

## **BAB II**

### **TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

#### **2. 1. Masyarakat**

Proses pembentukan masyarakat tidak muncul begitu saja, namun didalamnya ada proses pembentukan sejarah (Sim, 2002). Masyarakat merupakan sekelompok manusia yang memiliki hubungan/ interaksi secara terus menerus. Jika Seorang individu bersama induvidu lain yang membentuk kelompok disebut komunitas. Apabila komunitas memiliki hubungan interaksi secara terus-menerus maka mereka akan menjadi sebuah masyarakat; akan tetapi apabila tidak terjadi interaksi yang sifatnya terus menerus maka tetap menjadi sebuah komunitas dan tidak akan menjadi sebuah masyarakat. Sebab, yang menjadikan sekelompok individu sebagai sebuah masyarakat tiada lain adalah interaksi mereka yang terjadi secara terus menerus. Interaksi yang terus menerus hanya akan terjadi apabila ada dorongan dari kemaslahatan mereka. Sebab, kemaslahatanlah yang menumbuhkan interaksi dan tanpa ada kemaslahatan niscaya interaksi tidak akan terwujud ( An Nabhani, 1953: 65).

Hanya saja, untuk menentukan berbagai kemaslahatan tersebut –dari segi baik buruknya- tergantung kepada persepsi manusia kepada masalah tersebut. Manakala seseorang menganggap bahwa suatu perkara adalah masalah, maka tumbuh interksi akan tetapi apabila seseorang tidak menganggap masalah maka interaksi tidak akan tumbuh. Jadi, persepsilah yang menilai dan menentukan suatu masalah. Dengan demikian sesungguhnya persepsilah yang membentuk hubungan/ interaksi antar sesama masyarakat. Dan oleh karena pesepsi manusia adalah makna eksistensi pemikiran, maka pemikiranlah sesungguhnya yang membentuk suatu interaksi. Oleh karena itu, kesamaan pemikiran yang ada pada sekelompok manusia akan menentukan kesamaan pandangan terhadap kemaslahatan, sehingga pada gilirannya akan menentukan sebuah interaksi.

Namun demikian, kesamaan pemikiran saja sesungguhnya belum cukup untuk mewujudkan sebuah interaksi, melainkan harus disertai adanya kesamaan

perasaan. Misalnya, kemaslahatan tersebut harus menyenangkan setiap dua orang sehingga akan tumbuh interaksi. Dengan kata lain, harus ada kesamaan perasaan diantara keduanya dalam melihat suatu masalah, baik senang, marah, sedih atau menderita ataupun perasaan-perasaan lainnya, disamping harus ada kesamaan pemikiran sehingga akan terwujud pandangan dan perasaan yang sama terhadap suatu kemaslahatan dan pada gilirannya akan tumbuh suatu interaksi.

Hanya saja kesamaan pemikiran dan perasaan sesungguhnya belum juga cukup, melainkan harus disertai kesamaan sistem/ peraturan yang digunakan untuk menentukan sebuah masalah sehingga tumbuh interaksi/ hubungan. Dengan kata lain, kedua pihak harus menyepakati tata cara mengatur suatu masalah sehingga terwujud sebuah interaksi.

Oleh karena itu, agar tumbuh interaksi di antara individu masyarakat harus ada kesamaan pemikiran, perasaan dan sistem/ aturan di antara mereka. Apabila tidak ada kesamaan pada ketiga unsur ini pada mereka, niscaya tidak akan tumbuh interaksi/hubungan. Dari sinilah, sebuah masyarakat dikatakan terdiri dari sekelompok manusia, berikut pemikiran dan perasaan serta sistem/peraturan yang berlaku diantara mereka. Yakni sekelompok individu yang memiliki interaksi secara terus menerus. Dan interaksi yang berkembang secara terus menerus ini hanya bisa terwujud dengan kesamaan pemikiran, perasaan, dan sistem/ peraturan yang berlaku di antara mereka. Oleh karena itu, perbedaan masyarakat-masyarakat di dunia ini ditentukan oleh perbedaan pemikiran, perasaan dan sistem/ peraturan yang mereka miliki.

Menurut Linton dalam Lasito (2002), masyarakat dapat diartikan sebagai kesatuan kehidupan bersama sekelompok orang dalam waktu yang lama sehingga mereka dapat mengatur diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial. Dengan demikian masyarakat memiliki unsur manusia yang hidup bersama sebagai suatu sistem dan kehidupan bersama yang menimbulkan kebudayaan.

