



---

## Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan di Kabupaten Konawe Selatan Sulawesi Tenggara: Studi Pasca Pelaksanaan Program PNPM-MP

---

---

### INFO PENULIS   INFO ARTIKEL

Arsalim	ISSN: 2808-1307
Universitas Sulawesi Tenggara	Vol. 2, No. 2, Agustus 2022
<a href="mailto:dr.arsalim2021@gmail.com">dr.arsalim2021@gmail.com</a>	<a href="http://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh">http://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh</a>
0811400029	

© 2022 Arden Jaya Publisher All rights reserved

---

#### ***Saran Penulisan Referensi:***

Arsalim. (2022). Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan di Kabupaten Konawe Selatan Sulawesi Tenggara: Studi Pasca Pelaksanaan Program PNPM-MP. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 2(2), 54-59.

---

#### **Abstrak**

Implementasi kebijakan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan di Kabupaten Konawe Selatan, bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di Pedesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Permasalahan mendasar dalam penelitian ini adalah terkait konten dan konteks kebijakan yang ditunjukkan oleh lemahnya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dalam program nasional pemberdayaan masyarakat perdesaan di Kabupaten Konawe Selatan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menganalisis dan mendeskripsikan fenomena implementasi kebijakan PNPM-MP di Kabupaten Konawe Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan program nasional pemberdayaan masyarakat perdesaan di Kabupaten Konawe Selatan belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan/peraturan perundangan, karena masih dipengaruhi oleh berbagai kepentingan politik pihak-pihak tertentu serta substansi kebijakan PNPM-MP yang belum dipahami dengan baik oleh para pelaksana maupun masyarakat yang menjadi target sasaran kebijakan PNPM-MP. Berdasarkan hasil penelitian ini konsep baru yang dihasilkan adalah bahwa keberhasilan program pemberdayaan masyarakat, ditentukan oleh komitmen terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan program yang visioner serta didukung dengan anggaran yang dikelola secara objektif, transparan dan akuntabel.

**Kata Kunci:** Implementasi, Program PNPM-MP, Kabupaten Konawe Selatan.

### Abstract

By looking at the condition of the economy as well as the practical implementation PNPM-MP in South Konawe which aims to improve the livelihoods and employment opportunities but in the reality condition in decisionmaking and development management did not provide a significant beneficial impact for the community, especially rural communities development in South Konawe. Another fundamental problem is related to the content and the context in which the policy beneficiary communities PNPM-MP is not all in the category of the poor like in data. This shows the lack of accountability and transparency management of PNPM-MP. This research use qualitative method to analyse and describe social assistance policy implementation phenomenon in South Konawe, This result research show that PNPM-MP policy implementation in South Konawe not yet fully conducted accordance / provision legislation regulation, because still influenced by various certain political interest parties as well as PNPM-MP policy substance that not yet understood favorably by all executive as well as community who became PNPM-MP policy target, and PNPM-MP budget allocating of not yet conducted by planning, budgeting and implementation for well accordance the real need as well as existence treatment that is unlike to the society in PNPM-MP policy implementation. The resulting new concept is that the successful successful community development programs, defined by visionary commitment of planning, implementation and monitoring in programs and supported by managed budgets managed in an objective, transparent and accountable.

Keywords: Implementation, PNPM-MP Progame, South Konawe District.

### A. Pendahuluan

Problem kemiskinan di Negara Republik Indonesia masih begitu besar yang dialami masyarakat grassroot yang berada di pedesaan, dimana seseorang tidak memenuhi kebutuhan dasarnya menuju kehidupan yang lebih bermartabat. Karena masalah kemiskinan saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya; tingkat pendapatan, pendidikan, kesehatan, akses barang dan jasa, lokasi geografis, gender dan kondisi lingkungan diikuti oleh keterbelakangan dan pengangguran yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan dalam masyarakat. Sehingga penanggulangan kemiskinan menjadi prioritas dalam mencapai kesejahteraan kehidupan bermasyarakat, sebab jika tidak, kesenjangan antar golongan masyarakat maupun antar wilayah mencuat kepermukaan, maka tentunya akan mengganggu pembangunan nasional.

