

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kemiskinan masih menjadi permasalahan bagi negara-negara berkembang termasuk di dalamnya negara Indonesia. Kemiskinan di Indonesia tersebar di daerah perkotaan dan perdesaan. Kemiskinan yang dimaksud adalah kondisi status ekonomi yang bisa ditandai dengan jumlah pendapatan dan daya beli yang rendah, kondisi rumah yang tidak layak, gizi buruk pada balita, jumlah pengangguran yang tinggi, serta tingkat pendidikan yang rendah, dan lain-lain.

Indonesia memiliki 33 propinsi yang tersebar dari barat sampai wilayah timur. Salah satu yang menjadi fokus dalam karya ini adalah Propinsi Jawa Barat. Propinsi Jawa Barat sebagai propinsi yang besar, berdasarkan data statistik jumlah penduduknya mencapai 46.497.175 juta jiwa. Penduduk miskin sampai tahun 2012, tercatat sebanyak 4.421,484 orang dari jumlah penduduk tersebut. Angka penurunan kemiskinan yang dicapai 2,27%. masih jauh dari angka yang dicanangkan presiden melalui Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 sebesar 8% sampai pada tahun 2014 (Rusli, 2013, hlm. 4).

BPS Provinsi Jawa Barat (2012) menyatakan bahwa jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan) di Jawa Barat pada bulan September 2012 sebesar 4.421,484 orang (9,89 persen). Jumlah penduduk miskin bulan September 2012 mengalami penurunan sebesar 56.046 orang (0,20 persen) dibandingkan dengan bulan Maret 2012 yang berjumlah 4.477,530 orang (10,09 persen). Jumlah penduduk miskin bulan September 2012 untuk daerah perkotaan sebanyak 2.560,023 orang atau 8,71 persen terhadap jumlah penduduk perkotaan, sedangkan di daerah perdesaan sebanyak 1.861.461 orang atau 12,13 persen terhadap total penduduk perdesaan.

Faktor penyebab kemiskinan dibedakan menjadi kemiskinan kultural, kemiskinan sumber daya ekonomi dan kemiskinan struktural. Kemiskinan kultural adalah sikap yang dikarenakan ketidakmampuan menghadapi kemiskinan yang berkepanjangan, sikap seperti inilah yang diturunkan ke generasi selanjutnya.

Kemiskinan sumberdaya ekonomi dengan melihat kemiskinan dari fenomena kelangkaan sumber daya ekonomi seperti sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dikaitkan dari tingkat dan kualitas pendidikan serta geografis dengan tempat tinggal suatu masyarakat. Kemiskinan struktural merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh faktor struktur ekonomi dan politik yang tidak berpihak pada kelompok masyarakat tertentu, sehingga mengakibatkan hambatan dalam akses sumber daya ekonomi, lapangan pekerjaan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Penanggulangan kemiskinan masih tetap menjadi prioritas nasional Kabinet Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono periode 2009–2014. Situasi ini disebabkan karena berbagai cara yang telah dilakukan belum juga mampu mengentaskan kemiskinan di negara Indonesia sampai dengan saat ini. Tertulis dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden nomor 5 tahun 2010, bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan berada di urutan ke-4 dari 11 daftar prioritas nasional (Prihatin dan Fauziah, 2013, hlm, 132). Dokumen ini pun menetapkan target untuk menurunkan tingkat kemiskinan ke angka 8–10 persen di akhir 2014. Target lainnya adalah memastikan kembali target pencapaian Sasaran Pembangunan Milenium atau *Millennium Development Goals* (MDG's) untuk Indonesia pada tahun 2015, yakni penurunan tingkat kemiskinan 7,55 –12,1 persen (Bappenas, 2013, hlm. 26).

Daur kemiskinan ini dapat diputuskan melalui berbagai upaya untuk mengentaskan kemiskinan melalui kebijakan sosial yang pada kenyataannya telah berlangsung sejak tahun 1990an. Partisipasi masyarakat yang dilibatkan dalam kebijakan tersebut sangat diperlukan dan menjadi elemen kunci dalam kebijakan yang berlangsung secara berkesinambungan dikaitkan dengan perumahan, kesehatan dan pembelajaran masyarakat dewasa.

Berbagai program pemberdayaan terdahulu dalam kenyataannya sering menghadapi kondisi yang kurang menguntungkan, misalnya salah sasaran, terciptanya benih-benih fragmentasi sosial, dan melemahkan nilai-nilai kapital sosial yang ada di masyarakat seperti gotong royong, musyawarah, dan keswadayaan. Lemahnya nilai-nilai kapital sosial pada gilirannya juga mendorong

pergeseran perubahan perilaku masyarakat yang semakin jauh dari semangat kemandirian, kebersamaan dan kepedulian untuk mengatasi persoalannya secara bersama.

