

## Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Perkotaan

Akhyar dan Firdaus

(Program Studi Ilmu Administrasi Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
(STISIP) Mbojo Bima)

### Abstrak

Permasalahan kemiskinan di Indonesia saat ini sangat dirasakan sudah mendesak untuk ditangani, baik pada masyarakat pedesaan maupun masyarakat perkotaan. Secara strukturnya permasalahan kemiskinan muncul karena tidak mempunyai peluang dan kemampuan yang memadai untuk mencapai kehidupan yang layak. Masyarakat miskin pada umumnya mempunyai kemampuan yang sangat lemah dan terbatas aksesnya dalam berbagai bidang kegiatan sehingga dalam penanggulangannya memerlukan keterlibatan semua komponen. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi penanggulangan kemiskinan dan faktor penghambat program Nasional Pemberdayaan masyarakat Mandiri Perkotaan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor, 229/PMK.02/2012, tentang penyusunan dan pelaksanaan daftar isian Pelaksanaan Anggaran Lanjutan Program/Kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan di Kecamatan Raba Kota Bima. Fokus dari penelitian ini adalah implementasi penanggulangan kemiskinan dan faktor penghambat Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan lingkungan, kegiatan sosial dan kegiatan ekonomi di Kecamatan Raba Kota Bima. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, metode ini digunakan untuk mendapatkan gambaran mengenai pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kecamatan Raba Kota Bima. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan Program PNPM Mandiri Perkotaan di Kecamatan Raba Kota Bima yang terkait dengan kegiatan lingkungan telah berjalan sangat baik. Hal ini tidak terlepas dari kerjasama dan koordinasi yang baik dari semua pihak, baik pihak program, pelaksana di tingkat lapangan maupun Pemerintah Kota Bima yang ikut terlibat dalam mengawasi pelaksanaan program lingkungan dan turut menyiapkan dana stimulan sebagai dana *sharing* dan *sharing* program pada beberapa jenis kegiatan fisik yang dilaksanakan di setiap kelurahan.

**Kata kunci:** Penanggulangan Kemiskinan Dan PNPM Mandiri

### Pendahuluan

Permasalahan kemiskinan di Indonesia saat ini sangat dirasakan sudah sangat mendesak untuk ditangani, baik pada masyarakat pedesaan maupun masyarakat perkotaan. Salah satu kondisi umum dari fisik masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses sarana dan prasarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan yang jauh di bawah standar kelayakan dan

mata pencaharian yang tidak menentu. Di samping itu, kemiskinan merupakan masalah keterbelakangan serta lemahnya kemampuan berusaha dengan terbatasnya akses kegiatan ekonomi. Hal tersebut ditandai dengan menurunnya daya beli dan tingkat konsumsi masyarakat sebagai akibat dari meningkatnya masyarakat miskin dan angka pengangguran, tingkat pelayanan kesehatan dan pendidikan yang menurun tajam, banyak anak balita yang

kekurangan gizi serta banyaknya anak putus sekolah. Hal ini sejalan dengan pendapatnya *Awan Setya Dewanta (1995 : 9)* bahwa kemiskinan merupakan kondisi depresi terhadap sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dasar. Sedangkan kesenjangan merupakan ketidakmerataan akses terhadap sumber ekonomi yang dimiliki.

Secara strukturnya permasalahan kemiskinan muncul karena tidak mempunyai peluang dan kemampuan yang memadai untuk mencapai kehidupan yang layak. Di lain pihak akar penyebab munculnya permasalahan kemiskinan yang berkaitan dengan perubahan perilaku dan sikap masyarakat seperti diuraikan *Krismanto, dkk (2004 : 12)* terdapat lima akar penyebab yaitu sebagai berikut :

”*Pertama*, keputusan, kebijakan, tindakan, dan kegiatan yang tidak adil serta tidak berpihak kepada masyarakat miskin “*Kedua*, perilaku, sikap, cara pandang yang keliru dan tidak manusiawi (tidak ikhlas, tidak peduli, tidak mandiri, tidak pro poor, dan internalisasi budaya miskin) “*Ketiga*, lunturnya nilai-nilai universal kemanusiaan atau aspek moral (jujur, adil, ikhlas, kerelawanan) “*Keempat*, pudarnya prinsip-prinsip kemasyarakatan (partisipasi, demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas) “dan *Kelima*, orientasi, pembangunan, berkelanjutan atau aspek tridaya (perlindungan lingkungan pembangunan sosial dan pengembangan ekonomi).

