

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan pada hakikatnya adalah usaha meningkatkan taraf hidup masyarakat ke tingkat yang lebih baik, lebih sejahtera, lebih tentram serta lebih menjamin kelangsungan hidup di hari depan. Arbi Sanit¹, menyebutnya dalam konteks ke-Indonesia-an, harapan di atas diwujudkan dengan kata adil dan makmur. Dalam konteks ini tentu saja setiap pembangunan menghendaki adanya perubahan. Perubahan itu sendiri adalah sebuah proses serta usaha yang diarahkan dengan maksud untuk mencapai tujuan-tujuan di atas. Dengan demikian proses atau usaha pembangunan memiliki arti humanisasi, yakni usaha memanusiakan manusia.

Proses pembangunan di Indonesia lebih banyak dipengaruhi oleh teori pertumbuhan ekonomi² yang memiliki resiko pada kesenjangan pembangunan, baik antar daerah maupun antar si kaya dan si miskin. Oleh karena itu dalam suatu

¹ Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1987), hal. 112

² Jika dilihat dari perkembangan pembangunan di Indonesia awal 70-an dan 80-an, maka fungsi negara membangun (*developmental state*) merupakan pilihan model pembangunan yang dilaksanakan saat itu. Pembangunan dengan mengedepankan pertumbuhan ekonomi menjadi solusi untuk mengatasi permasalahan sosial dan politik saat itu. Dampak yang muncul saat itu adalah semakin tingginya disparitas hasil pembangunan. Pada pertengahan 80-an hingga 2000-an, model pembangunan mulai bergeser, yaitu menjadi negara minimalis, peran negara dalam ekonomi ditarik, dikurangi atau dihapuskan. Liberalisasi merajai banyak bidang, sehingga privatisasi, deregulasi, dan liberalisasi menjadi kata kunci dalam melakukan swastanisasi sektor pelayanan publik seperti perbankan, listrik, air, pendidikan dan kesehatan. Akibatnya, dampak negatif dari pembangunan yang terjadi pada model sebelumnya semakin bertambah banyak keluarga Indonesia jatuh miskin, sekolah menjadi mahal, kesehatan sulit dijangkau, dan lapangan kerja lebih kecil ketimbang jumlah pencari kerja. Lihat dalam *Bahan Bacaan Pelatihan Peningkatan Kapasitas KPMD dan TPK PNPMD Mandiri Pedesaan*, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa Departemen Dalam Negeri, Propinsi Jawa Barat, 2009, pada Bab V tentang Penanggulangan Kesmiskinan.

pembangunan, maka dampak negatif baik berupa kemiskinan maupun pengangguran merupakan faktor yang harus diselesaikan melalui skema pembangunan, bukan menjadi bagian terpisah dari pembangunan itu sendiri.

Sangat ironi, satu sisi semakin majunya proses pembangunan, tetapi sisi lain masih berkuat pula tingginya angka kemiskinan³. Oleh karena itu masalah kemiskinan merupakan suatu kenyataan sosial dan menjadi problem sosial yang tak dapat dielakan oleh masyarakat. Di setiap daerah ada saja kategori masyarakat miskinnya. Ironisnya, kota saja yang sering kali dialamatkan sebagai masyarakat modern, maju, mapan dan serba mewah, tetapi dipinggir kota masih ada penduduk yang terbelakang. Mereka seolah termarginalisasi dengan keadaannya. Istilah “*kumis*” atau kumuh dan miskin lebih akrab untuk mengalami kemiskinan diperkotaan⁴.

Persoalan kemiskinan selain dirasakan langsung oleh orang miskin sendiri, tetapi jika tidak segera diatasi akan berakibat buruk bagi kehidupan umat manusia. Sebab, dari masalah kemiskinan inilah akan mengakibatkan masalah lain seperti pengangguran, kelaparan, dan kebodohan dan lainnya. Sehingga untuk mengurangi masalah itu tidak sedikit masyarakat menyelesaikannya dengan cara yang bertolak dari norma yang berlaku, seperti menjadi pengemis, gelandangan, pengamen bahkan yang lebih ekstrim kadang dilakukan yakni dengan cara tindak kriminalitas.

³ Hasil data BPS tahun 2006 menunjukkan angka kemiskinan cenderung naik setiap periode. Jumlah penduduk dibawah garis kemiskinan pada Maret 2006 mencapai 39,05 juta jiwa (17,75 %) meningkat 3,95 juta jiwa dari angka kemiskinan pada Maret 2005 sebesar 35,1 juta jiwa (15,97%). Lihat, ibid.

⁴ Istilah daerah kumuh lebih sering dialamatkan kepada penduduk kota dan setiap kota-kota besar ada saja memiliki daerah kumuhnya, lihat dalam Parsudi Suparlan, *Kemiskinan di Perkotaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), hal. 61.

Oleh karena itu masalah kemiskinan, hingga saat ini masih menjadi isu global. Artinya, kemiskinan tidak saja menjadi masalah pokok di Negara dunia ketiga, tetapi juga masih menjadi persoalan di Negara industri maju. Hampir disemua Negara berkembang, hanya sebagian penduduk saja yang dapat menikmati hasil pembangunan, sisanya mayoritas penduduk hidup melarat.

