

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Efektivitas

Efektivitas menurut Kurniawan (2005 :109) adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketengangan diantara pelaksanaannya. Sedarmayanti (2009 :59) mendefinisikan konsep efektivitas sebagai suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai. Pengertian efektivitas ini lebih berorientasi kepada keluaran sedangkan masalah penggunaan masukan kurang menjadi perhatian utama. Apabila efisiensi dikaitkan dengan efektivitas maka walaupun terjadi peningkatan efektivitas belum tentu efisiensi meningkat.

Makmur (2011: 5) mengungkapkan efektivitas berhubungan dengan tingkat kebenaran atau keberhasilan dan kesalahan. Ia berpendapat bahwa untuk menentukan tingkat efektivitas keberhasilan seseorang, kelompok, organisasi bahkan sampai kepada negara kita harus melakukan perbandingan antara kebenaran atau ketepatan dengan kekeliruan atau yang dilakukan. Semakin rendah tingkat kekeliruan atau kesalahan yang terjadi, tentunya akan semakin mendekati ketepatan dalam pelaksanaan setiap aktivitas atau pekerjaan (tugas) yang dibebankan setiap orang.

Handayanigrat dalam skripsi Fajri yang berjudul *Efektivitas kegiatan komisi pemilihan umum kabupaten tanggamus dalam penyelenggaraan pemilihan anggota legislatif pada pemilu 2004* (2006 : 13), mengemukakan definisi dari efektivitas adalah suatu pengukuran untuk menilai pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Apabila sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya berhasil dicapai maka hal itu dikatakan efektif. Sebaliknya jika tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya tidak tercapai atau tidak sesuai dengan target yang telah ditetapkan, maka dikatakan tidak efektif.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa dalam menilai tingkat efektivitas dapat digunakan perbandingan antara rencana awal dengan hasil kenyataan yang didapat . Semakin efektif jika tingkat kekeliruan atau kesalahan yang terjadi rendah. Begitu pula sebaliknya semakin tinggi tingkat kesalahan daripada rencana yang awal maka semakin tidak efektif. Efektivitas adalah suatu ukuran tentang bagaimana suatu target atau sasaran yang telah ditentukan tercapai yang mengacu pada hasil akhir. Hasil akhir adalah tujuan utama. Semakin mencapai target yang ditentukan maka efektivitasnya semakin baik.

Hal ini sesuai dengan pendapat Mahmudi (2005: 92) yang mendefinisikan efektivitas adalah merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Jadi dalam hal ini yang dimaksud dengan *output* disini adalah hasil dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat. Target sasaran atau tujuannya adalah untuk memberdayakan

masyarakat yang diharapkan setelah mampu bermandiri akhirnya dapat mengurangi tingkat kemiskinan. Dapat dikatakan efektif apabila program ini hasilnya adalah mampu mengurangi jumlah tingkat kemiskinan masyarakat yang ada sehingga sesuai dengan tujuan awal yang telah ditetapkan.

Tingkat efektivitas dapat dilihat dan dinilai dari hasil yang telah dicapai. apabila output atau hasil yang dicapai sesuai atau mencapai target sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, maka hal itu dapat dikatakan efektif. Namun sebaliknya dapat dikatakan tidak efektif apabila hasil yang didapat tidak sesuai dengan target sasaran yang telah ditentukan. Untuk itu diperlukan suatu indikator atau ukuran untuk melihat tingkat efektivitas. Ukuran efektivitas bermacam-macam, antara lain :

Menurut pendapat David Krech, Richard S. Cruthfied dan Egerton L. Ballachey dalam Danim (2012 : 119 – 120) menyebutkan indikator efektivitas sebagai berikut :

1. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan

Hasil tersebut berupa kuantitas atau bentuk fisik dari organisasi, program atau kegiatan. Hasil dimaksud dapat dilihat dari perbandingan (*ratio*) antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*), usaha dengan hasil, persentase pencapaian program kerja dan sebagainya.

2. Tingkat kepuasan yang diperoleh

Ukuran dalam efektivitas ini dapat kuantitatif (berdasarkan pada jumlah atau banyaknya) dan dapat kualitatif (berdasarkan pada mutu).