Kemiskinan semakin bertambah seiring tidak terjadinya pemerataan pembangunan nasional. Dengan demikian, penanggulangan kemiskinan memerlukan perubahan secara menyeluruh, dimana selama ini penanganannya cenderung parsial sektoral, tidak terintegrasi, dan belum sinergis dengan kelompok sasaran (target group). Kondisi ini dapat dimengerti, karena pola penyelenggaraan pemerintahan pusat maupun pemerintah daerah, selama ini masih memiliki orientasi internal yang belum menjadi kegiatan prioritas karena lebih mengutamakan kepentingan dari pemerintah. Akibatnya, penanggulangan kemiskinan cenderung terabaikan dan belum dilakukan secara optimal, komprehensif dan integral.

Mengingat penyebab dari kemiskinan tidak saja masalah fisik, tetapi menyangkut permasalahan ekonomi, sosial, dan budaya, maka kebijakan dibuat sedemikian rupa untuk mengakomodir kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah. Sangat terbuka kesempatan yang sangat luas bagi pemerintah untuk berkreasi dalam membuat kebijakan dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat seluas-luasnya, sehingga memungkinkan mendapatkan hasil yang semakin aspiratif. Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak dasar selain mensyaratkan adanya kemauan politik yang kuat dari setiap pemangku kepentingan, menyediakan sumberdaya dan anggaran dengan menggerakkan sektor real melalui sektor Kredit Usaha Tani (KUT), Program Pengembangan Wilayah (PPW), Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT), Inpres Desa Tertinggal (IDT), Jaringan Pengamanan Sosial (JPS), Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan program Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), program pengembangan infrastruktur pedesaan (PIIP), pengembangan usaha agribisnis pedesaan

(PUAP), Kredit Usaha Rakyat (KUR), Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K), Kelompok Usaha Bersama Ekonomi (KUBE), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Kredit Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (UKM), serta Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), untuk membangun dan mengembangkan potensi diri individu serta kelompoknya.

Secara normatif, pelaksanaan PNPM-MP mengacu pada Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, No.25/Kep/Menko/KESRA/VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). Secara umum tujuan PNPM-MP adalah untuk meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di pedesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Sedangkan tujuan khususnya meliputi; 1) meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan; 2) melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumberdaya lokal; 3) mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif; 4) menyediakan prasarana dan sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat; 5) melembagakan pengelolaan dana bergulir; 6) mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa, dan 7) mengembangkan kerjasama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

Dari berbagai tujuan khusus pelaksanaan PNPM- MP, maka yang akan menjadi fokus dalam pembahasan adalah sejauhmana keberhasilan program ini dalam penyediaan prasarana dan sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat, melembagakan pengelolaan dana bergulir dan kerjasama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan. Unsur-unsur tersebut merupakan bagian penting dalam upaya mendorong percepatan pengentasan kemiskinan melalui PNPM-MP. Penyediaan infrastruktur pembangunan pedesaan menjadi bagian sangat penting untuk meningkatkan mobilitas faktor-faktor produksi masyarakat pedesaan ke pusat-pusat pemasaran. Demikian pula halnya dengan pengelolaan dana bergulir diharapkan dapat membangkitkan kegiatan perekonomian masyarakat pedesaan yang dikelola oleh kaum ibu atau perempuan. Oleh sebab itu, sejauhmana pengelolaan program ini dimasa lalu (periode tahun, 2007-2014), maka akan dibahas dalam tulisan ini dengan mengambil lokus di kabupaten konawe selatan.

## **B. Metode**

### *1. Desain Penelitian*

Desain penelitian ini adalah kualitatif, menurut Garna (1999: 32) bahwa pendekatan kualitatif dicirikan oleh tujuan penelitian yang berupaya memahami gejala-gejala yang sedemikian rupa tidak selalu memerlukan kuantifikasi, atau karena gejala tersebut tidak memungkinkan di ukur secara tepat. Desain kualitatif dalam kaitannya dengan penelitian dianggap tepat, terutama karena penelitian ini yang mencoba untuk mengkaji dan memahami serta mengevaluasi kenapa implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan PNPM-MP di Kabupaten Konawe Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara.