Berdasarkan data hasil pemetaan swadaya pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kecamatan Raba menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Kecamatan Raba sebanyak 5.591 jiwa yang tersebar pada 11 kelurahan yaitu Kelurahan Rabangodu Utara, Rabangodu Selatan, Rabadompu Timur, Rabadompu Barat, Rontu, Nitu, Penanae, Penaraga, Ntobo dan Rite serta Kendo.

Berdasarkan data tersebut pemerintah telah melakukan berbagai strategi dalam penanggulangan kemiskinan seperti Program

Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT), Proyek Peningkatan Pendapatan Petani Nelayan (P4K), dan aneka macam strategi lainnya. Meskipun program tersebut dilaksanakan dan telah menurunkan tingkat kemiskinan di Kecamatan Raba, namun kesenjangan antara golongan kaya dan golongan miskin belum bisa diatasi sepenuhnya dan bahkan kesenjangan tersebut makin melebar dalam masyarakat. Hal ini disebabkan oleh kesenjangan antar kelas sosial, baik dari segi pendidikan, pekerjaan maupun usaha. Untuk mengatasi hal demikian, pemerintah telah mengambil bentuk kebijaksanaan dan program khusus yang berorientasi pada penduduk miskin dan juga terhadap desa dan kelurahan miskin yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan yang menitikberatkan pada pemberdayaan masyarakat serta pengembangan kapasitas pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan program pada masyarakat sasaran program.

Peluncuran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kota Bima dan khususnya di Kecamatan Raba sejak tahun 2009 merupakan salah satu program yang menitikberatkan pada perbaikan pemukiman dan pembangunan infrastruktur seperti pembuatan drainase, pembangunan jembatan dan beberapa kegiatan infrastruktur lainnya yang dapat mendukung perbaikan lingkungan dan pemukiman masyarakat yang ada di sekitar Kecamatan Raba Kota Bima maupun kegiatan sosial dan ekonomi bergulir guna peningkatan pendapatan masyarakat miskin. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan telah mengalami beberapa kemajuan dalam implementasi programnya di beberapa kelurahan yang ada di kecamatan Raba Kota Bima sebagai sasaran program, namun masih ada beberapa hambatan dan permasalahan yang masih dijumpai seperti pelaksanaan kualitas pekerjaan yang kurang

maksimal baik di lihat dari volume kegiatan, daya tahan infrstruktur yang dibangun serta tingkat kesadaran masyarakat dalam memelihara prasarana infrstruktur yang masih rendah.

Bagaimana implementasi penanggulangan kemiskinan melalui program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229/PMK.02/2012 tentang Penyusunan dan Pelaksanaan daftar isian Pelaksanaan Anggaran Lanjutan Program/Kegiatan Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Kecamatan Raba Kota Bima.

Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam implementasi penanggulangan kemiskinan melalui program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229/PMK.02/2012 tentang Penyusunan dan Pelaksanaan daftar isian Pelaksanaan Anggaran Lanjutan Program/Kegiatan Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Kecamatan Raba Kota Bima.

## Tinjauan Pustaka

### 1. Konsep Kebijakan

Carl J Federick sebagaimana dikutip Agustino (2008 : 7) mendefenisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus manunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

### 2. Kebijakan Publik

Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan secara sederhana oleh Thomas R. Dye dalam Winarno (1989 : 12) yang mendefinisikan ; "Kebijakan publik adalah apa saja yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan". Sekalipun batasan ini dirasakan agak tepat akan tetapi batasan ini tidak cukup mengakui bahwa mungkin terdapat perbedaan yang signifikan antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dengan apa yang sebenarnya di lakukan oleh pemerintah.

