

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Program PNPM Untuk Menanggulangi Kemiskinan

Kemiskinan menjadi salah satu ukuran terpenting untuk mengetahui tingkat kesejahteraan suatu wilayah bahkan suatu negara. Sebagai suatu ukuran, tingkat kemiskinan di suatu wilayah lazim digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan di wilayah tersebut. Dengan demikian, kemiskinan menjadi salah satu tema utama pembangunan. Keberhasilan dan kegagalan pembangunan seringkali diukur berdasarkan perubahan pada tingkat kemiskinan (Suryahadi dan Sumarto, 2001). Kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang ditandai dengan pengangguran, keterbelakangan, dan keterpurukan. Masyarakat miskin lemah dalam kemampuan berusaha dan mempunyai akses yang terbatas kepada kegiatan sosial ekonomi (Undang Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Propenas). Secara ekonomi, kemiskinan merupakan suatu kondisi kehidupan serba kekurangan yang dialami seseorang sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan minimal hidupnya. Terjadinya kemiskinan ini sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan satu sama lain yaitu : tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, kondisi geografis dan lainnya. Standar kehidupan atau kebutuhan minimal berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya, tergantung kebiasaan/adat, fasilitas transportasi dan distribusi serta letak geografisnya. (http://karokab.bps.go.id/publikasi/inkesra/2011/08_Bab7_Kemiskinan.pdf)

Definisi kemiskinan dapat ditinjau dari tinjauan ekonomi, sosial dan politik. Secara ekonomi kemiskinan adalah kekurangan sumber daya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan. Secara sosial kemiskinan diartikan kekurangan jaringan sosial dan struktur untuk mendapatkan kesempatan-kesempatan meningkatkan produktivitas.

Sedangkan secara politik kemiskinan diartikan kekurangan akses terhadap kekuasaan (Effendi, 1993:201-204).

Tinjauan yang sama dengan dengan penjelasan berbeda dikemukakan Nugroho dan Dahuri (2004:165-166). Dari aspek ekonomi, kemiskinan merupakan kesenjangan antara lemahnya daya pembelian (positif) dan keinginan untuk memenuhi kebutuhan dasar (normatif). Dari aspek sosial, kemiskinan mengindikasikan potensi perkembangan masyarakat yang rendah. Sedangkan dari aspek politik, kemiskinan berhubungan dengan rendahnya kemandirian masyarakat.

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (2003:25) memberikan definisi kemiskinan dengan basis keluarga. Keluarga yang termasuk kategori miskin adalah keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera I alasan ekonomi. Keluarga Pra Sejahtera, yaitu keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasar secara minimal, seperti kebutuhan pengajaran agama, pangan, sandang, papan dan kesehatan. Sedangkan Keluarga Sejahtera I, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasar secara minimal tetapi belum memenuhi seluruh kebutuhan sosio psikologinya seperti kebutuhan pendidikan, interaksi dalam keluarga dan lingkungan dan transportasi.

Menurut Remi dan Tjiptoherijanto (2002:1) upaya menurunkan tingkat kemiskinan telah dimulai awal tahun 1970-an diantaranya melalui program Bimbingan Masyarakat (Bimas) dan Bantuan Desa (Bandes), tetapi upaya tersebut mengalami tahapan jenuh pada pertengahan tahun 1980-an, yang juga berarti upaya penurunan kemiskinan di tahun 1970-an tidak maksimal, sehingga jumlah orang miskin pada awal 1990-an kembali naik. Disamping itu kecenderungan ketidakmerataan pendapatan melebar yang mencakup antar sektor, antar kelompok, dan ketidakmerataan antar wilayah. Pada dekade 1990-an pemerintah memunculkan kembali program pengentasan kemiskinan, diantaranya Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Pembangunan Prasarana Desa Tertinggal (P3DT), Tabungan Kesejahteraan Keluarga (Takesra) dan Kredit Keluarga Sejahtera

(Kukesra). Adanya program-program tersebut dan program pembangunan lainnya secara perlahan-lahan mampu menurunkan angka kemiskinan, akan tetapi dengan timbulnya krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak pertengahan 1997, telah menyebabkan bertambahnya penduduk miskin.

Akibat krisis ekonomi yang terus berkelanjutan, sampai dengan akhir tahun 1998 jumlah penduduk miskin telah menjadi 49,5 juta jiwa atau sekitar 24,2 % dari jumlah penduduk Indonesia. Perlu dicatat bahwa peningkatan jumlah penduduk miskin tersebut tidak sepenuhnya terjadi akibat krisis ekonomi, tetapi juga dikarenakan perubahan standar yang digunakan (BPS, 2003:575). Timbulnya krisis ekonomi tersebut, pemerintah melaksanakan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk menutupi penurunan daya beli mayoritas penduduk. Aktivitas program ini: 1) Program keamanan pangan dalam bentuk penyediaan beras murah untuk keluarga miskin; 2) Program pendidikan dan perlindungan sosial; 3) Program kesehatan melalui aktivitas memberikan pelayanan kesehatan dasar bagi keluarga miskin; 4) Program padat karya untuk mempertahankan daya beli rumah tangga miskin (Remi dan Tjiptoherijanto, 2002:29-30)

Upaya tersebut dilanjutkan dengan meluncurkan program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM/DKE) pada akhir tahun 1998 berupa pemberian dana langsung kepada masyarakat melalui pemerintah daerah. Pemerintah juga melaksanakan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dengan sasaran perdesaan dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dengan sasaran perkotaan. Sebagai kelanjutan Program JPS, pemerintah melaksanakan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) yang dilaksanakan diantaranya pada bidang pangan, kesehatan, pendidikan, prasarana dan sebagainya. Sejak digiatkannya kembali program-program pengentasan kemiskinan tersebut, jumlah penduduk miskin di Indonesia secara perlahan berhasil diturunkan jumlahnya. Jumlah penduduk miskin pada tahun 1998 sebesar 49,5 juta jiwa (24,2% dari jumlah penduduk Indonesia), pada tahun 2002 telah turun

menjadi 38,4 juta jiwa (18,20%) dan pada tahun 2003 sebesar 37,3 juta jiwa (17,4%). Dari jumlah penduduk miskin 37,3 juta jiwa tersebut, 21,5 juta jiwa terkonsentrasi di pulau Jawa dan Bali atau 16,49 % dari jumlah penduduk di pulau tersebut (BPS, 2003:577).

Kabupaten Klaten yang merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Jawa Tengah termasuk kabupaten yang mempunyai persentase penduduk miskin yang cukup tinggi karena di atas 20 % dari jumlah penduduk secara keseluruhan. Jumlah penduduk miskin Kabupaten Klaten dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten sekitarnya baik di Propinsi Jawa Tengah maupun Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta cukup menonjol.

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan ada dua strategi utama yang ditempuh. Pertama, melindungi keluarga dan kelompok masyarakat miskin melalui pemenuhan kebutuhan pokok mereka. Kedua, memberdayakan mereka agar mempunyai kemampuan untuk melakukan usaha dan mencegah terjadinya kemiskinan baru (UU No. 25 Tahun 2000 tentang Proenas).

Hal ini yang kemudian membuat pemerintah menggulirkan program PNPM Mandiri Perdesaan yang menjadi proyek kesekian kalinya setelah berbagai program lain yang pernah dilakukan namun belum memiliki dampak yang signifikan dalam mengurangi angka kemiskinan. Program ini dirasa efektif dan mampu menekan angka kemiskinan yang dulu mengalami peningkatan. Hal ini karena adanya partisipasi dan kesadaran masyarakat untuk maju bersama. Keberhasilan program pengentasan kemiskinan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat saja, tetapi juga memerlukan dukungan dari semua pihak termasuk pemerintah daerah dan masyarakat miskin yang menerima manfaat program.

