

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang sedang menghadapi berbagai permasalahan kependudukan, salah satunya yaitu kemiskinan. Fenomena kemiskinan di Indonesia masih sulit dipecahkan. Kemiskinan akan menyebabkan banyak permasalahan baru seperti kelaparan, kebodohan, kesehatan, kesenjangan sosial dan kriminalitas yang semakin mengawatirkan. Kemiskinan merupakan momok permasalahan yang harus dihadapi oleh setiap negara tidak memandang apakah negara maju atau negara berkembang.

Problematika kemiskinan merupakan problematika yang kompleks, kemiskinan terkait erat dengan problem-problem lain seperti pendidikan, ekonomi dan sosial budaya. Problem kemiskinan bukan hanya disebabkan oleh kondisi ekonomi yang kekurangan, pendapatan yang tidak mencukupi, akan tetapi juga sebab-sebab lain seperti tingkat kualitas sumber daya manusia yang bersangkutan, masalah sulitnya mendapatkan lapangan pekerjaan, pengangguran yang terus bertambah dan budaya malas atau bahkan disebabkan oleh pemerintahan yang korup. Oleh karenanya, kemiskinan sebagai suatu potret permasalahan global, merupakan problem yang harus segera dituntaskan, baik bagi pemerintah sebagai pemegang

kebijakan atau pihak-pihak lain yang memiliki andil dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Ada dua kondisi yang menyebabkan kemiskinan bisa terjadi, yakni kemiskinan alamiah dan karena buatan. Kemiskinan alamiah terjadi antara lain akibat sumber daya alam yang terbatas, penggunaan teknologi yang rendah dan bencana alam. Kemiskinan "buatan" terjadi karena lembaga-lembaga yang ada di masyarakat membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana ekonomi dan berbagai fasilitas lain yang tersedia, hingga mereka tetap miskin.

Maka itulah sebabnya para pakar ekonomi sering mengkritik kebijakan pembangunan yang melulu terfokus pada pertumbuhan ketimbang pemerataan. Berbagai persoalan kemiskinan penduduk memang menarik untuk disimak dari berbagai aspek, sosial, ekonomi, psikologi dan politik. Aspek sosial terutama akibat terbatasnya interaksi sosial dan penguasaan informasi. Aspek ekonomi akan tampak pada terbatasnya kepemilikan alat produksi, upah kecil, daya tawar rendah, tabungan nihil, lemah mengantisipasi peluang. Dari aspek psikologi terutama akibat rasa rendah diri, fatalisme, malas, dan rasa terisolir. Sedangkan, dari aspek politik berkaitan dengan kecilnya akses terhadap berbagai fasilitas dan kesempatan, diskriminatif, posisi lemah dalam proses pengambilan keputusan.

Kemiskinan dapat dibedakan menjadi tiga pengertian: kemiskinan absolut, kemiskinan relatif dan kemiskinan kultural. Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis

kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum: pangan, sandang, kesehatan, papan, pendidikan. Seseorang yang tergolong miskin relatif sebenarnya telah hidup di atas garis kemiskinan namun masih beradadi bawah kemampuan masyarakat sekitarnya. Sedang miskin kultural berkaitan erat dengan sikap seseorang atau sekelompok masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya.

Beberapa program kemiskinan telah banyak dilakukan di Indonesia, hal ini merupakan implementasi sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang Undang Dasar 1945 pada pasal 34 yang tertulis *bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara*. Kebijakan-kebijakan penanggulangan kemiskinan seperti misalnya program ekstensifikasi dan intensifikasi pertanian pada masa orde lama. Kebijakan ini diambil karena kultur negara yaitu pertanian. Akan tetapi program ini belum dapat mengangkat harkat dan martabat para petani di pedesaan yang pada umumnya terdiri dari kaum miskin. Pendekatan yang dilakukan masih bersifat parsial, kenyataannya kemiskinan adalah sangat multi dimensional. Konsepsi kemiskinan yang bersifat multi dimensional ini kiranya lebih tepat jika digunakan sebagai pisau analisis dalam mendefinisikan kemiskinan dan merumuskan kebijakan penanganan kemiskinan di Indonesia.

