

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan melalui penanggulangan kemiskinan dan pengurangan pengangguran merupakan prioritas utama pembangunan. Ekonom peraih Nobel ekonomi, Joseph Stiglitz (2001) menyatakan, pembangunan lebih luas daripada transformasi di bidang ekonomi dengan tujuan peningkatan PDB per kapita. Pembangunan dengan tujuan peningkatan *income* merupakan pembangunan dalam arti sempit karena sebenarnya yang lebih penting adalah pembangunan dengan tujuan memodernisasi masyarakat, mencapai masyarakat yang lebih baik dengan *living standard* yang meningkat, yang hidup tanpa kemiskinan, yang lebih sehat dan lebih terdidik.

Sudah tidak lagi menjadi perdebatan bahwa pembangunan memerlukan PDB yang lebih tinggi dan pertumbuhan yang cepat. Namun, yang menjadi permasalahan dasar bukan hanya bagaimana menumbuhkan PDB, tetapi juga siapa yang menumbuhkan PDB. Sejumlah besar masyarakat yang ada dalam suatu negara atau hanya segelintir orang saja, sehingga kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan semakin parah. Karena itu, penanggulangan kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan merupakan inti dari masalah pembangunan.

Pertumbuhan ekonomi yang baik adalah yang mampu mengurangi jumlah angka kemiskinan baik di pedesaan maupun di perkotaan. Akan tetapi dalam kenyataannya masalah kemiskinan, kesenjangan sosial secara mendasar belum dapat dipecahkan. Menyadari keadaan ini, harus ada upaya jalan keluar, agar kemiskinan dapat ditanggulangi tanpa mengabaikan pertumbuhan ekonomi. Permasalahannya adalah bagaimana memperkuat kemampuan masyarakat lapisan bawah (kelompok miskin) yang belum mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan, keterbelakangan dan membutuhkan pertolongan agar memiliki daya, kemandirian, keswadayaan dan partisipasi.

Krisis global yang terjadi pada tahun 2007 berpengaruh terhadap kondisi masyarakat yang selama ini sudah hidup susah. Hal ini karena banyaknya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) diberbagai perusahaan yang menyebabkan menurunnya daya beli masyarakat. Taraf kesejahteraan rakyat Indonesia secara keseluruhan saat ini hampir dapat dipastikan terpengaruh oleh krisis yang hingga saat ini belum sepenuhnya pulih.

Menurut BPS (2009), jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada di bawah Garis Kemiskinan di Indonesia) tahun 2009 sebesar 32,53 juta (14,15 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada tahun 2008 yang berjumlah 34,96 juta (15,42 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 2,43 juta. Selama periode Maret 2008-Maret 2009, penduduk miskin di daerah perdesaan berkurang 1,57 juta, sementara di daerah perkotaan berkurang 0,86 juta orang. Persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan perdesaan tidak banyak berubah. Pada bulan Maret 2009, sebagian besar (63,38 persen) penduduk miskin berada di daerah perdesaan.

Tabel 1. 1. Jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia menurut Daerah, 1996-2009

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,23
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42
2009	11,91	20,62	32,53	10,72	17,35	14,15

Sumber: BPS, 2009

Sedangkan untuk pengangguran masih sebesar 9,4 juta jiwa atau 8,46% dari total angkatan kerja di Indonesia (BPS, 2009). Begitu juga akses ke pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pemukiman, infrastruktur, permodalan/ kredit, dan informasi bagi masyarakat miskin masih terbatas (BPS, 2009).

Banyak studi memperlihatkan bahwa tingkat konsentrasi penduduk di kota- telah berkembang dengan pesat. Ada fenomena dimana kota-kota besar akan selalu tumbuh dan berkembang, kemudian membentuk kota yang disebut kota-kota metropolitan (Wahyudi, 2003). Jakarta sebagai misal, telah lama menjadi kota terpadat di Asia Tenggara dengan penduduk mencapai 9.223.000 juta jiwa pada tahun 2009 (BPS, 2009). Dan diperkirakan sekitar 2015, akan menduduki tempat kelima dalam 10 besar kota-kota besar di dunia. Kondisi ini mengakibatkan perpindahan penduduk menuju kota cenderung tidak terkendali yang menghambat penyelenggaraan pembangunan (http://hadi-gun.blogspot.com/2009/11/penduduk-kota-tumbuh-pesat-dari-waktu_20.html, diakses 6 Juni 2010).