Pelaksanaan PNPM Mandiri tahun 2007 dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di perdesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) sebagai dasar bagi pengembangan pemberdayaan masyarakat di

perkotaan; dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DKT) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana, dan konflik. Mulai tahun 2008 PNPM Mandiri diperluas dengan melibatkan Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya dan PPIP yang biasa disebut dengan Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan. PNPM Mandiri diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai departemen atau sektor dan pemerintah daerah. Pelaksanaan PNPM Mandiri sampai 2008 juga masih diprioritas pada desa-desa tertinggal. Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan berada di bawah binaan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD), Departemen Dalam Negeri. Program ini didukung dengan pembiayaan yang berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dana hibah dari sejumlah lembaga pemberi bantuan, dan peminjaman dari Bank Dunia. PNPM Mandiri Perdesaan dirancang oleh pemerintah dalam beberapa bentuk yang diantaranya dalam pelaksanaan program fisik melalui pembangunan sarana, prasarana dan program ekonomi melalui kegiatan koperasi serta bantuan ekonomi lain yang bertujuan untuk meningkatkan ekonomi rakyat di daerah-daerah pelosok, khususnya daerah tertinggal.. PNPM Mandiri Perdesaan merupakan program nasional yang dirancang untuk memberdayakan masyarakat desa, terutama masyarakat miskin desa dan masyarakat pengangguran desa. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan program adalah indikator utama yang digunakan dalam menganalisis efektif tidaknya pelaksanaan program. Rangkaian program PNPM Mandiri Perdesaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah memulai dari (1) proses perencanaan program kegiatan yang dianggap cocok ditetapkan di desa, (2) proses pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan, dan (3) proses pengawasan kegiatannya dan kelanjutan pemeliharannya. Seluruh rangkaian program PNPM Mandiri Perdesaan ini

secara ideal harus dapat memberdayakan masyarakat sebagai pelaksana utamanya.

Tabel 2.1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Jawa Tengah menurut daerah Tahun 1996-2011 (Maret)

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (ribu orang)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1996	1.973,4	4.444,2	6.417,6	20,67	22,05	21,61
1999	3.062,2	5.723,2	8.755,4	27,80	28,05	28,46
2002	2.762,3	4.546,0	7.308,3	20,50	24,96	23,06
2003	2.520,3	4.459,7	6.980,0	19,66	23,19	21,78
2004	2.346,5	4.497,3	6.843,8	17,52	23,64	21,11
2005	2.671,2	3.862,3	6.533,5	17,24	23,57	20,49
2006	2.958,1	4.142,5	7.100,6	18,90	25,28	22,19
2007	2.687,3	3.869,9	6.557,2	17,23	23,45	20,43
2008	2.556,5	3.633,1	6.189,6	16,34	21,96	19,23
2009	2.420,9	3.304,8	5.725,7	15,41	19,89	17,72
2010	2.258,94	3.110,22	5.369,16	14,33	18,66	16,56
2011	2.092,51	3.014,85	5.107,36	14,12	17,14	15,76
Sept 2011	2.175,82	3.080,17	5.255,99	14,67	17,50	16,21

Sumber : BPS Provinsi Jawa Tengah (2005)

Tabel 2.2. Data rumah tangga miskin (RTM) Kecamatan Cawas tahun 2006

NO	DESA	SANGAT MISKIN	MISKIN	HAMPIR MISKIN	JUMLAH
		DATA BPS	DATA BPS	DATA BPS	
1	Karangasem	1	131	167	299
2	Burikan	4	137	200	341
3	Nanggulan	10	96	146	252
4	Bendungan	4	95	123	222
5	Tugu	14	133	84	231
6	Kedungampel	12	277	169	458
7	Bawak	10	118	244	372
8	Barepan	3	49	108	160
9	Pakistan	3	127	197	327
10	Balak	131	72	141	344
11	Cawas	2	132	229	363
12	Plosowangi	1	57	121	179
13	Baran	7	143	101	251
14	Tirtomarto	77	191	65	333
15	Japanan	8	201	45	254
16	Tlingsing	2	144	145	291
17	Mlese	19	115	150	284
18	Gombang	14	195	316	525
19	Pogung	46	226	160	432
20	Bogor	23	135	63	221
TOTAL		391	2.774	2.974	6.139

Sumber : Kecamatan Cawas dalam Angka (2007)

2.1.1 Pemberdayaan Masyarakat melalui PNPM Mandiri Perdesaan

Indonesia memiliki persoalan kemiskinan dan pengangguran. Kemiskinan di Indonesia dapat dilihat dari tiga pendekatan yaitu kemiskinan alamiah, kemiskinan struktural, dan kesenjangan antar wilayah. Persoalan pengangguran lebih dipicu oleh rendahnya kesempatan dan peluang kerja bagi angkatan kerja di perdesaan. Upaya untuk menanggulangnya harus menggunakan pendekatan multi disiplin yang berdimensi pemberdayaan. Pemberdayaan yang tepat harus memadukan aspek-aspek penyadaran, peningkatan kapasitas, dan pendayagunaan.

Mulai tahun 2007 Pemerintah Indonesia mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal. PNPM Mandiri Perdesaan adalah program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Pendekatan PNPM Mandiri Perdesaan merupakan pengembangan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK), yang selama ini dinilai berhasil. Beberapa keberhasilan PPK adalah berupa penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi kelompok rakyat miskin, efisiensi dan efektivitas kegiatan, serta berhasil menumbuhkan kebersamaan dan partisipasi masyarakat.

Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan. Misi PNPM Mandiri Perdesaan adalah: (1) peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya; (2) pelembagaan sistem pembangunan partisipatif; (3) pengefektifan fungsi dan peran pemerintahan lokal; (4) peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan

ekonomi masyarakat; (5) pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Dalam rangka mencapai visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan, strategi yang dikembangkan PNPM Mandiri Perdesaan yaitu menjadikan rumah tangga miskin (RTM) sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif, serta mengembangkan kelembagaan kerja sama antar desa. Berdasarkan visi, misi, dan strategi yang dikembangkan, maka PNPM Mandiri Perdesaan lebih menekankan pentingnya pemberdayaan sebagai pendekatan yang dipilih. Melalui PNPM Mandiri Perdesaan diharapkan masyarakat dapat menuntaskan tahapan pemberdayaan yaitu tercapainya kemandirian dan keberlanjutan, setelah tahapan pembelajaran dilakukan melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Tujuan Umum PNPM Mandiri Perdesaan adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Tujuan khususnya meliputi (Depdagri, 2007):

1. Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.
2. Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumber daya lokal.
3. Mengembangkan kapasitas pemerintahan lokal dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif.
4. Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat.
5. Melembagakan pengelolaan dana bergulir.
6. Mendorong terbentuk dan berkembangnya Badan Kerja Sama Antar Desa.

