

PENGENTASAN KEMISKINAN MELALUI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PNPM) MANDIRI

Yustinus Farid Setyobudi
(Dosen tetap Program Studi Ilmu Pemerintahan UNRIKA)

PENDAHULUAN

Sifat dasar kemiskinan amatlah kompleks dan faktor-faktor penyebabnya amat beragam. Kaum miskin mungkin tidak memiliki aset maupun kemampuan yang bersifat esensial karena mereka tinggal di daerah yang terpencil, rawan konflik, dan mempunyai sumberdaya sangat terbatas. Orang-orang ini mungkin rentan karena usia, kesehatan, lingkungan tempat tinggal, ataupun pekerjaan. Dalam tingkatan yang lebih luas, kemiskinan mungkin berasal dari situasi dimana ada ketimpangan yang besar secara terus-menerus akibat dari kepentingan dan struktur kekuasaan yang cenderung mempertahankan kewenangan (*status quo*). Keanekaragaman kondisi dan sebab-sebab kemiskinan tersebut mengisyaratkan bahwa intervensi-intervensi untuk mengurangi kemiskinan harus disesuaikan menurut keadaan-keadaan tertentu.

Kemiskinan memiliki artian yang bermacam-macam, tergantung dari sudut pandang apa potret kemiskinan itu dilihat atau diartikan. Ada beberapa pendekatan tentang konsep kemiskinan, pendekatan tersebut antara lain :

a) Pendekatan Deprivasi

Dalam teori deprivasi, kemiskinan adalah mengalami kekurangan. Deprivasi tersebut terbagi menjadi dua, yaitu perasaan deprivasi (perasaan yang selalu mengalami kekurangan) dan kondisi deprivasi. Menurut Townsend, bahwa kemiskinan itu kondisi deprivasi.

b) Welfarist School

Menurut Jean Timbergen, kemiskinan adalah sesuatu yang ada pada masyarakat ketika seseorang atau lebih tidak mencapai tingkat anggapan *economic well-being* (mengacu konsep utility/kebahagian dan kepuasan) untuk sebuah rasionalitas minimum dari standar-standar masyarakat itu.

c) The Basic Needs School

Kemiskinan adalah ketidakmampuan keluarga untuk memenuhi kebutuhan dasar (pangan, sandang, kesehatan, air dan sanitasi) untuk bertahan hidup, keamanan (pendapatan, rumah, dan kedamaian) serta pemberdayaan (pendidikan dasar dan kemampuan melek huruf

psikososial dan perawatan keluarga serta keikutsertaan dalam proses politik). Teori ini seperti yang dilakukan oleh pemerintah Filipina. Fokus teori ini adalah pemenuhan individu terhadap komoditi dasar, seperti : makanan, air, sanitasi, rumah, pakaian, pendidikan dasar, kesehatan, dan transportasi umum. Kebutuhan ini jauh lebih lengkap daripada kebutuhan dasar untuk hidup, yakni makanan, perlindungan dan pakaian.

d) Kemiskinan absolut

Yaitu kemiskinan yang ditentukan oleh standar dari World Bank, bahwa setiap orang yang berpenghasilan dibawah 2 dolar dalam sehari, dikatakan miskin. Standar 2 dolar ini merupakan batas minimum.

Dari beberapa konsep kemiskinan tersebut diatas, maka kemiskinan adalah sebuah kondisi kemanusiaan yang tidak bisa diterima di abad 21 ini. Kemiskinan bukan sesuatu yang tidak dapat diubah, kebijakan dan tindakan publik mampu dan harus membantu melenyapkan kemiskinan. Kemiskinan ditandai oleh kurangnya akses untuk mendapatkan barang, jasa, asset dan peluang penting yang menjadi hak setiap orang. Setiap orang harus bebas dari rasa lapar, harus dapat hidup dalam damai, dan harus mempunyai akses untuk mendapatkan pendidikan dasar dan jasa-jasa layanan kesehatan primer. Keluarga-keluarga miskin butuh mempertahankan kelangsungan hidup mereka dengan cara bekerja dan mendapatkan imbalan secara wajar serta seharusnya mendapatkan perlindungan yang dibutuhkan terhadap guncangan-guncangan dari luar. Perorangan maupun masyarakat miskin akan cenderung terus miskin, apabila mereka tidak diberdayakan untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan-keputusan yang mempengaruhi hidup mereka.

