

**EFEKTIFITAS PROGRAM NASIONAL
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT-MANDIRI
(PNPM-MANDIRI) TERHADAP
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN
DI NAGARI KAYUTANAM**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Syarat Untuk Memperoleh
Gelar Sarjana Strata Satu (S1)



Oleh :

REKHA AZURA
NIM 2004/62764

PROGRAM STUDI
ILMU ADMINISTRASI NEGARA

**JURUSAN ILMU SOSIAL POLITIK
FAKULTAS ILMU-ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2009**

HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Judul : Efektifitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat–
Mandiri (PNPM Mandiri) Terhadap Pemberdayaan
Masyarakat Miskin di Nagari Kayutanam

Nama : Rekha Azura

NIM : 2004/62764

Jurusan : Ilmu Sosial Politik

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Fakultas : Ilmu-ilmu Sosial

Padang, Januari 2009

Disetujui Oleh:

Pembimbing I

Pembimbing II

Dra. Maria Montessori, M.Ed, M.Si
NIP . 131 406 176

Dra. Fatmariza, M. Hum
NIP. 131 953 427

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi
Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial
Universitas Negeri Padang
Pada hari Kamis 8 Januari 2009 pukul 10.30 s/d 12.00 WIB

Efektifitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat–Mandiri (PNPM Mandiri) Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Nagari Kayutanam

Nama : Rekha Azura
NIM : 2004/62764
Jurusan : Ilmu Sosial Politik
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu-ilmu Sosial

Padang, Januari 2009

Tim Penguji :

Nama	Tandatangan
Ketua : Dra. Maria Montessori, M.Ed, M,Si	_____
Sekretaris : Dra. Fatmariza, M.Hum	_____
Anggota : Drs. Karjuni Dt Maani, M. Si	_____
Anggota : Drs. Suryanef, M.Si	_____
Anggota : Dra. Hj. Heni Candra Gustina	_____

Mengesahkan :

Dekan FIS UNP

Prof. Dr. Azwar Ananda, MA
NIP. 131 584 117

ABSTRAK

REKHA AZURA, 62764 : EFEKTIFITAS PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI (PNPM MANDIRI) TERHADAP PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN DI NAGARI KAYUTANAM

Penelitian ini bertujuan untuk melihat efektifitas PNPM Mandiri terhadap pemberdayaan masyarakat miskin di Nagari Kayutanam, pelaksanaan PNPM Mandiri serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan

Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif, penelitian ini hanya berusaha untuk membuat deskripsi, gambaran tentang suatu keadaan sebagaimana mestinya. Pemilihan informan memakai teknik *purposive sampling* dan *snow-ball sampling*. Jenis datanya adalah data primer dan data skunder yang dikumpulkan melalui observasi, wawancara dan studi dokumenter. Teknik analisa yang dipakai adalah analisa kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Kegiatan PNPM yang terlaksana di Nagari Kayutanam adalah kegiatan simpan pinjam perempuan dan pengadaan sarana prasarana. Pendekatan pembangunan yang dipakai adalah perpaduan antara pendekatan *Bottom Up* dan *Top-Down* dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. (2) Kendala-kendala yang dihadapi adalah wali Korong dan camat yang kurang respek dengan kegiatan serta musyawarah yang memakan waktu lama. (3) Masyarakat meminjam dana bukan untuk modal usaha seperti yang diharapkan pemerintah.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah (1) Pelaksanaan Program Nasional pemberdayaan masyarakat mandiri di Nagari Kayutanam sudah terlaksana sesuai perencanaan (2) Kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri di Nagari Kayutanam dilihat dari unsur pemerintah dan masyarakat (3) Efektifitas PNPM Mandiri terhadap 'pemberdayaan masyarakat' miskin dalam kegiatan simpan pinjam belum efektif dalam memberdayakan masyarakat. Dalam kegiatan pengadaan sarana dan prasarana masyarakat sudah memiliki semangat gotong royong. Sehingga disarankan (1) Hendaknya pihak – pihak terkait dari pemerintah seperti camat, wali korong untuk ikut berpartisipasi dalam setiap kegiatan. (2) Musyawarah yang terlalu lama hendaknya dipersingkat (3) Memberi pemahaman kepada masyarakat miskin agar mau diberdayakan dan berusaha untuk mau lepas dari kemiskinan. (4) hendaknya program dijalankan secara kontinue atau berkelanjutan untuk seterusnya.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil ‘alamin, dengan mengucap puji syukur kepada Allah SWT atas rahmat, anugrah nikmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul ‘efektifitas program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM –Mandiri) terhadap pemberdayaan masyarakat miskin di Nagari Kayutanam. Skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Administrasi Publik Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Jurusan Ilmu Sosial Politik, Fakultas ilmu-ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya atas segala bantuan yang diberikan oleh berbagai pihak berupa bimbingan, saran, fasilitas sehingga skripsi ini selesai. Untuk itu penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada :

1. Ibu Dra. Maria Montessori, M.Ed, M.Si sebagai pembimbing I sekaligus pembimbing akademik yang telah memberi bimbingan, petunjuk dan arahan dalam rangka penulisan skripsi ini.
2. Ibu Dra. Fatmariza, M.Hum, sebagai pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dalam penulisan skripsi ini.

3. Bapak dan Ibu tim penguji yaitu, Bapak Drs. Karjuni Dt Maani, M.Si, Bapak Drs. Suryanef, M.Si dan Ibu Dra. Hj. Heni Candra Gustina yang telah banyak memberikan saran dalam penyelesaian skripsi ini.
4. Bapak dan Ibu pelaku PNPM Mandiri di Nagari Kayutanam
5. Wali nagari dan masyarakat Nagari Kayutanam
6. Istimewa buat papa dan mama tercinta (Alebra Putra dan Zulinar) serta adik-adik yang selalu mendoakan.
7. Bapak dan Ibu staff pengajar dan karyawan jurusan Ilmu Sosial Politik
8. Teman-teman seperjuangan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata tidak ada manusia yang lepas dari kesalahan dan kekurangan. Penulis menyadari dalam pembuatan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun.