Kondisi kapital sosial serta perilaku masyarakat yang melemah serta memudar tersebut salah satunya disebabkan oleh keputusan, kebijakan dan tindakan dari pengelola program kemiskinan dan pemimpin-pemimpin masyarakat yang selama ini cenderung tidak adil, tidak transparan dan tidak tanggung gugat (*tidak pro poor dan good governance oriented*). Situasi tersebut menimbulkan kecurigaan, *stereotype*, dan skeptisme di masyarakat. Keputusan, kebijakan dan tindakan yang tidak adil ini biasanya terjadi pada situasi tatanan masyarakat yang belum madani, dengan salah satu indikasinya dapat dilihat dari kondisi ***kelembagaan masyarakat*** yang belum berdaya, yang tidak berorientasi pada keadilan, tidak dikelola dengan jujur dan tidak ikhlas berjuang bagi kepentingan masyarakat.

Kelembagaan masyarakat yang belum berdaya pada dasarnya disebabkan oleh karakteristik lembaga masyarakat tersebut yang cenderung tidak mengakar, dan tidak representatif. Di samping itu, ditengarai pula bahwa berbagai lembaga masyarakat yang ada saat ini, lebih dibentuk oleh pemerintah dan dalam beberapa hal, lebih berorientasi pada kepentingan pihak luar masyarakat atau bahkan untuk kepentingan pribadi dan kelompok tertentu, sehingga mereka kurang memiliki komitmen dan kepedulian pada masyarakat di wilayahnya, terutama masyarakat miskin. Dalam kondisi ini akan semakin mendalam krisis kepercayaan masyarakat terhadap berbagai lembaga masyarakat yang ada di wilayahnya.

Kondisi kelembagaan masyarakat yang tidak mengakar, tidak representatif dan tidak dapat dipercaya tersebut pada umumnya tumbuh subur dalam situasi perilaku/sikap masyarakat yang belum berdaya. Ketidakberdayaan masyarakat dalam menyikapi dan menghadapi situasi yang ada di lingkungannya, yang pada akhirnya mendorong sikap masa bodoh, tidak peduli, tidak percaya diri, mengandalkan bantuan pihak luar untuk mengatasi masalahnya, tidak mandiri, serta memudarnya orientasi moral dan nilai-nilai luhur dalam kehidupan bermasyarakat, yakni terutama keikhlasan, keadilan dan kejujuran.

Pengelolaan program yang tidak baik oleh kelembagaan masyarakat dapat dilihat dari Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) tahap satu yang dilaksanakan di tahun 2000-an, kegiatan pada program tersebut lebih utama pada kegiatan ekonomi atau pinjaman bergulir. Program tersebut tidak dikelola dengan baik oleh lembaga setempat sehingga timbul kemacetan dalam pergulirannya, sehingga sampai saat ini permasalahan tersebut masih dipertanyakan oleh Bank Dunia sebagai lembaga donasi pada kegiatan P2KP.

Strategi pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan melalui tiga cluster/kelompok sasaran. Kelompok sasaran tersebut yaitu yang terkena langsung dampak dari kebijakan pemerintah dan kondisi kritis perekonomian, seperti kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM). Kelompok lainnya dilakukan dengan sistem pemberdayaan agar masyarakat mau dan mampu menghargai potensinya dan memanfaatkannya untuk kesejahteraan bersama, serta melalui strategi pemberdayaan didampingi dengan memberikan bantuan modal kepada masyarakat yang dikategorikan memiliki usaha kecil dan menengah.

Upaya dalam mendukung pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas kehidupan serta penghidupan masyarakat, khususnya peningkatan kualitas lingkungan permukiman. Pelaksanaannya dilakukan secara holistik dan terpadu pada tingkat kawasan/lingkungan permukiman melalui pengembangan kegiatan usaha ekonomi masyarakat, pemberdayaan sumber daya manusia, dengan memperhatikan tatanan sosial kemasyarakatan serta penataan prasarana lingkungan dan kualitas hunian.