2.1.2 Kelembagaan dalam PNPM Mandiri Perdesaan

Kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan dilaksanakan melalui suatu lembaga di desa yang dibentuk melalui musyawarah desa yang dilakukan pada tahap awal pelaksanaan. Kelembagaan tersebut adalah sebagai berikut (Depdagri, 2007):

1. Tim Pengelola Kegiatan (TPK)

TPK terdiri dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa sosialisasi yang mempunyai fungsi dan peran untuk mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan di desa dan mengelola administrasi, serta keuangan PNPM Mandiri Perdesaan. TPK sekurang-kurangnya terdiri dari Ketua, Bendahara, dan Sekretaris. Pada saat Musyawarah Desa Informasi hasil musyawarah antar desa (MAD) keanggotaan TPK dilengkapi dengan Ketua Bidang yang menangani suatu jenis kegiatan yang akan dilaksanakan.

2. Tim Penulis Usulan (TPU)

TPU berasal dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa. Peran Tim Penulis Usulan adalah menyiapkan dan menyusun gagasan-gagasan kegiatan yang telah ditetapkan dalam musyawarah desa dan musyawarah khusus perempuan, serta dokumen-dokumen yang diperlukan untuk musrenbang reguler, termasuk RPJMDes dan RKPDes. Anggota TPU dipilih oleh masyarakat berdasarkan keahlian dan ketrampilan yang sesuai dengan jenis kegiatan yang diajukan masyarakat. Dalam menjalankan tugasnya, TPU bekerja sama dengan kader-kader desa yang ada.

3. Tim Pemantau

Tim Pemantau menjalankan fungsi pemantauan terhadap pelaksanaan kegiatan yang ada di desa. Keanggotaannya berasal dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa. Jumlah anggota tim pemantau sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan saat musyawarah. Hasil pemantauan kegiatan disampaikan saat musyawarah desa dan antar

desa (jika diperlukan).

4. Tim Pemelihara

Tim Pemelihara berperan menjalankan fungsi pemeliharaan terhadap hasil-hasil kegiatan yang ada di desa, termasuk perencanaan kegiatan dan pelaporan. Keanggotaannya berasal dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa perencanaan. Jumlah anggota tim pemelihara sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan saat musyawarah. Hasil laporan pemeliharaan disampaikan saat musyawarah desa dan antar desa (jika diperlukan). Dalam menjalankan fungsinya, tim pemelihara didukung dengan dana yang telah dikumpulkan atau yang berasal dari swadaya masyarakat setempat.

5. Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa/Kelurahan (KPMD/K)

KPMD/K adalah warga desa terpilih yang memfasilitasi atau memandu masyarakat dalam mengikuti atau melaksanakan tahapan PNPM Mandiri Perdesaan di desa dan kelompok masyarakat pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pemeliharaan.

Sebagai kader masyarakat yang peran dan tugasnya membantu pengelolaan pembangunan di desa, diharapkan tidak terikat oleh waktu. Jumlah Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa/Kelurahan disesuaikan dengan kebutuhan desa dengan mempertimbangkan keterlibatan atau peran serta kaum perempuan, kemampuan teknik, serta kualifikasi pendampingan kelompok ekonomi dan sebagainya. Namun jumlahnya sekurang-kurangnya dua orang, satu laki-laki dan satu perempuan.

Kualifikasi kemampuan teknik berguna untuk memfasilitasi dan membantu TPU membuat penulisan usulan dan membantu pelaksanaan kegiatan prasarana infrastruktur yang diusulkan masyarakat. Kualifikasi keterlibatan kader dari perempuan adalah perwujudan kebijakan untuk lebih berpihak, memberi peran dan akses dalam kegiatan pembangunan untuk kaum perempuan, terutama meningkatkan mutu fasilitasi musyawarah khusus perempuan. Kualifikasi kemampuan pemberdayaan masyarakat terutama untuk memfasilitasi dan membantu FK dalam

tahapan kegiatan dan pendampingan kelompok masyarakat.

6. Kelompok Masyarakat (Pokmas)

Yang dimaksudkan dengan Pokmas adalah kelompok masyarakat yang terlibat dan mendukung kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan, baik kelompok sosial, kelompok ekonomi maupun kelompok perempuan. Termasuk sebagai kelompok masyarakat misalnya kelompok arisan, pengajian, kelompok ibu-ibu PKK, kelompok SPP, kelompok UEP, kelompok pengelola air, dan kelompok pengelola pasar desa.

2.1.3 Jenis Bantuan di Tingkat Masyarakat

Bantuan untuk masyarakat dalam kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan diwujudkan dalam bentuk bantuan pendampingan dan bantuan dana yaitu :

1. Bantuan Pendampingan

Bantuan pendampingan ini diwujudkan dalam bentuk penugasan konsultan dan fasilitator beserta dukungan dana operasional untuk mendampingi dan memberdayakan masyarakat agar mampu merencanakan dan melaksanakan program masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan di kelurahan masing-masing.

2. Bantuan Dana

Bantuan dana diberikan dalam bentuk dana bantuan langsung masyarakat (BLM). BLM ini bersifat stimulan dan sengaja disediakan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berlatih dengan mencoba melaksanakan sebagian rencana kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Dana bantuan langsung masyarakat dapat digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam komponen-komponen kegiatan lingkungan, komponen kegiatan sosial, dan komponen kegiatan keuangan.

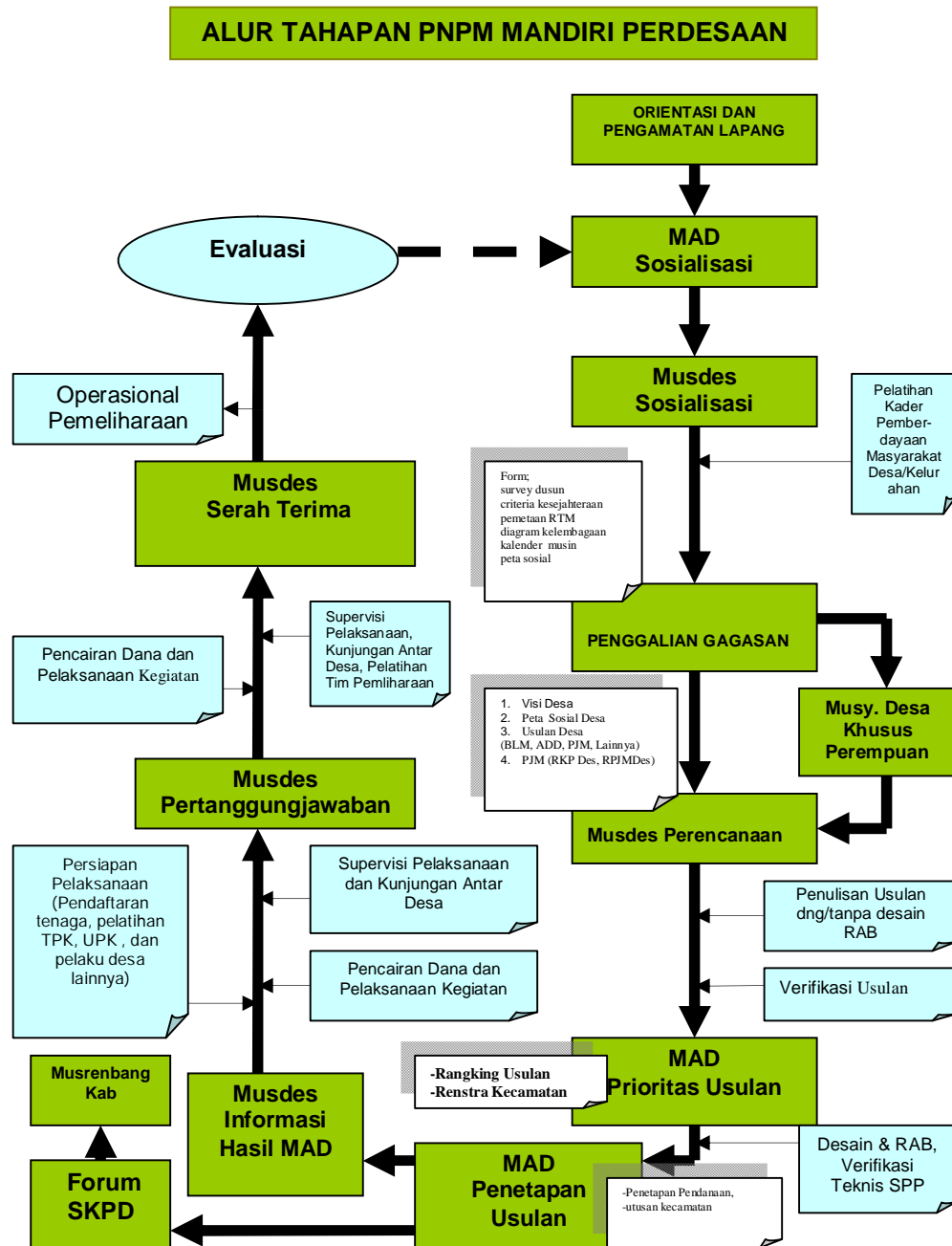
2.1.4 Kegiatan-kegiatan dalam Siklus PNPM Mandiri Perdesaan