Padang, Januari

2009

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN PERSEMBAHAN

ABSTRAK

KATA PENGANTAR	.....	i
DAFTAR ISI	.....	iii
DAFTAR TABEL	.....	v
DAFTAR GAMBAR	.....	vi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	.....	1
B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah.....		6
C. Fokus Penelitian	.....	7
D. Tujuan Penelitian	.....	7
E. Manfaat Penelitian	.....	7

BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN

A. Kajian Teoritis	.....	8
1. Konsep Efektifitas	.....	8
2. Fenomena Kemiskinan dalam Masyarakat	.....	10
3. Konsep Pemberdayaan Masyarakat	.....	17
4. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri.		25
B. Kerangka Konseptual	.....	32

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	34
B. Lokasi Penelitian	35
C. Informan Penelitian	35
D. Teknik Pengumpulan Data	36
E. Teknik Pengujian Keabsahan Data	38
F. Teknik Analisis Data	38

BAB IV TEMUAN PENELITIAN dan PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Nagari Kayutanam.....	41
B. Pelaksanaan PNPM Mandiri di Nagari Kayutanam	44
C. Kendala-kendala yang dihadapi	66
D. Efektifitas PNPM Mandiri terhadap pemberdayaan masyarakat miskin di Nagari Kayutanam	71

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	82
B. Saran	83

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1	Jumlah KK Miskin Nagari Kayutanam Tahun 2007.....	43
Tabel 4.2	Data luas tanam perkebunan dan Holtikura Nagari Kayutanam	44
Tabel 4.3	Data korong penerima dana bantuan tahun 2007	47
Tabel 4.4	Data korong penerima dana bantuan tahun 2008	48
Tabel 4.5	Data kelompok Simpan Pinjam Perempuan tahun 2007	56
Tabel 4.6	Data korong penerima kegiatan prasarana dan sarana tahun 2008.....	61

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Tahap Sosialisasi	52
Gambar 2	Tahap Verivikasi	53
Gambar 3	Papan Informasi PNPM Mandiri	55
Gambar 4	Goro swadaya masyarakat.....	62
Gambar 5	Goro swadaya masyarakat yang cukup tinggi	79

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Meskipun otonomi daerah telah dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia, namun hingga saat ini masih banyak persoalan yang dihadapi daerah terutama dalam pembangunan. Otonomi daerah pada hakikatnya merupakan penyerahan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ada dua substansi mendasar yang menjadi dasar pertimbangan terbitnya UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yaitu untuk memberdayakan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah disamping itu, juga untuk memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah, sehingga dapat memberikan pelayanan dan kesejahteraan yang lebih baik kepada masyarakat. (Djoko : 2003)

Tujuan utama dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah adalah untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat agar dapat lebih cepat, efektif, dan efisien dalam melakukan segala kegiatan. Keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan tersebut akan diukur dan dibuktikan dengan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Maka dengan adanya otonomi daerah, idealnya pemerintah membuka ruang dan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memainkan peran

yang lebih besar terutama dalam penyelenggaraan pembangunan yang berhubungan dengan pemberdayaan masyarakat. (Syaukani : 2004)

Pembangunan merupakan suatu proses untuk mensejahterakan masyarakat, yang dilakukan pemerintah bersama dengan masyarakat secara berkesinambungan. Pembangunan dipandang mempunyai arah yang benar jika mempertimbangkan unsur batiniah dan lahiriah yang melekat pada manusia itu (Syaukani : 2004).

Salah satu tantangan yang dihadapi dalam rangka pembangunan sekarang ini adalah masih tingginya tingkat kemiskinan dalam masyarakat. Kemiskinan merupakan masalah utama pembangunan yang secara umum disebabkan karena hubungan kompleksitas dan saling berkaitan antara kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi serta kebutuhannya dan kemiskinan itu sendiri (Chambers : 1983).

Data Badan Pusat Statistik (2007) menyebut di Indonesia terdapat 37,17 juta jiwa penduduk miskin atau 16,58%. Sementara Kementerian Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (2006) menyebutkan terdapat lebih 43% kabupaten/kota atau 190 kabupaten/kota dari 440 kabupaten/kota di Indonesia yang masuk dalam daerah kategori daerah miskin / tertinggal. Terbesar, sekitar 63% berada di kawasan Timur Indonesia, 28% di Sumatra, dan 8% di Pulau Jawa dan Bali. Hal tersebut mengindikasikan, bahwa sekitar 67% atau 120 kabupaten dari 180 kabupaten/kota di kawasan timur Indonesia merupakan daerah miskin. Untuk wilayah Sumatera Barat

berdasarkan data pada tahun 2007 jumlah penduduk miskin sebanyak 529.200 jiwa (11,9%). (BPS : 2007).

Kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak terlepas dari konteks pembangunan masyarakat. Ada dua pendekatan pembangunan yang dilakukan selama ini yaitu pendekatan *Top-Down* dan pendekatan *Bottom-Up*. Pendekatan *Top Down* merupakan pendekatan yang bersumber pada pemerintah, dengan demikian masyarakat hanya sebagai sasaran dan objek pembangunan saja. Sebaliknya pendekatan *Bottom Up* adalah pembangunan yang memposisikan masyarakat sebagai pusat pembangunan atau pusat perubahan sehingga terlibat dalam proses perencanaan sampai pelaksanaan dan evaluasi. Sehingga diharapkan pemberdayaan masyarakat yang *partisipatif* yang merupakan perpaduan antara pendekatan pembangunan *Bottom Up* dan *Top Down*. (Ambar : 2004)

Berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan sampai saat ini masih belum membuahkan hasil yang memuaskan. Ketidakberhasilan program penanggulangan kemiskinan ini tampaknya bersumber pada cara pemahaman dan penanggulangan kemiskinan yang selalu diartikan sebagai sebuah fenomena ekonomi semata. Maksudnya penanggulangan kemiskinan lebih diartikan pada usaha pemenuhan kebutuhan pada saat itu dan bukan mencari jalan keluar untuk meringankan beban kemiskinan dengan melalui usaha meningkatkan kemampuan secara bertahap.

Dalam menghadapi persoalan kemiskinan tersebut pemerintah berupaya membuat program-program penanggulangan kemiskinan. Selama

pemerintahan orde baru telah ada beberapa program yang dicanangkan. Diantaranya program Inpres desa Tertinggal (IDT), Tabungan Kesejahteraan Keluarga (Takesra), dan Kredit Usaha Kesejahteraan Keluarga (Kukesra). Setelah krisis moneter pertengahan tahun 1999 diluncurkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS), Bantuan langsung Tunai (BLT), Asuransi Kesehatan Untuk Masyarakat Miskin (Askeskin). Program pemerintah selanjutnya dalam penanggulangan kemiskinan seperti Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), dan program-program penanggulangan kemiskinan lainnya.

Salah satu program penanggulangan kemiskinan yaitu melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). PNPM Mandiri yang bertujuan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan berdasarkan pengembangan kemandirian masyarakat ini mulai dilaksanakan sejak tahun 2007. PNPM Mandiri merupakan integrasi dan perluasan program penanggulangan kemiskinan berdasarkan pengembangan kemandirian yang dilaksanakan masyarakat itu sendiri yang berguna untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat miskin.

Nagari Kayutanam merupakan salah satu Nagari di Kecamatan 2X11 Kayutanam Kabupaten Padang Pariaman yang telah menjalankan PNPM Mandiri sejak tahun 2007. Di atas tanah seluas 1589 km², bermukim sebanyak 4.716 jiwa penduduk. Sebanyak 45.5% kepala keluarganya adalah keluarga miskin. Tanggungan keluarga rata-rata 5-6 orang. (*data kecamatan 2X11 Kayutanam tahun 2007*).