3. Produk kreatif

Penciptaan hubungan kondisi yang kondusif dengan dunia kerja, yang nantinya dapat menumbuhkan kreatifitas dan kemampuan.

4. Intensitas yang akan dicapai

Memiliki ketaatan yang tinggi dalam suatu tingkatan intens sesuatu, dimana adanya rasa saling memiliki dengan kadar yang tinggi.

Pendapat di atas dijelaskan bahwa ukuran efektivitas harus dilihat dari perbandingan antara masukan dan keluaran, tingkat kepuasan yang diperoleh, Penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta adanya rasa saling memiliki yang tinggi. Rasa memiliki yang tinggi tersebut bukan berarti berlebihan. Makmur (2011:7-9) mengungkapkan indikator efektivitas dilihat dari beberapa segi kriteria efektivitas, sebagai berikut :

1. Ketepatan waktu

Waktu adalah sesuatu yang dapat menentukan keberhasilan sesuatu kegiatan yang dilakukan dalam sebuah organisasi tapi juga dapat berakibat terhadap kegagalan suatu aktivitas organisasi. Penggunaan waktu yang tepat akan menciptakan efektivitas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

2. Ketepatan perhitungan biaya

Berkaitan dengan ketepatan dalam pemanfaatan biaya, dalam arti tidak mengalami kekurangan juga sebaliknya tidak mengalami kelebihan pembiayaan sampai suatu kegiatan dapat dilaksanakan dan diselesaikan dengan baik. Ketepatan dalam menetapkan satuan – satuan biaya merupakan bagian daripada efektivitas.

3. Ketepatan dalam pengukuran

Dengan ketepatan ukuran sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya sebenarnya merupakan gambaran daripada efektivitas kegiatan yang menjadi tanggung jawab dalam sebuah organisasi.

4. Ketepatan dalam menentukan pilihan.

Menentukan pilihan bukanlah suatu persoalan yang gampang dan juga bukan hanya tebakan tetapi melalui suatu proses, sehingga dapat menemukan yang terbaik diantara yang baik atau yang terjujur diantara yang jujur atau kedua-duanya yang terbaik dan terjujur diantara yang baik dan jujur.

5. Ketepatan berpikir

Ketepatan berfikir akan melahirkan keefektifan sehingga kesuksesan yang senantiasa diharapkan itu dalam melakukan suatu bentuk kerjasama dapat memberikan hasil yang maksimal.

6. Ketepatan dalam melakukan perintah.

Keberhasilan aktivitas suatu organisasi sangat banyak dipengaruhi oleh kemampuan seorang pemimpin, salah satunya kemampuan memberikan perintah yang jelas dan mudah dipahami oleh bawahan. Jika perintah yang diberikan tidak dapat dimengerti dan dipahami maka akan mengalami kegagalan yang akan merugikan organisasi.

7. Ketepatan dalam menentukan tujuan

Ketepatan dalam menentukan tujuan merupakan aktivitas organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan yang

ditetapkan secara tepat akan sangat menunjang efektivitas pelaksanaan kegiatan terutama yang berorientasi kepada jangka panjang.

8. Ketepatan ketepatan sasaran

Penentuan sasaran yang tepat baik yang ditetapkan secara individu maupun secara organisasi sangat menentukan keberhasilan aktivitas organisasi. Demikian pula sebaliknya, jika sasaran yang ditetapkan itu kurang tepat, maka akan menghambat pelaksanaan berbagai kegiatan itu sendiri.

Berdasarkan uraian indikator efektivitas oleh Makmur di atas intinya dapat dilihat bahwa efektivitas merupakan suatu pengukuran dalam tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan menggunakan ukuran-ukuran ketepatan efektivitas dimana suatu target atau sasaran dapat tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Sedangkan Richard M. Steers dalam Tangkilisan (2005) mengungkapkan ada 3 indikator dalam efektivitas. Ia mengatakan indikator efektivitas sebagai berikut :

1. Pencapaian tujuan

Pencapaian tujuan adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari 2 sub-indikator, yaitu : kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkret.

2. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi atau komunikasi dan pengembangan konsensus. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

3. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Berkaitan dengan kesesuaian pelaksanaan program dengan keadaan di lapangan.

Berdasarkan beberapa indikator efektivitas yang diungkapkan menurut beberapa ahli diatas, bahwa teori yang cocok digunakan dalam penelitian ini adalah indikator efektivitas menurut Richard M. Steers. Alasan peneliti menggunakan teori ini adalah karena keseluruhan indikator efektivitas dalam teori ini sesuai dengan fokus penelitian yang peneliti lakukan yaitu fokus pembangunan jalan Lapen dibandingkan dengan teori-teori lain yang peneliti jabarkan pada skripsi ini dimana peneliti nilai lebih cocok apabila digunakan untuk mengukur efektivitas PNPM Mandiri Perdesaan secara umum atau keseluruhan. Pertama, indikator pencapaian tujuan. Steers mengungkapkan pencapaian tujuan terdiri dari 2 sub-indikator, yaitu kurun waktu dan sasaran. Dalam penelitian ini PNPM Mandiri Perdesaan dilaksanakan setiap 1 periode yaitu 1 tahun. Rencana awal adalah target awal atau tujuan telah disusun untuk satu tahun kedepan. Apabila program tidak berjalan dengan sesuai atau melebihi batas waktu satu tahun namun program yang telah dibuat belum terselesaikan maka ini dapat menimbulkan kegagalan atau kemudian apabila program telah diselesaikan semua sesuai dengan kurun waktu

satu tahun namun target sasaran atau tujuan awal tidak tercapai sama dengan akan menimbulkan kegagalan atau kedua-duanya tidak efektif.

Kemudian yang kedua, indikator Integrasi. Dalam penelitian ini ingin melihat bentuk sosialisasi yang telah dilakukan. Apakah sosialisasi kegiatan dalam PNPM Mandiri Perdesaan Tahun 2013 ini telah dilakukan dengan baik atau telah dilakukan sosialisasi tapi tidak maksimal atau juga telah dilakukan sosialisasi dengan maksimal tapi masyarakatnya yang masih kurang tanggap atau tertarik. Indikator yang terakhir, yaitu indikator adaptasi. Alasan mengapa digunakan teori ini adalah selain menggunakan indikator pencapaian tujuan dan Integrasi, teori M. Steers juga menggunakan indikator adaptasi yang dapat digunakan untuk melihat kesesuaian antara program organisasi dengan keadaan di lapangan. Organisasi yang dimaksud dalam teori ini adalah Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (PMPD) Kabuapten Lampung Timur yang bertanggung jawab terhadap program PNPM Mandiri Perdesaan. PNPM Mandiri Perdesaan harus mampu menyesuaikan diri dengan keadaan dan kebutuhan lingkungan atau masyarakat di Desa Sukadana. Program ini bertujuan ingin memandirikan masyarakat miskin dengan cara pemberdayaan, maka pemerintah harus mampu melihat dan memenuhi kebutuhan apa yang dibutuhkan sebenarnya oleh masyarakat.

B. Tinjauan Pemberdayaan

Makmur (2011: 227-228) mengungkapkan arti dari pemberdayaan sebagai suatu usaha perubahan dalam mengatasi kegagalan individu atau manusia dalam bidang

keterampilan dan ilmu pengetahuan serta ketidakmampuan manusia untuk berkembang karena adanya tekanan dari pihak tertentu. Pemberdayaan merupakan usaha untuk menciptakan perubahan pada lingkungan hidup manusia dengan menggunakan usaha dan kemampuan diri sendiri. Pemberdayaan dapat dikatakan suatu kemampuan untuk lebih berkembang dalam rangka memenuhi kebutuhan dan bisa juga sebagai suatu kemampuan memanfaatkan sumberdaya atau kekuatan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara mandiri.

Pemberdayaan menurut Suharto (2005: 58) pengertian pemberdayaan yaitu :

“Pemberdayaan menunjuk kepada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (freedom), dalam arti bukan hanya bebas menegemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan; (b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan; dan (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka”.