Sebuah strategi efektif untuk pengurangan kemiskinan harus mampu membantu terwujudnya pertumbuhan ekonomi berkelanjutan yang berpihak pada kaum miskin, pembangunan sosial yang menyeluruh, serta tata kelola yang baik. Pengurangan kemiskinan yang berhasil membutuhkan kebijakan-kebijakan yang secara bersamaan memperkuat ketiga tonggak tersebut. Kepentingan relatif dari setiap tonggak akan tergantung dari keadaan-keadaan di suatu negara dalam suatu saat tertentu.

Kisah tentang kemiskinan dan penanggulangan kemiskinan di Indonesia adalah kisah tentang era politik dan ekonomi yang menentukan arah perkembangan bangsa ini, pemerintahan dan eksploitasi kolonial, pemerintahan otoriter, yang dibarengi dengan pertumbuhan berkelanjutan, yang lalu mengalami kejatuhan secara dramatis. Kemudian yang terakhir, pemerintahan demokratis yang diwarnai dengan fluktuasi ekonomi dan kondisi yang stabil untuk sementara ini. Ketika merdeka pada tahun 1945, sebagian besar penduduk Indonesia hidup dalam keadaan yang sangat miskin sebagai akibat pendudukan Jepang selama

Perang Dunia ke-2, setelah sebelumnya mengalami penjajahan kolonial dan eksploitasi perdagangan selama bertahun-tahun. Namun tahun 1993, dengan angka kemiskinan yang turun menjadi 14 persen dari jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi tahunan yang mencapai lebih dari 7 persen, Indonesia bersama dengan sejumlah negara Asia Timur lainnya dikelompokkan sebagai “*Negara Asia dengan kinerja ekonomi tinggi.*” (Asian Development Bank, 2004)

Pemerintah Indonesia jelas memiliki komitmen untuk menanggulangi kemiskinan seperti tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengahnya (RPJM) tahun 2004-2009, yang hal itu merupakan bagian dari Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang digariskan oleh pemerintah. Selain ikut menandatangani *Millenium Development Goals* (MDGs) untuk tahun 2015, dalam rencana jangka menengahnya pemerintah telah menjabarkan target-target utama penanggulangan kemiskinan untuk tahun 2009. Hal ini meliputi target-target yang ambisius namun relevan, seperti mengurangi angka kemiskinan dari 18,2 persen ditahun 2002 menjadi 8,2 persen, meningkatkan rasio partisipasi siswa sekolah menengah pertama dari 79,5 persen pada tahun 2002 menjadi 98 persen, dan menurunkan angka kematian ibu hamil dari 307 per 100.000 kelahiran pada 2002 menjadi 226. (World Bank, 2007)

Sejak tahun 1992 Indonesia telah berkomitmen untuk memberantas kemiskinan, setidaknya dengan mengurangi angka kemiskinan, melalui berbagai program nasional baik secara ekonomi sampai pemberdayaan masyarakat. Program-program tersebut memang diharapkan mampu untuk mengurangi angka kemiskinan yang ada di Indonesia. Program tersebut berbagai macam nama dan fokus dalam pengentasan kemiskinan, mulai dari Inpres Desa Tertinggal (IDT) hingga sekarang yang sedang berjalan yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Secara umum, program-program tersebut mampu mengurangi angka kemiskinan dari tahun ke tahun hingga sekarang sebesar 32,53 juta jiwa (per Maret 2009), tetapi program yang mampu mengurangi angka kemiskinan tersebut tidak dapat diketahui karena program pemerintah ini berkelanjutan dari program satu ke program berikutnya.

Penanggulangan Kemiskinan dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (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.

Pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai tahun 2007. 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 ditumbuh-kembangkan sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan.

Ruang lingkup kegiatan PNPM-MANDIRI pada dasarnya terbuka bagi semua kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati masyarakat, meliputi :

- a. Penyediaan dan perbaikan pasarana/sarana lingkungan permukiman, sosial dan ekonomi secara kegiatan padat karya.
- b. Penyediaan sumberdaya keuangan melalui dana bergulir dan kredit mikro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin.
- c. Kegiatan terkait peningkatan kualitas sumberdaya manusia, terutama yang bertujuan mempercepat pencapaian target MDGs.
- d. Peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintahan lokal melalui peningkatan kemandirian masyarakat.