Masyarakat desa lebih menunjuk pada aspek lokalitas. Masyarakat desa dicirikan oleh adanya hubungan yang erat dan mendalam antara sesama anggotanya. Hubungan tersebut didasarkan pada pertalian darah dan/ atau oleh

persamaan tempat tinggal dengan corak adat istiadat yang sama. Dengan kontrol sosial yang masih kuat, norma atau adat istiadat masih dipegang sebagai pedoman hidup.

Kehidupan masyarakat desa juga tidak dapat dipisahkan dari struktur sosialnya. Soetrisno (2001) mengemukakan bahwa masyarakat desa mempunyai struktur sosial yang mengkombinasikan 3 struktur utama, yaitu struktur masyarakat komunal, agraria dan otoritas desa. Struktur masyarakat komunal mempolakan hubungan sosial berdasarkan ikatan ketetanggaan, kekerabatan dan keagamaan, struktur agraria lebih mempolakan sistem produksi pertanian, sedangkan struktur otoritas desa mempolakan hubungan sosial dalam sistem pemerintahan desa.

Pada dasarnya kebutuhan tiap anggota masyarakat sangat beragam dan adanya keragaman itu menimbulkan keragaman institusi dalam masyarakat (Lasito, 2002). Masing-masing lembaga memiliki fungsinya sendiri. Mereka yang memiliki corak kebutuhan atau kepentingan yang relatif sama akan tergabung di lembaga yang kebutuhan itu sedikit banyak bisa terpenuhi. Selama lembaga itu menjalankan fungsinya sesuai tuntutan masyarakat, selama itu pula akan terjadi arus komunikasi timbal balik yang positif antara keduanya. Dengan kata lain, artikulasi kepentingan masyarakat mendapatkan saluran di dalam wadah lembaga tersebut.

Sedangkan defenisi masyarakat menurut pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan 2008 adalah seluruh penduduk warga kelurahan peserta PNPM baik yang kaya maupun yang miskin, kaum minoritas, pendatang dan penduduk asli setempat yang setelah melalui proses pemberdayaan dapat menyadari dan memahami kondisi kelurahan mereka serta persoalan kemiskinan yang masih dihadapi dan sepakat perlunya mengorganisasi diri untuk menanggulangi persoalan kemiskinan tersebut secara bersama, mandiri, terpadu, dan sistematis.

## **2.2. Kemiskinan**

Kemiskinan mempunyai arti yang luas dan tidak mudah mengukurnya, dalam arti berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, politik dan aspek

lainnya (Sumodiningrat, 1989). Menurut Sallatang (1986), Kemiskinan adalah ketidakcukupan penerimaan pendapatan dan kepemilikan kekayaan materil tanpa mengabaikan standar atau ukuran-ukuran fisiologi, psikologik dan sosial. Bagi yang memperhatikan konsep tingkat hidup yaitu tidak hanya menekankan tingkat pendapatan saja tetapi juga masalah pendidikan, perumahan, kesehatan, dan kondisi-kondisi sosial lainnya dari masyarakat. Namun demikian, sampai saat ini belum ada definisi yang baku dan bisa diterima secara umum dari berbagai istilah tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa masalah kemiskinan itu sangat kompleks dan pemecahannyapun tidak mudah.

Secara ekonomi kemiskinan dapat diartikan sebagai kekurangan sumber daya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang (Esmara, 1986). Kemiskinan ini dapat di ukur secara langsung dengan menetapkan persediaan sumber daya yang tersedia pada kelompok itu dan membandingkan dengan ukuran-ukuran baku. Sumber daya yang dimaksud dalam pengertian ini mencakup konsep ekonomi yang luas tidak hanya pengertian finansial tetapi perlu mempertimbangkan semua jenis kekayaan yang dapat meningkatkan kesejahteraan manusia.

