

IMPLEMENTASI PROGRAM PENINGKATAN KEBERDAYAAN MASYARAKAT (PPKM) POLA MANDIRI DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN

Studi di Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Situbondo

Musyarofah ¹, Ria Angin ²

1). Alumni Ilmu Pemerintahan FISIP Univ. Muhammadiyah Jember

2). Dosen Ilmu Pemerintahan FISIP Univ. Muhammadiyah Jember

Abstrak: Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri didesain sebagai program strategis untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat dengan fokus pada pemberian peluang bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat, keswadayaan dan kemandirian terutama pada RTM dengan kategori hampir miskin untuk mengembangkan usaha ekonomi secara optimal. Melalui PPKM Pola Mandiri diharapkan mampu menumbuhkan usaha ekonomi RTM, menggerakkan sektor riil dan peningkatan skala usaha dengan dukungan pengembangan sumber daya manusia, sumber permodalan dan infrastruktur usaha maupun bantuan teknis lainnya sesuai dengan kebutuhan. Metode yang digunakan dalam Kajian ini adalah deskriptif. Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah wawancara dan studi kepustakaan. Hasil Kajian menunjukkan bahwa Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri di Kelurahan Dawuhan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut: 1). Bahwa program PPKM Pola Mandiri merupakan kelanjutan dari Program GERDU TASKIN yang merupakan program dalam rangka penanggulangan dampak krisis ekonomi terhadap masyarakat miskin untuk menghindarkan keadaan yang lebih parah lagi. 2). Perencanaan program Program PPKM Pola Mandiri yang ada di Kelurahan Dawuhan menggunakan gabungan pendekatan perencanaan secara atas bawah (*top-down*) dan bawah atas (*bottom-up*). Pendekatan secara *top-down* terwujud dalam mekanisme penyusunan dan petunjuk teknis operasional kegiatan PPKM Pola Mandiri. Sedangkan pendekatan program PPKM Pola mandiri di Kelurahan Dawuhan menggunakan pola *bottom-up* bahwa pelaksanaan PPKM Pola Mandiri berdasarkan usulan yang telah disepakati oleh masyarakat sendiri melalui musyawarah. 3). Dalam program Program PPKM Pola Mandiri Masyarakat didorong untuk menentukan kebutuhannya sendiri melalui musyawarah. Masyarakat melaksanakan setiap tahapan sesuai dengan panduan pelaksanaan PPKM Pola Mandiri, guna menghasilkan pola pemberdayaan yang sesuai dengan harapan masyarakat, dan untuk pelaksanaan di kelurahan Dawuhan relatif berhasil menampung aspirasi publik dan mengurangi angka kemiskinan.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, PPKM Pola Mandiri dan Pemberdayaan.

A. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Penelitian tentang upaya pemerintah dalam mengatasi kemiskinan telah pernah dilakukan yaitu melalui tata kelola anggaran dalam perspektif gender (Ria Angin, 2015). Upaya ini akan berhasil dengan sukses apabila didukung oleh adanya komitmen pemerintah. Selengkapnya Ria Angin (2015:1)

Selain itu strategi pengentasan kemiskinan juga diupayakan melalui Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri didesain sebagai program strategis untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat dengan fokus pada pemberian peluang bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat, keswadayaan dan kemandirian terutama pada RTM dengan kategori hampir miskin untuk mengembangkan usaha ekonomi secara optimal. Melalui PPKM Pola Mandiri diharapkan mampu menumbuhkan usaha ekonomi RTM, menggerakkan sektor riil dan peningkatan skala usaha dengan dukungan pengembangan sumber daya manusia, sumber permodalan dan infrastruktur usaha maupun bantuan teknis lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Upaya ini merupakan revitalisasi dari program Gerdu-Taskin yang sudah dilakukan sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2009 terbukti telah mampu memberikan manfaat bagi rumah tangga miskin berupa: (i) pengurangan beban dan peningkatan pendapatan, (ii) menggerakkan usaha sektor riil di pedesaan, (iii) mengurangi praktik rentenir di pedesaan melalui penyediaan lembaga keuangan mikro yang melayani pinjaman modal secara mudah, cepat dan murah, (iv) terpenuhinya kebutuhan sarana dan prasarana lingkungan pedesaan, (v) terjadinya proses pembelajaran sosial (*social learning*), dan (vi) menumbuhkan suasana kegairahan praktik demokrasi dalam pengambilan keputusan pembangunan.

Secara umum PPKM Pola Mandiri bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemandirian usaha ekonomi produktif masyarakat Desa/Kelurahan melalui pengembangan usaha dan peningkatan pendapatan maupun pemenuhan kebutuhan dasar RTS sesuai dengan kebutuhan. Sedangkan secara khusus bertujuan untuk:

1. Meningkatkan peran serta aktif RTS dalam proses pengambilan keputusan pembangunan secara terbuka, demokratis dan bertanggungjawab.
2. Mengembangkan kemampuan usaha dan peluang berusaha dalam rangka peningkatan pendapatan dan kesejahteraan bagi RTS.
3. Menciptakan kesempatan kerja melalui pengembangan usaha dalam rangka mengurangi pengangguran.
4. Meningkatkan kualitas rumah tinggal RTS dan sarana prasarana rumah tinggal dalam rangka memperbaiki kualitas hidup RTS.
5. Memperkuat kapasitas kelembagaan agar berfungsi dan berperan optimal sebagai pengelola program penanggulangan kemiskinan maupun pengelolaan pembangunan desa/kelurahan pada umumnya.
6. Mengoptimalkan kemitraan antar-*stakeholders* dalam rangka mewujudkan keterpaduan dan keberlanjutan program penanggulangan kemiskinan secara partisipatif.

