

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Permasalahan kemiskinan yang cukup kompleks membutuhkan intervensi semua pihak secara bersama dan terkoordinasi. Namun penanganannya selama ini cenderung parsial dan tidak berkelanjutan. Peran dunia usaha dan masyarakat pada umumnya juga belum optimal. Kerelawanan sosial dalam kehidupan masyarakat yang dapat menjadi sumber penting pemberdayaan dan pemecahan akar permasalahan kemiskinan juga mulai luntur. Untuk itu diperlukan perubahan yang bersifat sistemik dan menyeluruh dalam upaya penanggulangan kemiskinan.<sup>1</sup> Sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*) manusia senantiasa diharapkan saling berhubungan baik terhadap sesamanya, memiliki rasa kebersamaan, hidup tolong menolong, saling bekerjasama, serta tidak melakukan tindakan yang dapat merugikan orang lain. Begitu pula halnya dalam menjelaskan tugas kehidupan dan pembangunan, bangsanya manusia dituntut untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan. Pernyataan ini mengisyaratkan untuk mencapai keberhasilan pembangunan, partisipasi masyarakat merupakan unsur yang tak dapat dipisahkan dalam proses pembangunan itu sendiri.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Slide Paparan Deputy Menkokesra Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dalam Seminar Nasional Hari Ulang Tahun INKINDO Ke-29 "Trend Pembangunan Berbasis Masyarakat", Jakarta 10 Juli 2008.

<sup>2</sup> Tim Pengendali PNPM Mandiri Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kementerian Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat, PNPM-Mandiri (Jakarta: Direktorat Jendral Cipta Karya, 2008), hal. 4

Pemerintah memberikan prioritas yang tinggi, dan menyediakan anggaran yang cukup besar untuk rakyat miskin agar dapat memiliki kesempatan menempuh pendidikan, meningkatkan kesehatan dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Upaya ini dijabarkan dalam bentuk program khusus, berupa perluasan dan integrasi program penanggulangan kemiskinan berbasis partisipasi pembangunan di daerah pedesaan dan perkotaan

Untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintahan meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai tahun 2007. Melalui PNPM Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan.

Sebagai langkah konkret paradigma pembangunan tersebut, pemerintah mencanangkan sebuah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Berjalanya PNPM Mandiri harus ada partisipasi masyarakat yang harus diutamakan. Program pemerintahan tidak hanya mengandalkan dana yang begitu besar jumlahnya tanpa ada dukungan dari masyarakat.

Program mandiri diluncurkan oleh Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono tanggal 30 April 2007 di kota Palu Sulawesi Tengah,

sesungguhnya merupakan salah satu upaya pemerintahan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja melalui konsolidasi program-program pemberdayaan masyarakat yang ada di berbagai lembaga. Mengingat beragamnya tata cara dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri yang ada di berbagai sektor. Adanya penyelenggaraan PNPM Mandiri berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Juga keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Nomor : 23/KEP/MENKO/KESRA/ VII/2007 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Kegiatan dan Anggaran di Lingkungan Departemen Dalam Negeri.

Dalam ketentuan perubahan atas Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Nomor: 28/KEP/MENKO/KESRA/XI/2006 Pasal 1 ayat 1 berbunyi: "Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri)". Artinya PNPM sudah ada tahun 2006 dan perubahan namanya di ubah pada tahun 2007.

Pelaksanaan PNPM Mandiri tahun 2007 dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di pedesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi: Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP)

sebagai dasar bagi pengembangan pemberdayaan masyarakat di perkotaan: dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan khusus (P2DTK) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana, dan konflik. Mulai tahun 2008 PNPM Mandiri diperluas dengan melibatkan Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya. PNPM Mandiri diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai departemen/sector dan pemerintah daerah. Pelaksanaan PNPM Mandiri 2008 diprioritaskan pada desa-desa tertinggal.

Program PNPM Mandiri secara umum bertujuan meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat secara mandiri. Sedangkan tujuan khususnya diantara meningkatnya partisipasi seluruh masyarakatnya, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan ke dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Meningkatkan kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*).

Meningkatnya sinergi masyarakat dari beberapa kalangan baik kalangan pemerintah maupun non pemerintah dari lembaga masyarakat. Meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat serta kapasitas daerah dan kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya. Meningkatkan modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan

potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.<sup>3</sup> Tujuan diatas merupakan untuk Kepentingan bersama demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam mewujudkan pembangunan.

