

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Tujuan negara Indonesia seperti yang tertuang dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 salah satunya yaitu memajukan kesejahteraan umum masyarakatnya sampai saat ini sedang giat-giatnya dilaksanakan. Kemiskinan merupakan persoalan multi dimensi yang cukup kompleks, penyebab kemiskinan sangat bervariasi antar daerah (Usman,AA dan Moeis JP, 2002). Indonesia memiliki persoalan kemiskinan dan pengangguran. Kemiskinan di Indonesia dapat dilihat dari tiga pendekatan yaitu kemiskinan alamiah, kemiskinan struktural, dan kesenjangan antar wilayah. Sebagai Negara yang merdeka dan berdaulat, Indonesia berhak menentukan nasib bangsanya sendiri, hal ini diwujudkan dalam bentuk pembangunan (Sondang P.Siagian dalam Rejeki D.P.S, 2006).

Berbagai program telah dilaksanakan pemerintah baik yang bersifat regional maupun nasional untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat masih belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Menurut Wijono WW. (2005) upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan selama ini lebih menitik beratkan bentuk-bentuk *transfer* atau subsidi, padahal dalam rantai kemiskinan tidak selalu harus diatasi dengan cara tersebut. Jarak kesenjangan antara penduduk kaya dan penduduk miskin masih cukup besar ini menunjukkan distribusi hasil pembangunan belum merata. Kemiskinan pada dasarnya bukan hanya permasalahan ekonomi semata tetapi lebih bersifat menyeluruh dengan akar

permasalahan terletak pada sistem ekonomi dan kebijakan politik suatu bangsa. Kebijakan politik dan ekonomi yang kurang tepat dan tidak memihak masyarakat miskin menyebabkan masyarakat miskin akan semakin terpinggirkan, sehingga mereka tidak memiliki akses yang cukup ke sumberdaya untuk dapat hidup secara layak, seperti akses ekonomi, akses dalam rangka pemenuhan kebutuhan fisik, akses sosial dan politik sehingga mereka terpaksa hidup dibawah standar hidup yang layak. Situasi ini bila tidak segera diatasi akan semakin memperlemah kondisi masyarakat miskin yang ditandai dengan lemahnya etos kerja, rendahnya daya saing sumberdaya manusia, daya beli yang semakin rendah.

Menurut Mubyarto dalam Kuncoro (2001) sistem ekonomi yang diterapkan selama 32 tahun orde baru telah tidak berpihak pada kepentingan rakyat banyak dan mengabaikan nilai-nilai keadilan, ini salah satu pencetus terjadinya krisis ekonomi di Indonesia. Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997 telah menyebabkan terjadinya penurunan kegiatan ekonomi diberbagai daerah sehingga menyebabkan peningkatan jumlah pengangguran, kemiskinan, dan masalah-masalah sosial lainnya. Karena itu persoalan ini harus dicarikan alternatif pemecahannya supaya tidak mengganggu stabilitas. Menurut Sugiarta (2007) kesejahteraan sosial dan ekonomi merupakan aspek penting dalam membina stabilitas sosial dan ekonomi. Cara penanggulangan masalah kemiskinan menurut Aisyiah (2001) adalah dengan menggunakan pendekatan multi disiplin yang berdimensi pemberdayaan. Pemberdayaan yang tepat harus memadukan aspek-aspek penyadaran, peningkatan kapasitas dan pendayagunaan.

Sejak pemerintahan Orde Baru, pemerintah telah meluncurkan berbagai program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat yang dijalankan oleh berbagai departemen dan lembaga. Salah satu yang terkenal adalah Program Inpres Desa tertinggal (IDT) yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat miskin melalui pengembangan sumberdaya manusia, modal, dan usaha ekonomi produktif serta pengembangan kelembagaan. Lingkup dari program IDT menyangkut kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di desa-desa tertinggal. Akselerasi kegiatan sosial ekonomi dilakukan melalui pengembangan sumberdaya ekonomi di pedesaan, suplay kebutuhan dasar, pelayanan jasa, dan penciptaan lingkungan pendukung bagi proses pengentasan kemiskinan. Program IDT, selain memberikan dukungan dana 20 juta per desa tertinggal, juga memberikan dukungan dalam bentuk pelatihan, supervisi dan tenaga pendamping. Lebih dari itu, program IDT juga membantu mengembangkan infrastruktur seperti jalan, jembatan, air bersih dan kebutuhan lainnya sesuai dengan kondisi pedesaan.