Kartasmita (1992), menyatakan bahwa masyarakat pada umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi. Ketidak berdayaan golongan miskin di cerminkan dengan kemudahan golongan masyarakat lainnya yang lebih mampu dan lebih kuat untuk menjaring, mengatur dan membelokkan hasil-hasil pembangunan serta pelayanan pemerintah yang diperuntukkan bagi mereka yang kekurangan. Katidakberdayaan mendorong proses pemiskinan dalam berbagai bentuk antara lain yang terpenting adalah pemerasan oleh kaum yang lebih kuat. Orang yang tidak berdaya, seringkali terbatas atau tidak mempunyai akses terhadap bantuan pemerintah, serta hampir tidak mempunyai pengaruh apa-apa terhadap pemerintah dalam mengambil keputusan tentang pelayanan dan bantuan yang perlu diberikan kepada golongan yang lemah itu sendiri.

Amartya Sen dalam Anggraeni (2009) berpendapat bahwa kemiskinan tidak hanya dilihat berdasarkan ketidakcukupan pendapatan namun lebih luas lagi, kemiskinan adalah ketiadaan satu atau beberapa kemampuan dasar yang dibutuhkan untuk memperoleh fungsi minimal dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini termasuk tidak memiliki pendapatan yang memadai untuk memperoleh kecukupan makanan, pakaian atau tempat berlindung (kemiskinan karena pendapatan) atau tidak mampu mengobati penyakit kesarana kesehatan (kemiskinan karena kesehatan yang buruk) juga tidak memiliki akses terhadap pendidikan, partisipasi politik, atau peran didalam masyarakat.

Menurut Bank Dunia (2004), kemiskinan adalah kelaparan; kemiskinan adalah ketiadaan tempat berlindung; kemiskinan adalah ketika sakit tidak punya kemampuan untuk berobat; kemiskinan adalah tidak punya akses ke sekolah dan tidak bisa membaca; kemiskinan berarti tidak punya pekerjaan dan ketakutan akan masa depan; kemiskinan adalah tidak punya kekuatan, tidak punya perwakilan politik dan tidak memiliki kebebasan.

Defenisi kemiskinan yang dikeluarkan oleh BPS 2002, adalah apakah rumahtangga atau individu memiliki sumberdaya atau kemampuan yang cukup untuk memenuhi kebutuhannya. Aspek ini didasarkan kepada perbandingan pendapatan, pengeluaran, pendidikan atau atribut lain dari individu dengan beberapa batasan yang ditentukan, dimana mereka yang berada dibawah batas yang ditentukan tersebut dikatakan sebagai miskin. Kemiskinan merupakan suatu ketidakcukupan/ kekurangan akan aset-aset penting dan peluang-peluang dimana setiap manusia berhak memperolehnya. Jadi, jelasnya seseorang dapat berfikir tentang kemiskinan dari sudut pandang non-moneter. Meskipun digunakan secara luas, kemiskinan secara moneter bukan satu-satunya paradigma bagi pengukuran kemiskinan dan dimensi non-moneter dari kemiskinan sangat penting/ berguna dalam menggarap komponen-komponen kemiskinan, khususnya bagi penelitian atau studi kasus.

Kemiskinan juga berkaitan dengan "outcome" yang kurang/ tidak cukup dalam hubungannya dengan (i) kesehatan, gizi dan literasi, (ii) kurangnya

hubungan sosial, (iii) kerawanan, dan (iv) kepercayaan diri yang rendah dan ketidakberdayaan (BPS, 2002).

Mengikuti definisi umum, penduduk miskin didefinisikan sebagai mereka yang tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi dasar, termasuk komponen makanan dan bukan makanan. Jadi garis kemiskinan diperoleh dengan menentukan sekelompok pengeluaran yang diperkirakan cukup untuk kebutuhan konsumsi dasar dan selanjutnya dengan memperkirakan biaya dari kebutuhan dasar ini. Dengan kata lain garis kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai standar minimum yang diperlukan individu untuk memenuhi kebutuhan makanan dan bukan makanan.

