

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT (PNPM) MANDIRI DI KOTA PADANG
(Studi: Kelurahan Pampangan Kecamatan Lubuk Begalung)**

**Diajukan untuk memperoleh gelar sarjana ilmu politik
Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas**



OLEH

DELA LATIFAH

05 193 073



**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ANDALAS**

PADANG

2009



ABSTRAK

DELA LATIFAH (05 193 073), Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, Padang. Pembimbing satu Drs. Yoserizal, M.Si dan pembimbing dua Roza Liesmana, S.IP, M.Si. Judul Skripsi "Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Kota Padang (studi: Kelurahan Pampangan Kecamatan Lubuk Begalung)

Kemiskinan merupakan permasalahan universal yang membutuhkan penanganan serius oleh semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat secara bersama. Hal ini disebabkan permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan yang kompleks dan sangat sulit ditanggulangi. Permasalahan kemiskinan tidak hanya menyangkut permasalahan ekonomi saja, akan tetapi juga menyangkut kehidupan sosial dan lingkungan. Salah satu program pemerintah pusat untuk menanggulangi permasalahan kemiskinan yaitu berdasarkan keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat No. 25/ KEP/ MENKO/ KESRA/ VII/ 2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri maka kegiatan PNPM Mandiri dapat diimplementasikan di Indonesia. Untuk mensukseskan program PNPM Mandiri, di Kota Padang telah dibentuk TKPD oleh Walikota Padang, berdasarkan SK No: 06 /Tahun 2007. Pada penelitian ini, peneliti menjadikan Kelurahan Pampangan Nan XX sebagai lokasi penelitian.

Pada penelitian ini, penulis mendeskripsikan bagaimana implementasi PNPM Mandiri di bidang pinjaman dana bergulir di kelurahan Pampangan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan dan desain ini digunakan dengan tujuan untuk menjelaskan bagaimana implementasi program sehingga dapat dilihat bagaimana pelaksanaan program kegiatan PNPM Mandiri di bidang ekonomi (pinjaman dana bergulir) sebagai upaya untuk menanggulangi masalah kemiskinan di kelurahan Pampangan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, studi dokumen dan observasi. Orang-orang yang akan dipilih menjadi informan adalah orang yang mengetahui tentang program dan ikut terlibat dalam program PNPM Mandiri ini yang terdiri atas *provider* dan *user*. Dari data-data yang diperoleh akan dilakukan triangulasi data, yaitu dengan melakukan kroscek antara data yang diperoleh dari *provider* dengan data dari masyarakat sebagai *user* program. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori Merille S. Grindle.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, peneliti menarik kesimpulan bahwa Implementasi PNPM Mandiri pada program pinjaman dana bergulir ini sudah dapat dijalankan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari, implementasi program yang sesuai dengan indikator isi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Adapun kendala dalam mengimplementasikan program ini yaitu, kurangnya partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam kelompok sukarelawan. Belum adanya masyarakat yang bersedia memberi dana swadaya masyarakat. Kurangnya partisipasi anggota BKM yang duduk di bidang yang berbeda untuk membantu tugas anggota BKM lainnya. Masih adanya beberapa anggota KSM yang menunggak pengembalian pinjaman dana bergulir.

Kata kunci: kemiskinan, implementasi, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri.

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan utama di Indonesia. Kemiskinan merupakan permasalahan yang sudah sangat mendesak untuk ditangani. Dilihat dari sisi *poverty profile* atau bentuk-bentuk persoalan kemiskinan masyarakat, menurut Tjokrowinito kemiskinan tidak hanya menyangkut persoalan kesejahteraan (*welfare*) semata; tetapi kemiskinan menyangkut persoalan kerentanan (*vulnerability*), ketidakberdayaan (*powerless*), tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja, menghabiskan sebahagian penghasilannya untuk kebutuhan konsumsi, angka ketergantungan yang tinggi, rendahnya akses terhadap pasar, dan kemiskinan terefleksi dalam budaya kemiskinan yang diwarisi dari satu generasi ke generasi berikutnya.¹

Khususnya di wilayah perkotaan, salah satu ciri umum dari kondisi fisik masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan permukiman yang jauh dibawah standar kelayakan, serta mata pencaharian yang tidak menentu. Tingginya angka kemiskinan Kota Padang yang mencapai 23,06 % atau 185.154 jiwa dari total penduduk sekitar 800 ribu jiwa menyebabkan pemerintah pusat harus turun tangan memberantas kemiskinan di kota ini.²

¹ Ambar Teguh Sulistiyani, *Kemitraan Dan Model-Model Pemberdayaan*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, halaman 27.

² [www. Google. Com](http://www.Google.Com), *Penanganan Kemiskinan Gerakan Tiada Henti*, diakses 15 November 2008.