Adapun jenis pelayanan/produk pelayanan pemberdayaan masyarakat berupa PPKM Pola Mandiri sebagai salah satu jenis pelayanan di Bidang Pengembangan Perekonomian Masyarakat, meliputi: Bantuan Dana Stimulan dan Pelatihan bagi Pengelola Program Pendampingan Masyarakat.

Ruang lingkup dalam PPKM Pola Mandiri ini meliputi tahap awal, tahap penguatan dan tahap pendampingan, untuk lebih jelas dalam masing- masing tahapan penulis akan sampaikan dalam ulasan berikut:

a. Tahap Awal

Tahap Awal PPKM Pola Mandiri dialokasikan pada lokasi baru yang dimaksudkan untuk memberikan landasan bagi pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan dengan lingkup kegiatan meliputi kegiatan yang dapat meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat, melalui: Kegiatan Pengembangan Usaha Ekonomi Desa (UED) RTS meliputi:

1. *Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam* (UED-SP) untuk Pokmas dalam bentuk permodalan yang didukung oleh Lembaga Keuangan Mikro berupa Unit Pengelola Keuangan dan Usaha (UPKu) yang mampu memberikan layanan permodalan secara mudah, murah dan cepat dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja usaha RTS.
2. *Usaha Bersama Pokmas* merupakan kegiatan usaha ekonomi produktif yang memproduksi barang dan jasa yang dikelola oleh Pokmas UEP. Modal UEP merupakan modal investasi yang merupakan pinjaman dari UPKu ke Pokmas. Pola pengelolaan menggunakan model bagi hasil antara UPK dengan Pokmas.
3. Kegiatan dukungan penyediaan Sarana dan Prasarana Rumah Tinggal RTS (Sarpras RTS) berupa kegiatan plesterisasi, jamban keluarga, dan air bersih.
4. Kegiatan peningkatan SDM adalah kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan keterampilan teknis dan manajerial demi mendukung penciptaan peluang usaha baru dan/atau pengembangan usaha yang telah ada. Kegiatan ini mendukung UED-SP.
5. Khusus untuk PPKM Pola Mandiri Berbasis Pengembangan Kambing Boer, ruang lingkup kegiatan meliputi: Percontohan Pembibitan Ternak, Pengembangan Percontohan Produksi Ternak, Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia (SDM), dan Pengembangan Tata Laksana (pengelolaan) Produksi.

b. Tahap Penguatan

Tahap penguatan PPKM Pola Mandiri dialokasikan pada komunitas/Pokmas RTS di sejumlah Desa/Kelurahan yang telah mendapatkan alokasi pada tahun sebelumnya. Tahap Penguatan ini dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kemampuan anggaran. Tahap Penguatan antara lain meliputi:

1. Peningkatan kapasitas kelembagaan Unit Pengelola Keuangan dan Usaha (UPKu).
2. Peningkatan kinerja SDM pengurus UPKu, Pokmas dan RTS.
3. Pengembangan usaha ekonomi kelompok masyarakat (Pokmas) dan RTS.

4. Peningkatan kinerja keuangan UPKu dan pengembangan sistem keterjaminan sosial melalui UPKu.
5. Pengembangan permodalan, peningkatan kualitas produk dan akses pemasaran.

c. Pendampingan

Pendampingan dilaksanakan untuk memfasilitasi pengelolaan program sehingga dapat berjalan secara optimal sesuai dengan mekanisme, sistem dan prosedur yang ada. Pendampingan dapat dilakukan oleh Perguruan Tinggi, Dinas/Instansi Teknis Provinsi dan Kabupaten/Kota, LSM, serta *Stakeholder* yang lain. Fasilitasi pendampingan secara operasional dilakukan oleh Tenaga Pendamping Masyarakat (TPM). Di mana lokasi adalah: *Pertama*, PPKM Pola Mandiri adalah Desa/Kelurahan di Jawa Timur yang mempunyai rumah tangga hampir miskin (RTHM) relatif tinggi berdasarkan data Program Perlindungan Sosial Tahun 2008 (PPLS 2008) dan atau atas pertimbangan tertentu/spesifik di masing-masing Kecamatan dan Kabupaten/Kota serta diutamakan yang belum pernah memperoleh PPKM Pola Mandiri atau Program Gerdu-Taskin Provinsi Jawa Timur;

