

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Secara konseptual dapat dilihat bahwa kemiskinan merupakan konsep yang multidimensional. Konsep multidimensional menunjukkan dimana dimensi kemiskinan terkait dengan aspek ekonomi, politik, dan sosial psikologis. Aspek-aspek ini memiliki keterkaitan satu sama lain dalam dinamika konseptual mengenai kemiskinan. Secara ekonomi kemiskinan merupakan kekurangan sumber daya yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan kelompok orang atau individu.

Secara politik, kemiskinan dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan (*power*). Dalam hal ini kekuasaan merupakan tatanan sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumber daya. Akses pada kekuasaan sulit dicapai individu atau kelompok, terlebih dalam kondisi kemiskinan absolute. Hal ini disebabkan akses pada kekuasaan sangat mensyaratkan mobilitas ekonomi dan sosial yang saling terkait dan menopang. Sedangkan kemiskinan secara sosial psikologis merujuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas. Dimensi kemiskinan ini dapat diartikan sebagai kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor

penghambat yang mencegah atau merintangi seseorang dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang ada di masyarakat. Kemiskinan ini lebih banyak disebabkan oleh lemahnya faktor negara dalam mengatasi masalah struktur ekonomi politik masyarakat (Chavchay Syaifullah, 2008: 18-19). Secara singkat dapat dikatakan bahwa kemiskinan merupakan suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang, juga tidak luput dari masalah kemiskinan. Menurut data dari Tim Nasional Penanggulangan Kemiskinan jumlah dan persentase penduduk miskin pada tahun 2005 jumlah penduduk miskin 35,10 juta dengan presentase 15,97 persen. Namun pada tahun 2006, terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin yang cukup drastis, yaitu dari 35,10 juta orang (15,97 persen) pada bulan Februari 2005 menjadi 39,30 juta orang (17,75 persen) pada bulan Maret 2006 (<http://tnp2k.go.id>).

Peningkatan jumlah dan persentase penduduk miskin selama Februari 2005 - Maret 2006 terjadi karena harga barang-barang kebutuhan pokok selama periode tersebut naik tinggi yang digambarkan dengan adanya inflasi umum sebesar 17,95 persen. Akibatnya penduduk yang tergolong tidak miskin namun penghasilannya berada disekitar garis kemiskinan banyak yang bergeser posisinya menjadi miskin. Selanjutya terjadi penurunan jumlah dan persentase penduduk miskin yang cukup signifikan pada periode Maret 2007 - Maret 2008 dari 37,17 juta orang (16,58 persen) pada tahun 2007 menjadi 34,96 juta orang (15,42

persen) pada tahun 2008 (<http://tnp2k.wapres.go.id>). Selanjutnya pada tahun 2009 tingkat kemiskinan di Indonesia menurut Badan Pusat Statistik mengalami penurunan sebesar 32,53 juta orang (14,15 persen) per Maret 2009, dan untuk tahun 2010 jumlah kemiskinan juga telah mengalami penurunan yang signifikan walaupun hanya beberapa persen yakni sekitar 13,3 persen atau sebesar 31,023 juta orang (<http://bps.go.id>).

Jika disajikan dalam bentuk tabel maka data atau jumlah penduduk miskin yang ada di Indonesia adalah sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Jumlah Penduduk Miskin Indonesia Mulai Tahun 2005 – Tahun 2010**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)</b>	<b>Presentasi Penduduk Miskin (Persen)</b>
2005	35,10 Juta Orang	15,97 Persen
2006	39,30 Juta Orang	17,75 Persen
2007	37,17 Juta Orang	16,68 Persen
2008	34,96 Juta Orang	15,42 Persen
2009	32,5 Juta Orang	14,15 Persen
2010	31,02 Juta Orang	13,3 Persen

**Sumber:** Website tnp2kp dan bps

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa ada keseriusan dan komitmen dari pemerintah Indonesia dalam menghadapi masalah kemiskinan karena kemiskinan merupakan masalah yang penting (*urgent*) untuk mendapat perhatian khusus dibandingkan dengan masalah-masalah lain yang ada. Dalam hal ini pemerintah telah melakukan pembangunan disegala bidang guna mewujudkan pengentasan kemiskinan. Pembangunan disini dapat diartikan sebagai proses pertumbuhan satu atau beberapa indikator kehidupan masyarakat melalui

perubahan. Pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat adalah pembangunan yang seutuhnya, artinya perubahan harus terjadi dalam lingkup perubahan integral dan bukan hanya terbatas pada beberapa aspek kehidupan.

Proses pembangunan akan berjalan dengan baik apabila dilakukan tidak hanya bersifat satu sisi, dalam artian bahwa pembangunan tidak hanya didominasi oleh pemerintah sebagai aktor utama, melainkan juga melibatkan masyarakat dan swasta sehingga dapat diwujudkan sebuah pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). *Governance* sebagai sebuah paradigma telah banyak diadopsi oleh program pembangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah yakni dengan jalan mengadopsi prinsip-prinsip dasar yang dimiliki oleh *governance* ke dalam program pembangunan pemerintah seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Salah satu program pembangunan yang sekarang muncul dan mengemuka adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

Pelaksanaan PNPM Mandiri tahun 2007 dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PNPM) 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 (<http://pnpm-mandiri.org>).