### 3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Menurut Suharno (2010:52) Mengatakan bahwa proses pembuatan Kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian para administrator sebuah Organisasi, Institusi, atau Lembaga dituntut memiliki tanggungjawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat Kebijakan dengan Resiko yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Lebih lanjut Suharno (2010:52-53) mengatakan bahwa Pembuatan Kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu :

- a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar : Tidak jarang pembuat Kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar.
- b) Adanya pengaruh kebiasaan lama : kebiasaan lama organisasi sebagaimana dikutip oleh nigro disebutkkan dengan istilah *sunk cost* seperti misalnya kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para Administrator, meskipun keputusan atau Kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik karena dianggap sebagai sesuatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus menerus pantas untuk di ikuti kalau

seandainya Kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

- c) Adanya sifat-sifat Pribadi : Berbagai Keputusan atau Kebijakan yang dibuat oleh para pembuat Kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat Kepribadian. Sifat Pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan sebuah Keputusan atau Kebijakan.
- d) Adanya pengaruh dari kelompok luar Lingkungan Sosial dari para Pembuat Keputusan atau Kebijakan juga sangat besar.
- e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu : Maksudnya adalah bahwa pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan sebuah Kebijakan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

### Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif mencari pemahaman dengan menggunakan metode pengamatan peserta (*participant observation*), wawancara terstruktur, wawancara dengan informan kunci, petugas dari instansi terkait dan studi pustaka. Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Raba Kota Bima Provinsi Nusa Tenggara Barat yang meliputi sebelas kelurahan yang dianggap mewakili keberhasilan dan kegagalan dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan pada program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah wawancara, observasi dan dokumentasi.

### Hasil Penelitian

#### 1. Realisasi Program PNPM Mandiri Kota Bima

Jenis kegiatan yang telah dilaksanakan oleh PNPM Mandiri Kota Bima, yaitu, Kegiatan Infrastruktur, Sosial dan kegiatan ekonomi dalam bentuk BLM (Bantuan Langsung Masyarakat. Program PNPM Mandiri Perkotaan Kota Bima sempat terhenti pada tahun 2010 karena ada beberapa masalah di lapangan, diantaranya temuan di Kelurahan Paruga dan Sarae yang berimbas pada dihentikannya kegiatan PNPM Mandiri.

*“Berdasarkan hasil wawancara dengan informan di atas menjelaskan bahwa proses koordinasi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Bima khususnya di Kecamatan Raba sudah berjalan sesuai dengan diharapkan baik koordinasi antara pemerintah Kota Bima dengan pihak program maupun antara Camat, Lurah dan BKM serta KSM sebagai pelaksana program di tingkat masyarakat. Demikian pula dengan pelaksanaan kegiatan fisik pada Kecamatan Raba berjalan cukup baik dengan berbagai kegiatan fisik yang cukup bervariasi pada setiap kelurahan sesuai kebutuhan masyarakat sehingga dampaknya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat secara berkelanjutan.*

#### 2. Realisasi Program PNPM Mandiri Kecamatan Raba Kota Bima

Kota Bima yang terbentuk pada tahun 2003 dari Kabupaten Bima, pada awal pementukannya masih terdiri dari tiga kecamatan induk, yaitu, Kecamatan Rasanae Timur, Rasanae Barat dan Asakota. Kecamatan Raba adalah hasil pemekaran dari Kecamatan Rasanae Timur, sehingga Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kecamatan Raba mulai dilaksanakan pada tahun 2012.

