

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PELAKSANAAN PROGRAM
PENANGGULANGAN KEMISKINAN PERKOTAAN/PROGRAM
NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI PERKOTAAN
(P2KP/PNPM-MP) DALAM RANGKA Mendukung OTONOMI DAERAH
(Studi Pada Badan Keswadayaan Masyarakat “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo
dan Pemerintah Kelurahan Dinoyo)**

SKRIPSI

Diajukan untuk menempuh ujian sarjana

Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

HENRYKUS F. NUWA WEDO

NIM: 0810310251



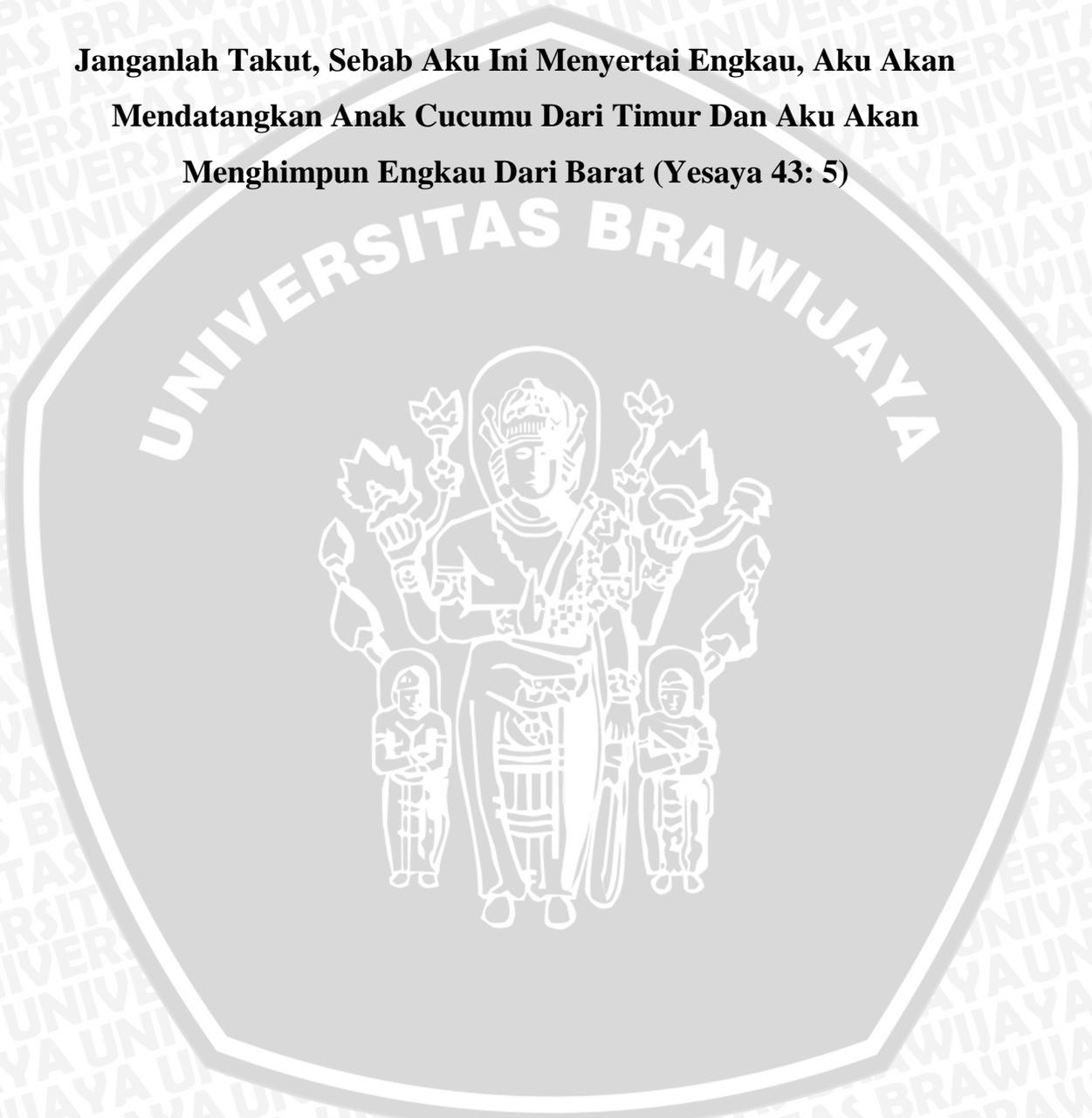
**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK**

MALANG

2012

MOTTO

**Janganlah Takut, Sebab Aku Ini Menyertai Engkau, Aku Akan
Mendatangkan Anak Cucumu Dari Timur Dan Aku Akan
Menghimpun Engkau Dari Barat (Yesaya 43: 5)**



TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Rabu
Tanggal : 28 Maret 2011
Jam : 10.00- 11.00 WIB
Skripsi atas nama : Henrykus F. Nuwa Wedo
Judul : Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) Dalam Rangka Mendukung Otonomi Daerah (Studi Pada Badan Keswadayaan Masyarakat “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo dan Pada Pemerintah Kelurahan Dinoyo Kota Malang)

dan dinyatakan lulus

Ketua

Anggota

Dr. Ratih Nur Pratiwi, M.Si
NIP. 19530807 197903 2 001

Drs. Sukanto, MS
NIP. 19591227 198601 1 001

Ketua

Anggota

Prof. Dr. Muhammad Irfan Islamy, MPA
NIP. 19440511 197302 1 001

Drs. Muhammad Shobaruddin, MA
NIP. 19590219 198601 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, Maret 2012

Mahasiswa

Nama: Henrykus F. Nuwa Wedo

NIM : 0810310251

RINGKASAN

Henrykus F. Nuwa Wedo, 2012, **Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) Dalam Rangka Mendukung Otonomi Daerah** (Studi Pada Badan Keswadayaan Masyarakat/BKM “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo dan Pada Pemerintah Kelurahan Dinoyo Kota Malang), Ketua Komisi Pembimbing Dr. Ratih Nur Pratiwi, M.Si dan Drs. Sukanto, MS selaku anggota komisi pembimbing, 197 Hal + xix

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam pelaksanaan program-program pembangunan di era otonomi daerah. Meskipun otonomi daerah telah dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia, namun sejauh ini masih banyak persoalan-persoalan yang timbul ke permukaan. Salah satu masalah dalam pelaksanaan otonomi daerah yang pada umumnya terjadi di semua daerah di Indonesia adalah masalah kemiskinan. Masalah kemiskinan di Indonesia saat ini dirasakan cukup mendesak untuk ditangani, khususnya di wilayah perkotaan karena kemiskinan perkotaan sangat potensial menjadi sumber masalah sosial ekonomi dan sosial politik yang relatif sulit diatasi dan dapat berakibat fatal bagi masyarakat.

Salah satu program Pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan perkotaan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah dengan mengeluarkan

Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). P2KP dilaksanakan sejak tahun 1999 dan yang sejak tahun 2008 telah berubah nama menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) atau yang sering disebut P2KP/PNPM-MP. Program ini memiliki hubungan keterkaitan dengan otonomi daerah karena sama-sama mengedepankan prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas serta desentralisasi dalam menjalankan otonomi daerah dan pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di daerah.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif sedangkan jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif, dengan sumber data penelitian berasal dari data primer melalui informan yang menggunakan teknik wawancara dan observasi. Selain itu data sekunder yang diperoleh melalui teknik dokumentasi. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa proses partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo belum berjalan baik. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP dan pembuatan proposal usulan kegiatan cukup rendah.

Partisipasi masyarakat di Kelurahan Dinoyo ketika proses pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan, sosial dan ekonomi cukup berjalan baik. Masyarakat terlibat dengan melakukan kerja bakti secara gotong royong dan pengumpulan dana secara swadaya dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan. Namun dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan juga terdapat beberapa masalah dan hambatan. Partisipasi masyarakat di Kelurahan

Dinoyo dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang sosial cukup berjalan baik. Masyarakat terlibat dalam kegiatan pelatihan, pemberian ketrampilan, pelayanan kesehatan dan pemberian beasiswa. Sedangkan partisipasi masyarakat di Kelurahan Dinoyo di bidang ekonomi P2KP/PNPM-MP cukup berjalan baik, namun dalam pelaksanaan penggunaan dana pinjaman bergulir P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi banyak menyisakan masalah. Masalah dan hambatan tersebut antara lain penyalahgunaan dana untuk kegiatan konsumtif, masyarakat sering terlambat bahkan tidak mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir, lemahnya pengawasan dalam penggunaan dana, terbatasnya jumlah dana pinjaman bagi masyarakat, tidak adanya perubahan signifikan dalam kehidupan masyarakat setelah mendapat dana pinjaman bergulir dan timbulnya ketergantungan masyarakat pada dana pinjaman tersebut.

SUMMARY

Henrykus F. Nuwa Wedo, 2012, The Public Participation in the Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (P2KP/PNPM-MP) in Supporting The Local Autonomy (A Study at Badan Keswadayaan Masyarakat/ BKM “Kanjuruhan”, Dinoyo Village, and The Government of Dinoyo Village, Malang City). Promotor: Dr. Ratih Nur Pratiwi, M.Si. Co-promotor: Drs. Sukanto, MS. 197 pages + xix

Public participation is a very important in the implementation of any development programs during the local autonomy period. Although local autonomy is widely and simultaneously distributed throughout Indonesia, some issues are still emerging. A problem related to local autonomy is poverty. Indonesian poverty remains in the degree which needs immediate solution. Urban poverty has a great potential to solve the social-economical and social-political issues with its fatalities against the public.

A government program to deal with the urban poverty and to improve public welfare is Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). This Program has been conducted since 1999, and in 2008, it is renamed into Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-MP), or thus called P2KP/PNPM-MP. Both Programs have close relation with local autonomy because both underscore the principle of democracy, which includes public participation, transparency and

accountability, or decentralization in the implementation of local autonomy and of P2KP/PNPM-MP at local.

Research method is qualitative. Type of research is descriptive study. Data of research are derived from primary data which are given by informant and collected through interview and observation. Secondary data are obtained by the documentation. Result of research indicates that public participation in the implementation of P2KP/PNPM-MP at DinoyoVillage is not well managed. Public participation in the planning of P2KP/PNPM-MP and the preparation of activity proposal is still lower.

Public participation in the implementation of P2KP/PNPM-MP at environmental, social and economical fields, however, is favorable. The public is deeply involved in any collective works or self-supported fund searching activities for the implementation of P2KP/PNPM-MP at environmental field. Some problems and barriers are also found in this field. Public participation in the implementation of P2KP/PNPM-MP at social field is also well as expected. The public participates into the training, skill coaching, health service, and scholarship provision. Public participation for P2KP/PNPM-MP at economical field is also well although the use of the loan for economic activity in the frame of P2KP/PNPM-MP is leaving with troubles. These troubles include the funding mismanagement for personal consumption, the installment overdue, the lacking of supervision over loan usage, limited loan supply, the absence of significant change for the public wealth after taking the loan, and higher dependency of the public on the loan fund.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan pada Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) Dalam Rangka Mendukung Otonomi Daerah (Studi Pada Badan Keswadayaan Masyarakat/BKM “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo dan Pada Pemerintah Kelurahan Dinoyo Kota Malang).

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Sumartono, M.S , selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Ibu Dr. Ratih Nur Pratiwi, M.Si selaku ketua komisi pembimbing, atas segala arahan, masukan dan bimbingan dengan penuh kesabaran dan kesungguhan selama penyusunan skripsi.
3. Bapak Drs. Sukanto, MS selaku anggota komisi pembimbing atas segala saran, arahan dan bimbingan yang telah banyak membantu dalam penyusunan skripsi dengan baik.
4. Bapak dan Ibu Pengelola, Dosen Pengajar serta seluruh staf dan karyawan Jurusan Administrasi Publik Universitas Brawijaya yang telah memberikan bantuan, fasilitas dan wawasan sehingga proses administrasi dan perkuliahan yang penulis tempuh dapat berjalan lancar.

5. Para Pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo, Fasilitator Kelurahan (Faskel) Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo, Perangkat Kelurahan Dinoyo dan para Ketua RW, RT serta masyarakat Kelurahan Dinoyo yang telah memberikan informasi, laporan dan data selama kegiatan penelitian di Kelurahan Dinoyo.
6. Ayah Tercinta Ambrosius Meo dan Ibu Tercinta Eutropia Mika serta adik Tersayang Vinsensius Bule Owa atas segala doa, kesabaran, perjuangan dan pengorbanan serta kasih sayang yang tulus sehingga penulis dapat berhasil menyelesaikan pendidikan hingga saat ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, kiranya ini merupakan cerminan bahwa penulis harus lebih banyak dan giat lagi belajar dan menimbah ilmu. Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, Maret 2012

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
MOTTO.....	i
TANDA PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN ORISINILITAS SKRIPSI.....	iii
RINGKASAN.....	iv
SUMMARY.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kontribusi Penelitian.....	10
E. Sistematika Pembahasan.....	11
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Teori Partisipasi Masyarakat.....	13
1. Partisipasi.....	13
2. Jenis-Jenis Partisipasi Masyarakat.....	19
3. Cara Menggerakkan Partisipasi Masyarakat.....	23
4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat.....	26
5. Manfaat Partisipasi Masyarakat.....	28

6.	Pendekatan Partisipatif Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia.....	30
B	Teori Pemberdayaan Masyarakat.....	35
	1. Makna Pemberdayaan Masyarakat	35
	2. Partisipasi dan Pemberdayaan.....	36
	3. Ciri-Ciri Masyarakat Berdaya.....	37
	4. Proses Pemberdayaan Masyarakat.....	38
	5. Prinsip Pemberdayaan Masyarakat.....	40
	6. Pendekatan Dalam Pemberdayaan Masyarakat.....	42
C.	Pengembangan Masyarakat.....	48
	1. Pengertian Pengembangan Masyarakat.....	48
	2. Nilai-Nilai Pengembangan Masyarakat.....	49
	2. Prinsip-Prinsip Pengembangan Masyarakat.....	50
	3. Kegagalan Pengembangan Masyarakat.....	53
D	Teori Kemiskinan Perkotaan.....	56
	1. Pengertian Kemiskinan Perkotaan.....	56
	2. Penyebab Kemiskinan Perkotaan.....	58
E	Teori Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah dan Desentralisasi	60
	1. Pengertian Pemerintah Daerah atau Pemerintah Lokal.....	60
	2. Pengertian Otonomi Daerah.....	62
	3. Tujuan dan Prinsip Otonomi Daerah.....	64
	4. Kewajiban Pemerintah Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah.....	65
	5. Pengertian Desentralisasi dan Manfaat Desentralisasi.....	65
G	Teori Pemerintah Kelurahan	66

BAB III METODE PENELITIAN

A	Jenis Penelitian.....	68
B	Fokus Penelitian.....	69
C	Lokasi dan Situs Penelitian	71



D	Jenis Data dan Sumber Data	71
E	Teknik Pengumpulan Data	72
F	Instrumen Penelitian	73
G	Analisis Data	74

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A.	Gambaran Umum Kelurahan Dinoyo	76
B.	Gambaran Umum Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo	82
C.	Gambaran Umum Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP)	84
1.	Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP)	84
2.	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP)	99
D.	Data Fokus Penelitian	105
1.	Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo... ..	105
2.	Hambatan-Hambatan Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo	12
E.	Pembahasan Hasil Penelitian.....	141
1.	Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo	141
a.	Proses Perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo	141

b. Partisipasi Masyarakat Pada Perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo	144
c. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Bidang Lingkungan.....	152
d. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Bidang Sosial.....	156
e. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Bidang Ekonomi.....	158
2. Hambatan Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo.....	165
a. Hambatan Pada Proses Perencanaan P2KP/PNPM-MP	165
b. Hambatan Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP.....	170

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	189
B. Saran	195

DAFTAR PUSTAKA



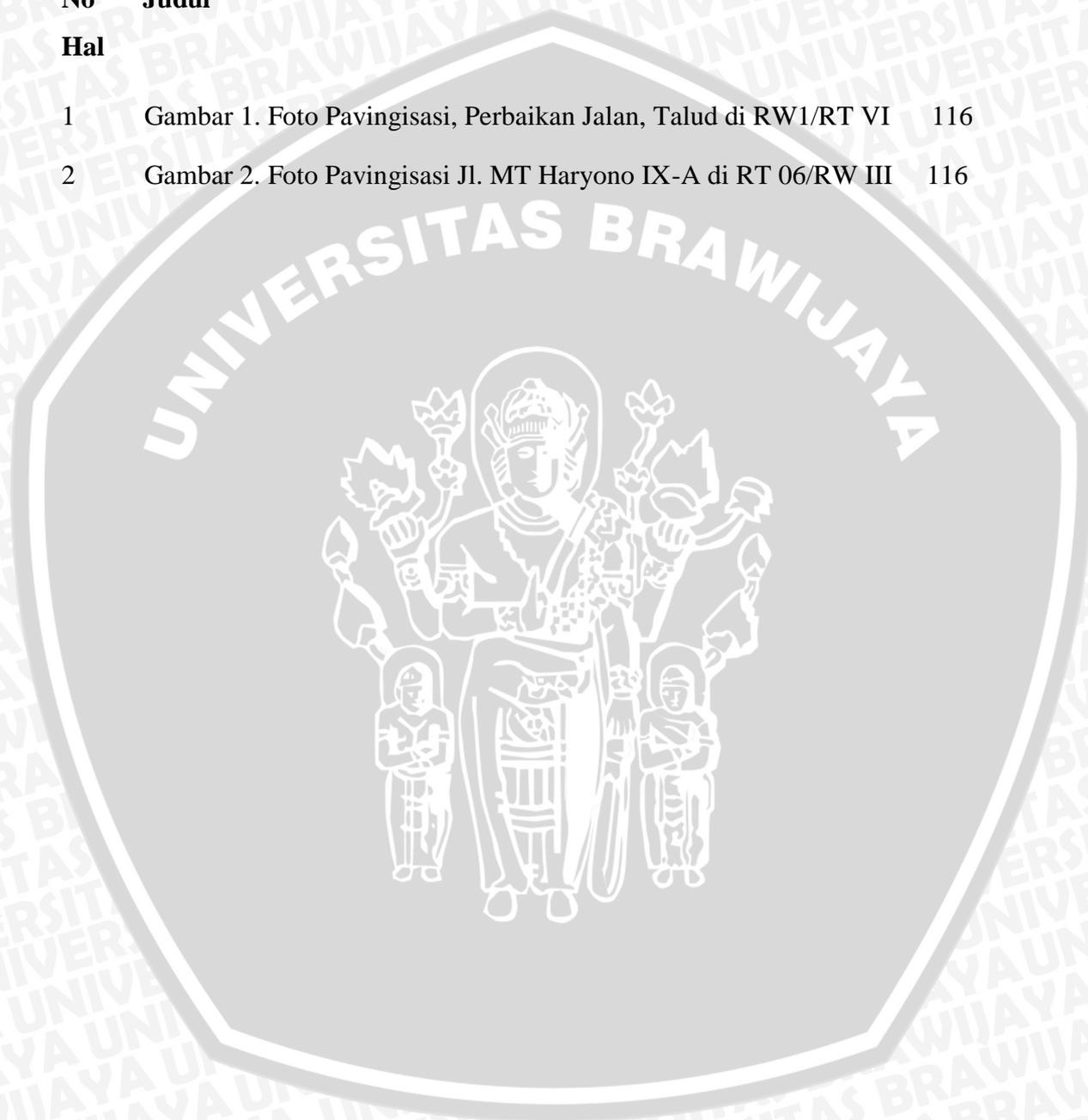
DAFTAR TABEL

No	Judul	Hal
1	Jumlah Penduduk Menurut Usia di Kelurahan Dinoyo	77
2	Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencarian di Kelurahan Dinoyo	78
3	Jumlah Sarana Perekonomian di Kelurahan Dinoyo	79
4	Jumlah Perusahaan/Usaha di Kelurahan Dinoyo	80
5	Jumlah Fasilitas Pendidikan di Kelurahan Dinoyo	80
6	Jumlah Rumah Penduduk Menurut Sifat dan Bahannya di Kelurahan Dinoyo	81



DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Hal
1	Gambar 1. Foto Pavingisasi, Perbaikan Jalan, Talud di RW1/RT VI	116
2	Gambar 2. Foto Pavingisasi Jl. MT Haryono IX-A di RT 06/RW III	116



DAFTAR LAMPIRAN

- | No | Judul |
|----|---|
| 1 | Surat Ijin Riset Kepada Kepala Kelurahan Dinoyo |
| 2 | Surat Rekomendasi Pelaksanaan Penelitian dari Kesbangpol Kota Malang |
| 3 | Surat Ijin Riset Kepada Koordinator BKM Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo |
| 4 | Surat Ijin Riset dari Kelurahan Kepada Kepada Ketua RW I-VI di Kelurahan Dinoyo |
| 5 | Daftar Pertanyaan Penelitian Lapangan |
| 6 | Laporan Jumlah Penduduk Warga Negara Indonesia (WNI) Kelurahan Dinoyo |



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kesatuan yang menjalankan kebijakan desentralisasi dengan memberikan kesempatan kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah yang dicanangkan melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengekspresikan dirinya menuju arah berkembang melalui partisipasi dan pemberdayaan masyarakat daerah sesuai dengan potensi dan kemampuannya masing-masing. Salah satu tujuan pemerintah menjalankan otonomi daerah adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selain itu otonomi daerah juga bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan percepatan pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan demokrasi di semua strata masyarakat. Hal ini tentunya mampu mengembalikan masyarakat daerah pada penemuan jati dirinya sesuai dengan ciri dan kemampuannya masing-masing, setelah sekian lama terbelenggu dengan adanya sentralisasi. Dengan adanya otonomi daerah maka pemerintah daerah harus mampu meningkatkan inovasi dan kreativitas dalam menggerakkan semangat rakyatnya untuk membangun daerahnya serta dapat melahirkan masyarakat yang mandiri dan kreatif.

Manfaat dari sistem desentralisasi juga dikatakan oleh Supardal (Amins, 2009:13) bahwa perubahan sistem desentralisasi ini akan memberikan beberapa manfaat bagi daerah. *Pertama*, secara politis akan meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah membangun demokrasi dan konsolidasi integrasi nasional untuk menghindari konflik. *Kedua*, secara administratif, daerah akan mampu meningkatkan kemampuan dalam merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis, meningkatkan kemampuan, meningkatkan akuntabilitas publik. *Ketiga*, secara ekonomi otonomi daerah akan membangun keadilan di semua daerah, mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, serta meningkatkan kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan publik.

Meskipun otonomi daerah telah dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia, namun sejauh ini masih banyak persoalan-persoalan yang timbul ke permukaan. Salah satu masalah dalam pelaksanaan otonomi daerah yang pada umumnya terjadi di semua daerah adalah masalah kemiskinan. Masalah kemiskinan di Indonesia saat ini dirasakan cukup mendesak untuk ditangani, khususnya di wilayah perkotaan karena kemiskinan perkotaan sangat potensial menjadi sumber masalah sosial ekonomi dan sosial politik yang relatif sulit diatasi dan dapat berakibat fatal bagi masyarakat. Penduduk miskin menurut BPS adalah masyarakat yang pengeluaran per bulannya sebesar atau kurang dari Rp 233.740 per kapita atau sekitar 0,85 dolar AS per kapita per hari. Berdasarkan sensus penduduk BPS 2011, jumlah penduduk miskin di Indonesia sebanyak 32,02 juta jiwa atau 13,33 persen dari total jumlah penduduk. Dari jumlah

tersebut, sebanyak 11,05 juta jiwa berada di perkotaan dan 18,97 juta jiwa di pedesaan.

<http://metrotvnews.com/read/news/2012/02/09/81388/Kemensos-Masalah-Kemiskinan-Perkotaan-Lebih-Kompleks>).

Di sisi lain pada tahun 2011 jumlah penduduk hampir miskin justru bertambah 5 juta jiwa. Pertambahan ini berasal dari 1 juta penduduk miskin yang naik status menjadi hampir miskin dan 4 juta penduduk tidak miskin yang turun status menjadi hampir miskin. Total jumlah penduduk hampir miskin tahun ini menurut data BPS mencapai 27,12 juta jiwa atau sekitar 10,28 persen dari total populasi. Jika ditambahkan dengan penduduk miskin, jumlahnya hampir mencapai 60 juta orang. BPS mencatat, selama tiga tahun terakhir, jumlah penduduk hampir miskin terus bertambah secara konsisten. (BPS, 2011)

Pada dasarnya kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang bersifat multidimensional dan berkaitan erat dengan aspek politik, sosial, ekonomi, budaya dan aspek lainnya. Kemiskinan ditandai dengan rendahnya tingkat pendapatan masyarakat, keterisolasian, keterbelakangan dan pengangguran yang kemudian menjadi ketimpangan antar daerah, antar sektor dan antar golongan penduduk (Andreas, 2009:1). Kemiskinan perkotaan adalah fenomena yang mulai dipandang sebagai masalah serius terutama dengan semakin banyaknya permasalahan ekonomi yang ditimbulkannya. Modernisasi dan industrialisasi sering kali dituding sebagai pemicu, diantara beberapa pemicu yang lain. Perkembangan daerah perkotaan secara pesat mengundang terjadinya urbanisasi dan kemudian komunitas-komunitas kumuh atau daerah

kumuh yang identik dengan kemiskinan perkotaan. Salah satu ciri umum dari kondisi fisik masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan permukiman yang jauh dibawah standar kelayakan, serta mata pencaharian yang tidak menentu. Kemiskinan perkotaan juga potensial menjadi sumber masalah sosial ekonomi dan politik yang relatif sulit diatasi dan dapat berakibat fatal bagi masyarakat dalam skala yang lebih luas.

Salah satu langkah Pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan perkotaan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah dengan mengeluarkan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dilaksanakan sejak tahun 1999 sebagai suatu upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan. Pada tahun 2008 keberlanjutan pelaksanaan P2KP diperluas lagi menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan), dengan mengalokasikan tambahan dana yang cukup signifikan pada tahun anggaran 2008 yang mencakup 8.813 Kelurahan di 995 Kecamatan tersebar pada 245 Kota/Kabupaten. (Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan, 2009)

Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang sekarang telah diganti menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) atau yang lebih dikenal dengan nama P2KP/PNPM-MP memiliki hubungan keterkaitan dengan otonomi daerah. Hal ini dapat kita lihat

dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana terdapat beberapa poin penting dalam pasal 22 yaitu dalam menyelenggarakan otonomi daerah Pemerintah Daerah wajib meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan mengembangkan kehidupan demokrasi. Selain itu juga, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dalam bab 1 pasal 1 butir 6, memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah (Daerah Otonom) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Penjelasan ini mengandung dua makna yakni, kewenangan Pemerintah Daerah mengurus pembangunan di wilayahnya dan orientasi pada pembangunan yang berdasarkan aspirasi dan partisipasi masyarakat dengan tujuan akhir untuk mensejahterakan masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah berkaitan dengan upaya menggerakkan demokrasi. Demokrasi didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat yang mengandung pengertian bahwa semua manusia pada dasarnya memiliki

kebebasan dan hak serta kewajiban yang sama. Dalam hal ini demokrasi lebih menekankan pada partisipasi dan artikulasi kepentingan rakyat dalam keputusan-keputusan publik. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah maka pemerintah daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

P2KP/PNPM-MP merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal. Prinsip-prinsip universal kemasyarakatan yang dimaksudkan merupakan prinsip yang harus dijunjung tinggi, ditumbuhkembangkan dan dilestarikan oleh semua pelaku P2KP/PNPM-MP. Prinsip tersebut antara lain: demokrasi, partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan desentralisasi.

Dari beberapa penjelasan sebelumnya kita dapat melihat bahwa ada korelasi antara otonomi daerah (Desentralisasi) dengan P2KP/PNPM-MP yaitu sama-sama mengedepankan prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas serta desentralisasi. Prinsip-prinsip ini kiranya menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah dan pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di daerah sehingga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, tercapainya pemberdayaan masyarakat daerah secara

mandiri dan mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan serta dapat mencapai tujuan utama yaitu dapat mengatasi masalah kemiskinan perkotaan dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan potensi dan kekhasan masing-masing daerah.

Masalah kemiskinan terjadi di semua daerah di Indonesia dan masalah kemiskinan tentunya juga terjadi di Provinsi Jawa Timur. Kendati pembangunan fisik di Jawa Timur tidak kalah dengan perkembangan kota metropolitan di Indonesia, tetapi berbagai masalah seperti kemiskinan di kawasan perkotaan masih belum tertangani secara maksimal. Masalah kemiskinan di kawasan perkotaan yang terjadi di Jawa Timur kiranya perlu mendapat perhatian serius dari Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur. Penduduk miskin di Jawa Timur pada hasil sensus bulan September 2011 sebanyak 5,227 juta (13,85 persen) atau turun 2,41 persen dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin pada bulan Maret 2011 yang sebesar 5,356 juta (14,23 persen). Prosentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan pedesaan tidak banyak berubah. (BPS Provinsi Jatim, 2011). Sedangkan untuk wilayah Kota Malang, Walikota Malang Peni Suparto tidak menampik jika masih ada rumah warganya yang tidak layak huni. Sebab saat ini masih banyak warga kota Malang masuk dalam kategori miskin. Di kota yang berpenduduk sekitar 877 ribu orang ini, sekitar 31 ribu warganya masih berstatus sebagai orang miskin, (Radar Malang, 30/11/2011). Pihak Pemerintah Kota Malang mengklaim bahwa angka kemiskinan di Kota Malang mengalami penurunan. Meskipun tingkat

kemiskinan di Kota Malang secara kuantitatif dinilai mengalami penurunan namun dari aspek kualitatif perlu dicermati lebih mendalam lagi.

Oleh karena itu penulis tertarik melakukan penelitian pada salah satu Kelurahan di Kota Malang yaitu Kelurahan Dinoyo. Kelurahan merupakan suatu kesatuan hukum yang memiliki hak dan kewenangan dalam mengatur dan melayani semua kebutuhan masyarakatnya menuju kesejahteraan. Sebagai satuan pemerintah yang terendah dan langsung di bawah Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Kelurahan merupakan sasaran pelaksanaan segenap program pemerintahan dan kebijakan-kebijakan pembangunan baik dalam rangka pelaksanaan desentralisasi maupun tugas-tugas pembantuan. Kelurahan sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat merupakan ujung tombak keberhasilan pembangunan Kabupaten/Kota, dimana Kelurahan akan terlibat langsung dalam pembangunan, kegiatan pemberdayaan masyarakat dan pelayanan masyarakat.

Kelurahan Dinoyo merupakan salah satu Kelurahan di kota Malang yang melaksanakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan yang kini telah berubah nama dan dilanjutkan dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP). Meskipun P2KP telah berubah nama menjadi PNPM-MP namun keberlanjutan penggunaan dana P2KP di bidang ekonomi, sosial dan lingkungan di Kelurahan Dinoyo masih berlanjut dan dijalankan hingga sekarang. Kondisi masyarakat di Kelurahan Dinoyo sangat beragam dengan berbagai jenis pekerjaan dan juga adanya ketimpangan antar masyarakat di beberapa wilayah di Kelurahan Dinoyo.

Berdasarkan data LPJ BKM Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo pada tahun 2008-2011 jumlah Kepala Keluarga (KK) miskin di Kelurahan Dinoyo sebanyak 425 KK. Hasil sensus dan evaluasi masalah kemiskinan di wilayah Kelurahan Dinoyo dapat disimpulkan bahwa masalah kemiskinan yang terpenting adalah terkait dengan masalah pendapatan. Selain itu partisipasi masyarakat Kelurahan Dinoyo dalam pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP juga belum berjalan baik dan hal ini mempengaruhi penggunaan dana bantuan P2KP/PNPM-MP secara tidak tepat oleh masyarakat dan tidak adanya perubahan signifikan dalam kehidupan masyarakat setelah pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo.

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas dan permasalahan lemahnya partisipasi masyarakat serta beberapa hal yang perlu dikaji lebih lanjut lagi mengenai pelaksanaan P2KP/PNPM-MP pada tahun 2008-2011 di Kelurahan Dinoyo maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian di Kantor Kelurahan Dinoyo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang dan menuangkan dalam bentuk sebuah skripsi dengan judul **Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) Dalam Rangka Mendukung Otonomi Daerah (Studi Pada Badan Keswadayaan Masyarakat “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo dan Pada Pemerintah Kelurahan Dinoyo Kota Malang)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka rumusan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo ?
2. Hambatan-hambatan apakah dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah di maksudkan untuk :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo.

D. Kontribusi Penelitian

Kontribusi yang berhubungan dengan penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran baru bagi Pemerintah Kota Malang khususnya Pemerintah Kelurahan Dinoyo dan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) “Kanjuruhan”

Kelurahan Dinoyo mengenai partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo Kota Malang.

- b. Dapat memberikan manfaat bagi peneliti selanjutnya sebagai bahan kajian pelaksanaan penelitian lebih lanjut tentang partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP Dinoyo di Kota Malang.

2. Secara Akademis

- a. Menambah khasanah dan kajian bagi pengembangan ilmu Administrasi, khususnya tentang partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan perkotaan.
- b. Sebagai bahan kajian dan menambah wacana keilmuan bagi pengembangan ilmu administrasi publik.

E. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pemahaman keseluruhan hasil penelitian ini, maka penulis menyusun karya ilmiah ini secara sistematis yang secara garis besar diuraikan sebagai berikut ini :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam Bab I terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam Bab II ini mengemukakan secara garis besar teoritis yang menjadi acuan bagi penulis yang di dapatkan dari buku, jurnal maupun Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang relevan. Dalam bab ini diuraikan teori Partisipasi

Masyarakat, teori Pemberdayaan Masyarakat, teori Pengembangan Masyarakat, teori Kemiskinan Perkotaan, teori Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah dan Desentralisasi dan kajian umum Pemerintah Kelurahan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam Bab III ini berisi tentang metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian, yang meliputi jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam Bab IV ini diuraikan tentang gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data serta analisis data yang membahas permasalahan yang di angkat dalam penulisan skripsi ini secara keseluruhan

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Pada Bab V merupakan bab terakhir, yang berisi tentang kesimpulan yaitu temuan pokok penelitian sesuai dengan tujuan penelitian serta saran-saran yang terkait dengan hasil penelitian yang selanjutnya dapat digunakan sebagai rekomendasi pada penelitian selanjutnya dan diharapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi semua pihak.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Sebagai langkah untuk mempermudah dalam menelaah fenomena permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, berikut akan dibahas secara terperinci mengenai pengertian-pengertian, teori-teori dan beberapa landasan yuridis yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP).

A. Teori Partisipasi Masyarakat

1. Partisipasi

Secara *harfiah* partisipasi berarti turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan atau peran serta dalam suatu kegiatan, peran serta aktif atau proaktif dalam suatu kegiatan. Partisipasi dapat didefinisikan secara luas sebagai bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam dirinya (*intrinsik*) maupun dari luar dirinya (*ekstrinsik*) dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan. (Moeliono, 2004) dalam (Fahrudin, 2005:36)

Dari sudut terminologi partisipasi masyarakat dapat diartikan sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok yaitu kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan (*nonelite*) dan kelompok yang selama ini diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan (*elite*). Partisipasi masyarakat merupakan insentif moral sebagai “paspor”

mereka untuk mempengaruhi lingkup-makro yang lebih tinggi, tempat dibuatnya suatu keputusan-keputusan yang sangat menentukan kesejahteraan mereka.

Midgley (Muluk, 2007:49) mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat berkonotasi *the direct involvement of ordinary people in local affairs*. Partisipasi masyarakat berarti ada keterlibatan masyarakat biasa dalam urusan-urusan setempat secara langsung. Midgley memperjelas pengertian partisipasi masyarakat ini, mengacu pada salah satu definisi yang termuat dalam resolusi PBB pada awal tahun 1970-an sebagai berikut: “penciptaan peluang yang memungkinkan semua anggota masyarakat untuk berkontribusi secara aktif dalam proses pembangunan dan mempengaruhinya serta menikmati manfaat pembangunan tersebut secara merata”.

Mengenai batasan apa yang tercakup dalam partisipasi masyarakat, Midgley (Muluk, 2007:51) mengungkapkan adanya dua pandangan. Pertama, berdasarkan *United Nations Economic and Social Council Resolution 1929*. Resolusi ini menyatakan bahwa partisipasi membutuhkan keterlibatan orang-orang secara sukarela dan demokratis dalam hal sumbangsuhnya terhadap usaha pembangunan, penerimaan manfaat secara merata dan pengambilan keputusan yang menyangkut penentuan tujuan, perumusan kebijakan dan perencanaan serta penerapan program pembangunan sosial dan ekonomi.

Midgley, (Muluk, 2007:51) kemudian menegaskan bahwa partisipasi masyarakat disebut tercapai apabila program yang diinginkan dan dimanfaatkan oleh masyarakat secara efektif terpelihara oleh masyarakat itu sendiri setelah semua dukungan eksternal berakhir. Secara praktis, pandangan ini dianggap lebih

relevan karena mempertimbangkan kapasitas masyarakat dan mengakui adanya kebutuhan akan bantuan eksternal dalam pengembangan partisipasi masyarakat.

Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang secara sukarela, tanpa dipaksa sebagaimana yang dijelaskan Sastropetro (1998) dalam Fahrudin (2005:37) bahwa partisipasi adalah keterlibatan spontan dengan kesadaran disertai tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan.

Menurut Mubyarto (1985) dalam Fahrudin (2005:37) partisipasi adalah kesadaran untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri.

Menurut Sumardjo dan Saharudin dalam Fahrudin (2005:37), dikaitkan dengan pelaksanaan pembangunan masyarakat, maka partisipasi menyangkut keterlibatan masyarakat secara aktif dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemeliharaan, evaluasi dan menikmati hasilnya atas suatu usaha perubahan masyarakat yang direncanakan untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat.

Pada dasarnya kunci utama dari akses peran serta komunitas lokal adalah tingkat partisipasi yang menonjol dan kemampuan untuk membangun diri secara mandiri. Partisipasi di sini dapat diartikan sebagai keterlibatan secara aktif dari anggota komunitas lokal tersebut dalam pembuatan keputusan tentang implementasi proses, program-program yang akan berdampak pada diri mereka. (Slocum, 1995 dalam Fahrudin, 2005:52-53)

Menurut Bumberger dan Shams (1989) seperti yang dikutip Fahrudin (2005:40), terdapat dua pendekatan mengenai partisipasi masyarakat. *Pertama*, partisipasi merupakan proses sadar tentang pengembangan kelembagaan dan

pemberdayaan dari masyarakat yang kurang beruntung berdasarkan sumber daya dan kapasitas yang dimilikinya. Dalam proses ini tidak ada campur tangan dan prakarsa pemerintah. *Kedua*, partisipasi harus mempertimbangkan adanya intervensi dari pemerintah dan LSM, di samping peran serta masyarakat. Hal ini sangat penting untuk implementasi proyek yang lebih efisien, mengingat kualitas sumber daya dan kapasitas masyarakat tidak memadai. Jadi, masyarakat miskin tidak leluasa sebas-bebasnya bergerak sendiri berpartisipasi dalam pengembangan kelembagaan dan pemberdayaan.

