

**IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT MANDIRI (PNPM) PERDESAAN
DI KECAMATAN TOBELO
KABUPATEN HALMAHERA UTARA**

MARSENI TUANDALI

**JOICE. RARES, M.SI
ALDEN LALOMA, M.SI**

ABSTRAK

PNPM Mandiri community empowerment is a national program for poverty reduction as well independence society to grow and evolve in the direction. PNPM program can have petrified society out of the problem of disability and poverty.

Then in need of local government's readiness to accept and implement the PNPM be continue actually be felt by society. Purpose of this study in accordance with the formulation of the problem is to dentermine how the implementation of comonity emporwerment program (PNPM) contriside in improving socie-ecomonic conditions of families in tobelo northern halmahera district.

The research method uses destriptive reseacth/destribe and methods kualitatif.informan this study as many as 14 people in charge who know and accept the impact of the implementation of programs of PNPM tobelo. Data use is the primary data and data collection methods sekunder with interviews while research is research intrumen it selt. For data analysis done with together with data colletion, the data interpresti concluded later in the analysis,a description of the national program self-emprower ment(PNPM) rusal counties in the district tobelo halmahera utara.

Showcased in conclusion that the procces implementatin of PNPM mandiri in the district tobelo in 3 of 6 villages that can be said has been running, althogh there are still many who have not felt the impact of the program goverment can fix mistakes for a better direction, so that the need of people could be served for the better.

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan permasalahan yang sanagat kompleks yang sedang dihadapi pemerintah Indonesia saat ini. Ketidak berdayaan pemerintah dalam mengatasi kemiskinan di Indonesia semakin menambah komplektivitas permasalahan kemiskinan. Menurut sumber BPS, jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Juli 2008 sebesar 34,96 juta jiwa atau 15,42% dari jumlah penduduk Indonesia (BPS Juli 2008). Angka ini turun sebesar 2,21 juta jiwa di banding jumlah penduduk miskin pada tahun 2007 yaitu sebesar 37,17 juta jiwa atau 16, 58% (www.menkokesra.go.id).

- A. Sejak tahun 2008 sampai dengan tahun anggaran 2010, terjadi penurunan masyarakat miskin rata-rata per tahun sebesar 1 %,

yakni dari sebesar 15,42 % pada tahun 2008 terus turun menjadi 13,33 %. Kemudian sejak tahun 2010, penurunan kemiskinan melambat, secara absolut menurun sekitar 1 juta penduduk miskin per tahun, bahkan cenderung menaik. Tingkat kemiskinan pada bulan September 2013 sebesar 11,47% (target APBN 2013 sebesar 9,5%-10,5%). Kenaikan tingkat kemiskinan dari 11,37% pada Maret 2013 menjadi 11,47 % pada bulan September 2013, disebabkan terutama karena tingkat inflasi yang lebih tinggi dari target pada APBN-P. Dampak dirasakan terutama karena kenaikan harga bahan pokok makanan sebagai dampak antara lain karena kenaikan BBM pada bulan Juni 2013 dan perubahan iklim. Target APBN

2014 sebesar 9,0%-10,5% (Revisi RPJMN 2009-2014 : Rancangan Teknokratik RPJMN, 2015 – 2019).

B. Untuk menanggulangi kemiskinan, sekaligus membangun kemampuan dan kemandirian masyarakat untuk berusaha, berbagai kebijakan telah diimplementasikan oleh pemerintah sebagai respon terhadap persoalan tersebut. Pemerintah telah dan sedang menjalankan berbagai program nasional yang diharapkan dapat membantu masyarakat untuk dapat keluar dari kemiskinannya, antara lain sejak tahun 1970-an masyarakat diarahkan menjadi subjek pembangunan. Pembangunan yang bertumpu pada masyarakat dengan strategi pemberdayaan (Sumodiningrat, 2007). Program khusus penanggulangan kemiskinan dimulai dengan program inpres desa tertinggal (IDT)