Pelaksanaan PNPM Mandiri tahun 2007 dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di perdesaan 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. 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/sector dan pemerintah daerah.

Pelaksanaan PNPM Mandiri 2008 juga akan diprioritaskan pada desa-desa tertinggal. Mengingat proses pemberdayaan pada umumnya membutuhkan waktu 5-6 tahun, maka PNPM Mandiri akan dilaksanakan sekurang-kurangnya hingga tahun 2015. PNPM Mandiri merupakan program pemberdayaan masyarakat yang bertujuan mengurangi angka kemiskinan

dan meningkatkan lapangan kerja melalui pembangunan padat karya. Hal ini sejalan dengan target waktu pencapaian tujuan pembangunan milenium atau *Millennium Development Goals (MDGs)*. Pelaksanaan PNPM Mandiri yang berdasar pada indikator-indikator keberhasilan yang terukur akan membantu Indonesia mewujudkan pencapaian target-target MDGs tersebut.

PNPM Mandiri pertama kali diluncurkan pada 30 April 2008 di Palu, Sulawesi Tengah dengan tujuan mensinkronisasikan berbagai program pembangunan berbasis masyarakat yang saat ini tersebar di 13 kementerian dan lembaga. Program PNPM Mandiri menitik beratkan pada pemberdayaan masyarakat perdesaan yang menjadi sasaran utama. Pengertian pemberdayaan masyarakat yang dimaksud dalam PNPM Mandiri adalah upaya untuk menciptakan dan meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. (*Pedum PNPM Mandiri*)

Lokasi PNPM Mandiri diutamakan pada daerah yang memiliki kriteria sebagai berikut :

- a. Memiliki jumlah penduduk miskin cukup besar,
- b. Tingkat pelayanan dasar rendah,
- c. Tingkat kapasitas fiskal rendah, dan
- d. Memiliki desa/kelurahan tertinggal.

PNPM-Mandiri menekankan prinsip-prinsip dasar berikut ini:

- a) *Bertumpu pada pembangunan manusia*, Pelaksanaan PNPM Mandiri senantiasa bertumpu pada peningkatan harkat dan martabat manusia seutuhnya.
- b) *Otonomi*, Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, masyarakat memiliki kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola.
- c) *Desentralisasi*, Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat sesuai dengan kapasitasnya.
- d) *Berorientasi pada masyarakat miskin*, Semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.
- e) *Partisipasi*, Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong royong menjalankan pembangunan.
- f) *Kesetaraan dan keadilan gender*, Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan.

- g) *Demokratis*, Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.
- h) *Transparansi dan Akuntabel*, Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administratif.
- i) *Prioritas*, Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumberdaya yang terbatas.
- j) *Kolaborasi*, Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerjasama dan sinergi antar pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan.
- k) *Keberlanjutan*, Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak hanya saat ini tapi juga di masa depan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.
- l) *Sederhana*, Semua aturan, mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan PNPM Mandiri harus sederhana, fleksibel, mudah dipahami, dan mudah dikelola, serta dapat di pertanggung-jawabkan oleh masyarakat.

Pendekatan atau upaya-upaya rasional dalam mencapai tujuan program dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan program adalah pembangunan yang berbasis masyarakat dengan :

- a) Menggunakan kecamatan sebagai lokus program untuk mengharmonisasikan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian program.
- b) Memposisikan masyarakat sebagai penentu/pengambil kebijakan dan pelaku utama pembangunan pada tingkat lokal.
- c) Mengutamakan nilai-nilai universal dan budaya lokal dalam proses pembangunan partisipatif.
- d) Menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan karakteristik sosial, budaya dan geografis.
- e) Melalui proses pemberdayaan yang terdiri atas pembelajaran, kemandirian, dan keberlanjutan.

Selain prinsip dasar dan pendekatan-pendekatan diatas, ada pula strategi-strategi dalam pelaksanaan program ini dalam pengentasan kemiskinan. Strategi tersebut di bagi dua, yaitu strategi dasar dan strategi operasional.

Strategi dasar PNPM-Mandiri yaitu :

- 1) Mengintensifkan upaya-upaya pemberdayaan untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.
- 2) Menjalin kemitraan yang seluas-luasnya dengan berbagai pihak untuk bersama-sama mewujudkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat.
- 3) Menerapkan keterpaduan dan sinergi pendekatan pembangunan sektoral, pembangunan kewilayahan, dan pembangunan partisipatif.