Strategi pembangunan yang ditetapkan tidak memberikan sumbangan yang banyak bagi kesejahteraan rakyat miskin. Sebaliknya, malah membuat mereka semakin sengsara. Sejalan dengan pemikiran itu, Korten⁵ mengemukakan, selama tahun 1980-an terdapat tiga krisis global yang terpatri dalam kesadaran umat manusia. Krisis itu adalah kemiskinan, kegagalan lingkungan hidup, dan tindak kekerasan sosial.

Apabila diperhatikan ternyata asal muasal dari dua krisis global tersebut bersumber dari kemiskinan. Meskipun telah banyak upaya penanganan kemiskinan yang dilakukan khususnya di Negara dunia ketiga, namun kemiskinan tetap saja merupakan masalah utama di negara dunia ketiga hingga saat ini.

Indonesia merupakan Negara dunia ketiga yang memiliki jumlah penduduk yang cukup padat. Kepadatan itupun rentan dengan permasalahan yang mengiringinya. Diantaranya adalah masalah kesejahteraan masyarakat yang tidak merata di Negeri ini. Hal ini dapat kita lihat dari meningkatnya angka kemiskinan dari masa kemasa. Terlebih pasca krisis multidimensional yang berkepanjangan yang melanda bangsa Indonesia ini. Permasalahan kemiskinan di Indonesia saat ini sudah sangat mendesak untuk ditangani.

⁵ David Korten, *Menuju Abad 21, Tindakan Sukarela dan Agenda Global*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hal. 19.

Beda halnya dengan masyarakat Desa, kemiskinan yang ada dimasyarakat perkotaan justru variabelnya lebih kompleks. Karena masyarakat perkotaan lebih mengarah pada mentalitas individualistik, persaingan yang tidak terpandu, yang besar kecenderungannya akan menambah dalam jurang pemisah antara kelompok yang berkemampuan dengan kelompok yang tidak berkemampuan. Maka akan muncul konflik yang terjadi akibat seleksi alam (*survival of the fittes*), yakni yang kuat akan tetap bertahan hidup, dan yang lemah akan tersisihkan, sehingga kelompok yang tidak berkemampuan akan kalah bersaing dan menjadi tenaga kerja dengan upah yang tidak sewajarnya. Indikator dari semua itu disebabkan karena kepadatan jumlah penduduk pendatang yang berbondong- bondong masuk ke kota lebih cepat dari kesanggupan industri untuk menampung tenaga kerja.

Ironisnya korban akibat dari persaingan tersebut adalah masyarakat lokal, sebab pemilik modal dikuasai oleh pihak asing yang dibantu oleh kebijakan- kebijakan pemerintah setempat dan para borjuis lokal yang mencoba merauk keuntungan dari tenaga kerja lokal tersebut seperti yang terjadi pada masa kolonialisme sebagai bukti historis⁶.

Kemiskinan merupakan suatu fenomena persoalan struktural dan multi dimensional, yang mencakup politik, sosial, ekonomi, aset, dan lain-lain. Dalam kehidupan sehari-hari dimensi-dimensi kemiskinan muncul dalam berbagai bentuknya, diantaranya adalah:

⁶ Arif Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hal. 66.

1. Dimensi politik yang sering muncul karena orang miskin tersebut tidak memiliki sarana untuk terlibat dalam proses politik yang mampu memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat miskin, sehingga mereka benar-benar tersingkir dari proses pengambilan keputusan penting yang menyangkut diri mereka.
2. Dimensi sosial yang sering muncul dalam bentuk tidak terintegrasikannya warga miskin kedalam institusi sosial yang ada, serta terinternalisasikannya budaya kemiskinan, termasuk didalamnya pengikisan budaya kemiskinan yang sudah melekat pada mentalitas masyarakat Indonesia yang merusak kualitas manusia serta etos kerja mereka.
3. Dimensi lingkungan yang sering muncul dalam bentuk sikap, perilaku, dan cara pandang yang tidak berorientasi pada pembangunan berkelanjutan, sehingga cenderung memutuskan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang kurang menjaga kelestarian dan perlindungan lingkungan serta pemukiman.
4. Dimensi ekonomi yang muncul dalam bentuk rendahnya penghasilan. Sehingga mereka tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sampai batas yang layak.
5. Dimensi aset yang ditandai dengan rendahnya penghasilan masyarakat miskin keberbagai hal yang mampu menjadi modal hidup mereka, termasuk aset kualitas sumberdaya manusia (*human capital*) peralatan kerja, modal dana, perumahan dan pemukiman, dan lain sebagainya⁷.

Dimensi-dimensi diatas kemiskinan dapat digolongkan kedalam dua kategori, yaitu; (1) *Kemiskinan alamiah*, maksudnya kemiskinan yang disebabkan oleh kualitas dan kuantitas sumberdaya alam dan sumberdaya manusia. (2) *Kemiskinan struktural atau buatan*, yakni kemiskinan yang secara langsung atau tidak langsung disebabkan oleh tatanan kelembagaan yang memihak kepada kepentingan pribadi atau golongan tertentu yang menyudutkan pihak lain⁸.