sebagai pemacu dan pemicu penanggulangan kemiskinan, khususnya di wilayah pedesaan. Berdasarkan pelaksanaan program IDT, dikembangkan P3DT (pembangunan pendukung prasarana desa tertinggal) tahun 1995. Dalam tahapan selanjutnya, P3DT disempurnakan menjadi PPK (program pengembangan kecamatan) tahun 1998. Beriringan dengan pelaksanaan yang PPK dikembangkan pula P2KP (program penanggulangan kemiskinan perkotaan), yang sekarang telah dilanjutkan dengan PNPM Mandiri Perdesaan. Semua program pemberdayaan tersebut di atas ditujukan untuk meningkatkan/memperbaiki kondisi sosial ekonomi masyarakat, khususnya di Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara, namun sejauh ini perlu dikaji lebih jauh apakah

implementasi program-program pemberdayaan tersebut, khususnya implementasi PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Tobelo dapat dilaksanakan secara efektif sehingga dapat meningkatkan perbaikan kondisi sosial ekonomi keluarga, untuk itu maka penelitian ini urgen untuk dilakuka

Mengacu pada identifikasi masalah pada bagian sebelumnya, maka penulisan ini dengan judul : “Implmentasi Program Nasional Pemberssayaan Masyarakat Mandiri Pnpm Perdesaan Di Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara”

KERANGKA TEORITIS

Konsep Implementasi PNPM Mandiri

Sebelum membahas program PNPM Mandiri, terlebih dahulu perlu dijelaskan konsep implementasi sebagai bagian dari konsep kebijakan publik yang terkait langsung dengan konsep

PNPM Mandiri sebagai wujud dari implementasi kebijakan itu sendiri.

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Abdulwahab, 2004) bahwa “implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier (1986) merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai

perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Mulandar dan Thamrin (1996 : 96) mengatakan pemberdayaan mempunyai makna harfiah “membuat” (seseorang) berdaya. Istilah lain untuk pemberdayaan adalah penguatan (*empowerment*). Pemberdayaan pada intinya adalah manusia, dalam arti mendorong orang untuk menampilkan dan merasakan hak-hak azasinya. Di dalam pemberdayaan terkandung unsur pengakuan dan penguatan posisi seseorang, melalui penegasan terhadap hak dan kewajiban yang dimiliki dalam seluruh tantangan kehidupan. Di dalam proses pemberdayaan diusahakan agar orang berani menyuarakan dan memperjuangkan ketidakseimbangan hak dan kewajiban. Pemberdayaan mengutamakan usaha sendiri dari orang yang diberdayakan untuk meraih keberdayaannya. Oleh karena itu pemberdayaan sangat jauh dari

konotasi ketergantungan (Mulandar dan Thamrin, 1996 : 97).

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran nyata tentang implementasi program pemberdayaan masyarakat perdesaan melalui implementasi PNPM Mandiri Perdesaan dengan kondisi sosial ekonomi keluarga, khususnya di beberapa desa dalam wilayah Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara. Dengan demikian, jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif-kualitatif dan bersifat analitik

Fokus Penelitian

Konsep atau Variabel-variabel yang akan diteliti dalam penelitian ini terdiri dari implementasi PNPM Mandiri

Perdesaan; dan Perbaikan kondisi sosial ekonomi keluarga.

Adapun definisi konsep dan operasional dari kedua konsep/variabel tersebut di atas dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Implementasi PNPM Mandiri Perdesaan adalah proses pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan bagi perbaikan kondisi Sosial ekonomi keluarga dalam bentuk kegiatan pembangunan sarana dan prasarana (infrastruktur) pedesaan, pelatihan/sosialisasi dan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Konsep/Variabel ini diamati melalui 7 (tujuh) dimensi/indikator, antara lain :

a. Kesesuaian antara implementasi kebijakan dengan rencana yang telah dibuat sebelumnya, terutama yang berkaitan dengan substansi program PNPM Mandiri.

b. Ketepatan waktu pelaksanaan program sesuai jadwal yang telah ditetapkan.

Kecukupan/ketepatan anggaran yang telah dialokasikan dalam

Informan

Informan dalam penelitian ini diambil dari beberapa unsur, antara lain : unsur pemerintah desa, unsure pengelola kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan, baik ditingkat desa maupun kecamatan Tobelo, dan kelompok penerima manfaat, khususnya program Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Banyaknya informan yang ditetapkan dalam penelitian ini sebanyak 14 orang, dengan rincian sebagai berikut :

- Kepala Desa (satu desa lokasi program) : 1 orang.
- Pengelola Kegiatan PNPM Mandiri : 5 orang.
- Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP) : 4 orang.