Berikut adalah beberapa definisi pemberdayaan menurut para ahli :

1. Menurut Ife dalam Suharto (2005: 58) Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang – orang yang lemah atau tidak beruntung .
2. Menurut Parsons dalam Suharto (2005: 58) yang dimaksud dengan pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagai pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhinya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya.

3. Menurut Swift dan Levin dalam Suharto (2005: 59) konsep pemberdayaan adalah menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial.
4. Menurut Rappaport dalam Suharto (2005: 59) yang dimaksud dengan pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya (Rappaport, 1984).

Berdasarkan uraian definisi definisi pemberdayaan di atas konsep dari pemberdayaan bukan hanya dilihat dari satu aspek pemberdayaan saja. Selama ini persepsi yang ada dimasyarakat tentang pemberdayaan adalah memandirikan masyarakat yang miskin secara ekonomi saja, tapi sebenarnya pemberdayaan yang lebih luas. Bukan hanya membebaskan masyarakat dari masalah kemiskinan namun juga bebas dari kelaparan, kebodohan, kesakitan serta bebas mengeluarkan pendapat.

Melalui pemberdayaan kelompok masyarakat yang masuk kedalam kelompok lemah secara ekonomi maupun pengetahuannya diharapkan mampu “unjuk diri” untuk dapat lebih turut berperan. Sumodiningrat dalam Mardikanto dan Soebianto (2012 : 47) menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Mereka tidak hanya diam “pasif” namun juga aktif dalam pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Mereka diharapkan mampu mengatasi dan bertahan dari tekanan – tekanan pihak luar. Dengan pemberdayaan kelompok masyarakat tersebut diharapkan mereka

lebih berpengetahuan, terampil dan mandiri untuk mempengaruhi dan memenuhi kebutuhan hidup mereka sendiri.

C. Tinjauan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan

Pedesaan adalah daerah pemukiman penduduk yang sangat dipengaruhi oleh kondisi tanah, iklim dan air sebagai syarat penting bagi terwujudnya pola kehidupan agraris penduduk di tempat itu. Sedangkan Perdesaan adalah daerah atau kawasan desa.

(<http://kamusbahasaIndonesia.org>, diakses tanggal 07-06-2014 pukul 19:00)

Mulai tahun 2007 pemerintah Indonesia mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan adalah program nasional pemerintah yang bertujuan mengurangi angka kemiskinan dengan berbasis pemberdayaan masyarakat.

PNPM Mandiri perdesaan merupakan salah satu mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang digunakan PNPM Mandiri dalam upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di wilayah perdesaan. PNPM Mandiri Perdesaan mengadopsi sepenuhnya mekanisme dan prosedur Program Pengembangan Kecamatan (PKK) yang telah dilaksanakan sejak 1998.

(http://id.wikipedia.org/wiki/PNPM_Mandiri_Perdesaan, diakses pada tanggal 25-03-2014 pukul 14:00).

Menurut Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Tujuan Umum PNPM Mandiri Perdesaan

Tujuan umum PNPM Mandiri Perdesaan adalah meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin diperdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.

2. Tujuan Khusus PNPM Mandiri Perdesaan

- a. Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin atau kelompok perempuan dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.
- b. Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif.
- c. Mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif.
- d. Menyediakan prasarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat.
- e. Melembagakan pengelolaan dana bergilir.
- f. Mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa.
- g. Mengembangkan kerjasama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

Berdasarkan tujuan umum dan khusus di atas, kesimpulannya adalah bahwa tujuan utama dari PNPM Mandiri Perdesaan ini yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dengan lebih memandirikan masyarakat dan mengikutsertakan peran aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan.

Pemerintah sebagai pelayan yang bertugas melayani dan mengawasi sedangkan masyarakat perdesaan sendiri yang menentukan bagaimana kemudian program ini akan dijalankan.

3. Visi PNPM Mandiri Perdesaan

Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, serta mengelola sumberdaya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan.

