

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan pertanian merupakan salah satu tulang punggung pembangunan nasional dan implementasinya harus sinergis dengan pembangunan sektor lainnya. Pelaku pembangunan pertanian meliputi departemen teknis terkait, pemerintah daerah, petani, pihak swasta, masyarakat, dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya. Koordinasi di antara pelaku pembangunan pertanian merupakan kerangka mendasar yang harus diwujudkan guna mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Pada hakekatnya, pembangunan pertanian diimplementasikan dalam berbagai kegiatan. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain mencakup : 1) penerapan berbagai pola pemberdayaan masyarakat sebagai pelaku pembangunan agribisnis, terutama petani, 2) fasilitasi terciptanya iklim yang kondusif bagi perkembangan kreativitas dan kegiatan ekonomi masyarakat, 3) penyedia prasarana dan sarana fisik oleh pemerintah dengan fokus pemenuhan kebutuhan publik yang mendukung sektor pertanian serta lingkungan bisnis secara luas, dan 4) akselerasi pembangunan wilayah dan stimulasi tumbuhnya investasi masyarakat serta dunia usaha (Departemen Pertanian, 2010).

Memang diakui, beberapa program telah dapat mencapai tujuannya dalam meningkatkan produksi (misalnya pada komoditas padi), tetapi ada indikasi bahwa kinerjanya tidak memuaskan terutama pada lembaga keuangan sebagai pelaksana. Menurut Martowijoyo (2002), lemahnya kinerja lembaga keuangan dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu: (1) rendahnya tingkat pelunasan kredit; (2) rendahnya moralitas aparat pelaksana, dan (3) rendahnya tingkat mobilisasi dana masyarakat. Kelemahan tersebut mambawa konsekuensi pada tidak berlanjutnya (*unsustainable*) lembaga keuangan yang terbentuk setelah program selesai. Akibatnya, peserta program pada umumnya akan kembali mengalami kekurangan modal usaha.

Lembaga Keuangan Mikro mempunyai karakter khusus yang sesuai dengan konstituennya, seperti: 1) terdiri dari berbagai bentuk pelayanan keuangan, terutama simpanan dan pinjaman; 2) diarahkan untuk melayani

masyarakat berpenghasilan rendah; dan 3) menggunakan sistem serta prosedur yang sederhana (Chotim dan Handayani, 2001).

Krishnamurti (2003) juga menyebutkan bahwa tanpa akses yang cukup pada lembaga keuangan (mikro), hampir seluruh rumah tangga miskin akan bergantung pada kemampuan pembiayaannya sendiri yang sangat terbatas atau pada kelembagaan keuangan informal seperti rentenir, tengkulak, ataupun pelepas uang. Kondisi ini akan membatasi kemampuan kelompok miskin berpartisipasi dan mendapat manfaat dari peluang pembangunan. Kelompok miskin yang umumnya tinggal di pedesaan dan berusaha di sektor pertanian justru seharusnya lebih diberdayakan agar mereka bisa keluar dari lingkaran kemiskinan. Sektor pertanian tentu saja akan tetap menjadi sektor kunci dalam upaya pengentasan kemiskinan serta memperkuat perekonomian pedesaan. Pengalaman krisis ekonomi (1997/1998) menunjukkan bahwa pada saat pertumbuhan ekonomi nasional mengalami kontraksi hingga -13,7 persen, ternyata sektor pertanian masih tumbuh positif 0,2 persen (Pakpahan *et al*, 2005).

Kemiskinan tidak dapat dipisahkan dari proses pembangunan, terutama di negara – negara berkembang, sebagaimana diketahui sebagian besar penduduknya hidup di sektor pertanian dengan teknologi yang sederhana dalam proses produksinya. Kemiskinan merupakan suatu keadaan, sering dihubungkan dengan kebutuhan, kesulitan dan kekurangan berbagai keadaan hidup. Sebagian orang memahami istilah ini secara subjektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihat dari segi moral dan evaluasi, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan. Kemiskinan adalah kondisi serba kekurangan dalam pemenuhan kebutuhan dasar manusia yaitu kebutuhan sandang, pangan, papan, hidup sehat, pendidikan, komunikasi, sosial dan sebagainya. Penduduk miskin tidak berdaya dalam memenuhi kebutuhannya, karena tidak memiliki asset sebagai sumber pendapatan (Mubyarto, 1994).

Pakpahan (1993), membagi kemiskinan menjadi kedalam tiga kategori yaitu kemiskinan struktural, kemiskinan natural, dan kemiskinan relatif. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh struktur yang membelenggu masyarakat untuk maju secara keseluruhan, kemiskinan natural adalah kemiskinan sebagai akibat dari terbatasnya sumberdaya alam yang dimiliki

oleh masyarakat, dan yang terakhir kemiskinan relatif adalah kemiskinan yang disebabkan oleh situasi komparasi antara satu individu dengan individu, kelompok masyarakat dengan individu, kelompok, atau masyarakat lain. Oleh karena itu, menjadikan penanggulangan kemiskinan sebagai suatu prioritas dalam pembangunan merupakan hal yang positif. Dengan kata lain diperlukan kebijakan yang spesifik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat petani miskin dipedesaan berupa pengaplikasian program pembangunan. Bila hal ini tidak membuka peluang munculnya permasalahan yang dapat mengancam proses keberlanjutan pembangunan itu sendiri (Nurmanaf, 2003).