Alur kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian kegiatan. Sebelum memulai tahap perencanaan, hal penting yang harus dilakukan adalah melakukan orientasi atau pengenalan kondisi yang ada di desa dan kecamatan. Kegiatan yang dilakukan dalam rangka pengenalan desa diantaranya adalah :

1. Mengidentifikasi potensi dan sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di tingkat desa, termasuk pelaku-pelaku PNPM Mandiri Perdesaan pada tahap sebelumnya;
2. Kondisi kegiatan atau bangunan yang telah dibiayai melalui PNPM Mandiri Perdesaan tahap sebelumnya;
3. Inventarisasi dokumen rencana pembangunan desa (tahunan atau jangka menengah);
4. Inventarisasi data kependudukan, program selain PNPM Mandiri Perdesaan yang akan masuk ke desa, dll.

Dalam masa pengenalan kondisi desa sekaligus juga dilakukan sosialisasi PNPM Mandiri Perdesaan secara informal kepada masyarakat. Pada tahap ini harus dapat dimanfaatkan oleh seluruh pelaku PNPM Mandiri Perdesaan di semua tingkatan sebagai upaya untuk mendorong partisipasi dan pengawasan dari semua pihak, sehingga semua pelaku PNPM Mandiri Perdesaan memiliki pemahaman atau persepsi yang sama terhadap program. Pada dasarnya sosialisasi dapat dilakukan pada setiap saat atau kesempatan oleh pelaku-pelaku PNPM Mandiri Perdesaan.

Sistem kelembagaan lokal dan pertemuan informal masyarakat seperti: pertemuan keagamaan; (pengajian, yasinan, persekutuan gereja,dll), pertemuan adat istiadat; (gotong royong, arisan, upacara adat dan lain-lain) merupakan alternatif untuk menyebarluaskan informasi PNPM Mandiri Perdesaan dan media penerapan prinsip transparansi. Media cetak, seperti koran dan tabloid, serta media elektronika, seperti radio dan TV, dapat digunakan untuk menyebarluaskan informasi PNPM Mandiri Perdesaan.



Gambar 2.1. Alur Tahapan PNPM Mandiri Perdesaan

Sumber : Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM Mandiri Perdesaan

2.1.5 Kegiatan Pengembangan Kapasitas

Dalam rangka peningkatan kapasitas masyarakat, lembaga dan pemerintahan lokal menuju kemandirian, maka :

1. Di setiap desa dipilih, ditetapkan, dan dikembangkan: Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa/Kelurahan (KPM D/K dengan kualifikasi teknik dan pemberdayaan), Tim Penulis Usulan (TPU), Tim Pengelola Kegiatan (TPK), Tim Pemantau, dan Tim Pemelihara,
2. Di kecamatan dibentuk dan dikembangkan : Badan Kerja sama Antar Desa (BKAD), Tim Verifikasi, UPK, Badan Pengawas UPK (BP-UPK) dan Pendamping Lokal (PL),
3. Diadakan pelatihan kepada pemerintahan desa meliputi pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau bentuk kegiatan lain yang dapat menunjang pelaksanaan fungsi dan tugasnya. Pelatihan yang akan diadakan di antaranya meliputi: penyusunan peraturan desa, pengawasan terhadap pelaksanaan, pemerintahan, dan pembangunan, pengelolaan penanganan masalah dan perencanaan kegiatan pembangunan yang partisipatif,
4. Dilakukan kategorisasi tingkat perkembangan kelembagaan hasil PPK di desa dan kecamatan. Kategorisasi meliputi tahapan pembentukan dan tahapan pengakaran. Tahapan pembentukan untuk mengetahui hubungan antara dinamika kolektifitas dan strategi pendampingan. Tahapan pengakaran untuk mengetahui dinamika kolektifitas dan statuta.
5. Dilakukan penataan dan pengembangan Kelembagaan Desa serta Antar Desa.

Organisasi kerja yang dibangun melalui PPK, pada awalnya adalah lembaga-lembaga di desa dan antar desa yang dibentuk untuk kebutuhan fungsional program. Dalam PNPM Mandiri Perdesaan, organisasi kerja tersebut diharapkan mampu mengelola secara mandiri atas hasil-hasil program, baik yang telah dikerjakan melalui PPK maupun yang akan dikerjakan melalui PNPM Mandiri Perdesaan. Untuk mencapai kemampuan ini perlu dilakukan kebijakan penataan kelembagaan. Kebijakan penataan

menyesuaikan perkembangan yang terjadi di lapangan dan kebijakan serta peraturan perundangan yang ada.

Penataan sebagaimana di atas memadukan aspek statuta dan payung hukum. Statuta menuntaskan status hak milik, keterwakilan dalam delegasi, serta batas kewenangan. Penguatan kelembagaan kelompok masyarakat (Pokmas) yang dilaksanakan dengan strategi pendampingan yang bersifat partisipatif, kolektif, dan representatif (Depdagri, 2007).

2.1.6. Infrastruktur

Ketersediaan infrastruktur di Indonesia merupakan salah satu peran kunci dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa. Pada sisi yang lain ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai akan menjadi salah satu faktor penting pertumbuhan ekonomi.