Jenis Data dan Cara Pengumpulan

Data

Data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan dengan menggunakan teknik wawancara (menggunakan panduan wawancara). Sementara instrumen utamanya adalah peneliti sendiri. Untuk mendapatkan data primer, penelitian secara langsung mendatangi informan yang telah ditentukan berdasarkan kriteria. Data primer adalah data yang berhubungan dengan konsep atau variabel dan dimensi-dimensi yang akan diteliti dalam penelitian ini.

Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini merujuk pada pendapat Creswell (2002 : 143), yakni dilakukan secara simultan (bersamaan) dengan kegiatan pengumpulan data, interpretasi data, dan penulisan draft hasil penelitian. Dalam hal ini, tatap muka wawancara secara mendalam sedang berlangsung (*indepth*

interview), sesungguhnya peneliti juga menilai, menginterpretasi, dan menganalisis setiap jawaban informan. Dengan kata lain, bahwa peneliti akan berusaha mengolah jawaban dari masalah dalam penelitian, ketika wawancara mendalam dalam proses pengumpulan data dan informasi yang diperoleh selama penelitian berlangsung tetap dipilah dan dikelompokkan sesuai dengan peruntukannya, yakni untuk menjawab masalah dalam penelitian ini.

Analisis terhadap semua data yang terkumpul akan dilakukan secara terus menerus dan simultan. Analisis dilakukan secara induktif. Selanjutnya pola laporan penelitian mulai terbentuk dan menggambarkan konsep-konsep tertentu yang pada akhirnya dapat dihubungkan satu dengan lainnya. Adapun teknik analisa yang akan dilakukan didukung oleh kegiatan sebagai berikut :

- 1) Membuat catatan. Setiap data dan informasi yang diperoleh dalam kegiatan pengumpulan data lapangan, baik melalui wawancara maupun data observasi akan dicatat, dan bila perlu direkam secara audio-visual. Semua data dan informasi tersebut akan berguna dalam melakukan analisis data.
- 2) *Koding*, adalah pemberian kode terhadap setiap data dan informasi yang diperoleh dari kegiatan pengumpulan data. dengan jenis, sumber, bentuk, topik dan lain-lain dari data dan informasi yang diperoleh melalui observasi dan wawancara.
- 3) Kategorisasi, dilakukan dengan mengelompokkan data yang diperoleh melalui wawancara dan observasi sesuai dengan sifat dan karakteristik data.
- 4) Deskripsi rinci (*thick description*) : Data dan informasi yang diperoleh dideskripsikan sedemikian rupa

sehingga dapat tergambar proses, sikap, pendapat, dan lain-lain dari subjek penelitian. Analisis data dari penelitian ini sesungguhnya sudah berlangsung sejak persiapan dan pengumpulan data di lapangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Obyek Penelitian

1. Keadaan Geografis Kecamatan Tobelo

Kecamatan Tobelo merupakan salah satu kecamatan yang ada dalam wilayah Kabupaten Halmahera Utara. Kecamatan Tobelo terletak :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Tobelo Utara
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Tobelo Tengah
- Sebelah Timur berbatasan dengan laut
- Sebelah Barat berbatasan dengan lautan

Kecamatan Tobelo memiliki luas wilayah keseluruhan sekitar 3300 Keadaan Penduduk

Jumlah penduduk kecamatan Tobelo pada posisi 24 Februari 2014 tercatat sebanyak 31.012 jiwa, terdiri dari penduduk berjenis kelamin laki-laki sebanyak 15.806 jiwa dan penduduk berjenis kelamin perempuan sebanyak 15.206 jiwa. Adapun jumlah Kepala Keluarga (KK) sebanyak 7.921 KK. Jelasnya dapat dilihat pada Tabel 2

2. Struktur Tugas dan Fungsi Organisas PNPM Mandiri Ditingkat Kecamatan

a. C a m a t

Camat atas nama Bupati berperan sebagai pembina pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan pada desa-desa di kecamatan. Selain itu Camat juga bertugas untuk mengesahkan usulan-usulan kegiatan yang telah disepakati dalam MAD untuk didanai melalui

PNPM Mandiri Perdesaan, dalam bentuk Surat Penetapan Camat (SPC).