Ketiga bidang garapan tersebut merupakan kesatuan yang saling terkait dengan erat dan dikenal sebagai pendekatan TRIDAYA yaitu keterpaduan antara pembangunan Sosial, Ekonomi, dan Lingkungan (SEL) yang sebenarnya merupakan aktualisasi dari prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai upaya untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Salah satu upaya yang dilakukan untuk mengimplementasikan secara nyata kebijakan pembangunan SEL yang mampu peningkatan kualitas lingkungan permukiman adalah melalui pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) tahap dua yang berlangsung sejak tahun 2004 hingga sekitar

tahun 2007. Sekarang program tersebut lebih dikenal dengan nama Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP).

Tahap pertama program tersebut adalah dengan dilaksanakannya pendampingan awal yang berorientasi untuk membangun pondasi *masyarakat berdaya* dengan sejumlah kegiatan intervensi dalam perubahan sikap atau perilaku atau cara pandang masyarakat yang bertumpu pada nilai-nilai universal. Pada tahap berikutnya pendampingan lanjut berorientasi untuk *membangun transformasi menuju masyarakat mandiri*, yang dilakukan melalui sejumlah intervensi pembelajaran kemitraan dan sinergi antara pemerintah, masyarakat dan kelompok peduli setempat serta kegiatan membangun kemitraan (*channelling program*) dengan berbagai pihak sebagai upaya untuk mengakses berbagai peluang dan sumber daya yang dibutuhkan masyarakat. Selanjutnya, transformasi masyarakat mandiri menuju masyarakat madani dilakukan melalui intervensi untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam pengembangan kualitas lingkungan permukiman yang berkelanjutan (*sustainability development*) di wilayahnya.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) meyakini bahwa pendekatan yang lebih efektif untuk mewujudkan proses perubahan perilaku masyarakat adalah melalui pendekatan pemberdayaan atau proses pembelajaran (*edukasi*) masyarakat dan penguatan kapasitas yang mendukung kemandirian masyarakat (Bappenas, 2013). Substansi program sebagai proses pemberdayaan dan pembelajaran masyarakat dilakukan dengan terus menerus untuk menumbuhkembangkan kesadaran kritis masyarakat terhadap nilai-nilai universal kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan sebagai landasan yang kokoh untuk membangun masyarakat yang mandiri dan sejahtera. Proses pembelajaran di tingkat masyarakat ini berlangsung selama masa Program maupun pasca Program oleh masyarakat sendiri dengan membangun dan melembagakan Komunitas Belajar Kelurahan (KBK).

KBK pada prinsipnya adalah ruang pembelajaran yang terorganisasi bagi siapa saja (anggota masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, aparat pemerintah) di tingkat kelurahan yang berkomitmen untuk menanggulangi kemiskinan. KBK

merupakan "rumah" yang berfungsi sebagai institusi pembelajaran yang memiliki fungsi, misi (agenda), aturan main, tetapi tanpa struktur organisasi dengan posisi keanggotaan setara, tempat para relawan berinteraksi, berbagi pemikiran dan pengalaman untuk bersama-sama menanggulangi kemiskinan di wilayahnya.

Kegiatan KBK tersebut merupakan bagian dari Pendidikan Luar Sekolah (PLS) dan sesuai dengan pendapat dari Abdulhak (1998:58) bahwa PLS merupakan pendidikan oleh dan untuk semua orang di setiap tempat dan waktu. PLS menekankan pada kesadaran dan tanggung jawab umum tentang konsep masyarakat belajar (*learning society*), organisasi belajar (*learning organization*), dan belajar sepanjang hayat (*life long learning*).

Pengembangan komunitas menuju tatanan Masyarakat Madani merupakan upaya untuk membantu penghuninya bertanggung jawab membangun hubungan-hubungan dengan komunitas yang lebih luas dan bahkan dengan lingkungan permukiman mereka secara harmonis. Pengembangan komunitasnya diawali dengan memperkuat perilaku masyarakat yang berbasis nilai-nilai universal (kebersamaan, kekeluargaan, kerelawanan, kejujuran, dan lain-lain) yang mendasari nilai-nilai kearifan lokal sebagai modal sosial yang memperkuat tatanan komunitas dengan saling mempererat sesama anggota masyarakat, sehingga terwujud budaya yang menjunjung etika, menghormati hukum dan peraturan, menghormati hak-hak warga lainnya, tertib, bersih, sehat dan produktif. Dalam perilaku masyarakat seperti demikian, maka masyarakat telah mampu menciptakan pengaturan ketertiban dan keamanan lingkungan serta pengaturan kebersihan dan kesehatan lingkungan.