Pada masa pemerintahan orde baru, kebijakan penanggulangan kemiskinan semakin diperluas ke berbagai segmen kehidupan masyarakat seperti program pemerataan penduduk dari lokasi yang padat ke lokasi yang lebih jarang penduduknya atau transmigrasi, pengaturan angka kelahiran

penduduk dengan program Keluarga Berencana, Program Bimas dan Inmas, Koperasi, Pemberian kredit kepada pengusaha kecil.

Orientasi program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan pada dasarnya menggambarkan pendekatan yang bersifat parsial, sektoral dan tidak menyentuh akar permasalahan penyebab kemiskinan itu sendiri. Akibatnya program-program yang dimaksud belum mampu menumbuhkan kemandirian masyarakat miskin yang pada akhirnya tidak dapat mewujudkan keberlanjutan dari program-program penanggulangan kemiskinan. Krisis ekonomi dunia di tahun 1997 merupakan bukti bahwa negara Indonesia sangat sulit untuk keluar dari krisis tersebut. Sehingga banyak masyarakat Indonesia yang semakin miskin mulai dari masyarakat di pedesaan sampai perkotaan. Oleh karena itu lahirlah Program Jaring Pengaman Sosial (Program JPS) dengan tujuan untuk membantu masyarakat yang terkena imbas krisis itu.

Program lain yang dilaksanakan di desa-desa tertinggal yaitu Program Pembangunan Prasarana Desa Tertinggal (P3DT) yang kemudian disempurnakan menjadi Program Pembangunan Desa (P2D), demikian juga dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Meskipun telah banyak program yang telah digulirkan untuk mengatasi masalah kemiskinan sebagai dampak terjadinya krisis ekonomi, namun pemerintah masih berupaya membuat program lain seperti pemberian subsidi antara lain adanya Program Raskin (Beras Miskin), subsidi BBM berupa Bantuan Langsung

Tunai (BLT), Asuransi Kesehatan Keluarga Miskin (Askeskin) dan Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) yang diberikan kepada kaum miskin.

Berbagai upaya dilakukan pemerintah dalam mengatasi masalah kemiskinan, mulai dari memberi bantuan langsung kepada masyarakat hingga mengadakan program yang berbasis pemberdayaan masyarakat . Ketika dihadapkan kondisi nyata masyarakat Indonesia, alangkah lebih bijak apabila Pemerintah dalam usaha menanggulangi kemiskinan membidik pada mentalitas masyarakat Indonesia. Disini diharapkan bahwa tujuan pemerintah bukan hanya memberi bantuan pada masyarakat tetapi lebih kepada mengubah pola pikir masyarakat . Seperti yang kita ketahui bahwa masyarakat Indonesia cenderung pasrah dalam menghadapi kenyataan hidup dan cenderung mengandalkan bantuan dari pemerintah , hal ini membuat masyarakat Indonesia menjadi pasif, lebih suka menerima dari pada memberi. Sama artinya dengan lebih suka mencari kerja dari pada membuka usaha dan menciptakan lapangan kerja. Kondisi seperti inilah yang menyebabkan indonesia selalu dalam bayang kemiskinan . PNPM- Mandiri Perkotaan dilaksanakan sebagai upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan. Penanganan kemiskinan membutuhkan keterlibatan semua pihak dan terkoordinasi baik pihak pemerintah, swasta dan masyarakat.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri merupakan salah satu uapaya pemerintah untuk penanggulangan

kemiskinan dan pengurangan tingkat pengangguran . Mulai tahun 2007 pemerintah Indonesia merencanakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri perkotaan serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal. Sedangkan PNPM Mandiri Perkotaan merupakan kegiatan lanjutan dari Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang dilaksanakan sejak tahun 1999 sebagai suatu upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan.