Tugas dan Tanggung jawab Camat

1) bertanggung jawab terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di wilayah kecamatan

1. Kesesuaian Implementasi Dengan Rencana

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya bahwa implementasi PNPM mandiri perdesaan yang dilaksanakan di lima desa dalam wilayah Kecamatan Tobelo, pada umumnya telah tepat atau sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya melalui forum musyawarah, baik pada tingkat kecamatan, antar desa maupun pada tahap finalisasi ditingkat desa di mana program/kegiatan itu akan diimplementasikan.

Hasil penelitian ini sesuai dengan fakta dilapangan, dimana perencanaan yang dibuat oleh semua unsur yang terlibat dalam proses implementasi program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan (PNPM-MP), khususnya di Kecamatan Tobelo dapat direalisasikan dengan baik. Hal ini menunjukkan bahwa ada konsistensi antara perencanaan dengan implementasi program, sehingga dapat dikatakan bahwa ada ketepatan antara rencana dan realisasi program itu sendiri.

2. Ketepatan waktu Implementasi Dengan Jadwal

Waktu pelaksanaan suatu program merupakan salah satu determinan keberhasilan program itu sendiri. Demikian halnya dengan pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di lima desa dalam wilayah Kecamatan Tobelo, di mana menurut hasil penelitian, ternyata semua responden berpendapat bahwa implementasi

kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di desa mereka sesuai dengan jadwal waktu yang telah ditetapkan, baik pada saat dimulainya kegiatan maupun berakhirnya kegiatan.

Dengan ketepatan waktu pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan berarti dapat menghemat biaya dan tenaga dalam menyelesaikan pekerjaan program tersebut, sehingga dapat dikatakan bahwa dari sisi dimensi waktu pelaksanaan ternyata dapat dikategorikan “tepat waktu”.

3. Kecukupan/Ketepatan Anggaran Sesuai Alokasi Dana

Dimensi kecukupan atau ketepatan anggaran yang direalisasikan dalam setiap kegiatan PNPM Mandiri sesuai alokasi dana yang disepakati, ternyata telah terpenuhi. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi PNPM Mandiri perdesaan di kecamatan Tobelo dilihat dari dimensi ketepatan/kecukupan anggaran telah cukup efektif.

Efektivitas penggunaan anggaran dalam setiap kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan, khususnya di Kecamatan Tobelo menunjukkan bahwa anggaran yang telah dialokasikan dapat dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya sehingga kecil, bahkan menutup kemungkinan adanya penyelewengan atau penyimpangan penggunaan dana program. Hal ini dilakukan secara transparan dan diikuti dengan pengawasan yang cukup efektif melalui instrumen laporan keuangan (laporan kemajuan) secara berkala sesuai tahapan pekerjaan. Setelah ada laporan kemajuan pertama, misalnya, barulah pencairan dana tahap berikutnya dapat dilakukan. Begitu seterusnya hingga suatu kegiatan/pekerjaan selesai.

Adapun jenis program yang dikerjakan meliputi : Jalan Rabat Beton, Pembangunan MCK sehat, pengadaan air bersih, pengadaan Jensek pembangkit listrik dan program Simpan Pinjam Perempuan

(SPP) untuk meningkatkan usaha produktif para ibu rumah tangga. Semua jenis program tersebut telah sesuai dengan rencana yang diputuskan melalui musyawarah desa. Dengan demikian implementasi jenis-jenis program PNPM Mandiri perdesaan telah tepat atau sesuai dengan rencana yang telah diputuskan.

4. Ketepatan pemanfaatan anggaran sesuai alokasi

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa alokasi anggaran PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Tobelo telah sesuai atau tepat pemanfaatannya, bahwa masyarakat merasa bertanggung jawab dalam pelaksanaan program tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan bersama melalui musyawarah desa. Hal ini menunjukkan bahwa anggaran yang telah dialokasikan untuk membiayai berbagai jenis kegiatan PNPM Mandiri

telah sesuai atau tepat dengan alokas anggaran.

5. Ketepatan Sasaran Program

Proses implementasi PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Tobelo dilihat dari dimensi ketepatan sasaran program adalah cukup tepat, karena sasaran program menurut sebagian besar informan adalah kelompok masyarakat miskin.

