.500.000,00 serta perbaikan lingkungan sebesar Rp. 1.500.000,00. Dana yang dipergunakan untuk pemugaran perumahan kemudian berhasil digulirkan dan dikembangkan oleh warga menjadi sebesar Rp. 39.500.000,00. Adapun bantuan untuk perbaikan

lingkungan kemudian bertambah menjadi Rp. 15.950.000,00.

Bantuan stimulan yang diberikan pemerintah telah berhasil menggali swadaya masyarakat sebesar Rp. 196.375.000,00 yang dipergunakan untuk pembangunan prasarana lingkungan. Sedangkan untuk pembangunan/pemugaran perumahan berhasil dikumpulkan swadaya masyarakat sebesar Rp. 361.875.000,00. Secara rinci swadaya masyarakat untuk menunjang pelaksanaan program P2LDT di dusun Kemiri dapat dilihat pada tabel 3.

Tabel 3. Data Swadaya Masyarakat Dusun Kemiri Tahun 1986-1996

No.	Tahun	Swadaya	
		Perumahan	Lingkungan
1.	1986	3.200.000	1.000.000
2.	1987	17.300.000	3.750.000
3.	1988	9.650.000	1.025.000
4.	1989	24.250.000	
5.	1990	38.600.000	2.500.000
6.	1991	36.700.000	4.000.000
7.	1992	47.150.000	32.800.000
8.	1993	55.250.000	250.000
9.	1994	67.600.000	25.000.000
10.	1995	28.975.000	50.800.000
11.	1996	6.200.000	51.900.000
	Jumlah	361.875.000	196.375.000

Sumber : Laporan Pelaksanaan P2LDT dusun Kemiri, 1996.

Selain dana yang memadai, sumber daya yang juga penting adalah tersedianya jumlah personil beserta keahlian yang memadai (Edward, 1980:11). Kemampuan personil meliputi kemampuan teknis dan administratif pelaksana. Kemampuan administratif pada dasarnya adalah konsep untuk menyebutkan kemampuan suatu organisasi atau lembaga dalam mencapai

hasil-hasil yang diharapkan, seperti tugas-tugas program atau proyek.

Kemampuan administratif dan teknis pelaksana operasional dari Dinas PMD, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan dan Dinas Cipta Karya tidak terlepas dari masalah perekrutan pelaksana. Perekrutan pelaksana didasarkan pada kemampuan akademis maupun dari pengalaman kerja.

Kemampuan akademis dapat dilihat dari latar belakang pendidikan mereka yang rata-rata berpendidikan sarjana, sedangkan pengalaman kerja aparat dalam menangani P2LDT telah berjalan kurang lebih 10 tahun, bahkan ada yang sampai 15 tahun.

Kemampuan administratif pengurus organisasi P2LDT tingkat dusun dapat dilihat dari kemampuan mereka memanfaatkan, mengelola dan mengembangkan program sehingga dapat berjalan sesuai maksud dan tujuan program. Perekrutan terhadap pengurus yang mempunyai konsistensi sikap dan komitmen yang tinggi sangat mempengaruhi keberlanjutan program P2LDT.

Kondisi sosial yang mendukung pelaksanaan program adalah adanya nilai gotong-royong di masyarakat yang masih kuat. Dengan adanya gotong-royong ini membuktikan masih kuatnya tanggung jawab sosial terhadap orang lain. Atas dasar tanggung jawab sosial ini pula, maka pengkuliran dana bantuan dapat berjalan dengan baik. Warga yang menerima bantuan dituntut untuk mengembalikan dana, karena akan digunakan warga lain yang membutuhkan. Kondisi sosial ini pula yang mampu mengatasi hambatan ekonomi dalam pengembangan program P2LDT. Adapun kondisi alam yang mendukung pelaksanaan program adalah tersedianya bahan-bahan material berupa pasir dan batu yang terdapat di sungai Boyong, sehingga penduduk dapat memanfaatkannya tanpa mengeluarkan biaya.

c. Sikap Pelaksana

Sikap pelaksana adalah sikap positif yang ditunjukkan oleh warga binaan, pengurus P2LDT dan aparat pemerintah

sebagai wujud dukungan terhadap pelaksanaan program.

Di dusun Kemiri, sikap positif warga ditunjukkan dengan tingkat ketaatan mereka dalam menggunakan dana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak ditemukannya kasus penyimpangan penggunaan dana oleh warga. Warga yang meminjam benar-benar menggunakan dana untuk keperluan pemugaran. Begitu pula dengan pengembalian pinjaman, pada umumnya mereka membayar cicilan pada setiap pertemuan selapanan. Meski ada yang membayar cicilan tidak tepat waktu namun mereka akan mengangsur pada waktu lain. Tingkat ketaatan warga ditunjukkan pula dari kesediaan mereka untuk berpartisipasi pada tahap pelaksanaan kegiatan, tahap pemanfaatan dan pengembangan program.

Demikian juga sikap positif pengurus ditunjukkan dengan kesediaan untuk melakukan pembinaan, yaitu memberi penyuluhan dan motivasi serta memberi kemudahan dalam pelaksanaan program seperti kemudahan dalam pengembalian pinjaman. Mereka tetap konsisten meski tidak ada lagi campur tangan aparat desa terutama dalam melakukan pembinaan.