Untuk itu program pemerintah dalam menangani masalah-masalah ekonomi bagi masyarakat miskin dapat membantu kemandirian dan pendapatan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan hidup mereka. Pinjaman bergulir yang digunakan masyarakat adalah salah satu alternatif bagi masyarakat yang ingin mengembangkan usaha mereka. Pelaksanaan kegiatan Pinjaman Bergulir dalam PNPM Mandiri Perkotaan bertujuan untuk menyediakan akses layanan keuangan kepada rumah tangga miskin dengan pinjaman mikro berbasis pasar untuk memperbaiki kondisi ekonomi mereka dan membelajarkan mereka dalam hal mengelola pinjaman dan menggunakannya secara benar. Meskipun demikian, PNPM Mandiri Perkotaan bukanlah program keuangan mikro, dan tidak akan pernah menjadi lembaga keuangan mikro. Program keuangan mikro bukan hanya pemberian pinjaman saja akan tetapi banyak jasa keuangan lainnya yang perlu disediakan. Peran PNPM Mandiri Perkotaan hanya membangun dasar-

dasar solusi yang berkelanjutan untuk jasa pinjaman dan non pinjaman di tingkat kelurahan. PNPM Mandiri Perkotaan dijadikan momen untuk tahap konsolidasi kegiatan keuangan mikro.

Dalam penelitian ini difokuskan pada program PNPM Mandiri Perkotaan yaitu Bantuan Ekonomi Bergulir. Melalui program Bantuan Ekonomi Bergulir ini pemerintah berupaya menarik partisipasi masyarakat desa untuk bersama-sama merencanakan, melaksanakan program perekonomian ini yang secara prioritas dibutuhkan oleh masyarakat setempat, serta memelihara kelangsungan program tersebut sehingga berkelanjutan. Partisipasi masyarakat dianggap penting karena diduga memiliki hubungan yang kuat dalam mencapai efektivitas program PNPM Mandiri Perkotaan, terutama Program Ekonomi Bergulir.

Kelurahan Belawan Sicanang merupakan salah satu Kelurahan di Kecamatan Medan Belawan Kota Medan yang merupakan lokasi sasaran dari program Ekonomi Bergulir mulai dari tahun 2007. Berikut adalah data pembiayaan yang telah disalurkan kepada masyarakat dalam bentuk Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) sebagai berikut :

Tabel 1.1. Jumlah Pembiayaan program PNPM Mandiri Perkotaan Program Ekonomi Bergulir 2007 s/d 2012

No	Tahun	Jumlah	KSM	Kontribusi
1	2007 s/d 2008	Rp. 150.000.000,-	60 KSM	@ Rp. 500.000,-
2	2009 s/d 2011	Rp. 75.000.000,-	30 KSM	@ Rp. 1.500.000,-
3	2012	Rp. 95.000.000,-	4 KSM	@ Rp. 5.000.000,-

Sumber : BKM Mandiri Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan, 2013.

Berdasarkan data di atas, masyarakat yang menerima bantuan ekonomi bergulir terdiri dari beberapa Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dimana setiap kelompok diberikan tunjangan dengan bertahap dari Rp. 500.000,- sampai Rp. 5.000.000,-. Namun berdasarkan jumlah badget dana ekonomi bergulir mengalami penurunan yang diasumsikan bahwa kondisi ekonomi masyarakat di Belawan Sicanang sudah membaik.

Berdasarkan pelaksanaan program PNPM Mandiri di atas, telah memberikan hasil yang memuaskan. Dengan adanya bantuan Ekonomi Bergulir ini diharapkan mampu menjadi pembelajaran bagi masyarakat desa dalam melaksanakan proses perencanaan dan pengembangan modal untuk usaha hingga berkelanjutan dan apakah ada perkembangan para Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) Belawan Sicanang setelah menerima bantuan Ekonomi Bergulir Program PNPM Mandiri. Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik melakukan peneliti dengan judul: Implementasi Program PNPM Mandiri Melalui Bantuan Ekonomi Bergulir Dalam Meningkatkan Pendapatan Keluarga Miskin (Studi di Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan).