Sejak tahun 1999 pemerintah telah meluncurkan P2KP singkatan dari Proyek Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan (*Urban Poverty Project*). Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal.

Sejak awal Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) diluncurkan 7 tahun lalu (1999-2006). Program ini masih berada dalam platform program jaring pengaman sosial (*social safety net*) dengan menitik beratkan pada upaya pemberdayaan komunitas (*community empowerment*). Dalam pelaksanaan pengentasan masyarakat dari kemiskinan, P2KP meletakkan sasaran utamanya kepada Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) yang tergolong kalangan ekonomi lemah untuk ditumbuhkan kemandiriannya. Sehingga bukan masyarakat miskin secara perseoranganlah yang akan diberdayakan, melainkan sejumlah orang dalam masyarakat yang tergabung dalam suatu wadah KSM yang dikenai tindakan (*treatment*) berupa pemberian bantuan kredit usaha ekonomi produktif. P2KP ini sepenuhnya dibiayai oleh pemerintah pusat. Kegiatan P2KP III di mulai pada bulan Juni 2006 yang dilaksanakan oleh delapan kelurahan di Kota Padang yaitu Kelurahan Andalas di Kecamatan Padang Timur, Kelurahan Kampung Baru, Pampangan, Koto Baru dan Tanjung Aur di Kecamatan Lubuk Begalung.

Kelurahan Air Manis, Batang Arau, dan Alang Laweh di Kecamatan Padang Selatan. Pada tahun 2007, delapan kelurahan tersebut melanjutkan program penanggulangan kemiskinan dengan melaksanakan kegiatan PNPM – P2KPIII. Program ini merupakan transisi atau tahapan menjadi program PNPM Mandiri. Dana PNPM-P2KPIII ini berasal dari dana pusat dan APBD. **Berdasarkan keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat No. 25 / Kep/ Menko/ Kesra/VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri),** maka kegiatan PNPM Mandiri dapat diimplementasikan di Indonesia.³ Pada tahun 2008, delapan kelurahan di kota Padang telah menjalankan program PNPM Mandiri. Delapan kelurahan tersebut juga mendapat bantuan paket dari pemko Padang sebesar Rp.750.000.000,00 untuk penanggulangan kemiskinan terpadu.⁴

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 stimulant untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan. PNPM Mandiri membantu masyarakat untuk mencapai kesejahteraan tersebut

³ Tim Pengendali PNPM Mandiri, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri*, Departemen Pekerjaan Umum : Direktorat Jenderal Cipta Karya, Jakarta, 2007, halaman 1

⁴ Rekapitulasi kelurahan penerima PNPM-P2KP Tahun 2006-2008 di Kota Padang, BAPPEDA Kota Padang.

melalui berbagai bentuk pembangunan dan kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati masyarakat meliputi :⁵

1. Penyediaan dan perbaikan prasarana/ sarana lingkungan permukiman, sosial, dan ekonomi secara padat karya;
2. Penyediaan sumber daya keuangan melalui dana bergulir dan kredit makro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin. perhatian yang lebih besar perlu diberikan bagi kaum perempuan dalam memanfaatkan dana bergulir ini;
3. Kegiatan terkait peningkatan kualitas SDM, terutama yang bertujuan mempercepat pencapaian target MDGs;
4. Peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintah lokal melalui penyadaran kritis, pelatihan keterampilan usaha, manajemen organisasi dan keuangan, serta penerapan tata pemerintahan yang baik.

Program PNPM Mandiri di tingkat kota/kabupaten dikoordinasikan langsung oleh Walikota/ Bupati melalui Bappeda dengan menunjuk Tim Koordinasi Pelaksanaan PNPM (TKPP). Pemkot/ kabupaten dibantu oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang diangkat Menteri PU atas usulan Bupati/Walikota dibawah koordinasi Satker Kota/Kabupaten dalam mengendalikan pelaksanaan kegiatan pendampingan dan pencairan dana BLM. TKPKD Kota/ Kabupaten dalam PNPM Mandiri Perkotaan berperan mengkoordinasikan TKPP dari berbagai program penanggulangan kemiskinan.

⁵ Tim Pengendali PNPM Mandiri, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri*, Departemen Pekerjaan Umum : Direktorat Jenderal Cipta Karya, Jakarta, 2007, halaman 17.