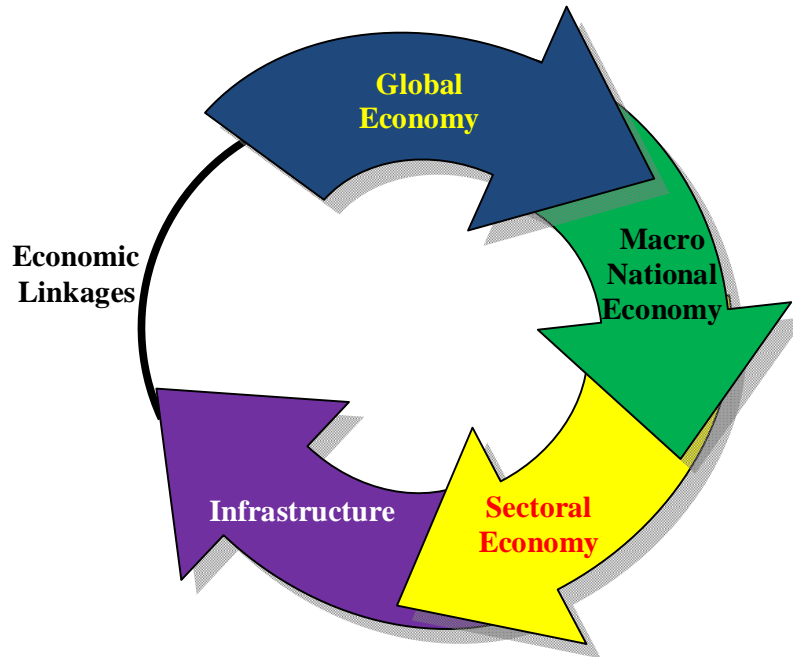
Sejak terjadinya krisis multidimensi pada tahun 1998 kemampuan pemerintah sebagai penanggungjawab atas penyediaan infrastruktur semakin berkurang, diakibatkan oleh karena terjadinya krisis hampir disemua bidang diantaranya; krisis politik, bidang ekonomi, bidang hukum, bidang pertahanan dan keamanan, dan di banyak sisi yang lain yaitu:

1. Infrastruktur dan Ekonomi

Infrastruktur merupakan roda penggerak ekonomi. Fasilitas transportasi akan memudahkan orang maupun barang dan jasa untuk didistribusikan ke seluruh wilayah termasuk kegiatan ekspor dan impor. Intinya ketersediaan infrastruktur akan mendorong terjadinya peningkatan produktivitas dan sebaliknya jika diabaikan akan menurunkan produktivitasnya (Bappenas, 2003 : 10).

Sebuah model ideal yang dapat dijadikan acuan untuk meneliti hubungan antara ekonomi makro dengan ekonomi regional (wilayah), ekonomi sektoral, dan infrastruktur adalah MARSINEL (*Macro, Regional, Sectoral, and Infrastructure Economy Linkages*). Dalam

perspektif yang lebih luas, interaksi ini dikembangkan juga untuk melihat pengaruh ekonomi global terhadap ekonomi nasional. Gambar 2.2. di bawah ini menjelaskan model MARSINEL :



Gambar 2.2. Model MARSINEL (*Macro, Regional, Sectoral, and Infrastructure Economy Linkages*)

Sumber : Bappenas (2003)

2. Pembangunan Infrastruktur Perdesaan

Pembangunan sarana dan prasarana wilayah di era desentralisasi pada saat ini sudah menjadi wewenang penuh pemerintah kabupaten dan kota, maka perkembangan pembangunan infrastruktur sangat ditentukan oleh partisipasi daerah (Bappenas, 2003 : 44). Dalam hal ini maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap berkewajiban menyediakan sarana dan prasarana yang memadai bagi masyarakat

setempat. Namun demikian inisiatif lokal yang sudah ada jangan sampai terintervensi oleh pemerintah.

Kesenjangan pertumbuhan desa-kota sering menjadi pemicu terjadinya urbanisasi, oleh karena kegiatan perekonomian di wilayah perdesaan yang berjalan sangat lambat. Solusi untuk mengatasi disparitas ini sangatlah jelas, yaitu dengan meningkatkan produktivitas perekonomian di wilayah perdesaan, dan peningkatan produktivitas ekonomi perdesaan bisa dicapai dengan kemudahan akses terhadap ketersediaan infrastruktur, misalnya jalan dan irigasi (Bappenas, 2003:48).

2.1.7. Tingkat Kesejahteraan

Kesejahteraan merupakan suatu hal yang bersifat subjektif, sehingga setiap keluarga atau individu di dalamnya yang memiliki pedoman, tujuan, dan cara hidup yang berbeda akan memberikan nilai yang berbeda tentang faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan. Pengertian keluarga sejahtera menurut UU No 1992 merupakan keluarga yang dibentuk berdasarkan perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup spiritual dan material yang layak, bertakwa kepada Tuhan YME, memiliki hubungan yang serasi, selaras, dan seimbang antar anggota dan antar keluarga dengan masyarakat dan lingkungannya (BKKBN 1992, diacu oleh Nuryani 2007). Kesejahteraan keluarga akan tercapai apabila keluarga memiliki ketahanan yang kuat.

Arthur Dunham dalam Sukoco (1991) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan kesejahteraan sosial memberi perhatian utama terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas, dan kesatuan-

kesatuan penduduk yang lebih luas; pelayanan ini mencakup pemeliharaan atau perawatan, penyembuhan dan pencegahan.

Pendapat lain tentang kesejahteraan sosial diungkapkan pula oleh Friedlander dalam Sukoco (1991) :

(“Social welfare Is the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships which permit them to develop their full capacities and to promote their well-being in harmony with the needs of their families and the community”)

Yaitu bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bermaksud untuk membantu individu-individu dan kelompok agar mencapai standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka mengembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan petani selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun masyarakat.

Menurut Badan Pusat Statistik (2005), indikator yang digunakan untuk mengetahui tingkat kesejahteraan ada delapan, yaitu pendapatan, konsumsi atau pengeluaran keluarga, keadaan tempat tinggal, fasilitas tempat tinggal, kesehatan anggota keluarga, kemudahan mendapatkan pelayanan kesehatan, kemudahan memasukkan anak kejenjang pendidikan, dan kemudahan mendapatkan fasilitas transportasi.

Tabel. 2.3. Indikator keluarga sejahtera berdasarkan BPS tahun 2005

No	Indikator Kesejahteraan	Kriteria	Skor
1	Pendapatan	Tinggi (>Rp.10.000.000,-)	3
		Sedang (Rp. 5.000.000 - Rp. 10.000.000)	2
		Rendah (<Rp. 5.000.000,-)	1
2	Konsumsi atau pengeluaran rumah tangga	Tinggi (>Rp.5.000.000,-)	3
		Sedang (Rp. 1.000.000 - Rp. 5.000.000,)	2
		Rendah (<Rp. 1.000.000,-)	1
3	Keadaan tempat tinggal	Permanen (11-15)	3
		Semi Permanen (6-10)	2
		Non Permanen (1-5)	1
4	Fasilitas tempat tinggal	Lengkap (34-44)	3
		Cukup (23-33)	2
		Kurang (12-22)	1
5	Kesehatan anggota keluarga	Bagus (<25%)	3
		Cukup (25%-50%)	2
		Kurang (>50%))	1
6	Kemudahan mendapatkan pelayanan kesehatan	Mudah (16-20)	3
		Cukup (11-15)	2
		Sulit (6-10)	1
7	Kemudahan memasukkan anak kejenjang pendidikan	Mudah (7-9)	3
		Cukup (5-6)	2
		Sulit (3-4)	1
8	Kemudahan mendapatkan fasilitas transportasi	Mudah (7-9)	3
		Cukup (5-6)	2
		Sulit (3-4)	1

Sumber : Sugiharto (2006), *Jurnal Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Nelayan*

Menurut Sugiharto (2006) Kriteria untuk masing-masing klasifikasi sebagai berikut :

- Tingkat kesejahteraan tinggi : nilai skor 20-24
- Tingkat kesejahteraan sedang : nilai skor 14-19
- Tingkat kesejahteraan rendah : nilai skor 8-13

- 1) Kriteria tempat tinggal yang dinilai ada 5 item yaitu jenis atap rumah, dinding, status kepemilikan rumah, lantai dan luas lantai.
- 2) Fasilitas tempat tinggal yang dinilai terdiri dari 12 item, yaitu pekarangan, alat elektronik, pendingin, penerangan, kendaraan yang dimiliki, bahan bakar untuk memasak, sumber air bersih, fasilitas air minum, cara memperoleh air minum, sumber air minum, WC dan jarak WC dari rumah.
- 3) Kemudahan mendapatkan pelayanan kesehatan terdiri dari 6 item yaitu jarak rumah sakit terdekat, jarak toko obat, penanganan obat-obatan, dan alat kontrasepsi.
- 4) Kriteria kemudahan memasukkan anak ke jenjang pendidikan terdiri dari 3 item yaitu biaya sekolah, jarak ke sekolah dan proses penerimaan.
- 5) Kemudahan mendapatkan transportasi terdiri 3 item, yaitu ongkos kendaraan, fasilitas kendaraan dan status kepemilikan kendaraan.

Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan sasaran utama adalah kelompok masyarakat miskin / Rumah Tangga Miskin (RTM). Di Kecamatan Cawas dalam penentuan kriteria tingkat kesejahteraan masyarakat berdasarkan kesepakatan masyarakat pemanfaat program tersebut dengan musyawarah, sebagai berikut :

Tabel. 2.4. Klasifikasi Kesejahteraan Penduduk Kecamatan Cawas

NO	KLASIFIKASI KESEJAHTERAAN		
	MISKIN	SEDANG	KAYA
1	Rumah Bambu	Rumah semi permanen	Rumah standar sehat
2	Lantai masih tanah	Lantai Trasm/pelur	Lantai Keramik
3	Makan 2X sehari	Makan 3X sehari	Makan 3X standar gizi
4	Tidak ada pekerjaan	Pekerjaan tidak tetap	Pekerjaan tetap / Wiraswasta
5	Penghasilan Kecil	Penghasilan UMR	Penghasilan di atas UMR
6	Kebutuhan Primer	Kebutuhan Sekunder	Kebutuhan Tersier

Sumber : Laporan Akhir PNPM MP Kec. Cawas 2010

Pembangunan jaringan irigasi memerlukan dana cukup besar, yang hanya mampu disediakan oleh pemerintah. Secara umum, penyediaan anggaran/*budget* oleh pemerintah untuk pembangunan diharapkan akan memberikan pengaruh (dampak) terhadap perekonomian. Indikator pengaruh pada perekonomian tersebut antara lain (Haryono, 2004):

1. Distribusi pendapatan,
2. Alokasi sumberdaya,
3. Efisiensi ekonomi, dan
4. Constraint on the economy.

Dari segi ekonomi, air irigasi merupakan salah satu faktor produksi penting dalam usaha tani padi sawah, disamping lahan, modal (benih, pupuk, dan pestisida), tenaga kerja, dan manajemen. Secara agronomis, benih padi varietas unggul sangat responsif terhadap pemupukan, dengan syarat apabila tersedia air yang cukup. Hal ini berarti, tersedianya air yang cukup akan mampu meningkatkan produktivitas padi sawah. Peningkatan produktivitas terjadi apabila setiap satu satuan input variabel akan

menghasilkan output yang lebih tinggi. Secara teoritis, hal ini berarti akan terjadi pergeseran fungsi produksi ke atas.

Peningkatan produktivitas diharapkan akan mampu meningkatkan pendapatan petani padi sawah, yang pada gilirannya akan mampu meningkatkan kesejahteraan petani dan keluarganya, serta masyarakat desa pada umumnya. Kesejahteraan masyarakat desa tercermin dari semakin meningkatnya pendapatan mereka dan dengan distribusi pendapatan yang makin merata di antara mereka.

Menurut Pasandaran dan Taylor (1988), masyarakat yang tergantung pada irigasi untuk penghidupannya dan seluruhnya ditata dalam hubungan dengan sistem distribusi dan pengaturan air. Dibalik semua itu, pembangunan yang dicanangkan pemerintah selalu semata-mata demi kesejahteraan ekonomi masyarakat. Termasuk juga pembangunan irigasi bertujuan untuk meningkatkan ekonomi petani sawah. Namun pembangunan senantiasa membawa dampak kepada masalah baru yang mesti dihadapi. Untuk ini, lebih lanjut, Soetomo 1995 mengemukakan, terjadinya dampak pembangunan yang tidak dikehendaki, itulah yang dikemudian hari dikategorikan masalah sosial.

Efek samping yang terjadi dapat bersumber dari dimensi sosial maupun fisik. Dimensi sosial misalnya memudarnya nilai-nilai sosial masyarakat, merosotnya kekuatan berbagai mengikat norma-norma sosial sehingga menimbulkan bentuk perilaku menyimpang serta ketergantungan masyarakat terhadap pihak lain sebagai akibat sistem intervensi pembangunan yang kurang proporsional. Pada gilirannya, maka dapat diukur output keluarga berupa kesejahteraan keluarga, baik dari kesejahteraan objektif maupun kesejahteraan subjektif.

2.2 Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Proyek Irigasi

2.2.1 Tujuan dan Lingkup Pembangunan Jaringan Irigasi Sederhana

Sebagian besar mata pencaharian penduduk di Kecamatan Cawas berupa pertanian, untuk meningkatkan pendapatan sebagai salah satu cara mengatasi kemiskinan adalah dengan meningkatkan produksi hasil pertanian, ditinjau dari keadaan wilayah pertanian Kecamatan Cawas banyak terdapat sistem pengairan yang belum sesuai dengan standar teknis, untuk itu dari sisi teknis perlu diperbaiki sistem pengairan yang baik, dalam kegiatan perencanaan peningkatan saluran irigasi dilakukan proses sebagai berikut (*Petunjuk Teknis;Konsultan manajemen Kabupaten;2005*).

Tujuan Pembangunan Jaringan Irigasi Sederhana yaitu:

1. Meningkatkan intensitas tanam, terutama padi dengan menjamin ketersediaan air.
2. Meningkatkan dan memberdayakan masyarakat desa dalam pembangunan jaringan irigasi perdesaan.
3. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemanfaatan air irigasi.
4. Meningkatkan produksi tanam.

Kriteria yang harus dipenuhi untuk pelaksanaan pembangunan irigasi yaitu:

1. Merupakan usulan dari masyarakat petani yang didukung adanya kemauan dan kemampuan untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pekerjaan dan sanggup melaksanakan operasi dan pemeliharaan setelah pekerjaan selesai.
2. Daerah Irigasi perdesaan bukan merupakan daerah banjir rutin.
3. Tidak sedang dibiayai oleh sumber dana yang lain.
4. Kualitas air memenuhi dan mencukupi untuk kebutuhan jaringan irigasi.
5. Beda tinggi yang cukup untuk mengalirkan air irigasi.
6. Adanya kelompok petani pemakai dan pemelihara.
7. Adanya tanah/sawah yang baik untuk pertanian (padi).

8. Adanya pemasaran hasil produksi.
9. Pernyataan dari masyarakat tidak menuntut ganti rugi.

Mengingat keterbatasan dana dalam Program PNPM Mandiri Perdesaan proses pelaksanaan pembangunan jaringan irigasi perdesaan (mulai penyuluhan, survei, desain sampai pelaksanaan konstruksi) harus dapat diselesaikan dalam satu tahun anggaran, maka urutan prioritas pembangunan yang disarankan sebagai berikut :

1. Diutamakan pekerjaan perbaikan atau rehabilitasi jaringan irigasi yang telah ada dan tidak memerlukan kajian teknis yang berat.
2. Pekerjaan peningkatan jaringan irigasi yang telah ada yang benar-benar diperlukan.
3. Pembangunan jaringan irigasi baru.

