

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan adalah usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, hasil-hasil pembangunan harus dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan merata. Krisis ekonomi yang berlanjut pada krisis lainnya bahkan bersifat multi dimensional sampai saat ini penanganannya masih sangat lambat sehingga mengakibatkan penurunan kesejahteraan atau pendapatan masyarakat, krisis ini juga turut menghambat laju pembangunan nasional dan mempengaruhi kehidupan masyarakat. Perlu kita ketahui bahwa hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat seluruhnya. Akan tetapi, dalam kenyataannya masalah kesenjangan sosial secara mendasar belum dapat dipecahkan. Menyadari hal ini kita harus berupaya untuk mencari jalan agar kesenjangan ini dapat diperkecil tanpa mengabaikan pertumbuhan ekonomi.

Kemiskinan selalu menjadi kebijakan prioritas yang dijalankan pemerintah Indonesia. Pada awal kemerdekaan bangsa ini telah menempatkan rakyat sebagai subjek terhormat dalam sistem ekonomi Indonesia. Rakyatlah yang dibangun, bukan sekedar ekonominya saja, sesuai dengan dasar dan ideologi kerakyatan. Walaupun pada kenyataannya pada periode tahun 1945 – 1965, kebijakan penanggulangan kemiskinan yang ada relatif belum efektif karena situasi politik dalam negeri.

Hasil data BPS tahun 2006 menunjukkan angka kemiskinan di Indonesia bahkan cenderung mengalami kenaikan setiap periode, jumlah penduduk yang berada di bawah 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 (15,97%). Dengan semakin meningkatnya angka kemiskinan maka permasalahan sosial lainnya sebagai dampak kemiskinan juga bertambah, seperti: masalah lapangan pekerjaan, rendahnya tingkat pendidikan, meningkatnya angka kriminalitas, berkembangnya konflik-konflik sosial antar masyarakat, dan makin rendahnya akses masyarakat terhadap kebutuhan hidup. Di samping angka kemiskinan yang disampaikan oleh BPS maka dilihat dari *Human Development Index* (HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia masih sangat rendah, dibandingkan dengan kualitas manusia di negara-negara lain di dunia.

Berdasarkan *Human Development Report* 2006 yang menggunakan data tahun 2002, Indonesia hanya menempati urutan ke-108 dari 177 negara, hal ini berimplikasi pada produktivitas manusia yang rendah yang pada tahun 2006 berada di peringkat ke-60 dari 61 negara pada tahun 2006 dalam *World Competitiveness Year Book*. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Pusat (BPS) per Maret 2006 lalu, jumlah penduduk miskin di Indonesia tercatat sebesar 39,05 juta jiwa atau 17,75 persen dari jumlah penduduk. Sedangkan angka pengangguran terbuka sebesar 10,9 juta jiwa atau 10,3 persen dari total angkatan kerja (data BPS Agustus 2006).

(<http://www.gemari.or.id/file/edisi87/gemari8757.pdf>.)

Permasalahan utama dalam hal kemiskinan adalah bagaimana memperkuat kemampuan masyarakat lapisan bawah yang masih dalam kondisi tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan (poverty), keterbelakangan pendidikan (ignorance) , mereka membutuhkan pertolongan agar lebih berdaya dalam kemandirian, keswadayaan, partisipasi dan demokratisasi, persoalan ini begitu melekat dalam kehidupan masyarakat.

Berkenaan dengan persoalan – persoalan di atas maka upaya pemberdayaan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat perlu dilakukan. Maka dari itu pemerintah mencanangkan berbagai program-program dalam upaya memberdayakan masyarakat salah satunya adalah melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri) yang saat ini sedang gencar dilaksanakan di berbagai daerah yang dirasakan memerlukan program bantuan ini.