Orientasi berbagai program penanggulangan kemiskinan yang hanya menitik beratkan pada salah satu dimensi dari gejala-gejala kemiskinan ini, pada dasarnya mencerminkan pendekatan program yang *parsial, sektoral*, dan tidak menyentuh akar penyebab kemiskinan itu sendiri. Akibatnya program-program

⁷ Sonny H. Kusuma, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol.17, No. 2, Juni 2002, Akatiga, Bandung, 2002, hal. 178.

⁸ Wardi Bachtiar, *Pengaruh Etos Kerja Terhadap Status Sosial Ekonomi Muslim Sunda Pemukiman Daerah Kumuh di Kota Madya Bandung*, (Bandung: Disertasi Unpad, 1995), hal. 14.

yang dimaksud tidak mampu menumbuhkan kemandirian masyarakat serta mampu mewujudkan aspek keberlanjutan dari program-program penanggulangan kemiskinannya.

Upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia, terutama pasca krisis yang menyebabkan melonjaknya angka kemiskinan tersebut, bila kita amati terdapat pelajaran berharga dan mungkin sebagai penyadaran bagi para penyelenggara negara, bahwa kebijakan dalam melakukan pembangunan nasional pada umumnya, dan program penanganan kemiskinan pada khususnya yang menempatkan warga miskin sebagai objek pembangunan perlu dikoreksi. Artinya, bahwa dalam upaya penanganan kemiskinan perlu lebih melibatkan penduduk miskin sebagai subjek pembangunan, dan diharapkan penanganan kemiskinan nantinya dapat dilakukan sendiri oleh masyarakat.

Maka dari itu perlu adanya konsep pemberdayaan (*empowerment*) bagi masyarakat miskin. Konsep pemberdayaan merupakan strategi pembangunan yang digunakan dalam paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia. Konsep ini dimulai sekitar 1970-an, dan terus berkembang sepanjang dekade 1980-an. Pada awal gerakan moderen, konsep pemberdayaan ini bertujuan untuk menemukan alternatif-alternatif baru dalam pembangunan masyarakat yang adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia⁹.

Terkait dengan itu, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Mandiri Perdesaan atau PNPM-Perdesaan atau Rural PNPM) merupakan salah satu mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang

⁹ Harry Hikmat, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, (Bandung: HUP, 2004), hal. 1

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 (PPK) yang telah dilaksanakan sejak 1998. PNPM Mandiri sendiri dikukuhkan secara resmi oleh Presiden RI pada 30 April 2007 di Kota Palu, Sulawesi Tengah¹⁰.

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 fasilitasi pemberdayaan masyarakat/ kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan, serta dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) kepada masyarakat secara langsung.

Dalam PNPM Mandiri Perdesaan, seluruh anggota masyarakat diajak terlibat dalam setiap tahapan kegiatan secara partisipatif, mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan dana sesuai kebutuhan paling prioritas di desanya, sampai pada pelaksanaan kegiatan dan pelestariannya.

Penanganan kemiskinan dengan melibatkan partisipasi pemerintah dan masyarakat yang menjadikan orang miskin sebagai subjek pembangunan dalam menanggulangi masalahnya merupakan hal yang belum banyak dilakukan oleh lembaga-lembaga lain yang bergerak dalam bidang pemberdayaan. Hal inilah yang menarik perhatian dan minat penulis untuk memecahkannya melalui proses

¹⁰ Bahan Bacaan..., Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa Departemen Dalam Negeri, Op.Cit, Bab V Tentang Penanggulangan Kemiskinan.

penelitian yang menitikberatkan pada partisipasi masyarakat dalam perubahan sosial ekonomi.

Walaupun telah banyak pakar yang meneliti masalah kemiskinan, namun objek penelitian sebagai sarannya adalah penanggulangan kemiskinan dipedesaan melalui penguatan partisipasi masyarakat lokal terhadap perubahan sosial ekonomi masyarakat yang berlokasi di Desa Kersamanah Kecamatan Kersamanah Kabupaten Garut merupakan kajian yang belum pernah diteliti.

Desa Kersamanah Kabupaten Garut dijadikan daerah penerima bantuan PNPM mandiri Pedesaan. Desa ini merupakan desa yang memiliki paling banyak dusunnya, masing-masing dusun memiliki karakter wilayahnya sendiri¹¹. PNPM Mandiri disalurkan ke beberapa dusun yang memiliki penduduk miskin atau Rumah Tangga Miskin (RTM)¹². Masyarakatnya sebagian daerah masih dalam kondisi sosial-ekonomi terbelakang.