Strategi operasional PNPM-Mandiri yaitu :

1. Mengoptimalkan seluruh potensi dan sumber daya yang dimiliki masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, dan kelompok peduli lainnya secara sinergis.
2. Menguatkan peran pemerintah kota/kabupaten sebagai pengelola program-program penanggulangan kemiskinan di wilayahnya;
3. Mengembangkan kelembagaan masyarakat yang dipercaya, mengakar, dan akuntabel.
4. Mengoptimalkan peran sektor dalam pelayanan dan kegiatan pembangunan secara terpadu di tingkat komunitas.
5. Meningkatkan kemampuan pembelajaran di masyarakat dalam memahami kebutuhan dan potensinya serta memecahkan berbagai masalah yang dihadapinya.
6. Menerapkan konsep pembangunan partisipatif secara konsisten dan dinamis serta berkelanjutan.

Sedangkan tujuan dari PNPM-Mandiri ini secara umum, yaitu meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri. Dan tujuan khusus dari PNPM-Mandiri, yaitu sebagai berikut :

1. 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.
2. Meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif dan akuntabel.
3. Meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*)

4. Meningkatkan sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok perduli lainnya untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.
5. Meningkatkan keberadaan dan kemandirian masyarakat serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok perduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya.
6. Meningkatkan modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal.
7. Meningkatkan inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.

Dalam proses dan pelaksanaan program ini, semuanya diserahkan kepada masyarakat sendiri, mulai dari sosialisasi, identifikasi kemiskinan, pengorganisasian, penyusunan rencana kegiatan, pelaksanaan kegiatan, sampai dengan pemanfaatan dan pemeliharaan hasil kegiatan. Hal ini sesuai dengan alur proses pemberdayaan seperti dibawah berikut ini :

GAMBAR 1.1

Proses Pemberdayaan Masyarakat



Dari proses tersebut terlihat jelas bahwa semua proses pelaksanaannya mulai dari tahap sosialisasi sampai dengan pemanfaatannya dilakukan oleh kelompok masyarakat sendiri, pemerintah hanya menjadi fasilitator saja. Disini masyarakat diberi kewenangan dalam membuat keputusan dan dilaksanakan sendiri. Ada hal yang menaraik dalam proses ini, yaitu

dalam identifikasi kemiskinan yang diserahkan kembali kepada masyarakat dalam menentukan kriteria kemiskinannya. Sebagai contoh, Di Bima, Nusa Tenggara Barat, bahwa indikator kemiskinan dilihat dari jumlah hewan ternaknya, yaitu dikatakan orang miskin adalah orang yang memiliki kurang dari 3 ekor sapi. Hal sama juga ditemui di Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, bahwa indikator kemiskinan dilihat dari luas lahan yang dimiliki, yaitu yang dikatakan orang miskin adalah orang yang memiliki lahan kurang dari 5 hektar. Dari kedua contoh kasus tersebut, menunjukkan bahwa dalam program PNPM-Mandiri sudah melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif dan proses pemberdayaan sudah berlangsung sesuai dengan inti dari tujuan PNPM-Mandiri, yaitu pemberdayaan masyarakat dalam mengentaskan kemiskinan.

KAITANNYA PNPM-MANDIRI DENGAN PENDEKATAN PENGENTASAN KEMISKINAN

Kemiskinan memang menjadi suatu masalah bagi setiap negara, tidak ada negara yang bisa lepas dari yang namanya kemiskinan. Di negara maju pun juga tidak lepas dari kemiskinan. Menghapus kemiskinan dari suatu negara, termasuk Indonesia, sangat tidak dimungkinkan, tinggal bagaimana strategi untuk mengurangi dan menekan angka (jumlah) kemiskinan tersebut tidak bertambah. Ada empat pendekatan dalam pengentasan kemiskinan. Keempat pendekatan pengentasan kemiskinan tersebut, antara lain :