### 3. Implementasi kegiatan sosial

Sasaran pemberdayaan sosial adalah terciptanya kondisi masyarakat yang mampu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan sosial yang terjadi dalam komunitasnya untuk kemudian dilakukan pemecahan masalahnya sesuai dengan potensi-potensi yang dimiliki serta dengan memanfaatkan peluang-peluang yang mungkin didapatkan. Permasalahan sosial yang dimaksud meliputi kesehatan, pendidikan, jaminan sosial, kesetaraan gender, dan peningkatan kesejahteraan keluarga. Kegiatan penanganan masalah sosial dalam PNPM MP dikelola oleh unit pengelola sosial (UPS) yang berada di bawah koordinasi BKM. Pelaksanaan kegiatan pemberdayaan sosial dalam PNPM MP di Kecamatan Raba termasuk sangat kurang dimana dari rencana-rencana kegiatan yang telah diprogramkan.

Rencana-rencana kegiatan sosial yang disusun antara lain berbagai jenis pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, pengadaan pakaian seragam sekolah bagi anak yang tidak mampu, pengadaan bibit ternak, pelatihan komputer sebagai upaya peningkatan kapasitas masyarakat, kegiatan penyuluhan, dan berbagai kegiatan sosial lainnya. Proses perencanaan kegiatan sosial di Kecamatan Raba cukup baik karena sebagian besar benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat sebagaimana hasil pemetaan swadaya sebelumnya yang tertuang dalam PJM Pronangkis. Aspek pengembangan kapasitas dalam pemberdayaan sosial yang lebih utama adalah terjadinya proses pembelajaran bersama masyarakat secara terprogram dan berkelanjutan dan dalam PNPM Mandiri Perkotaan telah dikonsepsikan terciptanya proses belajar bersama dalam satu wadah yaitu Komunitas Belajar Kelurahan (KBK).

Melalui komunitas tersebut, masing-masing anggota masyarakat dapat saling belajar sesuai dengan kebutuhan dan minat masing-masing. Kegiatan-kegiatan pelatihan yang sudah terlaksana dalam PNPM MP di Kecamatan Raba merupakan kegiatan yang

diprogramkan dalam PJM Pronangkis sedangkan kegiatan pembelajaran yang murni muncul dari inisiatif masyarakat belum ada, meskipun dari dokumen perencanaan dapat dilihat agenda-agenda pelatihan atau pembelajaran masyarakat cukup banyak. Dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa komunitas belajar kelurahan (KBK) di Kecamatan Raba belum berjalan dengan efektif dalam memberikan pembelajaran bagi semua anggota komunitasnya.

“Pada dasarnya BKM dan UPK sudah menjalankan prosedur pengelolaan dana bergulir dengan cukup baik dengan melakukan verifikasi terlebih dahulu terhadap calon penerima dana bergulir dan pembentukan kelompok sesuai dengan aktivitas usaha kelompok meskipun dalam penerapannya pelaksanaan dana bergulir tidak berjalan dengan maksimal sesuai dengan diharapkan untuk keberlanjutan pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya kelompok usaha dana bergulir karena masih adanya anggapan dan penilaian dari sebagian anggota kelompok bahwa dana bergulir merupakan dana hibah yang tidak perlu dikembalikan sehingga sebagai besar dana bergulir pada beberapa kelurahan yang ada di Kecamatan Raba mengalami kemacetan.

*“Dengan mengamati hasil wawancara dengan beberapa informan, bahwa dengan adanya koordinasi dan kerjasama yang baik dari berbagai pihak memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan sosial yang meskipun pagu dananya kecil bila dibandingkan dengan kegiatan lingkungan, namun memberikan manfaat yang cukup maksimal baik untuk peningkatan kapasitas dan pengetahuan masyarakat maupun dalam peningkatan keterampilan sebagai salah satu upaya penanggulangan kemiskinan”*