Kedua, sasaran utama PPKM Pola Mandiri adalah Rumah Tangga Sasaran (RTS) berdasarkan data PPLS 2008 pada masing-masing Desa/Kelurahan atau RTS diluar data PPLS 08 setelah dilaksanakan klarifikasi secara partisipatif;

Ketiga, sasaran kegiatan pengembangan UED-SP dan Usaha Bersama Pokmas diprioritaskan bagi RTHM. Sedangkan kategori miskin adalah prioritas berikutnya, dan dana ini diberikan dalam bentuk pinjaman. *Keempat*,sasaran kegiatan Sarpras diprioritaskan bagi RTSM, diberikan dalam bentuk HIBAH; *Kelima*, sasaran kegiatan peningkatan SDM diprioritaskan bagi RTHM dan atau kategori miskin yang sedang atau akan melakukan usaha ekonomi produktif. *Keenam*, adanya kesiapan dana pendamping (*sharing*) dari APBD Kabupaten/Kota dan adanya komitmen melaksanakan program sesuai dengan Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Operasional Prosedur (SOP) PPKM Pola Mandiri; *Ketujuh*, khusus untuk lokasi PPKM Pola Mandiri Berbasis Pengembangan Kambing Boer harus memiliki potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam yang mendukung pengembangan ternak Kambing Boer.

Berdasarkan penjelasan yang terurai di atas merupakan pengkajian dokumen yang normatif dan hal lain yang melatar belakangi penulisan ini adalah bahwa sampai saat ini belum ada studi maupun kajian ilmiah, khususnya di Kabupaten Situbondo tentang proses penyelenggaraan pemerintahan dan pemberdayaan di daerah, sehingga hal ini sangat penting bagi penulis untuk mengetahui, memahami, dan mengkaji bagaimana peran SKPD dalam mengartikulasikan kebutuhan masyarakat dengan pola pemberdayaan. Berangkat dari hal tersebut penulis terdorong untuk mengetahui realitas, dan peran SKPD terhadap pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Situbondo. Berdasarkan kerangka uraian di atas maka dalam penulisan ini penulis mengambil topik **“Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri Dalam Pengentasan Kemiskinan (Studi di Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Situbondo)”**

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang dan pengertian di atas, rumusan masalah dari kajian ini adalah Bagaimanakah implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri ?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Kajian

Tujuan kajian untuk memberikan arah kepada Penulis untuk melakukan aktivitas kajiannya agar dalam proses tersebut Penulis tidak keluar dari tujuan yang telah ditetapkan. Sesuai dengan rumusan masalah di atas, tujuan dari kajian ini adalah mendiskripsikan dan menganalisa implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri.

B. Tinjauan Pustaka

2.1 Kebijakan Publik, dari teori sampai proses

Studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari pembentukan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, salah satu studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis bagaimana tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik tersebut sehingga terwujudlah suatu kebijakan publik tertentu.

Seiring dengan berkembangnya masalah-masalah di dunia, berkembang pulalah usaha yang dilakukan untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam usaha untuk memecahkan yang terdapat ditengah-tengah kehidupan masyarakat, pemerintah telah mengeluarkan banyak kebijakan. Pemerintah (good governance) yang baik sering digunakan literature pembangunan. Konsep pemerintahan bukan merupakan hal yang baru karena sudah ada sejak adanya peradaban manusia. Secara sederhana tata pemerintahan (good governance) berarti : proses pengambilan keputusan atau kebijakan yang mana prosesnya diimplementasikan (atau tidak diimplementasikan). Dari pengertian tersebut diperoleh gambaran bahwa good governance adalah suatu cara bagaimana kekuasaan pemerintah baik pusat maupun daerah mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Proses implementasi sangat erat dengan kebijakan. Keputusan-keputusan yng diputuskan dan ditetapkan bermuara untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat (publik), menurut Fiedrich mendefinisikan kebijakan sebagai (Riant, 2004): “serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

2.2 Pengertian Pengelolaan Program

Menurut Bafadal (2003: 1) pengelolaan merupakan proses pendayagunaan semua sumber daya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Tahap proses meliputi: perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan. pengelolaan adalah kemampuan dan keterampilan khusus untuk melakukan suatu

kegiatan, baik bersama orang lain atau melalui orang lain dalam mencapai tujuan program. Mengorganisasikan, menggerakkan, mengendalikan dan mengembangkan segala upaya dalam mengatur dan mendayagunakan sumber daya manusia, sarana dan prasarana secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan program yang telah ditetapkan.

Menurut Arikunto (1983: 7), pengelolaan adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan dan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan program. Sedangkan menurut Sudjana (2004: 16-17) pengelolaan adalah kemampuan dan keterampilan khusus untuk melakukan suatu kegiatan baik bersama orang lain atau melalui orang lain dalam mencapai tujuan program. Sudjana (2004: 17) menambahkan, terdapat tiga dimensi penting.