Setiap sistem irigasi harus diketahui luas arealnya, karena data areal tersebut diperlukan untuk berbagai keperluan, seperti : Penentuan jumlah debit air, perencanaan tata tanam, pelaporan hasil produksi. Karena itu setiap usulan pekerjaan irigasi dalam program ini harus lengkap dengan data luas arealnya. Luas areal suatu sistem irigasi umumnya dapat diketahui dari gambar peta daerah irigasi yang bersangkutan.

Agar hasil pembangunan jaringan irigasi perdesaan dapat berkesinambungan keberadaannya dan kegunaannya, maka petani pemakai air selaku pemanfaat irigasi harus mampu mengelolanya. Pengelolaan jaringan irigasi pada dasarnya merupakan usaha bersama para petani untuk menjaganya, memeliharanya dan mengoperasikan jaringan irigasi agar dapat berdayaguna dan berhasil guna setinggi-tingginya. Pengelolaan ini harus dilakukan atas kemampuan para petani sendiri, baik teknis maupun finansial tanpa tergantung kepada pihak lain termasuk Pemerintah.

Setiap pembangunan jaringan irigasi perdesaan harus diketahui oleh Institusi Pengelola Irigasi setempat, agar ketersediaan air dan penggunaan air oleh masing-masing sistem irigasi dapat tercatat oleh institusi yang bersangkutan. Institusi yang dimaksud disini adalah Dinas PU Pengairan

Kabupaten atau Cabang Dinas PU Pengairan Propinsi. Maka semua sistem irigasi yang termasuk dalam program ini diinformasikan kepada institusi tersebut.

2.2.2 Pekerjaan Untuk Perbaikan/Rehabilitasi Jaringan Irigasi

Lingkup dari pekerjaan untuk perbaikan/rehabilitasi jaringan irigasi yaitu : (*Petunjuk Teknis;Konsultan manajemen Kabupaten;2005*).

1. Saluran atau bangunan yang sebagian atau seluruhnya berkurang fungsi pelayanannya, karena longsor atau rusak.
2. Perbaikan bangunan pembagi/boks bagi.
3. Perbaikan bangunan sadap/corong.
4. Perbaikan penahan talud saluran.
5. Perbaikan penahan tebing sungai.

Sedangkan kriteria yang dipakai dalam pekerjaan untuk perbaikan/rehabilitasi jaringan irigasi yaitu:

1. Bangunan lama yang masih dapat dimanfaatkan dan dapat diperkirakan dapat bertahan lama terhadap pengaruh cuaca.
2. Bangunan akan tetap stabil.
3. Kapasitas bangunan akan mampu untuk mengalirkan debit air yang direncanakan.
4. Sambungan antara bagian lama dan bagian baru secara teknis dapat dilaksanakan dengan mudah dan akan mempunyai daya ikat yang kuat.
5. Mudah dioperasikan oleh petani.
6. Dapat menjamin pembagian air secara adil dan merata.
7. Melindungi jaringan irigasi dari kerusakan akibat pengaruh alam.
8. Mengurangi biaya pemeliharaan.

Kegiatan yang dilakukan selama survey dan inventarisasi pekerjaan teknis irigasi yaitu:

1. Melakukan survey dan membuat skets dari semua bangunan dengan memperhatikan ukuran seperti : lebar dan panjang bangunan, ukuran

pintu dan sebagainya.

2. Membuat daftar inventarisasi kondisi saluran atau bangunan yang berisi kondisi : baik, perlu perbaikan, ganti baru.
3. Melakukan survey dan perkiraan penyadapan air yang belum ada bangunannya, sekaligus menetapkan batas petak.

Kebutuhan analisis situasi dan pengukuran saluran didasarkan pada indikator sebagai berikut:

1. Peta Situasi

Tidak diperlukan peta situasi kalau sifat pekerjaan perbaikan, rehabilitasi atau peningkatan efisiensi dan efektifitas jaringan irigasi.

2. Pengukuran saluran

Bisa dilakukan dengan dilaksanakan dengan pipa plastik berisi air.

2.2.3 Keterlibatan Masyarakat dalam Pelaksanaan Pembangunan Irigasi

1. Pengertian dan Konsep Partisipasi

Pengertian partisipasi sebenarnya sangat beragam, bergantung pada konteks dan latar belakang dimana partisipasi tersebut dilakukan. Namun, secara harfiah partisipasi dapat diartikan dengan ambil bagian atau ikut sertanya seseorang atau kelompok dalam suatu kegiatan tertentu. Pengertian partisipasi dalam konteks pembangunan dapat dilihat dari pendapat *Midgley* yang mengartikan partisipasi dengan kontribusi sukarela dan keterlibatan demokratis oleh penduduk dalam usaha pembangunan, menikmati hasil-hasilnya serta kebersamaan dalam pembuatan keputusan yang berhubungan dengan penentuan tujuan, penyusunan kebijakan dan perencanaan serta penetapan program pembangunan ekonomi dan sosial (*Midgley dkk, 1986:25*). Sedangkan pengertian partisipasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan sesuai dengan pengertian partisipasi menurut *Cohen* dan *Uphoff* yang mengatakan bahwa partisipasi lebih kepada keterlibatan penduduk dalam proses pengambilan keputusan, dalam pelaksanaan program dan

membagi manfaat dari program, serta terlibat dalam evaluasi program (Cohen dan Uphoff, 1977:6).

Partisipasi menuntut keterlibatan penuh dari para pelakunya dalam mengambil keputusan dan bertanggung jawab akan konsekuensi dari keputusan yang disepakatinya. Hal ini sesuai dengan pendapat Keith Davis (dalam Nurdin, 2000:12) yang mengatakan bahwa partisipasi adalah keterlibatan mental atau pikiran dan emosi seseorang dalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan. Oleh karena itu, terdapat 3 hal pokok dalam partisipasi yaitu (1) merupakan keterlibatan mental dan pikiran, (2) menghendaki adanya kontribusi terhadap kepentingan atau tujuan kelompok, dan (3) merupakan tanggung jawab terhadap kelompok. Kemudian dari beberapa pengertian partisipasi di atas, dapat disimpulkan ciri-ciri dari partisipasi antara lain :

- a. Bersifat sukarela,
- b. Adanya kesepakatan yang diambil bersama oleh pihak-pihak yang terlibat ataupun yang terkena dampak dari kesepakatan tersebut,
- c. Adanya tindakan melaksanakan kesepakatan tersebut, dan
- d. Adanya pembagian kewenangan dan tanggung jawab dalam kedudukan yang setara antar pihak yang terlibat.

Biasanya seseorang akan ikut berpartisipasi dalam menentukan hal-hal yang menyangkut atau mempengaruhi hidupnya. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa seseorang lebih tahu apa yang terbaik bagi dirinya daripada orang lain. Selain itu, setiap orang mempunyai hak untuk ikut serta menentukan hal-hal yang mempengaruhi hidupnya dalam masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa warga masyarakat sendirilah yang harus merumuskan program-program mana saja yang mereka pandang baik untuk dilaksanakan. Asumsi tersebut juga berlaku sama untuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan fisik dari

PNPM Mandiri Perdesaan, karena masyarakat sendirilah yang paling mengetahui sarana dan prasarana apa saja yang paling mereka butuhkan saat ini dan sangat mendesak untuk segera dipenuhi.

Menurut Kumorotomo (2007), Partisipatif mempunyai tujuan :

- Menguatkan rasa tanggung jawab.
- Menunjang efisiensi; keberhasilan pembangunan akan lebih terjamin.
- Membantu proses pelaksanaan program secara teknis.