Dengan mempertimbangkan berbagai uraian tersebut, berarti partisipasi masyarakat mencakup peran serta dalam proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan penerimaan manfaat pembangunan dengan mempertimbangkan otonomi dan kemandirian masyarakat. Tampaknya pandangan terakhir ini sesuai dengan apa yang dipikirkan oleh Sjahrir (Muluk 2007:51) sebagai berikut: “Pengertian partisipasi dalam pembangunan bukanlah semata-mata partisipasi dalam pelaksanaan program, rencana, dan kebijaksanaan pembangunan, tetapi juga partisipasi emansipatif. Artinya, sedapat mungkin penentuan alokasi sumber-sumber ekonomi semakin mengacu pada motto pembangunan dari, oleh, dan untuk rakyat”

Hanson dalam Fahrudin (2005:32) mengatakan bahwa banyak yang berpendapat bahwa orang luar (*outsider*) yang dapat mengambil prakarsa penggalangan partisipasi masyarakat miskin adalah pemerintah melalui pegawai-pegawai profesional seperti pekerja komuniti. Persoalannya adalah bagaimana menggerakkan partisipasi masyarakat tanpa rekayasa, ketergantungan, dinamika

dan partisipasi semu.

Oleh sebab itu perlu pengetahuan yang mendalam bagaimana menggerakkan partisipasi masyarakat. Pekerja komuniti harus menggerakkan tiga kondisi agar masyarakat secara sukarela berpartisipasi yaitu:

1. masyarakat diberi kebebasan berpartisipasi
2. adanya kemampuan berpartisipasi
3. dan adanya peluang dan kesempatan berpartisipasi. (Adi Fahrudin, 1996)

Selain itu, Oakley, (1991) menyarankan agar partisipasi masyarakat yang muncul bukan partisipasi temporal (semu) misalnya ketika ada program atau proyek saja maka perlu diperhatikan beberapa hal diantaranya:

1. Hindarkan intervensi yang terlalu mendalam khususnya pada awal pembentukan kelompok sasaran program/proyek.
2. Beri kesempatan kepada anggota masyarakat untuk mengorganisir diri mereka sendiri sesuai dengan aspirasi dan minat mereka.
3. Beri kebebasan kepada kelompok sasaran program/proyek yang terbentuk dalam mengapresiasi kegiatan untuk mencapai tujuan program/proyek yang selaras dengan tujuan peningkatan taraf hidup mereka.
4. Hindari konflik kepentingan antara kelompok sasaran dengan kepentingan program/proyek dengan tidak berpihak kepada salah satu diantaranya.

5. Ajaklah kelompok sasaran untuk membuat penilaian terhadap pelaksanaan program/proyek bersama-sama.

Dari penjelasan mengenai cakupan makna dari partisipasi masyarakat tersebut dapat dipahami bahwa partisipasi dalam arti luas juga mencakup keterlibatan dan pemberdayaan. Partisipasi terentang mulai dari pembuatan kebijakan, implementasinya sampai pada tahap evaluasi oleh masyarakat terhadap kebijakan tersebut. Partisipasi dapat terjadi bila ada demokrasi. Dengan demikian, akan ada terjadi perubahan pandangan masyarakat terhadap partisipasi. Kini masyarakat tidak lagi memandang partisipasi publik sebagai sebuah kesempatan yang akan diberikan oleh pemerintah karena kemurahan hatinya, tetapi lebih mengharagi partisipasi sebagai suatu layanan dasar dan bagian integral dari pemerintah daerah (*local government*).

Partisipasi merupakan masukan dalam proses pembangunan dan sekaligus menjadi keluaran atau sasaran dari pelaksanaan pembangunan. Dalam kenyataannya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat bersifat vertikal dan dapat pula bersifat horizontal. Partisipasi vertikal berlangsung bilamana masyarakat berperan serta dalam suatu program yang datang dari atas, yakni masyarakat pada posisi sebagai bawahan atau pengikut, sedangkan partisipasi horizontal bilamana masyarakat mampu berprakarsa yakni setiap anggota masyarakat secara horizontal satu dengan yang lain berperan serta dalam kegiatan-kegiatan pembangunan.

Dalam kerangka pembangunan Kelurahan yang berkelanjutan maka menjadi suatu kebutuhan adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Hal

ini akan dapat meningkatkan manfaat yang akan diterima masyarakat dari proses pembangunan yang dilaksanakan. Dalam pembangunan seperti itu sangat dibutuhkan keterlibatan masyarakat. Tanpa partisipasi dari seluruh masyarakat, maka pembangunan sulit dapat berjalan dengan baik.

2. Jenis-Jenis Partisipasi Masyarakat

Ndraha (1990:103) berpendapat bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dapat dipilah sebagai berikut:

- 1) Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain sebagai awal perubahan sosial.
- 2) Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya
- 3) Partisipasi dalam perencanaan termasuk pengambilan keputusan
- 4) Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan
- 5) Partisipasi dalam menerima, memelihara, dan mengembangkan hasil pembangunan
- 6) Partisipasi dalam menilai pembangunanyaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana tingkat pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana tingkatan hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan, tidak lepas dari hubungan dengan pihak lain dan penguasaan informasi, sehingga penting artinya proses sosialisasi dalam program yang berasal

dari luar masyarakat. Menurut Teori Pertukaran Sosial (*Social Exchange Theory*) seperti yang disampaikan Mustafa (2003) dalam Fahrudin (2005:39) bahwa hubungan pertukaran dengan orang lain karena dari padanya akan memperoleh imbalan. Dalam hubungan tersebut terdapat imbalan (*reward*), pengorbanan (*cost*) dan keuntungan (*profit*), sehingga perilaku seseorang dimunculkan karena berdasarkan perhitungannya, akan menguntungkan dirinya.

Pasaribu dan Simanjuntak (1986) dalam Fahrudin (2005:39) menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan jenis partisipasi ialah macamnya sumbangan yang diberikan orang atau kelompok yang berpartisipasi. Ada dua jenis partisipasi menurut Khotim (2004) dalam Fahrudin (2005: 39), yaitu partisipasi ide dan partisipasi tenaga. Partisipasi ide, merupakan bentuk keterlibatan yang mengarah pada perumusan, perancangan dan perencanaan kegiatan. Dalam proses pembangunan, partisipasi ide berada pada fase-fase awal. Partisipasi tenaga, merupakan bentuk keterlibatan secara fisik dalam aktivitas sosial.

Menurut Mubyarto (1983) seperti yang dikutip Fahrudin (2005:49) bahwa “partisipasi masyarakat dalam pembangunan dibedakan dalam tiga tahap yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap pemanfaatan”.

- a) Partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan berarti keterlibatan masyarakat dalam menyumbangkan ide-ide, gagasan-gagasan, keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan serta penentuan sasaran maupun prioritas pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- b) Partisipasi masyarakat dalam tahap pelaksanaan pembangunan dapat berupa keterlibatan secara fisik maupun non fisik. Keterlibatan fisik berarti

masyarakat ikut mengerjakan atau melaksanakan berbagai aktivitas pembangunan. Sedangkan keterlibatan nonfisik diartikan keterlibatan masyarakat dalam memberikan sumbangan berupa uang dan bahan bangunan demi kelancaran program pembangunan.

- c) Di dalam tahap pemanfaatan, partisipasi masyarakat diartikan sebagai keterlibatan masyarakat untuk memanfaatkan hasil-hasil pembangunan serta berbagai peluang yang timbul dari proses pembangunan. Dalam hal ini perlu ditumbuhkan kreatifitas, inisiatif dan motivasi di masyarakat untuk dapat membangun dirinya sendiri melalui berbagai program dan peluang pembangunan yang ada sehingga dapat mencegah ketergantungan masyarakat terhadap berbagai program pemerintah. Dengan demikian akan tumbuh kesadaran masyarakat untuk memelihara kesinambungan program pembangunan yang ada sehingga hasil-hasil pembangunan tidak hanya bermanfaat di masa sekarang saja tetapi juga di masa yang akan datang.

Pasaribu dan Simanjuntak dalam Fahrudin (2005:37) mengatakan bahwa sumbangan dalam berpartisipasi dapat dirinci menurut jenis-jenisnya sebagai berikut:

- a. Partisipasi buah pikiran, yang diberikan partisipan dalam anjang sono, pendapat, pertemuan atau rapat.
- b. Partisipasi tenaga, yang diberikan partisipan dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa, pertolongan bagi orang lain, dan sebagainya.

- c. Partisipasi harta benda, yang diberikan orang dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa, pertolongan bagi orang lain, dan sebagainya.
- d. Partisipasi keterampilan dan kemahiran, yang diberikan orang untuk mendorong aneka ragam bentuk usaha dan industri.
- e. Partisipasi sosial, yang diberikan orang sebagai tanda kegyuban, misalnya turut arisan, koperasi, melayat (dalam peristiwa kematian), kondangan (dalam peristiwa pernikahan), nyambungan dan mulang-sambung.

Penjenisan partisipasi ini antara lain dimaksud untuk menunjukkan luasnya kemungkinan-kemungkinan yang dapat dipakai masyarakat apabila ingin berpartisipasi. Dengan kata lain, untuk berpartisipasi, sumbangan orang hendaknya jangan dilihat hanya dari jumlah tenaga dan harta benda yang diberikan. Setiap jenis partisipasi memiliki wadahnya masing-masing. Wadah partisipasi merupakan semacam lembaga sebagai bentuk dan cara pengatur kegiatan-kegiatan yang berlangsung dalam sesuatu jenis partisipasi. Pasaribu dan Simanjuntak (1986) dalam Fahrudin (2005:40) mengatakab bahwa jenis partisipasi pikiran, misalnya mempunyai wadah-wadahnya sendiri, antara lain Rapat Minggon dan Anjang Sono. Jenis Partisipasi tenaga yang dilembagakan antara lain dalam kerigan, gugur gunung, dan gotong royong.

3. Cara Menggerakkan Partisipasi Masyarakat

Menurut Poston, (1962) seperti yang kutip Ndraha (1990:104) perbaikan kondisi hidup masyarakat dan upaya memenuhi kebutuhan masyarakat dapat menggerakkan partisipasi.

Menurut Ndraha (1990:104) dengan adanya perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat maka dapat menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, usaha itu antara lain:

- 1) Disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang nyata
- 2) Dijadikan stimulasi terhadap masyarakat, yang berfungsi mendorong timbulnya jawaban (*response*) yang dikehendaki.
- 3) Dijadikan motivasi terhadap masyarakat, yang berfungsi membangkitkan tingkah laku (*behavior*) yang dikehendaki secara berlanjut.

Hasil penelitian Mubyarto (1984) dalam Ndraha (1990:105) di daerah pedesaan di Indonesia (setidak-tidaknya di beberapa daerah), sejalan hasil penelitian yang dilakukan oleh Goldsmith dan Blustain (1980) dalam Ndraha (1990:105), dimana mereka berkesimpulan bahwa masyarakat tergerak untuk berpartisipasi jika:

- 1) Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
- 2) Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
- 3) Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat.

- 4) Dalam proses partisipasi itu terjamin adanya kontrol yang dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat ternyata berkurang jika mereka tidak atau kurang berperanan dalam pengambilan keputusan.

Dalam partisipasi masyarakat berlaku juga prinsip pertukaran dasar (*basic exchange principles*). Salah seorang pemuka teori pertukaran (*exchange theory*) tersebut, Peter M. Blau berpendapat, bahwa semakin banyak manfaat yang diduga akan diperoleh suatu pihak dari pihak lain melalui kegiatan tertentu, semakin kuat pihak itu akan terlibat dalam kegiatan itu. (Blau dalam Ndraha, 1990:105)

Pada gilirannya, partisipasi masyarakat sebagai masukan pembangunan dapat meningkatkan usaha perbaikan kondisi dan taraf hidup masyarakat yang bersangkutan. Antara partisipasi masyarakat dengan kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk berkembang secara mandiri, terdapat kaitan yang erat sekali. Kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi merupakan tanda adanya kemampuan awal masyarakat itu untuk berkembang secara mandiri. Menurut beberapa sumber, partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat menumbuhkan kemampuan masyarakat tersebut. (Mukerji, dkk dalam Ndraha, 1990:106).

Partisipasi masyarakat dan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri ibarat dua sisi mata uang, tidak dapat dipisahkan tetapi dapat dan perlu dibedakan. Masyarakat yang mempunyai kemampuan berkembang secara mandiri bisa membangun dengan atau tanpa berpartisipasi vertikal dengan pihak lain. Kemampuan yang dimaksud di atas dapat ditumbuhkan. Secara garis besar kemampuan tersebut, seperti telah dikemukakan, dapat ditumbuhkan melalui partisipasi. Kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri berkorelasi

positif dengan kemampuannya untuk berpartisipasi dan juga dengan kemampuannya untuk meningkatkan taraf hidupnya sendiri. (Mubyarto, 1984 dalam Ndraha, 1990:107). Uraian di atas dapat dirangkum sebagai berikut:

- 1) Ketiga sasaran pembangunan masyarakat, yaitu perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat, pembangkitan partisipasi masyarakat dan penumbuhan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri, tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan diusahakan agar yang satu berkaitan dengan yang lain, sehingga ketiganya dapat dianggap sebagai sebuah paket usaha.
- 2) Peningkatan taraf hidup masyarakat diusahakan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan peningkatan swadaya masyarakat dan juga sebagai usaha menggerakkan partisipasi masyarakat.
- 3) Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan upaya peningkatan taraf hidup masyarakat.
- 4) Antara partisipasi masyarakat dengan kemampuannya berkembang secara mandiri terdapat hubungan yang erat sekali, ibarat dua sisi mata uang, tidak dapat dipisahkan tetapi dapat dibedakan. Masyarakat yang berkemampuan demikian bisa membangun daerahnya dengan atau tanpa partisipasi vertikal dengan pihak lain.
- 5) Kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri dapat ditumbuhkan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerahnya.

4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat

Menurut Slamet (1994) dalam Fahrudin (2005:44) partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan akan terwujud sebagai suatu kegiatan nyata apabila terpenuhi faktor-faktor yang mendukungnya, yaitu:

- 1) Adanya kesempatan, yaitu adanya suasana atau kondisi lingkungan yang disadari oleh orang tersebut bahwa dia berpeluang untuk berpartisipasi.
- 2) Adanya kemauan, yaitu adanya sesuatu yang mendorong/menumbuhkan minat dan sikap mereka untuk termotivasi berpartisipasi, misalnya berupa manfaat yang dapat dirasakan atas partisipasinya tersebut.
- 3) Adanya kemampuan, yaitu adanya kesadaran atau keyakinan pada dirinya bahwa dia mempunyai kemampuan untuk berpartisipasi, bisa berupa pikiran, tenaga, waktu atau sarana dan material lainnya.

Ketiga faktor tersebut akan dipengaruhi oleh berbagai faktor di seputar kehidupan. Manusia yang saling berinteraksi satu dengan lainnya, seperti psikologis individu (*needs*, harapan, motif, *reward*), pendidikan, adanya informasi, keterampilan, teknologi, kelembagaan yang mendukung, struktur dan stratifikasi sosial, budaya lokal serta peraturan dan pelayanan pemerintah.

Terdapat tiga prinsip dasar dalam menumbuhkan partisipasi masyarakat agar ikut serta dalam pembangunan, yaitu:

- 1) *Learning process (learning by doing)*

Proses kegiatan dengan melakukan aktivitas kegiatan pelaksanaan program dan sekaligus mengamati, menganalisa kebutuhan dan keinginan masyarakat.

2) *Institutional development*

Melakukan kegiatan melalui pengembangan pranata sosial yang sudah ada dalam masyarakat. Karena institusi atau pranata sosial masyarakat merupakan daya tampung dan daya dukung sosial.

3) *Participatory*

Cara ini merupakan suatu pendekatan yang umum dilakukan untuk dapat menggali *needy* yang ada dalam masyarakat. (Marzali, dalam Fahrudin, 2005:45)

Salah satu strategi untuk membangkitkan partisipasi aktif individu anggota masyarakat adalah melalui pendekatan kelompok. Pembangunan yang ditujukan kepada pengembangan masyarakat, akan mudah dipahami apabila melibatkan agen-agen lokal melalui suatu wadah yang dinamakan kelompok. Menurut Sumarti MC, Syaikat, dan Nuryana (2003) dalam Fahrudin (2005:47), dikarenakan dalam melakukan beragam aktivitas pencaharian nafkah, setiap orang cenderung berkelompok. Berdasarkan pandangan interaksi pembentukan kelompok, setiap orang menyadari adanya ketidakmampuan memenuhi tujuan yang diinginkan. Dengan ikatan-ikatan yang berhasil dibentuknya, kebutuhan-kebutuhan individu akan dapat dipenuhi.

Kegiatan pengembangan masyarakat memandang bahwa keberadaan kelompok pada masyarakat sangat diperlukan untuk melakukan perubahan kepribadian dan memperkuat pencapaian tujuan. Penggunaan kelompok dimungkinkan terjadi, karena individu-individu anggota masyarakat yang terlibat akan menyesuaikan diri dengan salah satu perilaku kolektif. Jika masyarakat telah

dapat menyesuaikan diri dengan salah satu perilaku kolektif, maka partisipasi aktif dari masyarakat akan terbentuk.

5. Manfaat Partisipasi Masyarakat

Menurut Holsteiner, (1990) seperti yang dikutip Fahrudin (2005:46), partisipasi masyarakat diperlukan karena berarti:

- 1) mensukseskan program secara lebih terjamin dan cepat
- 2) mendekatkan pengertian pihak perencana/pengelola dengan kebutuhan golongan sasaran
- 3) media untuk memupuk ketrampilan masyarakat, kekeluargaan dan kepercayaan diri
- 4) mencapai partisipasi positif sebagai ciri khas masyarakat modern

Arti penting partisipasi dapat juga dilihat dari manfaatnya dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada di dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan suatu keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal utama bagi keberhasilan sebuah implementasi kebijakan. Mengingat fungsi dan manfaat yang dapat dipetik darinya, kini partisipasi tidak lagi dipandang sebagai kesempatan yang diberikan oleh pemerintah tetapi justru sebagai hak masyarakat. (Muluk, 2005:6)

Manfaat partisipasi yang akan dirasakan oleh masyarakat menurut Suratmo, (1992) seperti yang di kutip oleh Fahrudin (2005:41-42) antara lain:

- 1) Masyarakat mendapatkan informasi mengenai rencana pembangunan di daerahnya, sehingga dapat mengetahui dampak apa yang akan terjadi baik yang positif maupun yang negatif yang akan dan harus dilakukan.
- 2) Masyarakat akan ditingkatkan pengetahuannya mengenai masalah lingkungan, pembangunan dan hubungannya, sehingga Pemerintah dapat menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran masyarakat akan tanggungjawabnya dalam pengelolaan lingkungan hidup.
- 3) Masyarakat dapat menyampaikan informasi dan pendapatnya atau persepsinya kepada pemerintah terutama masyarakat di tempat proyek akan terkena dampak.
- 4) Pemerintah mendapatkan informasi-informasi dari masyarakat yang belum atau tidak ada dalam Amdal, sehingga kebijaksanaan atau keputusan yang akan diambil akan lebih tepat., karena di dalam informasi tersebut sering pemerintah dapat menemukan masalah-masalah yang penting bagi masyarakat yang belum terekam dalam laporan Amdal secara jelas terutama hal-hal yang tidak dapat dikuantitatifkan.
- 5) Apabila masyarakat telah mengetahui cukup banyak mengenal proyek tersebut termasuk dampak apa saja yang akan terjadi (positif dan negatif) dan usaha-usaha apa saja yang akan dilakukan untuk mengurangi dampak negatif, sedang dari pihak pemerintah dan pemrakarsa proyek mengetahui pendapat-pendapat masyarakat serta keinginannya atau hal-hal apa yang diperlukan, sehingga salah paham atau terjadinya konflik dapat dihindari.

- 6) Masyarakat akan dapat menyiapkan diri untuk menerima manfaat yang akan dapat dinikmati dan apabila mungkin meningkatkan manfaat tersebut (dampak positif) dan ikut menekan atau menghindarkan diri terkena dampak negatif.
- 7) Dengan ikut aktifnya masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup sejak tahap penyusunan Amdal, biasanya perhatian dari instansi pemerintah yang bertanggung jawab dan pemrakarsa proyek pada masyarakat akan meningkat.

6. Pendekatan Partisipatif Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia

Strategi pembangunan di Indonesia pada masa lalu yang bertumpu pada pertumbuhan (*growth strategy*) terbukti mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara global, namun disisi lain ternyata memperlebar adanya ketimpangan dan kemiskinan dikalangan masyarakat. Kegagalan pembangunan di Indonesia ditenggarai karena pemerintah tidak mampu memberantas kemiskinan yang semakin meluas, sebab model pembangunan cenderung dari atas (*top down*) dan kurang memperhatikan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Corten (dalam Fahrudin, 2005:119) bahwa model pembangunan *top down* tidak memberikan kesempatan kepada rakyat miskin untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut pemilihan, perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan. Rakyat miskin hanya dijadikan objek pembangunan.

Program anti kemiskinan yang dikeluarkan pemerintah dalam merespon krisis sosial ekonomi yang melanda masyarakat pada tahun 1997 beragam bentuknya. Diantaranya yang dikenal dengan nama program jaringan pengaman sosial (JPS) di bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), subsidi beras miskin, subsidi BBM dan lain sebagainya. Dalam beberapa hal program tersebut telah berusaha untuk menjangkau seluruh sasaran, yaitu masyarakat miskin. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa program tersebut juga mengalami hambatan dalam arti tidak seluruh sasaran bisa terjangkau, disamping itu kelangsungan program itu juga terhambat, karena adanya anggapan dari masyarakat bahwa program tersebut merupakan hadiah/hibah dari pemerintah, sehingga untuk kelanjutannya mereka sangat menggantungkan diri pada kemurahan hati pemerintah dari pada mengembangkan inisiatif sendiri. Dengan kondisi ini, ada dugaan sementara dari beberapa kalangan yang melihat bahwa program tersebut, yang awalnya bersifat partisipatif ternyata belum sampai pada tujuan yang diinginkan. Walaupun ada kekurangan dari program tersebut, nilai tambahnya juga tetap ada. Setidaknya dalam mengurangi beban kemiskinan itu sendiri dalam beberapa hal tetap ada manfaat dari program. (Kompas, 28 Juli 2004, h.13)

Reaksi atas situasi kemiskinan dapat dilihat dari pendekatan-pendekatan pembangunan yang telah diupayakan sejak dulu hingga saat ini. Untuk Indonesia, upaya saat ini dapat dilihat dari strategi pembangunannya yang dimulai dari pendekatan pemerataan dan pertumbuhan, pendekatan

kebutuhan pokok dan lain-lain, yang umumnya menekankan pada *government/production centered development*. Disini masyarakat khususnya kelompok miskin yang notabene jadi tujuan usaha pembangunan betul-betul ditempatkan sebagai objek pembangunan. Pemerintah dan para ahli menganggap bahwa merekalah yang tahu persis apa kebutuhan orang miskin tersebut. Untuk Indonesia, anggapan bahwa pemerataan akan terwujud secara otomatis dengan adanya pertumbuhan ekonomi yang tinggi, terutama melalui efek tetesan/perembesan ke bawah (*trickle down effect*) mewakili pendekatan tersebut. Akibat cara pandang tersebut, banyak program pembangunan mengalami kegagalan atau tidak tepat sasaran. Bahkan masalah kemiskinan atau jumlah masyarakat yang miskin semakin meningkat. Program-program tersebut juga tidak mampu menumbuhkan kemandirian masyarakat yang pada akhirnya tidak mampu mewujudkan aspek keberlanjutan (*sustainability*) dari program-program penanggulangan kemiskinan tersebut. (Adi Fahrudin, 2005 : 116)

Menyikapi situasi tersebut, maka saat ini paradigma pembangunan dalam mengentaskan kemiskinan tidak lagi menjadi *production centered development* tapi beralih menjadi *people centered development*. Dengan paradigma ini pembangunan dilaksanakan dengan melihat masyarakat bukan sebagai objek tapi sebagai subjek dari pembangunan. Ini artinya program pembangunan menggunakan pendekatan partisipatif, pendekatan mana mensyaratkan adanya keterlibatan aktif masyarakat dalam program pembangunan. Asumsi dari pendekatan ini adalah bahwa masyarakat sebagai

sasaran pembangunan tahu persis apa masalah dan kebutuhan mereka. Dengan pendekatan ini juga diharapkan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bisa tepat sasaran atau meminjam istilah ahli kebijakan sosial, *the policy will fit with the problems* (kebijakan akan sesuai dengan masalah)serta untuk menghindari kesalahan eligibilitas penerima pelayanan dari program pembangunan yang telah dirancang. (Chambers, 1993 dalam Fahrudin, 2005:117)

Sudah sepatutnya pelaksanaan pembangunan dalam mengentaskan kemiskinan adalah melalui partisipasi dan pemberdayaan masyarakat yang berpusat pada manusia (*peoplecentered development*), kemudian dilandasi wawasan pengelolaan sumber daya lokal (*community-based resources management*) yang merupakan mekanisme perencanaan *peoplecentered development* yang menekankan pada teknologi pembelajaran sosial (*social learning*) dan strategi perumusan program. Adapun tujuan yang ingin di capai adalah untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengaktualisasikan dirinya (*empowerment*).

Dalam pengembangan masyarakat, pendekatan partisipatif (partisipasi masyarakat) dalam pembangunan, terutama pembangunan yang berorientasi kepada rakyat merupakan hal yang sejalan. Hal tersebut seperti yang dinyatakan oleh Corten (1990) dalam Fahrudin (2005:118) bahwa salah satu syarat dari pembangunan kerakyatan adalah adanya partisipasi masyarakat. Selanjutnya dikatakan bahwa pembangunan adalah proses dimana anggota-anggota suatu masyarakat meningkatkan kapasitas perorangan dan

institusional mereka untuk memobilisasi dan mengelola sumber daya untuk menghasilkan perbaikan-perbaikan yang berkelanjutan dan merata dalam kualitas hidup sesuai aspirasi mereka sendiri.

Dalam pelaksanaannya, pendekatan partisipatif dapat berarti sebagai alat maupun tujuan dari pembangunan itu sendiri. Britha Mikkelsen menyatakan partisipasi sebagai tujuan pada akhirnya menghasilkan pemberdayaan. (Fahrudin,2005:118). Demikian pula program yang dilaksanakan untuk mengatasi kemiskinan, saat ini menekankan pada pendekatan partisipatif dengan model pemberdayaan. Tujuannya terutama untuk menciptakan kondisi keberdayaan pada masyarakat miskin yang dianggap memang sudah tak berdaya (*powerless*).

Ada beberapa alasan mengapa pendekatan partisipatif menjadi penting. Diantaranya yang dikemukakan oleh Uphoff (1998) seperti yang dikutip oleh Fahrudin, (2005:117), sebagai berikut:

1. Sebagai langkah awal mempersiapkan masyarakat untuk berpartisipasi dan merupakan suatu cara untuk menumbuhkan rasa memiliki dan rasa tanggungjawab masyarakat setempat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan.
2. Sebagai alat untuk memperoleh informasi mengenai kebutuhan, kondisi dan sikap masyarakat setempat.
3. Masyarakat mempunyai hak untuk memberikan pemikirannya dalam menentukan program-program yang akan dilaksanakan di wilayah mereka.

B. Teori Pemberdayaan Masyarakat

1. Makna Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat, menurut *Suzane Kindervatter* (1979) dalam Fahrudin (2005: 74) adalah proses pendidikan non formal dalam membelajarkan masyarakat sehingga mereka memiliki pemahaman dan mampu mengendalikan kondisi sosial, ekonomi dan/atau politik dalam upaya meningkatkan kedudukannya di masyarakat.

Steward (1994) dalam Fahrudin (2005:48) mengemukakan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan pelimpahan proses pengambilan keputusan dan tanggung jawab secara penuh. Pemberdayaan bukan berarti melepaskan pengendalian, tapi menyerahkan pengendalian. Dengan demikian pemberdayaan bukanlah masalah hilangnya hal-hal lain. Yang paling penting, pemberdayaan memungkinkan pemanfaatan kecakapan dan pengetahuan masyarakat seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat itu sendiri.

Pemberdayaan merupakan proses pematahan pola relasi antara subyek dan obyek. Proses ini mementingkan adanya pengakuan subyek akan kemampuan yang dimiliki obyek atau dengan kata lain bahwa obyek dapat meningkatkan kualitas hidupnya dengan menggunakan daya yang dimiliki oleh subyek. Dalam pengertian yang lebih luas, mengalirnya daya ini merupakan upaya atau cita-cita untuk mewujudkan masyarakat miskin ke dalam aspek kehidupan yang lebih luas. Hasil akhir dari proses pemberdayaan adalah “beralihnya fungsi individu atau kelompok yang semula sebagai obyek menjadi subyek (yang baru)”, sehingga relasi sosial yang ada nantinya hanya akan didirikan dengan relasi antar subyek

dengan subyek yang lain. Dengan kata lain, proses pemberdayaan berarti mengubah pola relasi lama subyek-obyek menjadi subyek-subyek (Priyono dan Pranarka (1996) dalam Fahrudin 2005;50)

Dalam kaitan dengan upaya memberdayakan masyarakat guna mencapai kehidupan yang lebih baik, Payne dalam Fahrudin (2005:47), mengemukakan bahwa suatu proses pemberdayaan pada intinya bertujuan untuk membantu masyarakat memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang dilakukan masyarakat melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dimiliki masyarakat, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya.

2. Partisipasi dan Pemberdayaan

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja, dan keadilan. (Fahrudin, 2005:51)

McArdle (1989) dalam Fahrudin (2005:48) mengemukakan bahwa hal terpenting dalam pemberdayaan adalah partisipasi aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan.

Partisipasi merupakan komponen penting dalam pembangkitan kemandirian dan proses pemberdayaan (Craig dan Mayo, 1995) dalam Fahrudin (2005:51). Partisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan merupakan hal terpenting dalam pemberdayaan. Pergeseran aliran pembangunan, dari pembangunan yang bertumpu pada kekuatan ekonomi dan kekuasaan politik menuju pembangunan yang menekankan pada legitimasi kekuatan rakyat yang

bertumpu pada manusia dan kemanusiaan yang menggunakan strategi pemberdayaan masyarakat secara partisipatif (*participatory community empowerment*) merupakan pilihan strategi pembangunan yang banyak digunakan negara-negara yang ingin keluar dari situasi krisis. (Escape, 1999 dalam Fahrudin, 2005:52)

3. Ciri-Ciri Masyarakat Berdaya

Menurut Suratmo (1992) seperti yang dikutip oleh Fahrudin, (2005:46) bahwa pada dasarnya sasaran partisipasi masyarakat dan pengembangan masyarakat adalah pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat mengandung arti mengembangkan kondisi dan situasi sedemikian rupa sehingga masyarakat memiliki daya dan kesempatan untuk mengembangkan kehidupannya. Masyarakat berdaya memiliki ciri-ciri: (1) Mampu memahami diri dan potensinya, (2) Mampu merencanakan (mengantisipasi kondisi perubahan ke depan) dan mengarahkan dirinya sendiri, (3) Memiliki kekuatan berunding, bekerja sama secara saling menguntungkan dengan *bargaining power* yang memadai, (4) bertanggung jawab atas tindakannya sendiri.

Suratmo (1992) dalam Fahrudin (2005:46) juga mengatakan bahwa di era globalisasi sekarang ini, ciri-ciri masyarakat berdaya dapat dilihat dengan dimilikinya etos kerja yang tinggi, prestatif, peka dan tanggap, inovatif, religius, fleksibel dan jati diri dengan swakendali. Seperti yang dikatakan Sumodiningrat dalam Fahrudin (2005:47), pemberdayaan masyarakat menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat yang belum berkembang sebagai pihak

yang harus diberdayakan, dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan.

4. Proses Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Priyono dan Pranarka (1996) proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. *Pertama*, proses pemberdayaan dengan kecenderungan primer menekankan pada proses memberikan kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu yang bersangkutan menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. *Kedua*, proses pemberdayaan dengan kecenderungan sekunder menekankan pada menstimulasi, mendorong atau memotivasi agar individu mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan melalui proses dialog. Seringkali kecenderungan primer terwujud melalui kecenderungan sekunder terlebih dahulu. Selanjutnya disebutkan bahwa proses pemecahan masalah berbasis pemberdayaan masyarakat yang berdasarkan prinsip berbeda bersama masyarakat menyadari bahwa masyarakat mempunyai hak-hak yang harus dihargai, sehingga masyarakat lebih mampu mengenali kebutuhannya dan dilatih untuk dapat merumuskan rencana serta melaksanakan pembangunan secara mandiri dan swadaya. Dalam hal ini, praktisi pembangunan berperan dalam memfasilitasi proses dialog, diskusi, curah pendapat, dan mensosialisasikan temuan masyarakat.

Menurut Moebiyarto (1985), seperti yang dikutip Fahrudin (2005:49), pemberdayaan masyarakat untuk mendapatkan dan memanfaatkan akses dan

kontrol atas sumber hidup yang penting. Proses pemberdayaan merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi antara lapisan sosial, sehingga kemampuan individu “senasib” untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif.

Pemberdayaan masyarakat menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat yang belum berkembang sebagai pihak yang harus diberdayakan, dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan (Sumodiningrat, 1997 dalam Fahrudin, 2005:47).

Pemberdayaan masyarakat selain merupakan proses pengaliran daya antara pihak penguasa kepada yang dikuasai juga meliputi penguatan pada pranata-pranatanya. Dalam rangka pembangunan nasional upaya pembangunan masyarakat dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. Pertama, penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang. Kedua, peningkatan kemampuan masyarakat dalam membangun melalui berbagai bantuan dana, pelatihan, pembangunan prasarana dan sarana baik fisik maupun sosial, serta pengembangan kelembagaan di daerah. Ketiga, perlindungan melalui pemihakan kepada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang dan menciptakan kemitraan yang saling menguntungkan. (Fahrudin, 2005:50)

Seperti yang dikutip Fahrudin (2005:47-48) dalam kaitan dengan upaya memberdayakan masyarakat guna mencapai kehidupan yang lebih baik, Payne (1997) mengemukakan bahwa suatu proses pemberdayaan pada intinya bertujuan untuk membantu masyarakat memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan

menentukan tindakan yang dilakukan masyarakat melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dimiliki masyarakat, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya.

Menurut Fahrudin, (2005:50) proses mengalirnya daya atau kuasa (*power sharing*) merupakan faktor penting dalam mewujudkan pemberdayaan, tetapi sulit dalam pelaksanaannya. Apabila yang satu mempunyai daya dan yang lain tidak punya, maka ini berimplikasi kepada hilangnya daya pada salah satu pihak. Dalam hubungan daya seperti ini maka faktor yang berperilaku rasional dianggap tidak mungkin bekerjasama karena hanya akan merugikan diri sendiri, maka dalam pengaliran daya tersebut bersifat *zero-sum* (tidak menguntungkan kedua belah pihak).

Didalam kerangka pemberdayaan dan kemandirian masyarakat maka haruslah terjadi pergeseran fungsi birokrasi sebagai fasilitator. Selayaknya birokrasi harus kembali ke hakikat fungsi yang sebenarnya yaitu sebagai *public servant* (pelayan masyarakat) bukan lagi mencampuradukkan dengan pembangunan (*development*) maupun pemberdayaan (*empowering*). Rakyat memegang hak dan wewenang tinggi untuk menentukan kebutuhan pembangunan ikut terlibat secara aktif dalam pembangunan dan mengontrolnya serta memperoleh fasilitas dari pemerintah. (Santoso, 2002 dalam Fahrudin, 2005:52)

5. Prinsip Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Fahrudin (2005:74) pemberdayaan menggunakan 8 prinsip, yaitu (1) dilakukan dalam kelompok-kelompok kecil, (2) pemberian tanggung jawab kepada kelompok tersebut, (3) kepemimpinan kelompok dilakukan oleh anggota

kelompok, (4) pendidik berperan sebagai fasilitator, (5) proses pembelajaran dilakukan secara demokratis, (6) kesatuan pemahaman antara kelompok dengan pendidik tentang upaya mencapai tujuan, (7) peningkatan status sosial, ekonomi, dan kemampuan politik mereka dalam masyarakat, dan (8) dampak bagi kemajuan diri dan masyarakat yang mencakup pembelajaran orang lain, dan partisipasinya dalam pembangunan masyarakatnya.

Dari beberapa pendapat beberapa pakar pekerjaan sosial yang dikutip Fahrudin, (2005:17) di antaranya; Solomon (1976), Swift dan Levin (1987), Kieffer (1981, 1984), dan DuBois dan Miley (1992) dapat disimpulkan beberapa prinsip dan asumsi pemberdayaan, antara lain:

- a. *Empowerment* adalah proses kolaboratif, di mana klien dan pekerja sosial bekerjasama sebagai *partner*
- b. Proses *empowerment* melihat sistem klien sebagai pemenang peranan penting (*competent*) dan mampu memberikan akses kepada sumber-sumber dan peluang-peluang.
- c. Klien harus menerima diri mereka sendiri sebagai *causal agent*, yang mampu untuk mempengaruhi perubahan.
- d. Kompetensi diperoleh melalui pengalaman hidup
- e. Pemecahan masalah didasarkan pada situasi masalah yang merupakan hasil dari kompleksitas faktor-faktor yang mempengaruhinya
- f. Jaringan sosial informal adalah sumber pendukung yang penting untuk menyematani tekanan dan membangun kompetensi dan kontrol diri.

- g. Orang harus berpartisipasi dalam pemberdayaan diri mereka dan dalam mencapai tujuan, pengertian dan hasil dari pemberdayaan harus mereka artikulasikan sendiri.
- h. Tingkat kesadaran dan pengetahuan mengenai kegiatan untuk melakukan perubahan merupakan masalah utama dalam *empowerment*
- i. *Empowerment* merupakan upaya untuk memperoleh sumber-sumber dan kemampuan menggunakan sumber-sumber tersebut dengan cara yang efektif.
- j. Proses *empowerment* adalah proses yang dinamis, sinergi, selalu berubah dan berevolusi, karena masalah-masalah selalu mempunyai banyak cara pemecahan
- k. *Empowerment* dapat dicapai melalui kesepadanan struktur-struktur pribadi dan perkembangan sosio-ekonomi.

6. Pendekatan Dalam Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Prasetijo (2003) dalam Fahrudin (2005:53), pendekatan pemberdayaan masyarakat setidaknya akan berfokus pada cara bagaimana memobilisasi sumber-sumber lokal, menggunakan keragaman kelompok sosial dalam mengambil keputusan dan sebagainya. Dalam prosesnya masyarakat lokal haruslah menjadi elemen utama dalam program pengembangan masyarakat. Di sini sesungguhnya partisipasi mengambil peran sebagai suatu proses pemberdayaan yang dapat membantu untuk menampilkan dan menjelaskan suara-suara dari masyarakat yang selama ini tidak terdengar .

Dalam upaya pemberdayaan masyarakat *Suzanne Kindervatter*(1979) seperti yang dikutip Fahrudin, (2005:76) bahwa lima strategi pendekatan yang perlu ditempuh dalam rangka pelaksanaan proses pemberdayaan yaitu;

- a. *Need oriented* yaitu pendekatan yang berorientasi pada kebutuhan
- b. *Endogenous*, yaitu pendekatan yang berorientasi pada kondisi dan kenyataan yang ada di masyarakat
- c. *Self reliance*, yaitu pendekatan yang berorientasi pada terciptanya rasa mampu diri, percaya diri dan mandiri.
- d. *Ecologically sound*, yaitu pendekatan yang tidak mengabaikan aspek lingkungan
- e. *Based on structural transformation*, yaitu pendekatan yang berorientasi pada perubahan struktur dan sistem.

Menurut Sumarti MC, Syaikat dan Nuryana, (2003) dalam Fahrudin, (2005:47) dikarenakan dalam melakukan beragam aktivitas pencaharian nafkah, setiap orang cenderung berkelompok. Berdasarkan pandangan interaksi pembentukan kelompok, setiap orang yang menyadari adanya ketidakmampuan memenuhi tujuan yang diinginkan. Dengan ikatan-ikatan yang berhasil dibentuknya, kebutuhan-kebutuhan individu akan dapat dipenuhi.

Fahrudin, (2005:47) mengatakan bahwa kegiatan pengembangan masyarakat memandang bahwa keberadaan kelompok pada masyarakat sangat diperlukan untuk melakukan perubahan kepribadian dan memperkuat pencapaian tujuan. Penggunaan kelompok dimungkinkan terjadi karena individu-individu anggota masyarakat yang terlibat akan menyesuaikan diri dengan salah satu

perilaku kolektif. Jika masyarakat telah dapat menyesuaikan dengan salah satu perilaku kolektif, maka partisipasi aktif dari masyarakat akan terbentuk.

Di dalam kelompok juga terjadi suatu *dialogical encounter* yang menumbuhkan dan memperkuat kesadaran dan solidaritas kelompok. Anggota kelompok menumbuhkan identitas seragam dan mengenal kepentingan bersama. Peran pendamping sangat penting guna memperlancar proses pemberdayaan mementingkan “pematahan” dari relasi subyek dan obyek, maka pendamping tidak berfungsi sebagai orang yang mengajari individu dalam kelompok, tetapi ikut berfungsi sebagai orang yang belajar dari kelompok (Norman, 1997 dalam Fahrudin, 2005:51)

Moebiyarto (1985) dalam Fahrudin (2005:49) bahwa pemberdayaan masyarakat mengacu kepada kemampuan masyarakat untuk mendapatkan dan memanfaatkan akses dan kontrol atas sumber hidup yang penting. Proses pemberdayaan merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi antara lapisan sosial, sehingga kemampuan individu “senasib” untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif.

Friedmann, (1992) dalam Fahrudin (2005:51) bahwa proses pemberdayaan dapat dilakukan secara individu maupun kolektif (kelompok). Namun karena proses ini merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi atau hubungan antara lapisan sosial lain yang dicirikan dengan adanya polarisasi ekonomi, maka kemampuan individu “senasib” untuk saling berkumpul dalam

suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif.

Salah satu upaya membangkitkan inisiatif dan partisipasi masyarakat lokal dapat dilakukan dengan menggunakan mediu kelompok. Pendekatan kelompok menurut Vitayala, (1986) dalam Fahrudin, (2005:168) mempunyai kelompok antara lain proses adopsi dapat dipercepat, karena adanya interaksi sesama anggota kelompok dalam bentuk saling mempengaruhi satu sama lain. Hal senada juga dikemukakan oleh Garvin (1996) dalam Fahrudin (2005:168) bahwa beberapa kebutuhan manusia ada yang hanya dapat dipenuhi melalui kelompok. Selain itu bahwa manusia mempunyai naluri untuk berkumpul dan berjuang dengan kumpulan manusia lainnya, sehingga individu 'senasib' saling berkumpul dalam suatu kelompok. (Olson, 1975) dalam Fahrudin (2005:168)

Bertitik tolak dari hal tersebut, maka melalui kelompok dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif, seperti yang dikemukakan Kurt Lewin dalam (Fahrudin, 2005:169) yang mengemukakan bahwa lebih mudah untuk mengubah pola tingkah laku individu-individu yang terkait dalam suatu kelompok dari pada secara individual. Dengan demikian, penggunaan kelompok merupakan mekanisme yang lebih baik dari pada mekanisme-mekanisme lainnya dan bahwa kelompok memiliki kekuatan-kekuatan tertentu yang apabila digali dan dikembangkan atas nama dan kerjasama kelompok dapat merupakan sumber-sumber untuk penyembuhan dan pengembangan anggota- anggotanya (Fahrudin, 2005:169).

Hal tersebut dapat dicapai dalam kelompok melalui proses dialog dan diskusi dalam kelompok. Individu dalam kelompok belajar untuk mendeskripsikan suatu situasi, mengekspresikan opini dan emosi mereka. Dengan kata lain individu belajar untuk mendefinisikan masalah, menganalisisnya, serta merancang solusi dan memecahkan masalahnya (Fahrudin, 2005:169).

Menurut Richard T. Schaefer dalam Fahrudin (2005:169) bahwa kelompok adalah sejumlah orang yang memiliki kesamaan norma, nilai dan harapan-harapan, serta melakukan interaksi secara sadar dan teratur. Dari pengertian tersebut dapat dilihat bahwa unsure-unsur kelompok terdiri atas: (1) sejumlah orang, (2) memiliki kesamaan norma, (3) melakukan interaksi secara sadar dan teratur.

Kelompok sebagai gambaran kehidupan berorganisasi suatu komunitas, merefleksikan dinamika tindakan kolektif warga dalam mengatasi masalah bersama, termasuk peningkatan pendapatan rumah tangga (*safety net*) di komunitas (Darmajanti, 2004 dalam Fahrudin 2005:169). Karena itulah maka dalam kelompok akan terdapat kombinasi kepentingan individu dan kepentingan kolektif. Namun, semua kelompok seperti yang dinyatakan Olson (1975) dalam Fahrudin (2005:169) mempunyai tujuan kepentingan kolektif dari anggotanya. Untuk melihat bagaimana kemampuan kelompok dalam melayani kepentingan kolektif dari anggotanya perlu diperhatikan ukuran dan perilaku kelompok. Hal ini ditegaskan oleh George Simmel dalam Fahrudin (2005: 170) bahwa kelompok-kelompok yang lebih kecil dapat bertindak secara lebih meyakinkan dan menggunakan sumber-sumber yang mereka miliki secara lebih efektif dari pada

kelompok-kelompok yang lebih besar. George C. Homans dalam (Fahrudin, 2005: 170) menjelaskan bahwa pada tingkat kelompok kecil, masing-masing anggotanya dapat memiliki sedikit banyak pengetahuan tentang masing-masing anggota lainnya, mampu berkumpul bersama-sama dan mereka cenderung akan menghasilkan surplus barang-barang yang membuat organisasi menjadi berhasil.

Bertitik tolak dari hal tersebut, maka kelompok terutama kelompok kecil memiliki potensi yang dapat digunakan untuk membantu individu-individu, baik dalam memenuhi kebutuhan tertentu maupun dalam memecahkan masalah-masalah. Dengan demikian dalam pengembangan masyarakat, kapasitas kelompok berarti akan mencakup pola relasi, interaksi sosial, dan identifikasi yang didasari oleh timbulnya kepercayaan, kerjasama dan membangun jaringan (Fahrudin, 2005: 170).

Ross, (1985) seperti yang dikutip Fahrudin, (2005:54) mengatakan bahwa pola pendekatan yang paling efektif untuk memberdayakan masyarakat ialah *The inner resources approach*. Pola ini menekankan pentingnya menggugah masyarakat untuk mampu mengidentifikasi keinginan-keinginan dan kebutuhan-kebutuhannya dan bekerja secara kooperatif dengan pemerintah dan badan-badan lain untuk mencapai kepuasan bagi mereka. Pola ini mendidik masyarakat menjadi *concern* akan pemenuhan dan pemecahan masalah yang dihadapi dengan menggunakan potensi yang mereka miliki.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa masyarakat yang berdaya, adalah masyarakat yang dinamis dan aktif berpartisipasi dalam membangun diri

mereka. Tidak menggantungkan hidupnya kepada belas kasihan orang lain. Mereka mampu berkompetisi dalam konteks kerja sama dengan pihak lain. Mereka diharapkan memiliki pola pikir jauh ke depan, memiliki wawasan berpikir yang luas, cepat mengadopsi inovasi, toleransi tinggi, dan menghindari konflik sosial. Hal ini dapat terwujud bila tingkat pendidikan yang mereka miliki cukup memadai.

C. Pengembangan Masyarakat

1. Pengertian Pengembangan Masyarakat

Diberbagai negara berkembang, istilah yang banyak digunakan untuk menunjukkan usaha memajukan kesatuan masyarakat adalah *community development* yang di Indonesia seringkali diartikan sebagai pembangunan masyarakat atau pengembangan masyarakat (Fahrudin, 2005: 22). P2KP/PNPM-MP merupakan salah satu kebijakan pembangunan yang bertujuan untuk memajukan kesatuan masyarakat (*community development*) atau yang sering disebut pembangunan masyarakat atau pengembangan masyarakat. Sesuai dengan pendapat Suratmo, (1992) dalam Fahrudin (2005:46) bahwa pada dasarnya sasaran pengembangan masyarakat adalah pemberdayaan masyarakat.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) misalnya sejak tahun 1954 sudah menggunakan *Community Development* yaitu sebagai suatu penggunaan berbagai pendekatan dan teknik dalam suatu program tertentu pada masyarakat lokal sebagai kesatuan tindakan dan mengusahakan integrasi diantaranya bantuan yang berasal dari luar dengan keputusan dan upaya masyarakat yang

terorganisir (Fahrudin, 2005: 22). Program-program tersebut dimaksudkan sebagai upaya mendorong prakarsa dan kepemimpinan lokal sebagai sarana perubahan sesungguhnya. Di negara-negara berkembang, program ini memberikan tekanan utama pada kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk meningkatkan perbaikan kondisi kehidupan dasar dari warga masyarakat, termasuk dalam pemenuhan kebutuhan non-material Mohd. Sukri Abdullah (1994) dalam Fahrudin, (2005:23)

Menurut Korten, (1990) seperti yang di kutip Fahrudin (2005:45) pengembangan masyarakat adalah suatu aktivitas pembangunan yang berorientasi pada kerakyatan dengan syarat menyentuh aspek-aspek keadilan, keseimbangan sumber daya alam, partisipasi masyarakat, dan jika memungkinkan berdasarkan prakarsa komunitas. Selanjutnya Dharmawan, (2003) dalam Fahrudin, (2005:45) mengungkapkan bahwa pengembangan masyarakat merupakan suatu perubahan yang terencana dan relevan dengan persoalan-persoalan lokal yang dihadapi oleh para anggota komunitas yang dilaksanakan secara khas dengan cara-cara yang sesuai dengan kapasitas, norma, nilai, persepsi dan keyakinan anggota komunitas setempat, dimana prinsip-prinsip *resident participation* dijunjung tinggi.

2. Nilai-Nilai Pengembangan Masyarakat

Menurut Fahrudin, (2005:24) selain mempunyai asumsi, pengembangan masyarakat juga mempunyai nilai-nilai yang menentukan fokusnya antara lain:

- a. Masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam menentukan keputusan-keputusan yang mampu mempengaruhi kesejahteraan mereka.

- b. Kebebasan berpartisipasi merupakan suatu cara yang sangat berharga dalam mengendalikan berbagai persoalan masyarakat.
- c. Masyarakat mempunyai hak untuk berusaha menciptakan lingkungan yang mereka inginkan.
- d. Masyarakat mempunyai hak untuk menolak suatu lingkungan yang dipaksakan dari luar.
- e. Peningkatan suatu interaksi manusia dalam suatu masyarakat akan menumbuhkan potensi bagi pengembangan aspek kemanusiaan.
- f. Tercakup dalam suatu proses interaksi ialah suatu konsep atau pengertian tentang “masyarakat” yang selalu meluas.
- g. Setiap disiplin atau profesi merupakan suatu kontribusi yang sangat berharga (potensial) bagi proses pengembangan masyarakat.
- h. Motivasi diciptakan di dalam diri manusia oleh pergaulan dengan lingkungan.
- i. Pengembangan masyarakat berkepentingan dengan pengembangan kemampuan manusia dalam mengatasi masalah-masalah di lingkungannya.

3. Prinsip-Prinsip Pengembangan Masyarakat

Prinsip-prinsip umum pengembangan masyarakat menurut Bambang Shergi Laksono, (1989) dalam Fahrudin, (2005:58) adalah sebagai berikut:

1. Pengembangan masyarakat merupakan proses perubahan yang disengaja dan terarah. Perubahan tersebut secara garis besar meliputi dua aspek yaitu perubahan fisik dan teknologi serta perubahan sistem nilai dan sikap.

2. Pengembangan masyarakat bertujuan meningkatkan taraf hidup warga masyarakat, tidak saja aspek makro yaitu masyarakat secara keseluruhan, melainkan juga unsur mikro yaitu dapat dinikmati oleh segenap warga masyarakat atau paling tidak bagian terbesar masyarakat.
3. Mengutamakan pendayagunaan potensi dan sumber-sumber setempat. Sumber-sumber tersebut meliputi faktor fisik, manusia, dan sosial. Warga masyarakat masih kurang peka/tanggap terhadap sumber dan potensi yang ada disebabkan oleh kurangnya pengetahuan, ketrampilan, modal, teknologi atau sistem nilai sosial budaya. Oleh karena itu pengembangan masyarakat merupakan usaha untuk mendorong dan meningkatkan sikap tanggap masyarakat terhadap potensi dan sumber-sumber yang ada di sekitarnya.
4. Mengutamakan kreativitas dan inisiatif masyarakat. Hal ini berarti dalam kegiatan pengembangan masyarakat memperlakukan masyarakat tidak saja sebagai objek melainkan juga sebagai subjek pembangunan.
5. Mengutamakan partisipasi masyarakat. Dalam menggerakkan partisipasi masyarakat adalah menanamkan pengertian secara luas dan merata tentang makna program pembangunan, arti penting program dan materi program pembangunan itu sendiri. Sehingga dengan demikian partisipasi muncul adalah karena mengerti dan sadar bahwa partisipasinya dalam pembangunan merupakan kewajiban sekaligus haknya.

Menurut Gunardi, Agung dan Purnangsih, (2003) dalam Fahrudin (2005: 45) prinsip-prinsip pengembangan masyarakat meliputi pengembangan terpadu, melawan ketidakberdayaan struktural, Hak Asasi Manusia (HAM), keberlanjutan,



pemberdayaan, kaitan masalah pribadi dan politis, kepemilikan oleh komunitas, kemandirian, ketidaktergantungan pada pemerintah, keterkaitan tujuan jangka pendek dan visi jangka panjang, pembangunan yang bersifat organik, kecepatan pembangunan, keahlian dari luar, pembangunan komunitas, kaitan proses dan hasil, integritas proses, tanpa kekerasan, keinklusifan, konsensus, kerjasama, partisipasi, dan perumusan tujuan.

Pengembangan masyarakat berbasis lokal merupakan tindakan kolektif, yang merupakan inti dari gerakan sosial, yang melibatkan sekelompok orang yang dicirikan oleh adanya kerja sama, tujuan yang tegas, serta kesadaran dan kesengajaan.

Littrel, (1984) dalam Fahrudin, (2005:30) mengembangkan enam prinsip pengembangan masyarakat di antaranya:

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat hendaknya bebas dan terbuka bagi semua orang yang berkepentingan.
2. Penggambaran secara ringkas mengenai keadaan di masa yang akan datang merupakan suatu kondisi yang mempengaruhi pengembangan suatu masyarakat
3. Penggunaan metode ilmiah dalam mengkaji masyarakat perlu dilakukan oleh masyarakat itu sendiri.
4. Pencapaian pengertian dan konsensus merupakan dasar bagi usaha perubahan sosial.

5. Setiap orang mempunyai hak untuk didengarkan pendapatnya dalam suatu diskusi terbuka, apakah pendapat itu sesuai atau tidak sesuai dengan norma-norma masyarakat bersangkutan.
6. Semua orang boleh berpartisipasi dalam meniptakan atau menciptakan kembali suatu tatanan sosial di mana mereka merupakan bagian darinya.

4. Kegagalan Pengembangan Masyarakat

Pengalaman beberapa negara tersebut menunjukkan bahwa kemiskinan, pengembangan masyarakat, kelompok dan partisipasi merupakan komponen yang saling melengkapi. Akan tetapi sebagaimana disinyalir oleh Kieffer, (1984) dalam Fahrudin, (2005:32) maka bukanlah pekerjaan mudah membangkitkan partisipasi masyarakat khususnya pada orang miskin. Menurutnya karena orang miskin telah lama terbelenggu dengan keadaannya dan telah pula kehilangan kekuatan diri untuk keluar dari masalah mereka (*powerlessness*). Karena itu katanya, mereka cenderung pasrah menerima keadaan mereka. Bryant dan White (1982) dalam Fahrudin, (2005:32) juga mengatakan bahwa kemiskinan telah menurunkan kualitas dan melemahkan semangat serta kemampuan masyarakat yang miskin tersebut. Kajian lain, misalnya Midgley, (1986) dalam Fahrudin, (2005:32) mengatakan bahwa masyarakat miskin mempunyai potensi yang sangat kecil untuk berpartisipasi dalam pembangunan sekalipun program atau proyek pembangunan tersebut diperuntukkan khusus kepada mereka. Menurut para ahli studi pembangunan, terdapat silang pendapat agar dapat merubah masyarakat miskin dan menggerakkan partisipasi mereka; (1) terletak pada masyarakat itu

sendiri, (2) tergantung orang luar dari masyarakat miskin tersebut (Fahrudin, 2005: 32).

Menurut Fahrudin, (2005:67) pengembangan masyarakat pada dasarnya adalah sebuah proses pengorganisasian masyarakat yang harus dilaksanakan secara metodis, sistematis dan professional dengan penuh pertimbangan dan diterjemahkan kedalam tindakan nyata yang melibatkan partisipasi aktif warga masyarakat. Pada dasarnya kegagalan program pengembangan masyarakat adalah tidak terpenuhinya prinsip-prinsip *community development* secara ideal. Beberapa hal yang menyebabkan kegagalan program pengembangan masyarakat:

1. Terdapat kecenderungan hanya kaum elit komunitas saja yang mampu dan berkesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan. Pengembangan masyarakat masih belum melibatkan masyarakat lokal sepenuhnya, terutama masyarakat miskin. Partisipasi masyarakat miskin dalam proses kebijakan masih belum jelas dan masih ditempatkan sebagai sasaran program yang kadang-kadang tersisihkan oleh desakan kepentingan kelompok lain yang lebih mempunyai kekuasaan.
2. Program *community development* tidak dapat diakses/dimanfaatkan oleh sasaran program (terdapat keterpihakan). Seringkali beberapa program pengembangan masyarakat sudah disusun dan direncanakan secara matang dan berdasarkan hasil uji coba di beberapa kelompok masyarakat tertentu menunjukkan hasil yang optimal. Akan tetapi dalam skala yang lebih luas, tidak jarang justru lebih banyak member untung kepada kelompok yang

status sosial ekonominya lebih baik. Hal ini terjadi karena pelaksana program biasanya terdiri dari para pemuka masyarakat dan mereka tidak jarang berusaha menarik manfaat sebesar-besarnya dari kegiatan yang dilaksanakan (disamping untuk peningkatan taraf hidup dirinya, juga pada “saudara” dekat pengelola kegiatan/terjadi kolusi dan nepotisme).

3. Pengembangan masyarakat dilaksanakan karena tujuan politik, artinya pembangunan masyarakat dijadikan alat komunikasi politik dan simbol politik partai tertentu. Pengembangan masyarakat disini dilakukan untuk menarik simpati masyarakat serta membangun massa/menarik simpatisan dari suatu partai tertentu, sehingga yang bukan anggota tidak dapat memanfaatkan program.
4. Semakin besar komunitas, semakin bervariasi kepentingannya sehingga terdapat kepentingan yang saling bersaing atau kompetitif. Disini pengembangan masyarakat cenderung bekerja menurut model consensus artinya hanya kepentingan yang sangat umum sifatnya yang diperhatikan sementara kepentingan lapisan atau kelompok masyarakat lainnya di dalam komunitas terabaikan atau tersisihkan.
5. Sistem target tidak dapat dibujuk/diyakinkan, atau menolak perubahan untuk kegiatan *community development* yang diusulkan.
6. Tidak terdapat kontinuitas pembinaan dari kegiatan *community development*. Terminasi merupakan kegiatan pengakhiran dari suatu relasi perubahan, dan dilakukan apabila masyarakat dipandang sudah mandiri untuk dapat terus mengembangkan kegiatan. Seringkali terjadi terminasi

dilakukan karena adanya keterbatasan waktu dari *community development* ataupun keterbatasan dana dari lembaga yang member bantuan dan bukan karena masyarakat sudah mandiri yang menyebabkan kegagalan program pengembangan masyarakat, karena setelah program selesai, kehidupan masyarakat kembali seperti keadaan semula.

7. Pengembangan masyarakat tidak sepenuhnya berusaha mendorong perubahan sosial pada masyarakat, kalupun terdapat perubahan, bukan merupakan perubahan yang mendasar.
8. Program pengembangan masyarakat dilaksanakan secara parsial tanpa ada upaya yang serius untuk mengkoordinasikan dan mensinergikan pelaksanaannya.

D. Teori Kemiskinan Perkotaan

1. Pengertian Kemiskinan Perkotaan

Secara singkat kemiskinan dapat didefinisikan sebagai 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. Selanjutnya disebutkan bahwa standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral, dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong miskin. (Suparlan, 1993 dalam Fahrudin 2005:112-113)

Bradley R. Schiler dalam Fahrudin (2005:113) menyatakan bahwa kemiskinan adalah ketidakanggapan untuk mendapatkan barang-barang dan

pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial yang terbatas. Sementara Emil Salim (1980) dalam Fahrudin (2005:113) menyatakan bahwa kemiskinan biasanya dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok.

Dipandang dari sudut sosiologis, kemiskinan diartikan sebagai kemiskinan struktural yaitu situasi kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial yang ada dalam masyarakat itu tidak memungkinkan baginya menggunakan sumber-sumber pendapatan yang tersedia bagi mereka (Selo Soemardjan, 1980 dalam Fahrudin 2005:113). Dalam kehidupan masyarakat fenomena kemiskinan struktural bisa dilihat dalam bentuk adanya kesenjangan sosial antara mereka yang duduk di lapisan atas dan mereka yang duduk di lapisan bawah.

Menurut Sulistiyani (2004) dalam Andreas (2009:31) menjelaskan kemiskinan di perkotaan dapat dipahami sebagai suatu kondisi deprivasi terhadap sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dan rendahnya aksesibilitas terhadap fasilitas pembangunan baik pada sektor ekonomi, politik, sosial dan budaya. Untuk memahami kemiskinan di perkotaan hendaknya dilihat dari dimensi struktural. Dengan demikian kemiskinan tidak semata-mata hanya pada dimensi ekonomi, melainkan disebabkan oleh terbatasnya akses seseorang pada proses politik, maupun kekuatan politik sehingga terdampar pada posisi yang rendah dalam struktur sosial masyarakat.

2. Penyebab Kemiskinan Perkotaan

Emil Salim (1980) seperti yang dikutip Fahrudin (2005:113) dalam tulisannya mengenai kemiskinan struktural menyebutkan hal-hal yang tidak dimiliki masyarakat adalah mutu tenaga kerja yang tinggi, jumlah modal yang memadai, luas tanah dan sumber alam yang cukup, ketrampilan dan keahlian yang cukup tinggi dan kondisi fisik jasmani dan rohani yang cukup. Dengan melihat uraian Emil Salim di atas, dapat di tarik kesimpulan mengenai kondisi kemiskinan yang disebabkan faktor struktural di masyarakat yang pada hakekatnya berhubungan dengan minimnya aset modal (fisik, nonfisik dan finansial).

Kemiskinan yang bersifat multidimensi juga memiliki faktor penyebab bersifat multidimensional telah banyak dibahas oleh para ahli ilmu sosial dari berbagai macam perspektif. (Soetrisno, 1997 dalam Fahrudin, 2005:114). Sekelompok ahli ada yang mengkaitkan kemiskinan sebagai kebijakan pemerintah yang melihat kemiskinan karena masalah ekonomi, dimana hal ini diwujudkan pemerintah dalam bentuk kebijakan terhadap masalah kemiskinan yang sarat dengan nuansa ekonomi. Kita pernah menganut kebijakan pemerataan dan pertumbuhan, yang ternyata tidak mencapai sasaran. Kemudian sekarang kita lihat bentuk lain seperti program beras miskin, jaring pengaman sosial, program pengaman sosial, program penanggulangan kemiskinan perkotaan, perbaikan kampung di kota. Jadi dari kebijakan seperti itu jelas melihat kemiskinan disebabkan karena faktor-faktor ekonomi. (Fahrudin, 2005: 114)

Sementara dari mereka yang melihat kemiskinan dari dimensi sosial, terutama menekankan pada nilai-nilai sosial budaya yang dimiliki masyarakat miskin. Kelompok ini mengkaitkan sebab kemiskinan dengan etos kerja. Menurut mereka masyarakat miskin memiliki etos kerja rendah, malas, tidak bisa hemat, dan sebagainya yang memiliki kontotasi negatif terhadap penyebab terjadinya kemiskinan. (Fahrudin, 2005:114)

Dari dimensi politik dan ekonomi kemiskinan dilihat adanya ketidakadilan antara mereka yang memiliki dan tidak memiliki faktor produksi. Pemilihan faktor produksi identik dengan kekuasaan, sehingga dari sudut pandang ini orang miskin disebabkan mereka tidak memiliki faktor produksi dan hidup dibawah dominasi pemilik faktor produksi. (Fahrudin, 2005 :114)

Fahrudin, (2005:116) juga mengatakan bahwa kemiskinan disebabkan oleh adanya keterbatasan pilihan dan kemampuan, maksudnya situasi yang dialami oleh masyarakat miskin pada hakekatnya disebabkan karena kemampuan dan pilihan yang dimiliki dan disediakan bagi mereka sangatlah terbatas atau dibatasi yang pada gilirannya menimbulkan situasi *vulnerability*, karena faktor penting penentu hidupnya ada di luar dirinya.

Tansey dan Zigley seperti yang dikutip oleh Fahrudin (2005:115) mengatakan bahwa kemiskinan mempunyai tiga penyebab prinsip, yaitu:

1. *Human capital deficiencies*, ini berkaitan dengan rendahnya kualitas sumber daya manusia, hingga menyebabkan rendahnya tingkat pengetahuan dan ketrampilan yang pada gilirannya menyebabkan rendahnya pendapatan dan daya beli.

2. *In efficient demand for labor*, yakni rendahnya permintaan akan tenaga kerja, yang menyebabkan meningkatnya pengangguran. Pengangguran menyebabkan orang miskin tidak memiliki penghasilan dan pada gilirannya tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar.
3. *Discrimination*, yaitu adanya perlakuan berbeda terhadap golongan tertentu terutama dalam aksesibilitas terhadap sistem sumber daya yang diperlukan untuk kehidupan.

Menurut Sulistiyani (2004) dalam Andreas (2009:32), akar persoalan kemiskinan di perkotaan terletak pada (1) urbanisasi yang berlebihan sehingga kota tidak mampu lagi menampung beban penduduk yang terus mengalir dari desa dan (2) keterbatasan kemampuan kota untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi penghuni yang terus bertambah dengan pesat. Akibatnya, kaum urban yang tidak tertampung di sektor industri, perdagangan dan bidang formal lainnya, menggeluti sektor informal yang identik dengan kemiskinan, kekumuhan, ketidaktertiban, ketidakberdayaan, dan posisi yang terpinggirkan.

E. Teori Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah dan Desentralisasi

1. Pengertian Pemerintah Daerah atau Pemerintah Lokal

Ada beberapa pengertian tentang Pemerintah Daerah atau lokal yang dapat dirujuk dari beberapa pendapat berikut:

Josef Riwu Kaho (Jimung, 2005:40) mendefenisikan pemerintah daerah (*local government*) adalah bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan UU yang memiliki lembaga

atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada di dalam wilayah kekuasaannya.

Elemen yang terkandung dalam rentang pengertian pemerintah daerah (*local government*) merupakan konsekuensi dari adanya desentralisasi dalam arti sempit (devolusi). Dalam hal ini pemerintah daerah (*local government*) dapat dimaknai menjadi tiga hal. Pertama, sebagai pemerintah daerah yang mengacu pada organ yang melaksanakan urusan dan fungsi yang didesentralisasi. Kedua, sebagai pemerintahan daerah yang mengacu pada fungsi yang dijalankan dalam kerangka desentralisasi. Ketiga, sebagai daerah otonom tempat dimana lokalitas berada dan membentuk kesatuan hukum sendiri yang meskipun tidak berdaulat tetapi memiliki hak untuk mengurus dirinya sendiri. (Muluk, 2005:12)

Dengan otonomi daerah, daerah diberikan kewenangan untuk membuat dan melaksanakan kebijakan yang terbaik bagi masyarakatnya serta diharapkan akan tercipta masyarakat yang tumbuh atas dasar inisiatif/prakarsa sendiri, sehingga akan melahirkan masyarakat yang kreatif, inovatif. Desentralisasi/otonomi adalah persoalan yang menyangkut hak asasi manusia, oleh karena dalam desentralisasi/otonomi individu diberikan kebebasan untuk berpikir dan bertindak atas dasar aspirasi masing-masing, tiap individu dipenuhi kebutuhan hidupnya dengan cara dan kualitas yang terbaik, berpartisipasi dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengartikan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dan yang dimaksudkan dengan Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Pengertian Otonomi Daerah

Defenisi Otonomi Daerah menurut C.J Franseen seperti dikutip oleh Syarif Saleh dalam Jimung, (2005:38) adalah: “Hak untuk mengatur urusan-urusan Daerah dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibuat dengannya”.Sementara itu, Ateng Syarifuddin, (Jimung,2005:38)mengatakan bahwa penekanan otonomi daerah pada kebebasan dan bukan kemerdekaan. Atengmengatakan otonomi daerah sebagai “kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan”.Namun kebebasan itu terbatas karena merupakan perwujudan dari pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Defenisi ini sejalan dengan defenisi Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 Otonomi Daerah adalah “Hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku”.Penekanannya pada hak dan kewajiban.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tertulis bahwa Otonomi Daerah adalah “kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Dan menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah ‘Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan’.

Otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni: *‘outonomos atau autonomia’* yang berarti keputusan sendiri (*self ruling*).Otonomi berarti suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar. Otonomi juga berarti bentuk Pemerintahan sendiri (*self government*), yakni: hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self government, self dtermination*). Pemerintahan sendiri ini perlu dihormati, diakui, dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa. Jadi, Pemerintahan Otonomi berarti memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self reliance*). Juga Pemerintahan Otonomi berarti memiliki supermasi atau dominasi

kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah. Berdasarkan berbagai penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa Otonomi Daerah adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab pada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai keadaan dan kemampuan daerahnya sebagai wujud manifestasi dari desentralisasi atau devolusi.

3. Tujuan dan Prinsip Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah berkaitan dengan upaya menggerakkan demokrasi. Demokrasi didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat yang mengandung pengertian bahwa semua manusia pada dasarnya memiliki kebebasan dan hak serta kewajiban yang sama. Dalam hal ini demokrasi lebih menekankan pada partisipasi dan artikulasi kepentingan rakyat dalam keputusan-keputusan publik. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah

maka pemerintah daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

4. Kewajiban Pemerintah Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintah Otonomi Daerah

Dalam pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban untuk (1) melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (2) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, (3) mengembangkan kehidupan demokrasi, (4) mewujudkan keadilan dan pemerataan, (5) meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, (6) menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, (7) menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, (8) mengembangkan sistem jaminan sosial, (9) menyusun perencanaan dan tata ruang daerah, (10) mengembangkan sumber daya produktif di daerah, (11) melestarikan lingkungan hidup, (12) mengelola administrasi kependudukan, (13) melestarikan nilai sosial budaya, (13) membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya, (14) kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

5. Pengertian Desentralisasi dan Manfaat Desentralisasi

Menurut Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan

oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Manfaat dari sistem desentralisasi juga dikatakan oleh Supardal, (Amins, 2009:13) bahwa perubahan sistem desentralisasi ini akan memberikan beberapa manfaat bagi daerah. *Pertama*, secara politis akan meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah membangun demokrasi dan konsolidasi integrasi nasional untuk menghindari konflik. *Kedua*, secara administratif, daerah akan mampu meningkatkan kemampuan dalam merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis, meningkatkan kemampuan, meningkatkan akuntabilitas publik. *Ketiga*, secara ekonomi otonomi daerah akan membangun keadilan di semua daerah, mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, serta meningkatkan kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan publik.

G. Teori Pemerintah Kelurahan

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1982, Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Kelurahan dibentuk dalam Ibukota Negara, Ibukota Propinsi, Ibukota Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif dan kota-kota lain yang akan ditentukan lebih lanjut dalam dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri demikian pula mengenai syarat-syarat yang menyangkut luas wilayah, jumlah penduduk dan lainnya.

Menurut pasal 1 ayat 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73

tahun 2005 mengemukakan bahwa Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat kerja Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan.. Sementara itu dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 tahun 2005 mengemukakan bahwa (1) Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah Kecamatan, (2) Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat, (3) Lurah diangkat oleh Walikota/Bupati atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil, (4) Syarat-syarat lurah meliputi :

Pangkat/golongan minimal Penata (III/c), Masa kerja minimal 10 tahun dan Kemampuan teknis dibidang administrasi pemerintahan dan memahami keadaan sosial budaya masyarakat setempat. Kelurahan sebagai kesatuan wilayah terkecil didalam wilayah Kecamatan di daerah Kabupaten/Kota, dapat berfungsi sebagai unit kerja pelayanan pada masyarakat berdasarkan pelimpahan sebagian kewenangan dari Camat kepada Lurah. Sehingga dalam tugas pokok dan fungsinya, pemerintah kelurahan menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam ruang lingkup kelurahan sesuai batas-batas kewenangan yang dilimpahkan Camat. Pemerintah kelurahan perlu memiliki kemandirian dan akuntabilitas publik yang cukup memadai, dalam interaksinya yang bersifat langsung dengan masyarakat di wilayah kerjanya.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam suatu penelitian ilmiah sangat diperlukan metode yang sesuai dengan pokok permasalahan dan tujuan penelitian, dengan maksud agar diperoleh data yang relevan sesuai dengan permasalahan penelitian. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Pengertian dari metode kualitatif menurut Robert Bogdan, dkk (1993:30) adalah suatu metode yang mengarah pada keadaan-keadaan atau individu-individu secara utuh. Jadi pokok kajiannya tidak akan disederhanakan pada variable yang telah ditata atau suatu hipotesa yang telah direncanakan sebelumnya, tetapi akan dilihat sebagai bagian dari sesuatu yang utuh.

Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif, yang menurut Moch. Nazir (1985:52) “ tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang disediakan”.

Selanjutnya Masri Singarimbun (1989:4-5) menyatakan bahwa “penelitian deskriptif dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu. Peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa”. Berdasarkan pernyataan yang dikemukakan oleh kedua ahli tersebut, dapat diketahui bahwa dalam penelitian

deskriptif, tidak akan ditemukan analisa yang bersifat kuantitatif. Untuk itu, penelitian ini berupaya mendeskripsikan partisipasi dan hambatan masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo.

B. Fokus Penelitian

Yang di maksud dengan fokus penelitian menurut Sanapiah Faisal, (1993:41) adalah “ pokok permasalahan awal yang dipilih untuk di teliti dan bagaimana memfokuskannya”. Lexy J. Moleong, (1998:62-63) mengemukakan bahwa penetapan fokus memiliki dua maksud tertentu, yaitu: *Pertama*. Penetapan fokus dapat membatasi studi. Jadi dalam hal ini fokus akan membatasi bidang itu sendiri. *Kedua*. Penetapan fokus itu berfungsi untuk memenuhi kriteria inklusi-inklusi atau memasukkan-mengeluarkan (inclusion-exclusion criteria) suatu informasi yang baru diperoleh di lapangan. Dengan bimbingan dan arahan suatu fokus, seorang peneliti tahu persis data mana yang perlu dikumpulkan dan data mana yang walaupun mungkin menarik, karena tidak relevan, tidak perlu dimasukkan ke dalam sejumlah data yang sedang dikumpulkan. Jadi dengan penetapan fokus yang jelas dan mantap seorang peneliti dapat membuat keputusan yang tepat tentang data mana yang akan dikumpulkan dan data mana yang tidak perlu dijamah ataupun mana yang akan di buang.

Oleh karena itu penentuan fokus penelitian diperlukan untuk membantu pelaksanaan penelitian, dimana fokus penelitian yang ditentukan dengan tepat sesuai dengan tujuan dan masalah penelitian, maka penelitian yang dilakukan

akan terarah dan berhasil dengan baik. Dalam penelitian ini, fokus yang hendak diteliti adalah:

1. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo yang meliputi:

a. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan

- Proses Perencanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP
- Partisipasi Masyarakat Pada Perencanaan P2KP/PNPM-MP
- Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP di Bidang Lingkungan
- Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP di Bidang Sosial
- Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP di Bidang Ekonomi

2. Hambatan-Hambatan Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo meliputi:

- a. Hambatan Masyarakat Pada Perencanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP
- b. Hambatan Masyarakat Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP
 - Hambatan Pada Pelaksanaan di Bidang Lingkungan
 - Hambatan Pada Pelaksanaan di Bidang Ekonomi

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi dan situs penelitian adalah tempat dimana penulis akan menangkap keadaan yang sebenarnya dari obyek yang hendak diteliti untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan. Lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah di Kelurahan Dinoyo Jalan Raya M.T Haryono XIII Kota Malang, Jawa Timur. Sedangkan situs dalam penelitian ini adalah Kantor Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo dan Kantor Pemerintahan Kelurahan Dinoyo.

D. Jenis Data dan Sumber Data

Sumber data adalah sumber di mana peneliti dapat menemukan data dan informasi yang diperlukan berkenaan dengan penelitian ini yang diperoleh melalui informan, peristiwa dan dokumen. Sumber data utama dalam penelitian ini adalah kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati dan diwawancarai sesuai dengan masalah atau fokus penelitian ini. Sesuai dengan uraian di atas maka jenis datanya adalah :

1. *Data Primer*, yaitu data dan informasi yang diperoleh langsung dari informan/aktor-aktor pada saat dilaksanakannya penelitian ini. Dalam hal ini sebagai informan kunci adalah pengurus RT, pengurus RW, masyarakat Kelurahan Dinoyo, pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo, Sekretaris Kelurahan dan Perangkat Kelurahan Dinoyo.

2. *Data Sekunder*, yaitu data berupa dokumen-dokumen dari Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo, dokumen-dokumen dari Kelurahan Dinoyo, laporan-laporan dari Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo, laporan-laporan dari Kelurahan Dinoyo, jurnal-jurnal, dan artikel-artikel yang ada relevansinya dengan penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini akan diperoleh melalui data primer dan data sekunder dengan menggunakan teknik sebagai berikut:

1. Interview (wawancara)

Pada teknik ini, peneliti mengadakan tatap muka dan berinteraksi tanya jawab langsung secara mendalam dengan pihak responden dan informan.

2. Observasi (pengamatan)

Peneliti melakukan pengumpulan data dengan cara mengadakan pengamatan secara langsung terhadap keadaan di obyek penelitian di Kelurahan Dinoyo sehingga dapat diperoleh gambaran tentang masalah-masalah yang diteliti.

3. Dokumentasi

Teknik pengumpulan untuk data sekunder dilakukan melalui kegiatan dokumentasi yaitu baik dari buku-buku yang berkaitan dengan materi penelitian dan *browsing* internet. Dalam teknik ini peneliti selain

mengadakan pengumpulan data secara langsung, peneliti juga mempelajari serta mencatat data dan dokumen-dokumen yang sesuai dengan fokus penelitian dan dianggap perlu dalam fokus penelitian.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah “alat yang di pakai untuk meneliti fenomena alam maupun fenomena sosial yang diamati secara spesifik” (Sugiyono, 1994:84). Instrumen inilah yang digunakan untuk menjaring data yang akan digunakan dalam membahas masalah penelitian. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan instrumen sebagai berikut:

- a. Peneliti sendiri sebagai instrumen kunci karena hanya peneliti sendiri yang mampu menangkap fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan.
- b. Pedoman wawancara (*interview guide*) adalah daftar pertanyaan wawancara untuk memandu proses wawancara agar dapat terarah pada obyek yang diinginkan/ di perlukan dalam penelitian.
- c. Buku Catatan Lapangan (*field note*) adalah catatan lapangan yang dibuat oleh peneliti sewaktu mengadakan pengamatan, wawancara, atau menyaksikan kejadian tertentu yang dilakukan terhadap responden dan terjadi di lapangan.

G. Analisis Data

Analisis data merupakan bagian yang sangat penting dalam suatu penelitian ilmiah karena dengan analisis suatu data dapat diberi arti atau makna yang berguna dalam memecahkan masalah-masalah penelitian. Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan analisis deskriptif, yaitu menggambarkan keadaan dari obyek yang di teliti.

Menurut Lexy J. Moleong, (1995:5), bahwa metode kualitatif digunakan karena beberapa pertimbangan sebagai berikut:

Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda. *Kedua*, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden. *Ketiga*, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Setelah data terkumpul dilakukan analisis data sesuai dengan pendapat Miles dan Huberman (1992 : 16-21) bahwa alur kegiatan dalam menganalisis data adalah:

1. Reduksi data yaitu pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu mengorganisasi data.

2. Penyajian data yaitu sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan keputusan.
3. Menarik kesimpulan/ verifikasi yaitu membuat kesimpulan sementara yang longgar, terbuka dan skeptis. Kesimpulan ini mula-mula belum jelas kemudian meningkat menjadi lebih rinci.

Kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung dalam arti meninjau ulang catatan-catatan lapangan dengan maksud agar data-data yang diperoleh itu betul-betul valid. Berdasarkan pengertian tersebut di atas jelaslah bahwa data yang diperoleh di lapangan tidak dibuktikan dengan angka-angka tetapi berisikan uraian-uraian sehingga menggambarkan hasil yang sesuai dengan data yang telah dianalisis kemudian diinterpretasikan di mana masalah yang dihadapi atau diuraikan dengan berpatokan pada teori-teori serta temuan yang diperoleh pada saat penelitian tersebut kemudian dicarikan kesimpulan dan jalan pemecahannya.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kelurahan Dinoyo

Kelurahan Dinoyo merupakan sebuah kelurahan di wilayah Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang, Provinsi Jawa Timur. Kelurahan Dinoyo diperkirakan sebagai pusat dari kerajaan Kanjuruhan. Di daerah ini juga pernah ditemukan dua prasasti yang berkenaan dengan kerajaan Kanjuruhan. Kelurahan Dinoyo juga sebagai salah satu daerah pusat pendidikan kampus, dimana terdapat beberapa perguruan tinggi seperti Universitas Brawijaya dan Universitas Islam Malang. Selain sebagai salah satu daerah pusat pendidikan kampus, Kelurahan Dinoyo juga merupakan penghasil keramik yang dikenal dengan nama keramik Dinoyo. Daerah Kelurahan Dinoyo memiliki suhu maksimum 35 C dan suhu minimum 26 C. Kelurahan Dinoyo memiliki luas 142,8 Ha dengan batas wilayahnya sebagai berikut:

Sebelah Utara	: Kelurahan Jatimulyo
Sebelah Timur	: Kelurahan Ketawanggede
Sebelah Selatan	: Kelurahan Sumbersari
Sebelah Barat	: Kelurahan Tlogomas

Wilayah Kelurahan Dinoyo sendiri terbagi menjadi 7 Rukun Warga (RW) dan 50 Rukun Tetangga (RT). Adapun jumlah penduduk yang berada di Kelurahan Dinoyo berdasarkan data demografi Kelurahan Dinoyo semester II

bulan Juli sampai dengan bulan Desember 2011 berjumlah 2.892 kepala keluarga. Total penduduk Kelurahan Dinoyo adalah 15.588 jiwa yang terdiri dari 8.357 penduduk laki-laki dan 7.231 penduduk perempuan.

Jika dilihat dari pemeluk agama di Kelurahan Dinoyo, jumlah terbesar adalah pemeluk agama Islam yaitu sebanyak 14.291 penduduk, diikuti pemeluk agama Katolik sebanyak 401 penduduk, pemeluk agama Protestan sebanyak 699 penduduk, pemeluk agama Hindu sebanyak 98 penduduk dan pemeluk agama Budha sebanyak 99 penduduk. Jumlah rumah ibadah di Kelurahan Dinoyo sebanyak 39 buah rumah ibadah dengan rincian 12 masjid, 24 mushola/surau dan 3 gereja.

Komposisi penduduk di Kelurahan Dinoyo menurut usia dapat diklasifikasikan dalam dua kelompok usia yaitu usia produktif dan usia non produktif. Usia produktif adalah kelompok penduduk yang berusia 15-64 tahun sedangkan usia non produktif adalah kelompok penduduk yang berusia 0-15 tahun dan di atas 64 tahun ke atas. Komposisi penduduk menurut usia di Kelurahan Dinoyo dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1. Jumlah Penduduk Menurut Usia di Kelurahan Dinoyo

No	Usia Penduduk	Jumlah (orang)
1	0-5 Tahun	635
2	6-16 Tahun	3207
3	17-25 Tahun	5192
4	26-55 Tahun	5073

No	Usia Penduduk	Jumlah (orang)
5	56 Tahun ke atas	1463

Sumber : Monografi Kelurahan Dinoyo (2011)

Pekerjaan penduduk di Kelurahan Dinoyo sangat beragam dengan berbagai mata pencaharian penduduk. Berbagai jenis mata pencaharian penduduk berkaitan dengan tingkat pengetahuan dan pendapatan masyarakat. Penduduk Kelurahan Dinoyo menurut mata pencaharian dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 2. Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencaharian di Kelurahan Dinoyo

No	Jenis Mata Pencaharian	Jumlah (orang)
1	Petani	26
2	Pengusaha Sedang/Besar	3
3	Pengrajin/industri kecil	43
4	Buruh Bangunan	173
5	Pedagang	212
6	Pegawai Negeri Sipil	583
7	ABRI/TNI	119
8	Pensiunan (ABRI/TNI dan PNS)	241

Sumber : Monografi Kelurahan Dinoyo

Jumlah sarana perekonomian di Kelurahan Dinoyo cukup beragam. Dengan adanya beberapa sarana perekonomian kiranya dapat menunjang berbagai

kegiatan dan aktivitas perekonomian masyarakat di Kelurahan Dinoyo khususnya dalam pelaksanaan P2KP di bidang ekonomi. Sarana perekonomian masyarakat di Kelurahan Dinoyo dapat dilihat pada tabel di bawah ini

Tabel 3. Jumlah Sarana Perekonomian di Kelurahan Dinoyo

No	Sarana Perekonomian	Jumlah (buah)
1	Koperasi	39
2	Koperasi Unit Desa/KUD	38
3	Badan-Badan Kredit	1
4	Jumlah Pasar Umum	1
5	Pasar Bangunan Permanen/Semi Permanen	1
6	Jumlah Toko/Kios/Warung	473
7	Bank	3

Sumber : Monografi Kelurahan Dinoyo (2011)

Tabel 4. Jumlah Perusahaan/Usaha di Kelurahan Dinoyo

Di wilayah Kelurahan Dinoyo juga terdapat beberapa perusahaan dan usaha masyarakat. Dengan adanya beberapa perusahaan dan usaha kiranya masyarakat bisa terlibat dalam kegiatan usaha tersebut baik sebagai pengusaha maupun sebagai pekerja. Hal ini tentunya dapat membantu menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat dan meningkatkan pendapatan masyarakat. Jumlah perusahaan/usaha yang berada di wilayah Kelurahan Dinoyo dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

No	Jenis Perusahaan/Usaha	Jumlah (buah)
1	Industri (Industri Besar, Industri Sedang, Industri Kecil dan Industri Rumah Tangga)	34
2	Perhotelan/Losmen/Penginapan	1
3	Rumah Makan/Warung Makan	42
4	Perdagangan	816
5	Angkutan	53

Sumber : Monografi Kelurahan Dinoyo (2011)

Tabel 5. Jumlah Fasilitas Pendidikan di Kelurahan Dinoyo

Kelurahan Dinoyo merupakan salah satu wilayah pusat pendidikan di Kota Malang karena terdapat beberapa lembaga pendidikan mulai dari tingkat pendidikan dasar hingga tingkat perguruan tinggi. Hal ini tentunya sangat menunjang kegiatan pendidikan masyarakat Kelurahan Dinoyo dan masyarakat lainnya. Fasilitas pendidikan yang berada di wilayah Kelurahan Dinoyo dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah (buah)
1	Taman Kanak-Kanak (TK)	5
2	Sekolah Dasar Negeri	4
3	Madrasah Ibtidaiyah	1
4	Sekolah Dasar Swasta Umum	1
5	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) Negeri	1

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah (buah)
6	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) Swasta Umum	1
7	Sekolah Menengah Umum (SMA) Swasta Umum	1
8	Madrasah Aliyah Negeri (MAN)	1
9	Perguruan Tinggi Negeri	1
10	Perguruan Tinggi Swasta	1

Sumber : Monografi Kelurahan Dinoyo (2011)

Tabel 6. Jumlah Rumah Penduduk Menurut Sifat dan Bahannya di Kelurahan Dinoyo

Masyarakat Kelurahan Dinoyo sangat beragam baik dari jenis pekerjaan dan tingkat pendapatan masyarakat. Hal ini tentunya sangat mempengaruhi dan berkaitan dengan kondisi kehidupan masyarakat dan jenis tempat tinggal atau rumah masyarakat di Kelurahan Dinoyo. Rumah masyarakat yang tidak layak kiranya perlu mendapat perhatian dari pihak pelaksana P2KP/PNPM-MP dan bisa diperbaiki menggunakan dana P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan. Jumlah rumah penduduk menurut sifat dan bahannya di Kelurahan Dinoyo dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

No	Rumah Penduduk Menurut Sifat Dan Bahannya	Jumlah (buah)
1	Dinding terbuat dari Batu/Gedung Permanen	2.185
2	Dinding terbuat dari sebagian Batu/Gedung/Semi Permanen	62
3	Dinding Terbuat dari Bambu/lainnya	18

B. Gambaran Umum Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo

Lembaga kepemimpinan masyarakat yang mengakar, representatif dan dipercaya tersebut (secara generik disebut Badan atau Lembaga Keswadayaan Masyarakat atau disingkat BKM/LKM) dibentuk melalui kesadaran kritis masyarakat untuk menggali kembali nilai-nilai luhur kemanusiaan dan nilai-nilai kemasyarakatan sebagai pondasi modal sosial (*capital social*) kehidupan masyarakat. BKM/LKM ini diharapkan mampu 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 BKM/LKM bersama masyarakat melakukan proses perencanaan partisipatif dengan menyusun Perencanaan Jangka Menengah dan Rencana Tahunan Program Penanggulangan Kemiskinan (yang kemudian lebih dikenal sebagai PJM dan Renta Pronangkis), sebagai prakarsa masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan di wilayahnya secara mandiri. Atas fasilitasi pemerintah dan prakarsa masyarakat, LKM-LKM ini mulai menjalin kemitraan dengan berbagai instansi pemerintah dan kelompok peduli setempat. Sejak pelaksanaan P2KP-1 hingga pelaksanaan P2KP-3 saat ini telah terbentuk sekitar 6.405 LKM yang tersebar di 1.125 kecamatan di 235 kota/kabupaten, telah

memunculkan lebih dari 291.000 relawan-relawan dari masyarakat setempat, serta telah mencakup 18,9 Juta orang pemanfaat (penduduk miskin), melalui 243.838 KSM.

Badan Keswadayaan Masyarakat atau yang dikenal dengan nama BKM merupakan lembaga yang dibentuk oleh masyarakat melalui Rembug Warga sebagai wujud kelambagaan musyawarah yang merupakan lembaga yang mewakili seluruh warga masyarakat guna melaksanakan program masyarakat. BKM “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo Kecamatan Lowokwaru Kota Malang dibentuk dalam rembug masyarakat pada bulan November Tahun 1999. Pada rembug masyarakat tersebut telah disahkan pula Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BKM yang kemudian dikuatkan dalam akta notaris tanggal 26 April 2002 Nomor 10, Hendra Winata. Sebagai lembaga yang dibentuk oleh Rembug Masyarakat, maka sesuai Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga pasal 22 BKM “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo Kecamatan Lowokwaru Kota Malang harus mempertanggungjawabkan kegiatannya selama masa baktinya kepada Rembug Masyarakat.

Sesuai ketentuan Anggaran Dasar “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo Kecamatan Lowokwaru Kota Malang, kepengurusan BKM memiliki masa bakti selama 3 (tiga) tahun dan pada tahun 2011 merupakan akhir masa bakti BKM “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo Kecamatan Lowokwaru Kota Malang. BKM “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo memiliki 15 anggota dan dalam melaksanakan kegiatan sebagaimana yang telah diprogramkan prinsip kolektif dan kolegal pada keanggotaan BKM dijalankan dalam pengambilan keputusan sehingga keputusan-

keputusan BKM senantiasa didasarkan pada keputusan-keputusan bersama. BKM “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo juga memiliki beberapa unit pelaksana (UP) yang terdiri dari Unit Pelaksana Keuangan (UPK), Unit Pelaksana Lingkungan (UPL), UPS (Unit Pelaksana Sosial) dan BKM “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo juga memiliki sekretariat.

C. Gambaran Umum Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP)

1. Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)

a. Konsep Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)

Salah satu pendekatan dalam pengentasan kemiskinan dengan upaya meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan institusi-institusi masyarakat adalah Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Program ini merupakan kelanjutan dari program-program sebelumnya seperti Inpres Desa Tertinggal (IDT), PPK dan P3DT yang sarannya adalah masyarakat miskin. Program P2KP menganut pola pendekatan pemberdayaan (*empowerment*) sebagai salah satu syarat menuju pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Karena merupakan program pemberdayaan maka P2KP pada hakekatnya memiliki dua dimensi yaitu: Pertama, memberikan wewenang dan kepercayaan kepada masyarakat untuk merencanakan dan menentukan sendiri kebutuhannya (*bottom up*); Kedua, menyediakan dukungan lingkungan yang

kondusif untuk mewujudkan peran serta masyarakat dalam pembangunan. (Laporan Pusat Informasi P2KP, 2008:2)

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun “gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan”, yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip *universal*. (Buku Pedoman Umum P2KP-3, Edisi Oktober 2005).

P2KP meyakini bahwa pendekatan yang lebih efektif untuk mewujudkan proses perubahan perilaku masyarakat adalah melalui pendekatan pemberdayaan atau proses pembelajaran (edukasi) masyarakat dan penguatan kapasitas untuk mengedepankan peran pemerintah daerah dalam mengapresiasi dan mendukung kemandirian masyarakatnya.

b. Visi, Misi, Nilai dan Prinsip P2KP

1. Visi P2KP

Terwujudnya masyarakat yang madani, maju, mandiri dan sejahtera, dengan lingkungan pemukiman yang sehat, berjiwa diri dan produktif.

2. Misi P2KP

Bersama membangun kemandirian, masyarakat madani yang mampu menjalin kebersamaan dan sinergi dengan pemerintah maupun kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan secara efektif dan mampu

mewujudkan terciptanya pengembangan lingkungan pemukiman yang produktif, sehat, tertata, berkelanjutan.

3. Nilai-Nilai dan Prinsip-Prinsip yang Melandasi P2KP

Nilai-nilai luhur kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan yang bersifat universal, dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, yang melandasi pelaksanaan P2KP adalah sebagai berikut

1. Nilai-nilai universal kemanusiaan yang harus dijunjung tinggi, ditumbuhkembangkan dan dilestarikan oleh semua pelaku P2KP dalam melaksanakan P2KP adalah jujur, dapat dipercaya, ikhlas/kerelawanan, adil, kesetaraan, kesatuan dalam keragaman
2. Prinsip-prinsip universal kemasyarakatan (*Good Governance*) yang harus dijunjung tinggi, ditumbuhkembangkan dan dilestarikan oleh semua pelaku P2KP adalah demokrasi, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas, desentralisasi.
3. Prinsip-prinsip universal pembangunan berkelanjutan (Tridaya) harus merupakan prinsip keseimbangan pembangunan, yang dalam konteks P2KP diterjemahkan sebagai sosial, ekonomi dan lingkungan yang tercakup dalam konsep Tridaya. (1)
Perlindungan Lingkungan (*Environmental Protection*), dalam pengambilan keputusan maupun pelaksanaan kegiatan yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak, terutama kepentingan masyarakat miskin, perlu didorong agar keputusan dan pelaksanaan kegiatan tersebut berorientasi pada upaya

perlindungan/pemeliharaan lingkungan baik lingkungan alami maupun buatan termasuk perumahan dan permukiman, yang harus layak, terjangkau, sehat, aman, teratur, serasi dan produktif. Termasuk didalamnya adalah penyediaan prasarana dan sarana dasar perumahan yang kondusif dalam membangun solidaritas sosial dan meningkatkan kesejahteraan penduduknya. (2) Pengembangan Masyarakat (*Social Development*), tiap langkah kegiatan P2KP harus selalu berorientasi pada upaya membangun solidaritas sosial dan keswadayaan masyarakat sehingga dapat tercipta masyarakat efektif secara sosial sebagai pondasi yang kokoh dalam upaya menanggulangi kemiskinan secara mandiri dan berkelanjutan. Pengembangan masyarakat juga berarti upaya untuk meningkatkan potensi segenap unsur masyarakat, terutama kelompok masyarakat yang rentan (*vulnerable groups*) dan marjinal yang selama ini tidak memiliki peluang/akses dalam program/kegiatan setempat. (3) Pengembangan Ekonomi (*Economic Development*), dalam upaya menyetarakan kesejahteraan material, maka upaya-upaya kearah peningkatan kapasitas dan keterampilan masyarakat miskin dan atau penganggur perlu mendapat porsi khusus termasuk upaya untuk mengembangkan peluang usaha dan akses ke sumberdaya kunci untuk peningkatan pendapatan dengan tetap memperhatikan dampak lingkungan fisik dan sosial.

Prinsip-prinsip universal pembangunan berkelanjutan tersebut pada hakekatnya merupakan pemberdayaan sejati yang terintegrasi, yaitu pemberdayaan manusia seutuhnya agar mampu membangkitkan ketiga daya yang telah dimiliki manusia secara integratif, yaitu daya pembangunan agar tercipta masyarakat yang peduli dengan pembangunan perumahan dan permukiman yang berorientasi pada kelestarian lingkungan, daya sosial agar tercipta masyarakat efektif secara sosial, dan daya ekonomi agar tercipta masyarakat produktif secara ekonomi.

c. Tujuan P2KP

Di dalam menjalankan program-programnya tentu Pemerintah menginginkan tercapainya tujuan yang telah direncanakan, ada pun tujuan dari P2KP antara lain:

1. Terbangunnya lembaga masyarakat yang memiliki karakter :
 - a. Berbasis nilai-nilai universal kemanusiaan dan berdasar prinsip-prinsip kemasyarakatan
 - b. Berorientasi pada pembangunan berkelanjutan yang aspiratif, representative
 - c. Mengakar dan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin
 - d. Mampu menyuarakan harapan masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan
 - e. Mampu menjadi wadah masyarakat bersinergi dalam penyelesaian permasalahan yang ada di wilayahnya

- f. Meningkatkan akses masyarakat miskin perkotaan kepada pelayanan sosial, prasarana dan sarana serta pendanaan (modal), membangun kerja sama dan kemitraan sinergi ke berbagai pihak terkait, dengan menciptakan kepercayaan pihak-pihak terkait tersebut terhadap lembaga masyarakat (BKM)
- g. Mengedepankan peran Pemerintah Kabupaten/Kota agar mampu memenuhi kebutuhan masyarakat miskin melalui pengokohan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) di wilayahnya, dan kemitraan dengan masyarakat serta kelompok peduli setempat.
- h. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat agar mampu secara mandiri untuk mengembangkan lingkungan pemukiman yang berkelanjutan.
- i. Meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dan mendorong kelompok peduli untuk bekerja sama dengan organisasi masyarakat setempat agar tumbuh gerakan bersama untuk terwujudnya sinergi dalam menanggulangi kemiskinan.

d. Sasaran dan Strategi P2KP

Sasaran dari pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan adalah:

1. Masyarakat yaitu seluruh masyarakat kelurahan dengan penerima manfaat langsung adalah keluarga miskin (sesuai dengan kemiskinan masyarakat setempat yang telah disepakati bersama).
2. Pemeintah Daerah yaitu perangkat pemerintah dari tingkat kota/kabupaten, kecamatan dan kelurahan.

3. Para pihak lainnya yaitu seluruh pihak terkait seperti LSM, dunia usaha, perguruan tinggi/cendekiawan, dan lain-lain.

Strategi yang digunakan oleh P2KP ialah: Proses pembelajaran untuk transformasi sosial secara bertahap dari masyarakat miskin menuju tatanan masyarakat madani melalui:

1. Mendorong Proses Transformasi Sosial dari Masyarakat Tidak Berdaya/Miskin Menuju Masyarakat Berdaya

- a. Internalisasi nilai-nilai dan prinsip-prinsip universal, sebagai pondasi yang kokoh untuk memberdayakan masyarakat menuju tatanan masyarakat yang mampu mewujudkan kemandirian dan pembangunan berkelanjutan.
- b. Penguatan Lembaga Masyarakat melalui pendekatan pembangunan bertumpu pada kelompok (*Community based Development*), dimana masyarakat membangun dan mengorganisir diri atas dasar ikatan pemersatu (*common bond*), antara lain kesamaan kepentingan dan kebutuhan, kesamaan kegiatan, kesamaan domisili, dll, yang mengarah pada upaya mendorong tumbuh berkembangnya kapital sosial.
- c. Pembelajaran Penerapan Konsep Tridaya dalam Penanggulangan Kemiskinan, menekankan pada proses pemberdayaan sejati (bertumpu pada manusia-manusianya) dalam rangka membangkitkan ketiga daya yang dimiliki manusia, agar tercipta masyarakat efektif secara sosial, tercipta masyarakat ekonomi

produktif dan masyarakat pembangunan yang mampu mewujudkan lingkungan perumahan dan permukiman yang sehat, produktif dan lestari.

- d. Penguatan Akuntabilitas Masyarakat, menekankan pada proses membangun dan menumbuhkembangkan segenap lapisan masyarakat untuk peduli untuk melakukan kontrol sosial secara obyektif dan efektif sehingga menjamin pelaksanaan kegiatan yang berpihak kepada masyarakat miskin dan mendorong kemandirian serta keberlanjutan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di wilayah masing-masing .

2. Mendorong Proses Transformasi Sosial dari Masyarakat Berdaya Menuju Masyarakat Mandiri

- a. Pembelajaran Kemitraan antar Stakeholders Strategis, yang menekankan pada proses pembangunan kolaborasi dan sinergi upaya-upaya penanggulangan kemiskinan antara masyarakat, pemerintah kota/kabupaten, dan kelompok peduli setempat agar kemiskinan dapat ditangani secara efektif, mandiri dan berkelanjutan.
- b. Penguatan Jaringan Antar Pelaku Pembangunan, dengan membangun kepedulian dan jaringan sumberdaya dan mendorong keterlibatan aktif dari para pelaku pembangunan lain maka dapat dijalin kerjasama dan dukungan sumberdaya bagi penanggulangan kemiskinan, termasuk akses penyaluran (*channeling*) bagi

keberlanjutan program-program di masyarakat dan penerapan Tridaya di lapangan. Para pelaku pembangunan lain yang dimaksud antara lain : LSM, Perguruan Tinggi setempat, lembaga-lembaga keuangan (perbankan), Pengusaha, Asosiasi Profesi dan Usaha Sejenis, dll.

3. Mendorong Proses Transformasi Sosial dari Masyarakat Mandiri Menuju Masyarakat Madani

Intervensi P2KP untuk mampu mewujudkan transformasi dari kondisi masyarakat mandiri menuju masyarakat madani lebih dititikberatkan pada proses penyiapan landasan yang kokoh melalui penciptaan situasi dan lingkungan yang kondusif bagi tumbuhberkembangnya masyarakat madani, melalui intervensi komponen Pembangunan Lingkungan Permukiman Kelurahan Terpadu (*Neighbourhood Development*), yakni proses pembelajaran masyarakat dalam mewujudkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berbasis nilai menuju terwujudnya lingkungan permukiman yang tertata, sehat, produktif dan lestari.

e. Dasar Hukum P2KP

Dasar hukum pelaksanaan PNPM Mandiri mengacu pada landasan konstitusional UUD 1945 dan landasan khusus pelaksanaan P2KP adalah Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan yang telah di sempurnakan dengan Peraturan

Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

f. Komponen Program dan Bantuan Teknis P2KP

Setiap program yang telah atau pun sedang dijalankan oleh P2KP adalah program-program yang telah memiliki kualitas yang terbaik bagi masyarakat, ini dikarenakan setiap program yang sedang atau telah dijalankan merupakan hasil dari keputusan masyarakat bersama-sama dengan pihak terkait untuk menentukan hal-hal apa saja yang dibutuhkan masyarakat itu dan tentunya program ini merupakan kebutuhan yang dirasakan sangat perlu oleh masyarakat bukannya dari pemerintah, dalam pelaksanaannya, P2KP berorientasi pada beberapa komponen yang direalisasikan ke dalam bentuk pelaksanaan pendampingan pada masyarakat ada pun yang menjadi komponen-komponen proram dari P2KP adalah:

1. Pengembangan masyarakat dan penguatan peran Pemerintah Daerah, yang dimaksud disini ialah komponen pengembangan masyarakat di tingkat kelurahan mencakup rangkaian kegiatan dari mulai membangun kesadaran kritis masyarakat, pengorganisasian, sampai kegiatan perencanaan partisipatif melalui penyusunan Program Jangka Menengah Penanggulangan Kemiskinan (PJM Pronangkis) di tingkat kelurahan dan membangun komunitas belajar kelurahan yang pelaksanaannya didampingi oleh fasilitator kelurahan, sedangkan komponen penguatan peran Pemda mencakup kegiatan peningkatan kapasitas TKPKD (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah), membangun komunitas belajar

perkotaan, termasuk fasilitas penyiapan SPKD (Stratrgi Penanggulangan Kemiskinan Daerah) dan PJM Pronangkis tingkat kota yang pelaksanaannya difasilitasi oleh Konsultan Manajemen Wilayah (KMW)

2. Relawan-relawan masyarakat yaitu pribadi-pribadi dari warga masyarakat setempat yang bersedia secara ikhlas mengorbankan sebagian waktu, tenaga, pikiran, bahkan materi, maupun pengorbanan lainnya untuk mengabdikan diri bagi perjuangan memperbaiki taraf hidup dan harkat serta martabat masyarakat miskin serta masyarakat rentan (anak yatim piatu, orang jompo, korban bencana), keberadaan relawan untuk membantu masyarakat, terutama warga miskin, agar mampu melakukan proses pembelajaran dan menjadi motor penggerak bagi tercapainya kemandirian masyarakat. Relawan mendapatkan pendampingan serta penguatan kapasitas, melalui berbagai kegiatan yang diselenggarakan Tim Fasilitator.
3. Fasilitator Kelurahan (Fas Kel) . Fasilitator kelurahan adalah badan yang dibentuk oleh tim konsultan manajemen wilayah untuk membantu masyarakat sekitar dalam menumbuhkan dan mengembangkan nilai, partisipasi, serta membantu dalam menyusun kebutuhan-kebutuhan apa yang mendesak dan harus segera dipenuhi.
4. Badan kesewadayaan masyarakat (BKM). BKM adalah Lembaga pimpinan kolektif *representative* masyarakat kelurahan/desa, wadah masyarakat untuk bersinergi dan menjadi lembaga kepercayaan milik masyarakat berlandaskan nilai-nilai universal. Setiap keputusan BKM

dilakukan secara kolektif melalui mekanisme rapat anggota BKM dengan menjunjung tinggi musyawarah mufakat sebagai norma utama dalam seluruh proses pengambilan keputusan.

a. Proses pembentukan BKM

Proses pembentukan BKM didahului FGD (*Focused Group Discussion*) refleksi lembaga masyarakat berbasis nilai dan identifikasi profil lembaga-lembaga yang ada melalui Rembug warga untuk merefleksikan dan mengevaluasi lembaga-lembaga yang telah ada di desa/kelurahan. Rembug warga tingkat kelurahan mengandung dua opsi putusan : merevitalisasi dan memampukan lembaga masyarakat yang telah ada sebagai BKM dan membentuk lembaga baru sebagai BKM

b. Keanggotaan BKM

Anggota-anggota pimpinan kolektif BKM tidak di gaji atau menerima upah secara rutin. Kesempatan dan kepercayaan dari masyarakat merupakan imbalan yang tidak ternilai harganya untuk dapat berbuat baik terhadap sesama khususnya kaum miskin. Anggota-anggota BKM dipilih oleh seluruh utusan-utusan warga setempat dengan kriteria kualitas sifat kemanusiaan atau perbuatan baiknya. Mekanisme pemilihan tanpa kampanye, tanpa pencalonan, dan dilakukan secara tertulis dan rahasia.

c. Struktur organisasi BKM

BKM memiliki alat kelengkapan organisasi sebagai pelaksana keputusan BKM yang terdiri dari kesekretariatan (sekretariat) yang menngkoordinir Unit Pengelola Keuangan (UPK), Unit Pengelola Lingkungan (UPL), yang mengkoordinasikan pembangunan prasarana lingkungan, dan Unit Pengelola Sosial (UPS) yang mengkoordinasikan para relawan dalam Kelompok Belajar Kelurahan/Desa selain mengkoordinasikan kegiatan sosial.

5. Perencanaan partisipatif menyusun program penanggulangan kemiskinan (Pronangkis). Penyusunan PJM Pronangkis adalah substansi utama dalam perencanaan pronangkis. Perencanaan partisipatif di buat dengan mempertimbangkan hasil-hasil pemetaan swadaya yang telah dilakukan masyarakat, keterpaduan dengan rencana dan program kelurahan maupun kebijakan Pemda setempat. Pronangkis berisikan:

- a. Dokumen dan strategi penanggulangan kemiskinan, yakni visi, misi dan setrategi penanggulangan kemiskinan di kelurahan setempat.
- b. Rencana Jangka Menengah penanggulangan kemiskinan, yakni dalam jangka waktu 3 tahun
- c. Rencana Tahunan (Renta) yang berisi rencana detail investasi tahunan sumber dana swadaya masyakat, APBD, ataupun *channeling* dengan perbankan. PJM dan Renta Pronangkis tidak

boleh sebagai prasyarat untuk memperoleh dana bantuan P2KP, namun sebagai media pembelajaran masyarakat untuk menyusun program bersama. Muatan PJM dan Renta Pronangkis bukan hanya berisikan daftar kegiatan yang didanai sumber dana BLM P2KP.

6. Komunitas Belajar Kelurahan

BKM menjadi motor penggerak dalam membangun forum pembelajaran dalam membentuk Komunitas Belajar Kelurahan (KBK), yang di pelopori para relawan setempat. Sebagai wadah melembagakan dan menumbuhkembangkan proses pembelajaran masyarakat, melalui diskusi-diskusi, kajian-kajian refleksi, *best practice* dan tukar pikiran mengenai berbagai persoalan kemiskinan dan upaya penanggulangannya agar lebih efektif dan berbasis nilai-nilai universal, hasil-hasil dari kajian KBK menjadi masukan bagi BKM untuk meningkatkan kinerjanya dan juga menjadi masukan bagi pemerintah Kota/Kabupaten.

7. Forum Komunikasi antar BKM (FKA BKM)

Untuk saling menunjang proses belajar dan fungsi kontrol sosial, BKM juga membangun forum pembelajaran di tingkat Kecamatan dan Kota/Kabupaten dalam bentuk FKA BKM. BKM memegang peranan strategis sebagai media perencanaan dari bawah (*bootom up planning*). FKA BKM tingkat Kabupaten berfungsi penting dalam bersinergi dengan Pemda dan KBP (Komunitas Belajar Perkotaan) dalam menyusun SPKD (Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah)

8. Bantuan langsung masyarakat (BLM), yaitu dana perangsang (*stimulant*) yang diberikan kepada masyarakat kelurahan untuk proses pembelajaran pelaksanaan TRIDAYA sesuai dengan PJM Pronangkis yang telah disepakati seluruh warga. Tujuan utamanya adalah membuka akses masyarakat miskin ke sumber daya yang dapat langsung digunakan, sehingga kelompok penerimanya haruslah masyarakat miskin yang kriterianya ditetapkan sendiri oleh seluruh warga kelurahan. Jumlah bantuan yang diberikan berkisar antara 100-500 juta rupiah per kelurahan yang besarnya tergantung jumlah penduduk total kelurahan bersangkutan.
9. Dana penanggulangan kemiskinan terpadu (PAKET) yaitu dana pendamping untuk pelaksanaan kegiatan yang dibiayai bersama pemerintah kabupaten/kota dengan masyarakat dan disalurkan langsung kepada kelompok kemiteraan yang dibentuk bersama, Tujuannya memberikan pengalaman peraktis untuk peroses pembelajaran membangun jaringan kemiteraan, diharapkan dengan terlembaganya kemiteraan diantara seluruh pelaku ditingkat kabupaten (Pemerintah – Masyarakat – Kelompok Perduli), maka penanggulangan kemsकिन dapat menjadi gerakan bersama, jumlah bantuan yang diberikan sebesar 4,5-7,5 Milyar Rupiah per Kabupaten/Kota.
10. Dana Replikasi adalah dana pendamping untuk perluasan cakupan wilayah yang akan dilakukan pemerintah kota/kabupaten, tujuannya aalah untuk mendorong pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan *pr- poor*, jumlah bantuan yang diberikan sebesar 75-255 juta rupiah per kelurahan.

11. Dana pengembangan lingkungan pemukiman (*Neighborhood Development*) adalah dana stimulant yang diberikan kepada masyarakat kelurahan untuk belajar menyiapkan program dan rencana tindak kemiteraan dengan tujuan utama mendorong kemandirian masyarakat untuk menciptakan tatanan kehidupan dalam lingkungan hunian yang sehat.

2. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP)

a. Konsep Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP)

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dilaksanakan sejak tahun 1999 sebagai suatu upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan. Program ini sangat strategis karena 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 dipercayatersebut (secara generik disebut Badan atau Lembaga Keswadayaan Masyarakat atau disingkat BKM/LKM) dibentuk melalui kesadaran kritis

masyarakat untuk menggali kembali nilai-nilai luhur kemanusiaan dan nilai-nilai masyarakat sebagai pondasi modal sosial (*capital social*) kehidupan masyarakat. BKM/LKM ini diharapkan mampu menjadi wadah perjuangan kaum miskin dalam menyuarkan 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 BKM/LKM bersama masyarakat melakukan proses perencanaan partisipatif dengan menyusun Perencanaan Jangka Menengah dan Rencana Tahunan Program Penanggulangan Kemiskinan (yang kemudian lebih dikenal sebagai PJM dan Renta Pronangkis), sebagai prakarsa masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan di wilayahnya secara mandiri. Atas fasilitasi pemerintah dan prakarsa masyarakat, LKM-LKM ini mulai menjalin kemitraan dengan berbagai instansi pemerintah dan kelompok peduli setempat. Sejak pelaksanaan P2KP-1 hingga pelaksanaan P2KP-3 saat ini telah terbentuk sekitar 6.405 LKM yang tersebar di 1.125 kecamatan di 235 kota/kabupaten, telah memunculkan lebih dari 291.000 relawan-relawan dari masyarakat setempat, serta telah mencakup 18,9 juta orang pemanfaat (penduduk miskin), melalui 243.838 KSM.

Mempertimbangkan perkembangan positif P2KP tersebut, mulai tahun 2007 telah dirintis untuk mengadopsi P2KP menjadi bagian dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, oleh sebab itu mulai

tahun 2007, PNPM Mandiri P2KP diarahkan untuk mendukung upaya peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan pencapaian sasaran *Millennium Development Goals (MDGs)* sehingga tercapai pengurangan penduduk miskin sebesar 50% di tahun 2015. Tahun 2008 secara penuh P2KP menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan). Sebagai bagian dari PNPM Mandiri maka tujuan, prinsip dan pendekatan yang ditetapkan dalam PNPM Mandiri juga menjadi tujuan, prinsip dan pendekatan PNPM Mandiri Perkotaan, begitu juga nama generik lembaga kepemimpinan masyarakat berubah dari BKM menjadi LKM (Lembaga Keswadayaan Masyarakat). Pada tahun 2009, terdapat penguatan-penguatan konsep maupun kebijakan pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan sebagai upaya mendorong kemandirian masyarakat serta pemda dalam melaksanakan PNPM Mandiri Perkotaan di wilayahnya masing-masing.

b. Tujuan PNPM Mandiri Perkotaan

Tujuan umum PNPM telah ditetapkan di Pedoman Umum PNPM yaitu "Meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri". Dengandemikian secara khusus tujuan PNPM Mandiri Perkotaan dirumuskan sebagai berikut "Masyarakat di kelurahan peserta program menikmati perbaikan sosialekonomi dan tatakeperintahan lokal"

c. Sasaran PNPM Mandiri Perkotaan

1. Terbangunnya Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM) yang dipercaya, aspiratif, representatif, dan akuntabel untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya partisipasi serta kemandirian masyarakat.

2. Tersedianya Perencanaan Jangka Menengah (PJM) Pronangkis sebagai wadah untuk mewujudkan sinergi berbagai program penanggulangan kemiskinan yang komprehensif dan sesuai dengan aspirasi serta kebutuhan masyarakat dalam rangka pengembangan lingkungan permukiman yang sehat, serasi, berjati diri dan berkelanjutan.
3. Terbangunnya forum LKM tingkat kecamatan dan Kota/Kabupaten untuk mengawal terwujudnya harmonisasi berbagai program daerah.
4. Terwujudnya kontribusi pendanaan dari Pemerintah Kota/Kabupaten dalam PNPM Mandiri Perkotaan sesuai dengan kapasitas fiskal daerah.

d. Prinsip PNPM Mandiri Perkotaan

1. Bertumpu pada Pembangunan Manusia. Pelaksanaan PNPM senantiasa bertumpu pada peningkatan harkat dan martabat manusia seutuhnya.
2. Berorientasi pada Masyarakat Miskin. Semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.
3. Partisipasi Masyarakat terlibat secara aktif pada setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong royong menjalankan pembangunan.
4. Otonomi. Dalam pelaksanaan PNPM, masyarakat memiliki kewenangan secara mandiri dan partisipatif untuk menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola.

5. Desentralisasi.Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat sesuai dengan kapasitasnya.
6. Kesetaraan dan Keadilan Gender.Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan.
7. Demokratis.Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.
8. Transparansi dan Akuntabel.Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administratif.
9. Prioritas.Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumberdaya yang terbatas.
10. Kolaborasi.Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerjasama dan sinergi antar pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan.
11. Keberlanjutan. Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan

masyarakat tidak hanya saat ini tapi juga di masa depan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.

12. Sederhana. Semua aturan, mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan PNPM harus sederhana, fleksibel, mudah dipahami, dan mudah dikelola oleh masyarakat.

e. Pendekatan PNPM Mandiri Perkotaan

Penanggulangan kemiskinan membutuhkan penanganan yang menyeluruh dalam skala perwilayahan yang memadai yang memungkinkan terjadinya keterpaduanantara pendekatan sektoral, perwilayahan dan partisipatif yang dalam hal ini dipilihkecamatan sebagai lokus program yang mampu mempertemukan perencanaan dariatas dan dari bawah.Di tataran kecamatan inilah rencana pembangunan yang direncanakan oleh SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) bertemu dengan perencanaan dari masyarakatdalam Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) Kecamatan sehinggadapat digalang perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu dan selaras waktu (*synchrone*). Dengan demikian PNPM Mandiri Perkotaan akan menekankanpemanfaatan Musrenbang Kecamatan sebagai mekanisme harmonisasi kegiatan berbagai program yang ada sehingga peranan Forum LKM tingkat kecamatan menjadi sangat vital.Bersadarkan pemikiran tersebut diatas maka pendekatan atau upaya-upaya rasionaldalam mencapai tujuan program dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan program adalah pembangunan yang berbasis masyarakat dengan:

1. Menggunakan kecamatan sebagai lokus program

2. Memposisikan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan
3. Mengutamakan nilai-nilai universal dan budaya lokal dalam proses pembangunan partisipatif
4. Menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan karakteristik sosial dan geografis. Melalui proses pemberdayaan yang terdiri atas pembelajaran, kemandirian, dan keberlanjutan

f. Dasar Hukum PNPM Mandiri Perkotaan

Sebagai salah satu Program Inti dari PNPM Mandiri, maka dasar hukum pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan adalah sama dan merujuk pada dasar hukum PNPM Mandiri, sebagaimana ditetapkan dalam Pedoman Umum PNPM Mandiri, Peraturan Presiden Nomor 13 tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

D. Data Fokus Penelitian

1. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo

a. Proses Perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo

Proses perencanaan awal kegiatan P2KP/PNPM-MP pada periode tahun 2008-2011 di Kelurahan Dinoyo dimulai dari musyawarah bersama masyarakat ditingkat RT untuk menentukan usulan kegiatan dan membuat proposal kegiatan yang akan diajukan. Kemudian usulan dan proposal kegiatan tersebut dari tingkat

RT akan disampaikan kepada Ketua RW yang juga sebagai pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) ditingkat RW. Setelah itu Ketua RW akan menyampaikan usulan kegiatan tersebut kepada Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan di Kelurahan Dinoyo. Selanjutnya usulan dan proposal kegiatan dari masing-masing RW akan dibahas dan dimusyawarahkan secara bersama-sama dengan pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan di Kelurahan Dinoyo. Diskusi dan musyawarah secara bersama-sama dihadiri oleh para pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan masing-masing Ketua RW. Proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP ini diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW IV:

“perencanaan usulan kegiatan P2KP dimulai dengan pertemuan warga ditingkat RT dan setiap RT mengusulkan kegiatannya masing-masing pada Ketua RW...semua usulan kegiatan diterima dan ditampung Ketua RW...kemudian Ketua RW sampaikan usulan kegiatan tersebut pada pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di Kelurahan Dinoyo...” (wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW IV)

Hal senada juga diungkapkan oleh Ketua RW V:

“perencanaan usulan kegiatan di kami dimulai dari pertemuan di masing-masing RT kemudian mereka akan tentukan usulan kegiatan...usulan kegiatan nanti diajukan ke RW...mas rapat biasanya dua kali di RW untuk tentukan usulan kegiatan dan masyarakat diberi kesempatan untuk berikan usulan, saran dan sampaikan keluhan-keluhan...semua usulan kegiatan, saran dan keluhan dari masyarakat kami terima dan tentukan skala prioritas usulan kegiatan tersebut dan diajukan ke BKM...setelah diajukan ke BKM...pihak BKM akan berikan tanggapan mengenai usulan, biasanya tidak semua program disetujui namun akan dilihat usulan mana yang paling penting dan dibutuhkan...mas setelah itu semua prioritas usulan kegiatan yang telah ditentukan akan dimasukan dalam PJM dan RW terlibat dalam penyusunan PJM...” (wawancara dilakukan pada tanggal 2 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua V)

Melalui diskusi dan musyawarah secara bersama-sama, para pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan masing-masing Ketua RW akan menentukan skala prioritas usulan kegiatan yang akan dilaksanakan dan kemudian usulan kegiatan yang telah disetujui dimasukkan dalam Program Jangka Menengah Penanggulangan Kemiskinan (PJM Pronangkis). Setelah usulan kegiatan dari masing-masing RW telah disetujui oleh pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) untuk dilaksanakan maka pihak RT dan RW akan melakukan pertemuan di masing-masing RT dan RW untuk membentuk Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Sebelum dana bantuan langsung masyarakat (BLM) P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi, sosial dan lingkungan turun ke masyarakat dan pelaksanaan kegiatan berjalan, pihak RW dan RT harus membentuk Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) merupakan sebuah panitia kecil di tingkat RT dan RW yang menjadi pengelola kucuran dana P2KP/PNPM-MP dari Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM).

Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) juga menjadi ujung tombak pelaksana dan penanggung jawab berbagai kegiatan P2KP/PNPM-MP terkait dengan penanggulangan kemiskinan di masyarakat. Para pengurus Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) adalah para Ketua RW, Ketua RT dan beberapa masyarakat yang memiliki kompetensi cukup baik. Dana untuk berbagai kegiatan yang telah diusulkan akan ditransfer langsung ke rekening Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) di masing-masing RT dan RW dan pihak yang berhak mencairkan dana tersebut adalah ketua dan bendahara Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Dana tersebut kemudian akan dialokasikan oleh Kelompok

Swadaya Masyarakat (KSM) kepada masyarakat di masing-masing RT dan RW sesuai dengan usulan kegiatan yang telah ditetapkan untuk dilaksanakan. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Wakil Ketua RW III:

“usulan dari RT dan RW masuk ke BKM dan disetujui...sebelum kegiatan dilaksanakan RW akan turun ke RT untuk kumpul masyarakat dan bentuk KSM...mas KSM itu panitia pelaksana yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan di tingkat RT dan RW...KSM biasanya diisi oleh masyarakat yang punya kompetensi...mas KSM biasanya terdiri dari beberapa seksi..seksi pelaksanaan, seksi logistik, seksi pengawas, seksi teknis...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 11.30 WIB di Rumah Wakil Ketua III)

Hal senada juga diungkapkan oleh Ketua RW II:

“KSM mengelola kucuran dana dari BKM dan pengelola dari rencana tersebut...mas KSM itu ujung tombak pelaksana BKM level paling bawah...yang bisa cairkan dana hanya ketua dan bendahara KSM...”(wawancara dilakukan pada tanggal 5 Februari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RW II)

b. Partisipasi Masyarakat Pada Perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo belum berjalan baik, dimana masyarakat kurang begitu terlibat dalam proses perencanaan usulan kegiatan dan membuat proposal usulan kegiatan. Kurang terlibatnya masyarakat dalam proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP dikatakan oleh Ketua RW V:

“partisipasi masyarakat ketika perencanaan kurang begitu baik mas...dan cukup rendah, misalnya dalam rapat membahas usulan kegiatan jumlah masyarakat yang hadir tidak banyak...cuma beberapa masyarakat yang datang...kalaupun ada yang hadir...itu masyarakat yang hadir juga tidak antusias dalam ikuti rapat mas...masyarakat tidak aktif..hanya menunggu pihak RW mengarahkan dalam merencanakan usulan kegiatan...mas RW V banyak mahasiswa dan dosen tapi mereka juga tidak mau berkecimpung dalam berbagai rapat yang dilakukan oleh pihak RW...”(wawancara

dilakukan pada tanggal 2 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua V)

Kurang terlibatnya masyarakat dalam proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP juga diungkapkan oleh dua orang warga RT III/RW I:

“wah..kami tidak ikut dan tidak tahu waktu perencanaan kegiatan mas...yang tahu dan ikut waktu perencanaan program hanya Ketua RT, tokoh masyarakat dan Ketua RW.. kalau kami tidak tahu mas....kami tahu ketika kegiatan sudah jalan...”(wawancara dilakukan pada tanggal 9 Februari 2012 Pukul 12.00 WIB di depan Rumah Seorang Warga)

Pada umumnya masyarakat di Kelurahan Dinoyo kurang terlibat dalam proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP namun masyarakat lebih banyak berpartisipasi pada proses pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP. Masyarakat juga tidak mampu membuat proposal usulan kegiatan secara tepat dan pihak Ketua RW yang sering memperbaiki dan membuat proposal usulan kegiatan yang tepat bagi masyarakat. Hal ini sangat dipengaruhi oleh rendahnya tingkat pendidikan masyarakat. Hal ini diungkapkan oleh Ketua RW II:

“peranan utama dalam perencanaan usulan dan buat proposal kegiatan itu ada pada level organisasi RT dan RW sedangkan warga lebih banyak partisipasi pada proses pelaksanaan....masyarakat tidak bisa buat proposal kegiatan yang baik...biasanya akan diserahkan ke pihak RT...pihak RT juga hanya buat proposal secara garis besar mas...dan akan diserahkan kembali pada kami RW...RW yang akan buat proposal yang benar...”(wawancara dilakukan pada tanggal 5 Februari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RW II)

Kurang terlibatnya masyarakat dalam proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP juga dipengaruhi oleh kurangnya sosialisasi dan kurangnya pemberian pemahaman mengenai P2KP/PNPM-MP kepada masyarakat di Kelurahan Dinoyo. Pihak yang mengetahui dan memahami P2KP/PNPM-MP hanya masyarakat menengah ke atas, para tokoh masyarakat, pihak RT dan RW

bersama para pengurus sedangkan masyarakat menengah ke bawah tidak mengetahui dan memahami mengenai P2KP/PNPM-MP. Masyarakat mau berpartisipasi ketika diberitahu bahwa mereka akan mendapat dana bantuan dari pemerintah. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Wakil Ketua RW III yang juga merupakan mantan pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat di Kelurahan Dinoyo pada tahun 2008:

“mas sosialisasi ini kurang...P2KP ini sosialisasi tidak sampai masyarakat tingkat bawah...ini buat pemahaman masyarakat sangat kurang mengenai program...ini sangat pengaruhi partisipasi masyarakat dalam perencanaan program...masyarakat tidak tahu istilah P2KP, tidak tahu fokus dari program, tidak tahu dari mana sumber dana P2KP...coba jenengan tanya dirumah-rumah warga di RT saya mereka gak tahu P2KP itu apa...atau Tanya di RT/RW lain...mereka tidak paham...masyarakat juga tidak mau tahu dengan program...yang dipikirkan masyarakat bahwa mereka dapat dana bantuan dari program pemerintah...masyarakat yang paham program adalah masyarakat menengah ke atas dan para tokoh masyarakat...masyarakat secara spontan mau partisipasi kalau dibritahu oleh pihak RT dan RW bahwa mereka akan dapat dana bantuan dari Pemerintah...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 11.30 WIB di Rumah Wakil Ketua III)

Selain karena kurangnya sosialisasi yang mempengaruhi rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP, rendahnya partisipasi masyarakat juga dipengaruhi oleh faktor masyarakat sendiri yang kurang memiliki kemauan dan kesadaran untuk berpartisipasi dalam perencanaan usulan kegiatan.

Hal ini diungkapkan oleh Wakil Ketua RW III:

“mas...masyarakat itu ada yang juga tidak punya kemauan dan kurang memiliki kesadaran untuk menambah pikiran dan pendapat ketika ada pertemuan ditingkat RT dan RW...mereka malas berpikir...mereka menganggap bahwa mereka tidak perlu berpikir dan menyumbangkan pendapat karena sudah ada pendapat dari kami...pihak RT, RW dan tokoh masyarakat...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 11.30 WIB di Rumah Wakil Ketua III)

c. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP di Bidang Lingkungan

Proses pelaksanaan kegiatan-kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan di Kelurahan Dinoyo berjalan cukup baik. Hal ini didukung dengan partisipasi masyarakat yang cukup baik. Masyarakat terlibat langsung dalam beberapa pelaksanaan kegiatan misalnya pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan. Masyarakat berpartisipasi dalam mengerjakan pavingisasi, membuat dan memperbaiki gorong-gorong di wilayah masing-masing RT dan RW. Pada umumnya bentuk partisipasi utama masyarakat di Kelurahan Dinoyo dalam pelaksanaan kegiatan dibidang lingkungan adalah melakukan kerja bakti secara gotong royong. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW II:

“partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan cukup baik...mereka kerja bakti dan gotong royong dalam kerjakan kegiatan pembangunan lingkungan...mas kerja bakti dan gotong royong itu partisipasi utama masyarakat...”(wawancara dilakukan pada tanggal 5 Februari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RW II)

Hal senada juga diungkapkan oleh Wakil Ketua RW III:

“partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan P2KP di RW kami cukup bagus mas, dalam hal menggunakan dana bantuan P2KP dibidang lingkungan, misalnya mereka secara gotong royong kerjakan gorong-gorong di wilayah mereka...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 11.30 WIB di Rumah Wakil Ketua III)

Pernyataan yang sama mengenai partisipasi masyarakat yang cukup baik dalam pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan juga disampaikan oleh Ketua RT III/RW I yang pernah menjadi salah satu pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di Kelurahan Dinoyo:

“partisipasi masyarakat di sini cukup bagus mas...swadaya masyarakat di sini bagus...waktu membuat pavingisasi dan gorong-gorong mereka terlibat bantu tukang...ada masyarakat yang secara swadaya bantu material dan gotong royong bantu konsumsi...”(wawancara dilakukan pada tanggal 26 Januari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RT III/RW I)

Selain masyarakat berpartisipasi dalam pelaksanaan kegiatan pengerjaan paving dan gorong-gorong, partisipasi masyarakat juga cukup baik dalam hal pelaksanaan kegiatan di bidang lingkungan lainnya, misalnya masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan perbaikan rumah (bedah rumah) bagi masyarakat miskin. Masyarakat biasa berpartisipasi secara gotong royong untuk memperbaiki rumah masyarakat miskin. Masyarakat melakukan kerja bakti secara gotong royong untuk memperbaiki rumah warga miskin pada hari minggu, karena pada hari minggu masyarakat libur dari berbagai aktivitas pekerjaan. Masyarakat lebih banyak berpartisipasi dalam bentuk menyumbangkan tenaga untuk membantu memperbaiki rumah masyarakat miskin. Seperti yang dikatakan oleh Ketua RW IV:

“partisipasi masyarakat di RW sini cukup bagus...kerja sama antar masyarakat cukup baik...masyarakat secara bersama-sama ikut terlibat perbaikan rumah warga miskin yang rusak...mas rumah diperbaiki pakai dana P2KP di bidang lingkungan...mas masyarakat sini kerja bakti pada hari minggu untuk membantu tukang perbaikan rumah...karena hari minggu itu mereka libur kerja mas...mas kalau masyarakat sini ada yang meskipun tidak dibayar mereka lebih banyak bantu perbaikan rumah menggunakan tenaga mereka...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW IV)

Masyarakat yang memiliki status kehidupan lebih baik dan mampu secara ekonomi biasanya berpartisipasi dalam bentuk menyumbangkan dana atau material secara sukarela untuk perbaikan rumah masyarakat miskin. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW IV:

“mas biasanya ada beberapa warga mampu secara ekonomi sukarela bantu dana atau material untuk perbaikan rumah masyarakat miskin...misalnya ada yang beli pasir, beli semen...” (wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW IV)

Masyarakat juga cukup kompak bekerja sama dalam melaksanakan swadaya tenaga dan konsumsi secara sukarela untuk mengatasi keterbatasan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan, misalnya ketika mengerjakan pavingisasi diwilayah mereka. Hal ini diungkapkan oleh Wakil Ketua RW III:

“kerja sama masyarakat sangat baik mas...kompak...mereka dukung pavingisasi...karena dana terbatas...warga kami swadaya tenaga dan konsumsi mas...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 11.30 WIB di Rumah Wakil Ketua III)

Partisipasi masyarakat pada umunya berjalan cukup baik, misalnya karena kurangnya dana dalam pelaksanaan kegiatan perbaikan (bedah rumah) masyarakat miskin maka dapat membangkitkan kepedulian dan partisipasi dari masyarakat secara bersama-sama untuk melakukan kerja bakti agar dapat menekan dan bisa mengurangi biaya tukang yang memperbaiki rumah. Masyarakat juga ada yang membantu menyumbangkan material untuk perbaikan rumah masyarakat miskin, namun masyarakat lebih banyak bekerja dengan menyumbangkan tenaga. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW IV:

“partisipasi bagus...antusias...warga saling bantu bedah rumah yang kurang mampu...ada yang lihat dan perhatikan kurangnya apa...orang yang punya kemahiran ikut bergabung kerja bakti...karena itu dana tidak cukup...ongkos kerja...bayar tukang bisa ditekan...ongkos kerja bisa dialihkan untuk biaya lain...warga juga ada yang spontan tanyakan apa kekurangan...bantu sumbang material...paling banyak yang ikut kerja mas...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW IV)

Pada umumnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan berbeda-beda karena di masing-masing RW pekerjaan dan kondisi kehidupan masyarakat juga sangat beragam, mulai dari kelompok masyarakat pemulung yang menetap dipinggiran sungai, para pedagang kecil dan menengah serta masyarakat yang berprofesi sebagai pekerja kantoran, dosen dan lain sebagainya. Masyarakat yang mampu secara ekonomi biasanya mengumpulkan dana pendamping secara swadaya dan masyarakat yang kurang mampu melakukan partisipasi dalam bentuk ikut menyumbangkan tenaga dan membantu menyumbangkan konsumsi dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Masyarakat miskin juga ada yang melakukan kerja bakti secara gotong royong dan ada juga warga yang menyumbangkan tenaganya namun dibayar. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ketua RW VI:

“pelaksanaannya dukungannya macam-macam...karena ada yang kaya dan miskin...warga di RW saya beragam mas...ada yang rektor, ada yang dosen, ada yang pemulung, ada pedagang kecil, ada yang pelaku kriminal juga...bahkan menteri juga ada yang punya rumah di wilayah saya..mantan menteri mas...tapi rumahnya gak ditempati...disini ada rumah yang mewah mas...tapi banyak juga yang miskin..ada yang tinggal dipinggir dan bantaran sungai, biasanya masyarakat yang mampu urunan dana pendamping...kalau masyarakat yang kurang mampu urunan tenaga dan konsumsi...yang paling miskin biasanya ada kerja bakti...gotong royong...ada juga warga yang kerja tapi dibayar tenaganya...”(wawancara dilakukan pada tanggal 11 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW VI)

Berikut ini adalah data pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan di Kelurahan Dinoyo. Berdasarkan PJM Pronangkis, pemberdayaan lingkungan merupakan program yang mendapat utama. Hal ini disebabkan oleh kondisi yang ada di lingkungan BKM “Kanjuruhan” pembangunan infrastruktur

masih perlu mendapatkan perhatian, tentunya tidak mengesampingkan sektor-sektor lain. Diprioritaskannya Pemberdayaan Lingkungan antara lain bertujuan untuk menguji mana ketertiban BKM dalam mengelola BLM P2KP/PNPM-MP. (LPJ BKM “Kanjuruhan” Masa Bhakti 2008-2011). Beberapa kegiatan pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan yang dilaksanakan di Kelurahan Dinoyo, dapat di lihat dalam tabel di bawah ini:

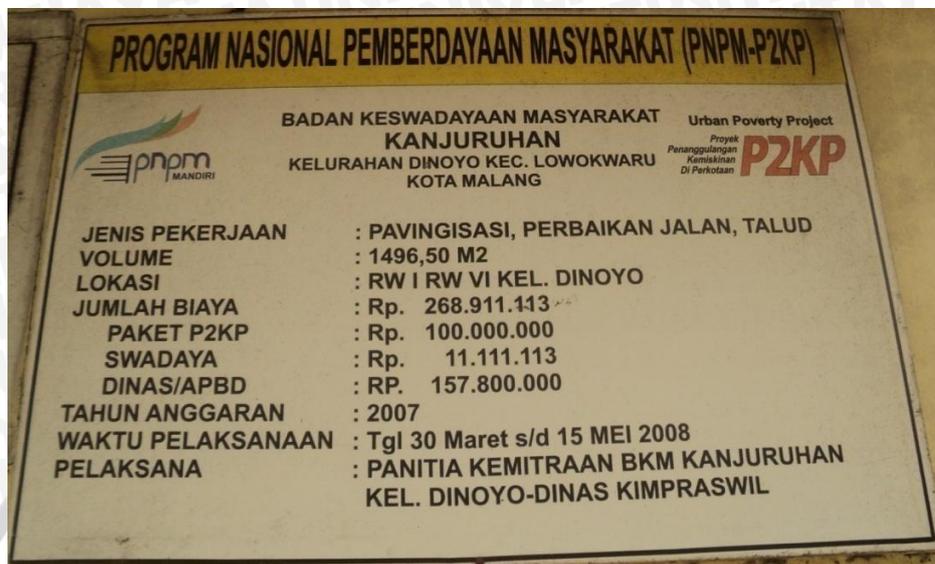
Tabel 7. Kegiatan Pembangunan Bidang Lingkungan di Kelurahan Dinoyo

No	Kegiatan Pembangunan di Bidang Lingkungan	Tahun
1	Pavingisasi (Pemasangan Paving di pemukiman masyarakat)	2008-2011
2	Plengsengan (Pemasangan Batu Bata di Pinggir Sungai)	2008-2011
3	Pembangunan Gorong-Gorong (Pembangunan saluran air dan selokan)	2008-2011
4	Bedah Rumah (Perbaikan Rumah Bagi Masyarakat Miskin)	2008-2011

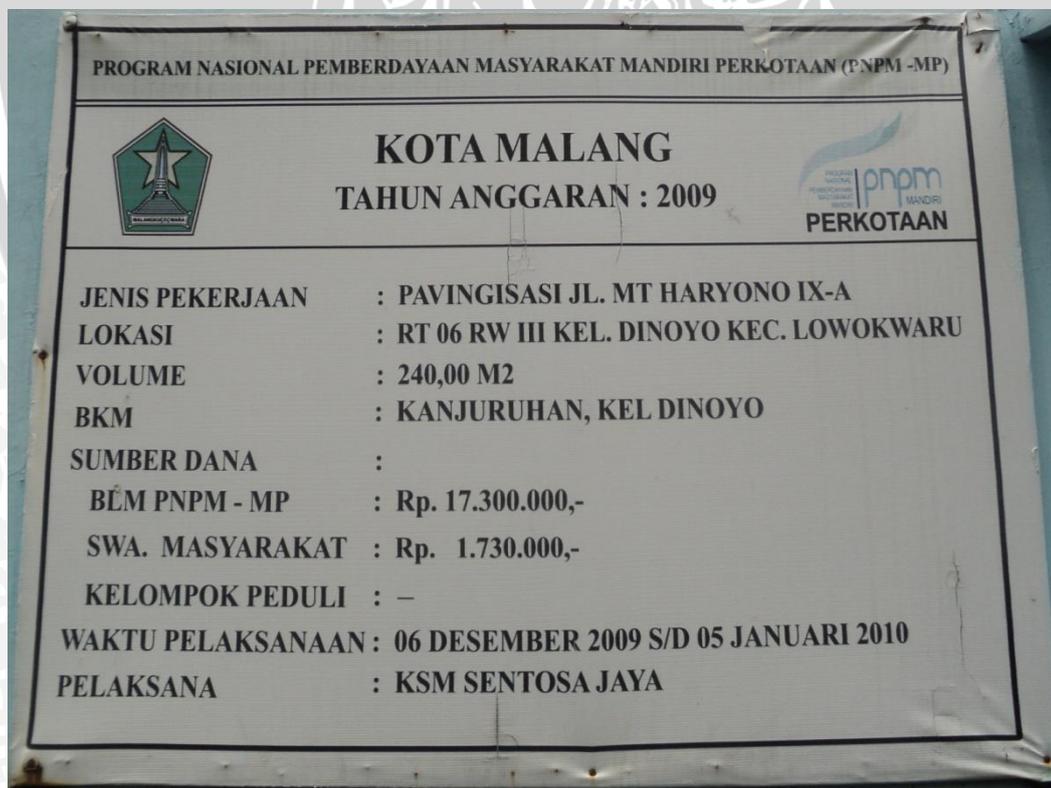
Sumber: Hasil Wawancara dan Observasi di Kelurahan Dinoyo

Bukti Pembangunan di bidang Lingkungan di Kelurahan Dinoyo dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 1. Foto Pavingisasi, Perbaikan Jalan, Talud di RW1/RTVI



Gambar 2. Foto Pavingisasi Jl. MT Haryono IX-A di RT 06/RW III



Sumber: Dokumentasi Pribadi

d. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP di Bidang Sosial

Partisipasi masyarakat di bidang sosial menurut Ketua RW IV juga cukup bagus. Masyarakat berpartisipasi dalam pelatihan dan diberi beberapa ketrampilan. Misalnya pemberian pelatihan dan ketrampilan mengelas serta pengadaan alat las bagi karang taruna. Dalam satu tahun masyarakat diberi pelatihan ketrampilan sebanyak lima kali. Pelatihan ketrampilan tersebut antara lain menjahit, membuat kue, membuat batik, membuat minuman segar dan membuat makanan ringan. Hal dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW IV:

“bidang sosial masyarakat dikasih pelatihan dan ketrampilan mas...karang taruna dikasih ketrampilan ngelass dan dikasih alat las..satu tahun pelatihan bisa lima kali..bikin kue, jahit, keramik, batik, minuman segar, sirup, stik dan makanan ringan...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW IV)

Masyarakat juga berpartisipasi dalam kegiatan P2KP dibidang sosial lainnya misalnya masyarakat terlibat dalam pelatihan cara membuat sirup, pengolahan sampah menjadi pupuk. Partisipasi masyarakat pada pelaksanaan P2KP di bidang sosial juga memberikan beasiswa bagi siswa SD dari masyarakat miskin. Ibu-Ibu PKK juga pernah memberikan bantuan kesehatan bagi masyarakat miskin. Hal ini diungkapkan oleh Ketua RW VI:

“bidang sosial...kayak raskin gitu mas...ada yang bantuan...ada diberi ketrampilan...pelatihan...misalnya buat sirup, pengolahan sampah jadi pupuk, ada juga kasih beasiswa bagi anak SD...beberapa anak miskin...ibu-ibu PKK pernah bantuan kesehatan untuk yang miskin...”(wawancara dilakukan pada tanggal 11 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW VI)

Masyarakat khususnya para wanita yang tergabung dalam kelompok Ibu-Ibu PKK juga ikut berpartisipasi dalam kegiatan P2KP dibidang sosial misalnya terlibat memberikan bantuan kesehatan pada masyarakat lansia, pada balita dan bantuan beasiswa pendidikan pada level SD sampai SMP bagi masyarakat miskin.

Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW II:

“mas di RW sini...ibu-ibu PKK terlibat bantu lansia, balita, posyandu, bantuan kesehatan, pendidikan berupa beasiswa level SD sampai SMP mas...”(wawancara dilakukan pada tanggal 5 Februari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RW II)

Berikut ini adalah data pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang pemberdayaan sosial manusia di Kelurahan Dinoyo. Berdasarkan PJM Pronangkis 2008-2011 memprogramkan tentang (1) Kesehatan meliputi penyuluhan kesehatan, penyuluhan ibu hamil, pelatihan kader posyandu, pemberian sarpras posyandu, (2) Pendidikan meliputi pemberian beasiswa, (3) Sosial meliputi bantuan perbaikan rumah kumuh kepada warga yang tidak mampu karena jompo atau sakit dan tidak mampu bekerja, pemberian bantuan pada pasukan kuning, bantuan bencana alam, santunan pada orang. (LPJ BKM “Kanjuruhan” Masa Bhakti 2008-2011). Beberapa kegiatan pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang sosial yang dilaksanakan di Kelurahan Dinoyo, dapat di lihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 8. Pelaksanaan Kegiatan Bidang Sosial di Kelurahan Dinoyo

No	Pelaksanaan Kegiatan di Bidang Sosial	Tahun
1	Pemberian Ketrampilan dan Pelatihan Mengelas	2008-2011

No	Pelaksanaan Kegiatan di Bidang Sosial	Tahun
2	Pemberian Ketrampilan dan Pelatihan Membuat Kue	2008-2011
3	Pemberian Ketrampilan dan Pelatihan Membuat Menjahit	2008-2011
4	Pemberian Ketrampilan dan Pelatihan Membuat Keramik	2008-2011
5	Pemberian Ketrampilan dan Pelatihan Membuat Batik	2008-2011
6	Pemberian Ketrampilan dan Pelatihan Membuat Minuman Segar, Sirup, Stick dan Makanan Ringan	2008-2011
7	Pemberian Ketrampilan dan Pelatihan Pengolahan Sampah menjadi pupuk	2008-2011
7	Pemberian Pelayanan Kesehatan Bagi Balita, Lansia dan Masyarakat Miskin	2008-2011
8	Pemberian Beasiswa Tingkat SD-SMP Bagi Siswa dan Siswi Miskin	2008-2011

Sumber: Hasil Wawancara dan Observasi di Kelurahan Dinoyo

e. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP di Bidang Ekonomi

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi dalam hal mengajukan pinjaman dana bergulir P2KP/PNPM-MP cukup baik. Masyarakat mengajukan pinjaman dana bergulir untuk digunakan sebagai modal membuka usaha dan mengembangkan usaha. Namun dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat di bidang ekonomi banyak terjadi masalah, antara lain masalah dalam pelaksanaan pinjaman dana, masalah penggunaan dana, masalah dalam pengembalian cicilan dana pinjaman, masalah lemahnya pengawasan

dalam penggunaan dana, masalah belum adanya kemajuan dalam perkembangan usaha dan perubahan hidup yang signifikan bagi masyarakat yang mengajukan dan menggunakan dana pinjaman tersebut. Masalah dari P2KP/PNPM-MP ini berlanjut hingga saat sekarang dan masyarakat belum siap menjadi salah satu penyebab utama permasalahan dalam hal pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Wakil Ketua RW III yang juga merupakan mantan pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di Kelurahan Dinoyo:

“P2KP ini menyisahkan masalah mas...masalah berlanjut sampai sekarang...ada yang mengembalikan sisa dana...ada yang tidak mengembalikan...program bagus...tapi masyarakat belum siap mas...”
(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 11.30 WIB di Rumah Wakil Ketua III)

Masalah dalam penggunaan dana pinjaman bergulir di bidang ekonomi juga dipengaruhi oleh kurangnya pengawasan dari pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kelurahan Dinoyo dan kemampuan masyarakat dalam mengelola dana pinjaman yang sangat lemah. Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kelurahan Dinoyo juga tidak bisa membatasi kegiatan masyarakat di lapangan yang menyalahgunakan dana pinjaman tersebut. Dana pinjaman seharusnya digunakan untuk kegiatan usaha namun masyarakat menggunakan dana pinjaman untuk kegiatan konsumtif. Hal ini diungkapkan oleh Wakil Ketua RW III:

“mas KSM ajukan ke BKM tapi tidak dikawal dana untuk dijalankan...kemampuan *memanage* masyarakat kurang....jangan sampai konsumtif tapi BKM tidak bisa membatasi itu...masyarakat konsumtif mas...belum siap...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 11.30 WIB di Rumah Wakil Ketua III)

Masalah dalam pelaksanaan penggunaan dana pinjaman bergulir P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi juga sangat dipengaruhi oleh faktor masyarakat yang menggunakan dana tersebut. Dana pinjaman apabila digunakan secara tepat untuk mengembangkan kegiatan usaha produktif maka akan membantu perkembangan kegiatan usaha masyarakat dan juga akan membantu masyarakat agar mampu mengembalikan cicilan dana pinjaman tersebut. Masyarakat juga sering mengajukan dana pinjaman untuk kegiatan produktif namun ternyata dalam pelaksanaan di lapangan masyarakat menggunakan dana tersebut secara tidak tepat dan digunakan untuk kegiatan konsumtif. Hal ini menyebabkan masyarakat tidak mampu mengembalikan dana pinjaman karena dana tersebut tidak dikembangkan untuk kegiatan produktif dan pada akhirnya menyebabkan ketergantungan masyarakat pada dana pinjaman P2KP di bidang ekonomi. Pengawasan dalam penggunaan dana P2KP di bidang ekonomi juga sangat kurang karena hanya tenaga penagih cicilan yang turun ke masyarakat. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW II:

“kalau untuk usulan produktif berkembang dan kalau konsumtif...macet...yang gunakan secara baik berkembang...usaha menjual kebutuhan pokok, sayur...bahan makanan...barang dagangan banyak...bisa produktif mas...”(wawancara dilakukan pada tanggal 5 Februari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RW II)

Secara umumnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi ketika mengajukan pinjaman dana bergulir cukup baik namun dalam penggunaan dana tersebut, masyarakat tidak menggunakan dana tersebut secara tepat sehingga menyisakan beberapa masalah. Dana pinjaman hanya sekedar dipinjam dan digunakan untuk memenuhi

kebutuhan sehari-hari dan dana tersebut dikembalikan tanpa membawa perkembangan dan perubahan signifikan bagi kehidupan masyarakat miskin. Hal ini tentunya tidak mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat dan tidak mampu menanggulangi masalah kemiskinan perkotaan. Hal ini seperti diungkapkan oleh Ketua RW V:

“sudah jalan bagus mas...pinjam uang...tapi tidak membawa dampak besar bagi kehidupan...sekedar hanya simpan pinjam...ini seolah-olah masih belum menunjang apa tujuan BKM...mengangkat kemiskinan...benar orang miskin diberi modal untuk usaha tapi orang miskin pakai untuk makan..tidak bisa mengembalikan...banyak yang tidak mengembalikan..kalaupun ada, untuk beli kebutuhan lain..bayar anak sekolah..nanti dicicil dananya...jangan hanya bisa mengembalikan...tapi tidak bisa berkembang...kasih pinjam yang benar-benar berkembang...orang miskin dikasih pinjam habis untuk makan..ada uang pakai biaya sekolah...pakai karena tidak ada uang...telat..dicicil...kaya sistem simpan pinjam aja mas...masyarakat tidak bisa bedakan...dana untuk usaha tapi dipakai untuk biaya sekolah, keperluan lain...begini mas...misalnya dapat uang pinjaman sekian untuk usaha gorengan..sebelum dapat dana biasa beli ketela 2 kilo tapi setelah dapat dana beli ketela tetap 2 kilo...tidak naik 4 kilo..disalahgunakan...ini tidak berkembang...”(wawancara dilakukan pada tanggal 2 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua V)

Dalam penggunaan dana P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi para pedagang kecil dan menengah dan bahkan para pemulung juga memanfaatkan kesempatan mengajukan pinjaman dana bergulir sebagai modal usaha karena mereka mau mengembangkan usaha namun mengalami hambatan keterbatasan modal. Meskipun setelah menggunakan dana pinjaman tersebut tidak ada perubahan signifikan dalam kehidupan mereka dan jumlah masyarakat miskin tetap ada namun mereka merasa terbantu dan cukup senang dengan adanya dana pinjaman tersebut, karena dapat membantu mereka mengembangkan usaha dan pengembalian cicilan cukup murah. Dengan mampu membayar angsuran, masyarakat secara psikologis sudah cukup senang meskipun dalam hal ekonomi

dan materi tidak ada perkembangan signifikan dalam kehidupan masyarakat. Masyarakat merasa senang dan tenang secara psikologis karena masyarakat merasa terbantu dan dapat membayar cicilan yang cukup murah serta masyarakat tidak terbebani karena mampu mengembalikan dana pinjaman tersebut. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW VI:

“pedagang kecil dan menengah juga pinjaman rutin...modal gak cukup...bantuan untuk mengangkat perekonomian...perubahan hidup dan kemandirian masyarakat belum ada...miskinnya tetap...meningkatnya sedikit...lebih tenang mas...angsurannya murah dan tidak diuber-uber...psikologisnya tinggi...tidak hanya lihat materi tapi lihat psikologisnya lebih tenang dan bahagia...meskipun tidak kaya tapi bahagia...itu yang biasa pinjam itu ibu-ibu mas...”(wawancara dilakukan pada tanggal 11 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW VI)

Berikut ini adalah data pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang pemberdayaan Ekonomi di Kelurahan Dinoyo. Salah satu bidang garapan dari BKM Kanjuruhan adalah bidang ekonomi adalah masyarakat dengan beberapa klasifikasi pekerjaan yang dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 9. Pelaksanaan Kegiatan Ekonomi di Kelurahan Dinoyo

No	Pelaksanaan Kegiatan Ekonomi	Tahun
1	Dagang: mlijo, pracangan, warung nasi, rombeng, robong rokok, jual es, jual bakso, pangsit, gorengan, dll	2008-2011
2	Buruh konveksi, bangunan, penjahit, tukang, dll	2008-2011
3	Produksi : kerajinan keramik, gerabah, gip, topeng, dll	2008-2011

Sumber: LPJ BKM “Kanjuruhan” Masa Bhakti 2008-2011

2. Hambatan Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo

a. Hambatan Pada Perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo

Hambatan yang sering terjadi dalam proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP adalah perencanaan yang belum tepat karena perbedaan pendapat antar masyarakat dalam menentukan usulan kegiatan pembangunan. Ego dari masyarakat dimasing-masing RT untuk mengajukan usulan kegiatannya juga menjadi salah satu hambatan dalam proses perencanaan. Selain itu juga hal ini bisa memicu timbulnya sikap iri hati diantara masyarakat yang mendapat dana pinjaman dan bantuan P2KP/PNPM-MP dengan masyarakat yang tidak mendapat dana pinjaman dan bantuan P2KP/PNPM-MP. Hal ini seperti diungkapkan oleh Ketua RW VI:

“RT semuanya mengusulkan...ego dari tingkat RT...perencanaan kurang...belum tepat karena perbedaan pendapat...misalnya buat atap air harus adil...masyarakat yang satu tidak dapat juga iri dengan masyarakat yang dapat...yang satunya iri...ini hambatan mas...”(wawancara dilakukan pada tanggal 11 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW VI)

Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat, kurangnya pengetahuan masyarakat dan rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) masyarakat membuat masyarakat tidak mampu melakukan perencanaan dan menyusun proposal usulan kegiatan secara tepat dan pada akhirnya Ketua RW yang akan membuat perencanaan kegiatan secara tepat bagi masyarakat. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW II:

“mas waktu usulan...masyarakat profesi macam-macam dan *skill* beda-beda...rencana formal...perencanaan hanya orang mampu...miskin gak bisa...kompetensi gak mampu...RT hanya garis besar...RW yang buat mas...masalah ketidaksesuaian SDM...”(wawancara dilakukan pada tanggal 5 Februari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RW II)

Kurangnya sosialisasi dan pemahaman masyarakat mengenai program P2KP/PNPM-MP juga menjadi salah satu hambatan bagi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan usulan kegiatan. Masyarakat belum siap merencanakan program yang diinginkan dan masyarakat juga tidak mempunyai kemauan serta kurang memiliki kesadaran untuk menambah pikiran atau pendapat ketika ada pertemuan di tingkat RT dan RW. Masyarakat menganggap bahwa mereka tidak perlu berpikir dan menyumbangkan pendapat karena sudah ada pendapat dari pihak RT, RW dan tokoh masyarakat. Pola pikir masyarakat yang kurang berkembang ini tentunya menjadi salah satu hambatan bagi mereka dalam berpartisipasi ketika proses perencanaan P2KP/PNPM-MP. Selain itu juga sering muncul hambatan tidak adanya komunikasi yang baik baik antara pihak RW, RT dan masyarakat sehingga ada beberapa usulan kegiatan yang diajukan oleh pihak RW namun tanpa sepengetahuan pihak RT dan masyarakat. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Wakil Ketua RW III:

“disini masyarakat belum siap menerima program yang diinginkan...malas berpikir...masih tradisional...mereka berpikir tidak perlu menambah pendapat atau pikiran karena sudah ada pendapat dari RT, RW dan tokoh masyarakat...ada kasus di lapangan tanpa komunikasi warga...mas ada RW usul tanpa sepengetahuan RT dan warga...ketika dana turun...gak dilaksanakan...dituntut laporan tidak ada...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 11.30 WIB di Rumah Wakil Ketua III)

Dua orang warga RT III/RW I yang diwawancarai mengatakan bahwa dalam perencanaan usulan kegiatan yang akan diusulkan warga tidak dilibatkan dan

warga tidak mengetahui. Warga mengetahui ketika program tersebut akan dilaksanakan. Menurut dua orang warga tersebut yang mengetahui dan ikut dalam proses perencanaan program biasanya Ketua RT, para tokoh masyarakat dan Ketua RW sedangkan masyarakat tingkat bawah tidak dilibatkan. Hal ini diungkapkan oleh dua orang warga RT III/RW I:

“kami tidak ikut dan tidak tahu waktu perencanaan kegiatan...yang tahu dan ikut waktu perencanaan program hanya Ketua RT, tokoh masyarakat dan Ketua RW.. kalau kami tidak tahu mas...kami tahu ketika kegiatan sudah jalan...”(wawancara dilakukan pada tanggal 9 Februari 2012 Pukul 12.00 WIB di depan Rumah Seorang Warga)

b. Hambatan Dalam Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo

1. Hambatan Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Bidang Lingkungan

Dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan terjadi beberapa hambatan misalnya masyarakat miskin sering melakukan beberapa cara yang tidak biasa agar mendapat dana bantuan. Misalnya ketika mengetahui akan mendapat dana bantuan bagi masyarakat miskin, maka dalam sebuah keluarga miskin mereka akan membentuk dua kepala keluarga agar mendapat beberapa bantuan P2KP/PNPM-MP baik di bidang sosial maupun lingkungan. Namun ketika pihak RT dan RW meminta partisipasi masyarakat untuk mengumpulkan dana atau sumbangan secara swadaya, masyarakat yang memberikan sumbangan hanya satu kepala keluarga. Selain itu hambatan yang terjadi ketika proses pelaksanaan adalah mengenai perbedaan pelaksanaan kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dilapangan dengan kegiatan yang diusulkan, misalnya

mengenai perbedaan lokasi dan volume kegiatan pembangunan. Hal ini diungkapkan oleh Ketua RW VI:

“orang miskin juga bisa berpolitik mas...KK dipecah biar dapat dua bantuan..bantuan tampil dua..ketika urunan tampil satu...selain itu hambatan pelaksanaan kegiatan dilapangan..perbedaan teknis perencanaan dengan pelaksanaan...”(wawancara dilakukan pada tanggal 11 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW VI)

Hambatan lain yang juga terjadi di lapangan adalah adanya tumpang tindih dan penyimpangan teknis dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Misalnya dalam suatu wilayah ada sebuah jalan yang sudah dipaving dan dibeton yang menghubungkan antar wilayah RT. Paving jalan tersebut masih layak digunakan namun karena masyarakat ingin mendapat kucuran dana maka masyarakat tetap mengajukan usulan kegiatan untuk pembangunan paving jalan yang baru. Hal ini tentunya akan memakan waktu, tenaga dan biaya lagi karena akan membongkar paving yang lama. Hambatan juga terjadi dalam pelaksanaan kegiatan perbaikan rumah (bedah rumah) menggunakan dana P2KP di bidang lingkungan dimana masyarakat menyalahgunakan dana bantuan untuk perbaikan rumah (bedah rumah). Dana bantuan tersebut bukan digunakkan untuk membeli material namun digunakan untuk membeli kebutuhan lain. Penyalahgunaan dana bantuan dan pinjaman P2KP juga disebabkan kerana lemahnya pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaan P2KP. Hal ini diungkapkan oleh Ketua RW II:

“untuk dapat proyek empat puluh juta untuk pasang paving...sudah dibeton...dibongkar...kendala waktu bongkar...perlu waktu...kerja bakti...perlu biaya lagi...paving yang lama masih baik namun supaya dana turun dibuat baru...penyimpangan teknis...bedah rumah juga...misalnya lima belas juta...bagus pelaksanaan sampai selesai...salah sasaran...kendala bukan untuk material tapi untuk keperluan lain...pengawasan dan

pengendalian terus menerus gak bisa sistem proyek...”(wawancara dilakukan pada tanggal 5 Februari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RW II)

Hambatan juga terjadi ketika masyarakat berpartisipasi dalam pengumpulan dana secara swadaya untuk mengatasi kekurangan dana dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Swadaya masyarakat di beberapa wilayah kurang begitu baik karena masyarakat mengetahui bahwa P2KP/PNPM-MP adalah program bantuan dari pemerintah sehingga membuat masyarakat tidak mau melakukan pengumpulan dana tambahan secara swadaya dan masyarakat cenderung menunggu dana P2KP/PNPM-MP turun ke lapangan. Hal ini sebagai bentuk reaksi masyarakat atas berbagai macam berita dan kejadian korupsi yang dilakukan oleh aparat pemerintah sehingga mereka menganggap bahwa mereka tidak perlu mengumpulkan dana secara swadaya dan mereka hanya menunggu dana turun dari pemerintah. Hal ini tentunya membuat masyarakat menjadi tidak mandiri dan akan menyebabkan ketergantungan masyarakat pada dana bantuan dan pinjaman dari Pemerintah. Masyarakat juga ketika akan melaksanakan sebuah kegiatan selalu menanyakan apakah mereka akan mendapat uang tunjangan dari kegiatan tersebut. Selain itu ada beberapa masyarakat yang cenderung apatis dan sekedar melihat-melihat ketika proses pelaksanaan tanpa turun langsung untuk terlibat dalam pelaksanaan.

Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW V:

“swadaya masyarakat sini kurang sebegitu...ada yang liat-liat saja...mereka anggap pemerintah kaya...dilihat di TV..korupsi...swadaya rendah masyarakat nunggu pemerintah...ada dana dari pemerintah...mereka menunggu aja...masyarakat tergantung...misalnya mau ke Kelurahan tanya apa ada uang tunjangannya...”(wawancara dilakukan pada tanggal 2 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua V)

Dalam pelaksanaan kegiatan perbaikan rumah (bedah rumah) masyarakat miskin hambatan yang sering terjadi adalah keterbatasan dana P2KP/PNPM-MP dibidang lingkungan untuk memperbaiki rumah. Karena terbatasnya dana, maka masyarakat miskin memperbaiki rumah secara sederhana agar dapat menekan dan mengurangi biaya. Namun hal ini tidak sesuai dengan usulan kegiatan yang diterima pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), dimana setelah rumah diperbaiki rumahtersebut harus bersih sesuai standar dari pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Keinginan dari pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) tersebut tentunya bertolak belakang dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat miskin yang membangun rumah seadanya saja secara sederhana. Selain itu juga sering muncul hal-hal yang terjadi diluar dugaan ketika proses memperbaiki rumah masyarakat miskin, misalnya ada bagian dari rumah yang tidak direncanakan untuk diperbaiki namun karena proses perbaikan ada bagian dari rumah tersebut yang ikut rusak atau terbongkar secara tidak sengaja. Kejadian-kejadian seperti ini tentunya harus diperbaiki dilapangan dan tentunya menambah beban biaya perbaikan rumah dan hal ini tidak sesuai dengan jumlah alokasi dana untuk perbaikan rumah tersebut. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW IV:

“anggaran kurang masyarakat buat seadanya saja...bisa tinggal tapi dari BKM mau sesuai draft harus bersih...bagus...kadang membengkak...dilapangan tidak sesuai..efek yang lain ikut dan kena...yang tidak dianggarkan kadang-kadang muncul...harus diperbaiki...kasus-kasus dilapangan seperti ini mas...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW IV)

Hambatan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP datang dari masyarakat sendiri dan hal ini sangat dipengaruhi oleh karakter masing-masing masyarakat dalam menggunakan dana bantuan dan pinjaman P2KP/PNPM-MP. Misalnya dalam menggunakan dana pinjaman bergulir P2KP/PNPM-MP dibidang ekonomi apabila masyarakat menggunakan dana tersebut secara tepat maka dapat membawa perubahan bagi kehidupan masyarakat namun apabila masyarakat tidak serius dalam menggunakan dana tersebut maka dana tersebut tidak bermanfaat bagi kehidupan masyarakat. Masyarakat yang sudah mempunyai usaha dan meminjam dana pinjaman bergulir biasanya akan menggunakan dana pinjaman tersebut secara serius untuk mengembangkan usahanya. Sedangkan masyarakat yang ketika mendapat dana pinjaman bergulir baru mulai membuka usaha biasanya tidak mampu menggunakan dana pinjaman tersebut secara tepat dan akhirnya dana tersebut digunakan untuk kegiatan konsumtif. Hal ini akhirnya tidak membawa perubahan dalam kehidupan masyarakat dan menyebabkan masyarakat tersebut tidak mampu membayar cicilan dana pinjaman bergulir.

Selain itu beberapa hambatan lain yang pernah terjadi pada pelaksanaan kegiatan adalah kegiatan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kegiatan yang telah direncanakan dalam proposal kegiatan yang telah diusulkan. Hambatan seperti ini sering terjadi dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP dibidang lingkungan misalnya dalam melakukan perbaikan rumah (bedah rumah) kepentingan dan kemauan masyarakat berbeda dan menyimpang dengan proposal kegiatan yang telah diajukan. Salah satu contoh kejadian yang pernah terjadi dilapangan adalah ketika melakukan kegiatan perbaikan rumah (bedah rumah)

jumlah dana yang dialokasikan sesuai proposal yang diajukan adalah untuk memperbaiki atap rumah dan memperbaiki kamar mandi namun ketika proses perbaikan berjalan masyarakat meminta tambahan dana untuk memasang fasilitas listrik. Hal ini akan menyebabkan biaya perbaikan rumah bertambah dan bahkan bisa menyebabkan pengerjaan rumah tersebut terhenti karena keterbatasan dana. Dalam hal ini sangat dibutuhkan ketegasan dari Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) sebagai penanggung jawab pelaksana kegiatan di lapangan. Selain itu ada masyarakat di beberapa RW yang tidak mau melakukan partisipasi dalam bentuk kerja bakti dan gotong royong ketika melaksanakan kegiatan pembangunan. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan seorang warga RW I yang juga sebagai salah satu pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di Kelurahan Dinoyo:

“hambatan berdasarkan karakter masing-masing masyarakat...proposal yang turun hanya menarik dana...gak sesuai dengan rencana...gambar perencanaan dan pelaksanaan beda...ada kasus hambatan bedah rumah...kepentingan dan jumlah biaya beda...misalnya dana sesuai rencana bongkar atap dan kamar mandi...tapi minta tambahan pasang listrik...kepentingan pemilik menyimpang dari proposal...dana membengkak...pos lain biaya dikurang karena biaya dialihkan...KSM harus tegas...jadi polemik...masyarakat juga ada di beberapa RW yang kerja bakti saja gk mau...”(wawancara dilakukan pada tanggal 9 Februari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Seorang Warga RW I)

Hambatan lain yang sering terjadi adalah masalah waktu karena dalam pelaksanaan tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Ketika akan melaksanakan sebuah kegiatan yang dibatasi waktu menjadi salah satu hambatan karena ketika dana turun namun masyarakat belum siap dalam melaksanakan kegiatan tersebut dan juga sering pelaksanaan kegiatan terhambat karena faktor cuaca yang tidak mendukung. Hal ini bisa menyebabkan pelaksanaan kegiatan

tersebut tertunda dan berjalan tidak sesuai dengan waktu yang telah ditentukan dan mempengaruhi perubahan dalam laporan pelaksanaan kegiatan. Pengurus RT dan masyarakat juga mengalami kesulitan ketika membuat laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan. Hal ini dipengaruhi oleh faktor keterbatasan pengetahuan masyarakat dan pengurus RT. Hambatan juga terjadi ketika pelaksanaan kegiatan pembangunan di bidang lingkungan karena dana P2KP turun secara bertahap dan tidak semua dana turun secara langsung. Hal ini tentunya membuat pelaksanaan kegiatan pembangunan tidak berjalan lancar karena keterbatasan dana. Faktor cuaca juga sangat mempengaruhi pembangunan karena menambah biaya untuk material dan membutuhkan waktu yang lebih lama dari waktu yang telah direncanakan. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RT II/RW III:

“hambatan pelaporan keuangan...volume agak susah...dana juga tidak 100 persen...bertahap...terhambat...masalah waktu juga sering terjadi...tidak sesuai rencana...masyarakat belum siap...musim hujan...tambah biaya...material yang hilang...dibawa air...”(wawancara dilakukan pada tanggal 6 Februari 2012 Pukul 12.00 WIB di depan Rumah Ketua RT II/RW III)

2. Hambatan Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Bidang Ekonomi

Hambatan dalam proses pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi hampir terjadi disemua RT dan RW di Kelurahan Dinoyo dan semua masyarakat menemui hambatan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP. Hambatan utama yang sering terjadi di semua RT dan RW di Kelurahan Dinoyo adalah hambatan dalam penggunaan dana pinjaman bergulir P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi. Masyarakat sering mengajukan pinjaman dana bergulir dibidang ekonomi untuk

menjalankan sebuah usaha namun dalam pelaksanaannya dana tersebut disalahgunakan untuk kegiatan konsumtif misalnya untuk kegiatan hajatan dan kegiatan pernikahan. Hal ini menyebabkan ketergantungan masyarakat pada dana pinjaman dan pada akhirnya masyarakat tidak mampu membayar cicilan dana pinjaman tersebut. Bahkan masyarakat juga kadang menyalahgunakan dana bantuan P2KP di bidang lingkungan untuk perbaikan rumah (bedah rumah). Dana bantuan tersebut bukan digunakan untuk membeli material namun digunakan untuk membeli kebutuhan lain. Penyalahgunaan dana bantuan dan pinjaman P2KP/PNPM-MP juga disebabkan karena lemahnya pengawasan dan pengendalian dari pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW II:

“ada yang konsumsi untuk hajatan dan konsumsi untuk kegiatan pernikahan...tergantung pada pinjaman alasan produktif ternyata konsumtif...bahkan dana bedah rumah juga dipakai...ini kendala...BKM kurang pengawasan mas...”(wawancara dilakukan pada tanggal 5 Februari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RW II)

Hambatan lain yang juga sering terjadi ketika pelaksanaan P2KP/PNPM-MP adalah masyarakat miskin sering terlambat mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir. Masyarakat miskin yang tidak membayar cicilan tepat waktu akan diperingati sampai tiga kali untuk membayar cicilan dana pinjaman bergulir. Namun masyarakat miskin tetap tidak menghiraukan peringatan tersebut dan akhirnya masyarakat miskin tidak diberi dana pinjaman lagi. Masyarakat miskin tidak mampu mengembalikan dana pinjaman tersebut karena mengalami kesulitan ekonomi dan mereka tidak serius menggunakan dana pinjaman tersebut untuk kegiatan usaha melainkan digunakan untuk kegiatan konsumtif. Hal ini

mengakibatkan tidak ada perubahan pada kondisi hidup masyarakat miskin dan mereka tetap tidak berdaya.

Masyarakat juga kurang serius dalam menggunakan dana pinjaman tersebut untuk membuka dan menjalankan sebuah usaha namun dana pinjaman tersebut digunakan untuk kegiatan konsumtif misalnya untuk membeli kursi dan membeli kebutuhan hidup lainnya. Namun dari pihak RT dan RW juga tidak bisa mencegah dan tidak bisa berbuat apa-apa karena dana pinjaman sudah terlanjur digunakan masyarakat miskin untuk membeli kebutuhan hidup sehari-hari. Warga tersebut diharapkan tetap mengembalikan cicilan dana pinjaman. Dana pinjaman bergulir tersebut seharusnya dapat membantu masyarakat apabila digunakan secara serius untuk membuka dan menjalankan sebuah usaha dan apabila berkembang dapat membuat mereka menjadi berdaya. Namun apabila dana pinjaman tersebut digunakan untuk kegiatan konsumtif maka akan menyebabkan mereka tidak mampu mengembangkan usahanya, tidak mampu membantu memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat miskin dan akhirnya tidak mampu mengembalikan cicilan dana pinjaman tersebut. Dan kemudian masyarakat miskin akan kembali menggunakan jasa rentenir untuk meminjam uang. Hal ini pada umumnya terjadi di semua wilayah Kelurahan Dinoyo, seperti yang dikatakan oleh Ketua RW IV:

“ada yang serius buka usaha bisa ada perubahan...ada yang pinjam untuk konsumtif misalnya untuk beli kursi...dibiarkan pihak RT dan RW...dilapangan yang penting sudah tahu dijalankan dan bayarnya gak macet...banyak yang salah gunakan dana...BKMyang bandel pinjam uang...dikembalikan lambat, diperingati sampai tiga kali...empat kali...masih bandel...tidak diberi lagi...harusnya enak kalau serius bisa berdaya...kalau

tidak akan kembali terjerat rentenir...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW IV)

Selain hambatan masyarakat miskin tidak mampu membayar cicilan dana pinjaman bergulir secara tepat waktu, sering terjadi hambatan lain dimana masyarakat miskin di beberapa RT dan RW tidak mengembalikan dana pinjaman bergulir P2KP/PNPM-MP dibidang ekonomi. Hal ini terjadi disebabkan oleh faktor kesengajaan, ketidakmampuan dan kondisi kehidupan masyarakat miskin yang memprihatinkan dan tidak berdaya sehingga tidak dapat mengembalikan dana pinjaman tersebut. Hal diatas juga dipengaruhi karena masyarakat miskin tidak mempunyai pekerjaan dan penghasilan tetap dan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat miskin mengalami kesulitan. Hal lain yang mempengaruhi tidak adanya perubahan kehidupan masyarakat miskin setelah mendapat dana pinjaman bergulir adalah disebabkan oleh hal-hal yang terjadi di luar dugaan masyarakat miskin, misalnya musibah seperti sakit dan meninggal dunia yang menimpa masyarakat miskin sehingga mengakibatkan usaha mereka mengalami kebangkrutan. Hal diungkapkan oleh Ketua RT

III/RW I:

“masih banyak ada pinjaman yang belum dikembalikan...bahkan ada yang tidak kembalikan...dipengaruhi faktor kesengajaan mas...masalah mental masyarakat...ada yang bangkrut...musibah, warga tidak ada kemauan...gak ada perkembangan mencolok... kasus di Dinoyo banyak yang tidak kembalikan..makan aja susah mas...tidak bisa ngangsur...”(wawancara dilakukan pada tanggal 26 Januari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RT III/RW I)

Dana pinjaman bergulir P2KP/PNPM-MP dibidang ekonomi yang dikucurkan juga tidak sesuai dengan jumlah dana yang diajukan oleh masyarakat miskin sehingga masyarakat miskin tidak mempunyai modal yang cukup untuk membuka

dan menjalankan usaha. Karena kekurangan dana untuk membuka usaha maka masyarakat miskin menyalahgunakan dana pinjaman untuk kegiatan konsumtif dan kemudian menyebabkan masyarakat miskin tidak mampu mengembalikan dana pinjaman tersebut karena dana tersebut tidak berkembang setelah digunakan untuk kegiatan yang tidak produktif. Masyarakat juga menjadi tidak mandiri dan menyebabkan ketergantungan masyarakat terhadap dana pinjaman tersebut. Hal ini juga menyebabkan ketika waktu pengembalian dana pinjaman bergulir, masyarakat miskin tidak mampu mengembalikan dana pinjaman dan akhirnya masyarakat miskin mencari alternatif pinjaman (hutang) ke rentenir untuk membayar cicilan dana pinjaman bergulir dan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Hambatan ketidaksesuaian jumlah dana pinjaman bergulir yang diajukan dan dikucurkan bagi masyarakat miskin dipengaruhi oleh kurangnya kepercayaan dari pihak Unit Pengelola Keuangan (UPK) pada Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) “Kanjuruhan” Kelurahan Dinoyo pada masyarakat miskin yang mengajukan usulan kegiatan dan pinjaman dana bergulir. Keterbatasan dana P2KP/PNPM-MP juga menjadi hambatan. Dampak dari beberapa masalah diatas dapat menyebabkan masyarakat menjadi apatis dan antusiasme serta partisipasi masyarakat menurun terhadap program-program penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat seperti P2KP/PNPM-MP pada tahun berikutnya karena dana yang dialokasikan tidak sesuai dengan apa yang mereka butuhkan dan harapkan. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RT III/RW I:

“mas dana turun tidak sesuai dengan usulan dan tidak bisa memanfaatkan dana...tidak sesuai kebutuhan...usulan di acc...tidak sesuai...gak sesuai dan gak bisa mengembalikan...misalnya pinjam dua juta tapi dikasih sekian...habis konsumtif...gak dikembalikan...kembali ke rentenir...pinjam tiga juta dapat sekian...ujung-ujungnya utang...kurang percaya UPK kepada warga yang mengajukan...keterbatasan dana...”(wawancara dilakukan pada tanggal 26 Januari 2012 Pukul 18.00 WIB di Rumah Ketua RT III/RW I)

Hal senada juga dikatakan oleh Ketua RW V berkaitan dengan penggunaan dana secara tidak tepat untuk kegiatan konsumtif dan jumlah dana serta batas pinjaman awal bagi masyarakat yang tidak sesuai kebutuhan masyarakat. Selain itu karena kurangnya pemahaman masyarakat tentang P2KP/PNPM-MP maka menyebabkan masyarakat hanya mengetahui bahwa mereka akan mendapat kesempatan untuk meminjam uang tersebut meskipun mereka tidak mengetahui bagaimana menggunakan dana pinjaman P2KP/PNPM-MP secara tepat. Hal ini menimbulkan salah persepsi dari masyarakat tentang P2KP/PNPM-MP dan setelah diberitahu bahwa dana P2KP/PNPM-MP dari Pemerintah maka masyarakat tidak mau mengembalikan cicilan dana tersebut karena mereka merasa tidak akan dihukum dan dipermasalahkan. Hal ini diungkapkan oleh Ketua RW V:

“benar miskin diberi modal untuk usaha...orang miskin pakai untuk makan dan tidak bisa mengembalikan...kalaupun ada untuk beli kebutuhan lain, misalnya cicil biaya anak sekola, masyarakat tidak bisa bedakan dana untuk usaha tapi dipakai biaya sekolah, keperluan lain...awal pinjaman lima ratus ribu...mau usaha apa orang miskin...kecuali yang sudah punya alat-alat...masyarakat juga tahu dan pikir cuma pinjam duit dan tidak tahu seluk beluk program. justru setelah tahu duit itu duit pemerintah...gak dikembalikan karena gak dihukum dan dipermasalahkan...”(wawancara dilakukan pada tanggal 2 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW V)

Beberapa orang masyarakat yang berprofesi sebagai pedagang kecil juga mengatakan bahwa hambatan utama dari program P2KP/PNPM-MP adalah

pemberian dana pinjaman bergulir dibidang ekonomi yang tidak tepat sasaran dan kecilnya dana pinjaman awal yang dipinjamkan kepada para masyarakat yang berprofesi sebagai pedagang kecil. Hal ini sangat menghambat para pedagang yang akan membuka usaha karena dana pinjaman tidak cukup untuk membeli perlengkapan usaha dan mengembangkan usaha. Selain itu efektivitas penggunaan dana tidak sesuai dengan tujuan P2KP/PNPM-MP dan hal ini juga disebabkan dalam proses pelaksanaan P2KP/PNPM-MP pengawasan dalam penggunaan dana pinjaman sangat kurang sehingga banyak dana yang disalahgunakan dan tidak tepat sasaran. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan dua orang masyarakat RW II dan RW IV yang berprofesi sebagai penjual nasi goreng dan lalapan:

“mas pinjaman awal P2KP kecil...mau usaha apa...beli gerobak bekas aja belum tentu cukup...untuk jual nasi goreng gak cukup...belum kebutuhan...perlengkapan jual yang lain...program itu banyak masalah mas...ada yang cuma pinjam tapi tidak kembalikan...tidak berubah...ada juga yang tidak tepat sasaran...pengawasannya kurang mas...”(wawancara dilakukan pada tanggal 13 Februari 2012 Pukul 18.30 di daerah Ketawanggede)

Hambatan lain dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP dibidang ekonomi adalah masyarakat belum memahami bahwa dana pinjaman bergulir mempunyai batas pinjaman maksimal sebanyak empat kali karena dana pinjaman tersebut harus digulirkan ke masyarakat lain. Hal ini menjadi salah satu hambatan penting dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi karena apabila masyarakat dibatasi sebanyak empat kali untuk meminjam dan tidak mempunyai kesempatan lagi untuk mengajukan pinjaman, maka hal ini bisa mempengaruhi

kelangsungan usaha masyarakat dan bahkan bisa membuat usaha masyarakat tersebut bangkrut karena kekurangan modal untuk mengembangkan usaha.

Masyarakat miskin sangat kecewa karena mereka cukup kooperatif dengan mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir secara tepat waktu dan ingin melakukan pinjaman lagi namun dibatasi dengan aturan yang ada. Pihak RW yang merupakan perwakilan masyarakat juga sangat menyayangkan hal ini karena menghambat perkembangan usaha masyarakat miskin dan hal ini mempengaruhi partisipasi masyarakat miskin yang akan menyerap dana pinjaman tersebut.

Masyarakat miskin yang memiliki keseriusan dalam meminjam dan mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir tepat waktu sebaiknya diberi kesempatan untuk meminjam lagi demi kelangsungan usaha mereka. Masyarakat miskin yang kooperatif sebaiknya difasilitasi dan dibantu dengan memberikan kesempatan untuk meminjam dana karena sangat sulit mencari masyarakat miskin yang bisa diajak bekerja sama untuk mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir tepat waktu. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Ketua RW IV:

“mas aturan dana maksimal pinjam empat kali...dana terbatas...raport bagus...usahanya bagus tapi distop...empat kali bisa bikin bangkrut...cari nasabah bagus susah mas...aturan harus luwes karena dana dibutuhkan masyarakat dan disesuaikan dengan situasi...masyarakat bisa kecewa raport bagus distop...masih ada kemungkinan lanjut lagi...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 09.00 WIB di Rumah Ketua RW IV)

Dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP juga timbul hambatan yang mempengaruhi tidak berkembangnya usaha masyarakat karena selama ini masyarakat yang menggunakan dana pinjaman bergulir P2KP/PNPM-MP untuk

menjalankan usaha belum membentuk sentra industri yang terdiri dari beberapa kelompok usaha yang memiliki ciri khas usaha ekonomi serta memiliki beberapa produk unggulan. Model pengembangan usaha seperti ini belum berjalan di Kelurahan Dinoyo karena masyarakat lebih sering menjalankan usaha-usaha secara sendiri-sendiri. Hal ini disebabkan karena masyarakat tidak mau menjalankan jenis usaha yang sama dalam sebuah kelompok dan masyarakat berpikir apabila mereka menjalankan jenis usaha yang berbeda maka mereka dapat menghindari persaingan dalam usaha. Masyarakat juga tidak memiliki kemampuan manajerial yang baik dalam mengelola uang dan menjalankan sebuah usaha sehingga sering mengalami kegagalan.

Hal ini sangat dipengaruhi oleh faktor pendidikan masyarakat yang kurang, keterbatasan pengetahuan tentang usaha, pola pikir masyarakat yang masih tradisional dan masyarakat belum kreatif sehingga masyarakat belum siap untuk menangkap peluang menjalankan usaha dalam bentuk kelompok. Pola pikir masyarakat tidak seperti pola pikir para pengurus pelaksana P2KP/PNPM-MP karena masyarakat masih berpikir secara tradisional dan tidak mau mengambil resiko dalam menjalankan sebuah usaha. Memberikan pemahaman kepada masyarakat juga tidak mudah karena masyarakat masih berpikir secara tradisional. Hal ini membuat usaha masyarakat tidak berkembang dan tidak mampu membawa perubahan hidup dan tidak mampu membawa kemandirian bagi kehidupan masyarakat serta menghambat keberlanjutan usaha masyarakat. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Wakil Ketua RW III yang juga merupakan

mantan pengurus di Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) “Kanjuruhan” di Kelurahan Dinoyo:

“mas P2KP dapat dana untuk peningkatan ekonomi di bidang ekonomi...sentra industri...belum ada di sini...manfaatnya bisa dapat...harusnya masing-masing RW punya ciri khas usaha ekonomi...program bagus tapi masyarakat belum siap...harus ada kreativitas dari masyarakat...perlu pengelompokan jenis usaha biar mudah *memanage*...pola pikir masyarakat belum seperti pola pikir pengurus...perlu kelompok dan pendampingan...sulit untuk menunjang keberlanjutan usaha...malas berpikir...masih tradisional dan tidak mau ambil resiko...masyarakat belum menangkap peluang dalam pengelompokan dan pendampingan...memberi pemahaman ke masyarakat tidak mudah...tidak mau menerima resiko usaha...keterbatasan pengetahuan juga berpengaruh...”(wawancara dilakukan pada tanggal 1 Februari 2012 Pukul 11.30 WIB di Rumah Wakil Ketua III)

E. Pembahasan Hasil Penelitian

1. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo

a. Proses Perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo

Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang sekarang telah dilanjutkan dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) atau yang sering disebut P2KP/PNPM-MP merupakan sebuah program nasional pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam rangka menanggulangi kemiskinan perkotaan secara berkelanjutan. Salah satu pendekatan yang digunakan program ini dalam rangka menanggulangi kemiskinan perkotaan adalah melalui partisipasi masyarakat dan

pemberdayaan masyarakat dan institusi-institusi masyarakat demi terciptanya pembangunan berkelanjutan di bidang lingkungan, sosial dan ekonomi.

McArdle, (1989) seperti yang dikutip oleh Fahrudin, (2005:48) mengemukakan bahwa hal terpenting dalam pemberdayaan adalah partisipasi aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan. Partisipasi dalam perencanaan sebuah kegiatan merupakan sebuah proses awal yang sangat penting dalam pelaksanaan sebuah kegiatan pembangunan. Berdasarkan hasil penelitian lapangan dan wawancara dengan beberapa responden dari pihak masyarakat, pengurus RT, pengurus RW dan pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo secara umum proses perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo berjalan dalam beberapa tahap. Proses perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo berjalan mulai dari tingkat RT dan RW. Proses perencanaan awal kegiatan P2KP/PNPM-MP pada periode tahun 2008-2011 di Kelurahan Dinoyo dimulai dari musyawarah bersama di tingkat RT untuk menentukan usulan kegiatan dan membuat proposal kegiatan yang akan diajukan. Namun dalam pelaksanaannya musyawarah bersama masyarakat di tingkat RT tidak semua masyarakat terlibat untuk ikut berpartisipasi dalam proses perencanaan. Hal ini dipengaruhi karena kurangnya sosialisasi dan ketidaktahuan masyarakat tentang kegiatan perencanaan tersebut dan juga dipengaruhi oleh masyarakat yang kurang memiliki kemauan dan kesadaran untuk ikut berpartisipasi dalam musyawarah bersama tersebut.

Setelah melakukan musyawarah bersama di tingkat RT, usulan dan proposal kegiatan dari tingkat RT akan disampaikan kepada Ketua RW yang juga

sebagai pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di tingkat RW..Setelah itu Ketua RW akan menyampaikan usulan kegiatan tersebut kepada Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan di Kelurahan Dinoyo. Selanjutnya usulan dan proposal kegiatan dari masing-masing RW akan dibahas dan dimusyawarahkan secara bersama-sama dengan pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan di Kelurahan Dinoyo. Diskusi dan musyawarah secara bersama-sama dihadiri oleh para pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan masing-masing Ketua RW.

Melalui diskusi dan musyawarah secara bersama-sama, para pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan masing-masing Ketua RW akan menentukan skala prioritas usulan kegiatan yang akan dilaksanakan dan kemudian usulan kegiatan yang telah disetujui dimasukan dalam Program Jangka Menengah Penanggulangan Kemiskinan (PJM Pronangkis). Setelah usulan kegiatan dari masing-masing RW telah disetujui oleh pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) untuk dilaksanakan maka pihak RT dan RW akan melakukan pertemuan di masing-masing RT dan RW untuk membentuk Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Sebelum dana bantuan langsung masyarakat (BLM) P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi, sosial dan lingkungan turun ke masyarakat dan sebelum pelaksanaan kegiatan dijalankan maka pihak RT dan RW harus membentuk Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) merupakan sebuah panitia kecil di tingkat RT dan RW yang menjadi pengelola kucuran dana P2KP/PNPM-MP dari Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM).

Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) juga menjadi ujung tombak pelaksana dan penanggung jawab berbagai kegiatan P2KP/PNPM-MP terkait dengan penanggulangan kemiskinan di masyarakat. Para pengurus Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) adalah para Ketua RW, Ketua RT dan beberapa masyarakat yang memiliki kompetensi cukup baik. Dana untuk berbagai kegiatan yang telah diusulkan akan ditransfer langsung ke rekening Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) di masing-masing RT dan RW dan pihak yang berhak mencairkan dana tersebut adalah ketua dan bendahara Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Dana tersebut kemudian akan dialokasikan oleh Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) kepada masyarakat di masing-masing RT dan RW sesuai dengan usulan kegiatan yang telah ditetapkan untuk dilaksanakan.

b. Partisipasi Masyarakat Pada Perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo pada umumnya belum berjalan baik dan hal ini bisa terlihat dari rendahnya partisipasi masyarakat pada proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo tentunya sangat mempengaruhi pelaksanaan kegiatan pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan program pembangunan seperti P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo sangat penting dan sangat dibutuhkan. Hal ini seperti yang dikatakan Midgley, (Muluk, 2007:51) mengungkapkan bahwa partisipasi membutuhkan keterlibatan orang-orang secara sukarela dan demokratis dalam hal sumbangsuhnya terhadap usaha

pembangunan, penerimaan manfaat secara merata dan pengambilan keputusan yang menyangkut penentuan tujuan, perumusan kebijakan dan perencanaan serta penerapan program pembangunan sosial dan ekonomi.

Masyarakat di Kelurahan Dinoyo kurang begitu terlibat dalam perencanaan usulan kegiatan dan proses pembuatan proposal usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP. Dalam rapat membahas usulan kegiatan jumlah masyarakat yang hadir tidak banyak, hanya dihadiri oleh beberapa masyarakat. Masyarakat yang hadir juga kurang antusias dalam mengikuti pertemuan atau rapat. Dalam pertemuan atau rapat tersebut masyarakat kurang aktif dan hanya menunggu pihak RW mengarahkan dalam merencanakan usulan kegiatan. Kurang terlibatnya masyarakat dalam proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP dipengaruhi oleh kurangnya sosialisasi dan pemberian pemahaman mengenai P2KP/PNPM-MP kepada masyarakat di Kelurahan Dinoyo. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan, tidak lepas dari hubungan dengan pihak lain dan penguasaan informasi, sehingga penting artinya proses sosialisasi dalam program yang berasal dari luar masyarakat. (Fahrudin, 2005:39)

Pihak yang memahami P2KP/PNPM-MP hanya masyarakat menengah ke atas, para tokoh masyarakat, pihak RT dan RW bersama para pengurus BKM sedangkan masyarakat menengah ke bawah tidak memahami mengenai P2KP/PNPM-MP. Pemahaman masyarakat tentang P2KP/PNPM-MP sangat lemah dan hal ini mempengaruhi partisipasi masyarakat pada proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP. Hal ini sesuai dengan pendapat Fahrudin,

(2005:67) bahwa terdapat kecenderungan hanya kaum elit komunitas saja yang mampu dan berkesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan. Pengembangan masyarakat masih belum melibatkan masyarakat lokal sepenuhnya, terutama masyarakat miskin. Partisipasi masyarakat miskin dalam proses kebijakan masih belum jelas dan masih ditempatkan sebagai sasaran program yang kadang-kadang tersisihkan oleh desakan kepentingan kelompok lain yang lebih mempunyai kekuasaan.

Selain karena kurangnya sosialisasi yang mempengaruhi rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo, rendahnya partisipasi masyarakat juga dipengaruhi oleh faktor masyarakat sendiri yang kurang memiliki kemauan dan kesadaran untuk berpartisipasi dalam perencanaan usulan kegiatan. Rendahnya kualitas pendidikan masyarakat juga mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP. Masyarakat juga berpikir bahwa mereka tidak perlu menambahkan pendapat dalam perencanaan usulan kegiatan karena sudah ada pendapat dari pihak RT, RW dan para tokoh masyarakat. Rendahnya partisipasi masyarakat di Kelurahan Dinoyo dalam perencanaan P2KP/PNPM-MP karena tidak terpenuhinya beberapa faktor seperti yang dikatakan oleh Slamet, (1994) dalam Fahrudin (2005:43) bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan akan terwujud sebagai suatu kegiatan nyata apabila terpenuhi faktor-faktor yang mendukungnya, yaitu:

1. Adanya kesempatan, yaitu adanya suasana atau kondisi lingkungan yang disadari oleh orang tersebut bahwa dia berpeluang untuk berpartisipasi.

2. Adanya kemauan, yaitu adanya sesuatu yang mendorong/menumbuhkan minat dan sikap mereka untuk termotivasi berpartisipasi, misalnya berupa manfaat yang dapat dirasakan atas partisipasinya tersebut.
3. Adanya kemampuan, yaitu adanya kesadaran atau keyakinan pada dirinya bahwa dia mempunyai kemampuan untuk berpartisipasi, bisa berupa pikiran, tenaga, waktu atau sarana dan material lainnya.

Menurut Fahrudin, (2005:44) ketiga faktor tersebut akan dipengaruhi oleh berbagai faktor di seputar kehidupan. Manusia yang saling berinteraksi satu dengan lainnya, seperti psikologis individu (*needs*, harapan, motif, *reward*), pendidikan, adanya informasi, keterampilan, teknologi, kelembagaan yang mendukung, struktur dan stratifikasi sosial, budaya lokal serta peraturan dan pelayanan pemerintah.

Masyarakat beberapa RW di Kelurahan Dinoyo juga hanya mau berpartisipasi ketika diberitahu bahwa mereka akan mendapat dana bantuan dari pemerintah. Masyarakat tersebut ketika diberitahu agar berpartisipasi dalam perencanaan usulan kegiatan dan pembuatan proposal kegiatan P2KP/PNPM-MP maka mereka selalu bertanya apakah mereka akan mendapat uang apabila mereka berpartisipasi. Hal ini tentunya sesuai dengan Teori Pertukaran Sosial (*Social Exchange Theory*) seperti yang disampaikan Mustafa, (2003) dalam Fahrudin (2005:39) bahwa hubungan pertukaran dengan orang lain karena dari padanya akan memperoleh imbalan. Dalam hubungan tersebut terdapat imbalan (*reward*), pengorbanan (*cost*) dan keuntungan (*profit*), sehingga perilaku seseorang dimunculkan. Hal ini tentunya menjadi salah satu kendala dalam perencanaan

P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo dan hal ini tentunya perlu mendapat perhatian serius dari pihak-pihak terkait.

Dalam kerangka pembangunan berkelanjutan P2KP/PNPM-MP maka menjadi suatu kebutuhan adanya perencanaan partisipatif dalam pembangunan agar masyarakat dapat ikut serta merencanakan dan memutuskan kegiatan-kegiatan pembangunan di bidang lingkungan, sosial dan ekonomi yang akan memberi manfaat bagi masyarakat. Hal ini akan mampu meningkatkan efektivitas dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan P2KP/PNPM-MP sehingga sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat. Dalam hal untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat pada perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo maka terdapat tiga prinsip dasar dalam menumbuhkan partisipasi masyarakat agar ikut serta dalam pembangunan, yaitu:

1) *Learning process (learning by doing)*

Proses kegiatan dengan melakukan aktivitas kegiatan pelaksanaan program dan sekaligus mengamati, menganalisa kebutuhan dan keinginan masyarakat.

2) *Institutional development*

Melakukan kegiatan melalui pengembangan pranata sosial yang sudah ada dalam masyarakat. Karena institusi atau pranata sosial masyarakat merupakan daya tampung dan daya dukung sosial.

3) *Participatory*

Cara ini merupakan suatu pendekatan yang umum dilakukan untuk dapat menggali *need* yang ada dalam masyarakat. (Marzali, dalam Fahrudin, 2005:45)

Menurut Bumberger dan Shams (1989) seperti yang dikutip Fahrudin (2005:36), salah satu pendekatan partisipasi masyarakat adalah partisipasi harus mempertimbangkan adanya intervensi dari pemerintah dan LSM, di samping peran serta masyarakat. Hal ini sangat penting untuk implementasi proyek yang lebih efisien, mengingat kualitas sumber daya dan kapasitas masyarakat tidak memadai. Jadi, masyarakat miskin tidak leluasa sebebas-bebasnya bergerak sendiri berpartisipasi dalam pengembangan kelembagaan dan pemberdayaan. Pendapat dari Bumberger dan Shams (1989) di atas sangat relevan dengan kondisi masyarakat di Kelurahan Dinoyo dalam rangka menumbuhkan dan menggerakkan partisipasi masyarakat. Hal ini tentunya sangat penting dan bisa diterapkan di Kelurahan Dinoyo, karena dengan berbagai keterbatasan dan kelemahan masyarakat di Kelurahan Dinoyo maka sangat dibutuhkan peran dari berbagai pihak dalam perencanaan P2KP/PNPM-MP agar dapat membantu masyarakat, membimbing, mendorong dan mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP.

Dalam rangka menumbuhkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo kiranya pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP seperti pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan, pengurus Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), Fasilitator Kelurahan (Fas Kel), pengurus RT, pengurus RW

dan para tokoh masyarakat harus menciptakan kondisi dan situasi yang mendukung dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi. Hal ini agar dapat menumbuhkan dan menunjang partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP dan pihak-pihak yang memiliki pengaruh serta berkompeten di kalangan masyarakat juga harus terlibat untuk melakukan pendampingan dan bimbingan bagi masyarakat yang memiliki keterbatasan akan kemampuan sehingga mereka bisa merasa percaya diri dan merasa mampu untuk terlibat dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP dengan menyampaikan pendapat dan aspirasi mereka.

Para pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan, pengurus Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), pihak Fasilitator Kelurahan (Fas Kel), pengurus RT, pengurus RW dan tokoh masyarakat juga harus terus menerus secara berkelanjutan melakukan pendekatan-pendekatan secara persuasif kepada masyarakat. Dengan melakukan pendekatan dan membina komunikasi yang baik dengan masyarakat maka dapat memberikan penjelasan mengenai P2KP/PNPM-MP serta memberikan pemahaman mengenai cara masyarakat berpartisipasi dalam proses perencanaan. Pihak-pihak terkait tersebut juga sebaiknya menjelaskan kepada masyarakat tentang manfaat dari P2KP/PNPM-MP apabila masyarakat berpartisipasi maka dapat membantu mewujudkan keinginan dan harapan masyarakat dalam kaitan dengan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat salah seorang pemuka teori pertukaran (exchange theory) Peter M. Blau, bahwa dalam partisipasi masyarakat

berlaku juga prinsip pertukaran dasar (*basic exchange principles*) bahwa semakin banyak manfaat yang diduga akan diperoleh suatu pihak dari pihak lain melalui kegiatan tertentu, semakin kuat pihak itu akan terlibat dalam kegiatan itu. (Ndraha, 1990:105)

Dengan memberikan pemahaman secara berkelanjutan pada masyarakat bahwa apabila mengedepankan partisipasi dalam proses perencanaan kegiatan-kegiatan P2KP/PNPM-MP maka akan mendukung pencapaian tujuan dari program tersebut. Hal ini tentunya bertujuan agar dapat membangkitkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan kegiatan pembangunan sehingga dapat membantu meningkatkan taraf hidup masyarakat, memberdayakan masyarakat, membuat masyarakat menjadi mandiri serta menciptakan pembangunan berkelanjutan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi, sosial dan lingkungan bagi masyarakat di Kelurahan Dinoyo.

Pada dasarnya kunci utama dari akses peran serta komuniti lokal adalah tingkat partisipasi yang menonjol dan kemampuan untuk membangun diri secara mandiri. Partisipasi di sini dapat diartikan sebagai keterlibatan secara aktif dari anggota komuniti lokal tersebut dalam pembuatan keputusan tentang implementasi proses, program-program yang akan berdampak pada diri mereka. (Slocum, 1995 dalam Fahrudin, 2005:52-53). Pendapat di atas menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat pada perencanaan sangat penting dan menentukan keberhasilan dari pelaksanaan sebuah program dalam hal ini adalah P2KP/PNPM-MP agar menanggulangi masalah kemiskinan perkotaan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat serta membawa masyarakat Kelurahan Dinoyo pada

kesejahteraan. Efektivitas dari pelaksanaan P2KP/PNPM-MP sangat dipengaruhi oleh partisipasi masyarakat ketika proses perencanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan, sosial dan ekonomi. Oleh karena itu partisipasi masyarakat sangat penting dan perlu ditingkatkan serta ditumbuhkan dalam perencanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo sehingga dapat memenuhi tujuan P2KP/PNPM-MP yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat serta dapat mendukung pelaksanaan Otonomi daerah yang juga bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat.

c. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Bidang Lingkungan

Menurut Mubyarto (1985) dalam Fahrudin (2005:37) partisipasi adalah kesadaran untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Partisipasi merupakan masukan dalam proses pembangunan dan sekaligus menjadi keluaran atau sasaran dari pelaksanaan pembangunan. Ada dua jenis partisipasi menurut Khotim (2004) dalam Fahrudin (2005: 39), yaitu partisipasi ide dan partisipasi tenaga. Partisipasi ide, merupakan bentuk keterlibatan yang mengarah pada perumusan, perancangan dan perencanaan kegiatan. Dalam proses pembangunan, partisipasi ide berada pada fase-fase awal. Partisipasi tenaga, merupakan bentuk keterlibatan secara fisik dalam aktivitas sosial. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo terdiri dari partisipasi masyarakat di bidang lingkungan, bidang sosial dan bidang ekonomi.

Pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP bidang lingkungan di Kelurahan Dinoyo secara umum dapat dikatakan cukup baik karena didukung dengan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan. Masyarakat terlibat langsung dalam pelaksanaan beberapa kegiatan misalnya masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan mengerjakan pavingisasi (membuat paving), membuat dan memperbaiki gorong-gorong, selokan, saluran air, membuat plengsengan (pemasangan batu bata di pinggir sungai) dan perbaikan rumah (bedah rumah) bagi masyarakat miskin. Pada umumnya bentuk partisipasi utama masyarakat di Kelurahan Dinoyo dalam pelaksanaan kegiatan di bidang lingkungan adalah dengan melakukan kerja bakti secara gotong royong. Masyarakat juga bekerja sama dalam melaksanakan swadaya tenaga dan konsumsi secara sukarela untuk mengatasi keterbatasan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan.

Masyarakat biasa berpartisipasi secara gotong royong untuk memperbaiki rumah masyarakat miskin. Masyarakat melakukan kerja bakti secara gotong royong untuk memperbaiki rumah warga miskin pada hari minggu, karena pada hari minggu masyarakat libur dari berbagai aktivitas pekerjaan. Masyarakat lebih banyak berpartisipasi dalam bentuk menyumbangkan tenaga untuk membantu memperbaiki rumah masyarakat miskin. Masyarakat yang memiliki status kehidupan lebih baik dan mampu secara ekonomi biasanya berpartisipasi dalam bentuk menyumbangkan dana atau material secara sukarela untuk perbaikan rumah masyarakat miskin misalnya sumbangan material dalam bentuk pasir dan semen. Partisipasi masyarakat dalam melakukan inisiatif ketika proses pelaksanaan perbaikan rumah masyarakat miskin juga berjalan baik misalnya

karena kurangnya dana dalam pelaksanaan kegiatan perbaikan (bedah rumah) masyarakat miskin maka akan membangkitkan kepedulian dan partisipasi dari masyarakat secara bersama-sama untuk melakukan kerja bakti agar dapat menekan dan bisa mengurangi biaya tukang yang memperbaiki rumah.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan berbeda-beda karena di wilayah masing-masing RT dan RW pekerjaan dan kondisi kehidupan masyarakat sangat beragam mulai dari kelompok masyarakat pemulung yang menetap di pinggir sungai, para pedagang kecil dan menengah hingga masyarakat yang berprofesi sebagai pekerja kantor, dosen dan lain sebagainya. Masyarakat yang mampu secara ekonomi biasanya mengumpulkan dana pendamping secara swadaya dan masyarakat yang kurang mampu melakukan partisipasi dalam bentuk ikut menyumbangkan tenaga dan membantu menyumbangkan konsumsi dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Dalam kegiatan pelaksanaan juga ada juga masyarakat yang menyumbangkan tenaganya sebagai tukang namun dibayar. Berbagai jenis partisipasi masyarakat di Kelurahan Dinoyo dalam pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan sesuai dengan pendapat Pasaribu dan Simanjuntak dalam Fahrudin, (2005:39) yang mengatakan bahwa sumbangan dalam berpartisipasi dapat dirinci menurut jenis-jenisnya sebagai berikut:

- a. Partisipasi buah pikiran, yang diberikan partisipan dalam anjang sono, pendapat, pertemuan atau rapat.

- b. Partisipasi tenaga, yang diberikan partisipan dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa, pertolongan bagi orang lain, dan sebagainya.
- c. Partisipasi harta benda, yang diberikan orang dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa, pertolongan bagi orang lain, dan sebagainya.
- d. Partisipasi keterampilan dan kemahiran, yang diberikan orang untuk mendorong aneka ragam bentuk usaha dan industri.
- e. Partisipasi sosial, yang diberikan orang sebagai tanda kegyuban, misalnya turut arisan, koperasi, melayat (dalam peristiwa kematian), kondangan (dalam peristiwa pernikahan), nyambungan dan mulang-sambung.

Penjenisan partisipasi ini antara lain dimaksud untuk menunjukkan luasnya kemungkinan-kemungkinan yang dapat dipakai masyarakat apabila ingin berpartisipasi. Dengan kata lain, untuk berpartisipasi sumbangan masyarakat hendaknya jangan dilihat hanya dari jumlah tenaga dan harta benda yang diberikan. Setiap jenis partisipasi memiliki wadahnya masing-masing dan tentunya memberikan kontribusi dan manfaat dalam pelaksanaan sebuah kegiatan pembangunan. Wadah partisipasi merupakan semacam lembaga sebagai bentuk dan cara pengatur kegiatan-kegiatan yang berlangsung dalam suatu jenis partisipasi.

Dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat pada kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan meskipun berjalan cukup baik namun masih terdapat

beberapa masalah dan kelemahan yang sering terjadi. Masalah dan kelemahan tersebut antara lain adalah masyarakat di beberapa wilayah RT dan RW yang cenderung apatis dan sekedar melihat saja ketika proses pelaksanaan kegiatan di bidang lingkungan berlangsung. Hal ini perlu di perhatikan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan agar dapat melibatkan semua elemen masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan sehingga kegiatan pembangunan di bidang lingkungan dapat bermanfaat secara langsung bagi semua masyarakat. Hal ini tentunya bertujuan agar masyarakat di Kelurahan Dinoyo dapat menikmati hasil pembangunan tersebut sesuai dengan tujuan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan yaitu pembangunan yang berorientasi pada pemeliharaan lingkungan alami dan buatan termasuk perumahan dan permukiman yang harus layak, terjangkau, sehat, aman, teratur, serasi dan produktif sesuai. Termasuk di dalamnya adalah penyediaan prasarana dan sarana dasar lingkungan dan perumahan yang kondusif dalam membangun solidaritas sosial dan meningkatkan kesejahteraan penduduknya.

d. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP di Bidang Sosial

Partisipasi masyarakat di Kelurahan Dinoyo dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang sosial berjalan baik. Masyarakat berpartisipasi dalam pelatihan dan diberi beberapa ketrampilan. Misalnya pemberian pelatihan dan ketrampilan mengelas serta pengadaan alat las bagi Karang Taruna. Dalam satu tahun masyarakat diberi pelatihan ketrampilan sebanyak lima kali. Pelatihan

ketrampilan tersebut antara lain menjahit, membuat kue, membuat batik, membuat minuman segar, membuat makanan ringan, membuat sirup, dan mengolah sampah menjadi pupuk. Di bidang sosial P2KP/PNPM-MP juga memberikan bantuan beasiswa bagi siswa SD dan SMP miskin. Ibu-Ib PKK di masing-masing RT dan RW juga terlibat dalam pelaksanaan kegiatan di bidang sosial lainnya dengan memberikan bantuan kesehatan bagi masyarakat miskin, memberikan bantuan pelayanan kesehatan pada masyarakat lansia dan pada balita.

Sesuai dengan pendapat Fahrudin, (2005:38) bahwa dalam kenyataannya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat bersifat vertikal dan dapat pula bersifat horizontal. Partisipasi vertikal berlangsung bilamana masyarakat berperan serta dalam suatu program yang datang dari atas, yakni masyarakat pada posisi sebagai bawahan atau pengikut, sedangkan partisipasi horizontal bilamana masyarakat mampu berprakarsa yakni setiap anggota masyarakat secara horizontal satu dengan yang lain berperan serta dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. Dalam hal ini partisipasi masyarakat di Kelurahan Dinoyo di bidang sosial masyarakat berpartisipasi secara vertikal dimana masyarakat sebagai pihak yang menerima dan menjalankan kegiatan-kegiatan dan bantuan kegiatan P2KP di bidang sosial seperti pemberian ketrampilan, pelatihan, pelayanan kesehatan dan bantuan beasiswa. Hal ini sangat penting sehingga bisa memberikan pelayanan dan memberdayakan masyarakat secara sosial dan memberikan masyarakat ketrampilan sehingga mereka bisa mandiri dengan kapasitas yang mereka miliki.

e. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Kegiatan P2KP/PNPM-MP di Bidang Ekonomi

Menurut Sjahrir, (Muluk, 2007:51) bahwa makna dalam pengertian partisipasi dalam pembangunan bukanlah semata-mata partisipasi dalam pelaksanaan program, rencana dan kebijaksanaan pembangunan tetapi juga partisipasi emansipatif. Artinya, sedapat mungkin penentuan alokasi sumber-sumber ekonomi semakin mengacu pada motto pembangunan dari, oleh, dan untuk rakyat. Pendapat di atas sesuai dengan salah satu tujuan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi yang juga bertujuan untuk memberikan kesejahteraan secara ekonomi atau material dengan upaya-upaya peningkatan kapasitas dan keterampilan masyarakat miskin sehingga masyarakat mendapat kesempatan untuk mengembangkan peluang usaha sesuai dengan kemampuan mereka untuk peningkatan pendapatan.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi dalam hal mengajukan pinjaman dana bergulir cukup baik. Masyarakat mengajukan pinjaman dana bergulir bidang ekonomi pada Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan di Kelurahan Dinoyo agar dapat digunakan sebagai modal untuk membuka dan mengembangkan usaha. Namun dalam pelaksanaannya masyarakat belum siap dan masyarakat kurang serius dalam mengembangkan usaha serta banyak masyarakat yang menyalahgunakan dana pinjaman tersebut. Banyak terjadi masalah ketika partisipasi masyarakat pada pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi.

Berdasarkan hasil penelitian lapangan dan wawancara dengan beberapa responden di wilayah Kelurahan Dinoyo masalah yang sering terjadi antara lain dalam penggunaan dana pinjaman bergulir masyarakat mengajukan dana untuk melakukan kegiatan usaha namun dalam pelaksanaannya dana tersebut digunakan untuk kegiatan konsumtif. Masyarakat juga sering terlambat bahkan ada masyarakat yang tidak membayar cicilan pinjaman dana bergulir. Lemahnya pengawasan dalam penggunaan dana dan belum adanya kemajuan dalam perkembangan usaha serta belum adanya perubahan hidup yang signifikan dan belum adanya kemandirian bagi masyarakat yang menggunakan dana pinjaman P2KP/PNPM-MP juga menjadi masalah yang kiranya perlu di tangani. Masalah dari program P2KP/PNPM-MP tersebut berlanjut hingga saat sekarang.

Masalah dalam penggunaan dana pinjaman bergulir P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi sangat dipengaruhi oleh faktor masyarakat sendiri yang menggunakan dana tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh karakter dan keseriusan dari masing-masing masyarakat dalam menggunakan dana tersebut. Dana pinjaman apabila digunakan secara tepat untuk mengembangkan kegiatan usaha yang produktif maka akan membantu perkembangan kegiatan usaha masyarakat dan jug membantu masyarakat untuk mengembalikan cicilan dana pinjaman tersebut.

Tidak tepatnya penggunaan dana pinjaman bergulir di bidang ekonomi juga dipengaruhi oleh kurangnya pengawasan dari pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kelurahan Dinoyo. Kemampuan masyarakat dalam

mengelola dana pinjaman juga sangat lemah dan menyebabkan kegagalan pada usaha yang dijalankan masyarakat. Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo juga tidak bisa membatasi kegiatan masyarakat di lapangan yang menyalahgunakan dana pinjaman tersebut. Pengawasan langsung ke lapangan dalam penggunaan dana P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi juga sangat kurang karena hanya tenaga penagih cicilan yang sering turun ke masyarakat. Pihak masing-masing RT dan RW di wilayah Kelurahan Dinoyo juga tidak mampu mencegah perilaku konsumtif masyarakat dalam menggunakan dana tersebut karena masyarakat telah menggunakan dana tersebut tanpa sepengetahuan pihak RT dan RW.

Masalah penggunaan dana P2KP/PNPM-MP secara tidak tepat menyebabkan masyarakat tidak mampu mengembalikan dana pinjaman karena dana tersebut tidak dikembangkan untuk kegiatan produktif dan pada akhirnya menyebabkan masyarakat tidak mandiri dan menyebabkan ketergantungan masyarakat pada dana pinjaman P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi. Masalah tersebut yang terjadi di Kelurahan Dinoyo tentunya menjadi kendala dalam mencapai tujuan dari P2KP/PNPM-MP yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat, kemandirian masyarakat dan pembangunan berkelanjutan bagi masyarakat khususnya di bidang ekonomi dengan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

P2KP/PNPM-MP merupakan salah satu kebijakan pembangunan yang bertujuan untuk memajukan kesatuan masyarakat (*community development*) atau yang sering disebut pembangunan masyarakat atau pengembangan masyarakat.

Sesuai dengan pendapat Suratmo, (1992) dalam Fahrudin (2005:46) bahwa pada dasarnya sasaran pengembangan masyarakat adalah pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat mengandung arti mengembangkan kondisi dan situasi sedemikian rupa sehingga masyarakat memiliki daya dan kesempatan untuk mengembangkan kehidupannya. Masyarakat berdaya memiliki ciri-ciri: (1) mampu memahami diri dan potensinya, (2) mampu merencanakan (mengantisipasi kondisi perubahan ke depan), dan mengarahkan dirinya sendiri, (3) memiliki kekuatan berunding, bekerja sama secara saling menguntungkan dengan *bargaining power* yang memadai, (4) bertanggung jawab atas tindakannya sendiri. Di era globalisasi sekarang ini, ciri-ciri masyarakat berdaya dapat dilihat dengan dimilikinya etos kerja yang tinggi, prestatif, peka dan tanggap, inovatif, religius, fleksibel, dan jati diri dengan swakendali. Dari beberapa ciri masyarakat berdaya menurut beberapa ahli di atas, dapat dikatakan bahwa masyarakat di Kelurahan Dinoyo sesungguhnya belum berdaya. Hal ini dapat terlihat dari rendahnya partisipasi masyarakat ketika perencanaan kegiatan dan pada umumnya masyarakat belum siap dalam menjalankan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi dan hal ini menyebabkan masyarakat menggunakan dana pinjaman bergulir secara tidak tepat dan pada akhirnya tidak mampu meningkatkan pendapatan masyarakat dan membuat tetap masyarakat tergantung dengan dana pinjaman tersebut.

Pada dasarnya di beberapa wilayah di Kelurahan Dinoyo dana pinjaman bergulir hanya sekedar dipinjam dan digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan dana tersebut dikembalikan tanpa membawa

perkembangan dan perubahan bagi kehidupan masyarakat miskin. Hal ini dapat menyebabkan masyarakat kembali terjatuh pada rentenir karena keterbatasan modal untuk membuka dan mengembangkan usaha. Masyarakat yang menyalahgunakan dana pinjaman tersebut mengakibatkan tidak adanya perubahan dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat dan tentunya hal ini tidak mendukung penanggulangan masalah kemiskinan perkotaan serta tidak menunjang efektivitas dari tujuan P2KP/PNPM-MP yang juga sejalan dengan salah satu tujuan pemerintah daerah dalam menjalankan Otonomi daerah yaitu untuk meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam penggunaan dana P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi di Kelurahan Dinoyo para pedagang kecil dan menengah serta beberapa masyarakat yang berprofesi sebagai pemulung juga memanfaatkan kesempatan mengajukan pinjaman dana bergulir sebagai modal untuk mengembangkan usaha. Meskipun setelah menggunakan dana pinjaman tersebut tidak ada perubahan signifikan dalam kehidupan mereka dan jumlah masyarakat miskin tetap ada namun mereka merasa terbantu dengan adanya dana pinjaman tersebut, karena dapat membantu mereka mengembangkan usaha dan pengembalian cicilan cukup murah. Dengan mampu membayar pengembalian cicilan dana pinjaman tersebut secara psikologis masyarakat sudah cukup senang meskipun dalam hal ekonomi dan materi tidak ada perkembangan dalam kehidupan masyarakat.

Untuk mengatasi berbagai masalah di atas masyarakat miskin di Kelurahan Dinoyo harus menggunakan dana pinjaman bergulir tersebut untuk membuka

dan mengembangkan usaha produktif secara serius sesuai dengan kemampuan dan ketrampilan mereka agar dapat memperbaiki kondisi kehidupan mereka dan meningkatkan taraf hidup. Hal ini tentunya sesuai dengan pendapat Fahrudin (2005:106) bahwa apabila dipandang dari perspektif sosial merupakan solusi yang bermartabat (*dignity*) dan memberdayakan keluarga miskin (*self determination*). Pemecahan bermartabat, ialah upaya yang dilakukan lebih diarahkan pada pemanfaatan bantuan untuk usaha-usaha produktif yang dapat membantu keluarga miskin memenuhi kebutuhan individu anggotanya serta bergantung pada orang lain. Pendapat ini tentunya sangat tepat dan berkaitan dengan P2K/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo khususnya dalam penggunaan dana pinjaman bergulir bagi masyarakat. Dana pinjaman bergulir pada dasarnya harus digunakan untuk usaha-usaha produktif sehingga membantu meningkatkan pendapatan masyarakat dan membantu masyarakat menjadi berdaya untuk mengembangkan usahanya agar masyarakat menjadi mandiri dan tidak tergantung dengan dana pinjaman tersebut. Melalui upaya ini tidak saja tujuan ekonomi yang dilandasi norma dan kepatutan dalam masyarakat tetapi juga menumbuhkan kepercayaan dan tanggung jawab sosial yang dapat diterima oleh lingkungan sekitarnya.

Dalam hal lemahnya pengawasan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi tentunya perlu mendapat perhatian serius dari semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP agar dapat meningkatkan pengawasan dan pendampingan secara langsung pada masyarakat dalam menggunakan dana pinjaman bergulir. Pengawasan dan pendampingan juga

harus dilakukan ketika masyarakat mengembangkan sebuah kegiatan usaha sehingga dana pinjaman tersebut dikelola secara tepat untuk usaha produktif sesuai dengan kemampuan mereka agar bermanfaat bagi masyarakat sendiri. Hal ini sesuai dengan pendapat Fahrudin, (2005:107) bahwa memberdayakan masyarakat miskin merupakan upaya yang diarahkan agar masyarakat miskin dapat menentukan aktivitas ekonomi yang tepat dan sesuai dengan keterampilan yang dimiliki. Memberdayakan berarti pula memberikan kesempatan mereka menentukan apa yang menjadi keinginan dan tujuan, ini mencakup pula merencanakan, menetapkan, melaksanakan dan mengevaluasi apa yang dilakukan untuk kepentingan kesejahteraan individu dan kelompoknya. Sementara kemampuan ekonomi dan kemampuan mengontrol terhadap aktivitas ekonomi yang dipilihnya berkembang, maka diharapkan kemampuan sosial dan keterampilannya akan berkembang pula.

Dalam konteks pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo upaya pengembangan dan peningkatan taraf kehidupan masyarakat melalui sektor informal (usaha kecil dan mikro) menjadi sangat penting karena merupakan solusi dalam mengatasi keluarga miskin. Hal ini sesuai dengan pendapat Fahrudin, (2005:106) bahwa sektor informal tidak hanya berkaitan dengan keterbatasan akses, modal dan keterampilan yang dimiliki keluarga miskin tetapi juga resiko relatif kecil, fleksibel dan bersifat *utilitarian* namun amat membantu menumbuhkan kepercayaan serta harga diri keluarga miskin. Pengembangan usaha masyarakat melalui sektor informal juga sesuai dengan pendapat Syaikat dan Sutara, (2003) dalam Fahrudin, (2005: 106) bahwa sektor

informal merupakan komponen ekonomi lokal dan nasional yang tumbuh secara cepat dan banyak penduduk yang menggantungkan kehidupannya dari sektor ini.

2. Hambatan Dalam Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo

a. Hambatan Pada Perencanaan P2KP/PNPM-MP

Hambatan yang sering terjadi dalam proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP adalah perencanaan yang belum tepat karena perbedaan pendapat antar masyarakat dalam menentukan usulan kegiatan pembangunan di bidang lingkungan. Ego dari masyarakat di masing-masing RT dan RW untuk mengajukan usulan kegiatannya juga menjadi salah satu hambatan dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP. Hal tersebut memicu timbulnya sikap iri hati diantara masyarakat yang mendapat dana pinjaman dan bantuan P2KP/PNPM-MP dengan masyarakat yang tidak mendapat dana pinjaman dan bantuan P2KP/PNPM-MP.

Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat dan kurangnya pengetahuan masyarakat juga membuat masyarakat tidak mampu menyusun proposal usulan kegiatan secara tepat. Pada akhirnya pihak Ketua RW dan para pengurus RW yang akan menyusun dan membuat proposal kegiatan secara tepat bagi masyarakat. Hal ini merupakan salah satu hambatan yang sering terjadi ketika proses perencanaan dalam membuat proposal usulan kegiatan.

Kurangnya sosialisasi dan kurangnya pemahaman masyarakat mengenai program P2KP/PNPM-MP juga menjadi salah satu hambatan bagi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan usulan kegiatan. Masyarakat juga belum siap merencanakan program yang diinginkan. Selain itu masyarakat juga tidak mempunyai kemauan dan kurang memiliki kesadaran untuk menambah pikiran dan pendapat ketika ada pertemuan di tingkat RT dan RW. Masyarakat menganggap bahwa mereka tidak perlu berpikir dan menyumbangkan pendapat karena sudah ada pendapat dari pihak RT, RW dan tokoh masyarakat. Pola pikir masyarakat yang kurang berkembang ini tentunya menjadi salah satu hambatan dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP. Selain itu juga sering muncul hambatan tidak adanya komunikasi yang baik antara pihak RT, RW dan masyarakat sehingga ada beberapa usulan kegiatan yang diajukan oleh pihak RW namun tanpa sepengetahuan pihak RT dan masyarakat.

Berbagai macam hambatan di atas sesuai dengan pendapat Kieffer, (1984) dalam Fahrudin, (2005:32) bahwa bukanlah pekerjaan mudah membangkitkan partisipasi masyarakat khususnya pada orang miskin. Menurutnya karena orang miskin telah lama terbelenggu dengan keadaannya dan telah pula kehilangan kekuatan diri untuk keluar dari masalah mereka (*powerlessness*). Karena itu katanya, mereka cenderung pasrah menerima keadaan mereka. Bryant dan White (1982) dalam Fahrudin, (2005:32) juga mengatakan bahwa kemiskinan telah menurunkan kualitas dan melemahkan semangat serta kemampuan masyarakat yang miskin tersebut. Kajian lain, misalnya Midgley, (1986) dalam Fahrudin, (2005:32) mengatakan bahwa masyarakat miskin mempunyai potensi yang sangat

kecil untuk berpartisipasi dalam pembangunan sekalipun program atau proyek pembangunan tersebut diperuntukkan khusus kepada mereka. Menurut para ahli studi pembangunan, terdapat silang pendapat agar dapat merubah masyarakat miskin dan menggerakkan partisipasi mereka; (1) terletak pada masyarakat itu sendiri, (2) tergantung orang luar dari masyarakat miskin tersebut (Fahrudin, 2005: 32).

Selain beberapa hambatan diatas berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa responden dari pihak masyarakat di beberapa wilayah Kelurahan Dinoyo, mereka juga mengatakan bahwa dalam perencanaan usulan kegiatan yang akan diusulkan masyarakat tidak dilibatkan dan masyarakat tidak mengetahui bahwa ada pertemuan yang membahas mengenai usulan kegiatan tersebut. Masyarakat baru mengetahui ketika program tersebut akan dilaksanakan. Pihak yang biasa mengetahui dan ikut dalam proses perencanaan usulan kegiatan adalah Ketua RT, Ketua RW dan para tokoh masyarakat sedangkan masyarakat tingkat bawah tidak dilibatkan. Hal ini sesuai dengan pendapat Fahrudin, (2005:67) bahwa salah satu penyebab kegagalan program pengembangan masyarakat adalah terdapatnya kecenderungan hanya kaum elit komunitas saja yang mampu dan berkesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan. Pengembangan masyarakat masih belum melibatkan masyarakat lokal sepenuhnya, terutama masyarakat miskin. Partisipasi masyarakat miskin dalam proses kebijakan masih belum jelas dan masih ditempatkan sebagai sasaran program yang kadang-

kadang tersisihkan oleh desakan kepentingan kelompok lain yang lebih mempunyai kekuasaan.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pengembangan masyarakat seperti P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo sangat membutuhkan partisipasi masyarakat agar dapat mengatasi masalah kemiskinan perkotaan. Pengalaman di beberapa negara maju menunjukkan bahwa kemiskinan, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan masyarakat, kelompok dan partisipasi merupakan komponen yang saling melengkapi. Paradigma baru pembangunan dewasa ini lebih memberikan ruang yang memadai bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Menurut Holsteiner (1990) seperti yang dikutip Fahrudin (2005:46), partisipasi masyarakat diperlukan karena berarti (1) mensukseskan program secara lebih terjamin dan cepat, (2) mendekatkan pengertian pihak perencana/pengelola dengan kebutuhan golongan sasaran, (3) media untuk memupuk ketrampilan masyarakat, kekeluargaan dan kepercayaan diri, (4) mencapai partisipasi positif sebagai ciri khas masyarakat modern

Arti penting partisipasi dapat juga dilihat dari manfaatnya dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada di dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan suatu keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal utama bagi keberhasilan sebuah implementasi kebijakan. Mengingat fungsi dan manfaat yang dapat dipetik darinya, kini partisipasi tidak lagi dipandang sebagai

kesempatan yang diberikan oleh pemerintah tetapi justru sebagai hak masyarakat. (Muluk, 2005:6)

Oleh karena itu sesuai dengan pendapat dari beberapa ahli di atas bahwa partisipasi masyarakat khususnya dalam perencanaan suatu program pengembangan masyarakat sangat penting dan sangat dibutuhkan sehingga masyarakat bisa terlibat dalam perumusan rencana-rencana dan pengambilan keputusan dalam pelaksanaan program tersebut. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan sangat mempengaruhi kesuksesan sebuah program pengembangan masyarakat dan sangat menentukan apakah program tersebut bisa bermanfaat bagi masyarakat sesuai dengan harapan dan kebutuhan mereka atau bahkan program tersebut tidak bermanfaat bagi masyarakat. Dalam konteks P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan seperti para pengurus RT, RW, Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), dan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo harus mengajak dan melakukan pendekatan pada masyarakat agar mereka merasa mampu dan mempunyai kemauan untuk berpartisipasi secara langsung dengan menyumbangkan pikiran dan pendapat dalam perencanaan usulan kegiatan. Masyarakat juga harus dibimbing dan didorong agar memiliki kemauan dan kreativitas untuk memberikan pendapat tanpa harus menunggu dan tergantung dengan pendapat dari pihak RT dan RW. Selain itu juga harus secara terus menerus memberikan penjelasan dan pemahaman mengenai P2KP/PNPM-MP kepada masyarakat sehingga masyarakat bisa memahami dan

bisa merasakan manfaat bagi mereka sendiri apabila mereka berpartisipasi dalam proses perencanaan usulan kegiatan P2KP/PNPM-MP.

b. Hambatan Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP

Pada umumnya dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo ada beberapa hambatan penting yang terjadi dan masyarakat sering menemui hambatan tersebut dalam pelaksanaan kegiatan. Hambatan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP sering terjadi ketika pelaksanaan di bidang lingkungan dan ekonomi. Sedangkan ketika pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang sosial relatif berjalan lancar. Berdasarkan hasil penelitian lapangan dan wawancara dengan beberapa responden dari pihak masyarakat, pengurus RT, pengurus RW, pengurus Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dan pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di Kelurahan Dinoyo bahwa beberapa hambatan yang sering terjadi adalah:

1. Hambatan Pada Pelaksanaan di Bidang Lingkungan

- a. Dalam pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan hambatan yang sering terjadi adalah ketika berlangsungnya kegiatan perbaikan rumah (bedah rumah) masyarakat miskin. Hambatannya adalah keterbatasan dana P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan untuk memperbaiki rumah. Karena terbatasnya dana, maka masyarakat miskin memperbaiki rumah secara sederhana agar dapat menekan dan mengurangi biaya. Namun hal ini tidak sesuai dengan usulan kegiatan yang diterima pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo bahwa setelah rumah diperbaiki, rumah tersebut harus sesuai standar

dari pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan. Keinginan dari pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan tersebut tentunya bertolak belakang dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat miskin yang membangun rumah seadanya saja secara sederhana karena keterbatasan dana.

- b. Selain itu juga sering muncul hal-hal yang terjadi di luar dugaan ketika proses memperbaiki rumah masyarakat miskin, misalnya ada bagian dari rumah yang tidak direncanakan untuk diperbaiki namun karena proses perbaikan ada bagian dari rumah tersebut yang ikut rusak atau terbongkar secara tidak sengaja. Kejadian-kejadian seperti ini tentunya harus diperbaiki di lapangan dan tentunya menambah beban biaya perbaikan rumah dan hal ini tidak sesuai dengan jumlah alokasi dana untuk perbaikan rumah tersebut.
- c. Hambatan lain yang juga sering terjadi ketika pelaksanaan P2KP/PNPM-MP adalah beberapa kegiatan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kegiatan yang telah direncanakan dalam proposal kegiatan. Hambatan seperti ini sering terjadi dalam pelaksanaan di bidang lingkungan misalnya dalam melakukan perbaikan rumah (bedah rumah) kepentingan dan kemauan masyarakat berbeda dan menyimpang dengan proposal kegiatan yang telah diajukan. Salah satu contoh kejadian yang pernah terjadi di lapangan adalah ketika melakukan kegiatan perbaikan rumah (bedah rumah) jumlah dana yang dialokasikan sesuai proposal yang diajukan adalah untuk memperbaiki atap rumah dan memperbaiki kamar mandi namun ketika proses perbaikan berlangsung masyarakat meminta tambahan dana untuk memasang fasilitas

listrik. Hal ini akan menyebabkan biaya perbaikan rumah bertambah dan bahkan bisa menyebabkan pengerjaan rumah tersebut terhenti karena keterbatasan dana. Dalam hal ini sangat dibutuhkan ketegasan dari Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) sebagai penanggung jawab pelaksana kegiatan di lapangan.

- d. Hambatan juga terjadi pada partisipasi masyarakat ketika melakukan pengumpulan dana secara swadaya untuk mengatasi kekurangan dana dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Swadaya masyarakat di beberapa wilayah kurang begitu baik karena masyarakat mengetahui bahwa P2KP/PNPM-MP adalah program bantuan dari pemerintah dan masyarakat cenderung menunggu dana P2KP/PNPM-MP turun ke lapangan sehingga membuat masyarakat tidak mau melakukan pengumpulan dana tambahan secara swadaya. Hal ini sebagai bentuk reaksi masyarakat atas berbagai macam berita dan kejadian korupsi yang dilakukan oleh aparat pemerintah sehingga mereka menganggap bahwa mereka tidak perlu mengumpulkan dana secara swadaya dan mereka hanya menunggu dana bantuan turun dari pemerintah. Hal ini tentunya membuat masyarakat menjadi tidak mandiri namun akan menyebabkan ketergantungan masyarakat pada dana bantuan dan pinjaman dari pemerintah. Masyarakat juga ketika akan melaksanakan sebuah kegiatan selalu menanyakan apakah mereka akan mendapat uang tunjangan atau imbalan dari kegiatan tersebut. Selain itu ada beberapa masyarakat yang cenderung apatis dan sekedar melihat-melihat ketika

proses pelaksanaan berlangsung tanpa turun langsung ke lapangan untuk terlibat dalam pelaksanaan kegiatan.

- e. Hambatan tumpang tindih dan penyimpangan teknis dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan juga sering terjadi di lapangan. Dalam suatu wilayah RT dan RW ada sebuah jalan yang sudah dipaving dan dibeton yang menghubungkan antar wilayah RT dan RW. Paving jalan tersebut masih layak digunakan namun karena masyarakat ingin mendapat kucuran dana maka masyarakat tetap mengajukan usulan kegiatan untuk pembangunan paving jalan yang baru. Hal ini tentunya akan memakan waktu, tenaga dan biaya lagi karena akan membongkar paving yang lama.
- f. Hambatan lain dalam pelaksanaan kegiatan perbaikan rumah (bedah rumah) menggunakan dana P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan adalah masyarakat menyalahgunakan dana bantuan untuk perbaikan rumah (bedah rumah). Dana bantuan tersebut bukan digunakan untuk membeli material namun digunakan untuk membeli kebutuhan lain. Penyalahgunaan dana bantuan dan pinjaman P2KP/PNPM-MP juga disebabkan karena lemahnya pengawasan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP.
- g. Hambatan lain yang sering terjadi adalah keterbatasan waktu karena dalam pelaksanaan tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Ketika akan melaksanakan kegiatan P2KP/PNPM-MP yang dibatasi waktu menjadi salah satu hambatan karena ketika dana turun namun masyarakat belum siap dalam melaksanakan kegiatan tersebut. Dalam pelaksanaan kegiatan juga terhambat karena faktor cuaca yang tidak mendukung. Hal ini bisa

menyebabkan pelaksanaan kegiatan tersebut tertunda dan berjalan tidak sesuai dengan waktu yang telah direncanakan dan hal ini mempengaruhi perubahan dalam laporan pelaksanaan kegiatan. Faktor cuaca juga sangat mempengaruhi pembangunan karena dapat menambah biaya untuk material dan membutuhkan waktu yang lebih lama dari waktu yang telah direncanakan.

- h. Pengurus RT dan masyarakat juga mengalami kesulitan ketika membuat laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan. Hal ini dipengaruhi oleh faktor keterbatasan pengetahuan masyarakat dan pengurus RT. Dalam hal ini masyarakat harus mendapat bimbingan dan pendampingan agar masyarakat bisa belajar cara membuat laporan kegiatan secara tepat sehingga masyarakat tidak selalu tergantung pada pengurus RT dan RW untuk membuat proposal kegiatan dan laporan pertanggungjawaban.
- i. Masyarakat miskin juga sering melakukan beberapa cara yang tidak biasa agar mendapat dana bantuan. Misalnya ketika mengetahui akan mendapat dana bantuan bagi masyarakat miskin, maka dalam sebuah keluarga miskin mereka akan membentuk dua kepala keluarga agar mendapat beberapa dana bantuan P2KP/PNPM-MP baik di bidang sosial maupun lingkungan. Namun ketika pihak RT dan RW meminta partisipasi masyarakat untuk mengumpulkan dana atau sumbangan secara swadaya, masyarakat yang memberikan sumbangan hanya satu kepala keluarga. Hal ini tentunya menjadi hambatan dalam pelaksanaan kegiatan karena masyarakat melakukan cara yang tidak biasa. Hal ini tentunya sangat dibutuhkan

ketegasan dan pengawasan dari pihak RT dan RW untuk mengatasi masalah seperti ini karena dapat merugikan masyarakat yang lain.

- j. Hambatan lain dalam P2KP/PNPM-MP ketika pelaksanaan kegiatan pembangunan adalah dana turun secara bertahap dan tidak semua dana turun secara langsung. Hal ini tentunya membuat pelaksanaan kegiatan pembangunan tidak berjalan lancar karena keterbatasan dana.
- k. Selain itu hambatan yang terjadi ketika proses pelaksanaan adalah mengenai perbedaan pelaksanaan kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dilapangan dengan kegiatan yang diusulkan, misalnya mengenai perbedaan lokasi dan volume kegiatan pembangunan.

Berbagai macam hambatan dan masalah dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan tentunya perlu mendapat perhatian dan penanganan secara serius dan berkelanjutan dari pihak pelaksana dan pihak yang terlibat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP. Pengawasan dan pendampingan dari pihak RT, RW, Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo sangat diperlukan dan perlu ditingkatkan sehingga pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan di bidang lingkungan berjalan sesuai dengan rencana yang telah diajukan dan sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Penggunaan dana dalam pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan di bidang lingkungan juga harus diawasi sehingga benar-benar bermanfaat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu sangat diperlukan kesadaran dari masyarakat untuk menggunakan dana bantuan di bidang lingkungan secara tepat. Dalam menggunakan dana bantuan di bidang

lingkungan pihak-pihak terkait perlu melakukan pendampingan dan bimbingan serta pengawasan secara langsung pada masyarakat di setiap RT dan RW sehingga penggunaan dana dan pelaksanaan kegiatan pembangunan di bidang lingkungan berjalan tepat sesuai dengan rencana dan dapat mencegah penyalahgunaan dana bantuan di bidang lingkungan.

2. Hambatan Pada Pelaksanaan di Bidang Ekonomi

Hambatan utama dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi yang sering terjadi di semua RT dan RW di Kelurahan Dinoyo adalah hambatan dalam penggunaan dana pinjaman bergulir di bidang ekonomi. Hambatan-hambatan yang sering terjadi antara lain:

- a. Masyarakat sering mengajukan pinjaman dana bergulir P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi untuk menjalankan sebuah usaha namun dalam pelaksanaannya dana tersebut disalahgunakan untuk kegiatan konsumtif misalnya untuk membayar biaya sekolah, membeli kursi, untuk membiayai kegiatan hajatan, kegiatan pernikahan dan memenuhi kebutuhan hidup lainnya. Masyarakat juga kurang serius dalam menggunakan dana pinjaman tersebut untuk membuka dan menjalankan sebuah usaha. Namun dari pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo, pihak RT dan RW juga tidak bisa mencegah dan tidak bisa berbuat apa-apa karena dana pinjaman sudah terlanjur digunakan masyarakat miskin untuk membeli kebutuhan hidup sehari-hari namun masyarakat tersebut diharapkan tetap mengembalikan cicilan dana pinjaman tersebut.

- b. Hambatan lain yang juga sering terjadi ketika pelaksanaan P2KP/PNPM-MP adalah masyarakat miskin sering terlambat mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir. Masyarakat miskin yang tidak membayar cicilan tepat waktu akan diperingati sampai tiga kali untuk membayar cicilan dana pinjaman tersebut. Namun masyarakat miskin tetap tidak menghiraukan peringatan tersebut dan akhirnya masyarakat miskin tidak diberi dana pinjaman lagi. Ketika masyarakat miskin tidak mendapat pinjaman lagi akhirnya masyarakat miskin akan mencari alternatif pinjaman (hutang) ke rentenir untuk membayar cicilan dana pinjaman bergulir dan juga digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Hal ini mengakibatkan tidak adanya perubahan pada kondisi hidup masyarakat miskin dan mereka tetap tidak berdaya.
- c. Masyarakat miskin yang tidak mengembalikan cicilan dana pinjaman pada dasarnya disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain kesengajaan, ketidaksanggupan dan kondisi kehidupan masyarakat miskin yang memprihatinkan dan tidak berdaya sehingga mereka tidak dapat mengembalikan dana pinjaman tersebut. Hal diatas juga dipengaruhi karena masyarakat miskin tidak mempunyai pekerjaan dan penghasilan tetap. Hal lain yang mempengaruhi tidak adanya perubahan kehidupan masyarakat miskin setelah mendapat dana pinjaman bergulir adalah disebabkan oleh hal-hal yang terjadi di luar dugaan masyarakat miskin, misalnya musibah seperti sakit dan meninggal dunia yang menimpa masyarakat miskin sehingga mengakibatkan usaha mereka mengalami kebangkrutan.

- d. Hambatan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP juga datang dari faktor masyarakat sendiri dan hal ini sangat dipengaruhi oleh karakter masing-masing masyarakat dan pengalaman serta pengetahuan masyarakat dalam menggunakan dana pinjaman P2KP/PNPM-MP untuk mengelola sebuah usaha. Masyarakat yang sudah mempunyai usaha dan meminjam dana pinjaman bergulir biasanya mampu mengelola dana secara tepat dan akan menggunakan dana pinjaman tersebut secara serius untuk mengembangkan usahanya. Sedangkan masyarakat yang ketika mendapat dana pinjaman bergulir baru mulai membuka usaha biasanya tidak mampu menggunakan dana pinjaman tersebut secara tepat dan akhirnya dana tersebut digunakan untuk kegiatan konsumtif. Hal ini tentunya tidak akan membawa perubahan bagi kehidupan masyarakat dan menyebabkan masyarakat tersebut tidak mampu membayar cicilan dana pinjaman bergulir.
- e. Dana pinjaman bergulir P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi yang dikucurkan juga tidak sesuai dengan jumlah dana yang diajukan oleh masyarakat miskin sehingga masyarakat miskin tidak mempunyai modal yang cukup untuk membuka dan menjalankan usaha. Karena kekurangan dana untuk membuka usaha maka hal ini dapat menyebabkan masyarakat miskin menyalahgunakan dana pinjaman tersebut untuk kegiatan konsumtif. Hal ini juga membuat masyarakat menjadi tidak mandiri dan menyebabkan ketergantungan masyarakat terhadap dana pinjaman tersebut.
- f. Hambatan ketidaksesuaian jumlah dana pinjaman bergulir yang diajukan dan dikucurkan bagi masyarakat miskin juga dipengaruhi oleh kurangnya

rasa kepercayaan dari pihak Unit Pengelola Keuangan (UPK) di Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo pada masyarakat miskin yang mengajukan usulan kegiatan dan pinjaman dana bergulir. Selain itu juga dipengaruhi oleh keterbatasan dana P2KP/PNPM-MP. Dampak dari beberapa masalah keterbatasan jumlah dana pinjaman menyebabkan masyarakat menjadi apatis dan antusiasme serta partisipasi masyarakat dapat menurun terhadap program-program penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat seperti P2KP/PNPM-MP pada tahun berikutnya karena dana yang dialokasikan tidak sesuai dengan apa yang mereka harapkan.

- g. Kurangnya pemahaman masyarakat tentang P2KP/PNPM-MP juga membuat masyarakat tidak mengetahui P2KP/PNPM-MP secara mendalam namun masyarakat hanya mengetahui bahwa dengan adanya P2KP/PNPM-MP mereka bisa meminjam dana. Hal ini menimbulkan salah persepsi dari masyarakat tentang P2KP/PNPM-MP. Pada dasarnya dana tersebut adalah dana pinjaman bergulir yang digunakan untuk kegiatan usaha bukan digunakan untuk kegiatan konsumtif. Dan setelah diberitahu bahwa dana P2KP/PNPM-MP adalah dana bantuan dari pemerintah maka masyarakat tidak mau mengembalikan cicilan dana tersebut karena mereka merasa tidak akan dihukum dan dipermasalahkan.
- h. Beberapa orang masyarakat yang berprofesi sebagai pedagang kecil dan menengah juga mengatakan bahwa hambatan utama dari program P2KP/PNPM-MP adalah pemberian dana pinjaman bergulir di bidang

ekonomi yang tidak tepat sasaran dan kecilnya dana pinjaman awal yang diberikan kepada para masyarakat yang berprofesi sebagai pedagang. Hal ini sangat menghambat para pedagang yang akan membuka usaha karena dana pinjaman tidak cukup untuk membeli perlengkapan usaha. Selain itu efektivitas penggunaan dana untuk kegiatan para pedagang belum berjalan sesuai dengan harapan, hal ini disebabkan karena lemahnya proses pengawasan ketika masyarakat menggunakan dana pinjaman tersebut sehingga banyak dana yang disalahgunakan dan tidak tepat sasaran.

- i. Hambatan lain dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi adalah masyarakat belum memahami bahwa dana pinjaman bergulir mempunyai batas pinjaman maksimal sebanyak empat kali karena dana pinjaman tersebut harus digulirkan ke masyarakat lain. Hal ini menjadi salah satu hambatan penting dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi karena apabila masyarakat dibatasi sebanyak empat kali untuk meminjam dan tidak mempunyai kesempatan lagi untuk melakukan pinjaman dana tersebut, maka hal ini mempengaruhi kelangsungan usaha masyarakat dan bahkan bisa membuat usaha masyarakat tersebut bangkrut karena kekurangan modal untuk mengembangkan usaha. Beberapa masyarakat miskin juga kecewa karena mereka cukup kooperatif dengan mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir secara tepat waktu dan ingin mengajukan pinjaman lagi, namun dibatasi dengan aturan yang ada. Pihak RW yang juga merupakan perwakilan masyarakat sangat menyayangkan hal ini karena menghambat perkembangan usaha masyarakat miskin dan hal ini

mempengaruhi partisipasi masyarakat miskin yang akan menyerap dana pinjaman tersebut. Masyarakat miskin yang memiliki keseriusan dalam meminjam dan mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir tepat waktu sebaiknya diberi kesempatan untuk meminjam lagi demi kelangsungan usaha mereka. Masyarakat miskin yang koperatif sebaiknya juga difasilitasi dan dibantu dengan memberikan kesempatan untuk meminjam dana karena pada dasarnya sangat sulit mencari masyarakat miskin yang menggunakan dana secara tepat untuk usaha dan bisa diajak bekerja sama untuk mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir tepat waktu.

Dana pinjaman bergulir di bidang ekonomi seharusnya dapat membantu masyarakat apabila digunakan secara serius untuk membuka dan menjalankan sebuah usaha dan apabila usaha tersebut berkembang maka akan membantu meningkatkan pendapatan masyarakat, memperbaiki kehidupan masyarakat serta dapat membantu membuat masyarakat menjadi berdaya. Namun apabila dana pinjaman tersebut digunakan untuk kegiatan konsumtif maka akan menyebabkan mereka tidak mampu mengembangkan usahanya, tidak mampu memperbaiki kondisi kehidupan mereka dan membuat masyarakat tidak mampu mengembalikan cicilan dana pinjaman tersebut. Dan kemudian masyarakat miskin akan kembali menggunakan jasa rentenir untuk meminjam uang. Hal ini menyebabkan ketergantungan masyarakat pada dana pinjaman dan pada akhirnya membuat masyarakat menjadi tidak mandiri dan tetap tidak berdaya. Hal ini tentunya tidak menunjang tujuan dari P2KP/PNPM-MP untuk meningkatkan kehidupan masyarakat, membuat masyarakat mandiri sehingga bisa mengurangi

dan menanggulangi masalah kemiskinan perkotaan khususnya di Kelurahan Dinoyo.

Berbagai permasalahan dan hambatan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di atas khususnya di bidang lingkungan dan ekonomi tentunya perlu mendapat perhatian serius dan penanganan secara berkelanjutan serta membutuhkan penyelesaian masalah yang tepat dengan tetap mengutamakan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Salah satu pendekatan untuk mengatasi berbagai masalah dan hambatan ketika proses perencanaan dan pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo adalah melalui pendekatan kelompok. Hal ini sesuai dengan pendapat beberapa ahli bahwa salah satu strategi membangkitkan partisipasi aktif individu anggota masyarakat adalah melalui pendekatan kelompok. Pembangunan yang ditujukan kepada pengembangan masyarakat, akan mudah dipahami apabila melibatkan agen-agen lokal melalui suatu wadah yang dinamakan kelompok. Menurut Sumarti MC, Syaikat dan Nuryana, (2003) dalam Fahrudin, (2005:47) dikarenakan dalam melakukan beragam aktivitas pencaharian nafkah, setiap orang cenderung berkelompok. Berdasarkan pandangan interaksi pembentukan kelompok, setiap orang yang menyadari adanya ketidakmampuan memenuhi tujuan yang diinginkan. Dengan ikatan-ikatan yang berhasil dibentuknya, kebutuhan-kebutuhan individu akan dapat dipenuhi.

Dengan melihat berbagai macam masalah dan hambatan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo maka pola pendekatan kelompok sangat tepat untuk diterapkan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo. Selama ini masing-masing masyarakat masih menjalankan

usaha secara individu atau melakukan usaha secara sendiri dan tidak menjalankan usaha dalam bentuk kelompok. Hal ini dipengaruhi oleh faktor pendidikan masyarakat yang kurang, keterbatasan pengetahuan tentang usaha, pola pikir masyarakat yang masih tradisional dan masyarakat belum kreatif sehingga masyarakat belum siap untuk menangkap peluang menjalankan usaha dalam bentuk kelompok. Pola pikir masyarakat juga tidak seperti pola pikir para pengurus pelaksana P2KP/PNPM-MP karena masyarakat masih berpikir secara tradisional dan tidak mau mengambil resiko dalam menjalankan sebuah usaha dalam bentuk kelompok dan masyarakat juga tidak memiliki kemampuan manajerial yang baik dalam mengelola dana pinjaman dan menjalankan sebuah usaha sehingga sering mengalami kegagalan. Memberikan pemahaman kepada masyarakat juga tidak mudah karena masyarakat masih berpikir secara tradisional. Hal ini membuat usaha masyarakat tidak berkembang dan tidak mampu membawa perubahan dan kemandirian bagi kehidupan masyarakat serta menghambat keberlanjutan usaha masyarakat.

Pola pendekatan kelompok memiliki beberapa kelebihan dalam membantu memberdayakan masyarakat, karena adanya kelompok-kelompok masyarakat maka mempermudah proses pendampingan dan pengawasan dalam menjalankan sebuah usaha dan menggunakan dana pinjaman untuk usaha. Dengan adanya kelompok yang terdiri dari beberapa masyarakat di masing-masing RT dan RW di Kelurahan Dinoyo tentunya akan mempermudah melakukan pembelajaran dan pemberian pemahaman bagi masyarakat akan pentingnya manfaat membentuk dan menjalankan usaha dalam bentuk kelompok. Hal ini sesuai dengan pendapat

Fahrudin, (2005: 47) bahwa kegiatan pengembangan masyarakat memandang bahwa keberadaan kelompok pada masyarakat sangat diperlukan untuk melakukan perubahan kepribadian dan memperkuat pencapaian tujuan. Penggunaan kelompok dimungkinkan terjadi karena individu-individu anggota masyarakat yang terlibat akan menyesuaikan diri dengan salah satu perilaku kolektif. Jika masyarakat telah dapat menyesuaikan dengan salah satu perilaku kolektif, maka partisipasi aktif dari masyarakat akan terbentuk.

Di dalam kelompok juga terjadi suatu *dialogical encounter* yang menumbuhkan dan memperkuat kesadaran dan solidaritas kelompok. Anggota kelompok menumbuhkan identitas seragam dan mengenal kepentingan bersama. Peran pendamping sangat penting guna memperlancar proses pemberdayaan mementingkan “pematahan” dari relasi subyek dan obyek, maka pendamping tidak berfungsi sebagai orang yang mengajari individu dalam kelompok, tetapi ikut berfungsi sebagai orang yang belajar dari kelompok (Norman, 1997 dalam Fahrudin, 2005:51).

Hal diatas sesuai dengan pendapat dari Moebyarto, (1985) dalam Fahrudin (2005:49) bahwa pemberdayaan masyarakat mengacu kepada kemampuan masyarakat untuk mendapatkan dan memanfaatkan akses dan kontrol atas sumber hidup yang penting. Proses pemberdayaan merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi antara lapisan sosial, sehingga kemampuan individu “senasib” untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif. Hal ini juga didukung oleh pendapat Friedmann, (1992) dalam Fahrudin (2005:51) bahwa proses

pemberdayaan dapat dilakukan secara individu maupun kolektif (kelompok). Namun karena proses ini merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi atau hubungan antara lapisan sosial lain yang dicirikan dengan adanya polarisasi ekonomi, maka kemampuan individu “senasib” untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif.

Pola pendekatan yang paling efektif untuk memberdayakan masyarakat ialah *The inner resources approach*. Pola ini menekankan pentingnya menggugah masyarakat untuk mampu mengidentifikasi keinginan-keinginan dan kebutuhan-kebutuhannya dan bekerja secara kooperatif dengan pemerintah dan badan-badan lain untuk mencapai kepuasan bagi mereka. Pola ini mendidik masyarakat menjadi *concern* akan pemenuhan dan pemecahan masalah yang dihadapi dengan menggunakan potensi yang mereka miliki (Fahrudin, 2005:54). Dalam hal memberdayakan masyarakat dengan pendekatan kelompok tentunya membutuhkan peran kelompok yang memberdayakan dan kelompok masyarakat yang siap diberdayakan.

Hal ini juga didukung oleh pendapat Sumodiningrat, (1997) dalam Fahrudin, (2005:47) bahwa pemberdayaan masyarakat menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat yang belum berkembang sebagai pihak yang harus diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan. Upaya untuk memberdayakan masyarakat guna mencapai kehidupan yang lebih baik, Payne (1997) dalam Fahrudin (2005:47) mengemukakan bahwa suatu proses pemberdayaan pada intinya bertujuan untuk

membantu masyarakat memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang dilakukan masyarakat melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dimiliki masyarakat, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya.

Dalam kaitan dengan pembentukan kelompok-kelompok usaha masyarakat di masing-masing RT dan RW di Kelurahan Dinoyo tentunya membutuhkan pendampingan, bimbingan, motivasi serta transfer pengetahuan dan ketrampilan bagi masyarakat dari pihak-pihak terkait seperti pengurus RT, pengurus RW, pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), pengurus Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), pihak pemerintahan Kelurahan Dinoyo dan para tokoh masyarakat serta pihak-pihak yang mempunyai perhatian dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP. Hal ini sesuai dengan pendapat Priyono dan Pranarka (1996) dalam Fahrudin, (2005:48) proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. *Pertama*, proses pemberdayaan dengan kecenderungan primer menekankan pada proses memberikan kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu yang bersangkutan menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. *Kedua*, proses pemberdayaan dengan kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi agar individu mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Seringkali kecenderungan primer terwujud melalui kecenderungan sekunder terlebih dahulu. Selanjutnya disebutkan bahwa proses pemecahan

masalah berbasiskan pemberdayaan masyarakat yang berdasarkan prinsip berbeda bersama masyarakat menyadari bahwa masyarakat mempunyai hak-hak yang harus dihargai sehingga masyarakat lebih mampu mengenali kebutuhannya dan dilatih untuk dapat merumuskan rencana serta melaksanakan pembangunan secara mandiri dan swadaya. Dalam hal ini, praktisi pembangunan berperan dalam memfasilitasi proses dialog, diskusi, curah pendapat, dan mensosialisasikan temuan masyarakat.

Pendekatan pemberdayaan masyarakat setidaknya akan berfokus pada cara bagaimana memobilisasi sumber-sumber lokal, menggunakan keragaman kelompok sosial dalam mengambil keputusan dan sebagainya. Dalam prosesnya masyarakat lokal haruslah menjadi elemen utama dalam program pengembangan masyarakat. Di sini sesungguhnya partisipasi mengambil peran sebagai suatu proses pemberdayaan yang dapat membantu untuk menampilkan dan menjelaskan suara-suara dari masyarakat yang selama ini tidak terdengar. (Prasetijo, 2003 dalam Fahrudin, 2005:53).

Dalam konteks P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo, masyarakat dalam menggunakan dana pinjaman di bidang ekonomi untuk menjalankan usaha sebaiknya membentuk kelompok usaha di masing-masing RT dan RW dan juga membentuk beberapa sentra industri di Kelurahan Dinoyo. Sentra industri ini tentunya terdiri dari beberapa kelompok usaha yang harus memiliki sebuah produk unggulan ekonomi yang layak dijual ke pasaran. Sehingga ada kelompok-kelompok usaha di masing-masing RT dan RW yang mempunyai ciri khas ekonomi dengan produk unggulannya masing-masing sesuai dengan potensi dan

kemampuan masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat Fahrudin, (2005: 171) bahwa pada masyarakat perkotaan banyak orang yang mengelola aset yang mereka miliki untuk menciptakan atau meraih kesempatan kerja pada sektor informal yang menurut mereka paling mungkin dicapai.

Seluruh anggota keluarga, perempuan dan anak-anak, merupakan bagian aset tenaga kerja yang umumnya tidak disia-siakan untuk meraih kesempatan dalam mendapatkan pendapatan hingga seluruh pendapatan dari anggota keluarga yang bekerja dapat memenuhi kebutuhan seluruh anggota keluarga mereka yang banyak ditunjukkan oleh keluarga pedagang kecil. Sektor informal sangat tepat untuk diterapkan bagi masyarakat di Kelurahan Dinoyo agar dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat dan membuat masyarakat menjadi mandiri. Hal ini didukung dengan pendapat Sumarti, Syaukat, dan Nuryana (2003) dalam Fahrudin, (2005:171) bahwa sektor informal dicirikan sebagai produsen skala kecil, menggunakan tenaga kerja sendiri untuk produksi barang, serta berkecimpung dalam kegiatan bisnis, transportasi dan penyediaan jasa. Syaukat dan Sutara (2004) dalam Fahrudin (2005:171) juga mengatakan bahwa sektor informal merupakan komponen ekonomi lokal dan nasional yang tumbuh cepat. Walaupun pendapatan individu rendah, secara kolektif pendapatan tersebut relatif tinggi.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap fokus penelitian maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. **Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo**

a. **Proses Perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo**

Proses perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo berawal dari tingkat RT dan RW. Perencanaan awal kegiatan P2KP/PNPM-MP pada periode tahun 2008-2011 di Kelurahan Dinoyo dimulai dari musyawarah bersama di tingkat RT untuk menentukan usulan kegiatan dan membuat proposal kegiatan yang akan diajukan. Usulan dan proposal dari tingkat RT akan disampaikan kepada Ketua RW dan Ketua RW akan menyampaikan usulan kegiatan tersebut kepada Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan di Kelurahan Dinoyo. Usulan dan proposal kegiatan dari masing-masing RW akan dibahas dan dimusyawahkan secara bersama-sama dengan pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan di Kelurahan Dinoyo. Diskusi dan musyawarah secara bersama-sama dihadiri oleh para pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan masing-masing Ketua

RW. Melalui diskusi dan musyawarah secara bersama-sama mereka akan menentukan skala prioritas usulan kegiatan yang akan dilaksanakan dan kemudian usulan kegiatan yang telah disetujui dimasukkan dalam Program Jangka Menengah Penanggulangan Kemiskinan (PJM Pronangkis). Setelah usulan kegiatan dari masing-masing RW telah disetujui oleh pihak Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) untuk dilaksanakan maka pihak RT dan RW akan melakukan pertemuan di masing-masing RT dan RW untuk membentuk Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Sebelum dana bantuan langsung masyarakat (BLM) P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi, sosial dan lingkungan turun ke masyarakat dan sebelum pelaksanaan kegiatan dijalankan maka pihak RW dan RT harus membentuk Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Namun dalam pelaksanaannya musyawarah bersama masyarakat di tingkat RT belum berjalan baik. Dalam musyawarah bersama tidak semua masyarakat terlibat untuk ikut berpartisipasi dalam proses perencanaan. Hal ini dipengaruhi karena kurangnya sosialisasi, ketidaktahuan masyarakat tentang kegiatan perencanaan tersebut dan juga dipengaruhi oleh masyarakat yang kurang memiliki kemauan dan kesadaran untuk ikut berpartisipasi dalam musyawarah bersama tersebut.

b. Partisipasi Masyarakat Pada Perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo pada umumnya belum berjalan baik, hal ini bisa terlihat dari kurang terlibatnya masyarakat dan partisipasi masyarakat cukup rendah dalam perencanaan usulan kegiatan dan pembuatan proposal usulan kegiatan

P2KP/PNPM-MP. Misalnya dalam rapat membahas usulan kegiatan jumlah masyarakat yang hadir tidak banyak, hanya dihadiri oleh beberapa masyarakat. Masyarakat yang hadir juga tidak antusias dalam mengikuti rapat. Dalam pertemuan atau rapat masyarakat tidak aktif dan hanya menunggu pihak RW mengarahkan dalam merencanakan sebuah usulan kegiatan dan memahami mengenai P2KP/PNPM-MP.

c. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Bidang Lingkungan

Pelaksanaan kegiatan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan di Kelurahan Dinoyo berjalan cukup baik dan hal ini didukung dengan partisipasi masyarakat yang cukup baik. Masyarakat terlibat langsung dalam beberapa pelaksanaan kegiatan pembangunan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan. Di bidang lingkungan, masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan mengerjakan pavingisasi (membuat paving), membuat dan memperbaiki gorong-gorong, membuat plengsengan atau pemasangan batu bata di pinggir sungai di wilayah beberapa RT dan RW. Pada umumnya bentuk partisipasi utama masyarakat di Kelurahan Dinoyo dalam pelaksanaan kegiatan di bidang lingkungan adalah dengan melakukan kerja bakti secara gotong royong.

d. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Bidang Sosial

Partisipasi masyarakat di Kelurahan Dinoyo dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang sosial cukup bagus. Masyarakat berpartisipasi dalam pelatihan dan diberi beberapa ketrampilan. Misalnya pemberian pelatihan dan ketrampilan mengelas serta pengadaan alat las bagi Karang

taruna. Dalam satu tahun masyarakat diberi pelatihan ketrampilan sebanyak lima kali. Pelatihan ketrampilan tersebut antara lain menjahit, membuat kue, membuat batik, membuat minuman segar, membuat makanan ringan dan lain sebagainya. Masyarakat juga diberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat lansia dan balita serta pemberian beasiswa tingkat SD sampai SMP bagi masyarakat miskin.

e. Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Bidang Ekonomi

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi dalam hal mengajukan pinjaman dana bergulir cukup baik. Masyarakat mengajukan pinjaman dana bergulir di bidang ekonomi kepada Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kanjuruhan di Kelurahan Dinoyo agar digunakan sebagai modal untuk membuka dan mengembangkan usaha. Namun dalam pelaksanaannya masyarakat belum siap dan masyarakat kurang serius dalam mengembangkan usaha serta banyak masyarakat yang menyalahgunakan dana pinjaman tersebut. Banyak masyarakat yang setelah mendapat dana pinjaman tersebut mengembangkan kegiatan usaha namun usaha tersebut tidak bertahan lama dan tidak membawa perubahan signifikan pada kehidupan masyarakat dan masyarakat juga terlambat dan bahkan ada yang tidak mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir di bidang ekonomi. Lemahnya pengawasan dan pendampingan dalam penggunaan dana pinjaman juga menjadi salah satu masalah dan hambatan yang menyebabkan partisipasi masyarakat di bidang ekonomi tidak membawa perubahan bagi kehidupan masyarakat.

2. Hambatan Pada Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (P2KP/PNPM-MP) di Kelurahan Dinoyo

a. Hambatan Pada Perencanaan P2KP/PNPM-MP

Pada umumnya dalam perencanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo ada beberapa hambatan yang sering terjadi di lapangan. Hambatan yang sering terjadi antara lain adalah perencanaan yang belum tepat karena perbedaan pendapat antar masyarakat dalam menentukan usulan kegiatan pembangunan di bidang lingkungan. Ego dari masyarakat di masing-masing RT dan RW untuk mengajukan usulan kegiatannya juga menjadi salah satu hambatan dalam proses perencanaan P2KP/PNPM-MP. Hal tersebut memicu timbulnya sikap iri hati diantara masyarakat yang mendapat dana pinjaman dan bantuan P2KP/PNPM-MP dengan masyarakat yang tidak mendapat dana pinjaman dan bantuan P2KP/PNPM-MP.

Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat dan kurangnya pengetahuan masyarakat serta rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) masyarakat juga membuat masyarakat tidak mampu menyusun proposal usulan kegiatan secara tepat dan melakukan perencanaan kegiatan secara tepat. Kurangnya sosialisasi dan kurangnya pemahaman masyarakat mengenai program P2KP/PNPM-MP juga menjadi salah satu hambatan bagi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan usulan kegiatan. Masyarakat juga belum siap merencanakan program yang diinginkan. Selain itu masyarakat juga tidak mempunyai kemauan dan kurang memiliki kesadaran untuk menambah

pikiran dan pendapat ketika ada pertemuan di tingkat RT dan RW. Selain itu juga sering muncul hambatan tidak adanya komunikasi yang baik antara pihak RT, RW dan masyarakat sehingga ada beberapa usulan kegiatan yang diajukan oleh pihak RW namun tanpa sepengetahuan pihak RT dan masyarakat.

b. Hambatan Pada Pelaksanaan P2KP/PNPM-MP

Hambatan dalam pelaksanaan sering terjadi ketika proses pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang lingkungan dan ekonomi. Sedangkan ketika pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang sosial berjalan lancar. Hambatan utama dalam pelaksanaan kegiatan di bidang lingkungan adalah hambatan keterbatasan dana dalam pelaksanaan kegiatan perbaikan rumah (bedah rumah) masyarakat miskin, perbedaaan perencanaan kegiatan dan pelaksanaan kegiatan di lapangan, penyalahgunaan dana bantuan untuk perbaikan rumah (bedah rumah), adanya penyimpangan teknis dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan, tidak tepatnya waktu pelaksanaan dengan waktu yang telah di rencanakan serta lemahnya swadaya dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan di beberapa wilayah.

Hambatan utama dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di bidang ekonomi yang sering terjadi di semua RT dan RW di Kelurahan Dinoyo adalah hambatan dalam penggunaan dana pinjaman bergulir. Hambatan yang terjadi antara lain penggunaan dana pinjaman bergulir yang tidak tepat untuk kegiatan usaha dan digunakan untuk kegiatan konsumtif, masyarakat terlambat dan bahkan tidak mengembalikan cicilan dana pinjaman bergulir,

kecilnya dana pinjaman bagi masyarakat yang akan menjalankan sebuah usaha, lemahnya pengawasan dan pendampingan bagi masyarakat yang menggunakan dana pinjaman untuk kegiatan usaha, kurangnya pemahaman dari masyarakat tentang P2KP/PNPM-MP dan kurangnya pengetahuan masyarakat tentang pengelolaan dana untuk kegiatan usaha serta kurangnya kreativitas masyarakat dalam mengembangkan sebuah usaha. Hambatan-hambatan ini membuat masyarakat tidak dapat memperbaiki kehidupannya dan masyarakat menjadi tidak mandiri dan menyebabkan ketergantungan masyarakat pada dana pinjaman tersebut. Hal ini tentunya menghambat pencapaian tujuan-tujuan P2KP/PNPM-MP yang sejalan dengan salah satu tujuan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

B. Saran

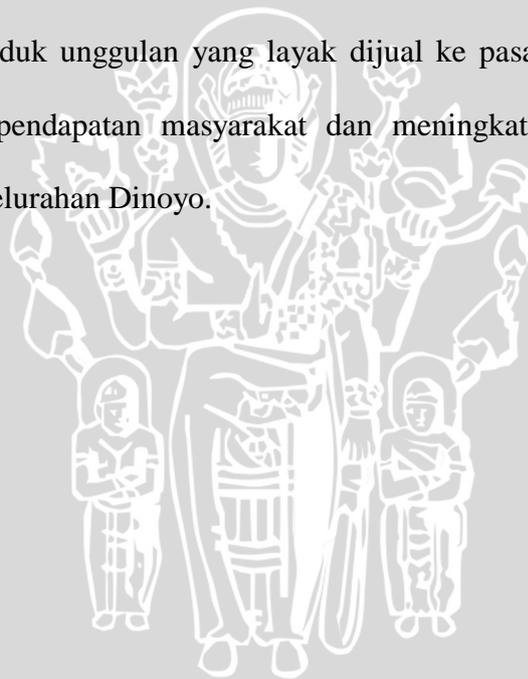
Hasil penelitian menunjukkan beberapa hal penting yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dan hambatan dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo, oleh karena itu ada beberapa hal penting yang kiranya perlu diperhatikan:

1. Para pengurus RT, RW, BKM, KSM dan para tokoh masyarakat serta pihak-pihak yang terlibat langsung dengan masyarakat dalam pelaksanaan P2KP/PNPM-MP di Kelurahan Dinoyo kiranya harus memberikan sosialisasi agar dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat sehingga masyarakat bisa memahami P2KP/PNPM-MP dan tidak menimbulkan salah

persepsi masyarakat tentang P2KP/PNPM-MP. Kegiatan sosialisasi ini tentunya harus dilakukan secara berkelanjutan sehingga dapat memberikan pembelajaran kepada masyarakat dan dapat meningkatkan tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan.

2. Pengawasan dan pendampingan pada masyarakat dalam menggunakan dana pinjaman bergulir dalam menjalankan usaha dan ketika melaksanakan kegiatan di bidang lingkungan di Kelurahan Dinoyo perlu ditingkatkan sehingga pelaksanaan kegiatan tersebut bisa tepat sasaran. Para pengurus RT, RW, BKM, KSM dan tokoh masyarakat di Kelurahan Dinoyo juga harus selalu membimbing, mendorong dan memotivasi masyarakat agar mereka menggunakan dana pinjaman tersebut secara tepat untuk kegiatan usaha sehingga dapat meningkatkan pendapatan mereka dan memperbaiki kehidupan mereka.
3. Menghadapi kondisi keterbatasan jumlah dana baik di bidang ekonomi maupun di bidang lingkungan kiranya pihak BKM dan KSM harus lebih aktif dan cermat dalam memberikan bantuan dan pinjaman kepada masyarakat sehingga pinjaman tersebut benar-benar tepat sasaran dan sesuai kebutuhan masyarakat.
4. Pola pikir, kemauan, kesadaran dan kreativitas masyarakat juga harus mendapat perhatian serius dari pihak-pihak pelaksana P2KP/PNPM-MP dan masyarakat juga perlu mendapat bimbingan dan motivasi. Kiranya masyarakat harus secara terus menerus diberikan pemahaman mengenai cara penggunaan dana yang tepat untuk kegiatan usaha dan strategi dalam

mengembangkan usaha agar mereka dapat menjalankan usaha dalam skala industri yang terdiri dari kelompok-kelompok usaha masyarakat di tingkat RT dan RW. Hal ini tentunya sangat mempermudah dan membantu masyarakat dalam menjalankan usaha. Dengan menjalankan usaha dalam bentuk kelompok maka pengawasan, pendampingan bisa dilakukan secara optimal dan mudah sehingga cara pengelolaan dana pinjaman untuk kegiatan usaha bisa berjalan secara tepat. Dan pihak-pihak terkait juga harus memberikan pelatihan, ketrampilan dan pengetahuan agar masyarakat dapat menciptakan produk unggulan yang layak dijual ke pasaran sehingga bisa meningkatkan pendapatan masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kelurahan Dinoyo.



DAFTAR PUSTAKA

- Amins, A. 2009. *Manajemen Kinerja Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: LakasBang PRESSindo
- Bhara, Jeke Andreas. 2009. *Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/P2KP (Studi di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Kupang)*. Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Publik FIA UB. Malang.
- Bogdan, R. Dkk. 1933. *Kwalitatif Dasar-Dasar Penelitian*. Jakarta: Usaha Nasional
- Fahrudin A. 2005. *Pemberdayaan Partisipasi dan Penguatan Kapasitas Masyarakat*. Bandung: Humaiora
- Faisal, S. 1993. *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasinya*. Malang: YA3
- Ichsan, M. 1995. *Administrator Publik-Bussiness, Peranan dan Prospek Masa Depan*. Malang : PPIS - FIA Unibraw
- Jimung, M. 2005. *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Nusatama
- Miles, M.B. dan Huberman, A.M. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press.
- Mardialis. 1989. *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*. Jakarta: Bumi Aksara
- Moleong, L.J. 1995. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rosda Karya Remaja

Mubyarto, 1994. *Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Bappenas

Mubyarto, 2001. *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*. Yogyakarta: BPFE.

Muluk, M.R.K.2007. *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah*. Malang: Lembaga Penerbitan & Dokumentasi FIA UNIBRAW dan Bayumedia Publishing.

Muluk, M.R.K. 2005. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing

Nazir, M. 1985. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Ndraha, T. 1990. *Pembangunan Masyarakat*. 1990. Jakarta. RINEKA CIPTA

Singarimbun, M. 1989. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta: LP3ES

Dokumen-Dokumen

Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Masa Bhakti 2008-2011 BKM Kanjuruhan Kelurahan Dinoyo Kecamatan Lowokwaru

Monografi Kelurahan Semester II (Juli s.d. Desember 2011) Kelurahan Dinoyo Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 tahun 2005 Tentang Pemerintah Kelurahan

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi
Penanggulangan Kemiskinan

Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan
Kemiskinan.

Internet

Kemensos: Masalah Kemiskinan Perkotaan Lebih Kompleks diakses dari

<http://metrotvnews.com/read/news/2012/02/09/81388/Kemensos-Masalah->

[Kemiskinan-Perkotaan-Lebih-Kompleks](http://metrotvnews.com/read/news/2012/02/09/81388/Kemensos-Masalah-) pada tanggal 1 Maret 2012

Kemiskinan Indonesia diakses dari

http://www.bps.go.id/aboutus.php?tabel=1&id_subyek=23 pada tanggal 19

Januari 2012

Profil Kemiskinan Jawa Timur diakses dari <http://jatim.bps.go.id/?cat=54> pada
tanggal 19 Januari 2012

Tentang PNPM Mandiri Perkotaan / P2KP diakses dari

<http://www.p2kp.org/aboutdetil.asp?mid=1&catid=5&> pada tanggal 20 Desember

2011