Profil penduduk miskin yang didapat dari tim P2KL (Petugas Penyuluhan Kemiskinan di Lapangan) dapat dilihat dari rata-rata penduduknya yang bergolongan ekonomi menengah kebawah. Hal ini bisa dilihat dari sumber daya manusianya. Jumlah penduduk yang mendapatkan pendidikan hanya 11%. Kondisi tersebut mengakibatkan sulitnya mencari peluang untuk meningkatkan kesejahteraannya. Pekerjaan pokok penduduk di nagari ini adalah bertani sedangkan pekerjaan sampingan mereka adalah sebagai buruh, pencari getah, beternak dan tukang bangunan.

Dari segi prasarana masih terdapat kawasan yang belum terjangkau pelayanan dan prasarana dasar yang layak pakai, khususnya di kawasan yang sulit seperti daerah terpencil. Masyarakat terpencil mengalami kesulitan untuk melakukan akses keluar karena kondisi jalan yang buruk dan berlobang. Sehingga dengan melihat kondisi tersebut maka diterapkanlah PNPM di Nagari Kayutanam.

Program-program yang telah dilakukan PNPM dari segi infrastruktur, seperti pembuatan jalan baru dan jembatan yang bertujuan agar masyarakat miskin di daerah terisolir bisa melakukan akses keluar. Selain itu dari segi pemberdayaan masyarakat program yang dilakukan misalnya pemberian simpan pinjam kepada masyarakat miskin agar tercipta kemandirian masyarakat.

Namun sejak program-program tersebut dijalankan, tujuan PNPM Mandiri belum sepenuhnya tercapai secara optimal. Program-program yang dijalankan masih menimbulkan persoalan yang sebagian besar bersumber dari

masyarakat dan aparat terkait. Seperti masyarakat yang tidak merasakan manfaat secara langsung dan masih terbiasa dengan program sebelumnya. Sebab sebelum PNPM Mandiri masyarakat Kayutanam sudah mendapatkan program-program dari pemerintah yang bersifat bantuan cuma-cuma. Misalnya program Raskin, BBM, dan bantuan gempa. Realitas ini diduga menjadi penyebab rendahnya semangat masyarakat untuk terlibat dalam pelaksanaan PNPM yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat.

Sehubungan dengan itu penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam bagaimana sesungguhnya efektifitas pelaksanaan PNPM mandiri di Nagari Kayutanam dengan judul "Efektifitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Nagari Kayutanam"

B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah

Identifikasi Masalah

1. Pelaksanaan kegiatan yang masih menemui kendala
2. Aparat terkait kurang respek dengan kegiatan
3. Dana Kegiatan yang masih terbatas
4. Masyarakat miskin yang belum berdaya
5. Masyarakat menginginkan bantuan cuma-cuma
6. Koordinasi antara pelaku-pelaku PNPM kurang

Batasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada Pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri, kendala-kendala dalam pelaksanaan serta efektifitas PNPM Mandiri terhadap pemberdayaan masyarakat miskin di Nagari Kayutanam.

Perumusan Masalah

1. Bagaimana Pelaksanaan PNPM Mandiri di Nagari Kayutanam?
2. Apa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri di Nagari Kayutanam?
3. Bagaimanakah efektifitas PNPM Mandiri terhadap pemberdayaan Masyarakat Miskin di Nagari Kayutanam

C. Fokus Penelitian

Adapun yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah efektifitas PNPM Mandiri di Nagari Kayutanam terhadap pemberdayaan masyarakat miskin yang ada di daerah tersebut.

D.Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah yang akan diteliti, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui pelaksanaan PNPM Mandiri di Nagari Kayutanam
2. Mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri di Nagari Kayutanam
3. Mengetahui efektifitas PNPM Mandiri terhadap pemberdayaan masyarakat miskin di Nagari Kayutanam

E. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan berguna sebagai berikut :

1. Secara teoritis, untuk pengembangan konsep ilmu pengetahuan terutama yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat
2. Secara Praktis, dapat memberikan masukan kepada pemerintah dan pihak terkait dalam upaya pemberdayaan masyarakat miskin.

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Efektifitas

Roulette (1999:1) mendefinisikan efektivitas adalah dengan melakukan hal yang benar pada saat yang tepat untuk jangka waktu yang panjang, baik pada organisasi maupun pada pelanggan. Selanjutnya Hodge (1984:299) menguraikan bahwa efektivitas sebagai ukuran suksesnya organisasi didefinisikan sebagai kemampuan organisasi untuk mencapai segala keperluannya. Ini berarti bahwa organisasi mampu menyusun dan mengorganisasikan sumber daya untuk mencapai tujuan.

Menurut Richard M Steers (1985), efektivitas biasa dilakukan untuk mengukur sejauhmana kelompok atau organisasi efektif mencapai tujuan. Pengertian efektivitas kelompok atau organisasi adalah "Tingkatan sejauhmana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya mencapai sasaran". Katzell (1975) mengatakan bahwa efektivitas selalu diukur berdasarkan prestasi, produktivitas, laba dan seterusnya. Pendapat lain (Sarlito, 1987), menyatakan bahwa efektivitas organisasi atau kelompok adalah hasil kerja kelompok dalam mencapai tujuan. Makin dekat hasil organisasi atau kelompok dalam mencapai tujuan, makin efektif kelompok tersebut. (www. Smecca.com)

Komaruddin (1984:154) mengatakan efektifitas adalah Kemampuan untuk menghasilkan hasil yang spesifik atau mendesak pengaruh yang diukur.

Menurut Soekarno (1980: 120) mendefenisikan efektifitas adalah:

Suatu ukuran tentang bagaimana sebaiknya melakukan suatu system, suatu perbandingan antara suatu system yang ada dengan suatu system yang dikehendaki dan harus dipelihara.

Konsep keefektifan digunakan untuk merujuk kepada derajat pencapaian tujuan. Kalau dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah maka keefektifan itu merujuk pada sejauh mana pemerintah daerah mampu memberikan pelayanan yang terbaik optimal dan prima kepada masyarakat. Begitu juga dengan program pemerintah yang dijalankan. Program pemerintah yang efektif adalah program pemerintah yang mampu memberikan pelayanan yang responsif sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Menurut Epstein (1988:1) ada empat kriteria untuk mengukur keefektifan program pemerintah :

- a. Kebutuhan masyarakat secara implisit dapat dipenuhi
- b. Adanya program layanan khusus yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat
- c. Mengukur kualitas layanan pemerintah daerah terutama dengan ukuran kepuasan dan persepsi masyarakat
- d. Pemberian layanan harus dapat menyesuaikan diri dengan masalah-masalah yang ada dalam masyarakat.

Dari beberapa rumusan diatas mengenai arti dari efektifitas maka dapat ditarik beberapa pokok pikiran yang terkandung antara lain:

1. Efektifitas merupakan usaha pencapaian sasaran yang baik
2. Efektifitas merupakan pencapaian tujuan yang diharapkan
3. Efektifitas merupakan pelaksanaan sistem yang baik

Dari teori-teori yang telah diuraikan di atas serta mengacu kepada dimensi efektivitas yang diuraikan oleh Steers sebagai rujukan utama, maka yang dimaksud dengan efektivitas PNPM Mandiri terhadap pemberdayaan masyarakat miskin dalam penelitian ini adalah segala tindakan dalam mencapai tujuan yang diharapkan pada waktu yang tepat yang dapat dilihat pada masyarakat yang menjadi berdaya dan mandiri, sebab tujuan akhir dari PNPM Mandiri adalah mengurangi jumlah kemiskinan dan meningkatkan kemandirian masyarakat.