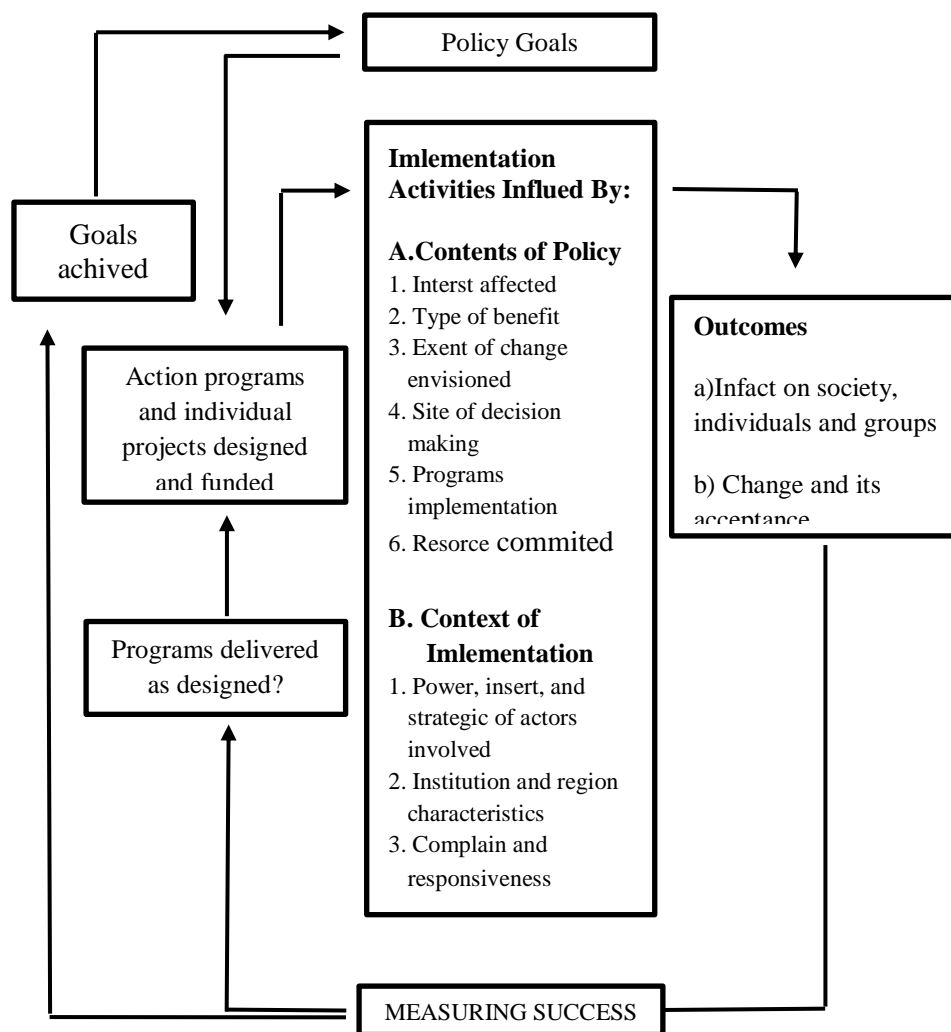
### *2. Data*

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi fakta dan informasi menyangkut proses implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan PNPM-MP di Kabupaten Konawe Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaannya maupun hasil dari kebijakan tersebut. Jenis data dari penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer berasal dari informan berupa informasi dan data hasil wawancara dengan pihak yang berkepentingan dan pelaku utama baik dari pejabat Pemerintah Daerah di Kabupaten Konawe Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara, dan masyarakat yang berhubungan dengan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan PNPM-MP di Kabupaten Konawe Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara. Data sekunder bersumber dari artikel, studi literatur, dokumen dan foto, data statistik, arsip baik dari pihak pemerintah maupun masyarakat serta publikasi media massa. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mengkaji dan mempelajari bahan bacaan berbagai buku, teori, jurnal, makalah ilmiah, dokumen, termasuk berbagai peraturan dan bahan rujukan lainnya yang dianggap relevan yang berkaitan

dengan penelitian. Studi ini dilakukan dengan cara mengumpulkan melalui data tertulis yang berhubungan dengan masalah penelitian baik bersumber dari dokumentasi maupun buku, koran, majalah mengenai pendapat, dan hukum yang berhubungan dengan konsep dasar tentang pembangunan masyarakat dan, partisipasi masyarakat. Studi dokumentasi diharapkan memberikan pemahaman terhadap masalah yang diteliti.