Program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat lainnya adalah : Takesra (Tabungan Keluarga sejahtera) dan Kukesra (Kredit Usaha Keluarga Sejahtera) serta kelompok UPPKS (Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera) yang dilaksanakan oleh BKKBN, PPK (Program Pengembangan Kecamatan) yang dilaksanakan oleh Departemen Dalam Negeri, P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) yang dilakukan oleh Departemen Pekerjaan Umum, P4K (Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil) yang dilaksanakan oleh Departemen Pertanian, PEMP

(Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir) yang dilaksanakan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan, KUBE (Kelompok Usaha Bersama) yang dilaksanakan oleh Departemen Sosial, dan lain-lain. Program-program tersebut berjalan sendiri-sendiri menurut kebijakan departemen yang bersangkutan, tidak terintegrasi, parsial, dan sektoral, sehingga tingkat kemiskinan dan pengangguran masyarakat masih tetap tinggi. Menurut Bill dan Melinda (2009) diperlukan adanya inovasi program dalam rangka pengentasan kemiskinan dari sisi pengelolaan keuangan seperti kebiasaan menabung melalui inovasi dalam desain produk tabungan, sistem keuangan yang efektif dengan kebijakan dan peraturan-peraturan yang diperlukan untuk membantu rasa aman, kemudahan dukungan keuangan bagi masyarakat miskin.

Data Statistik Daerah Kabupaten Jembrana yang dikeluarkan oleh BPS Kabupaten Jembrana tahun 2010 menyebutkan bahwa dari total penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) hampir tiga perempat penduduk Kabupaten Jembrana adalah termasuk angkatan kerja, mengalami sedikit penurunan dibandingkan tahun sebelumnya yang mencapai 74,74 persen pada tahun 2008. Pasar tenaga kerja di Kabupaten Jembrana cukup tinggi yang ditunjukkan dengan tingginya persentase penduduk usia kerja yang bekerja yang besarnya mencapai 97,77 persen pada tahun 2009. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) tahun 2009 sebesar 2,23 persen. Secara lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 1.1 . Di Kabupaten Jembrana terdapat Rumahtangga Miskin sejumlah 3943 Rumahtangga menurut data tahun 2009 sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Nomor 115/PMD/2010. Jumlah ini tersebar di lima kecamatan yang ada di Kabupaten

Jembrana yaitu Kecamatan Melaya, Kecamatan Negara, Kecamatan Jembrana, Kecamatan Mendoyo, dan Kecamatan Pekutatan. Jumlah Rumah tangga Miskin menurut kecamatan di Kabupaten Jembrana Tahun 2009 dapat dilihat pada Tabel 1.2 .

**Tabel 1.1**  
**Statistik Ketenagakerjaan Kabupaten Jembrana Tahun 2008 dan Tahun 2009**

No	Uraian	2008	2009
1	Penduduk Usia Kerja 15+	194.750	196.697
	- Angkatan Kerja	145.548	142.257
	- Bukan Angkatan Kerja	49.202	54.440
2	Bekerja	139.560	139.087
3	Menganggur	5.988	3.170
4	TPAK (%)	74,74	72,32
5	TPT (%)	4,11	2,23
6	Bekerja (%)	95,89	97,77

*Sumber : Sakernas Bali 2009 dalam Statistik Daerah Kabupaten Jembrana 2010, BPS Kabupaten Jembrana*

Keterangan :

TPAK : Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja

TPK : Tingkat Pengangguran Terbuka

Pengalaman sekitar keberhasilan program pengentasan kemiskinan menunjukkan bahwa faktor partisipasi menjadi faktor penting dan dominan. Partisipasi dalam pengertian keterlibatan kelompok masyarakat miskin dalam seluruh rangkaian proses pengentasan kemiskinan, dari identifikasi masalah dan kebutuhan sampai pada pemanfaatan serta pelestarian hasil-hasil pembangunan. Beberapa faktor lain yang menentukan keberhasilan program pengentasan

kemiskinan adalah : (1) Kesadaran akan nilai-nilai lokal; (2) Pendekatan yang terintegrasi dan menyeluruh; dan (3) Pengembangan sumberdaya manusia.