Untuk mengatasi masalah kemiskinan ini, salah satu pendekatan yang dapat dilakukan dalam meningkatkan kualitas kehidupan dan mengangkat harkat martabat keluarga miskin adalah dengan pemberdayaan masyarakat. Konsep ini menjadi sangat penting karena memberikan perspektif positif terhadap masyarakat miskin. Orang miskin tidak dipandang sebagai orang yang serba kekurangan (misalnya kurang makan, kurang pendapatan, kurang sehat dan kurang dinamis) dan obyek pasif penerima pelayanan belaka. Melainkan sebagai orang yang memiliki beragam kemampuan yang dapat dimobilisasi untuk perbaikan hidupnya. Oleh sebab itu, upaya pemerintah mengurangi kemiskinan terus menerus dilakukan, dan kini yang sedang dikembangkan adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk masyarakat miskin perkotaan dan juga pedesaan yang telah dilaksanakan hampir pada seluruh wilayah Indonesia yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri).

Hambatan yang paling erat kaitannya dengan perkembangan ekonomi adalah kelangkaan modal. Modal merupakan masalah utama yang selalu muncul dalam upaya pengembangan potensi dan kemampuan masyarakat, terutama di wilayah pedesaan. Upaya penerapan teknologi maupun melalui penggunaan inovasi selalu terkendala oleh kelangkaan modal. Telah banyak bantuan yang diberikan oleh pemerintah dan telah banyak sistem yang dikembangkan untuk penguatan modal masyarakat, tetapi selalu kandas ditengah jalan.

Sumatera Barat merupakan daerah yang memiliki penduduk yang mayoritas bekerja di sektor pertanian, lapangan pekerjaan disektor ini mampu menyerap 42,4% dari tenaga kerja yang ada (BPS, 2012). Maka untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintah telah mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai tahun 2007. PNPM Mandiri merupakan program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program – program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri) terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal. (PNPM Mandiri, 2009).

Salah satunya kabupaten yang mendapatkan bantuan adalah kabupaten Agam. Sebagai mata pencarian utama dari penduduk di kabupaten Agam adalah pada bidang pertanian, dengan padi sebagai produk unggulan, produksi padi dari kawasan ini dapat mencapai 12.992 ton. Padi beserta sayuran seperti kol, kentang, tomat, cabai, dan wortel merupakan komoditi pertanian yang cukup dominan dan menjadi pemasok utama bagi kawasan lainnya. Kabupaten ini telah memanfaatkan lahan untuk pertanian tanaman pangan ini sudah mencakup sekitar 36% dari luas wilayahnya. Selain itu perkembangan komoditi sayuran sangat didukung pula oleh kondisi fisik wilayah yang sebagian besar berada pada daerah ketinggian.

Melalui program PNPM Mandiri, diharapkan dapat terwujudnya prinsip dasar, pendekatan, strategi, serta berbagai mekanisme dan prosedur pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat (pembangunan partisipatif) sehingga proses peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Melalui program PNPM Mandiri ini juga diharapkan nantinya masyarakat mampu untuk belajar mengembangkan usaha yang produktif untuk dapat memenuhi kebutuhan rumah tangganya sendiri, dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat lain disekitarnya. Dengan terciptanya usaha – usaha produktif maka dengan sendirinya kebutuhan akan tenaga kerjapun akan meningkat, pengangguran akan berkurang, dan masyarakat dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka serta dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Program pemberdayaan masyarakat ini dapat dikatakan sebagai program pemberdayaan masyarakat terbesar di tanah air. Dalam pelaksanaannya, program ini memusatkan kegiatan bagi masyarakat Indonesia paling miskin di wilayah perdesaan. Program ini menyediakan fasilitas pemberdayaan masyarakat/kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan, serta dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) kepada masyarakat secara langsung.

Di dalam Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat No:25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, dijelaskan bahwa Pelaksanaan PNPM Mandiri diarahkan untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja dengan 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 hanya sebagai obyek melainkan sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan. (Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri, 2007/2008).

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) mengucurkan dana untuk usaha keluarga melalui kelompok yang dibentuk perempuan yang berupa simpan pinjam. Dana tersebut akan diberikan dalam bentuk bantuan kredit untuk membuka usaha keluarga melalui kelompok yang dibentuk perempuan. Bentuk kelompok perempuan tersebut adalah Simpan Pinjam Perempuan (SPP) ini nantinya akan diberikan kepada perempuan, pinjamannya sesuai dengan permintaan dalam proposal yang diajukan, satu kelompok minimal terdiri dari sepuluh orang anggota yang mana nantinya pinjaman tersebut akan dibagikan kepada masing-masing anggota. Pengembalian pinjaman tersebut dilakukan setiap bulan selama satu tahun ditambah dengan bunga pinjaman (Tim Pengelola Kegiatan PNPM-MP).