Dalam UU No.25/2004 : Pemerintah Daerah hendaknya menciptakan *bottom-up planning*, dan UU No.32/2004 : Pembangunan harus memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas dan meningkatkan peran serta masyarakat.

2. Konsep Tingkat Partisipasi

Partisipasi itu berproses dan untuk membedakan prosesnya dibuatlah tangga/tingkatan partisipasi. Teori tingkat partisipasi ini digunakan sebagai dasar untuk melakukan pembobotan terhadap tolok ukur tingkat partisipasi masyarakat. Konsep tingkat partisipasi dari berbagai teori dan pengalaman dalam bidang perencanaan partisipatif.

Tingkatan Partisipasi menurut Hetifah Sj. Sumarto. Pendapat yang diutarakan oleh salah seorang praktisi lapangan dalam bidang perencanaan partisipatif di Indonesia yaitu Sumarto (2003:113). Melihat dari pengalaman praktis dari perencanaan partisipatif di beberapa kawasan Indonesia, Sumarto mengelompokkan tingkat partisipasi warga atau *civil society* menjadi 3 bagian yaitu:

1. Tinggi

- Inisiatif datang dari masyarakat dan dilakukan secara mandiri mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan hingga pemeliharaan hasil pembangunan, bahkan termasuk

penganggarannya;

- masyarakat tidak hanya ikut merumuskan program, akan tetapi juga menentukan program-program yang akan dilaksanakan;
- masyarakat yang termarginalkan ikut berpartisipasi dan tidak lagi didominasi pihak-pihak tertentu;
- kelompok masyarakat yang dilibatkan dalam program semakin luas dan kompleks;
- proses konsultasi kepada masyarakat semakin diperluas dan menyentuh keseluruhan aspek.

2. Sedang

- Masyarakat sudah ikut berpartisipasi, akan tetapi dalam pelaksanaannya masih didominasi golongan tertentu;
- masyarakat dapat menyuarakan aspirasinya, akan tetapi masih terbatas pada masalah keseharian;
- dialog antar komponen *civil society* terbentuk, tetapi belum menyentuh masalah yang riil;
- komponen *civil society* berpartisipasi aktif, tetapi bagi kelompok masyarakat masih dipertanyakan tingkat representasinya;
- dialog partisipatif dilakukan oleh masyarakat melalui radio komunitas, tetapi masih bergantung kepada pihak penyelenggara.

3. Rendah

- Masyarakat hanya menyaksikan kegiatan proyek yang dilakukan oleh pemerintah;
- masyarakat dapat memberikan masukan baik secara langsung atau melalui media massa, akan tetapi hanya sebagai bahan pertimbangan saja;
- pemerintah meminta informasi kepada masyarakat lebih untuk konfirmasi, bukan untuk meminta persetujuan;

- masyarakat masih sangat bergantung kepada dana dari pihak lain sehingga apabila dana berhenti maka kegiatan secara stimulan akan terhenti juga.

Pendekatan partisipatif/keikutsertaan masyarakat dalam hal memilih dan merancang teknologinya sendiri dengan didampingi Tim Teknis. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa merekalah yang mengerti bagaimana cara bekerjanya berbagai variabel fisik dan sosial yang bersifat lokal di daerahnya, sehingga akan menumbuhkan rasa saling memiliki. Dalam penyusunan desain Saripan, masyarakat turut dilibatkan sehingga hasil yang hendak diperoleh merupakan desain yang partisipatif (*bottom up*).

Partisipasi masyarakat harus didasarkan pada kemauan dan kemampuan masyarakat petani serta semangat kemitraan yang dapat disalurkan melalui perkumpulan petani pemakai air di wilayah kerjanya. Dalam hal ini pemerintah, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya mendorong partisipasi masyarakat petani dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi untuk meningkatkan rasa memiliki dan rasa tanggung jawab guna keberlanjutan sistem irigasi.

Upaya memposisikan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi sebagai bagian penting dari peran serta masyarakat, khususnya petani pemakai air (P3A) maka diperlukan suatu pemahaman bahwa sistem irigasi merupakan sumberdaya yang bersifat sumberdaya milik bersama (*common pool resources*). Kemudian hal-hal yang terkait dengan partisipasi perkumpulan petani pemakai air dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi, sudah diatur pada pasal 26 dan pasal 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi. Beberapa hal penting yang dapat dipetik dari kedua pasal tersebut diantaranya:

1. Partisipasi masyarakat petani dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi diwujudkan mulai dari pemikiran awal, pengambilan keputusan dan pelaksanaan kegiatan dalam pembangunan, peningkatan, operasi, pemeliharaan dan rehabilitasi.
2. Partisipasi masyarakat petani dapat diwujudkan dalam bentuk sumbangan pemikiran, gagasan, waktu, tenaga, material dan dana.
3. Partisipasi masyarakat petani dilakukan secara perseorangan atau melalui perkumpulan petani pemakai air.
4. Partisipasi masyarakat petani didasarkan atas kemauan dan kemampuan masyarakat petani serta semangat kemitraan dan kemandirian.
5. Partisipasi masyarakat petani dapat disalurkan melalui perkumpulan petani pemakai air di wilayah kerjanya.

Keterlibatan masyarakat petani dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi sangat diharapkan oleh pemerintah baik yang dilakukan secara perseorangan maupun melalui perkumpulan petani pemakai air. Partisipasi masyarakat petani dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi diwujudkan mulai dari pemikiran awal, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan kegiatan dalam pembangunan, peningkatan, operasi, pemeliharaan dan rehabilitasi. Dengan partisipasi aktif masyarakat petani diharapkan dapat meningkatkan rasa memiliki dan rasa tanggung jawab guna keberlanjutan sistem irigasi (Andika. 2002: 192)

Selanjutnya keterlibatan masyarakat petani dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi dapat diwujudkan mulai dari pemikiran awal, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan kegiatan dalam pembangunan, peningkatan, operasi, pemeliharaan, dan rehabilitasi. Partisipasi tersebut dapat merupakan sumbangan pemikiran, gagasan, waktu, tenaga, material, dan dana. (Fauzan, 2002: 89)

Pada dasarnya alur kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan meliputi tahap perencanaan kegiatan, pelaksanaan kegiatan dan pelestarian kegiatan. (PTO PNPM Mandiri Perdesaan, 2008:17)

Dari kajian teori di atas untuk mengukur tingkat keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri Perdesaan, khususnya dalam pembangunan irigasi didefinisikan menjadi 4 indikator atau tolok ukur, yaitu :

- 1) Keterlibatan masyarakat pada proses perencanaan/usulan kegiatan-kegiatan dalam bidang pertanian.
- 2) Keterlibatan pada pengadaan bahan/material sebagai bentuk swadaya masyarakat dalam pembangunan irigasi.
- 3) Keterlibatan pada pelaksanaan kegiatan pembangunan irigasi.
- 4) Keterlibatan dalam organisasi pemeliharaan terhadap hasil pembangunan irigasi.

Sumber : PTO PNPM Mandiri Perdesaan (2008)

Berikut adalah nilai yang diberikan untuk setiap tolok ukur/indikator tersebut: (Fatma, 2007: 55-56)

- Nilai 3 = tolok ukur dipenuhi oleh > 75% jumlah total responden di satu desa.
- Nilai 2 = tolok ukur dipenuhi oleh 50% - 75% jumlah total responden di satu desa.
- Nilai 1 = tolok ukur dipenuhi oleh < 50% jumlah total responden di satu desa.