1. *Dimensi pertama*, bahwa dalam pengelolaan terjadi kegiatan yang dilakukan oleh seseorang pengelola (pemimpin, kepala, komandan, dsb) bersama orang lain, baik perorangan atau kelompok. Dimensi ini menunjukkan tentang betapa pentingnya kemampuan dan keterampilan khusus yang perlu dimiliki oleh pengelola untuk melakukan hubungan kemanusiaan dengan orang lain dan untuk mempengaruhi orang lain baik melalui hubungan perorangan maupun melalui hubungan kelompok. Kemampuan dan keterampilan khusus itu terlihat pada interaksi antara pihak yang memimpin (pengelola) dan pihak yang dipimpin (staf atau bawahan).
2. *Dimensi kedua*, menunjukkan bahwa kegiatan yang dilakukan bersama dan melalui orang lain itu mempunyai tujuan yang akan dicapai. Dimensi ini memberi makna bahwa kegiatan tersebut diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan atau disepakati bersama.
3. *Dimensi ketiga*, ialah bahwa pengelolaan dilakukan dalam program sehingga tujuan yang akan dicapai merupakan tujuan program. Dengan kata lain, tujuan program dicapai melalui kegiatan yang dilakukan bersama orang lain baik secara perorangan maupun secara kelompok.

Secara singkat dapat dikemukakan bahwa adanya tiga dimensi yaitu:

1. kegiatan melalui dan atau bersama orang lain.
2. tujuan yang akan dicapai.
3. dalam kehidupan program memerlukan kehadiran pengelola yang memiliki kemampuan dan keterampilan tentang hubungan kemanusiaan untuk mempengaruhi orang lain dalam rangka mencapai tujuan program secara efektif dan efisien.

2.3 Pengertian Keberdayaan

Istilah Keberdayaan “ diambil dari Bahasa Inggris *„empowerment’*, yang berasal dari kata dasar *„power”* berarti *kekuatan* atau *„daya”* dalam Bahasa Indonesia. *Empowerment* dalam Bahasa Inggris diterjemahkan sebagai Keberdayaan dalam Bahasa Indonesia. Maka definisi Keberdayaan adalah masyarakat itu sendiri. artinya proses

pemberdayaan itu terjadi atas dasar kemandirian masyarakat dalam memanfaatkan segala bentuk potensi yang dimiliki.

Keberdayaan juga bermakna sebagai upaya distribusi-ulang (redistribusi) kekuatan/daya (*power*) dari pihak yang memilikinya kepada pihak yang tidak atau kurang memilikinya. Karena itu, Keberdayaan selalu mengandung pengertian :

- a. Pengurangan atau pemindahan daya (*power*) atau upaya melakukan *disempowerment/less empowering* pihak-pihak yang memiliki kekuatan/ daya (*power*),
- b. Penyerahan/penambahan daya (*power*) kepada pihak-pihak yang diberdayakan (*empowerment*).

Konsep Keberdayaan dapat dikatakan merupakan jawaban atas realitas ketidakberdayaan (*disempowerment*). Mereka yang tidak berdaya jelas adalah pihak yang tidak memiliki daya atau kehilangan daya. Mereka yang tidak berdaya adalah mereka yang kehilangan kekuatannya. Secara lebih lengkap suatu Keberdayaan memiliki maksud untuk:

1. Keberdayaan bermakna kedalam, kepada masyarakat berarti suatu usaha untuk mentransformasikan kesadaran rakyat sekaligus mendekatkan masyarakat dengan akses untuk perbaikan kehidupan mereka.
2. Keberdayaan bermakna keluar sebagai upaya untuk menggerakkan perubahan kebijakan-kebijakan yang selama ini nyata-nyata merugikan masyarakat. Keberdayaan dalam segi ini bermakna sebagai pengendali yang berbasis pada upaya memperlebar ruang partisipasi rakyat (Pambudi, 2003:54-58).

Sulistiyani (2004:7) menjelaskan bahwa “Secara etimologis Keberdayaan berasal dari kata dasar daya yang berarti kekuatan atau kemampuan”. Bertolak dari pengertian tersebut, maka Keberdayaan dimaknai sebagai proses untuk memperoleh daya, kekuatan atau kemampuan, dan atau pemberian daya, kekuatan atau kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya.

Keberdayaan memerlukan keterlibatan masyarakat secara aktif. dalam konteks Keberdayaan, masyarakat harus diberdayakan untuk merumuskannya sendiri melalui sebuah proses pembangunan konsensus diantara berbagai individu dan kelompok sosial yang memiliki kepentingan dan menanggung resiko langsung (*stakeholders*) akibat adanya proses atau intervensi pembangunan, baik pembangunan ekonomi, sosial maupun lingkungan fisik.

2.4 Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan (Sutoro Eko, 2002). Konsep pemberdayaan (masyarakat desa) dapat dipahami juga dengan dua cara pandang. *Pertama*, pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. Posisi masyarakat bukanlah obyek penerima manfaat (*beneficiaries*) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai subyek (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara mandiri. Berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggungjawab negara. Pemberian layanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, transportasi dan seterusnya) kepada masyarakat tentu

merupakan tugas (kewajiban) negara secara *given*. Masyarakat yang mandiri sebagai partisipan berarti terbukanya ruang dan kapasitas mengembangkan potensi-kreasi, mengontrol lingkungan dan sumberdayanya sendiri, menyelesaikan masalah secara mandiri, dan ikut menentukan proses politik di ranah negara. Masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan dan pemerintahan (Sutoro Eko, 2002).