4. Misi PNPM Mandiri Perdesaan

Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya

- a. Pelembagaan sistem pembangunan partisipatif
- b. Pengefektifan fungsi dan peran
- c. Peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat
- d. Pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan

5. Prinsip dasar PNPM Mandiri Perdesaan :

- a. Bertumpu pada pembangunan manusia

Masyarakat hendaknya memilih pembangunan yang berdampak langsung kepada masyarakat daripada pembangunan fisik semata

- b. Otonomi

Masyarakat memiliki hak kewenangan mengatur diri secara mandiri tanpa adanya intervensi dari luar.

c. Desentralisasi

Memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengelola kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan yang bersumber dari pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kapasitas masyarakat.

d. Berorientasi pada masyarakat miskin

Segala keputusan yang diambil berpihak kepada masyarakat miskin.

e. Partisipasi

Masyarakat berperan secara aktif dalam proses atau alur tahapan program dan pengawasannya, mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian kegiatan dengan memberikan sumbangan tenaga, pikiran atau dalam bentuk materiil.

f. Kestaraan dan keadilan gender

Masyarakat baik laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam peran disetiap tahapan program dan dalam menikmati manfaat kegiatan pembangunan, kesetaraan juga dalam pengertian kesejajaran kedudukan pada saat situasi konflik.

g. Demokratis

Masyarakat mengambil keputusan pembangunan secara musyawarah dan mufakat.

h. Transparansi dan akuntabel

Masyarakat memiliki akses terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal maupun administratif.

i. Prioritas

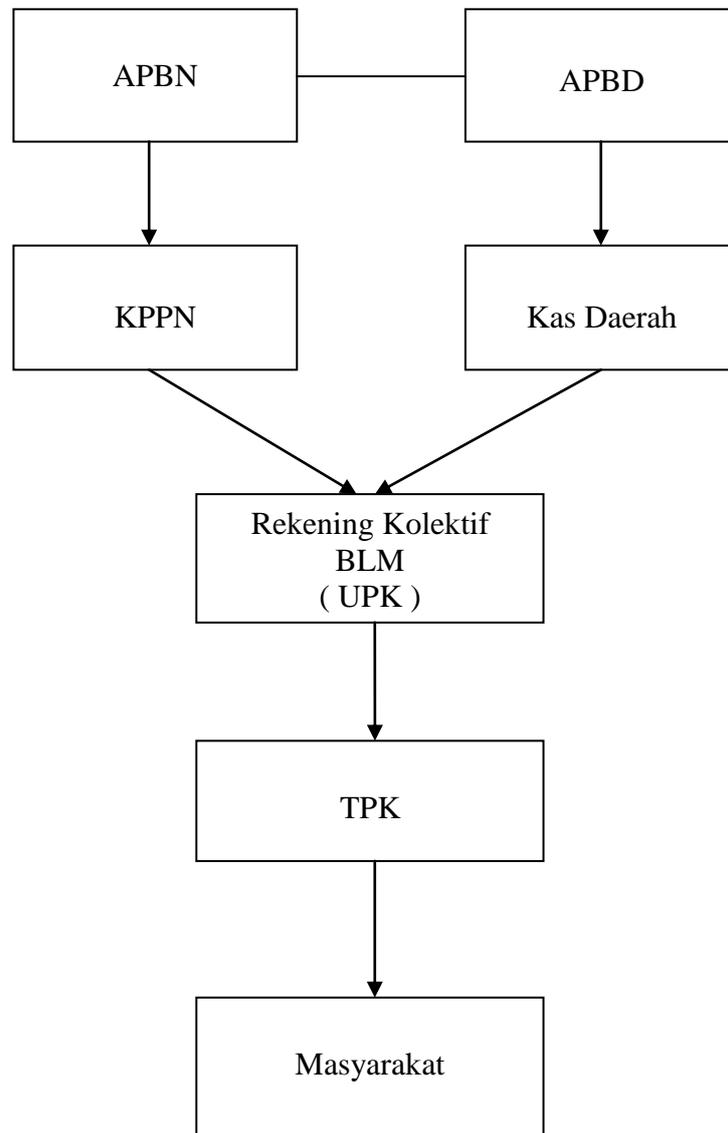
Masyarakat memilih kegiatan yang diutamakan dengan mempertimbangkan kemandesakan dan kemanfaatan untuk pengentasan kemiskinan.

j. Keberlanjutan

Dalam setiap pengambilan keputusan atau tindakan pembangunan, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pemeliharaan kegiatan harus telah mempertimbangkan sistem pelestariannya.