B. Rumusan Masalah

PNPM Mandiri pedesaan terdiri dari kegiatan fisik dan kegiatan non – fisik. Kegiatan fisik berupa pembangunan sarana kesehatan (Puskesmas), proyek pengadaan air bersih dan lain – lain. PNPM Mandiri pedesaan tidak hanya

diarahkan untuk pembangunan fisik semata akan tetapi juga untuk pembangunan non – fisik. Kegiatan non – fisik ini terdiri dari program Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan program bantuan permodalan Simpan Pinjam Perempuan (SPP), beasiswa, keterampilan dan pelatihan.

Kegiatan SPP merupakan salah satu kegiatan non – fisik pada program PNPM Mandiri dan bersifat memberikan dampak langsung yang bisa dirasakan oleh anggota kelompok sasaran. Program ini menekankan pada pendekatan komunitas yang bertujuan untuk pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) khusus perempuan yang berprioritas kepada Rumah Tangga Miskin.

Program ini dilaksanakan dengan jalan pemberian bantuan modal usaha, dimana setiap warga yang akan melakukan pinjaman permodalan tersebut diharuskan membentuk kelompok terlebih dahulu. Bantuan permodalan yang diberikan diharapkan dapat digunakan untuk mengembangkan usaha produktif. Bantuan berupa modal ini juga memiliki batas waktu pengembalian dengan bunga ringan untuk urusan administrasi kelompok, Rosalita Maturini selaku sekretaris UPK mengatakan bahwa di Kecamatan Matur tersebar 12 kelompok SPP yang menerima dana bantuan modal PNPM MP (Lampiran 1).

Namun dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan secara umum, masalah yang sering terjadi yang menyebabkan pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan tidak berjalan dengan baik yakni, adanya kendala pada pelaksanaannya yang belum sesuai dengan Petunjuk Teknis Operasional (PTO), seperti keterlambatan pencairan anggaran, keterlambatan penyelesaian kegiatan, keterlambatan membayar angsuran dan lain-lain.

Hal ini menunjukkan bahwa dalam proses pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan dinilai belum efektif. Dimana hal ini dapat diukur dengan menggunakan konsep efektivitas. Dimana konsep efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar presentase target yang dicapai makin tinggi efektivitasnya. Konsep efektivitas juga menekankan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai.

Bila hasil yang dicapai sesuai dengan target, maka usaha atau hasil pekerjaan tersebut itulah yang dikatakan efektif, namun jika tidak tercapai sesuai rencana maka hal itu dikatakan tidak efektif. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (input), proses maupun keluaran (output). Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur, sedangkan efektif bila kegiatan bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan dapat memberikan hasil yang bermanfaat. (Siagian dalam Rihadini 2012).

Adapun dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk melihat bagaimana pelaksanaan kegiatan bantuan permodalan PNPM MP terhadap kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) sebagai salah satu program dari PNPM Mandiri Perdesaan, apakah sudah efektif dan terlaksana dengan baik, serta apa yang harus dilakukan ke depannya agar program ini terus terlaksana.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka penulis merasa tertarik untuk melihat sejauh mana keberhasilan pelaksanaan program PNPM-MP SPP yang dijalankan, maka dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kegiatan PNPM-MP pada kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Jasa Ibu di Jorong Matua Katik?
2. Bagaimana keberhasilan kegiatan dari pemberian bantuan modal PNPM MP Pada Kelompok SPP Jasa Ibu di Jorong Matua Katik?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut penulis melakukan penelitian dengan judul **“Keberhasilan Kegiatan Kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Jasa Ibu di Jorong Matua Katik, Kecamatan Matua, Kabupaten Agam”**.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas dapat disimpulkan tujuan dari penelitian ini, antara lain:

1. Mendeskripsikan pelaksanaan kegiatan PNPM-MP pada kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Jasa Ibu di Jorong Matua Katik.
2. Menganalisis keberhasilan kegiatan dari pemberian bantuan modal PNPM-MP pada kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Jasa Ibu di Jorong Matua Katik.

D. Manfaat penelitian

1. Dari segi akademis diharapkan penelitian ini dapat menjadi media untuk pengaplikasian berbagai teori yang telah dipelajari sehingga selain berguna dalam mengembangkan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan alternatif pemikiran atau pertimbangan dalam pengambilan keputusan dalam memecahkan masalah serta dapat menjadi referensi bagi penelitian sejenis di masa yang akan datang.
3. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi kepada penentu kebijakan, khususnya pemerintah di daerah setempat untuk menentukan kebijakan yang sesuai dalam merumuskan program-program untuk mengentaskan kemiskinan dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk.