Permendagri RI Nomor 7 Tahun 2007 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat, dinyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah suatu strategi yang digunakan dalam pembangunan masyarakat sebagai upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Pasal 1, ayat (8)). Inti pengertian pemberdayaan masyarakat merupakan strategi untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat biasa dipahami atau diartikan sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan disegala bidang dan sektor kehidupan. Ada pula pihak lain yang menegaskan bahwa pemberdayaan adalah proses memfasilitasi warga masyarakat secara bersama-sama pada sebuah kepentingan bersama atau urusan yang secara kolektif dapat mengidentifikasi sasaran, mengumpulkan sumber daya, mengarahkan suatu kampanye aksi dan oleh karena itu membantu menyusun kembali kekuatan dalam komunitas.

Hal ini juga dikuatkan oleh pendapat Sumodingrat (2009:7), yang mengemukakan bahwa masyarakat adalah makhluk hidup yang memiliki relasi sosial maupun ekonomi, maka pemberdayaan sosial merupakan suatu upaya untuk membangun semangat hidup secara mandiri dikalangan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup masing-masing secara bersama-sama.

Jim Ife (1995:56) mengungkapkan bahwa pemberdayaan ditujukan untuk meningkatkan kekuasaan (*power*) dari kelompok masyarakat yang kurang beruntung (*disadvantaged*). Payne dalam Adi (2003:54) mengemukakan bahwa: *“Proses pemberdayaan pada intinya ditujukan guna membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan dia lakukan yang terkait dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dia miliki, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya”*.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut diatas, pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses untuk meningkatkan kemampuan atau kapasitas masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya yang dimiliki, baik itu sumber daya manusia (SDM) maupun sumber daya alam (SDA) yang tersedia dilingkungannya agar dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Namun upaya yang dilakukan tidak hanya sebatas untuk meningkatkan kemampuan atau kapasitas dari masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, tetapi juga untuk membangun jiwa kemandirian masyarakat agar berkembang dan mempunyai motivasi yang kuat dalam berpartisipasi dalam proses pemberdayaan. Masyarakat dalam hal ini menjadi pelaku atau pusat proses pemberdayaan.

2.5 Indikator keberhasilan Keberdayaan masyarakat adalah :

- 1) Kebebasan mobilitas
- 2) Kemampuan membeli komoditas kecil
- 3) Kemampuan membeli komoditas besar
- 4) Terlibat dalam pembuatan keputusan umum
- 5) Kebebasan relatif dari dominasi keluarga
- 6) Kesadaran hukum dan politik
- 7) Keterlibatan dalam kampanye/demonstrasi
- 8) Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga

Keberdayaan masyarakat juga dapat dilihat dari :

- 1) Keberdayaan yg menyangkut kemampuan ekonomi
- 2) Kemampuan mengakses jaminan kesehatan
- 3) Kemampuan kultur dan politis

Nugroho (2008) mengemukakan, indikator Keberdayaan , yaitu

- 1) Akses, dalam arti kesamaan hak dalam mengakses sumber daya-sumber daya produktif di dalam lingkungan.
- 2) Partisipasi, yaitu keikutsertaan dalam mendayagunakan asset atau sumber daya yang terbatas tersebut.
- 3) Kontrol, yaitu bahwa lelaki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk melakukan kontrol atas pemanfaatan sumber daya tersebut.
- 4) Manfaat, yaitu bahwa lelaki

C. Metode Kajian

Kajian kualitatif terhadap ilmu administrasi bisnis sering dengan menggunakan metode kajian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Begitu juga dengan kajian implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri dalam pengentasan kemiskinan, studi di Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Situbondo. Pendekatan studi kasus dalam kajian ini penting, guna mampu menangkap fenomena yang unik dan spesifik dengan terkait implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri dalam pengentasan kemiskinan, studi di Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Situbondo.

D. Hasil Kajian dan Pembahasan

Dalam melakukan analisis dalam penulisan implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri (studi di Badan Pemberdayaan Masyarakat Dan Perempuan Situbondo, penulis menggunakan 5 (lima) variabel dari pendekatan teori implementasi yang di kemukakan oleh Sabatier (1986:268) yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau

kegagalan implementasi diantaranya : 1) Tujuan dan sasaran program, 2) tahapan pelaksanaan, 3) peran *stakeholder*. 4) komitmen dan keahlian, 5) kondisi sosial, ekonomi dan politik. Pendekatan ini dipilih penulis karena enam variabel tersebut dianggap dapat membantu penulis dalam mengolah data-data yang diperoleh sehingga hasil analisis yang disajikan diharapkan dapat memberikan gambaran terkait implementasi program yang dijalankan.