Penelitian ini nantinya akan diteliti dan dibahas mengenai salah satu cabang yang ada di PNPM Mandiri yakni PNPM Mandiri Perkotaan. PNPM Mandiri Perkotaan awalnya bernama Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Program ini mulai pada tahun 1999 namun tahun 2007 berubah nama menjadi PNPM Mandiri Perkotaan (Pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan Tahun 2010). Kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di masyarakat merupakan suatu kegiatan yang di dalamnya terdapat proses menumbuhkembangkan kemandirian dan keberlanjutan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan dari, oleh dan untuk masyarakat melalui proses pembelajaran dan pelebagaan nilai-nilai universal kemanusiaan (*value based development*), prinsip-prinsip tata pemerintahan (*governance*), serta prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Program PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Malang yang berjalan pada tahun 2009, Pemerintah Pusat mengucurkan dana sebesar Rp. 8,4 miliar dengan dana pendamping Rp. 1 miliar untuk Kota Malang. Dana tersebut diberikan kepada 57 Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) setiap kelurahan, yang memberikan masing-masing BKM dengan BLM sebesar Rp. 105 juta untuk tahap pertama. Untuk pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru Kota Malang dapat dilihat dari penyaluran Bantuan Langsung Masyarakat (BLM). Bantuan Langsung Masyarakat merupakan dana stimulan untuk mendorong masyarakat membangun modal

sosial. Program PNPM meliputi berbagai bidang kehidupan masyarakat seperti lingkungan (fisik), kesehatan, pendidikan dan ekonomi (<http://pnpm-mandiri.org>).

Kelurahan Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru dapat menerima bantuan dari PNPM Mandiri Perkotaan dikarenakan jumlah penduduk miskin yang ada dan terdaftar di Kelurahan Ketawanggede adalah sebanyak 187 orang yang tersebar di 5 (lima) Rukun Warga (RW) dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**Jumlah Masyarakat Miskin Kelurahan Ketawanggede**

No	Rukun Warga (RW)	Jumlah (Orang)
1	I	59
2	II	44
3	III	35
4	IV	25
5	V	24
<b>6</b>	<b>Jumlah</b>	<b>187</b>

**Sumber: Kantor Kelurahan Ketawanggede Tahun 2011**

Hasil data dari jumlah penduduk miskin kelurahan Ketawanggede yang telah dipaparkan di atas dapat dikatakan bahwa Kelurahan Ketawanggede melalui PNPM Mandiri Perkotaan mendapatkan bantuan dalam bidang lingkungan/fisik yaitu untuk pembangunan fisik antara lain: rehab rumah, plesterisasi lantai, pengerasan jalan, pembangunan MCK, paving dan rehab selokan, sedangkan dalam bidang sosial Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) memiliki sejumlah program seperti penyuluhan kesehatan bantuan dana operasional di posyandu dan puskesmas. Dalam bidang pendidikan berbagai program juga telah digulirkan seperti pemberian bantuan dana pendidikan dan lain sebagainya. Sedangkan untuk bidang ekonomi dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) digunakan untuk

dana pinjaman bergulir bagi masyarakat. Namun untuk Kelurahan Ketawanggede dana pinjaman ekonomi bergulir tidak berjalan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka akan sangat menarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai PNPM Mandiri khususnya di daerah perkotaan dimana dalam hal ini dikenal dengan sebutan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan). Di samping itu, juga menarik kiranya untuk mengkaitkan perdebatan tentang hubungan antara *governance* dan pembangunan khususnya pada masalah pengentasan kemiskinan. Seperti yang diketahui bahwa paradigma *governance* merupakan suatu tata pemerintahan dimana pemerintah sebagai regulator menyerahkan atau memberikan kesempatan kepada swasta dan masyarakat untuk ikut berperan serta dan berpartisipasi dalam menjalankan negara, atau jika dikaitkan dengan pemberdayaan masyarakat miskin maka *governance* yang biasa disebut *good governance* merupakan keberlanjutan dari *welfare state*. Konsep *governance* ini memberikan kesetaraan yang sejajar antara pemerintah (*state*), swasta (*privat*), dan masyarakat (*society*). Jika dikaitkan dengan program pemberdayaan masyarakat seperti PNPM Mandiri, maka posisi pemerintah disini adalah berperan sebagai pengarah, sebagai regulator yang mengakomodasi aspirasi rakyat, pihak swasta yang bertanggung jawab atas kemajuan perekonomian serta penciptaan lapangan pekerjaan. Sedangkan masyarakat berperan aktif dalam menjalankan program pemberdayaan masyarakat (PNPM Mandiri) yang dikenal sebagai *participatory welfare state to be good governance* (Suhendra, 2006: 122-123).

Sinergitas antara ketiga aktor tersebut maka Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri diharapkan dapat berjalan sebagai mana mestinya sehingga dapat menciptakan masyarakat yang sejahtera dan jauh dari kemiskinan. Selain itu, dengan adanya berbagai prinsip yang dimiliki oleh konsep *governance* maka akan sangat membantu kelancaran dan keberlangsungan PNPM Mandiri untuk dapat mencapai tujuannya dimana prinsip dari PNPM Mandiri sepertinya berkaca dari prinsip yang dimiliki oleh *governance*, sehingga nantinya dalam penelitian ini akan diteliti tiga prinsip atau karakteristik yang ada di *governance* dan PNPM Mandiri Perkotaan yakni partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Fokus penelitian yang hanya mengambil tiga prinsip dasar dalam *governance* (partisipasi, transparansi, akuntabilitas) memiliki alasan bahwa tiga prinsip ini juga dimiliki oleh PNPM Mandiri Perkotaan dalam pelaksanaannya. Selanjutnya juga dengan mempertimbangkan akses dalam memperoleh data mengenai PNPM Mandiri Perkotaan dalam perspektif *governance* partisipasi, transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip yang krusial dan dapat mewakili keberhasilan pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan sebagai program pembangunan yang berbasis pemberdayaan masyarakat guna pengentasan kemiskinan dan juga agar prinsip lain yang dimiliki oleh *governance* dapat dijadikan bahan kajian penelitian lainnya. Kemudian juga akan dikaji lebih lanjut mengenai pemberdayaan yang ada di PNPM Mandiri Perkotaan Kelurahan Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru Kota Malang sehingga dapat dilihat sejauh mana pemberdayaan masyarakat itu ada di dalam program ini apakah baik, berjalan, atau malah sebaliknya buruk dan tidak berjalan. Pemberdayaan



masyarakat dalam PNPM Mandiri Perkotaan akan diukur dengan menggunakan dimensi indikator pemberdayaan masyarakat sehingga keluaran akhirnya dapat diketahui sejauh mana PNPM Mandiri Perkotaan lebih mengarah ke *governance* atau ke pemberdayaan masyarakat.

Oleh karena itu, penelitian ini memunculkan sesuatu yang menarik untuk dicari jawaban perihal penerapan *governance* dalam pembangunan khususnya mengenai pengentasan kemiskinan yang dalam hal ini adalah pada pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan. Maka dari itu, peneliti ingin mengkaji lebih lanjut mengenai PNPM Mandiri dalam perspektif *governance* sehingga akan dilakukan sebuah penelitian skripsi dengan judul **“Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan dalam Perspektif Governance (Studi Pada Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru Kota Malang)”**.

## B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan suatu bentuk penjabaran terhadap masalah yang telah diungkapkan secara kongkret. Berdasarkan uraian latar belakang, permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan dalam Perspektif *Governance* dilihat dari Prinsip Partisipasi, Transparansi dan Akuntabilitas di Kelurahan Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru Kota Malang?
2. Apakah Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru Kota Malang telah memenuhi Perspektif *Governance* jika dilihat dari Pemberdayaan Masyarakat?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah yang telah dipaparkan maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menjelaskan dan mendeskripsikan pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan dalam perspektif *governance* dilihat dari Prinsip Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas di Kelurahan Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.
2. Untuk menganalisis Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru Kota Malang telah memenuhi Perspektif *Governance* jika dilihat dari Pemberdayaan Masyarakat.

#### D. Kontribusi Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut :

1. Secara Akademis. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu sumbangsih pemikiran dalam pengembangan dan pengayaan ilmu administrasi publik, khususnya menyangkut Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan dalam Perspektif *Governance*. Di samping itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi informasi pembanding bagi peneliti-peneliti lain yang memberi perhatian yang sama dengan fokus yang sama pada masa-masa mendatang.
2. Secara Praktis. Rekomendasi yang diberikan dalam penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan pertimbangan sebagai saran bagi Kelurahan Ketawanggede, BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan Kelurahan Ketawanggede, serta para aktor yang terlibat dalam PNPM Mandiri Perkotaan Kelurahan Ketawanggede, sehingga nantinya dapat memajukan PNPM Mandiri Perkotaan Kelurahan Ketawanggede khususnya dalam perspektif *governance* dan pemberdayaan masyarakat.

## **E. Sistematika Pembahasan**

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami tulisan ini, maka penulis memberikan gambaran secara umum tentang skripsi ini. Secara garis besar penulis membagi dalam lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika pembahasan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Berisi tentang teori-teori atau temuan ilmiah dari buku-buku yang relevan yang berkaitan dengan judul penelitian. Adapun teori yang dipakai adalah Teori Administrasi Publik, Teori Pembangunan, Teori *Governance*, Teori Pemberdayaan Masyarakat, serta mengenai Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini membahas mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang data hasil penelitian meliputi penyajian data dan analisis data yang diperoleh selama penelitian yang merupakan jawaban dari pertanyaan yang ada dalam rumusan masalah dengan alternatif penyelesaiannya.

## BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bagian hasil dari penulisan yang terdiri dari kesimpulan dan saran, di dalam kesimpulan diuraikan mengenai hal-hal secara garis besar, sedangkan dalam saran berisikan tentang masukan-masukan bagi pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan dalam perspektif *governance* di Kelurahan Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.