- a. Pendekatan Pemenuhan Mandiri (Self-sufficiency Approach)
 - Membantu pengentasan kemiskinan dengan pendekatan struktural,
 - Berusaha memutuskan ketergantungan kaum miskin dengan institusi/organisasi/sistem sosial,
 - Pemberdayaan dengan membantu kaum miskin mengorganisir diri, meningkatkan kemampuan, memperjuangkan kepentingan melalui sistem.
- b. Pendekatan Kebudayaan (Culture Approach)
 - Menghilangkan hambatan-hambatan budaya
 - Membantu perubahan sikap mental
 - Meningkatkan kualitas dengan memperbaiki etos kerja, motivasi, kreativitas
 - Intinya pada peningkatan sumber daya manusia
- c. Pendekatan Ketenagakerjaan/upah (Employment/Income Approach)
 - Pengentasan kaum miskin berkaitan dengan kurang dimanfaatkannya secara penuh (*underutilitation*) angkatan kerja dan rendah/tingginya angka pengangguran terbuka

- Membantu dengan menciptakan peluang kerja (*employment*) dan tambahan penghasilan (*income generation*),
 - Menciptakan *full employment* dan peluang kerja produktif peningkatan penghasilan.
- d. Pendekatan Integrasi Wilayah (Spatial Integration Approach)
- Pengentasan kemiskinan berkaitan dengan ketimpangan desa dan kota, pusat-pinggiran,
 - Mengintegrasikan ekonomi, sosial, politik desa-kota maupun pusat-pinggiran,
 - Memperkuat keterkaitan (*linkages*) melalui pengaturan distribusi aliran sumberdaya.

Berdasarkan pendekatan pengentasan kemiskinan seperti diatas, PNPM-Mandiri termasuk dalam keempat pendekatan tersebut. Ini berdasarkan analisa dari tujuan, prinsip, strategi, sampai dengan proses pemberdayaan dalam PNPM-Mandiri itu sendiri.

a) Pendekatan Pemenuhan Mandiri

Dalam pendekatan ini menekankan bahwa mengentaskan kemiskinan dengan berusaha memutus ketergantungan kaum miskin dengan institusi/organisasi, sehingga pemberdayaan berjalan dengan membantu kaum miskin mengorganisir diri, meningkatkan kemampuan, memperjuangkan kepentingan melalui sistem. Hal ini dalam PNPM-Mandiri ditunjukkan bahwa pada program ini berusaha memposisikan masyarakat sebagai penentu/pengambil kebijakan dan pelaku utama pembangunan pada tingkat lokal, sehingga meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan kedalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.

b) Pendekatan Kebudayaan

Pendekatan ini menekankan bahwa dalam pengentasan kemiskinan mampu membantu perubahan sikap mental, yang pada intinya yaitu peningkatan kualitas sumber daya manusia seperti etos kerja, motivasi, dan kreativitas. Dalam PNPM-Mandiri diharapkan mampu menjadikan program ini sebagai pengentasan kemiskinan dengan pendekatan kebudayaan, dengan meningkatnya modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya sesuai dengan karakteristik sosial, budaya dan geografis serta meningkatnya inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat diharapkan lebih kreatif dan memiliki etos kerja tinggi karena didukung dengan pemanfaatan teknologi secara tepat guna.

c) Pendekatan Ketenagakerjaan/upah

Dalam pendekatan ini, dalam pengentasan kemiskinan lebih menekankan pada membuka kesempatan/pekerjaan dan menambah pendapatan/penghasilan masyarakat miskin, sehingga dituntut adanya kemandirian kaum miskin terutama pada angkatan kerja produktif. Dalam PNPM-Mandiri ditunjukkan dengan adanya tujuan program ini, yaitu meningkatkan kesejahteraan dan membuka peluang kerja masyarakat miskin secara mandiri, karena dalam masyarakat diberi kewenangan dalam menilai dan mengamati kegiatan yang telah ditentukan oleh masyarakat sendiri. Dengan demikian akan membuka kesempatan kerja bagi masyarakat miskin, karena yang membuat dan melaksanakan kegiatannya yaitu mereka sendiri.

d) Pendekatan Integrasi Wilayah

Pendekatan ini dalam pengentasan kemiskinan berusaha mengurangi ketimpangan antara desa dengan kota maupun antara pusat dengan pinggiran. Sehingga dapat memperkuat keterkaitan (*linkages*) melalui pengaturan distribusi aliran sumberdaya. PNPM-Mandiri diharapkan mampu mengurangi ketimpangan antara desa-kota maupun pusat-pinggiran, karena menggunakan kecamatan sebagai lokus program untuk mengharmonisasikan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian program.