2. Fenomena Kemiskinan dalam Masyarakat

a. Konsep Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang selalu hadir ditengah-tengah masyarakat, khususnya di negara-negara berkembang. Kemiskinan adalah masalah global, sering dihubungkan dengan kebutuhan, kesulitan dan kekurangan di berbagai keadaan hidup. Kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada di bawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non makanan, yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan adalah

sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 211 kkal per orang per hari dan kebutuhan non makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi serta aneka barang dan jasa lainnya. (BPS dan DEPSOS, 2002:4)

Menurut Parsudi (1995:xi) Kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.

Kemiskinan dipahami dalam berbagai cara. Intinya mencakup :

1. Gambaran kekurangan materi, yang biasanya mencakup kebutuhan pangan sehari-hari, sandang, perumahan, dan pelayanan kesehatan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan barang-barang dan pelayanan dasar.
2. Gambaran tentang kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Hal ini termasuk pendidikan dan informasi. Keterkucilan sosial biasanya dibedakan dari kemiskinan, karena hal ini mencakup masalah-masalah politik dan moral, dan tidak dibatasi pada bidang ekonomi
3. Gambaran tentang kurangnya penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna "memadai" di sini sangat berbeda-beda melintasi bagian-bagian politik dan ekonomi di seluruh dunia. . (Suharto : 2005)

Ada dua macam situasi kemiskinan yaitu:

- a. Kemiskinan kelompok masyarakat secara keseluruhan karena keberadaannya yang terpencil dan tidak memadainya sumber daya.
- b. Keadaan masyarakat yang terdapat ketimpangan yang mencolok antara si kaya dan si miskin. (Robert,1998,)

Menurut Soeharto (2005) Kemiskinan memiliki beberapa ciri sebagai berikut:

- a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan)
- b. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi)
- c. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tidak adanya investasi untuk pendidikan keluarga)
- d. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal
- e. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan keterbatasan sumber alam
- f. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat
- g. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan
- h. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental
- i. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil)

David Cox dalam Suharto (2005) menggunakan perpektif yang lebih luas dengan membagi kemiskinan dalam dimensi berikut :

- a. Kemiskinan yang disebabkan oleh globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan yang kalah. Yang menang adalah negara-negara maju dan negara berkembang seringkali terpinggirkan.
- b. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Seperti kemiskinan pedesaan dan kemiskinan perkotaan
- c. Kemiskinan sosial, kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak dan kelompok minoritas
- d. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal si miskin seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan dan besarnya jumlah penduduk.

Karena sifat kemiskinan yang multi dimensi tersebut, maka kemiskinan telah menyebabkan akibat yang juga beragam dalam kehidupan nyata, antara lain:

- a. Menjadi beban masyarakat jika dilihat dari segi sosial ekonomi
- b. Menyebabkan rendahnya kualitas dan produktivitas masyarakat
- c. Menyebabkan rendahnya partisipasi masyarakat untuk berkarya
- d. Menurunnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
- e. Kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi berkurang
- f. Kemungkinan merosotnya mutu generasi yang akan datang. Hal ini bisa disebabkan karena kurangnya pendidikan formal di sekolah.

Semua indikasi tersebut diatas merupakan kondisi yang saling terkait dan saling mempengaruhi satu sama lain.(BAPPENAS : 2004)

b. Klasifikasi kemiskinan

Ada beberapa cara penggolongan kemiskinan, yang sering dijadikan sebagai pedoman untuk memahami substansi kemiskinan. Seperti penggolongan dengan membandingkan tingkat pendapatan keluarga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum. Berdasarkan penggolongan ini dikenal dengan kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah mereka yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok minimum. Sedangkan yang termasuk kemiskinan relatif adalah mereka yang memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum, namun secara relatif mereka berada dibawah rata-rata pendapatan masyarakat yang ada disekitarnya. (Suharto : 2005)

Selain itu kemiskinan juga dibedakan atas kemiskinan natural, kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural.

- a. Kemiskinan natural disebabkan oleh suatu kondisi keterbatasan secara alamiah yang dihadapi oleh suatu komunitas, sehingga sulit untuk melakukan perubahan. Umumnya keterbatasan tersebut berupa kondisi sumber daya alam dan lingkungan yang buruk, sehingga tidak menyediakan fasilitas bagi komunitas disekitarnya.
- b. Kemiskinan kultural adalah kondisi miskin yang dihadapi oleh suatu komunitas, yang disebabkan oleh faktor budaya. Budaya yang hidup dan diyakini dalam suatu masyarakat menyebabkan proses pelestarian kemiskinan dalam masyarakat itu sendiri.

- c. Kemiskinan struktural merupakan suatu kemiskinan yang melanda suatu komunitas yang disebabkan oleh faktor-faktor tertentu yang dibangun oleh manusia. Apa yang dibangun oleh manusia kadang-kadang hanya menguntungkan beberapa pihak dan merugikan pihak lain. Seperti penguasaan faktor produksi yang tidak merata. (Ambar : 2004)

c. Budaya Kemiskinan

Menurut Ambar (2004) budaya kemiskinan adalah kondisi miskin yang dihadapi oleh suatu komunitas, yang disebabkan oleh faktor budaya. Budaya yang hidup dan diyakini dalam suatu masyarakat menyebabkan proses pelestarian kemiskinan dalam masyarakat itu sendiri.

Konsep penduduk miskin yang populer dan formal adalah mengacu kriteria BPS, yaitu mereka yang miskin pangan, sandang, papan, kesehatan, pola hidup, dan tidak adanya tabungan. Di samping rujukan yang bersifat fisik ekonomi, kini juga berkembang wacana makna miskin secara moral-rohani terkait dengan kemiskinan moral, kemiskinan kepedulian dan kemiskinan hati nurani.