Penyelenggara program PNPM Mandiri dilakukan secara berjenjang dari tingkat nasional sampai tingkat kelurahan/desa. Ketua pelaksana di tingkat pusat Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Wakil Ketua Deputi Bidang Kemiskinan, Ketenagakerjaan dan UKM, Kementerian Negara PPN/Bappenas. Di tingkat propinsi melalui Bappeda Propinsi, di tingkat Kota/Kabupaten melalui Bappeda Kota/Kabupaten. Di tingkat kelurahan dibawah rekomendasi camat dan sebagai pelaksanaannya di tingkat kelurahan adalah Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM)/Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM). Di samping itu kelurahan yang menjalani program PNPM Mandiri juga sudah terbentuk Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) adalah nama untuk kelompok warga masyarakat pemanfaat dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PNPM Mandiri.

KSM ini diorganisasikan oleh tim relawan dan dibantu oleh tim fasilitator yang terdiri dari masyarakat kelurahan yang memiliki ikatan kebersamaan (common bond) dan berjuang untuk mencapai tujuan bersama. KSM ini bukan hanya sekedar pemanfaat pasif melainkan sekaligus pelaksana

---

<sup>3</sup>. Tim Pengendali PNPM Mandiri Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat .....hal. 11

kegiatan terkait dengan penanggulangan kemiskinan yang diusulkan untuk didanai oleh BKM melalui berbagai dana yang mampu digalang.

Pengembangan masyarakat harus selalu berupaya untuk memaksimalkan partisipasi, dengan tujuan memberdayakan rakyat untuk berpartisipasi dalam pembangunan mereka sendiri secara lebih berarti.<sup>4</sup> Partisipasi merupakan bagian penting dari pemberdayaan dan penumbuhan kesadaran. Semakin banyak masyarakat yang menjadi peserta aktif dan semakin lengkap partisipasinya, semakin ideal kepemilikan dan proses masyarakat serta proses-proses inklusif yang akan diwujudkan.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri benar-benar dari masyarakat atau hanya sebatas menyelesaikan program proyek pemerintah saja. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek akan gagal. Masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya. Dalam pelaksanaan program terdapat prinsip transparansi dan partisipatif, artinya semua proses kegiatan dari perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian harus dilaksanakan secara terbuka dan dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Indikator pelibatan masyarakat adalah peningkatan pengetahuan masyarakat tentang hal-hal seperti keuangan dan manajemen program, keinginan masyarakat untuk terlibat dalam pembuat keputusan, serta peningkatan

---

<sup>4</sup> Jim Ife dan Frank Tesoreiro, *Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi Community Development* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal. 296

kemampuan dari masyarakat yang berpartisipasi dalam mengubah keputusan menjadi aksi.

Dari latar belakang pemikiran tersebut, maka timbul masalah yang perlu diteliti secara mendalam tentang proses partisipasi masyarakat terhadap program nasional pemberdayaan masyarakat di Desa Ngelom.

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan PNPM Mandiri di Desa Ngelom?
2. Apa faktor penunjang keberhasilan pelaksanaan PNPM Mandiri di Desa Ngelom?
3. Bagaimana relevansinya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di Desa Ngelom terhadap Dakwah Pengembangan Masyarakat Islam?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan PNPM Mandiri yang ada di Desa Ngelom.
2. Untuk mengetahui faktor penunjang keberhasilan yang dilakukan oleh PNPM Mandiri dalam menswadayakan masyarakat di Desa Ngelom.
3. Untuk mengetahui relevansinya PNPM Mandiri terhadap Dakwah Pengembangan Masyarakat Islam

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Memperkaya khazanah intelektual bagi penulis pada khususnya dan bagi pembaca pada umumnya.

2. Untuk memberdayakan masyarakat dengan harapan masyarakat dapat meningkatkan kesejahteraan hidup mereka dan meningkatkan kualitas.
3. Menciptakan kemandirian pada diri masyarakat dengan memberikan sumbangan-sumbangan berupa pengetahuan Dakwah khususnya Dakwah Pengembangan Masyarakat

#### **E. Definisi Konsep**

Didalam melakukan penelitian dibutuhkan konsep agar masalah yang diteliti lebih jelas dan mudah dimengerti, maka penulis perlu memberikan penegasan istilah dari judul di atas sebagai berikut.