KESIMPULAN

Pada dasarnya kemiskinan itu bersifat multidimensional, maka program pengentasan kemiskinan seharusnya : *pertama*, tidak hanya memprioritaskan aspek ekonomi saja tetapi juga memperhatikan dimensi lain. Dengan kata lain, pemenuhan kebutuhan pokok memang perlu mendapat prioritas, namun juga harus mengejar target mengatasi kemiskinan non-ekonomi. Strategi pengentasan kemiskinan hendaknya diarahkan untuk mengikis nilai-nilai budaya negatif seperti apatis, apolitis, fatalistik, ketidakberdayaan, dan sebagainya. Apabila budaya ini tidak dihilangkan, kemiskinan ekonomi akan sulit untuk ditanggulangi, karena tidak akan muncul dorongan dari masyarakat miskin itu sendiri untuk berupaya bagaimana mengatasi kemiskinannya. Mereka akan selalu menggantungkan diri pada bantuan yang diberikan pihak lain terutama pemerintah. Padahal program penanggulangan kemiskinan seharusnya diarahkan supaya mereka menjadi produktif. Selain itu, langkah pengentasan kemiskinan yang efektif harus pula mengatasi hambatan-hambatan yang sifatnya struktural dan politis. *Kedua*, untuk meningkatkan kemampuan dan mendorong produktivitas, strategi yang dipilih adalah peningkatan kemampuan dasar masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan melalui

langkah perbaikan kesehatan dan pendidikan, peningkatan keterampilan usaha, teknologi, perluasan jaringan kerja (networking), serta informasi pasar. **Ketiga**, melibatkan masyarakat miskin dalam keseluruhan proses penanggulangan kemiskinan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi, bahkan pada proses pengambilan keputusan. **Keempat**, strategi pemberdayaan yang memosisikan masyarakat miskin sebagai subjek bukan objek. Sehingga jika mereka sebagai subjek maka mereka itu sebagai pelaku perubahan yang aktif terlibat dalam aktivitas program penanggulangan kemiskinan dan pemerintah bertindak sebagai fasilitator, yang tugasnya mengembangkan potensi-potensi yang mereka miliki.

Strategi-strategi dalam pengentasan kemiskinan seperti di atas, telah dilakukan dalam program PNPM-Mandiri. Karena dalam program PNPM-Mandiri lebih menjadikan masyarakat miskin sebagai subjek dan lebih mengutamakan pemberdayaan masyarakat. Ada beberapa kelebihan dan kelemahan dari program PNPM-Mandiri, antara lain :

- Pola pengawasan diserahkan kepada masyarakat secara langsung
- Proses pencairan dana dari pemerintah kepada masyarakat lama
- Pola aspirasi *bottom-up* kaum miskin
- Pemkot/pemda tidak mau terbebani dengan program-program pemerintah pusat, karena pemda/pemkot tidak terlibat secara langsung, semua diserahkan kepada masyarakat mulai dari identifikasi kemiskinan sampai dengan pelaksanaan kegiatan.
- Pendekatan pemberdayaan, karena pengentasan kemiskinan memang harus dari masyarakat itu sendiri dan pemerintah (negara) sebagai fasilitator.

Dengan adanya program PNPM-Mandiri ini, diharapkan masyarakat miskin mampu mengatasi kemiskinan mereka sendiri. Sehingga tidak selalu mengharapkan bantuan dari pihak lain, terutama pemerintah yang tanpa ada proses pemberdayaan masyarakat miskin itu sendiri yang pada akhirnya menjadi budaya “menegemis” seperti yang terjadi sekarang.

BAHAN BACAAN

Bappenas, *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) 2005-2009*.

Hikmat, Harry, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Cetakan II, 2004, Bandung : Humaniora Press.

Huri, Daman dkk, *Demokrasi dan Kemiskinan*, Cetakan I, 2008, Malang : Averroes Press.

Materi kuliah *Isu dan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan*, MAP-UGM, 2009.

MDGs News edisi 01/Juli-September 2008

Usman, Sunyoto, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Cetakan V, 2008, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

www.asiandevelopmentbank.or.id, *Meningkatkan Perjuangan Melawan Kemiskinan di Asia Pasifik, Strategi Pengurangan Kemiskinan Asian Development Bank*, 2005, di up-date tanggal 10 Januari 2009.

www.pnpm-mandiri.org, di up-date tanggal 15 Juni 2009.

www.worldbank.or.id, *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*, 2007.