Daerah yang memang dianggap sebagai kantong kemiskinan yang ada di Desa Kersamanah, secara fisik daerah tersebut penduduknya serba sederhana, kondisi pemukiman yang kurang layak dan tidak permanen, kemudian sarana dan prasarana yang kurang memadai, lingkungan yang masih sederhana, pendidikan

¹¹Diantara dusun tersebut adalah dusun Calingcing, Ciarog, Kurnia, Babakan, Pasanggahan, Sundulan, Binuang, Panamur, dan Cijangkar. Dari dusun-dusun tersebut, dusun Kersamanah, Ciarog dan Kurnia berdekatan dengan jalan raya, sehingga transportasi lebih mudah dijangkau. Ketiga dusun itu umumnya berprofesi sebagai pedagang, pengolah industri kecil (keripik cawu, pisang, endog lewo, dan lainnya) Lain halnya dengan dusun Babakan, Cijangkar dan Panamur yang letaknya agak jauh dari jalan, umumnya memiliki pondok pesantren seperti Pesantren Darussalam di Cijangkar dan lainnya.

¹²Menurut hasil survey PNPM, sejak digulirkannya program ini tahun 2009 penduduk miskin di desa Kersamanah mencapai 5635 orang dan jumlah KK mencapai 1129 KK. Sedangkan untuk tahun 2012 penduduk miskinnya telah berkurang menjadi 3887 orang dan jumlah KK mencapai 1289 KK, sedangkan jumlah penduduk sangat miskin mencapai 1112 jiwa atau 228 KK. Oleh karena itu Desa Kersamanah salah satu Desa yang memperoleh dana bantuan PNPM Mandiri Pedesaan dari pemerintah, hingga saat ini.

sangat rendah¹³, serta letak rumah penduduk yang terpencil dan masih terbuat dari alam sekitarnya. Kehidupan yang serba sederhana, dengan mata pencaharian seadanya tetapi mereka umumnya bisa bertahan hidup dari hari ke hari atau dengan kata lain mereka mampu mencukupi kebutuhan pokoknya (*basic human needs*) sehari-harinya.

Selain kondisi diatas, faktor pendidikan merupakan factor yang amat penting yang menyebabkan terjadinya ketidakberdayaan mereka. Rata-rata penduduk yang disebut kategori miskin memiliki kapasitas pendidikan yang rendah. Biasanya pendidikan selalu bersinergi dengan sosial-ekonomi serta mata pencaharian. Orang yang tidak berpendidikan secara otomatis rendah pula kualitas dirinya (tidak mempunyai skill). Maka pemilihan mata pencahariannya pun dengan mengandalkan tenaga atau otot, bukan otak. Begitupun akan bersinergi pula dengan penghasilan yang didapatnya. Artinya, biasanya orang yang bermata pencahariaannya seperti itu, sedikit pula penghasilannya. Sehingga mereka umumnya hidup dengan apa adanya, sesuai dengan kemampuan ototnya. Tidak tambah atau tidak pula berkurang. Akhirnya social-ekonominya hanya mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Indikator-indikator diatas, maka PNPM Mandiri berketetapan untuk menyalurkan bantuannya dengan berbagai program pemberdayaan terhadap masyarakat miskin tersebut. Oleh karena itu setelah digulirkannya program PNPM Mandiri Pedesaan timbul pertanyaan apakah program ini efektif dilakukan dan

¹³ Menurut profil Desa Kersamanah tahun 2012, hampir sebagian besar atau rata-rata penduduk memiliki pendidikan SD (terbanyak), SMP dan SMA. Hanya sebagian kecil saja yang memiliki kualifikasi sarjana.

diterima baik oleh masyarakat setempat untuk menanggulangi kemiskinan, serta berpengaruh terhadap perubahan ekonomi masyarakatnya atau tidak?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut penulis mengadakan penelitian yang dirumuskan dengan judul: *Efektifitas Program PNPM Mandiri Pedesaan Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Miskin (Penelitian di Desa Kersamanah Kecamatan Kersamanah Kabupaten Garut)*.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis membatasi permasalahan tersebut pada efektivitas program PNPM Mandiri sebagai salah satu model pemberdayaan masyarakat miskin dipedesaan. Berdasarkan pernyataan diatas, maka perumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan program PNPM Mandiri Pedesaan yang digulirkan oleh pemerintah sebagai upaya pemberdayaan masyarakat miskin di pedesaan khususnya di Desa Kersamanah Kecamatan Kersamanah Kabupaten Garut ?
2. Bagaimana manfaat dari program PNPM Mandiri Pedesaan bagi masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan di Desa Kersamanah Kecamatan Kersamanah Kabupaten Garut ?
3. Faktor apa yang menjadi penunjang dan hambatan program PNPM Mandiri Pedesaan di Desa Kersamanah Kecamatan Kersamanah Kabupaten Garut ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitiannya dapat disusun sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan program PNPM Mandiri Pedesaan yang digulirkan oleh pemerintah sebagai upaya pemberdayaan masyarakat miskin di pedesaan khususnya di Desa Kersamanah Kecamatan Kersamanah Kabupaten Garut ?
2. Untuk mengetahui manfaat dari program PNPM Mandiri Pedesaan bagi masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan di Desa Kersamanah Kecamatan Kersamanah Kabupaten Garut?
3. Untuk mengetahui Faktor yang menjadi penunjang dan hambatan program PNPM Mandiri Pedesaan di Desa Kersamanah Kecamatan Kersamanah Kabupaten Garut ?