Ada lima karakteristik dasar budaya kemiskinan hal-hal pendukung budaya tersebut :

- (1) Memiliki *image of limited goods*, sumber daya yang dipersepsikan serba terbatas, selagi ada peluang harus diminta dan direbut;
- (2) Mereka lemah dalam disiplin, inisiatif, kreativitas, dan inovasi, apalagi untuk kepentingan umum dan bangsa

- (3) Memiliki orientasi nilai yang tergantung pada nasib, sangat lemah dalam ikhtiar untuk merubah hidup dan kebiasaan;
 - (4) Mereka berada dalam struktur yang terhimpit, diremehkan dalam harkat dan martabat;
 - (5) Mereka cenderung merasa nyaman dalam posisi miskin dan sulit menerima perubahan dan keluar dari jebakan budaya kemiskinan. Mereka juga cenderung meneruskan budaya kemiskinan kepada anak-cucunya.
- (Wikipedia.com)

Budaya kemiskinan adalah satu konstruksi sosial terwujud makin mantap apabila memperoleh penguatan secara kuantitatif melalui besaran jumlah populasi miskin dan secara kualitatif melalui dukungan kebijakan publik dan penyandingan komparatif terkait dengan mentalitas sebagian kelompok elite. (Wikipedia.com)

Budaya kemiskinan yang bersifat abstrak namun faktual, merupakan kristalisasi gaya hidup, sikap hidup dan filsafat hidup yang cenderung tampil sebagai budaya negatif yang menyuburkan kemalasan, ketergantungan, lemah kreativitas dan ikhtiar, terhimpit dalam struktur, meremehkan kualitas dan martabat, dan merasa nyaman dalam status kemiskinan. Bangsa yang miskin dianalogikan sebagai bangsa kelas tiga yang memiliki citra buruk, lemah dan dianggap tidak pantas sederajat dengan bangsa-bangsa lain.

Penduduk miskin merupakan realitas demografis-sosial-ekonomis yang menjadi bagian dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pengentasannya adalah dengan metode memberikan kail yang mampu

memacu produktivitas, pemberdayaan individu atau kolektif, serta perjuangan harkat kemanusiaan secara makin mandiri. Budaya kemiskinan merupakan fakta psiko-kultural yang terkonstruksi secara sosial. Budaya kemiskinan dengan karakteristiknya yang konsumtif, kontra produktif, enggan berubah dan merasa nyaman dalam kemiskinan bersama harus dicegah, dibatasi dan direformasi melalui perbaikan ekonomi, penyadaran kultural, penguatan struktur dan rehabilitasi mental.

3. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Secara konseptual pemberdayaan berasal dari kata *power* yang berarti kekuasaan atau keberdayaan. Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam :

- a. Memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan, bukan saja bebas mengeluarkan pendapat tetapi juga bebas dari kelaparan, kebodohan dan penyakit
- b. Menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka untuk dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa yang mereka butuhkan
- c. Berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka. (Suharto, 2005)

Menurut Bookman dan Morgen (J Babari : 1996) mengemukakan bahwa pemberdayaan sebagai konsep yang sedang populer mengacu pada

usaha menumbuhkan keinginan pada seseorang untuk mengaktualisasikan diri, melakukan mobilitas keatas, serta memberikan pengalaman psikologis yang membuat seseorang berdaya.

Dari definisi pemberdayaan di atas dapat diketahui secara ringkas bahwa pemberdayaan memiliki makna sebagai berikut :

1. Menekankan pada proses membagikan sebagian kekuasaan, kekuatan, dan kemampuan kepada masyarakat agar individu lebih berdaya.
2. Menekankan pada proses menstimulasi, mendorong, dan memotivasi individu agar mempunyai kemampuan dan keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya secara mandiri. (Suharto : 2005)

Selain itu pemberdayaan mengandung dua arti yaitu sebagai proses dan tujuan.

1. Sebagai proses adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan
2. Sebagai tujuan maksudnya adalah pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial; yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau memiliki pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencarian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri melaksanakan tugas-tugas kehidupan. Pengertian pemberdayaan sebagai tujuan sering digunakan sebagai indikator keberhasilan pemberdayaan sebagai suatu proses. (Suharto : 2005)

Tahap-tahap atau fase dari proses pemberdayaan ada 3, (Priyono : 1996) yaitu :

- a. Tahap Inisial, tahap pemberdayaan yang berasal dari pemerintah, oleh pemerintah dan untuk rakyat.
- b. Tahap Partisipatoris, tahap pemberdayaan yang berasal dari pemerintah bersama masyarakat, oleh pemerintah bersama masyarakat yang ditujukan untuk rakyat
- c. Tahap Emansipatoris, tahap pemberdayaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat dan didukung oleh pemerintah bersama dengan masyarakat

Proses atau tahapan dalam pemberdayaan masyarakat menurut Wilson dalam Sumaryadi (2005:130) yaitu :

1. Tahap pertama dari proses pemberdayaan individu adalah *Awakening*, yaitu membantu orang mengadakan penelitian terhadap situasi mereka saat ini, pekerjaan dan posisi mereka dalam organisasi. Mereka menilai kemajuan pekerjaan atau karir mereka terhadap rencana atau harapan mereka. Lebih jauh mereka menilai dan menggambarkan kemampuan, sikap dan keterampilan mereka untuk menentukan apakah mereka secara efektif dimanfaatkan.
2. Tahap kedua dari proses pemberdayaan individu adalah *Understanding*, yaitu orang mendapat pemahaman dan persepsi baru yang sudah dapat mengenal diri mereka sendiri, pekerjaan mereka, aspirasi mereka dan keadaan umum. Proses pemahaman meliputi belajar secara utuh untuk

menghargai pemberdayaan dan apa yang dituntut dari orang-orang oleh suatu organisasi

3. Tahap ketiga dari proses pemberdayaan adalah dimana individu yang sudah memperlihatkan keterampilan dan sifat, harus memutuskan bagaimana mereka dapat menggunakannya bagi pemberdayaan.
4. Tahap terakhir adalah menggunakan keterampilan dan kemampuan pemberdayaan sebagai bagian dari kehidupan.

Berkenaan dengan konsep pemberdayaan masyarakat, Winarni dalam Ambar (2004) mengungkapkan bahwa inti dari pemberdayaan meliputi tiga hal, yaitu pengembangan, memperkuat potensi atau daya, dan terciptanya kemandirian. Berarti pemberdayaan tidak hanya terjadi dalam masyarakat yang tidak memiliki kemampuan, tetapi juga pada masyarakat yang memiliki daya yang masih terbatas dan dapat dikembangkan hingga mencapai kemandirian.

Ada tiga dimensi pemberdayaan yang merujuk pada :

1. Sebuah proses pembangunan yang bermula dari pertumbuhan individual yang kemudian berkembang menjadi sebuah perubahan sosial yang lebih besar
2. Sebuah keadaan psikologis yang ditandai oleh rasa percaya diri, berguna dan mampu mengendalikan diri dan orang lain.
3. Pembebasan yang dihasilkan dari sebuah gerakan sosial, yang dimulai dari pendidikan dan politisasi orang-orang lemah tersebut untuk memperoleh

kekuasaan dan mengubah struktur-struktur yang masih menekan.
(Parson:1994)

Ada 3 macam unsur pemberdayaan Masyarakat dalam rumah tangga
(Priyono : 1996):

- a. Pemberdayaan Sosial ekonomi, difokuskan pada upaya menciptakan akses pada setiap rumah tangga, dalam proses produksi seperti akses informasi, pengetahuan dan keterampilan, akses untuk berpartisipasi dalam organisasi sosial dan akses pada sumber-sumber keuangan.
- b. Pemberdayaan Politik, difokuskan pada upaya menciptakan akses bagi setiap rumah tangga kedalam proses pengambilan keputusan publik yang mempengaruhi masa depannya. Pemberdayaan politik masyarakat tidak hanya sebatas proses pemilu tetapi juga kemampuan untuk mengemukakan pendapat, melakukan kegiatan kolektif dalam berbagai asosiasi politik, gerakan sosial dan kelompok kepentingan
- c. Pemberdayaan psikologis, difokuskan pada upaya membangun kepercayaan diri bagi setiap rumah tangga yang lemah, pada hakekatnya menyebabkan hasil dari proses pemberdayaan sosial ekonomi dan pemberdayaan politik.