Kelembagaan masyarakat yang belum berdaya pada dasarnya disebabkan oleh karakteristik lembaga masyarakat tersebut yang cenderung tidak mengakar, dan tidak representatif. Di samping itu, ditengarai pula bahwa berbagai lembaga masyarakat yang ada saat ini, lebih dibentuk oleh pemerintah dan dalam beberapa hal, lebih berorientasi pada kepentingan pihak luar masyarakat atau bahkan untuk kepentingan pribadi dan kelompok tertentu, sehingga mereka kurang memiliki komitmen dan kepedulian pada masyarakat di wilayahnya, terutama masyarakat miskin. Dalam kondisi ini akan semakin mendalam krisis kepercayaan masyarakat terhadap berbagai lembaga masyarakat yang ada di wilayahnya.

Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK), yang dikenal juga dengan program *Neighbourhood Development* (ND) merupakan bentuk intervensi dari PNPM-MP kepada suatu wilayah kelurahan. Program PLPBK pada dasarnya merupakan bentuk stimulan atau hadiah (*reward*) bagi keberhasilan masyarakat di kelurahan-kelurahan sasaran yang mampu membangun lembaga kemasyarakatan, seperti Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di wilayahnya mencapai kualifikasi “**BKM Berdaya menuju Mandiri**” atau “**BKM Mandiri**” serta telah atau sedang melaksanakan kemitraan dengan Pemda atau dengan pihak lain (*Chanelling*). Kualifikasi BKM mandiri dilakukan dengan penilaian terhadap capaian kinerja BKM dalam pengelolaan dan pelaksanaan kegiatan pemberdayaan selama tahapan kegiatan PNPM.

Kecamatan Coblong yang berada di Kota Bandung, memiliki luas 735 ha dengan jumlah penduduk 117.532 jiwa dengan 24.298 Kepala Keluarga atau KK, dengan kepadatan tiap km<sup>2</sup> adalah 16.790. Berdasarkan data dari tim koordinasi penanggulangan kemiskinan Kota Bandung tercatat sebanyak 706.359 jiwa merupakan warga miskin, dengan Rumah Tangga Sasaran (RTS) sebesar 3.276 jiwa di Kecamatan Coblong. Angka ini di peroleh dari hasil rekomendasi Tim Nasional Program Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) pada tahun 2011.

Kecamatan Coblong yang terdiri dari enam kelurahan merupakan salah satu lokasi sasaran awal kegiatan PNPM-MP sejak dicetuskan oleh Presiden tahun 2007. Terdapat enam BKM di Kecamatan Coblong (satu kelurahan satu BKM), satu dari BKM di Kecamatan Coblong yang berada di Kelurahan Sadangserang merupakan program percontohan di Indonesia dimana BKM tersebut dikategorikan sebagai BKM pada proses menuju madani.

BKM Paguyuban Amanah sebagai *leading sector* dalam PNPM-MP di Kelurahan Sadangserang mempunyai peranan yang penting dalam tahap orientasi pada perubahan perilaku (*attitude*), yakni membangun pondasi masyarakat dengan bertransformasi menuju masyarakat mandiri. BKM sebagai lembaga mandiri harus berorientasi pada Pengelolaan oleh masyarakat sendiri (*self community management*), kegiatan tersebut diikuti dengan mewujudkan kemandirian lembaga masyarakat dalam rangka membangun lembaga masyarakat yang benar-benar mampu mandiri dan berkelanjutan dalam menyuarakan aspirasi serta kebutuhan

mereka dan mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik di tingkat lokal agar lebih berorientasi ke masyarakat miskin (“*pro poor*”) dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik (“*good governance*”), baik ditinjau dari aspek ekonomi, lingkungan termasuk perumahan dan permukiman, maupun sosial.

Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK) sebagai bentuk stimulan atau hadiah (*reward*) tersebut menjadi aspek penting isu penelitian ini diangkat. Aspek penting yang dimaksud adalah keberhasilan suatu program menjadi landasan penting untuk mengevaluasi sejauh mana keberhasilan itu dicapai, sehingga dapat diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik melakukan studi tentang Program PLPBK dimana terjadi transformasi sosial masyarakat pada masyarakat di Kelurahan Sadangserang.