1.4. Kegunaan Penelitian

Ada beberapa hal yang dianggap positif dan berguna baik secara akademis maupun secara praktis, yakni sebagai berikut:

1. Kegunaan akademis (teoritis)

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan serta dapat memperkaya khazanah pengetahuan dalam bidang sosial, terutama yang berkaitan dengan bidang sosiologi pembangunan, tentang kebijakan pembangunan yang berupaya mengentaskan kemiskinan dalam masyarakat. Disamping itu, penelitian ini dapat dijadikan titik tolak untuk penelitian selanjutnya yang lebih mendalam.

Terutama tentang sejauh mana upaya

pemerintah dalam membantu mengurangi angka kemiskinan yang menjadi ganjalan bagi seluruh elemen masyarakat.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini berguna untuk para pengambil kebijakan seperti pemerintah kecamatan dan desa khususnya Desa dan Kecamatan Kersamanah, terutama dalam memetakan penduduk miskin yang ada diwilayahnya, sehingga memudahkan dalam memecahkan masalahnya.

Kemudian juga berguna untuk para lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan masyarakat sendiri, akan pentingnya pengentasan kemiskinan dengan mengikut sertakan partisipasi masyarakat miskin dalam menyelesaikan masalahnya, karena salah satu wujud kongkrit adanya penghargaan terhadap masyarakat miskin adalah dengan melibatkan mereka dalam pembangunan secara optimal.

1.5. Kerangka Pemikiran

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang terus menerus dilakukan untuk menuju perbaikan disegala bidang kehidupan masyarakat dengan berdasarkan pada seperangkat nilai yang dianut, yang menuntun masyarakat untuk mencapai tingkat kehidupan yang didambakan. Pembangunan bagi masyarakat pedesaan, pada dasarnya diharapkan agar masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan tersebut.

Paradigma pembangunan demikian, berawal dari pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi ke arah model pembangunan alternatif yang lebih menekankan pada partisipasi dan pemberdayaan terhadap

masyarakat¹⁴. Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dapat dilanjutkan dan dikembangkan ke seluruh pelosok daerah untuk seluruh lapisan masyarakat. Sehingga pembangunan masyarakat ini pada dasarnya adalah dari, oleh, dan untuk seluruh masyarakat, oleh karena itu pelibatan masyarakat seharusnya diajak untuk menentukan visi (wawasan) pembangunan masa depan yang akan diwujudkan. Karena masa depan merupakan impian atau cita-cita tentang keadaan masa depan yang lebih baik dan lebih indah dalam arti tercapainya tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi.

Apabila tujuan pembangunan adalah meningkatkan taraf hidup masyarakat, kenyatannya memang menunjukkan bahwa keadaan seperti ini belum sepenuhnya tercapai. Hal ini terjadi akibat pola pendekatan pembangunan yang ditetapkan selama ini masih cenderung bersifat top down. Pendekatan ini kurang berorientasi terhadap upaya memenuhi kebutuhan masyarakat. Asumsi dari pendekatan ini (top down) adalah masyarakat, khususnya yang berada di desa kurang mampu mencari solusi dari masalah yang dihadapi. Pendekatan ini juga dianggap kurang memandang masyarakat desa sebagai modal, daya dan potensi pembangunan.

Masalah kemiskinan sebagai tema pokok dari kajian ini, merupakan masalah bersama, yang harus dicari pemecahannya secara bersama-sama pula. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat merupakan wujud dari fungsi masyarakat dalam mengentaskan kemiskinan. Dalam konteks upaya penanggulangan kemiskinan, dibutuhkan perubahan paradigma pembangunan dari *top down*

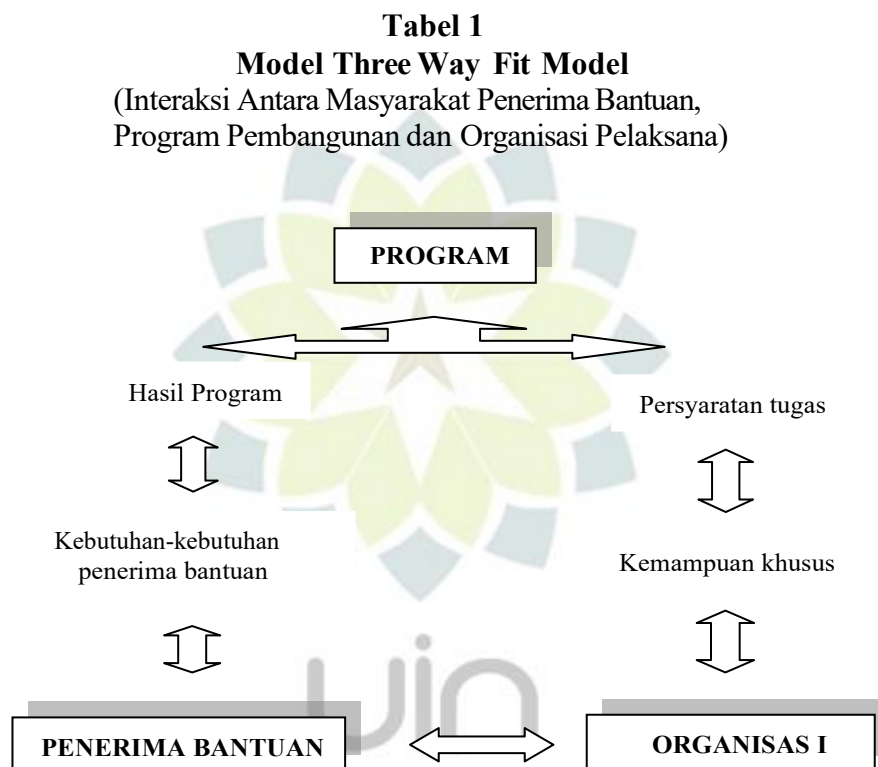
¹⁴ Munandar Soelaiman, *Dinamika Masyarakat Transisi*, (Jogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), hal. 132