Pada hari-hari arus balik Lebaran, Jakarta banjir pendatang dari daerah. Menurut perkiraan Pemerintah Jakarta, setiap lebaran penduduk DKI bertambah sekitar 250 ribu jiwa baik untuk mencari kehidupan baru di Jakarta maupun sebagai tempat transit menuju kota-kota lain (<http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/01/urbanisasi-pasca-lebaran-6/> diakses tanggal 6 Juni 2010).

Kebanyakan para pendatang hanya berbekal tekad tanpa keterampilan yang memadai. Lapangan pekerjaan di Jakarta yang terbatas diperebutkan dengan ketat. Sehingga, tidak mengherankan bila para pendatang ini harus tinggal di kolong jembatan dan gubuk-gubuk liar, menjadi pengemis dan gelandangan di jalanan yang dapat kita saksikan setiap hari.

Pendapat yang sama disampaikan oleh Evers (1985;79) bahwa makin besar laju perpindahan penduduk dari desa ke kota makin besar pula persentase penduduk kota yang akan jatuh dibawah garis kemiskinan atau dengan kata lain

bahwa kota harus menampung banyak pendatang yang mengadu nasib tanpa keterampilan kerja di luar sektor tradisional (pertanian).

Kota Depok merupakan salah satu kota yang mengalami perkembangan sangat pesat. Salah satu penyebab kota ini berkembang pesat adalah dijadikannya Kota Depok sebagai proyek percontohan perumahan berskala besar pada pertengahan 1970-an. Perkembangan Depok semakin cepat setelah adanya keputusan untuk memindahkan sebagian besar kegiatan akademis Universitas Indonesia ke Depok yang menempati areal seluas 318 hektar pada tanggal 5 September 1987. Sebelumnya lahan hijau Kota Depok yang berfungsi sebagai konservasi air masih sangat luas. Jumlah penduduknya masih dibawah 700.000 jiwa.

Jumlah penduduk Kota Depok pada tahun 2005 diproyeksikan sebesar 800.000 jiwa (Pemda Depok, 2008). Namun arus urbanisasi Kota Depok jauh lebih cepat dibandingkan perkiraan. Berdasarkan hasil sensus penduduk pada tahun 2000, jumlah penduduk Depok mencapai 1.160.791 jiwa, angka ini telah menjadi 1.204.687 jiwa pada tahun 2001, 1.247.232 jiwa pada tahun 2002, 1.289.299 pada tahun 2003 dan menjadi 1.470.002 pada tahun 2000 (Pemda Depok, 2008).

Sedangkan jumlah penduduk Kota Depok yang termasuk ke dalam angkatan kerja sekitar 653.985 orang, terdiri dari laki-laki sebanyak 414.000 orang dan perempuan 239.985 (BPS, 2008). Dari jumlah tersebut, 570.303 orang yang bekerja, terdiri dari laki-laki sekitar 372.920 orang dan perempuan sebanyak 197.383 orang. Dengan demikian masih ada yang belum mendapat kesempatan kerja, yaitu sebanyak 83.682 orang yang terdiri atas laki-laki sekitar 41.080 orang dan perempuan 42.602 orang, yang termasuk dalam bukan angkatan kerja sebanyak 412.305 orang, dengan rincian 124.098 orang sedang bersekolah, 237.971 orang mengurus rumah tangga dan lainnya sebanyak 50.236 orang (BPS, 2008).

Berikut disajikan Tabel. 2 Jumlah dan persentase penduduk usia kerja (15 tahun keatas) menurut jenis kelamin dan kegiatan utama di kota Depok.