##### **1. Pelaksanaan**

Tahun 2007 merupakan masa transisi proses pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat yang meletakkan masyarakat sebagai pengambilan keputusan pelaksanaan berbagai program tersebut di wilayahnya. Mulai tahun 2009, pelaksanaan PNPM Mandiri akan merujuk kepada rancangan mekanisme pelaksanaan PNPM Mandiri 2009-2015.

PNPM Mandiri memandang kemiskinan bukan sekedar persoalan ekonomi saja, akan tetapi lebih menekankan pada persoalan keadilan khususnya keadilan dalam memperoleh kesempatan berusaha. Untuk itu upaya penanggulangan kemiskinan diarahkan pada usaha memberantas sumber ketidakadilan, yakni dengan menggunakan strategi operasional yaitu: Mengoptimalkan seluruh potensi dan sumber daya yang dimiliki masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta. Asosiasi,



perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, dan kelompok peduli lainnya secara sinergis. Menguatkan peran pemerintah kota/kabupaten sebagai pengelola program-program penanggulangan kemiskinan di wilayahnya. Mengembangkan kelembagaan masyarakat yang dipercaya. Dan akuntabel. Mengoptimalkan peran sektor dalam pelayanan dan kegiatan pembangunan secara terpadu di tingkat komunitas. Meningkatkan kemampuan pembelajaran di masyarakat dalam memahami kebutuhan dan potensinya serta memecahkan berbagai masalah yang dihadapinya. Menerapkan konsep pembangunan partisipatif secara konsisten dan dinamis serta berkelanjutan.

Dengan demikian PNPM Mandiri memberi wewenang kepada masyarakat Kelurahan untuk membentuk kelembagaannya sesuai keinginan mereka sendiri. Untuk membentuk kelembagaan komunitas yang memadai, maka diperlukan suatu proses yang cukup memakan waktu dan pemikiran sehingga PNPM Mandiri memberi kebebasan kepada masyarakat untuk menentukan apakah lembaga kemasyarakatan yang sudah ada dapat difungsikan atau tidak. Jika tidak, maka masyarakat perlu membentuk lembaga baru yang beranggotakan seluruh komponen masyarakat seperti Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), tokoh masyarakat, perwakilan RT/RW yang diberi nama Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). BKM inilah yang bertugas menjalankan upaya

pemberdayaan komunitas warga kelurahan yang termasuk di dalam kelompok masyarakat berpenghasilan rendah.

Untuk melaksanakan tugas, maka BKM akan menghadapi tiga hambatan besar yakni hambatan yang melekat pada individu masyarakat seperti halnya ketrampilan, pengetahuan, dan motivasi masyarakat yang masih rendah. Hambatan yang terkait dengan ekonomi yaitu seperti kurangnya modal dan peralatan untuk berusaha, kemampuan/ketrampilan berusaha yang sangat minim, serta tidak memiliki akses. Serta hambatan yang terkait dengan kondisi lingkungan, seperti halnya situasi yang tidak sehat, tempat tinggal yang kumuh, sarana prasarana infrastruktur penunjang untuk melakukan usaha tidak mendukung.

Agar terlepas dari ketiga hambatan tersebut, maka di dalam PNPM Mandiri menggunakan strategi Tri Daya, yang meliputi : Daya Sosial, yang berusaha menghilangkan hambatan individual dengan cara member bantuan dana hibah guna membiayai kegiatan pelatihan ketrampilan berusaha bagi masyarakat berpenghasilan rendah/miskin. Daya Usaha/Ekonomi, yang dimaksud untuk menghilangkan hambatan berusaha yakni dengan menyediakan pinjaman dana bergulir untuk mengembangkan usaha ekonomi produktif dengan bunga rendah. Daya Lingkungan/Infrastruktur, yang dimaksud untuk menghilangkan hambatan kondisi lingkungan yang buruk dengan jalan menyediakan bantuan dana hibah guna memperbaiki sarana/prasarana dasar lingkungan sehingga masyarakat dapat melakukan kegiatan usahanya dengan layak.

Sasaran yang ingin dicapai dari Program PNPM Mandiri di Desa Tawang Sari dapat dibagi menjadi sasaran umum dan sasaran khusus. Sasaran secara umumnya adalah bahwa segala bentuk bantuan yang disediakan oleh PNPM Mandiri hanya ditujukan kepada keluarga miskin yang berdomisili di Desa Ngelom dan di Desa lain yang membutuhkan. Sedangkan sasaran khususnya adalah bahwa penerima bantuan PNPM Mandiri hanya KSM yang terbentuk dari sekumpulan orang perorang yang berasal dari keluarga miskin guna secara bersama mengikatkan diri untuk menerima, mengelola, bertanggung jawab terhadap bantuan dana yang telah diterimanya. Bentuk bantuan yang disediakan oleh PNPM Mandiri dapat berupa daya ekonomi bantuan kredit modal kerja bergulir untuk kegiatan usaha ekonomi produktif, daya infrastruktur dan lingkungan bantuan dana hibah atau biaya pembangunan atau perbaikan prasarana-sarana dasar lingkungan, serta daya sosial bantuan dana hibah untuk biaya pelatihan ketrampilan kerja dalam rangka penciptaan lapangan usaha baru.

Pelaksanaan PNPM Mandiri pada tahun 2007 dilakukan PNPM Mandiri melalui:

- a. Pelaksanaan berbagai program pemberdayaan masyarakat mengacu pada strategi, prinsip, pendekatan, dan dasar hukum PNPM Mandiri.
- b. Pelaksanaan kegiatan kecamatan berdasarkan pada visi/rencana kerja kecamatan, sedangkan desa/kelurahan berdasarkan pada hasil

perencanaan masyarakat. Aspek-aspek pengelolaan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri.<sup>5</sup>

Dalam setiap masyarakat, jumlah kelompok dan kesatuan sosial tidak hanya Satu, sehingga seorang masyarakat dapat menjadi anggota dari berbagai kesatuan atau kelompok sosial.

2. PNPM Mandiri ialah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dari acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat.<sup>6</sup>

PNPM Mandiri dilaksanakan melalui pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.

3. Di daerah Tawang Sari ada suatu lembaga yaitu PNPM Mandiri lokasinya tidak terlalu jauh dari Kelurahan Ngelom, Kecamatan Taman, Kabupaten Sidoarjo karena 2 kelurahan dalam 1 lembaga PNPM Mandiri.<sup>7</sup>

## **F. Sistematika Pembahasan**

BAB I : Pendahuluan berisi tentang latar belakang berdirinya PNPM Mandiri, dasar hukum, tujuan serta pelaksanaannya. Rumusan masalah dalam perumusannya terdapat dua masalah yang diangkat. Tujuan penelitian dan manfaat penelitian menjelaskan tentang manfaat akademik dan manfaat praktisnya. Untuk definisi konsep

---

<sup>5</sup> <http://www.pnpm-mandiri.org>

<sup>6</sup> <http://www.pnpm-mandiri.org>, 15 Nopember 2009

<sup>7</sup> Profil dari BKM Melati Makmur

mendefinisikan tiap item agar maksud judul lebih terarah dalam fokus kajiannya, dan sistematika pembahasan menjelaskan gambaran dari masing-masing bab yang terdiri dari sub bab kajian supaya dapat mengetahui isi bab sebelum melangkah ke bab berikutnya lebih mendalam.

## BAB II : Kerangka Teoritis

Dalam perspektif teoritis, penulis menyajikan beberapa hal kajian kepustakaan konseptual yang menyangkut tentang pembahasan dalam penelitian ini.

## BAB III : Metode Penelitian

Dalam bahasan metodologi penelitian memakai pendekatan kualitatif berupaya menceritakan proses-proses pemberdayaan secara utuh oleh PNPM Mandiri tanpa adanya subyektifitas dari penulis sehingga dapat diharapkan hasil yang didapatkan merupakan realita yang sesungguhnya memang benar-benar terjadi di masyarakat Ngelom. Sedangkan jenis penelitiannya menggunakan diskriptif yang menggambarkan tentang proses partisipasi masyarakat.

## BAB IV : Penyajian Data

Untuk menganalisis data penelitian di dalam penelitian ini, peneliti masih menggunakan model analisis interaktif.

## BAB V : Penutup

Terdiri dari kesimpulan yang menjawab dari rumusan masalah secara singkat dan saran berisi tentang masukan-masukan agar ke depan pihak-pihak yang terkait melakukan evaluasi dan monitoring dalam melaksanakan program pemerintahan juga agar dapat dijadikan sebagai bahan panduan bagi yang membutuhkan yang bersifat konstruktif, dan terakhir bab ini merupakan hasil akhir dari keseluruhan skripsi ini.