

**KELEMBAGAAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA
DALAM UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN**
Studi Kasus PNPM Mandiri Perdesaan

Tri Risandewi, Hagni Aratri, Eko Nugroho
Balitbang Prov. Jateng

ABSTRAK

Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang perlu ditanggulangi dengan program yang sistematis, terintegrasi dan berkelanjutan, sehingga memerlukan kelembagaan yang mapan. PNPM Mandiri Perdesaan adalah salahsatu program yang mencoba melaksanakan hal tersebut. Penelitian ini bertujuan melakukan kajian terhadap bentuk kelembagaan pengelola dan pemelihara kegiatan beserta aset-asetnya setelah PNPM Mandiri Perdesaan berakhir. Bentuk penelitian adalah studi kasus yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan sampel Kabupaten Demak dan Kabupaten Temanggung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebaiknya lembaga pengelola pasca program adalah lembaga kemasyarakatan seperti yang ditetapkan dalam PP No. 72 Tahun 2005, sehingga lembaga tersebut bekerja berdasarkan aturan hukum yang pasti, dengan tujuan utama pemberdayaan masyarakat dan bebas dari campur tangan/intervensi pemerintah.

Kata Kunci : Kemiskinan, Kelembagaan, Pemberdayaan Masyarakat

LATAR BELAKANG

Kemiskinan adalah kondisi seseorang atau sekelompok orang yang tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Oleh karena itu penanganan kemiskinan harus berbasiskan *Rights-based approach*, yaitu akses terhadap pemenuhan hak-hak dasar secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Namun kemiskinan merupakan masalah strategis yang tidak kunjung dapat diselesaikan. Angka kemiskinan dirasakan cenderung lebih mudah bertambah daripada dapat dikurangi. Masyarakat perdesaan merupakan kelompok yang paling rentan terhadap kemiskinan, namun ada potensi modal sosial yang cukup besar. Akan tetapi penanganan yang sifatnya sektoral

kurang bisa memaksimalkan modal sosial masyarakat perdesaan (Rahayu, 2008).

Jika dikelas balik upaya yang telah dilakukan dalam penanggulangan kemiskinan, kecenderungan yang kuat adalah ketidakharmonisan antar berbagai sektor, sehingga menjadi tidak efektif. Saat ini upaya diarahkan memacu pertumbuhan ekonomi dengan mendorong institusi pasar untuk lebih dinamis dan kombinasi program-program berbentuk intervensi langsung mulai dari program jaring pengaman sosial sampai pola dana bergulir. Konsep penanggulangan kemiskinan tersebut kemudian diwujudkan dalam bentuk program pemberdayaan masyarakat (Sulekale, 2008).

Salah satu program pemberdayaan masyarakat yang mencoba mengintegrasikan berbagai strategi dalam upaya pengentasan kemiskinan adalah

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan. PNPM Mandiri Perdesaan adalah program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat di perdesaan yang dikelola di tingkat kecamatan, sebagai upaya pencapaian *MDG's* yang akan dilaksanakan sampai tahun 2015. Tujuannya adalah meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, kapasitas kelembagaan masyarakat, keberdayaan dan kemandirian masyarakat serta modal sosial masyarakat. PNPM Mandiri mensyaratkan adanya kelembagaan masyarakat di kecamatan sebagai pengelola program.

Permasalahan implementasi PNPM Mandiri Perdesaan adalah bagaimana bentuk pola hubungan dengan struktur pemerintahan yang ada dan bagaimana kelembagaan masyarakat setelah program berakhir (pasca program). Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa menegaskan bahwa tugas kepala desa adalah memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa serta meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, di desa juga dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui; peningkatan pelayanan masyarakat, peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan, pengembangan kemitraan, pemberdayaan masyarakat, pengembangan kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat.