Tabel 1.2. Jumlah dan persentase penduduk usia kerja (15 tahun keatas) menurut jenis kelamin dan kegiatan utama di kota Depok tahun 2007

Kegiatan Utama	Laki-Laki		Perempuan		Laki-laki + Perempuan	
	N	%	N	%	N	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1. Angkatan Kerja	414.000	77,69	239.982	44,99	653.985	61,33
a. Bekerja	372.920	69,98	197.383	37,00	570.303	53,48
b. Pengangguran	21.080	7,71	42.602	7,99	83.682	7,85
2. Bukan angkatan Kerja	118.871	22,31	293.434	55,01	412.305	38,67
a. Sekolah	69.712	13,08	54.386	55,01	124.098	11,64
b. Mengurus RMT	8.650	1,62	229.321	10,20	237.971	22,32
c. Lainnya	40.509	7,60	9.727	42,99	50.236	4,71
Jumlah	532.871	100,0	533.419	1,82	1.066.290	100,0

Sumber: Sakernas 2007

Selain masalah pengangguran, masalah kemiskinan di Depok juga merupakan persoalan utama. Dari survey Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) yang dilakukan BPS Kota Depok, pada tahun 2005 terdapat 32.085 rumah tangga miskin, pada tahun 2008 angka tersebut menurun menjadi 31.743 rumahtangga. Sedangkan Inflasi kota Depok pada tahun 2008 adalah sebesar 11,7%, sedikit diatas inflasi nasional sebesar 11,06%.

Sebagai sebuah kota yang sedang berkembang pesat tentu saja persoalan kemiskinan di kota Depok harus mendapatkan perhatian. Menurut Todaro dan Smith (2006), ada tiga alasan utama yang mengharuskan kemiskinan mendapatkan perhatian. *Pertama*, kemiskinan yang ekstrem menghasilkan inefisiensi ekonomi. Jumlah kemiskinan yang tinggi menyebabkan semakin kecilnya bagian populasi yang memenuhi syarat untuk mendapatkan pinjaman atau sumber kredit. Ketika individu yang berpenghasilan rendah tidak dapat

meminjam uang, pada umumnya mereka tidak dapat menyediakan pendidikan yang memadai untuk anak mereka atau untuk memulai dan mengembangkan kegiatan bisnis. Lebih lanjut, tingkat tabungan secara keseluruhan dalam perekonomian cenderung rendah, karena tingkat tabungan marjinal tertinggi ditemukan pada kelas menengah. *Kedua*, kemiskinan yang ekstrem melemahkan stabilitas sosial dan solidaritas. Bahkan cenderung memperkuat kekuatan politis golongan kaya disamping kekuatan tawar menawar ekonomi mereka. Akhirnya kekuatan tersebut akan digunakan untuk mengarahkan berbagai hasil pembangunan untuk kepentingan mereka sendiri. *Ketiga*, kemiskinan yang ekstrem dipandang tidak adil. Kemiskinan yang ada disebabkan oleh adanya hambatan-hambatan struktural bagi kaum miskin untuk mengakses sumber-sumber kekayaan, sedangkan golongan kaya karena faktor keturunan dan aset dengan mudah mendapatkan kekayaan.

Oleh karena permasalahan kemiskinan begitu luas dan kompleks, kemiskinan perlu ditangani secara terpadu, terencana dan berkesinambungan serta membutuhkan intervensi semua pihak secara bersama dan terkoordinasi. Untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai 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/ sektor dan pemerintah daerah. Pelaksanaan PNPM Mandiri 2008 juga akan diprioritaskan pada desa-desa tertinggal.

PNPM Mandiri merupakan 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.

Tujuan PNPM Mandiri adalah meningkatkan kesejahteraan dan meningkatkan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri, dengan cara meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian dan kesejahteraaannya dengan memanfaatkan potensi ekonomi dan sosial yang mereka miliki melalui proses pembangunan secara mandiri (Tim Pengendali PNPM Mandiri).

Sebagai suatu gerakan nasional, program PNPM Mandiri merupakan peluang yang amat tepat bagi berbagai pihak untuk memberikan dukungan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Keberhasilan program PNPM Mandiri mewujudkan kesejahteraan anggota masyarakat ditentukan oleh adanya kepedulian aktif seluruh masyarakat, dukungan aparat perencana dan pelaksana yang penuh dedikasi dalam penanggulangan kemiskinan, dan peran aktif berbagai pihak baik perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan, maupun unsur masyarakat lain yang mendorong dan menunjang keberhasilan program.

Pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat sesuai dengan maksud yang ingin dicapai PNPM Mandiri memunculkan pertanyaan, bagaimana pemberdayaan itu dilaksanakan? Apakah pelaksanaan program PNPM Mandiri tersebut sudah mencerminkan prinsip-prinsip *community-based development*? Apa faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan program

dilapangan? Disinilah kajian tentang Evaluasi Program PNPM Mandiri menjadi suatu kajian yang penting dilakukan.

1.2. Permasalahan

Menurut pedoman umum PNPM Mandiri yang dimaksud dengan pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

Program PNPM Mandiri menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (*social capital*) masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan program masyarakat jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan yang menjadi pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat.

Lembaga kepemimpinan masyarakat yang mengakar, representatif dan dipercaya tersebut dibentuk melalui kesadaran kritis masyarakat untuk menggali nilai-nilai luhur kemanusiaan dan nilai-nilai kemasyarakatan sebagai pondasi modal sosial (*social capital*) kehidupan masyarakat secara generik lembaga tersebut disebut Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM). (Pedum PNPM Mandiri Perkotaan 2008).

LKM inilah yang menjadi wadah perjuangan kaum miskin dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhan mereka, sekaligus menjadi motor bagi upaya penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan, mulai dari proses penentuan kebutuhan, pengambilan keputusan, proses penyusunan program, pelaksanaan program hingga pemanfaatan dan pemeliharaan.

Tiap LKM bersama masyarakat menyusun Perencanaan Jangka Menengah (PJM Pronangkis) secara partisipatif, sebagai prakarsa masyarakat untuk

menaggulangi kemiskinan di wilayahnya secara mandiri. Atas fasilitasi pemerintah dan prakarsa masyarakat, LKM-LKM akan menjalin kemitraan dengan berbagai instansi pemerintahan dan kelompok peduli setempat.

Namun, dalam prakteknya seringkali ditemukan adanya perbedaan keberhasilan antara satu LKM dengan LKM lain di wilayah yang berbeda. Dibeberapa tempat PNPM Mandiri berhasil dengan cukup memuaskan akan tetapi ditempat lain kurang berhasil. Artinya sebagai suatu program Nasional yang dirancang untuk memberdayakan masyarakat dengan tujuan bukan saja memperbaiki kondisi ekonomi masyarakat akan tetapi juga menggali dan menumbuhkan nilai-nilai luhur kemanusiaan sebagai pondasi modal sosial, PNPM Mandiri belum sepenuhnya dapat menjalankan perannya tersebut. Persoalan perbedaan keberhasilan antara satu LKM dengan LKM lain merupakan suatu persoalan yang perlu ditelusuri untuk perbaikan Implementasi program ke depan sehingga pemerataan pembangunan yang dicita-citakan dapat diwujudkan. Hal inilah yang mendorong perlunya dilakukan evaluasi program PNPM Mandiri.

Beberapa persoalan yang akan dikaji adalah:

1. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja suatu LKM dalam melaksanakan program sehingga keberhasilan suatu LKM berbeda dengan LKM lain?
2. Apakah pelaksanaan program PNPM Mandiri tersebut sudah mencerminkan prinsip-prinsip *community-based development*?
3. Bagaimana LKM mewujudkan prinsip-prinsip PNPM Mandiri dalam kerangka pemberdayaan masyarakat?

1.3. Tujuan

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja suatu LKM, kasus LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujaya.
2. Menganalisa prinsip *community based development* pada pelaksanaan program PNPM Mandiri perkotaan, kasus LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujaya.

3. Mengevaluasi implementasi prinsip – prinsip PNPM Mandiri pada LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratu Jaya.

1.4. Ruang Lingkup Penelitian

Sebagaimana yang sudah dijelaskan dalam sub bab perumusan masalah bahwa LKM adalah organisasi perjuangan dan wadah aspirasi kaum miskin warga kelurahan, sekaligus menjadi motor bagi upaya penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan, mulai dari proses penentuan kebutuhan, pengambilan keputusan, proses penyusunan program, pelaksanaan program hingga pemanfaatan dan pemeliharaan.

LKM bertanggungjawab menjamin keterlibatan semua masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang kondusif untuk pengembangan keswadayaan masyarakat. Secara singkat LKM dapat dikatakan sebagai lembaga pimpinan kolektif dari suatu organisasi masyarakat yang berbentuk paguyuban atau himpunan, yang memiliki fungsi utama sebagai dewan pengambil keputusan yang dilakukan melalui proses pengambilan keputusan secara partisipatif.

Sebagai lembaga pimpinan LKM juga menjadi sumber inspirasi untuk membangun prakarsa dan kemandirian warga yang secara damai berupaya memenuhi kebutuhan atau kepentingan bersama, memecahkan persoalan bersama dan atau menyatakan kepedulian bersama khususnya dikaitkan dengan kemiskinan dengan tetap menghargai hak pihak lain untuk berbuat yang sama dan tetap mempertahankan kemerdekaannya terhadap berbagai dominasi pengaruh.

Keberadaan dan berfungsinya LKM merupakan prasyarat bagi disalurkan dana atau stimulan PNPM Mandiri kepada masyarakat dikelurahan sasaran.

Dengan demikian LKM adalah jantung PNPM Mandiri, keberhasilan program PNPM Mandiri disuatu lokasi sangat ditentukan oleh kinerja LKM. Oleh karena peran LKM yang sedemikian strategis maka yang menjadi fokus penelitian ini adalah ingin mengkaji lebih mendalam faktor pendukung dan penghambat kinerja LKM, apakah program yang dilaksanakan oleh LKM sudah mencerminkan prinsip-prinsip pembangunan berbasis komunitas (*community*

based development) serta ingin mengetahui pula peran LKM dalam implementasi prinsip-prinsip yang ada pada program PNPM Mandiri.

1.5. Kerangka Pemikiran

Masyarakat yang mandiri tidak mungkin diwujudkan secara instan, melainkan melalui serangkaian kegiatan pemberdayaan masyarakat yang direncanakan, dilaksanakan, dan dimanfaatkan oleh masyarakat sendiri. Melalui kegiatan yang dilakukan dari, oleh, dan untuk masyarakat, diharapkan upaya penanggulangan kemiskinan dapat berjalan lebih efektif.

Berikut ini disajikan Diagram alur kerangka pemikiran dalam penelitian ini:

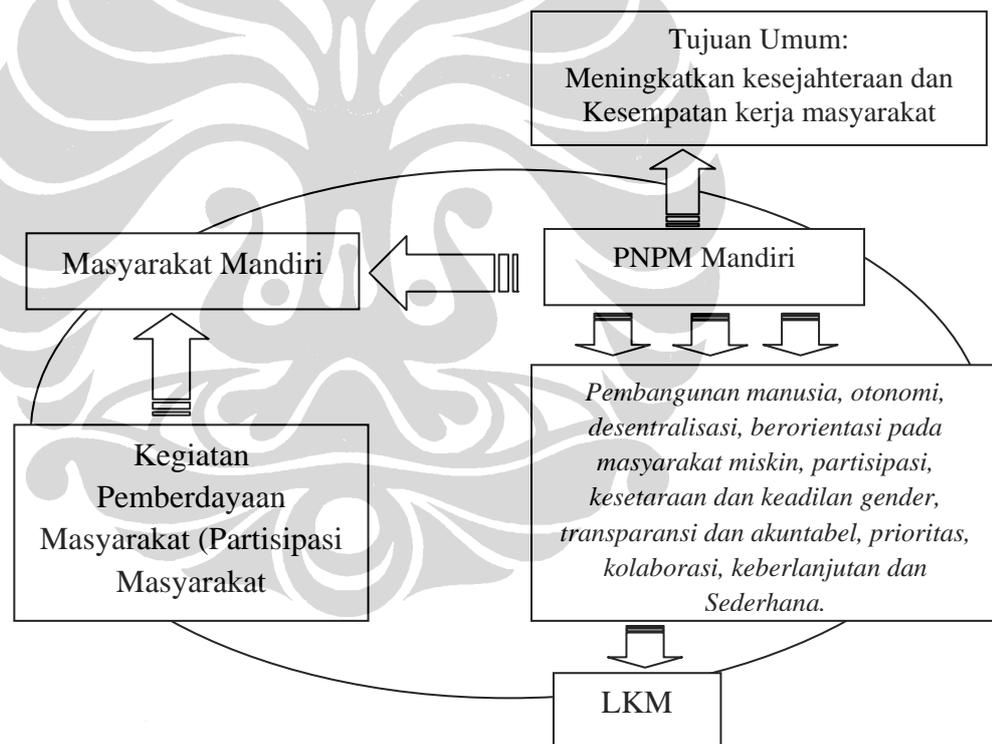


Diagram 1.1. Kerangka berfikir

Pembangunan yang berbasis pada partisipasi masyarakat dilihat dari sudut pandang sosial budaya sebenarnya sudah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan masyarakat Indonesia. Kerjasama saling menguntungkan, gotong royong merupakan bentuk-bentuk partisipasi yang

sudah menjadi bagian tradisi dalam masyarakat. Kebijakan lokal seperti budaya konsensus –musyawarah untuk mencapai mufakat- memiliki peranan penting dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia (Suprpto, 2007). Bahkan Habraken dalam Buku 2 Pengalaman Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan (2008) menganggap pengalaman dan pengetahuan yang dimiliki masyarakat tidak kalah hebat dengan para pakar apabila mereka mendapat kesempatan yang sama untuk mengemukakan masalah, pendapat maupun gagasan yang bersinggungan dengan lokalitas kehidupan mereka.

Menurut Ahmad (2009), partisipasi memiliki arti yang berbeda-beda bagi tiap orang. Cara pendefinisian partisipasi terutama bergantung pada konteks dan latar belakang dimana partisipasi tersebut dilaksanakan.

Partisipasi didefinisikan sebagai kontribusi sukarela dari rakyat dalam program publik yang termasuk dalam pembangunan nasional, namun rakyat tidak diharapkan untuk ikut serta dalam pembentukan program atau dalam mengkritik isinya (Komisi Ekonomi Amerika Latin, 1973). Partisipasi mencakup keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan keputusan, implementasi program, mereka juga mendapat manfaat dari program pembangunan tersebut, dan terlibat dalam usaha untuk mengevaluasi program (Cohen dan Uphoff, 1977).

Menurut Salim (1994), partisipasi masyarakat merupakan jembatan yang tepat antara kebijaksanaan pembangunan nasional ditingkat makro dan program mikro masyarakat setempat, sehingga memungkinkan terjalannya program-program pembangunan dari bawah ke atas (bottom up). Dalam pola pembangunan yang semacam ini mengandung hubungan sebagai berikut yaitu:

- a. Antara pemerintah dengan organisasi-organisasi swadaya masyarakat dan masyarakat;
- b. Antara organisasi masyarakat dengan pemerintah dan masyarakat;
- c. Antara masyarakat dengan pemerintah dan organisasi-organisasi swadaya masyarakat.

Menurut Yeung (1986), dengan pendekatan partisipatif, masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Banyak keuntungan dan manfaat yang diperoleh dari pemanfaatan pendekatan perencanaan partisipatif dalam proses pembangunan sumberdaya dalam lingkungan, layanan publik yang lebih murah, keberlanjutan program yang lebih panjang, kemandirian masyarakat dan peningkatan kesejahteraan (Yeung, 1986).

Ikaputra (2001) menambahkan sederet keuntungan dari *community participation*, antara lain: memotivasi masyarakat untuk lebih berani mengemukakan aspirasinya; melatih bertanggung jawab atas berbagai masalah dan urusan mereka sendiri; mengembangkan kepemimpinan lokal; dan memindahkan birokrasi otoritas pemerintah pusat kepada pengelola lokal; partisipasi juga memperkaya wacana pihak-pihak yang terlibat sehingga menimbulkan keinginan untuk memahami masalah pihak lain.

Secara empirik banyak studi menunjukkan bahwa masyarakat yang berpartisipasi akan menciptakan lingkungan belajar (*learning society*). Masyarakat yang sudah memasuki fase *learning society* akan lebih berpotensi untuk mewujudkan sebuah pembangunan yang lebih berkelanjutan, karena mereka sudah lebih mandiri dalam berbagai hal –mulai dari mengidentifikasi, menilai dan memformulasikan masalah baik fisik, sosial, kultural, maupun ekonomi, membangun visi dan aspirasi; memprioritaskan intervensi, merencana, mengelola, memonitor, dan bahkan memilih teknologi yang tepat. Masyarakat aktif semacam ini juga menghasilkan kerelaan masyarakat yang lebih untuk memberi kontribusi kerja dan biaya pembangunan, operasi dan perawatan, sedemikian sehingga pendekatan semacam ini seringkali dinilai lebih efektif dari segi biaya dan terkadang juga mampu mengembalikan biaya investasi publik, yang pada gilirannya akan menjadi lebih mungkin terjadinya keberlanjutan (LSM, 2004).

Menurut Conyers (1991), ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat sangat penting. *Pertama*, partisipasi masyarakat merupakan alat untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. *Kedua*, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan pelaksanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek-proyek tersebut. Kepercayaan semacam ini adalah penting khususnya bila mempunyai tujuan agar dapat diterima oleh masyarakat, karena kepercayaan semacam ini membutuhkan adanya perubahan dalam cara sebagian besar masyarakat untuk berfikir, merasa dan bersikap.

Alasan *ketiga* yang mendorong adanya partisipasi umum di banyak negara karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak masyarakat untuk dilibatkan dalam pembangunan masyarakat sendiri. Hal ini selaras dengan konsep "*people development*" (suatu pembangunan yang dipusatkan pada kepentingan manusia) yaitu jenis pembangunan yang lebih diarahkan demi perbaikan nasib manusia dan tidak sekedar sebagai alat pembangunan itu sendiri.

Pemikiran tentang pemberdayaan masyarakat tidak akan terlepas dari pengertian pengembangan masyarakat dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat terkait dengan istilah keberdayaan masyarakat yaitu kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental serta terdidik dan kuat serta inovatif, tentunya memiliki keberdayaan yang tinggi. Keberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan dan dalam pengertian dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Sedangkan memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat masyarakat yang kelak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan.

PNPM Mandiri diarahkan menggunakan dan mengembangkan secara optimal kelembagaan masyarakat yang telah ada, sepanjang disepakati masyarakat dan bersifat terbuka bagi seluruh warga. Dimensi kelembagaan masyarakat meliputi proses pengambilan keputusan dan tindakan kolektif, organisasi, serta aturan main.

Adapun tujuan umum yang hendak dicapai oleh program PNPM Mandiri adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri.

Sedangkan tujuan spesifik yang hendak dicapai program PNPM Mandiri dilokasi penelitian adalah:

a. Tujuan PNPM Mandiri Kelurahan Pancoran Mas

1. Menentukan arah dan tujuan kegiatan penanggulangan kemiskinan oleh masyarakat di Kelurahan Pancoran Mas melalui penyusunan PJM pronangkis tahunan dan 3 tahunan.
2. Menumbuhkan kesadaran masyarakat terhadap prinsip dan pendekatan perencanaan partisipatif.
3. Teridentifikasinya jenis-jenis usulan dan rencana kegiatan berdasarkan pada kekuatan dan potensi yang ada serta kebutuhan riil masyarakat.
4. Teridentifikasinya rencana program masyarakat, swadaya dan insentif Bantuan Langsung Masyarakat (BLM), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), departemen-departemen pemerintah, *channeling* perbankan, swasta dan kelompok peduli.

b. Tujuan PNPM Mandiri Kelurahan Ratujaya:

1. Meningkatkan kesadaran warga tentang pentingnya pendidikan sebesar 100% di tahun 2010.
2. Menurunkan anak putus sekolah sebesar 50% ditahun 2010.
3. Meningkatkan pemahaman warga akan pentingnya hidup sehat, kesadaran kesehatan lingkungan sebesar 50% pada tahun 2010.
4. Meningkatkan pemahaman warga tentang kesehatan ibu hamil dan merawat kesehatan balita sebesar 100% pada tahun 2010.

5. Meningkatkan kepedulian sosial kepada warga miskin.

Apabila merujuk kepada buku pedoman umum PNPM Mandiri Pengelolaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri terdiri dari persiapan, perencanaan partisipatif, pelaksanaan kegiatan, monitoring, evaluasi, pelaporan, dan sosialisasi, dan sangat menekankan prinsip-prinsip (Pedum PNPM Mandiri, 2007):

- ***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.

Dalam pelaksanaan berbagai kegiatan berbasis masyarakat selama ini sering ditemukan kualitas pemberdayaan masyarakat yang tidak memadai. Fasilitator yang mendampingi masyarakat hanya berfungsi sebagai tenaga penyuluh teknis terkait sektor tertentu tanpa keahlian mengembangkan kapasitas kelembagaan masyarakat. Di sisi masyarakat, hal ini menyebabkan ketergantungan terhadap program sehingga menimbulkan masalah terkait keberlanjutan pasca program atau proyek berakhir. Beragamnya program dan proyek berbasis pemberdayaan masyarakat yang dilengkapi oleh biaya untuk -antara lain- tenaga fasilitator/penyuluh, pelatihan, operasional kegiatan di setiap jenjang pemerintahan, monitoring dan evaluasi, dan sebagainya juga menimbulkan pemborosan biaya pembangunan.

Oleh karena itu penulis mencoba menjadikan Evaluasi Program PNPM Mandiri untuk menggambarkan kondisi riil dalam implementasi program pada dua wilayah yang berbeda, dalam hal ini adalah LKM. Evaluasi terhadap peran LKM dalam menjalankan fungsi-fungsi ekonomi dan penguatan modal sosial. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat sehingga suatu LKM memiliki kinerja berbeda dengan LKM lain. Bagaimana Implementasi

prinsip – prinsip PNPM Mandiri perkotaan pada LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratu Jaya.

1.6. Manfaat Penelitian

Penelitian ini berusaha merinci perbedaan keberhasilan antara dua LKM berbeda pada wilayah yang berbeda, sehingga penelitian ini diharapkan memberikan manfaat untuk:

1. Sebagai bahan masukan kepada pemerintahan Depok khususnya Kecamatan Panmas dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri perkotaan serta pihak-pihak lain yang memiliki kompetensi dalam ranah kebijakan untuk penyempurnaan program.
2. Sumbangan pemikiran untuk perkembangan ilmu Ekonomi dan Sosial tentang kelembagaan sosial dan pemberdayaan masyarakat secara umum untuk mengembangkan strategi dan teknik-teknik yang diperlukan untuk membantu masyarakat.

1.7. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk menjelaskan sesuatu gejala dan menemukan suatu hukum yang universal secara deduktif (Neuman, 2002). Sedangkan penelitian kualitatif menurut Whitney dalam Sudarini (2001:9) merupakan suatu penelitian yang bertujuan untuk mempelajari, menggambarkan masalah-masalah dalam masyarakat, tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Teknik pengambilan datanya dilakukan dengan observasi, wawancara dan studi kepustakaan kemudian disajikan dalam bentuk narasi dan cuplikan-cuplikan hasil wawancara.

Demikian penelitian ini bertujuan menggambarkan pelaksanaan yang dilakukan oleh LKM dalam menjalankan prinsip-prinsip PNPM Mandiri

Perkotaan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program dalam upaya penanggulangan kemiskinan dalam program PNPM Mandiri Perkotaan di dua tempat berbeda yakni Kelurahan Pancoran Mas dan Kelurahan Ratujaya.

1.8. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan ditulis dalam enam bab sebagai berikut:

1. Bab I : Merupakan bab pendahuluan, dilanjutkan dengan perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi dan sistematika penulisan.
2. Bab II : Berisi tinjauan kepustakaan yang mengupas tentang teori-teori masyarakat, partisipasi, pemberdayaan dan memaparkan secara gamplang tentang program PNPM Mandiri itu sendiri, selain itu di bab ini juga disajikan beberapa penelitian terhadap program yang sama dinegara lain.
3. Bab III : Berisi metode penelitian
4. Bab IV : Menjelaskan gambaran umum tentang peta sosial masyarakat desa, simpul-simpul masyarakat yang berpengaruh, serta menjelaskan juga tentang proses pemberdayaan yang sudah berjalan, bagaimana proses suatu aspirasi ditampung, apa saja hambatan program.
5. Bab V : Berisi temuan-temuan lapangan dan analisis empiris.
6. Bab VI: Berisi kesimpulan penelitian dan saran yang berimplikasi pada kebijakan.