6. Mekanisme Alur Dana PNPM Mandiri Perdesaan

Keseluruhan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan merupakan program Pemerintah Pusat bersama dengan Pemerintah Daerah, artinya program ini direncanakan, dilaksanakan dan didanai bersama-sama berdasarkan persetujuan dan kemampuan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Mekanisme alur dana PNPM Mandiri Perdesaan berdasarkan PTO PNPM Mandiri Perdesaan secara umum adalah sebagai berikut :



Gambar 1. Mekanisme Alur Dana PNPM Mandiri Perdesaan

PNPM Mandiri Perdesaan didanai bersama oleh APBN dan APBD. Dana APBN dan APBD, mekanisme pencairan dana nya selanjutnya menuju rekening kolektif Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang dikelola oleh Unit Pengelola Kegiatan (UPK) melalui Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) atau Kas Daerah. Dana PNPM kemudian disalurkan kepada Tim Pengelola Kegiatan (TPK) di desa untuk selanjutnya digunakan untuk mendanai pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat.

D. Tinjauan Kemiskinan

Kemiskinan adalah salah satu masalah sosial yang sering muncul dan selalu ada di kehidupan masyarakat. Masalah kemiskinan selalu ada di setiap negara di dunia, khususnya di negara-negara berkembang. Secara umum kemiskinan merupakan keadaan dimana ketidakmampuan individu untuk memenuhi kebutuhan hidup secara layak. Angka kemiskinan dapat dikurangi namun sulit untuk dihilangkan karena kemampuan tiap-tiap individu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak semua berbeda-beda.

Menurut Badan Pusat Statistik dan Departemen Sosial dalam Suharto (2005 :133) definisi kemiskinan adalah suatu kondisi dimana adanya ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan minimum baik untuk kebutuhan makanan maupun non makanan, atau yang disebut garis kemiskinan. Garis kemiskinan adalah sejumlah rupiah yang dibutuhkan setiap individu untuk membayar kebutuhan makanan setara 2100 kilo kalori per individu per hari maupun kebutuhan non makanan seperti perumahan, kesehatan pendidikan, barang dan sebagainya.

1. Ciri-Ciri Kemiskinan

Menurut SMERU dalam Suharto (2005 : 132) menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki beberapa ciri sebagai berikut :

- a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar.
- b. Ketidakmampuan dan ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup lainnya.
- c. Ketiadaan jaminan masa depan.
- d. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual maupun massal.
- e. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan keterbatasan sumber alam.

- f. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.
- g. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan pekerjaan.
- h. Ketidakmampuan berusaha karena cacat fisik maupun mental.
- i. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan.

Berdasarkan beberapa definisi dan konsep kemiskinan di atas, yang disebut dengan kemiskinan adalah ketidakmampuan individu untuk memenuhi kebutuhan hidup yang tidak hanya berdasarkan kebutuhan ekonomi tapi juga berdasarkan aspek kebutuhan hidup lainnya. Individu yang tidak ada jaminan masa depan yang layak karena rendahnya pengetahuan bisa dikategorikan miskin. Begitu pula individu yang tidak memiliki keterlibatan atau kemampuan untuk turut serta dalam suatu pengambilan keputusan yang menyangkut hidupnya.

Hal ini sesuai dengan pendapat Ellis dalam Suharto (2005 : 133), yang menyatakan bahwa kemiskinan tidak hanya menyangkut aspek ekonomi, tetapi juga politik dan sosial-psikologis. Kemiskinan secara politik ada kaitannya dengan tidak adanya kesempatan maupun ketidakmampuan untuk turut serta aktif dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama baik itu di dunia pekerjaan, organisasi maupun masyarakat. Kemiskinan secara sosial-psikologis menunjuk pada tidak adanya kesempatan untuk mengembangkan atau meningkatkan produktivitas hidup. Hal ini biasanya disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor dari dalam dapat seperti rendahnya pendidikan dan kurangnya keterampilan. Berbeda dengan individu yang pendidikannya kurang, seorang individu yang memiliki ilmu pengetahuan

tinggi, memiliki peluang yang lebih besar untuk mendapatkan pekerjaan layak, yang secara otomatis peluang untuk mengembangkan produktivitas (penghasilan) lebih besar.