Operasionalisasi PNPM Mandiri Perdesaan dengan mengembangkan kelembagaan masyarakat memiliki tujuan yang sama dengan lembaga kemasyarakatan yang diatur dalam PP 72 tahun 2005. Fungsi kelembagaan PNPM Mandiri Perdesaan untuk memberdayakan

masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan juga sejalan dengan tanggungjawab kepala desa, namun PNPM Mandiri Perdesaan memiliki struktur kelembagaan tersendiri yang mandiri (tidak tergantung struktur pemerintah) dan bukan merupakan lembaga kemasyarakatan seperti yang ditetapkan dalam PP No. 72 Tahun 2005. Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan berpusat di kecamatan, yaitu oleh Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dan Unit Pengelola Kegiatan (UPK), sedangkan pelaksana teknis di desa berupa Tim Pelaksana Kegiatan (TPK). Berkaitan dengan hal tersebut, maka perlu dilakukan telaah terhadap bentuk kelembagaan pasca program PNPM Mandiri Perdesaan untuk keberlanjutan pemberdayaan masyarakat.

Lembaga tersebut belum memiliki kekuatan status sesuai perundang-undangan, apakah lembaga struktural yang stabil atau hanya berupa "panitia/komisi" pelaksana yang sifatnya sementara. Sehingga keberlanjutan penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masih dipertanyakan.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan melakukan penelaahan terhadap bentuk kelembagaan pengelola dan pemelihara kegiatan beserta aset-asetnya setelah program PNPM Mandiri Perdesaan berakhir untuk keberlanjutan pemberdayaan masyarakat.

METODE

Penelitian ini merupakan studi kasus yang bertujuan melakukan eksplorasi terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Jawa Tengah dengan sampel Kabupaten Demak yang mewakili masyarakat pesisir dan Kabupaten Temanggung yang mewakili masyarakat pedalaman. Pendekatan

dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data primer berupa informasi mengenai kelembagaan pelaksana program di Kabupaten Demak dan Kabupaten Temanggung yang menjadi lokasi PNPM Mandiri Perdesaan pada tahun 2007 dan 2008. Data sekunder berupa dokumen peraturan dan dokumen pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan. Teknik pengambilan data adalah dengan wawancara mendalam dan *Focused Group Discussion* (FGD). Teknik analisa data ialah model interaktif. Teknik ini merupakan siklus yang integral antara pengumpulan data, reduksi data, penampilan data dan pengambilan kesimpulan (Bungin, 2003). Penelitian dilakukan pada bulan Oktober sampai dengan Desember 2008.

HASIL DAN PEMBAHASAN PNPM Mandiri Perdesaan

PNPM Mandiri Perdesaan merupakan program penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan *Community Driven Development (CDD)*, yaitu pembangunan yang dilaksanakan oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Capaian program adalah terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat dan meningkatnya kemampuan masyarakat mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan. Bentuk kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan meliputi pembangunan/peningkatan sarana (fisik), peningkatan kualitas hidup (sosial), serta bantuan permodalan berupa dana perguliran (ekonomi). Kegiatan fisik dan sosial berbentuk pembangunan jalan, jembatan, drainase, sarana pendidikan, kesehatan dan pelatihan yang dalam pelaksanaannya melibatkan partisipasi masyarakat (swadaya masyarakat).

Sedangkan kegiatan dana perguliran (ekonomi) berbentuk pemberian pinjaman kepada kelompok masyarakat produktif dengan menerapkan sistem bunga yang biasa disebut "jasa". Sesuai dengan konsep tersebut, maka dibutuhkan pelembagaan pemberdayaan masyarakat di perdesaan sebagai langkah sistematis penanggulangan kemiskinan.

Partisipasi masyarakat dilakukan melalui kelompok masyarakat (Pokmas) yang telah ada, minimal 1 (satu) tahun berdiri, baik yang berdasarkan ikatan sosial, ekonomi, maupun wilayah seperti kelompok arisan, pengajian, kelompok ibu-ibu PKK, kelompok usaha ekonomi, kelompok pengelola air, kelompok pengelola pasar desa. Sasaran utama program adalah masyarakat miskin yang tergabung dalam kelompok tersebut. PNPM Mandiri Perdesaan juga mengedepankan perspektif gender, yaitu mensyaratkan keterlibatan perempuan dalam setiap aktifitasnya, pada setiap forum musyawarah setidaknya 30% peserta adalah perempuan. Bahkan di setiap desa dilakukan musyawarah khusus perempuan untuk merumuskan usulan kegiatan serta sasaran, dana perguliran hanya diperuntukkan bagi kelompok perempuan, yaitu simpan pinjam perempuan. PNPM Mandiri Perdesaan mengedepankan partisipasi masyarakat miskin dan perempuan dalam perumusan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Sesuai konsep kelembagaan PNPM mandiri Perdesaan, semua jenjang pemerintahan dari pusat sampai ke tingkat desa berfungsi memberikan fasilitasi pelaksanaan program dalam bentuk pendanaan dan penyediaan fasilitator. Peran perangkat kecamatan adalah sebagai fasilitator, camat merupakan pembina pelaksanaan program dan terdapat seorang Pejabat Operasional Kegiatan (PjOK) yang berfungsi