Program PPKM Pola Mandiri merupakan kelanjutan dari Program gerdu taskin yang merupakan program dalam rangka penanggulangan dampak krisis ekonomi terhadap masyarakat miskin untuk menghindarkan keadaan yang lebih parah lagi. Program PPKM Pola Mandiri sebagai salah satu upaya penanggulangan masalah kemiskinan memandang perencanaan sebagai analisis kebijakan yaitu pemerintah menyusun pedoman sebagai dasar pelaksanaan program dan melibatkan berbagai institusi pemerintah dalam pelaksanaan program dan menempatkan masyarakat Sebagai obyek penerima program.

Masyarakat didorong untuk menentukan kebutuhannya sendiri melalui musyawarah. Masyarakat kelurahan melaksanakan setiap tahapan sesuai dengan panduan pelaksanaan PPKM Pola Mandiri. Prosedur dan panduan proses pelaksanaan PPKM Pola Mandiri ditentukan oleh pemerintah pusat. Ini lebih didasarkan pada pertimbangan untuk memberikan pembelajaran kepada masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan mulai dari penyusunan rencana sampai dengan pelestarian hasil-hasil kegiatan. Sedangkan kegiatan yang dapat didanai dari PPKM Pola Mandiri ini sepenuhnya berdasarkan hasil musyawarah masyarakat.

Perencanaan program menggunakan gabungan pendekatan perencanaan secara atas bawah (*top-down*) dan bawah atas (*bottom-up*). Pendekatan secara *top-down* terwujud dalam mekanisme penyusunan dan petunjuk teknis operasional kegiatan PPKM Pola Mandiri. Sedangkan pendekatan secara *bottom-up* bahwa pelaksanaan PPKM Pola Mandiri berdasarkan usulan yang telah disepakati oleh masyarakat sendiri melalui musyawarah. Pelaksanaan program PPKM Pola Mandiri pendesaan dilaksanakan menurut tahapan-tahapan pelaksanaan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat. PPKM Pola Mandiri diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik dengan peningkatan sarana prasarana yang mendukung produktifitas masyarakat maupun dari segi bantuan usaha bagi masyarakat.

Ketika ada masyarakat ataupun kelompok usaha masyarakat mengajukan proposal atas usaha yang ingin dikembangkan. Dalam pelaksanaan PPKM Pola Mandiri ini, masyarakat didampingi oleh fasilitator yang telah ditunjuk, fasilitator ini selain sebagai pendamping juga berperan mengajukan proposal yang akan diajukan oleh masyarakat ke tahap berikutnya, adapun tahapan pengajuan bantuan PPKM Pola Mandiri. Pengajuan bantuan dana PPKM Pola Mandiri ini bisa dilakukan dengan pengajuan proposal pembangunan atau usaha. Akan tetapi, proposal yang diajukan tidak serta merta langsung disetujui, bahkan sekalipun proposal yang diajukan ini disetujui, dana yang diajukan tidak serta merta cair tetapi menunggu “antrian” menurut proposal yang diajukan. Hal ini disebabkan dalam keputusan kegiatan program PPKM Pola Mandiri ini masih tergantung pada pemerintah pusat. Pelaksanaan PPKM Pola Mandiri di Kelurahan Dawuhan

yang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik dengan peningkatan sarana prasarana yang mendukung produktifitas masyarakat maupun dari segi bantuan usaha bagi masyarakat, masih berfokus pada program perbaikan sarana prasarana. Masyarakat beranggapan bahwa program PPKM Pola Mandiri itu sekedar perbaikan sarana prasarana seperti perbaikan talut, jalan kampung, drainase dan lainnya.

Anggapan masyarakat ini di karenakan masih kurangnya sosialisasi terkait jenis kegiatan yang masih dalam lingkup PPKM Pola Mandiri. Dari beberapa pernyataan warga, sebagian besar masyarakat yang juga memiliki usaha kecil menengah mengaku belum pernah mengikuti sosialisasi tentang itu. Kurangnya informasi masyarakat terkait bantuan usaha dari program PPKM Pola Mandiri ini dapat dikarenakan memang tidak adanya sosialisasi itu. Kurangnya informasi yang diterima masyarakat terkait sosialisasi yang dilakukan. Peran lembaga sangat di perlukan dalam melakukan sosialisasi terkait program PPKM Pola Mandiri khususnya terkait dengan bantuan usaha masyarakat sehingga tujuan dari PPKM Pola Mandiri itu lebih efektif dan efisien.

Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri di Kelurahan Dawuhan

a. Faktor pendukung

Keberhasilan Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri dalam mengemban amanat dan melaksanakan program, visi, misi, serta tujuan, tidak terlepas dari campur tangan dan dukungan dari semua pihak yang berkepentingan dalam hal ini, baik dari elemen pemerintah maupun masyarakat. Sebagaimana dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Dukungan Pemerintah: Pemerintah sebagai penggagas program melalui pemerintah Provinsi Jawa Timur dan diikuti oleh pemerintah kabupaten Situbondo telah memberikan alokasi dana.
2. Dukungan masyarakat: Faktor dukungan dari tokoh masyarakat dan masyarakat umum setempat yang memberikan sambutan baik dan respons positif atas keberadaan Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri sebagai lembaga keberdayaan ekonomi masyarakat sangat berpengaruh bagi jalannya usaha dan program Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri, karena masyarakat adalah sasaran utama bagi program keberdayaan kesejahteraan ekonomi yang telah dicanangkan oleh pemerintah.
3. Partisipasi Masyarakat: Tanggapan positif dan antusiasme masyarakat dalam menyambut baik program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri dalam menggulirkan dana simpan-pinjam bagi masyarakat, membuat warga desa setempat terpacu dan bergairah untuk berwirausaha atau mengembangkan lahan usaha mandiri lainnya.
4. Pedoman SOP dan SPP
5. Tujuan dan sasaran program PPKM pola mandiri yang jelas dan konsisten.
6. Proses implementasi kegiatan PPKM Pola Mandiri ini memiliki dasar yang jelas sehingga dalam pelaksanaan PPKM Pola Mandiri di Kelurahan

Dawuhan ini sesuai dengan tahap pelaksanaan yang sudah ada yang ditetapkan oleh pemerintah.

7. Program PPKM pola mandiri ini mendapat respon yang baik dari petugas pelaksana maupun masyarakat. Hal ini terlihat dari kesadaran masyarakat akan pentingnya PPKM Pola Mandiri sebagai bentuk upaya pemerintah dalam menangani masalah kemiskinan.
8. Pendanaan dari PPKM Pola Mandiri selain dari APBN dan APBD juga mendapat bantuan serta pindaman dari sejumlah lembaga dan Negara dibawah koordinasi dari CSR.
9. Pengajuan kegiatan PPKM Pola Mandiri di ajukan oleh masyarakat sehingga sesuai dengan kondisi sosial masyarakat.

Secara konseptual Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri sudah dijalankan sesuai dengan pedoman Standar Operasional Program (SOP), yang dimulai dari tahapan sosialisasi sampai dengan penjangkaran anggota masyarakat sasaran dan kemudian melakukan pelayanan menggulirkan dana simpan-pinjam bagi kelompok masyarakat atau rumah tangga sasaran.

b. Faktor Penghambat

1. Minimnya pengetahuan dan SDM pelaku usaha dalam mengelola suatu usaha sangat mempengaruhi jalannya usaha yang sedang dikelola, ketidakmampuan dalam melihat peluang pasar, kurangnya inovasi dan kreativitas, serta manajemen keuangan yang buruk, membuat suatu usaha akan sulit berkembang dan tidak dapat bersaing dengan pelaku usaha lainnya yang lebih profesional.
2. Budaya konsumtif di masyarakat ketika memiliki harta lebih, rupanya juga mempengaruhi pola kehidupan di masyarakat pedesaan yang kurang mampu. Hal ini tampak pada sebagian rumah tangga di Kelurahan Dawuhan yang mendapatkan dana pinjaman dari Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri yang seharusnya dipergunakan untuk permodalan usaha tetapi mereka mengalihkannya untuk keperluan konsumsi pribadinya.
3. Rendahnya tingkat kesadaran masyarakat dalam mengembalikan dana pinjaman secara tepat waktu dan banyaknya peminjam yang menunggak turut menghambat kelancaran Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri dalam menjalankan programnya secara maksimal.
4. Komitmen dan keahlian pelaksana program PPKM pola mandiri di kelurahan Dawuhan masih belum optimal. Hal ini terlihat dari kurangnya sosialisasi yang intensif terkait program PPKM pola mandiri.
5. Tahapan pengajuan bantuan usaha yang dirasa terlalu panjang dan rumit.
6. Pelaksanaan program PPKM pola mandiri yang masih mengekor pada kebijakan pusat.
7. Kurangnya profesionalnya petugas pelaksana program PPKM pola mandiri mulai dari tingkat desa/kelurahan

Berdasarkan rencana dan strategi Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapemas) Provinsi Jawa Timur, khususnya tentang Program Peningkatan

Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri, diharapkan program tersebut mampu menjalankan semua strategi keberdayaan masyarakat desa/ kelurahan melalui 4 strategi, antara lain:

- Sasaran Strategis 1, Meningkatkan kelompok usaha ekonomi produktif dan lembaga ekonomi masyarakat di desa/kel. Dengan indikator Prosentase peningkatan kelompok usaha ekonomi produktif dan lembaga ekonomi masyarakat di desa/kel. Dalam Pencapaian sasaran ini didukung oleh Program Pengembangan Lembaga Ekonomi Pedesaan dengan target capaian akhir 85%.
- Sasaran Strategis 2, Meningkatkan kemampuan masyarakat dalam pengembangan TTG, SDA dan sarana prasarana dasar masyarakat dengan indikator :
 1. Prosentase peningkatan pusat layanan informasi teknologi di desa/kel. (Wartek dan Posyantek).
 2. Prosentase peningkatan desa yang mendapatkan aksesibilitasterhadap pengembangan SDA dan sarana prasarana dasar. Dalam Pencapaian sasaran ini didukung oleh Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan dengan target capaian akhir 76,6%.
- Sasaran Strategis 3, Terwujudnya peningkatan jumlah desa/kel yang menerapkan manajemen pembangunan yang partisipatif dan pelestarian nilai sosial budaya masyarakat dengan indikator:
 1. Prosentase peningkatan desa/kel. Yang menerapkan Sistim Manajemen Pembangunan Partisipatif (SMPP).
 2. Prosentase peningkatan komunitas masyarakat pelestari nilai nilai sosial budaya masyarakat. Dalam Pencapaian sasaran ini didukung oleh Program Program Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Desa dengan target capaian akhir 85%.
- Sasaran Strategis 4, Terwujudnya peningkatan jumlah desa/kel. Yang memiliki Klasifikasi tingkat perkembangan desa/kelurahan di Jawa Timur dengan indikator Prosentase peningkatan desa dan kelurahan yang telah memiliki klasifikasi TPD/Kel. Dalam Pencapaian sasaran ini didukung oleh Program Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintah Desa dengan target capaian akhir 95%.