Selain itu faktor internal yang ikut menyebabkan kemiskinan adalah budaya. Budaya kemiskinan seperti yang diungkapkan oleh Oscar Lewis, bahwa kemiskinan dapat muncul sebagai akibat budaya yang berasal dari orang-orang miskin itu sendiri. Malas, mudah menyerah dan kurang memiliki etos kerja sudah menjadi suatu kebudayaan. Sehingga yang seharusnya lebih termotivasi, sebagian besar menjadi pasrah mengikuti budaya yang ada tadi.

Selanjutnya faktor eksternal, yaitu faktor yang berasal dari luar individu. Faktor eksternal ini biasanya berhubungan dengan birokrasi atau peraturan-peraturan resmi yang dapat menghambat individu dalam memanfaatkan sumberdaya yang ada. Contohnya dalam PNPM Mandiri Perdesaan, salah satu bentuk program nya adalah Simpan Pinjam kelompok Perempuan (SPP). SPP diperuntukkan kepada kelompok perempuan untuk membantu membuka usaha melalui simpan pinjam yang berbentuk modal. Tujuannya dengan adanya SPP ini, masyarakat diberikan pinjaman modal untuk membantu mereka membuka usaha melalui kelompok perempuan. Namun, kemungkinan karena proses administrasi peminjaman yang resmi dan legal memiliki beberapa syarat yang harus dipenuhi dan dipatuhi, masyarakat menjadi kurang tertarik karena sudah malas terlebih dahulu dengan proses administrasi yang mereka anggap begitu rumit.

2. Indikator Kemiskinan

Selanjutnya, untuk melihat suatu tingkat kemiskinan dibutuhkan indikator atau ukuran. Berikut adalah 14 indikator dalam menentukan kriteria keluarga miskin menurut Badan Pusat Statistik dalam Laporan Akhir Evaluasi Pelayanan Keluarga Berencana Bagi Masyarakat Miskin. Direktorat Kependudukan, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Bappenas (2010) :

- a. Hanya sanggup makan satu/dua kali dalam sehari.
- b. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
- c. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
- d. Jenis atap bangunan tempat tinggal terluas adalah sirap, gentang/seng/asbes kondisi jelek/kualitas rendah atau ijuk, rumbia.
- e. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan dan puskesmas/poliklinik.
- f. Hanya mengonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu.
- g. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun.
- h. Luas bangunan tempat tinggal kurang dari 8m^2 .
- i. Sumber penghasilan kepala keluarga adalah petani dengan luas lahan 500m^2 , buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp.600.000,00 per bulan.
- j. Pendidikan tertinggi Kepala keluarga: tidak bersekolah/tidak tamat SD/hanya SD.
- k. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.

- l. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
- m. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindungi/sungai/air hujan.
- n. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
- o. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah di jual dengan nilai minimal Rp.500.000,00 seperti sepeda motor kredit/non kredit.
- p. Sering berhutang untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

E. Kerangka Pikir

Berdasarkan penelitian ini, penulis mencoba untuk menjelaskan mengenai efektivitas yang dimaksud dalam penelitian ini sesungguhnya yaitu suatu konsep pengukuran yang memberikan gambaran hasil antara tujuan yang diteliti ditetapkan dengan hasil yang dicapai. Tingkat efektivitas dapat dinilai dari *input* (masukan) dan *output* (keluaran). Semakin hasil yang didapat mencapai target tujuan awal yang telah ditetapkan maka semakin efektif. Sedangkan tidak efektif apabila keluaran atau hasil yang dicapai jauh dari masukan atau tujuan awal.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan merupakan salah satu program pengentasan kemiskinan pemerintah dan adalah bagian dari PNPM Mandiri selain PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal. PNPM Mandiri Perdesaan bertujuan untuk mengurangi tingkat kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat desa. Berbeda dengan Program pengentasan kemiskinan pemerintah sebelumnya yang berbasis

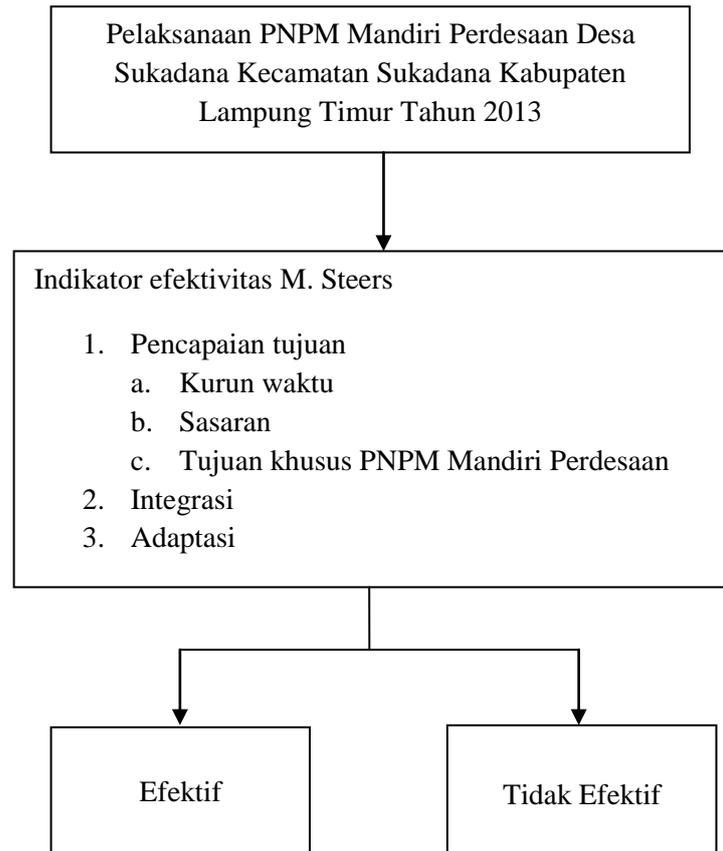
bantuan atau subsidi, PNPM Mandiri Perdesaan bertujuan memandirikan masyarakat dengan cara menempatkan masyarakat sebagai subyeknya. Masyarakat dituntut untuk berperan lebih aktif dalam proses pemberdayaan dengan tujuan khususnya meliputi :

1. Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin atau kelompok perempuan dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.
2. Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif.
3. Mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif.
4. Menyediakan prasarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat.
5. Melembagakan pengelolaan dana bergilir.
6. Mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa.
7. Mengembangkan kerjasama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

Efektivitas pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan di Kecamatan Sukadana Kabupaten Lampung Timur Tahun 2013 dalam penelitian ini diukur dengan indikator efektivitas menurut M. Steers dimana dalam indikator pencapaian tujuan didalamnya dielaborasi dengan 7 tujuan khusus PNPM Mandiri Perdesaan. Adapun M.Steers dalam Tangkilisan (2005) mengungkapkan 3 indikator untuk mengukur efektivitas yaitu sebagai berikut :

1. Pencapaian tujuan, yaitu keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Pencapaian tujuan terdiri dari 2 faktor, yaitu : kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkret.
2. Integrasi, yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi atau komunikasi dan pengembangan konsensus. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.
3. Adaptasi, yaitu kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Berkaitan dengan kesesuaian antara program dengan keadaan di lapangan.

Berdasarkan beberapa *point* diatas maka akan dapat dilihat efektivitas pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Desa Sukadana Kecamatan Sukadana Kabupaten Lampung Timur Tahun 2013. Efektif jika pembangunan Jalan Lapen memenuhi indikator Pencapaian tujuan, Integrasi dan Adaptasi . Dinilai tidak efektif apabila pembangunan Jalan Lapen tidak memenuhi indikator Pencapaian tujuan, Integrasi dan Adaptasi. Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disusun kerangka teori sebagai berikut



Gambar 2. Bagan Kerangka Pikir Penelitian