Pemberdayaan masyarakat merujuk pada pengertian perluasan kebebasan memilih dan bertindak. Bagi masyarakat miskin, kebebasan ini sangat terbatas karena ketidakmampuan bersuara (*voicelessness*) dan ketidakberdayaan (*powerlessness*) dalam hubungannya dengan negara dan pasar. Karena kemiskinan adalah multi dimensi, masyarakat miskin membutuhkan

kemampuan pada tingkat individu (seperti kesehatan, pendidikan dan perumahan) dan pada tingkat kolektif (seperti bertindak bersama untuk mengatasi masalah). Memberdayakan masyarakat miskin dan terbelakang menuntut upaya menghilangkan penyebab ketidakmampuan mereka dalam meningkatkan kualitas hidupnya. (Ambar : 2004)

Pada hakekatnya pemberdayaan merupakan penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang masyarakat pasti memiliki daya, namun kadang tidak disadari Maka pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya, dengan cara mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki serta berupaya untuk mengembangkannya. (Suharto : 2005)

Sumaryadi (2005: 111) mengemukakan bahwa :

“Pemberdayaan Masyarakat merupakan suatu upaya mempersiapkan masyarakat seiring dengan langkah upaya memperkuat kelembagaan masyarakat agar mereka mampu mewujudkan kemajuan, kemandirian dan kesejahteraan dalam suasana keadilan sosial yang berkelanjutan. Untuk itu upaya pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi seseorang tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat”.

Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung dengan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial. Menurut Ife (Suharto, 2005) pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Pemberdayaan dapat diartikan sebagai upaya untuk menolong yang lemah atau tidak berdaya (*powerless*) agar mampu (berdaya)

baik secara fisik, mental dan pikiran untuk mencapai kesejahteraan sosial hidupnya. Dalam konteks ini, mereka dipandang sebagai aktor yang mempunyai peran penting untuk mengatasi masalahnya.

Menurut Sumaryadi (2005:115) tujuan pemberdayaan masyarakat pada dasarnya adalah :

1. Membantu pengembangan manusiawi yang otentik dan integral dari masyarakat lemah, rentan, miskin, marginal, dan kaum kecil seperti petani kecil, buruh tani, masyarakat miskin perkotaan, masyarakat adat yang terelakkan, kaum muda pencari kerja, kaum cacat dan kelompok wanita yang dikesampingkan.
2. Memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat tersebut secara sosio ekonomis sehingga mereka dapat lebih mandiri dan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka, namun dapat berperan serta dalam pengembangan masyarakat.

Disamping itu tujuan dari pemberdayaan adalah untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi lebih mandiri. Dimana kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak, dan mengendalikan apa yang mereka lakukan tersebut. Kemandirian masyarakat adalah suatu kondisi yang dialami masyarakat yang ditandai oleh kemampuan untuk memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah-masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya kemampuan yang terdiri yang dimiliki dengan penerahan sumber daya yang dimiliki lingkungan masyarakat tersebut. Untuk mencapai kemandirian masyarakat diperlukan sebuah proses. Melalui proses belajar maka masyarakat secara bertahap akan memperoleh kemampuan. Dengan proses belajar tersebut akan diperoleh daya dan kemampuan dari waktu ke waktu. Dengan demikian

akan terakumulasi kemampuan yang memadai, untuk mengantarkan kemandirian masyarakat. (Suharto : 2005)

Jadi, memberdayakan masyarakat miskin mengandung makna pada usaha mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, dan memperkuat posisi masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuasaan penekan disegala bidang dan sektor kehidupan. Selain itu juga mengandung arti melindungi dan membela dengan berpihak kepada yang lemah, untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi terhadap kaum lemah. (Suharto: 2005)

Dalam menghadapi persoalan kemiskinan pemerintah berupaya membuat program-program pemberdayaan masyarakat. Jauh sebelum Indonesia dilanda krisis ekonomi hingga sekarang, telah dikembangkan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat yang difokuskan kepada masyarakat miskin. Program-program pemberdayaan masyarakat tersebut seperti :

1. Program Inpres Desa Tertinggal, merupakan program penanggulangan kemiskinan terpadu antara pemerintah dan masyarakat. Sehingga dikenal sebagai gerakan nasional dan gerakan masyarakat. Sifat program ini benar-benar ingin menjadikan masyarakat memiliki posisi penting dalam pengelola program
2. Program TAKESRA dan KUKESRA, dimaksudkan untuk memberikan bantuan kepada keluarga miskin, namun yang tidak berlokasi di desa tertinggal. Sebenarnya bantuan yang diberikan untuk merangsang masyarakat miskin agar menabung dan selanjutnya melakukan usaha.

3. Program Jaring Pengaman Sosial, merupakan program pemberdayaan yang muncul dalam beberapa bentuk seperti Dana Bantuan Operasional (DBO), Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPS-BK), Program Makanan Tambahan untuk Anak Sekolah (PMT-AS), Program Pemberdayaan Daerah untuk Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE). Program-program JPS umumnya merupakan tindakan darurat yang ditempuh dalam rangka menyelamatkan rakyat dari himpitan krisis. Mengingat sifatnya darurat maka program-program JPS bersifat bantuan murni yang langsung kepada masyarakat. Pihak masyarakat yang menerima bantuan ini tidak memiliki konsekuensi untuk menggulirkan dana kepada pihak lain. (Ambar : 2004)

Selain program-program tersebut diatas masih banyak program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan pemerintah yang bertujuan untuk menanggulangi kemiskinan. Misalnya Bantuan langsung Tunai (BLT), Asuransi Kesehatan untuk Masyarakat Miskin (Askeskin), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), serta PNPM Mandiri.

4. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri

PNPM Mandiri merupakan program penanggulangan kemiskinan yang pelaksanaannya dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di pedesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) sebagai dasar bagi pengembangan

pemberdayaan masyarakat di perkotaan; dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana, dan konflik. Hal ini sesuai dengan pengukuhan yang dilakukan oleh Presiden Republik Indonesia di kota Palu tanggal 30 April 2007. Selain itu dalam keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat No28 / KEP / MENKO / KESRA / XI / 2006 dalam butir 1 mengatakan bahwa Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri)

PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan. (www.pnpm-mandiri.org)

DASAR KEBIJAKAN PNPM MANDIRI

1. Perpres No. 54 tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK)
2. TKPK (yang diketuai oleh Menkokesra) bertugas untuk merumuskan langkah-langkah kongkrit dalam penanggulangan kemiskinan
3. Hasil Sidang Kabinet (07 September 2006): diperlukan percepatan penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja

4. Selanjutnya TKPK menyepakati (12 September 2006) untuk menindaklanjuti hasil sidang kabinet tersebut dengan merumuskan sebuah program yang bernama PNPM
5. Menkokesra menerbitkan SK Menkokesra No. 28 / KEP / Menko / Kesra / XI / 2006 yang diperbaharui dengan Kepmenkokesra No. 23 / KEP / Menko / Kesra / VII / 2007 tentang Tim Pengendali PNPM Mandiri. (www.kibar.or.id)

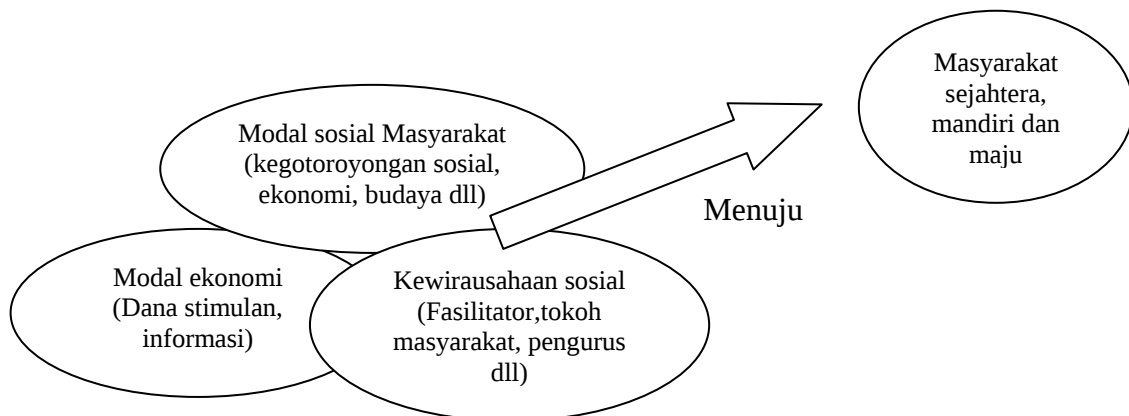
Program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri (PNPM MANDIRI) merupakan :

- a. Wadah / Kerangka bagi konsolidasi program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Efektifitas program dalam mempercepat penanggulangan kemiskinan, meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat
- b. Pendekatan berbasis pemberdayaan masyarakat
 - a. Tahap Pembelajaran Masyarakat
 - b. Tahap Kemandirian Masyarakat
 - c. Tahap Keberlanjutan
- c. Pembentukan Kelompok Masyarakat menjadi Modal Sosial
- d. Membuka penuh dan mendekatkan sumber daya kapital / modal ekonomi langsung kepada masyarakat.
- e. Memandirikan masyarakat dengan menguatkan Modal Sosialnya didukung oleh Modal Ekonomi, Modal SDM (fasilitator/penggerak pemberdayaan masyarakat)

f. Perlu harmonisasi berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat dan perubahan dari “skema proyek” menjadi “skema program”, melalui:

- a. Lokus kegiatan di tingkat kecamatan.
- b. Prioritas pada desa/kelurahan & kelompok masyarakat miskin.
- c. Prinsip dasar, strategi, indikator pencapaian, serta berbagai mekanisme dan prosedur PNPM. (www.pnpm-mandiri.org)

Prinsip yang dijalankan PNPM Mandiri semuanya menuju kepada masyarakat sejahtera dan maju yang bersumber dari semangat kegotongroyongan sosial, modal ekonomi dan kewirausahaan sosial. Hal ini tergambar dalam alur berikut :



Sumber : www.pnpm-mandiri.org

Mulai tahun 2008 PNPM Mandiri diperluas dengan melibatkan Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya. PNPM Mandiri diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai departemen/sektor dan

pemerintah daerah. Pelaksanaan PNPM Mandiri 2008 juga akan diprioritaskan pada desa-desa tertinggal.

Tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan PNPM Mandiri ini adalah :

1. Tujuan Umum

Meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri.

2. Tujuan Khusus

a.Meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan ke dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.

b.Meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif dan akuntabel.

c.Meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*)

d.Meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok perduli lainnya untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.

- e. Meningkatnya keberadaan dan kemandirian masyarakat serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya.
 - f. Meningkatnya modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal.
 - g. Meningkatnya inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.
- (www.pnpm.mandiri.org)

Melalui PNPM Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan.

PNPM Mandiri menjawab persoalan mendasar dari masyarakat yaitu menyediakan lapangan kerja bagi rakyat miskin (mengatasi masalah pengangguran), dan sekaligus menambah penghasilan bagi kelompok rakyat miskin (penanggulangan kemiskinan). Dalam pelaksanaannya menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat secara terpadu dan berkelanjutan sebagaimana yang digunakan dalam Program Pengembangan Kecamatan (PPK). PNPM merupakan program unggulan dari pemerintah. Sebab dalam

perencanaan sampai pelaksanaan semuanya bebas dari campur tangan birokrasi. Masyarakat yang merencanakan dan mereka pulalah yang menikmati hasilnya. Sebab masyarakat bukan sebagai objek tetapi menjadi subjek pembangunan.

Secara umum PNPM mempunyai visi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dengan meningkatkan kemampuan akses sumberdaya dan sumberdana mandiri. Mandiri disini berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumberdaya yang ada di lingkungannya, mampu mengelola sumberdaya tersebut untuk mengatasi masalah yang dihadapi, khususnya masalah kemiskinan.

Program yang tercakup dalam PNPM Mandiri adalah program-program penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja masyarakat yang berbasis pemberdayaan masyarakat dengan ciri-ciri :

- a. Menggunakan pendekatan partisipasi masyarakat;
- b. Melakukan penguatan kapasitas kelembagaan masyarakat, dan
- c. Kegiatan program dilaksanakan secara swakelola oleh masyarakat.

(www.kibar.or.id)

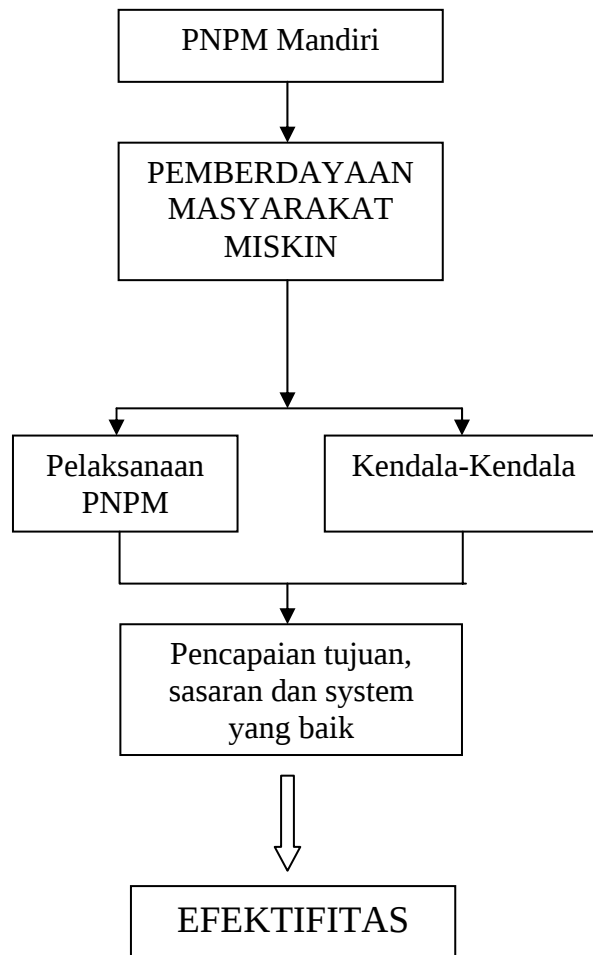
Prinsip PNPM atau nilai-nilai dasar yang selalu mendasari pengambilan keputusan dan mendorong terwujudnya tujuan sebagai berikut :