### **2.3. Pemberdayaan Masyarakat**

Oakley dan Marsden, (1982) dalam Prijono dan Pranarka (1996), menyatakan pemberdayaan dapat diartikan sebagai upaya memberikan kekuatan, kemampuan, keterampilan, pengetahuan dan berbagai bentuk inovasi kreatif yang sebetulnya sudah dimiliki secara potensial untuk mengambil peran yang sejajar dengan mereka yang lebih berdaya. Dari uraian tersebut dapat dibedakan dua hal dalam pemberdayaan. *Pertama*, bahwa pemberdayaan sebagai upaya memberikan kekuatan atau kemampuan kepada individu atau kelompok agar lebih berdaya. Ada unsur luar (baik dalam bentuk lembaga atau individu) yang memberikan kekuatan sehingga punya kekuatan untuk dapat mengambil peran yang berharga bagi lingkungannya. *Kedua*, memunculkan kekuatan dan kemampuan individu dan kelompok yang selama ini masih terpendam. Melalui stimulasi dan memotivasi sehingga menumbuhkan kepercayaan pada dirinya akan kemampuan yang dimiliki. Prijono dan Pranarka (1996) menyebut kedua hal tersebut sebagai kecenderungan primer dan sekunder. Baik kecenderungan primer maupun sekunder akan merubah individu atau kelompok dari kondisi serba keterbatasan dan ketidakberdayaan menjadi lebih mampu untuk mendobrak segala keterbatasannya hingga lebih dapat mengembangkan dirinya. Proses pemberdayaan muncul dari kondisi sosial ekonomis yang dikotomis yaitu masyarakat yang berkuasa dan manusia yang dikuasai (Hutomo, 200b). Untuk

membebaskan situasi menguasai dan dikuasai, maka harus dilakukan pembebasan melalui proses pemberdayaan bagi yang dikuasai.

Panduan Umum PNPM Mandiri (2007), mengartikan pemberdayaan masyarakat sebagai upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraan. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

Pemberdayaan sebagai proses ataupun sebagai tujuan pada dasarnya akan memunculkan keberanian pada individu ataupun kelompok. Kondisi semula yang cenderung hanya menerima keadaan, akan lebih berani bertindak untuk merubah keadaan. Bentuk keberanian itu juga dapat berupa menghadapi kekuasaan formal guna menghapus ketergantungannya pada kekuatan itu.

Sebagai upaya untuk memberikan kekuatan dan kemampuan, berarti di dalam pemberdayaan mengandung dua pihak yang perlu ditinjau dengan seksama yaitu pihak yang diberdayakan dan pihak yang melakukan pemberdayaan. Agar dapat diperoleh hasil yang memuaskan diperlukan komitmen yang tinggi dari kedua pihak. Dari pihak pemberdaya harus beranjak dari pendekatan bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, akan tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri. Untuk itu, maka dalam pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan yang terarah, dilaksanakan oleh masyarakat yang jadi kelompok sasaran, dan menggunakan pendekatan kelompok (Kartasmita dalam Lasito, hal 26).

Jadi dari pihak pemberdaya harus mempunyai komitmen untuk membuat atau melakukan suatu program yang juga memberdayakan. Sebab pengalaman menunjukkan bahwa banyak program pembangunan dalam pelaksanaannya kurang atau bahkan tidak mencerminkan aspek pemberdayaan. Hal ini beranjak dari pemahaman bahwa dengan pemberdayaan akan memberikan kekuatan dan

kemampuan kepada masyarakat. Komitmen yang rendah dari pihak pemberdaya dapat saja muncul kekhawatiran bahwa dengan upaya pemberdaya akan mengurangi kekuasaan dan kekuatan mereka.

Sebagai sesuatu yang baru dalam pembangunan, pemberdayaan masyarakat tidak luput dari berbagai bias (Lasito, 2002), seperti:

1. Bahwa pembangunan masyarakat banyak dilakukan di tingkat bawah lebih memerlukan bantuan material daripada ketrampilan teknis dan manajerial. Akibatnya sering terjadi pemborosan sumberdaya dan dana karena kurang persiapan keterampilan teknis dan manajerial dalam pengembangan sumber daya manusia.
2. Anggapan bahwa teknologi yang diperkenalkan jauh lebih ampuh daripada teknologi masyarakat itu sendiri.
3. Anggapan bahwa lembaga-lembaga yang telah berkembang di kalangan rakyat cenderung tidak efisien dan kurang bahkan menghambat proses pembangunan. Akibatnya, lembaga-lembaga tersebut kurang dimanfaatkan dan kurang ada ikhtiar untuk memperbaharui, memperkuat serta memperdayakannya.

Pemberdayaan sebagai suatu pemikiran tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan yang berpusat pada rakyat. Menurut pendekatan ini bahwa setiap upaya pembangunan harus diupayakan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi seluruh masyarakat, agar mereka dapat menikmati kehidupan yang lebih baik dan sekaligus bermakna memperluas pilihan yang dapat dilakukan setiap warga. Dengan demikian pemikiran tersebut senantiasa menempatkan rakyat sebagai objek sekaligus subjek utama dalam proses dan pelaksanaan pembangunan.