Sasaran yang perlu diberdayakan adalah masyarakat yang strata sosialnya rendah seperti yang dikatakan Onny S. Prijono & A. M. W. Pranaka dalam Puji Eka Hartiadji (2005 : 23), bahwa “ rakyat yang perlu diberdayakan antara lain adalah kaum buruh, nelayan, petani, orang miskin dikota dan di desa, kelompok masyarakat dalam kondisi yang belum mampu memanfaatkan potensi yang ada pada dirinya”. Mengapa masyarakat lapisan bawah, pinggiran dan pedesaan yang perlu diberdayakan? Karena masih mencerminkan adanya kelemahan dan kekurangan dalam keswadayaan, kemandirian, partisipasi, solidaritas sosial, ketrampilan, sikap, kritis , sistem komunikasi personal, wawasan transformasi, rendahnya mutu dan taraf hidup. (Kartjono, 1988 : 33) dalam (Onny S. Prijono , 1996 :105).

Sedangkan Suzanne Kindervatter (1979 : 13,150) dalam (Enceng Mulyana : 2008,48) mengatakan bahwa:

proses Empowering adalah setiap usaha pendidikan yang bertujuan untuk membangkitkan kesadaran / pengertian dan kepekaan pada peserta didik terhadap perkembangan social, ekonomi , dan politik sehingga pada akhirnya peserta didik memiliki keterampilan dan kemampuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kedudukan dalam masyarakat.

Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) mengemukakan “ salah satu cara untuk mengatasi atau memberantas kemiskinan dilakukan melalui PNPB (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri,” menurut Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Menko Kesra Dr Sujana Royat. (<http://www.gemari.or.id/file/edisi87/gemari8757.pdf>)

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri, pada hakekatnya adalah gerakan nasional yang dijalankan oleh semua kalangan untuk menanggulangi kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja melalui upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dengan tujuan peningkatan kualitas hidup, kemandirian ditingkat kesejahteraan masyarakat.

Didalam UU. Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 dan Program Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dinyatakan bahwa

“ tujuan pemberdayaan masyarakat adalah meningkatkan keberdayaan masyarakat melalui penguatan lembaga dan organisasi masyarakat setempat, penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial masyarakat, peningkatan keswadayaan masyarakat luas guna membantu masyarakat untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, sosial dan politik “.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Mandiri Perdesaan atau PNPM-Perdesaan atau Rural PNPM) 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 (PPK) yang telah dilaksanakan sejak 1998. PNPM Mandiri sendiri dikukuhkan secara resmi oleh Presiden RI pada 30 April 2007 di Kota Palu, Sulawesi Tengah.

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.

Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan berada di bawah binaan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD), Departemen Dalam Negeri. Program ini didukung dengan pembiayaan yang berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD), dana hibah dari sejumlah lembaga pemberi bantuan dibawah koordinasi Bank Dunia.

Pemberdayaan masyarakat merupakan pendekatan dari PNPM Mandiri dengan tujuan untuk menciptakan dan meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menjalankan proses pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat dengan didukung oleh berbagai kalangan atau pemangku kepentingan lainnya.

Desa Cintarasa yang berada di Kecamatan Samarang Kabupaten Garut adalah salah satu desa yang mendapat bantuan PNPM Mandiri Pedesaan. Desa tersebut terletak jauh dari pusat kota , kondisi masyarakat desa cintarasa sebagian besar adalah masyarakat yang kurang mampu , dan bermata pencaharian sebagai buruh tani. Daerah Cintarasa terletak lumayan jauh dari pusat kota Garut karena harus menempuh perjalanan sekitar 60 menit dan harus menempuh 30 menit lagi dari jalan raya untuk mencapai desa tersebut.70 % dari penduduk adalah warga kurang mampu yang terdiri dari buruh tani, pedagang, sedangkan hanya sebagian kecil yang menjadi Pegawai Negeri Sipil kurang dari 1 % dan sebagian warga lainnya tidak memiliki pekerjaan. Selain itu fasilitas kesehatan ,dan pendidikan masih belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, Sangatlah tepat ketika daerah ini menjadi salah satu desa yang mendapat bantuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mandiri perdesaan.

PNPM mandiri perdesaan memberikan bantuan dana yang akan digunakan oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhannya. Ada bantuan untuk pembangunan fisik dan non fisik. Bantuan fisik berupa perbaikan jalan, pembuatan saluran irigasi dan pembangunan untuk sarana dan prasarana umum lainnya. Sedangkan

bantuan untuk non fisik berupa bantuan peminjaman modal bagi masyarakat yaitu bagi kelompok usaha ekonomi yang produktif dan simpan pinjam untuk perempuan.. Bantuan ini diberikan pada kelompok perempuan dan masyarakat yang sudah memiliki usaha ataupun yang ingin memiliki usaha untuk meningkatkan kapasitas keterampilan usahanya. Masyarakat terlebih dahulu dibagi dalam kelompok. Setiap masyarakat yang akan membuat usaha ataupun sudah memiliki usaha masuk dalam kelompok tersebut yang terdiri dari 7 orang dan di desa cintarasa ini kelompok yang mendapat bantuan dana ini terdapat 3 kelompok yang telah terseleksi dan layak untuk mendapatkan bantuan pinjaman dana . Selain modal untuk usaha , bantuan pun di alokasikan untuk pembangunan prasarana umum dan infrastruktur untuk kepentingan masyarakat seperti pembangunan jalan, dan saluran irigasi , untuk bidang pendidikan berupa pembangunan madrasah, dan untuk kesehatan berupa pembangunan polindes, pembuatan MCK bagi kepentingan kesehatan masyarakat, yang memang menjadi kebutuhan dari masyarakat.

Sesuai dengan Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan. Maka dari itu, peneliti tertarik untuk melihat bagaimana proses Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri perdesaan dalam upaya memberdayakan masyarakat dan

menanggulangi kemiskinan, selain itu peneliti juga ingin mengetahui yang menjadi faktor penghambat dan pendukung dalam penyelenggaraan program PNPM Mandiri pedesaan ini sehingga peneliti pada akhirnya dapat menganalisis efektivitas dari program PNPM mandiri Pedesaan ini sebagai program pemberdayaan masyarakat.

B. Perumusan Masalah

Sejak tahun 2007 pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan (PNPM) Mandiri Pedesaan, dan pada tahun 2009 Desa Cintarasa mulai mendapatkan giliran dana PNPM Mandiri Pedesaan, dan apakah program – program akan diberikan kepada masyarakat desa tersebut sudah sesuai dengan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat. Idealnya dalam pelaksanaan PNPM-Mandiri Perdesaan dilakukan secara bersama dengan dukungan sumber daya manusia , gotong royong masyarakat, sehingga tujuan yang telah ditetapkan bisa tercapai dengan tepat,akan tetapi apakah dalam pelaksanaan PNPM-MP di Desa Cintarasa Kecamatan Samarang Kabupaten Garut telah mencapai tujuan seperti apa yang di harapkan.

Dari latar belakang di atas dapat diketahui bahwa problematika yang akan diteliti adalah “*Apakah PNPM Mandiri Pedesaan telah memberikan kontribusi berarti dalam Proses Pemberdayaan Masyarakat di Desa Cintarasa Kecamatan Samarang Kabupaten Garut?*”. Berdasarkan problematika tersebut dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah proses Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri perdesaan ini dalam upaya memberdayakan masyarakat Desa Cintarasa Kecamatan Samarang Kabupaten Garut?
- 2) Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat pada penyelenggaraan program PNPM Mandiri Pedesaan di Desa Cintarasa Kecamatan Samarang Kabupaten Garut?
- 3) Bagaimanakah efektivitas pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan dalam upaya pemberdayaan masyarakat di Desa Cintarasa Kecamatan Samarang Kabupaten Garut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan data tentang proses PNPM Mandiri Pedesaan di Desa Cintarasa Kecamatan Samarang Kabupaten Garut
2. Mendeskripsikan data mengenai faktor pendukung dan penghambat pada pelaksanaan program PNPM Mandiri Pedesaan di Desa Cintarasa Kecamatan Samarang Kabupaten Garut
3. Mendeskripsikan data mengenai efektivitas program PNPM-MP sebagai program Pemberdayaan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan masyarakat Di Desa Cintarasa Kecamatan Samarang.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

Diharapkan dapat berkontribusi dalam pengembangan konsep-konsep mengenai pembangunan masyarakat, khususnya yang berhubungan dengan strategi pemberdayaan masyarakat.

2. Secara Praktis

Manfaat secara praktis dapat dijabarkan seperti di bawah ini:

- a. Diharapkan dapat menggali lebih jauh mengenai PNPM sebagai wujud dari program pemberdayaan masyarakat dan sebagai bahan kajian bagi praktisi lapangan dalam mengambil kebijakan perbaikan masyarakat.
 - b. Bagi peneliti, dapat dijadikan informasi untuk meneliti lebih lanjut tentang permasalahan yang timbul.
- ##### 3. Bagi penulis, Sebagai pengalaman dalam mengaplikasikan konsep-konsep dan metodologi penelitian.

E. Anggapan Dasar

1. Pemberdayaan lebih menekankan pada pemberian dan peningkatan kemampuan untuk bisa berubah, berkembang, berpartisipasi serta memperbaiki keadaan menuju ke arah yang lebih baik, yaitu dengan memberikan motivasi agar individu atau kelompok memperoleh keterampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk

mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya” (Parsons dalam Suharto, 2006:58).

2. Tiap individu dan masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan, hakikat kemandirian dan keberdayaan rakyat adalah keyakinan bahwa rakyat memiliki potensi untuk mengorganisasi dirinya sendiri dan potensi kemandirian individu perlu diberdayakan. (Kartasasmita, 1995:19).

F. Batasan Istilah

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam menafsirkan masalah penelitian, masing-masing variabel dijelaskan sebagai berikut

1. Pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (berkuasa atas) kehidupannya”. (Rappaport dalam Suharto, 2006: 59).

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat “*people centred, participatory, empowering, and sustainable*” (Chambers, 1995 dalam kartasasmita 1996).

2. PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. (Pedoman Teknis Operasional PNPM Mandiri Pedesaan)

PNPM Mandiri Perdesaan adalah program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan

3. Proses adalah urutan pelaksanaan atau kejadian yang terjadi secara alami atau didesain, mungkin menggunakan waktu, ruang, keahlian atau sumber daya lainnya, yang menghasilkan suatu hasil. Suatu proses mungkin dikenali oleh perubahan yang diciptakan terhadap sifat-sifat dari satu atau lebih objek di bawah pengaruhnya. Maksud dari proses disini adalah proses pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Desa Cintarasa Kecamatan Samarang Kabupaten Garut.

4. Faktor pendukung adalah segala faktor – faktor yang menjadikan proses kegiatan berjalan dengan lancar demi menuju tercapainya tujuan

5. Faktor penghambat adalah segala faktor-faktor yang menjadikan proses kegiatan tidak berjalan dengan lancar sehingga tujuan tidak tercapai

Menurut Subagyo (2000) efektivitas adalah kesesuaian antara output dengan tujuan yang ditetapkan. Jadi pengertian efektivitas adalah pengaruh yang ditimbulkan atau disebabkan oleh adanya suatu kegiatan tertentu untuk mengetahui sejauh mana tingkat keberhasilan yang dicapai dalam setiap tindakan yang dilakukan.

Efektivitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan adalah tingkat atau derajat keberhasilan program untuk mencapai tujuan, dengan kriteria keberhasilan yang dilihat dari variabel-variabel sebagai berikut:

Ketepatan Sasaran Program, Sosialisasi Program, Tujuan Program, dan Pemantauan.

G. Sistematika Penulisan

BAB I Berisi tentang pendahuluan, yang di dalamnya membahas tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan dan perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, anggapan dasar, penjelasan istilah, serta sistematika penulisan.

BAB II Berupa kajian pustaka, yang secara garis besarnya mengikuti beberapa teori dan konsep tentang masalah yang sedang diteliti yaitu mengenai PNPM mandiri pedesaan, konsep pembangunan, konsep pemberdayaan masyarakat, konsep pengelolaan, konsep Program Nasional pembangunan Masyarakat (PNPM), PNPM sebagai upaya penanggulangan kemiskinan dalam konteks Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

BAB III Membahas tentang prosedur penelitian, berisi tentang uraian metode penelitian dan teknik pengumpulan data, uji coba instrumen penelitian, prosedur pengolahan data, teknik pengolahan data dan analisa data.

BAB IV Hasil penelitian dan pembahasan yang berisi tentang gambaran umum lokasi penelitian, pengolahan data, analisis data, dan pembahasan hasil penelitian.

BAB V Kesimpulan yaitu tentang kesimpulan hasil penelitian.