memberikan fasilitasi secara administratif.

Masyarakat di tingkat kecamatan membentuk BKAD yang berwenang merumuskan, membahas, dan menetapkan rencana strategis pelaksanaan program. Pembentukan BKAD diperkuat dengan akta notaris sebagai bentuk perkumpulan masyarakat serta memiliki AD/ART, tetapi tidak terdaftar sebagai badan hukum. Anggota BKAD berasal dari tokoh masyarakat yang dipilih melalui musyawarah dan sifatnya adalah sukarelawan. Semua keputusan strategis ditetapkan dalam forum MAD yang dihadiri perwakilan perangkat desa, kelompok masyarakat dan tokoh masyarakat.

Untuk pelaksanaan teknis kegiatan, BKAD memiliki unit pengelola kegiatan (UPK), badan pengawas UPK (BP-UPK) dan tim verifikasi (TV). BKAD berwenang menetapkan status kepemilikan, keterwakilan, dan batas kewenangan masing-masing unit. UPK adalah lembaga sentral sebagai pengelola dan operasional pelaksanaan kegiatan yang meliputi fisik, sosial dan perguliran dana beserta aset-asetnya. Pengelola UPK berasal dari masyarakat yang diajukan oleh masyarakat dan ditetapkan dalam musyawarah antar desa serta berhak mendapatkan biaya operasional maksimal 75% dari keuntungan perguliran. Badan Pengawas UPK melakukan pemeriksaan dalam aspek pengelolaan kegiatan, administrasi, dan keuangan yang dilakukan oleh UPK. Tim Verifikasi adalah lembaga yang berperan melakukan verifikasi terhadap kelayakan usulan masyarakat dan membuat rekomendasi kepada musyawarah antar desa sebagai dasar pertimbangan pengambilan keputusan. Tim Verifikasi beranggotakan masyarakat yang memiliki pengalaman dan keahlian khusus, di bidang teknik prasarana, simpan pinjam, pendidikan,

kesehatan atau pelatihan keteknologi masyarakat sesuai usulan kegiatan yang diajukan masyarakat dalam musyawarah desa perencanaan.

Di desa dibentuk Tim Pengelola Kegiatan (TPK) yang anggotanya dipilih melalui musyawarah desa. TPK berfungsi sebagai pelaksana teknis program dengan melibatkan kelompok masyarakat. Untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat desa, diperlukan Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) yang berasal dari masyarakat setempat dengan memperhatikan kemampuan sosial, kemampuan manajerial, kemampuan teknis dan keterlibatan atau peran serta kaum perempuan. Dalam rangka pengawasan, dibentuk Tim Pemantau yang menjalankan fungsi pemantauan terhadap pelaksanaan kegiatan yang ada di desa. Tim Pemantau terdiri dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa dengan jumlah sesuai kebutuhan. Kepala desa berperan sebagai pembina dan pengendali kelancaran serta keberhasilan pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di desa. Kepala desa bersama BPD menyusun peraturan desa yang relevan dan mendukung terjadinya proses pelembagaan prinsip dan prosedur PNPM Mandiri Perdesaan yang partisipatif. BPD juga berperan sebagai pengawas terhadap seluruh proses PNPM Mandiri Perdesaan, termasuk sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian di desa. Sebagai upaya menjaga keberlangsungan, dapat dibentuk Tim Pemelihara atau pemeliharaan diserahkan kepada kelompok masyarakat yang ada, seperti kelompok tani untuk memelihara irigasi.