1. Pemberdayaan Masyarakat: Mengacu pada prinsip dan tahapan pemberdayaan masyarakat (inisiasi pemberdayaan, penguatan keberdayaan dan pencapaian kemandirian)

2. Prioritas: Diutamakan untuk pada kelompok masyarakat paling miskin dan rentan pada desa-desa/kampung yang paling miskin.
3. Partisipatif Demokratis: Tiap tahapan kegiatan melibatkan semua penduduk desa
4. Transparansi: Semua proses dilakukan secara transparan dan tertib.
5. Pilihan Terbuka: Kelompok masyarakat dapat menentukan sendiri kegiatan pembangunan yang dipilih didalam rambu-rambu program yang ditentukan
6. Desentralisasi: Manajemen dan pengambilan keputusan pada tingkat lokal.
7. Sederhana: Tidak ada prosedur yang kompleks;
8. Pendanaan Bersama: Kontribusi pendanaan digalang dari pemerintah pusat, pemda, dan kelompok masyarakat luas.(www.kibar.or.id)

B. Kerangka konseptual

Penelitian ini melihat keefektifan program PNPM mandiri yang dijalankan di Nagari Kayutanam. Program yang dilaksanakan apakah efektif atau tidak, dapat dilihat dari segi derajat pencapaian tujuan dan sasaran program serta sistem pelaksanaan. Tujuan PNPM Mandiri adalah untuk memberdayakan dan memandirikan masyarakat. Jadi, apabila masyarakat sudah mandiri dan berdaya maka PNPM Mandiri sudah bisa dikatakan efektif dalam memberdayakan masyarakat.



Kerangka Konseptual

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan temuan penelitian dan pembahasan yang telah diungkapkan pada Bab sebelumnya maka dalam Bab ini akan dikemukakan simpulan dan saran

A. Kesimpulan

1. Pelaksanaan Program Nasional pemberdayaan masyarakat mandiri di Nagari Kayutanam sudah terlaksana dengan baik. Pendekatan yang digunakan adalah perpaduan antara pendekatan *Bottom-Up* dan *Top-Down* sehingga tahap pemberdayaannya berada pada fase *partisipatif*. Tahap-tahap pelaksanaan kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan tahap-tahap yang direncanakan.
2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri di Nagari Kayutanam dilihat dari dua unsur yaitu unsur pemerintah dan masyarakat. Dilihat dari pemerintah masih kurangnya partisipasi wali korong dan camat untuk menghadiri musyawarah dan sosialisasi. Dari masyarakat masih adanya anggapan bahwa program PNPM Mandiri ini sama dengan program-program sebelumnya, masyarakat jenuh dengan musyawarah yang memakan waktu lama.
3. Efektifitas PNPM Mandiri terhadap 'pemberdayaan masyarakat' miskin dalam kegiatan simpan pinjam belumlah efektif. Masyarakat masih banyak yang belum mandiri dan berdaya. Dana yang dipinjam

tidak dimanfaatkan untuk modal usaha sebagaimana yang diharapkan pemerintah. Dalam kegiatan Pengadaan sarana dan prasarana masyarakat sudah memiliki semangat gotong royong sehingga efektif dalam memberdayakan masyarakat.

B. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan dalam pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri ini adalah sebagai berikut :

1. Hendaknya pihak – pihak terkait dari pemerintah seperti camat, wali korong untuk ikut berpartisipasi dalam setiap kegiatan. Misalnya hadir dalam musyawarah yang diadakan. Sehingga akan menimbulkan semangat bagi masyarakat untuk terlibat dalam kegiatan.
2. Musyawarah yang terlalu lama hendaknya dipersingkat sesuai prosedur yang telah ada sehingga tidak adanya kejenuhan dalam masyarakat
3. Memberi pemahaman yang lebih kepada masyarakat miskin agar mau diberdayakan dan berusaha untuk mau lepas dari kemiskinan. Seperti memberi semangat untuk mau berusaha dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki. Selain itu masyarakat juga harus diingatkan bahwa bantuan yang diberikan kepada mereka sebagai perangsang untuk kreatif dan bukan proyek pemerintah.
4. Hendaknya program ini dijalankan secara kontinue atau berkelanjutan untuk seterusnya. Sebab untuk menanggulangi kemiskinan tidak instan dan dibutuhkan komitmen yang kuat dari pemerintah dan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aljufri, Se. 2006. *"Pemberdayaan Masyarakat Antara konsep dan Realita"*
Surat Kabar Singgalang. April 2006
- Ambar Sulistiyani. 2004. *Kemitraan dan model-model pemberdayaan*.
Yogyakarta. Gava Media
- Chambers, Robert. 1988. *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*. Jakarta :
LP3ES.
- Dharma Setyawan. 2007. *Otonomi daerah dalam perspektif lingkungan, nilai,
dan sumber daya*. Jakarta. Djambatan
- Edi Suharto. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*.
Bandung: PT Refika Aditama
- Hadari Nawawi. 2003. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah
Mada University Press
- J Kaloh. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Rineka cipta
- Lexy J Moleong,. 1989. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT.
Remaja Rosda Karya
- Mikkelsen, Britha. 2001. *Metode penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya
Pemberdayaan*. Jakarta: yayasan Obor Indonesia
- Milles, B. Mathew dan A. Michael Huberman 1992. *Analisis Data Kualitatif :
Buku Sumber tentang metode-metode Baru*. Jakarta : IU Press
- Muhammad Nasir. 1998. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta
- Nyoman Sumaryadi. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan
Pemberdayaan Masyarakat*. Penerbit : Citra Utama
- Onny Prijono S. 1996. *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*.
Jakarta: Centre for strategic and International studies
- Parsudi Suparlan. 1995. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan obor
Indonesia.
- Program Nasional pemberdayaan masyarakat. 2007. *Materi Pelatihan kader
pemberdayaan masyarakat desa, kebijakan pokok*. Kecamatan 2X11
Kayutanam, Kabupaten Padang Pariaman, Sumatera Barat. 81 hal.