Dari beberapa rencana dan strategi Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapemas) Provinsi Jawa Timur yang diterapkan di kabupaten Situbondo, khususnya di Kelurahan Dawuhan, mampaknya penulis berpendapat Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri masih berada pada level awal, atau strategi 1. Dimana program Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri di Kelurahan Dawuhan masih menitik beratkan pada kelompok usaha ekonomi produktif dan lembaga ekonomi masyarakat. Berdaraskan pengamatan penulis kelompok usaha ekonomi produktif dan lembaga ekonomi masyarakat di Kelurahan Dawuhan coba ditingkatkan dengan cara membina usaha yang sudah ada dan mencetak kelompok usaha baru di kalangan warga miskin, yang awalnya hanya 20 kelompok usaha ekonomi produktif, sekarang sudah ada 50 kelompok usaha ekonomi produktif lama dan baru.

E. Penutup

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penulisan dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa program PPKM Pola Mandiri merupakan kelanjutan dari Program GERDU TASKIN yang merupakan program dalam rangka penanggulangan dampak krisis ekonomi terhadap masyarakat miskin untuk menghindarkan keadaan yang lebih parah lagi.
2. Perencanaan program Program PPKM Pola Mandiri yang ada di Kelurahan Dawuhan menggunakan gabungan pendekatan perencanaan secara atas bawah (*top-down*) dan bawah atas (*bottom-up*). Pendekatan secara *top-down* terwujud dalam mekanisme penyusunan dan petunjuk teknis operasional kegiatan PPKM Pola Mandiri. Sedangkan pendekatan program PPKM Pola mandiri di Kelurahan Dawuhan menggunakan pola *bottom-up* bahwa pelaksanaan PPKM Pola Mandiri berdasarkan usulan yang telah disepakati oleh masyarakat sendiri melalui musyawarah.
3. Dalam program Program PPKM Pola Mandiri Masyarakat didorong untuk menentukan kebutuhannya sendiri melalui musyawarah. Masyarakat melaksanakan setiap tahapan sesuai dengan panduan pelaksanaan PPKM Pola Mandiri, guna menghasilkan pola pemberdayaan yang sesuai dengan harapan masyarakat, dan untuk pelaksanaan di kelurahan Dawuhan relatif berhasil menampung aspirasi publik dan mengurangi angka kemiskinan.
4. Terkait dengan progress program, PPKM pola Mandiri di Kelurahan Dawuhan, nampaknya masih berada pada level awal, atau strategi 1. Dimana program Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri di Kelurahan Dawuhan masih menitik beratkan pada kelompok usaha ekonomi produktif dan lembaga ekonomi masyarakat, yang awalnya hanya 8 kelompok usaha ekonomi produktif, setelah ada program tersebut, jumlah kelompok usaha ekonomi produktif meningkat menjadi 14 kelompok. Namun demikian peningkatan jumlah kelompok usaha ekonomi produktif tersebut, kedepan hendaknya mampu mendorong peningkatan level program di Kelurahan Dawuhan kejenjang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul. Wahab Solichin, 2004, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta.

Angin Ria, *proceeding internasional seminar good governance in the policy implementation proses and public communication*, vol 1 no 1 (2015)

- Budi Winarno, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Blau, Peter M, Meyer, Marshall W. (1987), *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: ill-Press.
- Dunn N, Willian. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University. Yogyakarta.
- Hisrich, R dan Peters, M. 2000. *Entrepreneurship*. 4th Edition. Singapore: Mc Graw-Hill Companies, Inc.
- Isa Wahyudi, dkk, 2004, *Memahami Kebijakan Publik dan Strategi Advokasi Publik*. In Trans Publishing Raya Tlogomas VIII/52. Malang.
- Irfan Islami, 2004, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Joko Purwono, 1989, *Analisis Kebijakan Publik: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Mas Roro Lilik Ekowati, 2005, *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, Pustaka Citra Surakarta.
- Nugroho Riant, 2004, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Edisi Kedua, Gramedia, Jakarta.
- Osborne, David dan Peter Plastrik, 2001. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta:PPM.
- Thoha, Miftah.1996. *Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi*, Jakarta: PD Batang Gadis.