Dalam setiap tahapan program, masyarakat berpartisipasi aktif, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan dan pemeliharaan hasil kegiatan. Konsep ini menitikberatkan pada peningkatan peran masyarakat dalam mengarahkan pembangunan sesuai kebutuhan sendiri.

Partisipasi diawali dari kelompok masyarakat, yaitu proses menentukan status ekonomi (RTM dan non RTM), kemudian menentukan usulan kegiatan (fisik, PKH, perguliran) untuk disampaikan dalam forum musyawarah dusun, desa dan kecamatan (MAD). Pada tahap awal, masyarakat difasilitasi dan dipandu oleh pihak yang kompeten dan memahami masyarakat, yaitu fasilitator. Sehingga setelah program berakhir diharapkan masyarakat telah mampu mengurnya.

Akan tetapi menurut laporan stakeholder pelaksana PNPM di kabupaten Temanggung dan Demak, ada beberapa penyimpangan yang sering terjadi, yaitu penyimpangan prinsip dan prosedur, intervensi serta penyimpangan dana. Menurut laporan tim pengendali PNPM mandiri Perdesaan, sampai tahun 2008 penyimpangan prinsip dan prosedur secara nasional mencapai 17,81% dari keseluruhan pelanggaran, intervensi 1,45%, sedangkan penyimpangan dana mencapai 74%. Jumlah dana yang diselewengkan mencapai Rp. 23,2 Miliar dan sampai tahun 2008 dana dikembalikan sebesar Rp. 5,7 Miliar. Pelaku penyimpangan dana terbesar adalah pengelola UPK, yaitu 29,35% dan pengurus kelompok masyarakat 27,63%. Dari keseluruhan kasus penyelewengan dana tersebut, 111 kasus sedang ditangani secara hukum.

Penyimpangan prinsip dan prosedur serta intervensi memang cukup sulit untuk diselesaikan. Penyimpangan prinsip dan prosedur berupa sasaran yang kurang tepat, mekanisme perencanaan yang kurang partisipatif, pelibatan masyarakat miskin dan kelompok perempuan yang tidak sesuai ketentuan serta prosedur pelaksanaan proyek. Keterlibatan masyarakat miskin dan perempuan lebih bersifat mobilisasi, hanya untuk memenuhi quota forum.

Dalam setiap forum pengambilan kebijakan program, peserta yang dipersyaratkan mewakili kelompok miskin dan perempuan terabaikan. Hal ini disebabkan karena masih kuatnya anggapan bahwa kelompok miskin dan perempuan kurang bisa menyuarakan keinginan masyarakat.

Penunjukan perwakilan dalam setiap musyawarah (MAD) biasanya lebih mengutamakan status sosial dalam masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat yang berpartisipasi juga didominasi oleh kalangan non miskin, dan suara kelompok miskin masih cenderung kurang diperhatikan dan terpinggirkan. Sebagian kelompok bahkan bersifat insidental, sengaja dibentuk untuk dapat mengakses dana perguliran oleh kalangan tertentu. Dengan demikian kondisi ini mengabaikan prinsip pemberdayaan yang seharusnya memperhatikan suara masyarakat miskin, yaitu kelompok yang selama ini terpinggirkan. Masalah juga terjadi pada penentuan sasaran dana perguliran. Kondisi di lapangan menunjukkan bahwa pihak yang mendapatkan keuntungan justru didominasi oleh kalangan non miskin. Perguliran yang pada awalnya dimaksudkan untuk memberikan insentif permodalan bagi masyarakat miskin untuk lebih produktif, lebih banyak dimafaatkan oleh kelompok yang lebih mampu dan kadang digunakan untuk kepentingan konsumtif.

Di beberapa daerah, perencanaan kegiatan dan pemilihan pengurus lembaga pengelola program juga tidak terlepas dari campurtangan aparat desa. Bentuk campurtangan misalnya dalam penentuan prioritas usulan yang seharusnya mengutamakan partisipasi masyarakat, didominasi oleh suara aparat desa. Sehingga kegiatan yang dilaksanakan kurang sesuai dengan kebutuhan penanggulangan kemiskinan, tetapi

berdasarkan kepentingan dan keinginan aparat desa, umumnya adalah kegiatan fisik yang tidak terkait langsung dengan kebutuhan masyarakat miskin. Dengan demikian, program lebih dirasakan oleh kalangan tertentu, bukan masyarakat miskin dalam usahanya membebaskan diri dari kemiskinan.