1.2 Perumusan Masalah

Program bantuan Ekonomi Bergulir PNPM Mandiri yang telah dilaksanakan di Kelurahan Belawan Sicanang, Kecamatan Medan Belawan Kota Medan dapat dikatakan telah berhasil dilaksanakan karena program ini bersifat berkelanjutan. Salah satu faktor yang menyebabkan keberhasilan

dari bantuan Ekonomi Bergulir PNPM Mandiri di Kelurahan Belawan Sicanang adalah partisipasi masyarakat sebagai peserta program. Berdasarkan kondisi tersebut, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pelaksanaan Program PNPM Mandiri dalam implementasi Bantuan Ekonomi Bergulir di Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan sesuai dengan SOP ?
2. Apakah terdapat perbedaan tingkat pendapatan KSM sebelum dan sesudah menerima Bantuan Ekonomi Bergulir Program PNPM Mandiri di Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan?
3. Apakah ada perkembangan pendapatan KSM di Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa pelaksanaan Bantuan Ekonomi Bergulir Program PNPM Mandiri di Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan.
2. Untuk menganalisa perbedaan pendapatan KSM sebelum dan sesudah memperoleh Bantuan Ekonomi Bergulir Program PNPM Mandiri di Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan.
3. Menganalisis perkembangan pendapatan KSM di Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Akademis

Bagi akademisi, khususnya yang mendalami bidang ini, diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran, serta dapat dijadikan landasan bagi penelitian maupun kegiatan akademis lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kota Medan dalam upaya menerapkan program PNPM Mandiri khususnya Bantuan Ekonomi Bergulir sehingga pelaksanaan program PNPM mampu memberikan pelayanan yang memenuhi harapan masyarakat

1.5. Kerangka Pemikiran

Strategi pemberdayaan masyarakat dilakukan untuk memperkuat kelembagaan sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat dan memperluas partisipasi masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar.

Berbagai strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan tertuang dalam kebijakan yang bersifat jangka panjang, menengah dan tahunan. Selanjutnya Daerah menjabarkan kedalam Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) yang diselaraskan dengan Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan diupayakan untuk menghapus atau mengurangi penduduk miskin difokuskan kepada program penanggulangan kemiskinan yang berbasis partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dan juga merupakan integrasi dan perluasan program-program penanggulangi kemiskinan yang berbasis masyarakat yang sudah berjalan.

Dalam pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri maka upaya untuk menghapus atau mengurangi penduduk miskin perlu koordinasi yang lebih baik, rapi dan terarah, karena dimasa yang akan datang penduduk miskin akan terdiri dari penduduk lanjut usia, janda tua, daerah yang amat miskin dan amat terisolasi. Disamping itu juga akibat kesenjangan antar sektor, antar kelompok masyarakat dan antar wilayah.

Pemerintah Indonesia mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan sebagai suatu upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan melalui 3 (tiga) program pengembangan : Infrastruktur, Sosial dan Ekonomi. Penelitian ini difokuskan pada program PNPM Mandiri Perkotaan yaitu Program Ekonomi Bergulir.

Berdasarkan petunjuk teknis operasional kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan disebutkan bahwa dana bergulir adalah seluruh dana program

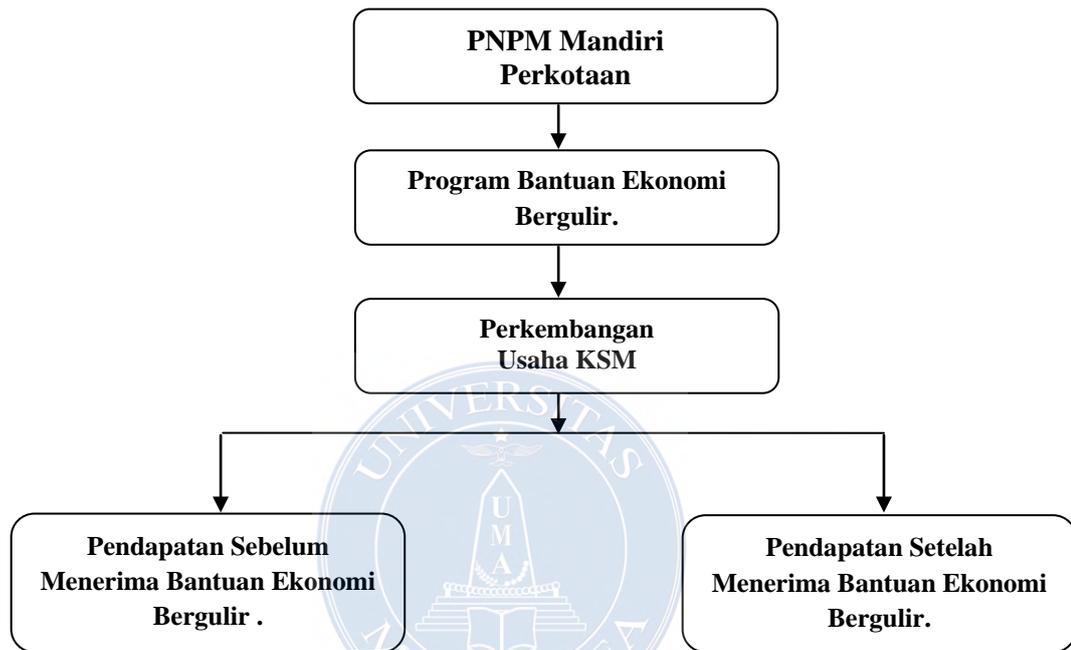
yang bersifat pinjaman dari Unit Pengelola Keuangan (UPK) di Badan ke Swadayaan Masyarakat (BKM) yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk membantu kegiatan ekonomi produktif mereka disalurkan melalui kelompok-kelompok komunitas masyarakat dengan tujuan utama antara lain:

(1) Memberikan kemudahan akses permodalan usaha baik kepada masyarakat sebagai pemanfaat maupun kelompok usaha lainnya (2) Pelestarian dan pengembangan dana bergulir yang sesuai dengan tujuan program (3) Peningkatan kapasitas pengelola kegiatan dana bergulir ditingkat perkotaan (4) Menyiapkan kelembagaan Unit Pengelola Keuangan (UPK) sebagai pengelola dana bergulir yang mengacu pada tujuan program secara akuntabel, transparan dan berkelanjutan (5) Peningkatan pelayanan utamanya kepada rumah tangga miskin dalam pemenuhan kebutuhan permodalan usaha melalui kelompok pemanfaat.

Kelurahan Belawan Sicanang merupakan salah satu Kelurahan dari enam Kelurahan yang ada di Kecamatan Medan Belawan, Kota Medan yang merupakan lokasi sasaran dari Bantuan Ekonomi Bergulir mulai dari tahun 2007. Pelaksanaan program PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Belawan Sicanang yang pada tahun 2010 telah memberikan hasil yang memuaskan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis usaha KSM di Kelurahan Belawan Sicanang sebelum dan sesudah memperoleh pembiayaan Bantuan Ekonomi Bergulir. Analisis tersebut akan dapat dilihat perbedaan pendapatan usaha KSM sebelum dan sesudah memperoleh Bantuan Ekonomi

Bantuan dari PNPM Mandiri Perkotaan kepada para KSM di Kelurahan Belawan Sicanang. Berikut dibawah ini gambar kerangka pemikiran penelitian.



Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran Teoritis

1.6. Hipotesis

Berdasarkan pada perumusan masalah sebelumnya maka hipotesis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

Ha : Terdapat perbedaan pendapatan para KSM antara sebelum dan sesudah memperoleh Bantuan Ekonomi Bergulir di Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan.

Ho : Tidak terdapat perbedaan pendapatan para KSM antara sebelum dan sesudah memperoleh Bantuan Ekonomi Bergulir di Kelurahan Belawan Sicanang Kecamatan Medan Belawan.