menjadi *bottom up* dengan memberi peran masyarakat sebagai aktor utama atau subyek pembangunan sedangkan pemerintah sebagai fasilitator. Proses *bottom up* akan memberikan ruang bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam merencanakan, menentukan kebutuhan, mengambil keputusan, melaksanakan hingga mengevaluasi pembangunan. Inilah yang disebut dengan bagian dari proses pemberdayaan.

Pemberdayaan merupakan pengembangan sumber daya manusia atau masyarakat yang berdaya, masyarakat sendiri dapat memilih berbagai kesempatan untuk mengadakan pilihan-pilihan yang terbaik bagi dirinya secara sempit atau masyarakat secara luas untuk meningkatkan potensi sumber daya kemampuan yang ada padanya.

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya yang disengaja untuk memfasilitasi masyarakat lokal dalam merencanakan, memutuskan dan mengelola sumberdaya lokal yang dimiliki melalui *collective action* dan *networking* sehingga pada akhirnya mereka memiliki kemampuan dan kemandirian secara ekonomi, ekologi, dan sosial. Prinsip pemberdayaan masyarakat yang meliputi bagaimana menumbuh kembangkan kemampuan masyarakat, menumbuhkan dan atau mengembangkan peran serta masyarakat, mengembangkan semangat gotong royong, bekerja bersama di masyarakat, menggalang kemitraan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi kemasyarakatan lainnya yang ada di Desa/Kelurahan serta penyerahan pengambilan keputusan sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat.

Untuk menggambarkan berfungsinya berbagai elemen dalam pelaksanaan suatu program pembangunan, Korten menggambarkan strategi pembangunan ini dengan mengajukan suatu model interaksi antara masyarakat kelompok sasaran (masyarakat penerima bantuan), program pembangunan dan organisasi pelaksana, yang disebut dengan *three way fit model*, seperti pada gambar dibawah ini¹⁵:



Melalui model ini Korten menunjukkan bahwa pelaksanaan program pembangunan harus memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, kemudian organisasi pelaksana program dan perilaku aparat pelaksana program. Model ini berasumsi bahwa daya kerja dari suatu program pembangunan adalah

¹⁵ Paulus Israwan Setyoko, *Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program IDT (Kajian tentang perilaku birokrasi, partisipasi masyarakat, kelembagaan dan komunikasi pembangunan dalam pelaksanaan INPRES No. 5 1993 di Propinsi Jateng)*, Disertasi Unpad, Bandung, 2000, hal. 24

berfungsinya tiga hal yaitu kesesuaian antara mereka penerima bantuan, program dan organisasi yang membantu.

Program pembangunan akan gagal memajukan kesejahteraan suatu kelompok jika tidak ada hubungan yang erat dari ketiga hal diatas, antara kebutuhan-kebutuhan pihak penerima bantuan dengan hasil program, persyaratan program dengan kemampuan nyata dari organisasi pembantu, dan kemampuan pengungkapan kebutuhan oleh organisasi pembantu. Oleh karenanya agar program pembangunan dapat diterima oleh masyarakat, serta mampu meningkatkan akses terhadap program pembangunan, maka kesesuaian tiga arah itu harus diperhatikan.

Adapun pandangan Parson mengenai program pembangunan, mengemukakan bahwa ada empat fungsi primer yang terkenal dengan model A- G-I-L yang dapat dirangkaikan dengan seluruh sistem yang hidup untuk melihat efektifitas program terhadap perubahan sosial ekonomi berdasarkan partisipasi masyarakatnya, antara lain :