Menurut Sumodiningrat dalam Nursyamsu (2004), pemberdayaan dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu:

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang.



2. Memperkuat potensi ekonomi atau daya yang dimiliki masyarakat.
3. Melindungi ekonomi rakyat untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat serta mewujudkan kebersamaan dan kemitraan yang sudah maju dengan yang belum berkembang

#### **2.4. Program PNPM Mandiri**

Untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintah 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 (Pedoman Umum PNPM Mandiri, 2007).

PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.

Pelaksanaan PNPM Mandiri tahun 2007 dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di perdesaan 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/sektor dan pemerintah daerah. Pelaksanaan PNPM Mandiri 2008 juga akan diprioritaskan pada desa-desa tertinggal.

Dengan pengintegrasian berbagai program pemberdayaan masyarakat ke dalam kerangka kebijakan PNPM Mandiri, cakupan pembangunan diharapkan dapat diperluas hingga ke daerah-daerah terpencil dan terisolir. Efektivitas dan efisiensi dari kegiatan yang selama ini sering berduplikasi antar proyek diharapkan juga dapat diwujudkan. Mengingat proses pemberdayaan pada umumnya membutuhkan waktu 5-6 tahun, maka PNPM Mandiri akan dilaksanakan sekurang-kurangnya hingga tahun 2015. Hal ini sejalan dengan target waktu pencapaian tujuan pembangunan milenium atau Millennium Development Goals (MDGs). Pelaksanaan PNPM Mandiri yang berdasar pada indikator-indikator keberhasilan yang terukur akan membantu Indonesia mewujudkan pencapaian target-target MDGs tersebut.

Pengelolaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri terdiri dari persiapan, perencanaan partisipatif, pelaksanaan kegiatan, monitoring, evaluasi, pelaporan, dan sosialisasi (Pedum PNPM Mandiri, 2007).

**Persiapan.** Persiapan pelaksanaan PNPM Mandiri di pusat dikoordinasikan oleh Tim Pengendali PNPM Mandiri yang meliputi antara lain kebijakan umum dan pengembangan program, penetapan lokasi, strategi komunikasi, pengembangan sistem informasi, serta monitoring dan evaluasi.

Persiapan pelaksanaan PNPM Mandiri di daerah dikoordinasikan oleh Tim Koordinasi provinsi dan kabupaten/kota, yang meliputi antara lain menyediakan kontribusi dana yang berasal dari anggaran daerah, membentuk Sekretariat Tim Koordinasi PNPM Mandiri, serta membentuk Satuan Kerja Pelaksanaan Program.

Penyelenggaraan proses seleksi, pelatihan, dan penempatan tenaga-tenaga konsultan dan fasilitator dilaksanakan oleh kementerian/lembaga terkait bersama dengan daerah berdasarkan petunjuk pelaksanaan yang ditetapkan oleh satuan kerja masing-masing program PNPM Mandiri

**Perencanaan Partisipatif.** Perencanaan partisipatif adalah proses pengambilan keputusan pembangunan yang melibatkan masyarakat, swasta, dan pemerintah sesuai fungsinya masing-masing. Mekanisme perencanaan partisipatif terdiri atas perencanaan di desa/kelurahan, antar desa/kelurahan (kecamatan), serta perencanaan koordinatif di kabupaten/kota.

**Pelaksanaan Kegiatan.** Pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri dilakukan oleh masyarakat secara swakelola berdasarkan prinsip otonomi dan difasilitasi oleh perangkat pemerintahan yang dibantu oleh fasilitator atau konsultan. Tahap pelaksanaan kegiatan dilakukan setelah proses perencanaan selesai dan telah ada keputusan tentang pengalokasian dana kegiatan. Pelaksanaan kegiatan meliputi pemilihan dan penetapan lembaga pengelola kegiatan, pencairan atau pengajuan dana, pengerahan tenaga kerja, pengadaan barang/jasa, serta pelaksanaan kegiatan yang diusulkan. Personil lembaga pengelola kegiatan yang dipilih dan ditetapkan oleh masyarakat, bertanggung jawab dalam realisasi fisik, keuangan, serta administrasi kegiatan/ pekerjaan yang dilakukan sesuai rencana.