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Rumahtangga Miskin Menurut Kecamatan**  
**Di Kabupaten Jembrana Tahun 2009**

No	Kecamatan	Jumlah RTM	% Kecamatan Thd Kab. Jembrana
1	Melaya	748	18,97
2	Negara	1314	33,33
3	Jembrana	942	23,89
4	Mendoyo	807	20,47
5	Pekutatan	96	2,44
	Jumlah :	3943	100

Sumber : SK Bupati Jemrana, No. 115/PMD/2010

Keterangan : RTM = Rumahtangga Miskin

Mulai tahun 2006, pemerintah telah memiliki konsep penanggulangan kemiskinan secara terpadu dengan berbasis pemberdayaan masyarakat. Program yang diresmikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono di Palu pada tanggal 1 Mei 2007 ini, bernama Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat – Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) dengan tujuan meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat. Program ini merupakan salah satu program utama pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja, selain program-program lainnya yang telah ada. PNPM-Mandiri Perdesaan bukan program yang sama sekali baru, namun merupakan wadah bagi terintegrasinya program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan

masyarakat dan diperluas secara nasional. PNPM-Mandiri Perdesaan merupakan instrumen program untuk pencapaian Millenium Development

Goals atau MDGs. Oleh karena itu kurun waktu PNPM-Mandiri Perdesaan akan dilaksanakan setidaknya hingga tahun 2015 sesuai target pencapaian MDGs.

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 system pembangunan partisipatif; (3) pengefektipan fungsi dan peran pemerintah lokal; (4) peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana dan sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat; (5) pengembangan jaringan kemitraan dan pembangunan (PTO PNPM-MP).

Dalam rangka mencapai visi dan misi PNPM-Mandiri Perdesaan, strategi yang dikembangkan PNPM-Mandiri Perdesaan yaitu menjadikan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif, serta mengembangkan kelembagaan kerjasama 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.

Di Kecamatan Jembrana PNPM-Mandiri Perdesaan telah dilaksanakan semenjak dicanangkannya oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono tahun 2007 sebagai kelanjutan dari program PPK sesuai dengan wilayah desa/kelurahan yang ada. Di Kecamatan Jembrana terdapat 6 Desa dan 4 Kelurahan dengan masing-masing Rumahtangga Miskin yang ada sebagaimana tertera pada Tabel 1.3 :

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Rumah Tangga Miskin menurut Desa/Kelurahan di**  
**Kecamatan Jembrana Tahun 2009**

No	Desa/Kelurahan	Jumlah RTM	% Desa/Kelurahan Thd Kec. Jembrana
1	Perancak	170	18,05
2	Air Kuning	135	14,34
3	Yeh Kuning	82	8,71
4	Budeng	12	1,28
5	Sangkaragung	26	2,76
6	Dauhwaru	69	7,33
7	Loloan Timur	61	6,48
8	Pendem	200	21,24
9	Batuagung	88	9,35
10	Dangintukadaya	99	10,51
	<b>Jumlah :</b>	942	100

*Sumber : SK Bupati Jembrana, No. 115/PMD/201*

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Bagaimana Efektivitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) di Kecamatan Jembrana ?



- 2) Apakah ada pengaruh yang signifikan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) terhadap peningkatan pendapatan Rumah tangga Miskin di Kecamatan Jembrana ?
- 3) Apakah ada pengaruh yang signifikan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) terhadap kesempatan kerja Rumah tangga Miskin di Kecamatan Jembrana ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan :

- 1) Untuk mengetahui efektivitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan di Kecamatan Jembrana
- 2) Untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh signifikan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan terhadap peningkatan pendapatan Rumah tangga Miskin di Kecamatan Jembrana
- 3) Untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh signifikan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan terhadap kesempatan kerja Rumah tangga Miskin di Kecamatan Jembrana

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai :

- 1) Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya yang terkait dengan efektivitas dalam penanggulangan kemiskinan terkait dengan Program

Nasional Pemberdayaan Masyarakat – Mandiri Perdesaan (PNPM-MP).

2) Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengambil kebijakan dalam merencanakan program ataupun kegiatan-kegiatan penanggulangan kemiskinan.