1. *Adaptation* menunjukkan kepada keharusan suatu sistem sosial untuk menghadapi lingkungannya. *Pertama*, harus ada suatu penyesuaian dari sistem sosial terhadap tuntutan kenyataan yang tidak dapat diubah yang berasal dari lingkungannya. *Kedua*, ada proses transformasi aktif dari situasi itu. Dari penjelasan ini bahwa dalam menanggulangi kemiskinan PNPM mandiri harus melihat lingkungan yang dihadapinya serta mampu mengajak masyarakat untuk ikut bergabung dalam mengentaskan kemiskinan ini.
2. *Goal attainment* merupakan persyaratan fungsional, maksudnya bahwa suatu tindakan itu diarahkan kepada tujuan tertentu. Namun, titik perhatian yang utama bukan pada tujuan pribadi individu, tetapi pada tujuan bersama para anggota suatu sistem sosial. Dalam penelitian ini bahwa dalam melihat efektifitas program PNPM Mandiri, perlu kita lihat tujuan dari PNPM Mandiri untuk memberikan sarana dan prasarana dalam meningkatkan kesejahteraannya secara berkelanjutan.
3. *Integration* merupakan persyaratan yang berhubungan dengan interelasi diantara anggota suatu sistem sosial. Agar sistem sosial itu berfungsi secara

efektif sebagai satu kesatuan, maka harus ada suatu tingkat solidaritas di antara individu dalam sistem sosial tersebut. Dalam hal ini adalah solidaritas dari pengelola serta solidaritas dari partisipasi masyarakatnya dalam melakukan perubahan sosial, ekonomi, dan lingkungannya.

4. *Latent Pattern Maintenance*. Konsep latensi menunjukkan berhentinya interaksi. Maksudnya adalah bagaimana menjamin kesinambungan tindakan dalam sistem sesuai dengan beberapa aturan atau norma-norma¹⁶.

Proses pemberdayaan masyarakat, sebagai salah satu langkah penanggulangan kemiskinan, maka partisipasi masyarakat harus dilibatkan, minimal ada tiga tahapan yaitu mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pemanfaatan. Keterlibatan tersebut dapat dilihat dari keterlibatan mental dan emosi, kesediaan memberi sumbangan atau sukarela membantu dan adanya tanggung jawab.

Program PNPM Mandiri adalah program pemberdayaan yang banyak melibatkan masyarakat miskin sebagai subyek dalam pembangunan. Selain perilaku birokrasi, partisipasi masyarakat miskin dalam program PNPM mandiri merupakan unsur yang paling penting dalam kelancaran program, karena masyarakat miskin sendirilah yang mengetahui masalahnya. Melalui upaya perlibatan masyarakat semenjak awal, maka diharapkan hal itu akan menumbuhkan suatu keadaan atau sikap dimana masyarakat merasa dihargai dan sekaligus juga merasa memiliki atas proses pembangunan yang sedang berlangsung.

Oleh sebab itu, tidak kalah pentingnya dalam penanggulangan kemiskinan adalah dengan cara memperkuat kelembagaan dan solidaritas orang miskin agar

¹⁶ Margaret M. Poloma, *Sosiologi Kontemporer*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 180

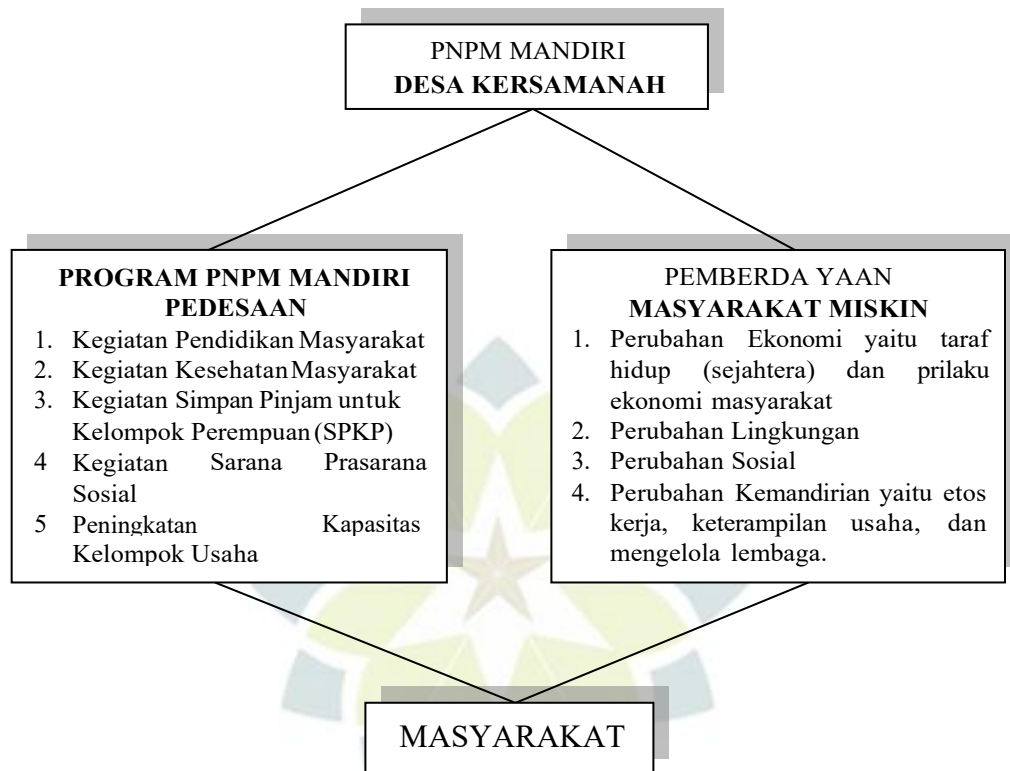
bisa mengatasi persoalannya sendiri seperti yang dikatakan Durkheim bahwa unsur baku dalam masyarakat adalah faktor solidaritasnya. Dengan solidaritas yang tinggi inilah struktur sosial yang ada di masyarakat dapat menjadi sarana melakukan perubahan sosial ekonomi masyarakatnya.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam program PNPM Mandiri adalah dengan menggunakan unsur kelembagaan milik masyarakat. Penggunaan unsur kelembagaan milik masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan merupakan fenomena baru dalam strategi pembangunan di Indonesia. Keadaan ini juga mencerminkan semakin tidak populernya pendekatan sentralistis dalam pembangunan dan semakin pentingnya desentralisasi pembangunan.