Para pelaku program berpendapat bahwa PNPM Mandiri Perdesaan dapat menyebabkan dampak negatif berupa lemahnya modal sosial masyarakat, seperti gotong-royong, saling percaya, solidaritas dan jaringan kerja. PNPM Mandiri Perdesaan membuat masyarakat tergantung dari adanya dana pemerintah untuk berbuat sesuatu. Masyarakat terbiasa untuk menerima stimulan dari pihak luar untuk memberdayakan diri sendiri, namun pada sisi lain nilai-nilai gotong-royong sudah tertanam jauh pada masyarakat kita yang berlandaskan persaudaraan.

Dana PNPM Mandiri Perdesaan yang dikelola masyarakat secara tidak profesional juga dapat menjadi pemicu konflik, akibat kurangnya kepercayaan, muncul ego kelompok, saling bersaing untuk mengakses dana dan rendahnya kebersamaan. Banyak ditemui penerima dana program termasuk kelompok non miskin yang relatif berpendidikan masih menganggap bahwa dana tersebut hibah kepada masyarakat yang tidak perlu dikembalikan. Pandangan tersebut mempengaruhi masyarakat sehingga dalam perlakuan dana terjadi banyak kemacetan. Hal ini dapat mengurangi kesempatan pihak lain untuk memanfaatkan dana.

Selain permasalahan diatas, masyarakat juga mengeluhkan prosedur yang panjang dan berbelit dalam pelaksanaan program. Masyarakat miskin yang terbiasa dengan pola sederhana, kurang mampu beradaptasi dengan prosedur yang berbelit, terutama

berkaitan dengan akses mendapatkan pinjaman.

Persoalan utama yang mengemuka dalam praktik PNPM Mandiri Perdesaan adalah kurang memberikan penekanan pada aspek-aspek penyebab kemiskinan sebagaimana ditetapkan dalam Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan. Kata kuncinya adalah pemberdayaan yaitu menjadikan masyarakat mandiri dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Tantangan PNPM Mandiri Perdesaan kedepan adalah membuka akses terhadap pemenuhan hak-hak dasar tersebut. Maka perlu juga dipikirkan bagaimana pelembagaan penanggulangan kemiskinan setelah program selesai. Pada awalnya, lembaga pengelola dan prosedur program dibentuk untuk operasionalisasi program berupa dana kepada kelompok masyarakat, namun setelah program selesai, dana dan prosedur dari pemerintah tidak ada lagi. Jika masyarakat tidak mampu melanjutkan maka kelembagaan pemberdayaan berupa lembaga pengelola dan prosedur partisipasi tersebut akan hilang dengan sendirinya. Namun pada masyarakat yang mampu, kelembagaan akan terus berkembang, apalagi dengan adanya dana dari kegiatan perlakuan, bahkan bisa semakin kokoh.

Pemberdayaan dan Pelembagaan Masyarakat

Istilah pemberdayaan (*empowerment*) muncul ketika terjadi kegagalan model pembangunan pada negara-negara berkembang yang mengedepankan negara sebagai pemegang kendali dan pelaksana pembangunan. Konsep pembangunan tersebut dipandang memperlemah posisi masyarakat miskin dan semakin memperbesar ketergantungan terhadap negara, maka konsep pemberdayaan

mengganti dominasi negara dengan peran serta aktif masyarakat dalam merubah nasibnya sendiri.

Konseptualisasi pemberdayaan berpusat pada manusia dan kemanusiaan, dengan kata lain manusia dan kemanusiaan sebagai tolok ukur normatif, struktural, dan substansial. Pemberdayaan menjadi bagian dari paradigma pembangunan yang memfokuskan perhatiannya kepada semua aspek yang prinsipil dari manusia di lingkungannya yakni mulai dari aspek intelektual (Sumber Daya Manusia), aspek material dan fisik, sampai kepada aspek manajerial. Dengan pengelolaan yang baik dan terarah, konsep pemberdayaan akan mampu membawa perubahan peran dan posisi masyarakat perdesaan yang pada saat ini dipandang sebagai kelompok masyarakat miskin yang terpinggirkan. Sehingga pemberdayaan (*empowerment*) diartikan sebagai upaya menjadikan pihak tertentu memiliki kekuatan dan kesempatan untuk berkontribusi tenaga, waktu dan sumberdaya lain dalam sebuah proses untuk mencapai tujuan bersama. Pendekatan utama dalam konsep pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek, tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri (Rahayu, 2008).