**Monitoring.** Monitoring adalah serangkaian kegiatan pemantauan, pengawasan, dan tindak lanjut yang dilakukan untuk menjamin pelaksanaan pembangunan yang direncanakan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ditetapkan dan memastikan bahwa dana digunakan sesuai dengan tujuan program.

Monitoring dan pengawasan adalah kegiatan mengamati perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan, mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan/ atau akan timbul. Sedangkan tindak lanjut merupakan kegiatan atau langkah-langkah operasional, yang perlu ditempuh berdasarkan hasil pemantauan dan pengawasan, seperti antara lain koreksi atas penyimpangan kegiatan, akselerasi atas keterlambatan, klarifikasi atas ketidakjelasan, dan sebagainya, untuk memperbaiki kualitas pelaksanaan kegiatan.

**Evaluasi.** Evaluasi program bertujuan untuk menilai kinerja pelaksanaan, manfaat, dampak, dan keberlanjutan kegiatan yang dilaksanakan dalam kerangka PNPM Mandiri terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Kegiatan evaluasi dilakukan secara rutin dan berkala, baik oleh pengelola program maupun pihak independen seperti antara lain LSM, perguruan tinggi, lembaga penelitian, dan sebagainya. Kegiatan evaluasi ini perlu disusun secara sistematis, obyektif, dan transparan. Kegiatan evaluasi dilakukan berdasarkan laporan, hasil pengawasan, dan pengaduan dari berbagai pihak.

**Pelaporan.** Pelaporan PNPM Mandiri dilaksanakan secara berkala dan berjenjang melalui jalur struktural (perangkat pemerintah) dan jalur fungsional (konsultan dan fasilitator) guna menjamin aliran informasi secara cepat, tepat dan akurat kepada setiap pemangku kepentingan. Yang dimaksud berkala adalah setiap periode waktu tertentu, sedangkan berjenjang adalah dari satuan unit kerja tingkat masyarakat sampai tingkat Tim Pengendali PNPM Mandiri.

**Sosialisasi.** Sosialisasi PNPM Mandiri bertujuan untuk memberi pemahaman kepada perangkat pemerintahan, baik pihak eksekutif maupun legislatif, perguruan tinggi, organisasi dan lembaga swadaya masyarakat, masyarakat pengusaha, media massa, serta masyarakat umum lainnya. Hal-hal yang disampaikan meliputi kebijakan, pengertian, tujuan, konsep, mekanisme dan hasil-hasil pelaksanaan PNPM Mandiri agar terbangun pemahaman, kepedulian, serta dukungan terhadap PNPM Mandiri.

Apabila merujuk kepada buku pedoman umum PNPM Mandiri (2007), sangat menekankan prinsip-prinsip:

- **Bertumpu pada pembangunan manusia.** Pelaksanaan PNPM Mandiri senantiasa bertumpu pada peningkatan harkat dan martabat manusia seutuhnya.
- **Otonomi.** Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, masyarakat memiliki kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola.
- **Desentralisasi.** Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral

dan kewilayahan dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat sesuai dengan kapasitasnya.

- **Berorientasi pada masyarakat miskin.** Semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.
- **Partisipasi.** Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong royong menjalankan pembangunan.
- **Kesetaraan dan keadilan gender.** Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan.
- **Demokratis.** Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.
- **Transparansi dan Akuntabel.** Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggung-gugatkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administratif.
- **Prioritas.** Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumberdaya yang terbatas.
- **Kolaborasi.** Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerjasama dan sinergi antar pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan.
- **Keberlanjutan.** Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak hanya saat ini tapi juga di masa depan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.
- **Sederhana.** Semua aturan, mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan PNPM Mandiri harus sederhana, fleksibel, mudah dipahami, dan mudah dikelola, serta dapat dipertanggungjawabkan oleh masyarakat.

## 2.5. Program-Program Sejenis di Negara Lain

Program sejenis dengan PNPM Mandiri Perkotaan secara internasional dikenal dengan *Conditional Cash Transfer (CCT)* atau Transfer Tunai Bersyarat (TTB). Program TTB ini mungkin merupakan bentuk kebijakan yang paling jelas dari pemikiran-pemikiran baru dalam peran jangka panjang dari program-program bantuan sosial dan Amerika Latin telah menjadi pemimpin dalam menerapkan program-program TTB (Rawling, 2004). Program ini tidak hanya sebagai alat untuk pemberantasan kemiskinan dalam jangka pendek tetapi juga termasuk didalamnya tujuan-tujuan pertumbuhan ekonomi jangka panjang dan pengembangan sumber daya manusia. TTB mengharuskan suatu rumah tangga untuk menggunakan jasa pendidikan dan kesehatan secara teratur (Firszbein, World Bank Policy Research Report, 2009).

Berdasarkan hasil penelitian Nazara (2007), Program pengentasan kemiskinan, perlu memperhatikan keberlanjutan dari proses keluar dari status miskin. Kondisi yang diharapkan adalah perbaikan mutu modal manusia, terutama pendidikan dan kesehatan. Program pengentasan kemiskinan perlu memastikan bahwa generasi berikutnya dari si miskin harus bisa memiliki kedua modal tersebut secara memadai. Dalam hal ini diperlukan *targeting*, yakni, upaya mengintervensi kelompok miskin di suatu masyarakat agar dapat keluar dari kondisi kemiskinan. Kelompok miskin biasanya tidak memiliki aset produktif, akses kepada pendidikan yang merupakan aset jangka panjang bagi pengentasan kemiskinan. Terkait dengan ini, pengalaman di Mexico, Brazil dan Nikaragua menarik untuk dikupas:

### 2.5.1. Oportunidades di Mexico

Krisis ekonomi yang menimpa Mexico tahun 1995, Presiden Ernesto Zedillo membuat program pengentasan kemiskinan yang diharapkan dapat meningkatkan mutu modal manusia. Program ini dikenal dengan nama *Progresas*, dan dimulai pada tahun 1997 sebagai suatu *pilot project* di negara bagian Campeche. Pada tahun 2002, program ini diperbesar dan diperbaiki menjadi suatu

program yang saat ini dikenal dengan nama *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.

Pada tahun 2004, program ini mengintervensi sejumlah 5 juta keluarga, yang meliputi sekitar 18 persen dari total penduduk Mexico. Intervensi dilakukan di sejumlah 86 ribu lokasi, yang sekitar 96 persennya ada di daerah perdesaan dengan penduduk kurang dari 2.500 orang. Keseluruhan intervensi ini berlokasi di sekitar 2.435 daerah setingkat kabupaten/kota di Indonesia.

Saat itu, program *Progres* ini menghabiskan sekitar USD 2,5 juta (atau sekitar 0,3 persen dari GDP Mexico). Jenis intervensi meliputi transfer kepada anak-anak di kelas 3-9, transfer tunai dan *in-kind* untuk mendukung peralatan sekolah, paket kesehatan dasar untuk anggota keluarga, transfer tunai untuk pengeluaran keluarga, suplemen gizi untuk balita berumur 4-23 bulan dan anak gizi buruk berumur 2-5 tahun, dan perempuan hamil atau menyusui.

Transfer tunai dengan demikian memiliki dua komponen, yakni, *pertama*, transfer pendidikan, diperuntukkan bagi anak berumur 7 tahun. Nilai transfer meningkat berdasarkan jenjang pendidikan, dan nilainya lebih tinggi bagi anak perempuan di sekolah menengah. Di tahun 1999, nilai bantuan bulanan dimulai dari 80 pesos.

*Komponen kedua*, ialah 'transfer makanan' yang nilainya sebesar 125 pesos untuk setiap keluarga. Jumlah ini diberikan apabila keluarga yang bersangkutan secara reguler melakukan pemeriksaan kesehatan, dan juga workshop bulanan tentang nutrisi dan kebersihan. Selain itu, keluarga dengan anak di bawah tiga tahun menerima suplemen nutrisi bulanan (dalam bentuk *in-kind*). Secara umum, nilai transfer yang diterima satu keluarga adalah sekitar 20 persen dari total pengeluaran konsumsi RT. Uang bantuan tersebut diberikan kepada ibu, dengan harapan dapat memberi dampak maksimal kepada anak. Nilai transfer juga disesuaikan dengan inflasi setiap enam bulan.