Tujuan utama yang ingin diwujudkan oleh program PNPM Mandiri adalah pemberdayaan dan peningkatan kemampuan kelompok masyarakat miskin. Oleh karenanya keberhasilan program PNPM mandiri, disamping diukur dari berkurangnya jumlah penduduk miskin, juga diukur dari kemampuan program PNPM Mandiri untuk memberdayakan dan meningkatkan kemampuan penduduk miskin tersebut. Paling tidak keberhasilan program PNPM Mandiri pasti akan membawa perubahan pada masyarakat yang meliputi perubahan lingkungan atau fisik, perubahan ekonomi, dan perubahan sosial, yang akan membawa pada perubahan perilaku masyarakat dalam meningkatkan taraf kehidupannya.

Untuk memperjelas program PNPM Mandiri dalam upaya pemberdayaan masyarakat miskin di pedesaan, dapat digambarkan dalam bagan berikut ini:

Tabel 2
Bagan Kerangka Pemikiran



Gambar diatas menunjukkan bahwa untuk melihat efektifitas program PNPM Mandiri yang dilaksanakan di Desa Kersamanah, ada dua hal yang harus diperhatikan yaitu programnya PNPM Mandiri dan hasil pemberdayaan terhadap masyarakat miskin. Program-program yang dikembangkan (seperti kegiatan pendidikan masyarakat, kegiatan kesehatan masyarakat, kegiatan simpan pinjam untuk kelompok perempuan (spkp), kegiatan sarana prasarana sosial, dan peningkatan kapasitas kelompok usaha ekonomi) harus memberikan efek (dampak atau manfaat) (seperti perubahan ekonomi yaitu taraf hidup dan perilaku ekonomi masyarakat, perubahan lingkungan, perubahan sosial, perubahan kemandirian yaitu etos kerja, keterampilan usaha, dan mengelola lembaga) dalam

memberdayakan masyarakat miskin yang ada di Desa Kersamanah, dan hasilnya dapat dirasakan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

1.6. Penelitian Terdahulu

Sejauh hemat penulis, penelitian terdahulu yang meneliti masalah kemiskinan sudah banyak dilakukan. Diantaranya:

1. Hasil penelitian Subagyo (2000) dengan topik "Efektivitas Penanggulangan kemiskinan dalam Pemberdayaan Masyarakat, studi kasus di Kabupaten Jawa Timur" dengan obyek penelitiannya adalah masyarakat penerima bantuan program IDT dan Program PKS (Program Keluarga Sejahtera) dalam bentuk pembinaan kredit keluarga sejahtera. Hasil penelitiannya dapat disimpulkan dengan teknik analisa yang digunakan adalah efektivitas program dan uji statistik dengan menggunakan uji t, bahwa bantuan dana yang diberikan kepada masyarakat dalam bentuk program IDT dan PKS memberikan dampak positif terhadap peningkatan pendapatan dan kesempatan kerja masyarakat. Selain itu bantuan-bantuan tersebut berdampak positif terhadap peningkatan kepedulian penduduk kaya dengan penduduk miskin terhadap ketimpangan ekonomi dan terhadap penurunan jumlah penduduk miskin di desa IDT sebesar 5 persen dan di desa non IDT sebesar 20 persen.
2. Penelitian Paulus Israwan Setyoko, yang berjudul: "Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program IDT (Kajian tentang perilaku birokrasi, partisipasi masyarakat, kelembagaan dan komunikasi pembangunan dalam pelaksanaan INPRES Nomor 5 Tahun 1993 di Propinsi Jateng).

3. Penelitian Wayan Artana Dana (2008): Studi Komparasi Karakteristik RTM dan Penyebab Kemiskinan di Kecamatan Kuta Selatan dengan Kecamatan Petang Kabupaten Badung.
4. Skripsi mahasiswa Iva Fahmiawati, yang berjudul: “Efektifitas Program P2KP Terhadap Perubahan Sosial-Ekonomi Masyarakat di Kabupaten Bandung”. Dalam penelitian ini didapat hasil bahwa program P2KP memiliki pengaruh yang cukup baik terhadap perubahan sosial ekonomi masyarakat setempat.





uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG