

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan merupakan usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan merata. Pembangunan di Indonesia menghadapi kenyataan masih luasnya kemiskinan terutama di pedesaan. Kemiskinan berkaitan erat dengan rendahnya pendapatan sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup pokoknya. Pada umumnya di negara berkembang, pendapatan yang rendah dan kemiskinan merupakan masalah utama dalam pembangunan. Dengan demikian, dalam tujuan pembangunan kedua hal tersebut selalu dinyatakan bersamaan menjadi satu kalimat, yaitu peningkatan pendapatan nasional dan pengurangan kemiskinan (Suhardjo, 1997).

Kemiskinan merupakan salah satu penyakit dalam ekonomi sehingga harus disembuhkan atau paling tidak dikurangi. Permasalahan kemiskinan memang merupakan permasalahan yang kompleks dan bersifat multidimensional. Berkaitan dengan kompleksnya masalah kemiskinan tersebut, Hendro Priyono (dalam Prayitno dan Arsyad, 1987:36) mengingatkan bahwa setidaknya ada tiga aspek kemiskinan yang perlu diperhatikan: *Pertama*, kemiskinan itu multi-

dimensional, artinya, karena kebutuhan manusia itu bermacam-macam, maka kemiskinan pun memiliki banyak aspek. Dilihat dari kebijakan umum, kemiskinan meliputi (1) aspek primer yang berupa miskin akan asset, organisasi sosial dan politik, dan pengetahuan dan keterampilan: (2) aspek skunder yang berupa miskin akan jaringan sosial, sumber keuangan, dan informasi. *Kedua*, aspek-aspek kemiskinan itu saling berkaitan, baik secara langsung ataupun tak langsung. *ketiga*, yang miskin adalah manusianya, baik secara individual maupun kolektif.

Perlu diketahui bahwa pengentasan kemiskinan selalu menjadi kebijakan utama 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. Hal ini bertolak belakang dengan apa yang terjadi sekarang ini, pembangunan yang tidak merata dan tidak sesuai dengan apa yang diamanatkan negara, sehingga menyebabkan kemiskinan menjadi salah satu masalah utama di Indonesia.

Kemiskinan bukan hanya permasalahan ekonomi semata, tetapi lebih merupakan hasil akhir dari interaksi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya. Untuk mengatasi permasalahan ini sangat diperlukan program pemberdayaan. Pemberdayaan akan dapat membentuk kekuatan yang memungkinkan masyarakat dapat bertahan dan mengembangkan diri secara mandiri.

Permasalahan utama dalam pengentasan kemiskinan adalah bagaimana memperkuat kemampuan masyarakat lapisan bawah yang masih dalam kondisi tidak mampu agar lepas dari kemiskinan dan keterbelakangan. Mereka membutuhkan pertolongan agar lebih berdaya dalam kemandirian, keswadayaan,

partisipasi, dan demokratisasi. Persoalan ini begitu melekat dalam kehidupan masyarakat.

Penanganan kemiskinan yang sangat rumit akan membutuhkan perhatian dan penanganan semua pihak secara bersama dan terkoordinasi. Penanganannya selama ini cenderung parsial dan tidak berkelanjutan. Peran dari masyarakat dan dunia usaha pada umumnya juga belum optimal. Rasa sosial dalam kehidupan masyarakat yang dapat menjadi sumber penting pemberdayaan dan pemecahan akar permasalahan kemiskinan juga mulai luntur. Maka itu diperlukan perubahan yang menyeluruh dan bersifat sistemik dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Kemiskinan menjadi permasalahan yang dihadapi disetiap provinsi yang ada di Indonesia, begitu juga di provinsi-provinsi yang ada di pulau Sumatera seperti pada table 1.1, yang memaparkan data presentase penduduk miskin menurut provinsi di Sumatera.

Tabel 1.1 Presentase Penduduk Miskin menurut Provinsi di Sumatera, Maret 2012

Propinsi	Presentase Penduduk Miskin (%)		
	Kota	Kampung	Kota+Kampung
Aceh	13.07	21.97	19.46
Sumatera Utara	10.32	11.01	10.67
Sumatera Barat	6.67	9.14	8.19
Riau	6.43	9.36	8.22
Jambi	10.44	7.52	8.42
Sumatera Selatan	14.16	13.57	13.78
Bengkulu	17.18	17.94	17.70
Lampung	12.00	17.63	16.18
Bangka Belitung	3.95	7.06	5.53
Kepulauan Riau	7.15	6.94	7.11

Sumber : Badan Pusat Statistik Indonesia, 2012

Table 1.1 secara umum menyajikan data presentase penduduk miskin menurut provinsi di Sumatera. Dan di table 1.2 secara khusus menyajikan data presentase penduduk miskin di Provinsi Lampung

Tabel 1.2 Presentase Penduduk Miskin menurut Kabupaten / Kota di Provinsi Lampung, 2005 - 2009

Kabupaten/Kota	2005	2006	2007	2008	2009
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
01. Lampung Barat	23,97	25,36	24,77	21,74	19,13
02. Tanggamus	19,50	22,00	22,17	20,91	19,79
03. Lampung Selatan	26,28	27,84	26,94	24,72	22,83
04. Lampung Timur	26,20	27,63	27,21	23,35	20,86
05. Lampung Tengah	19,63	22,09	22,06	19,89	18,67
06. Lampung Utara	31,40	32,50	32,16	31,24	28,96
07. Way Kanan	27,57	26,18	25,96	22,34	20,92
08. Tulang Bawang	15,03	13,94	13,03	11,17	10,48
09. Pesawaran	-	-	-	-	22,73
71. Bandar Lampung	9,63	11,22	9,44	15,41	14,39
72. Metro	9,86	11,92	11,53	15,91	15,07
<b>Lampung</b>	<b>21,42</b>	<b>22,77</b>	<b>22,19</b>	<b>20,93</b>	<b>19,34</b>

Sumber : Badan Pusat Statistik Lampung, 2012

Tabel 1.2 menunjukkan terjadinya penurunan presentase penduduk miskin di Provinsi Lampung, dari 20, 93% di tahun 2008 menjadi 19,34% di tahun 2009, dan di tahun 2012 ini menurun kembali menjadi 16,18%. (Tabel 1.1), dari total penduduk di Lampung yang mencapai 7,6 juta jiwa. Walaupun mengalami penurunan, tapi angka kemiskinan di Provinsi Lampung masih cukup tinggi, karena Lampung menjadi provinsi termiskin ke tiga di Sumatera setelah Aceh dan Bengkulu. Penurunan presentase kemiskinan di Provinsi Lampung ini tidak lepas dari pelaksanaan program-program dan kebijakan pengentasan kemiskinan yang

dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintah daerah saat ini terus berupaya menurunkan angka kemiskinan dengan program-program yang juga diselaraskan dengan program pemerintah pusat.

Perubahan dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik telah memberikan nuansa baru yang berbeda dari situasi sebelumnya. Otonomi Daerah yang juga dapat dimaknai sebagai hak dan wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut kebijakan dan kemampuan sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat telah membuka peluang dan kesempatan luas bagi daerah untuk merekonstruksikan format penyelenggaraan pemerintahan lokal yang sesuai dengan karakteristik masyarakat setempat.

Format baru dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintahan lokal yang merupakan reformasi dari sistem sebelumnya semestinya dibangun di atas tatanan budaya, adat-istiadat, dan nilai-nilai lokal yang dapat memberikan ruang publik untuk berpartisipasi dan akses dalam politik lokal yang bertumpu pada semangat *egalitarian* dalam kehidupan masyarakat madani.

Dalam rangka pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, diperlukan perencanaan dan koordinasi dengan pihak-pihak yang terkait untuk memecahkan masalah yang ada. Sementara itu masalah ekonomi kerakyatan Indonesia hingga saat ini merupakan hal yang sangat kompleks. Hal ini disebabkan oleh faktor sumber daya manusia dan faktor penunjang lainnya yang kurang memadai bagi pembangunan maupun untuk pemenuhan kebutuhan hidup anggota masyarakat sehari-hari, khususnya masyarakat kampung.

Untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai tahun 2007. Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari persiapan, perencanaan partisipatif, pelaksanaan kegiatan, monitoring, evaluasi, pelaporan, dan sosialisasi (*Rural Infrastructure Support-PNPM Mandiri*, 2011).

Sebagaimana kita ketahui, sebelum diluncurkannya PNPM Mandiri pada tahun 2007, telah banyak program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang menggunakan konsep pemberdayaan masyarakat (*community development*) sebagai pendekatan operasionalnya. Dimulai dari program yang paling terkenal di masa Pemerintahan Orde Baru, adalah program IDT (Inpres Desa Tertinggal) yang dimulai pada tahun 1993/1994 (awal Repelita VI). Program ini merupakan manivestari dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Program IDT dilaksanakan dengan memberikan bantuan modal usaha berupa dana bergulir kepada lebih 20 ribu desa tertinggal dengan dana sebesar Rp. 20 juta setiap tahun. Bantuan dana bergulir ini diberikan selama 3 tahun anggaran. Sejalan dengan bantuan dana bergulir tersebut, pemerintah juga memberikan bantuan teknis pendampingan yang memberikan bantuan teknis kepada masyarakat desa dalam rangka pemanfaatan dana bergulir tersebut ([www.pnpm-perkampungan.or.id/pedoman umum](http://www.pnpm-perkampungan.or.id/pedoman%20umum)).

Belajar dari keberhasilan dan kegagalan IDT, kemudian lahir generasi kedua program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat yakni PPK (Program Pengembangan Kecamatan) yang dilaksanakan Departemen Dalam

Negeri (1998), P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) yang dilaksanakan Departemen Pekerjaan Umum (1999), PEMP (Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir) yang dilaksanakan Departemen Kelautan dan Perikanan, KUBE (Kelompok Usaha Bersama) yang dilaksanakan Departemen Sosial, dan lain-lain. Program-program tersebut berjalan sendiri-sendiri menurut kebijakan Departemen yang bersangkutan, tidak terintegrasi, parsial, dan sektoral. Program-program sebelum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri hanya menjadikan masyarakat sebagai objek dari pembangunan, sehingga tujuan dari pembangunan seutuhnya belum mampu tercapai. Tapi dengan Pelaksanaan PNPM Mandiri yang menjadikan masyarakat sebagai subjek dari pembangunan, diharapkan target pencapaian tujuan pembangunan milenium atau *Millennium Development Goals* (MDGs) dapat terlaksana. Pelaksanaan PNPM Mandiri yang berdasar pada indikator-indikator keberhasilan yang terukur akan membantu Indonesia mewujudkan pencapaian target-target MDGs tersebut ([www.pnpm-perkampungan.or.id/pedoman umum](http://www.pnpm-perkampungan.or.id/pedoman%20umum)).

Keputusan yang diambil dalam pengalokasian dana APBN untuk pembangunan selalu didominasi oleh kebijakan-kebijakan pengentasan kemiskinan. PNPM Mandiri merupakan salah satu diantara upaya untuk meningkatkan kesejahteraan. PNPM Mandiri dilakukan karena penanggulangan kemiskinan tidak dapat dilakukan sepotong-sepotong. Dimana masyarakat bukan sebagai objek, melainkan sebagai subjek pembangunan.

Sasaran dari PNPM Mandiri merupakan upaya meningkatkan pendapatan masyarakat. Tujuan umum dari pelaksanaan PNPM Mandiri pada dasarnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin

secara mandiri, mempercepat penanggulangan kemiskinan, serta meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat kampung yang ditempuh melalui pemberian modal usaha untuk mengembangkan kegiatan usaha ekonomi produktif dan membangun sarana dan prasarana yang mendukung pembangunan di perkampungan. Sedangkan tujuan khususnya adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian kegiatan usaha ekonomi masyarakat desa untuk:

- a Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil, dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan di dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.
- b Meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif, dan akuntabel.
- c Meningkatkan kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program, dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*).
- d Meningkatkan sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, dan kelompok peduli lainnya, untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.
- e Meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat, serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya.



f Meningkatkan modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya, serta untuk melestarikan kearifan lokal.

g Meningkatkan inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat ([www.pnpm-mandiri.org](http://www.pnpm-mandiri.org)).

Ada beberapa kriteria desa tertinggal yang dapat dijadikan ukuran untuk mendapatkan bantuan dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, yaitu:

1. Jalan utama desa.
2. Lapangan usaha mayoritas penduduk.
3. Fasilitas pendidikan.
4. Fasilitas kesehatan.
5. Tenaga kesehatan.
6. Sarana komunikasi.
7. Kepadatan penduduk per km<sup>2</sup>.
8. Sumber air minum/masak penduduk.
9. Sumber bahan bakar penduduk.
10. Persentase rumahtangga pengguna listrik.
11. Persentase rumahtangga yang bekerja disektor pertanian.
12. Keadaan sosial ekonomi penduduk.
13. Kemudahan mencapai puskesmas/fasilitas kesehatan lain.
14. Kemudahan ke pasar permanen.
15. Kemudahan mencapai pertokoan. ([www.pkk.or.id](http://www.pkk.or.id))

Berdasarkan beberapa kriteria di atas, Kampung Totokaton Kecamatan Punggur, Kabupaten Lampung Tengah menjadi salah satu kampung di Kecamatan Punggur

yang pantas menerima bantuan dana PNPM Mandiri. Kondisi infrastuktur kampung yang kurang memadai seperti jalan kampung membuat penjualan dan distribusi hasil pertanian menjadi terhambat, yang akhirnya menyebabkan aktifitas perekonomian di Kampung Totokaton menjadi terganggu. Aktifitas perekonomian yang tidak sehat menyebabkan pendapatan masyarakat Kampung Totokaton menjadi terganggu dan pada akhirnya berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat Kampung Totokaton tidak berkembang secara maksimal.

PNPM Mandiri pada dasarnya terbuka bagi semua kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati oleh masyarakat, yang meliputi penyediaan dan perbaikan prasarana atau sarana lingkungan pemukiman, prasaran/sarana sosial dan ekonomi secara padat karya, kegiatan terkait peningkatan kualitas sumber daya manusia, peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintah lokal melalui penyadaran kritis, pelatihan ketrampilan usaha, manajemen organisasi dan keuangan, serta penerapan tata pemerintahan yang baik ([www.pnpm-mandiri.org](http://www.pnpm-mandiri.org)).

Melihat kenyataan di atas perlu adanya badan atau program pemerintah yang dapat membantu masyarakat, khususnya masyarakat Kampung Totokaton dalam menghadapi masalah-masalah yang ada. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri adalah salah satu solusi untuk masalah pembangunan di Kampung Totokaton. Karena Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri adalah program pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri ([www.pnpm-mandiri.org](http://www.pnpm-mandiri.org)).

PNPM Mandiri ini dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Penanggulangan Kemiskinan No.25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 tentang Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Pencairan dana bantuan PNPM Mandiri dari pusat ke Kecamatan Punggur sebesar Rp 1.500.000.000,- yang dialokasikan ke 6 kampung di Kecamatan Punggur. Besar atau kecilnya dana bantuan untuk masing-masing kampung ditentukan berdasarkan usulan dari masing-masing kampung, sedangkan jumlahnya ditentukan melalui Musyawarah Antar Kampung (MAD). Jumlah dana bantuan PNPM Mandiri ditentukan berdasarkan azas manfaat yang akan timbul dalam kegiatan PNPM Mandiri, yang kemudian diperkuat dengan dukungan dari kampung lain. Dana bantuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Kecamatan Punggur pada tahun anggaran 2010 adalah sebagai berikut

Tabel 1.3. Realisasi Dana Bantuan PNPM-MP untuk Masing-masing Kampung di Kecamatan Punggur pada Tahun 2010.

<b>Kampung</b>	<b>Dana Bantuan (Rp)</b>
Nuggal Rejo	250.000.000
Totokaton	250.000.000
Badransari	250.000.000
Tanggul Angin	250.000.000
Ngistirahayu	250.000.000
Mojopahit	250.000.000
<b>Jumlah</b>	<b>1.500.000.000</b>

Sumber : OMS Kampung Totokaton 2011

Data pada Tabel 1.3 menunjukkan bahwa Kampung Totokaton Kecamatan Punggur Kabupaten Lampung Tengah, yang merupakan kampung yang menjadi sasaran PNPM Mandiri memperoleh dana bantuan sebesar Rp 250.000.000. Dana tersebut direalisasikan pada tanggal 03 Januari 2011. Dana bantuan PNPM

Mandiri di Kampung Totokaton diarahkan pada pembangunan sarana dan prasarana.

PNPM Mandiri di Kampung Totokaton Kecamatan Punggur Kabupaten Lampung Tengah telah berjalan sejak pertengahan tahun 2011, pembangunan yang terlaksana semuanya dalam wujud infrastruktur mulai dari perbaikan jalan, pembangunan jembatan, dan pembuatan/perbaikan gorong-gorong.

Telah banyak program dan kebijakan pengetasan kemiskinan yang telah dijalankan oleh pemerintah yang dampaknya menyebabkan kelompok masyarakat mengalami ketergantungan saat program dan kebijakan pembangunan telah berakhir. Ini disebabkan karena mekanisme proses pembangunan yang salah menyebabkan kemandirian masyarakat tidak terbangun. Tapi melalui PNPM Mandiri, dengan mekanisme proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat dapat ditumbuhkembangkan, sehingga menjadikan masyarakat bukan sebagai obyek melainkan subyek dalam upaya peningkatan kesejahteraan. PNPM Mandiri menjadikan masyarakat sebagai subyek utama sasaran program, baik secara individual, kelompok kegiatan, maupun secara institusional sebagai pelaku pengelola kegiatan.

Pemberdayaan masyarakat menjadi fokus dalam PNPM Mandiri, masyarakat dibantu untuk mampu menjalankan proses pembangunan dimulai dari perencanaan, pengelolaan pelaksanaan, dan pasca program. Melalui PNPM Mandiri, masyarakat diharapkan mampu memberdayakan diri mereka sendiri sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan mereka secara mandiri jika nanti program-program PNPM Mandiri ini selesai dilaksanakan.

Dari uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka penulis berkeinginan untuk meneliti manfaat PNPM Mandiri bagi masyarakat di Kampung Totokaton Kecamatan Punggur Kabupaten Lampung Tengah.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pengetahuan masyarakat Totokaton terhadap PNPM Mandiri?
- 2) Bagaimana keterlibatan masyarakat Totokaton dalam pelaksanaan PNPM Mandiri?
- 3) Apa saja manfaat PNPM Mandiri bagi masyarakat Totokaton?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk menjelaskan pengetahuan masyarakat Totokaton terhadap PNPM Mandiri
- 2) Untuk menjelaskan keterlibatan masyarakat Totokaton dalam pelaksanaan PNPM Mandiri
- 3) Untuk menganalisis manfaat Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri bagi masyarakat Totokaton

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan pada tujuan penelitian yang sudah diungkapkan di atas, maka diharapkan penelitian ini mendatangkan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
  - a Menambah pengetahuan, pengalaman, dan wawasan tentang bagaimana pengembangan konsep-konsep mengenai pembangunan masyarakat, khususnya yang berhubungan dengan strategi pemberdayaan masyarakat dan matakuliah Sosiologi Pembangunan.
  - b Dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.
2. Secara Praktis

Manfaat secara praktis dapat dijabarkan seperti di bawah ini:

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dan instansi daerah setempat dalam perencanaan program-program selanjutnya yang berhubungan dengan perbaikan kualitas hidup masyarakat desa.