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang di atas dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Strategi dan program penanggulangan kemiskinan telah banyak diluncurkan oleh pemerintah, tetapi hasilnya belum *significant* mengurangi jumlah angka kemiskinan. Pendekatan yang lebih efektif dalam menanggulangi kemiskinan adalah melalui pendekatan pemberdayaan atau proses pembelajaran (*edukasi*) masyarakat dan penguatan kapasitas yang mendukung kemandirian masyarakat, sehingga masyarakat baik secara individu maupun kelompok mampu untuk keluar dari ketidak berdayaan itu.
2. Program pemberdayaan yang tidak melibatkan masyarakat seringkali tidak berhasil bahkan dapat dikatakan gagal, karena tidak memberdayakan potensi lokal yang ada, bahkan menjadikan masyarakat menjadi tidak mandiri. Kegiatan di PNPM-MP selalu melibatkan masyarakat baik dari perencanaan sampai evaluasi, dengan begitu diharapkan masyarakat mempunyai rasa memiliki terhadap program dan juga belajar untuk menjadi mandiri.
3. Program pemberdayaan yang dilaksanakan dalam waktu singkat dan tidak berkelanjutan, tidak akan berdampak pada perubahan perilaku masyarakat. Kegiatan pemberdayaan seyogyanya dilakukan secara berkelanjutan yang

berorientasi pada proses yang berlangsung dimasyarakat, kegiatan di PNPM-MP merupakan proses pemberdayaan dan pembelajaran masyarakat yang dilakukan terus menerus untuk menumbuhkembangkan kesadaran kritis masyarakat terhadap nilai-nilai universal kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan sebagai landasan yang kokoh untuk membangun masyarakat yang mandiri dan sejahtera.

4. Kelembagaan yang ada di masyarakat selama ini banyak di inisiasi oleh pemerintah dan dilegalkan dengan peraturan, tujuannya adalah untuk menjadi kepanjangan tangan pemerintah dalam menjalankan program pemerintahan di masyarakat. Hal tersebut menjadikan kelembagaan tersebut tidak mengakar di masyarakat dan dianggap tidak mandiri. BKM dibangun didasarkan pada nilai-nilai yang ada di masyarakat dan diharapkan mampu dan terus mengembangkan kapasitasnya sehingga mampu menjadi pusat pelayanan masyarakat (*community services center*) di bidang sosial, ekonomi dan lingkungan.
5. Kendala dalam program pemberdayaan yang diinisiasi oleh pemerintah adalah munculnya sikap ketergantungan pada bantuan pemerintah. PNPM merupakan program pemberdayaan dengan merancang tahapan demi tahapan dimana masyarakat berproses untuk mencapai kemandirian dalam mengatasi permasalahan di lingkungannya. Program PLPBK dirancang dan diberikan kepada suatu wilayah sebagai bentuk apresiasi ketika masyarakat telah mampu melalui proses tahapan perubahan menuju masyarakat yang mandiri.

### **C. Rumusan Masalah**

Dari identifikasi masalah di atas, maka penelitian ini dibatasi pada kegiatan Program Penataan Lingkungan Berbasis Komunitas (PLPBK) di Kelurahan Sadangserang Kecamatan Coblong Kota Bandung, yang mengkaji proses tahapan perubahan sosial masyarakat di wilayah Kelurahan Sadangserang dengan melihat keterlibatan masyarakat pada kegiatan dan pengelolaan program pemberdayaan serta perubahan perilaku masyarakat setelah dilaksanakannya program pemberdayaan yang dikelola oleh BKM.

Dari batasan masalah tersebut dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah capaian pelaksanaan program yang dilaksanakan BKM terhadap tujuan program PLPBK?
2. Bagaimanakah keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan dan pengelolaan program?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan oleh pengelola BKM agar dalam pengelolaan program kegiatannya dapat dilakukan secara mandiri?
4. Bagaimanakah perubahan perilaku masyarakat setelah pelaksanaan program pemberdayaan?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan umum yang hendak dicapai dari kegiatan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana transformasi sosial masyarakat perkotaan melalui program penataan lingkungan permukiman berbasis komunitas (PLPBK) dalam studi program pemberdayaan masyarakat.

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Capaian tujuan pelaksanaan program yang dilakukan oleh BKM;
2. Partisipasi masyarakat pada kegiatan dan pengelolaan program Pemberdayaan;
3. Pengembangan program BKM dalam mewujudkan masyarakat mandiri
4. Perubahan perilaku masyarakat setelah dilaksanakannya program pemberdayaan;

#### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi pemahaman tentang perubahan sosial masyarakat pada lingkup perkotaan dan memberikan manfaat baik secara konseptual teoritis maupun secara praktis dilapangan.

1. **Secara teoritis**, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi penyusunan Program Pemberdayaan Masyarakat yang merupakan bagian dari fungsi Pendidikan Luar Sekolah.
2. **Secara praktis**, hasil penelitian ini diharapkan bisa digunakan sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan Pendidikan Luar Sekolah ditingkatan masyarakat dengan melihat proses perubahan sosial yang telah terjadi.