Sikap positif aparat desa dan aparat kabupaten ditunjukkan dengan tidak ditemukannya kasus penyimpangan dalam proses pencairan dana bantuan stimulan.

F. KESIMPULAN

Implementasi program Pembangunan Perumahan dan Lingkungan Desa secara Terpadu (P2LDT) di dusun Kemiri, desa Purwobinangun telah berhasil membawa perubahan-perubahan sesuai arah tujuan program P2LDT. Perubahan-perubahan tersebut adalah :

1. Meningkatnya kesadaran warga untuk berperilaku hidup sehat.

Peningkatan kesadaran masyarakat dirasakan pengaruhnya terhadap kemandirian warga untuk melanjutkan program. Kemandirian tersebut tampak dalam beberapa hal, yaitu : *pertama*, besarnya dukungan yang diberikan warga baik dalam bentuk dana swadaya masyarakat untuk menunjang pelaksanaan program P2LDT maupun sumbangan tenaga yang diberikan oleh warga. *Kedua*, kemampuan warga dusun Kemiri pada umumnya dan pengurus organisasi P2LDT pada khususnya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang muncul selama implementasi program P2LDT berlangsung. Hambatan tersebut terutama menyangkut masalah pengguliran dana yang belum bisa berjalan secara rutin dan tingkat penghasilan warga yang masih rendah.

2. Meningkatnya pengetahuan dan ketrampilan warga untuk membangun sendiri rumahnya sesuai dengan syarat-syarat kesehatan. Dalam beberapa hal ketrampilan yang dimiliki warga dikembangkan menjadi usaha industri kecil, seperti membuat batako, meski kontribusi usaha ini masih sangat kecil nilainya bagi peningkatan penghasilan penduduk.
3. Peningkatan kualitas fisik rumah dan lingkungan dusun. Dengan adanya program P2LDT di dusun Kemiri hampir 80% rumah telah berhasil dipugar/dibangun, bahkan untuk lantainisasi telah berhasil diselesaikan secara keseluruhan (100%). Pemugaran rumah juga disertai pembangunan prasarana lingkungan baik lingkungan tempat

tinggal seperti pembuatan jamban pribadi dan saluran pembuangan air limbah maupun pembangunan lingkungan dusun seperti pengaspalan jalan dan penyediaan air bersih.

Keberhasilan implementasi program P2LDT tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program yaitu :

1. Komunikasi, Kejelasan dan ketepatan dalam penyampaian informasi-informasi yang berkaitan dengan program, mempengaruhi kelancaran pelaksanaan program P2LDT. Teknik komunikasi dengan cara mengikutsertakan kelompok sasaran dalam pelatihan maupun kursus-kursus ketrampilan memudahkan kelompok sasaran menyerap materi-materi yang diberikan. Pemilihan media komunikasi yang tepat yaitu melalui lembaga yang telah mengakar dalam masyarakat serta komunikasi yang dilakukan secara *face to face* lebih memudahkan tingkat penerimaan masyarakat terhadap keberadaan program P2LDT.
2. Sumber Daya, yaitu jumlah dana swadaya dari masyarakat yang lebih besar dibanding dana yang berasal dari pemerintah untuk pembangunan/pemugaran rumah dan lingkungan. Selain dana swadaya masyarakat, sumber daya diwujudkan pula dalam bentuk tenaga.

Nilai gotong-royong yang masih tumbuh kuat di tengah-tengah masyarakat merupakan kondisi sosial yang mendukung keberhasilan program. Gotong-royong dilakukan

tidak hanya terbatas pada pengerjaan pemugaran/pembangunan rumah atau lingkungan, tetapi juga pengerjaan lahan produktif. Disamping itu tersedianya potensi alam seperti pasir dan batu kali turut meringankan biaya pengeluaran untuk pembelian bahan-bahan material.

3. Sikap Pelaksana, yaitu konsistensi sikap dan komitmen yang tinggi terutama dari pengurus organisasi P2LDT. Konsistensi sikap dan komitmen yang tinggi dari pengurus terwujud dalam upaya terus-menerus untuk memberi dorongan dan motivasi pada warga agar tetap menjaga keberlanjutan program. Disamping itu juga berupaya untuk mencari terobosan-terobosan baru untuk meningkatkan penghasilan warga, seperti budidaya salak pondoh. Namun keberhasilan program P2LDT di dusun Kemiri tidak terlepas pula dari dukungan kelompok sasaran maupun warga pada umumnya. Dukungan positif mereka ditunjukkan antara lain dengan ketaatan untuk mengembalikan pinjaman, ikut serta dalam arisan-arisan yang berkaitan dengan pemugaran perumahan, kesediaan untuk melakukan gotong-royong membangun rumah warga dan membangun sarana serta prasarana lingkungan dusun.

DAFTAR PUSTAKA

- George III Edward, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quartely Press, Washington DC
- Laporan Pelaksanaan P2LDT Kabupaten Sleman, 1996, Kabupaten Sleman
- Laporan Pelaksanaan P2LDT, 1996, Dusun Kemiri, Desa Purwobinangun, Kabupaten Sleman
- Poepowardoyo, 1986, *Analisis Keadaan Perumahan di Indonesia*, BPS, Jakarta
- Robert R Mayer and Ernest Greenwood, 1984, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, C.V. Rajawali, Jakarta
- Winarno Surachmad, 1970, *Dasar dan Teknik Research*, C.V.Tarsito, Bandung