### C. Hasil dan Pembahasan

Grindle (1980:1) menyatakan bahwa : Implementasi Kebijakan Publik Sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan — keputusan politik ke dalam prosedur — prosedur rutin lewat saluran — saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari satu kebijakan. Untuk implementasi kebijakan, Grindle (1980:11) menjelaskan model yang ide dasarnya bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Implementation as a political and administrative process, diadaptasi pada diagram sebagai berikut:



Gambar : Implementation as a Political & Administration Process

Berdasarkan analisis yang dilakukan dengan menggunakan teori Grindle, maka Implementasi Program PNPM-MP di Kabupaten Konawe Selatan, belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan, disebabkan adanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan tersebut, yaitu kepentingan yang berpengaruh, jenis keuntungan, tingkat perubahan yang diharapkan, tempat pengambilan keputusan, para pelaksana program, sumber-sumber yang dilibatkan, Strategi dari pelaku/aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan pemerintah serta penyelesaian dan responsif dan berdampak terhadap pemberdayaan ekonomi masyarakat konawe selatan.

PNPM –MP, yang dijalankan difokuskan pada pemberdayaan masyarakat baik kelompok maupun individu penerima bantuan kurang mengalami perubahan dalam pola hidup, terlihat dari kurangnya membangun kapasitas warga penerima bantuan yang seharusnya lebih berdaya. Tingkat perubahan yang diharapkan dari program ini yaitu merubah pola hidup ekonomi yang lebih majudan sejahtera dalam kenyataannya belum signifikan karena kurang tepat sasaran. Demikian pula, dari sisi pelaksana kegiatan kurang didukung oleh kemampuan SDM sehinggamenjadi hambatan dalam menterjemahkan perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Hal lain, Pelaksanaan PNPM-MP di Kabupaten Konawe Selatan lebih diprioritaskan pada pembangunan sarana, prasarana fisik jalan, usaha kecil sembako dan Simpan Pinjam Perempuan (SPP), tetapi pelaksanaannya belum menyentuh langsung kepada masyarakat miskin di desa marginal. Kinerja aparat pemerintah sebagai penggagas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) tidak menunjang keberhasilan pemberdayaan. Artinya aparat pemerintah sebagai motivator pemberdayaan banyak melakukan penyimpangan pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan (PNPM-MP) di Kabupaten Konawe Selatan.

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, peneliti menarik simpulan bahwa Implementasi kebijakan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan (PNPM-MPp) di Kabupaten Konawe Selatan tidak sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada karena karena secara umum masih dipengaruhi oleh berbagai kepentingan politik pihak-pihak tertentu serta substansi program PNPM-MP di Kabupaten Konawe Selatan yang belum dipahami dengan baik oleh para pelaksana maupun masyarakat yang menjadi target sasaran program PNPM-MP di Kabupaten Konawe Selatan. Tujuan dalam pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan di Kabupaten Konawe Selatan tidak tercapai hal ini terlihat dari tidak adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat Konawe Selatan melalui pengembangan kultur kewirausahaan, penguatan kelembagaan, penggalangan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemberdayaan dan diversifikasi usaha yang berkelanjutan dan berbasis sumberdaya lokal.

Untuk pengembangan ilmu, khususnya studi ilmu pemerintahan dalam rangka memperkuat khazanah keilmuan tentang implementasi kebijakan publik, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut dengan metode, kegiatan, dan aspek implementasi kebijakan publik lainnya. Hal ini dimaksudkan untuk menguji kembali hasil program-program pengentasan kemiskinan agar terjadi penyempurnaan dan dapat mengembangkan konsep-konsep yang berhubungan dengan implementasi kebijakan publik.

#### E. Referensi

- Adi, I. R. (2001). *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan, Intervensi Komunitas (Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis)*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Pemikiran-Pemikiran dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Ilmu Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial (Pengantar Pada Pengertian dan Beberapa Pokok Bahasan)*, Pemenang “Book Publication Award” FISIP UI Tahun 2003, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Garna, K, & Judistiara. (2001). *Metode Penelitian Sosial, Penelitian Dalam Ilmu Pemerintahan*, 1: Desain dan Rencana Penelitian, Bandung, Primoko, Akademika.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Membangun Kebijakan Publik yang Partisipatif*” Jurnal Pamong Praja, Jakarta, Terbitan Froum Komunikasi Alumni IIP. Edisi:11-2008.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy Implementation in The Third Word*. New Jersey; Princeton University Press.

- Jones, C. O. (1994). *An Introduction to the Study of Public Policy*, Terjemahan Ricky Istamto, Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Metodelogi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta : Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Menolak Resentralisasi Pemerintahan*, Jakarta : Millennium Publisher PT. Dyatama Milenia.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.