Pada fokus pengentasan kemiskinan, pemberdayaan berarti membangkitkan kekuatan, potensi, kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam pengentasan kemiskinan melalui proses belajar bersama. Manusia sebagai subyek, inisiatif, partisipasi, kesetaraan, penghargaan terhadap kearifan lokal, penghargaan terhadap kemajemukan, pembelajaran sosial, dan kemandirian.

Untuk mewujudkan hal tersebut, pemberdayaan diterapkan dalam level komunitas sebagai sebuah elemen yang memiliki kekuatan ekonomi, politik,

hukum, sosial dan budaya. Prinsip pemberdayaan adalah keterlibatan secara aktif kelompok lemah (miskin) dalam setiap penentuan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan secara transparan, dan demokratis. Kelompok menjadi sarana individu mengakses sumberdaya ekonomi, politik, hukum, sosial dan budaya. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya kelembagaan masyarakat untuk menjamin tercapainya tujuan pemberdayaan (Widodo, 2008).

Konsep kelembagaan memang cukup luas, dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, misalnya pandang politik, sosiologis, hukum, hukum tata Negara, etnografi dan ekonomi. Kategori lembaga juga dapat dibedakan menjadi menurut tujuannya, menurut bentuknya, menurut fungsinya, dan menurut kewenangannya. Menurut Samuel Huntington dalam Slamet Widodo (2008), Lembaga adalah pola perilaku yang selalu berulang bersifat kokoh dan dihargai oleh masyarakat. Uphoff menyatakan lembaga adalah sekumpulan norma dan perilaku telah berlangsung dalam waktu yang lama dan digunakan untuk mencapai tujuan bersama.

Kelembagaan pengentasan kemiskinan selayaknya tidak sebatas hanya menghidupkan kembali beberapa kelembagaan yang pernah/sudah ada, namun penataan secara menyeluruh sesuai perkembangan ekonomi dan kebutuhan masyarakat. Pemerintah harus mendorong dan memberikan ruang bagi masyarakat agar mampu mengembangkan prakarsa dan kreativitas. Menurut David Osborn dan Ted Gaebler (1993), diperlukan strategi untuk lebih mengarahkan daripada mengayuh sendiri.

Problem yang mungkin muncul adalah jika kelembagaan masyarakat menjadi sangat kuat, struktur pemerintah kurang mampu mengontrol untuk mensinergikan arah pembangunan.

Sementara jika kelembagaan masyarakat sangat lemah, maka yang terjadi adalah dominasi negara terhadap masyarakat, dan hal ini merupakan kemunduran. Sehingga yang perlu diciptakan adalah sinergi antara kelembagaan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan dan lembaga pemerintah sebagai fasilitator dan regulator untuk mencapai tujuan pembangunan (Siagian, 2000).

Pelembagaan PNPM Mandiri

Dalam tataran konsep kelembagaan PNPM Mandiri sejalan dengan semangat pemberdayaan masyarakat. Konseptualisasi PNPM Mandiri Perdesaan memfokuskan perhatiannya kepada aspek yang prinsipil dari manusia yakni intelektual, aspek material dan fisik, dan manajerial. Kelembagaan PNPM Mandiri berupaya menjadikan masyarakat miskin sebagai subyek pembangunan yang memiliki kekuatan dan kesempatan untuk berkontribusi tenaga, waktu dan sumberdaya lain dalam sebuah proses pembangunan. Tujuan program memberdayakan kekuatan, potensi, kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam pengentasan kemiskinan melalui proses belajar bersama dengan menggali inisiatif, partisipasi, kesetaraan, penghargaan terhadap kearifan lokal, penghargaan terhadap kemajemukan, pembelajaran sosial, dan kemandirian. Pola pelibatan kelompok-kelompok masyarakat yang ada sebagai sarana akses masyarakat miskin, dipandang sangat menghagai keberadaan modal sosial masyarakat setempat. Pemupukan modal sosial yang positif akan memberi dampak yang luas pada upaya penanggulangan kemiskinan.