## Kesimpulan

Dari data yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan program PNPM Mandiri Perkotaan di Kecamatan Raba Kota Bima yang terkait dengan kegiatan lingkungan telah berjalan dengan sangat baik. Hal ini tidak terlepas dari kerjasama dan koordinasi yang baik dari semua pihak baik pihak program, pelaksana di tingkat lapangan maupun pemerintah Kota Bima yang ikut terlibat dalam mengawasi pelaksanaan program lingkungan dan turut menyiapkan dana stimulan sebagai dana sharing serta sharing program pada beberapa jenis kegiatan fisik yang dilaksanakan di setiap kelurahan yang ada di Kota Bima. Pelaksanaan program PNPM Mandiri Perkotaan khususnya untuk kegiatan lingkungan memberikan manfaat positif bagi penataan lingkungan dan pemukiman di Kecamatan Raba terutama dengan pembangunan infrastruktur yang dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan oleh masyarakat sebagai sasaran program.
2. Pelaksanaan program PNPM Mandiri Perkotaan di Kecamatan Raba Kota Bima yang terkait dengan kegiatan sosial telah berjalan sesuai dengan diharapkan meskipun pagu dana yang tersedia untuk kegiatan sosial masih sangat minim mengingat perencanaan yang dilakukan oleh masyarakat lebih dititikberatkan pada kegiatan lingkungan sehingga dana yang terkafer untuk kegiatan sosial hanya sebagian kecil dari pagu dana yang tersedia. Namun manfaat yang dirasakan langsung oleh masyarakat sasaran program dengan adanya kegiatan sosial adalah meningkatnya kapasitas dan keterampilan warga melalui berbagai kegiatan pelatihan-pelatihan.
3. Pelaksanaan program PNPM Mandiri Perkotaan di Kecamatan Raba Kota Bima yang terkait dengan kegiatan ekonomi kurang berjalan dengan lancar karena sebagian dari dana bergulir mengalami kemacetan pada beberapa kelurahan karena rendahnya tingkat kesadaran masyarakat dalam penyembalian angsuran pinjaman dan adanya anggapan bahwa dana bergulir

merupakan dana hibah yang tidak perlu dikembalikan. Namun dampak positif dari pelaksanaan kegiatan ekonomi telah terbentuknya kelompok simpan pinjam dengan berbagai jenis usaha yang merupakan asset yang dapat dikembangkan pada program berikutnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung
- AwanSetyaDewanta, 1995. *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*, PT Tiara Wacana Yogyakarta.
- Arikunto, Suharsimin, 1988. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Gunarya, 1985. *Wawasan Dasar Metodologi Penelitian*, Pasca sarjana, Unhas, Ujung Pandang.
- Haq, Mahbub Ul, 1995. *Tirai Kemiskinan : Tantangan untuk Dunia Ketiga*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Hakim, Abdul, 1993. *Perbedaan Pola Migrasi dan Tingkat Mobilitas Dilihat dari Faktor-faktor Determinan Integrasi Sosial*. Tesis Magister Sains, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung.
- Krismanto, Imam, Dkk (Tim Penyusun PNPM), 2004. *Pedoman Umum Pelaksanaan Proyek Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan* Direktur Jenderal Perumahan dan Pemukiman, Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Jakarta.
- Kartasasmitha, G, 1993. *Kebijakan dan Strategi Pengentasan Kemiskinan*, Fakultas Ilmu Administrasi Negara, Universitas Brawijaya Malang.
- Mubyarto, 1984. *Nelaya ndan kemiskinan Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai*, Kerjasama Agro

---

Ekonomikadengan CV. Rajawali,  
Jakarta.

Nawawi, H. Hadari, 2005. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Cetakan II Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Parsudi, Suparlan, 1995. *Kemiskinan Perkotaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

RukmintoAdi, 2001. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.

Suyanto, Bagong, 1996. *Kemiskinan dan Kebijakan Pembangunan*, Aditya Media, Jakarta

Sumardi, mulyanto, dan Hans Dieter Evers, 1985. *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*, CV. Rajawali, Jakarta

Sudiby, dkk 1995, *Pemberdayan Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*, LPFE UI Jakarta.