### 2.5.2. *Bolsa Familia* di Brasil

*Bolsa Familia* yang dimulai pada bulan Oktober 2003 adalah bentuk intervensi Conditional Cash Transfer yang utama di Brasil. *Conditional Cash Transfer (CCT)* adalah satu program intervensi pengentasan kemiskinan berbasis transfer tunai. Program ini menggabungkan beberapa jenis CCT sektoral seperti *Bolsa Escola* (untuk pendidikan, yang telah dimulai dari tahun 2001), *Bolsa Alimentação* (untuk sektor kesehatan, dimulai pula pada tahun 2001), *Auxilio Gas* (untuk subsidi harga gas untuk memasak, dimulai pada tahun 2001) dan *Cartão Alimentação* (untuk suplemen pendapatan rumah tangga miskin, dimulai tahun 2003). Pada tahun 2004, menurut catatan administrasi Departemen Pembangunan Sosial Brasil, penerima bantuan keseluruhan program CCT mencapai 15 juta orang.

Target dari *Bolsa Familia* adalah keluarga miskin dengan pendapatan per kapita bulanan kurang dari R\$ 100 (sekitar US\$ 40). Keluarga miskin tersebut harus terdaftar di daftar nasional (*cadastro unico*). Nilai bantuan bervariasi berdasarkan nilai pendapatan per kapita bulanan tersebut dan komposisi anggota RT.

Keluarga miskin yang paling parah, dengan pendapatan per kapita kurang dari R\$ 50 per bulan, mendapatkan bantuan bulanan sebesar R\$ 50. Keluarga miskin dengan pendapatan per kapita bulanan antara R\$ 50-100 akan mendapatkan bantuan apabila memiliki anak berumur 0-15 tahun dan/atau perempuan hamil. Bantuan untuk setiap anak sebesar R\$ 15, maks. untuk 3 orang anak.

Persyaratan program ini adalah bahwa anak usia sekolah harus mengikuti pelajaran sekolah minimal 85 persen, kartu imunisasi yang terisi secara benar untuk anak 0-6 tahun, dan kunjungan teratur ke fasilitas kesehatan untuk perempuan hamil dan ibu menyusui.



### 2.5.3. Pengalaman Nikaragua

Penerapan CCT di Nikaragua dimotivasi oleh keinginan menyediakan jaring pengaman sosial (*social safety nets*) yang dipadukan dengan program untuk pengentasan kemiskinan. Memang di masa krisis, jaring pengaman sosial ini sangat dibutuhkan. Pilot program yang disebut RPS ini dimulai tahun 2000, dengan anggaran sebesar USD 11 juta. Anggaran sebesar itu setara dengan sekitar 0,2 persen GDP Nikaragua, atau sekitar 2 persen dari anggaran pemerintah untuk pendidikan dan kesehatan.

Setelah diimplementasikan dengan sukses, maka pada tahun 2002 program ini membesar menjadi USD 22 juta. Dengan ketersediaan dana sebesar ini, maka program RPS ini dapat diteruskan untuk tiga tahun ke depan. Evaluasi dampak dari RPS ini dapat dilihat dalam tulisan Maluccio & Flores (2005). RPS memiliki dua komponen utama: (1) pangan, kesehatan dan nutrisi; dan (2) pendidikan. Keluarga miskin menerima transfer tunai untuk suplemen pengeluaran makanan setiap dua bulan, dengan total USD 224 per tahun, jika menghadiri suatu *workshop* pendidikan dua-bulanan dan balita-nya untuk pemeriksaan di fasilitas kesehatan yang ditunjuk.

Tema *workshop* tersebut bervariasi dari sanitasi dan kebersihan, nutrisi, kesehatan reproduksi, dan lain-lain. Keluarga miskin juga menerima transfer tunai untuk pendidikan, setiap dua bulan. Transfer tunai ini terdiri dari dua komponen: (i) sejumlah tertentu (*fixed*) untuk setiap keluarga sebesar USD 112 per tahun, dan (ii) sejumlah USD 21 per tahun (dibayarkan di awal tahun ajaran) untuk setiap anak yang memenuhi kriteria di setiap keluarga.

Syarat bantuan ini adalah anak umur 7-13 yang belum menyelesaikan kelas 4 pendidikan dasar harus terus berada di sekolah. Insentif juga disiapkan untuk guru, berdasarkan jumlah anak yang mendapatkan bantuan. Setengah diberikan kepada guru yang bersangkutan, dan setengahnya lagi diberikan kepada sekolah. Sebagai persyaratannya, guru harus memasukkan laporan perkembangan kegiatan. Insentif kepada guru dan sekolah ini juga merupakan kompensasi dari ukuran kelas yang menjadi lebih besar sejak diterapkannya RPS ini.