BAB VI

PENUTUP

6. 1 Kesimpulan

Pada penelitian mengenai implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri), peneliti bertujuan untuk medeskripsikan bagaimana proses implementasikan program yang dilaksanakan di kota Padang. Adapun lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti yaitu di Kelurahan Pampangan Nan XX kecamatan Lubug Begalung. Berdasarkan hasil analisis penelitian, maka dapat diambil kesimpulan yaitu sebagai berikut :

1. Implementasi program dana bergulir ini sudah dijalankan dengan baik.

Hal ini dapat dilihat dari:

(1) Dalam menentukan program yang menjadi kepentingan masyarakat kelurahan Pampangan maka dilakukan Rembuk warga didampingi oleh anggota BKM, faskel, aparat kelurahan. Dalam rapat warga akan di minta pendapat dan usulan tentang program-program apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat di kelurahan Pampangan. Dari beberapa usulan program maka, dipilih program yang benar-benar dibutuhkan dan penting dilaksanakan di kelurahan Pampangan terutama yang bertujuan untuk menaggulangi permasalahan kemiskinan. Dari rembuk warga maka, program yang paling banyak dipilih masyarakatlah yang akan diimplementasikan. Di kelurahan

Pampangan, masyarakat memilih program pinjaman dana bergulir untuk program PNPM di bidang ekonomi.

- (2) Dengan di implementasikannya program dana bergulir di kelurahan Pampangan juga telah memberi manfaat bagi masyarakat yang menjadi *user* dari program ini. Banyak manfaat yang dirasakan oleh mereka seperti, bertambahnya pendapatan, terbukanya peluang mata pencaharian terutama bagi ibu-ibu rumah tangga.
- (3) Perubahan pola hidup yang dimaksud adalah perubahan pola penggunaan pendapatan keluarga. Pendapatan yang diperoleh dari hasil usaha dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan anggota keluarga. Sebahagian lagi digunakan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan keluarga seperti kesehatan, pendidikan, kendaraan, tempat tinggal dan untuk kegiatan sosial. Dari usaha kecil yang mereka bangun memberikan perubahan bagi mereka, terutama bagi ibu rumah tangga. Dengan adanya bantuan dana bergulir ini, mereka yang biasanya tidak memiliki pekerjaan sekarang telah lebih produktif.
- (4) Lokasi pelaksanaan program dipilih dengan kriteria-kriteria khusus sesuai tujuan program yang akan dilaksanakan. Berdasarkan data BPS tahun 2005, kelurahan yang berpenduduk miskin terbanyak yaitu kelurahan Pampangan Nan XX dengan jumlah RTM yaitu 808 KK. selain itu, tingkat pelayanan dasar juga rendah (hanya mempunyai 1 puskesmas, 2 unit balai pengobatan, 1 dokter, dan di kawasan ini tidak

ada SMP). Oleh karena itu , program penanggulangan kemiskinan ini dapat di implementasikan di Kelurahan Pampangan ini.

- (5) Ketepatan *target group* dilakukan dengan pendataan masyarakat miskin untuk PNPB MP yang dilaksanakan oleh tim refleksi kemiskinan masing-masing kelurahan. Masyarakat tersebut di kategorikan miskin dengan kriteria-kriteria tertentu. Rumah tangga yang tergolong miskin di tentukan berdasarkan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh tim refleksi kemiskinan kelurahan yang terdiri atas kasi kesejahteraan sosial kelurahan Pampangan, tim relawan masyarakat dan tim dari BKM.. Penetapan kriteria didasarkan pada : kehidupan susah dengan penghasilan yang minim, tidak adanya kendaraan pribadi seperti motor dan mobil, mata pencaharian tidak tetap, jumlah tanggungan keluarga juga menjadi kriteria pendataan penduduk miskin. Kriteria lainnya yaitu, pendapatan kurang dari Rp.500.000,00 per bulan, janda miskin atau tidak mempunyai pendapatan dan tidak menerima pensiun. Dengan adanya kriteria tersebut akan membantu BKM untuk menetapkan *target group*. Selain itu juga adanya kriteria lainnya yaitu, pinjaman dana bergulir diberikan pada masyarakat yang akan buka usaha maupun yang sudah punya usaha dan dana digunakan untuk tambahan modal.
- (6) Dalam implementasi PNPB Kelurahan Pampangan mempunyai organisasi BKM yang dipilih langsung oleh masyarakat kelurahan Pampangan melalui rembuk warga. BKM ini isebagai implementor

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Bungin, Burhan. 2003. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Donn, William N. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Departemen PU, Direktorat Jenderal Cipta Karya. 2008. *Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan*.
- Faisal, Sanapiah. 2007. *Format-format Penelitian Sosial*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Konsultan Manajemen Wilayah (KMW) Satuan Wilayah Kerja (SWK) VI Sumatera Barat. Langkah Pembangunan BKM.
- Moleong, Lexy J. 1989. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Nurdin, M. Fadhil. 1990. *Pengantar Studi Kesejahteraan Sosial*. Bandung: Angkasa.
- Nurudin. 2005. *Sistem Komunikasi Indonesia*. Jakarta : PT. Raja Garafindo Persada.
- Rachbini, Didik J, dkk. 1995. *Negara dan Kemiskinan Di Daerah*. Jakarta : Pustaka Pelajar.
- Soetomo. 2006. *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka pelajar.