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu tujuan PNPM Mandiri Perdesaan adalah memperbaiki kondisi sosial ekonomi masyarakat desa, terutama kelompok masyarakat miskin. Oleh karena itu, sasaran program ini ditujukan bagi keluarga miskin pedesaan,.

Ketepatan manfaat program bagi kelompok miskin

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa sebagian besar informan berpendapat bahwa proses implementasi PNPM Mandiri

perdesaan di Kecamatan Tobelo dilihat dari Dimensi ketepatan manfaat program, terutama bagi kelompok masyarakat penerima manfaat (KMP) atau masyarakat miskin cukup tepat atau bermanfaat bagi peningkatan usaha mereka, walaupun belum optimal. Belum optimalnya manfaat program terutama dilihat dari folome bantaun/dana bergulir (SPP) yang masih terbatas sehingga belum mencukupi besaran modal usaha yang dibutuhkan, apalagi bantuan modal usaha tersebut sifatnya dana bergulir sehingga harus dikembalikan dengan cara angsuran harus tepat waktu agar dana tersebut dapat digulirkan kepada kelompok lain yang belum memperoleh dana bantuan modal tersebut.

Mengacu pada keseluruhan hasil penelitian ini, maka dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya hampir semua dimensi ketepatan implementasi program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan (PNPM-MP) yang

dilaksanakan di lima desa dalam wilayah kecamatan Tobelo telah sesuai dengan rencana yang dibuat sebelumnya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis data (hasil wawancara) sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Proses implementasi PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Tobelo dilihat dari beberapa dimensi ketepatan atau kesesuaian antara implementasi dengan rencana, dapat dikaikan telah berjalan dengan tepat, sementara dimensi ketepatan manfaat program belum optimal.
2. Belum optimalnya manfaat program dapat dilihat dari besaran bantuan SPP yang belum memnuhi kebutuhan modal usaha anggota kelompok

sasaran, sehingga mengganggu proses pengembalian/angsuran dana tersebut.

Saran-saran

Mengacu pada hasil penelitian ini, maka dapat diberikan beberapa saran, antara lain :

Mengingat belum optimalnya manfaat program (PNPM mandiri) bagi peningkatan usaha kelompok sasaran, khususnya dalam program SPP, dan jalan setapak maupun pembuatan wc umum maka disarankan agar volume bantuan perlu ditingkatkan lagi ke depan.

Sosialisasi substansi/jenis program perlu di intensifkan agar masyarakat miskin terakomodasi aspirasi dan kebutuhan mereka dalam PNPM mandiri sehingga masyarakat bisa di senangkan dengan adanya Progam PNPM Mandiri ini yang Ada di perdesaan.

DAFTAR PUSTAKA

BKKBN, 1993, *Petunjuk Teknis Pencatatan dan Pelaporan Pendapatan Keluarga Sejahtera*, BKKBN, Jakarta.

- Budiman, A, 1996, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Creswell, John W. 2002, *Research Design Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Hadi, S, 1989. *Metodologi Research Untuk Penulisan Paper, Skripsi, Thesis Dan Desertasi*, Jilid III, Cetakan Kesepuluh, Andi Offset, Yogyakarta.
- Mubyarto, 1998, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat : Laporan Kaji Tindak Program IDT*, Aditya Media, Yogyakarta.
- Mulandar, Surya dan Juni Thamrin, 1996, *Dehumanisasi Anak Marginal Berbagai Pengalaman Pemberdayaan*, Diterbitkan atas kerja sama Yayasan AKATIGA - Gugus Analisis, Bandung.
- Mutawali, 1987, *Peranan Wanita Dalam Pembangunan Desa*, PT. Karya Nusantara, Bandung.
- Payne, Malcolm, 1997, *Modern social work theory*. Second edition London: MacMiillan Press Ltd.
- Pranarka, A.M.W. dan V. Moeljarto., 1996, *Pemberdayaan (Empowerment). Pemberdayaan, konsep, dan implementasi*, CSIS, Jakarta.
- Pressman, J and A. Wildavsky, 1984. *Implementation. Berkeley* : University of California Press.
- Prijono dan Pranarka, 1996, *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta.