

BAB I

P E N D A H U L U A N

1.1 Latar Belakang

Pemerintah mempunyai program penanggulangan kemiskinan yang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat baik dari segi sosial maupun dalam hal ekonomi. Salah satunya adalah Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dilaksanakan sejak tahun 1999. Program ini 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.

Pemerintah juga berupaya agar dengan disalurkannya program PNPM ini masyarakat lebih mandiri dalam memenuhi kebutuhan sehari-harinya. Program PNPM bukan hanya berkisar pada individu yang miskin tapi program PNPM juga menganggarkan untuk infrastruktur seperti jalan desa dan program fisik lainnya agar akses masyarakat bisa lebih mudah dan dapat terjangkau dengan baik. Dengan adanya program PNPM, diharapkan individu miskin mempunyai kekuatan (*power*) dalam memberdayakan kehidupan mereka. Dalam hal pemberdayaan masyarakat melalui PNPM Mandiri, presiden mengharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena program itu langsung dari usulan masyarakat, sehingga lebih tepat, lebih baik dan tidak ada kebocoran (Kementrian Pekerjaan Umum, 2010).

Kemiskinan merupakan masalah yang kompleks karena berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi dan budaya. Kemiskinan bukan saja menjadi masalah negara berkembang, namun kemiskinan juga dihadapi negara-negara lain di belahan dunia. Sorjono Soekanto (1990), mengartikan kemiskinan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga, mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut.

Permasalahan kemiskinan yang sangat *urgent* dan kompleks ini memerlukan keterkaitan semua pihak secara bersama dan terkoordinasi secara baik. Sayang penanganan yang dilakukan

selama ini cenderung parsial dan tidak berkelanjutan. Untuk itu, diperlukan perubahan yang bersifat sistematik dan menyeluruh dalam upaya penanggulangan kemiskinan. (Buku Pedoman umum PNPM Mandiri). Dalam upaya mengatasi kemiskinan, mulai tahun 2007. Pemerintah mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, serta PNPM Mandiri Wilayah Khusus dan Desa Tertinggal. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM MP) merupakan salah satu program pemberdayaan masyarakat yang digunakan untuk menanggulangi kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di wilayah perkotaan.

Dalam pelaksanaannya, program ini memusatkan kegiatan pada masyarakat. Program ini melatih masyarakat untuk berperan aktif dalam pengentasan kemiskinan dan memperbaiki kualitas kehidupannya. Banyak fasilitas yang diberikan program nasional pemberdayaan masyarakat ini melalui aspek tridaya, yaitu pengembangan ekonomi (*Economic Development*), pengembangan sosial atau masyarakat (*Social Development*) dan perlindungan lingkungan (*Environmental Protection*).

Salah satu program PNPM Mandiri Perkotaan di pengembangan ekonomi adalah Pinjaman Bergulir. Pinjaman Bergulir difokuskan kepada para masyarakat yang ingin meminjam modal dengan suku bunga yang lebih rendah dari pada bank. Dengan adanya kegiatan ini, masyarakat diharapkan dapat meningkatkan kualitas ekonomi dan kehidupannya. Secara umum Pinjaman Bergulir adalah pinjaman PNPM Mandiri Perkotaan yang diberikan kepada masyarakat miskin melalui Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya pemerintah untuk mendorong akselerasi penurunan angka kemiskinan yang berbasis partisipasi yang diharapkan dapat menciptakan proses penguatan sosial yang dapat mengantar masyarakat miskin menuju masyarakat yang madani, sejahtera, berkeadilan serta berlandaskan iman dan takwa (Sumadiningrat, 2009: 60). Sebagai tujuan pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hal yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial, yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya (Suharto, 2005 : 60).

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri merupakan salah satu program pembangunan yang berfungsi untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja di tingkat pedesaan dan perkotaan yang diluncurkan oleh pemerintah pada tahun 2007. Melalui PNPM Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis, dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, yang ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan lagi obyek melainkan sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan (Depdagri, 2008).

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).

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Yoni Yulianti (2012), Menyatakan bahwa partisipasi masyarakat diberikan dalam bentuk sumbangan pikiran, usulan, saran maupun kritik. Selain itu juga ada dalam bentuk material dan uang. Faktor-faktor internal yang mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah umur, status warga di kelurahan, jenis kelamin, pekerjaan, pendidikan dan pengetahuan. Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi pemerintah daerah, pengurus kelurahan (RT/RW), tokoh masyarakat dan fasilitator. Kebijakan yang tepat untuk peningkatan partisipasi masyarakat adalah perencanaan partisipatif yang benar-benar melibatkan masyarakat dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pemanfaatan kegiatan PNPM, pemberian modal usaha yang benar-benar diperuntukkan bagi keluarga miskin, optimalisasi peranan stakeholder terkait. Peningkatan pengetahuan masyarakat melalui media massa,

pemberdayaan masyarakat terutama masyarakat miskin dalam organisasi social kemasyarakatan yang ada termasuk KSM.

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Dhanar (2010), Menyatakan bahwa, Program PNPM Mandiri merupakan upaya untuk meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraan melalui program pembangunan yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat dan pengembangan masyarakat dalam pembangunan. Pengembangan masyarakat mencakup serangkaian kegiatan untuk membangun kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat.

Sejak Tanggal 27 November 2007 sudah diadakan PNPM Mandiri Perkotaan di Desa Luhu Kecamatan Telaga. Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di Desa Luhu dilakukan dengan melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan PNPM-Mandiri Perkotaan. Adanya peran aparat pemerintah dimaksudkan untuk memperlancar pelaksanaan proses pembangunan partisipatif. Dengan keikutsertaan masyarakat dalam program PNPM-Mandiri Perkotaan kebutuhan masyarakat akan terpenuhi dan tepat sasaran. Sehingga hasil pelaksanaan program PNPM-Mandiri Perkotaan bermanfaat dan dapat dinikmati oleh masyarakat pelaksana program.

Berdasarkan Observasi dan wawancara awal bahwa keberadaan Program Ekonomi Bergulir di Desa Luhu Kecamatan Telaga belum mampu berperan dalam menangani permasalahan-permasalahan gender dalam memenuhi kebutuhannya secara ekonomi dan kesejahteraan lainnya. Kondisi ekonomi yang kurang menggairahkan di masyarakat berpengaruh pada tingkat pendapatan dan kemampuan ekonomi warga masyarakat itu sendiri khususnya perempuan. Pendapatan mereka hanya Rp. 200.000 sebulan, belum dikurangi dengan kebutuhan sehari-hari seperti uang jajan anak dll.

Berdasarkan data yang didapatkan dari Desa Luhu, jumlah penerima raskin (beras miskin) yang berada di Desa Luhu yaitu sebanyak 180 KK. Karena sebagian warga masyarakat yang berada di Desa Luhu tidak pernah duduk di bangku sekolah, maka dari itu sulitnya untuk mereka mendapatkan peluang pekerjaan yang tetap. Mereka hanya mengandalkan tenaga untuk menutupi kebutuhan sehari-hari. Apalagi masyarakat yang tidak memiliki ladang sendiri otomatis hanya menjadi buruh tani di ladang orang lain.

Dengan data yang ada peneliti ingin mengetahui bahwa warga masyarakat yang berada di Desa Luhu masih minim dengan pekerjaan tetap. Yang menjadi penghambat yaitu warga masyarakat tersebut masih banyak yang tidak pernah duduk di bangku sekolah. Dengan melihat data berikut:

Tabel 1.1 Data Menurut Pekerjaan

NO	PEKERJAAN	L	%	P	%
1.	Petani	27	3.7%	10	1.4%
2.	Buruh Tani	302	42.1%	17	2.4%
3.	Tukang	53	7.3%	-	-
4.	Tidak Bekerja	43	6%	265	4.67%
Jumlah		425	92.4%	292	8.47%

Sumber: Kantor Desa Luhu Kecamatan Telaga Kabupaten Gorontalo 2015.

Tabel 1.2 Data Pendidikan Sekolah

NO	PENDIDIKAN	L	%	P	%
1.	Tidak Pernah Sekolah	40	22.2%	35	19.4%
2.	SD	37	20.5%	23	12.7%
3.	SMP	16	8.8%	10	5.5%
4.	SMA	10	5.5%	9	5%
Jumlah		103	57.22%	77	42.7%

Sumber Kantor Desa Luhu Kecamatan Telaga Kabupaten Gorontalo 2015.

Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa banyaknya warga masyarakat yang belum menginjak bangku sekolah. Sehingga menjadi penghambat warga untuk mencari pekerjaan tetap. Data tersebut menunjukkan pula kaum perempuan juga mempunyai andil yang besar baik dilihat dari kaum perempuan yang tidak bekerja. Inilah yang akan menjadi dasar melalui dana bergulir.

Perlibatan masyarakat dalam menentukan program pemberdayaan merupakan salah satu bentuk perwujudan dari pemberdayaan masyarakat secara nyata dan terarah. Anggota masyarakat bukan hanya objek pemberdayaan semata, tetapi juga merupakan subjek pemberdayaan. Kedudukan sebagai subjek pemberdayaan berarti anggota masyarakat hendaknya memiliki kemauan, kemampuan, kesediaan kesadaran, motifasi, kerjasama dan kawasan yang kuat dan melekat pada diri anggota masyarakat terhadap pemberdayaan. Kedudukan anggota masyarakat tersebut dapat diartikan pula bahwa anggota masyarakat harus berperan secara aktif, didorong untuk berpartisipasi dalam pemberdayaan masyarakat, baik dalam menyusun perencanaan maupun dalam implementasi proyek atau program pemberdayaan masyarakat.

Dalam penyelenggaraan kegiatan program PNPM Mandiri Perkotaan ini yang diharapkan lahirnya masyarakat yang memiliki kemandirian usaha, namun diperhadapkan dengan permasalahan mengenai modal usaha untuk itu sendiri. Sebab bagaimana mereka dapat mandiri hanya dengan bermodalkan keterampilan tanpa adanya modal usaha berupa dana yang memadai.

Kemandirian yang diharapkan melalui program PNPM Mandiri Perkotaan ini adalah terciptanya masyarakat yang mampu mengembangkan usaha secara mandiri, sehingga terwujudlah peluang usaha yang dapat menopang kehidupan dan ekonomi keluarga.

Menyimak uraian tersebut, maka jelaslah bahwa penyelenggaraan program PNPM Mandiri Perkotaan merupakan bagian yang sangat penting untuk terus dijalankan karena bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat. Disisi lain faktor yang tidak kalah pentingnya adalah menyangkut tentang program PNPM Mandiri Perkotaan yang ada di Desa Luhu Kecamatan Telaga Kabupaten Gorontalo.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas maka yang menjadi rumusan masalah adalah bagaimana pemberdayaan perempuan melalui program ekonomi bergulir di PNPM Mandiri Perkotaan Desa Luhu Kecamatan Telaga Kabupaten Gorontalo?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah mendiskripsikan tentang program ekonomi bergulir di PNPM Mandiri Perkotaan Desa Luhu Kecamatan Telaga Kabupaten Gorontalo.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1.4.1.1 Untuk mengkaji secara ilmiah mengenai pemberdayaan perempuan melalui program ekonomi bergulir.

1.4.2 Manfaat Praktis

1.4.2.1 Sebagai bahan masukan yang bermanfaat bagi pihak desa dalam meningkatkan kesejahteraan perempuan.

1.4.2.2 Sebagai bahan referensi bagi penelitian lanjut.

1.4.2.3 Bagi peneliti sebagai persyaratan untuk ikut ujian hasil penelitian.