Pemberdayaan dalam program ini juga diterapkan pada level komunitas yang memiliki potensi kekuatan ekonomi, politik, hukum, sosial dan budaya cukup besar. Tujuannya adalah meningkatkan

keterlibatan secara aktif kelompok lemah (miskin) dalam setiap penentuan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan secara transparan, dan demokratis. Konsep PNPM Mandiri juga membangun secara sistematis dan berkelanjutan melalui berbagai aspek, yaitu sarana dan prasarana, sosial, ekonomi, dan politik secara sinergis.

Akan tetapi berdasarkan praktek selama ini, konsep tersebut hanya sebagian yang diterapkan. Di lapangan masih dijumpai berbagai penyimpangan dan improvisasi pengelola program yang pada akhirnya menyebabkan tujuan program menjadi bias. Bias terjadi karena lembaga-lembaga pengelola lebih terkonsentrasi pada persoalan dana perluliran. Prosedur program yang panjang dan berbelit menyebabkan masyarakat miskin kesulitan mendapatkan akses program, sehingga kadang tersingkir oleh kalangan non miskin.

Walaupun tidak dipungkiri bahwa beberapa lembaga pengelola juga berfungsi dengan baik. Sehingga alih kelola lembaga tersebut harus tetap sejalan dengan tujuan program, perlu dipahami juga bahwa perluliran hanya salahsatu sarana pemberdayaan. Bagaimanapun, kelembagaan PNPM Mandiri saat ini berpotensi untuk terus berjalan walau program telah berakhir, karena ada landasan hukum yang jelas.

Seperti telah disampaikan sebelumnya, landasan hukum lembaga pemberdayaan masyarakat desa terdapat pada Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa. Ketentuan tersebut sejalan dengan semangat PNPM Mandiri. Beberapa kendala yang akan ditemui dalam upaya alih kelola sesuai peraturan PP No. 72 Tahun 2005 adalah pemecahan aset di tingkat kecamatan kepada desa-desa (terutama dana), SDM, dan prosedur. Pengelolaan program selama ini

berjalan karena adanya dukungan dari pemerintah berupa kebijakan, anggaran, teknis operasional. Pengalaman beberapa daerah yang tidak menjadi lokasi pada tahun bersangkutan (pasca) kegiatan tetap berjalan karena mengelola dana perlulir, sehingga partisipasi hanya terjadi dalam upaya pengelolaan dana perlulir dan sifatnya semu. Kondisi tersebut tidak menjadi jaminan ketika program berakhir, semua dukungan dari pemerintah ditiadakan masyarakat masih tetap melanjutkan dengan kemampuannya sendiri.

PENUTUP

Simpulan

Secara umum prinsip PNPM Mandiri Perdesaan sudah sejalan dengan prinsip penanggulangan kemiskinan berbasis hak, namun kurang tegas penekanannya dan prosedurnya tidak mendukung ke arah pendekatan hak dasar individu (*rights based*). Prosedur PNPM Mandiri Perdesaan lebih diarahkan kepada pemenuhan hak-hak dasar, yaitu kemudahan akses masyarakat miskin kepada pekerjaan, peningkatan pendapatan, kesehatan, pendidikan, hukum, dan sosial. Prosedur PNPM Mandiri Perdesaan juga dipandang terlalu menyulitkan masyarakat miskin untuk menerima manfaat program. Perlu diperhatikan juga agar prinsip dan prosedur program tidak menyebabkan pudarnya modal sosial positif yang mendukung pemberdayaan masyarakat.

Sehingga kedepan PNPM Mandiri Perdesaan perlu diarahkan secara lebih tegas kepada aspek pemenuhan hak dasar masyarakat miskin. Penerima sasaran harus dibatasi pada kelompok-kelompok sosial yang memang berpihak dan menjadi media pemenuhan hak masyarakat miskin. **Lembaga pengelola sebaiknya merupakan lembaga**

kemasyarakatan seperti yang ditetapkan dalam PP No. 72 Tahun 2005. Sehingga setelah program berakhir, lembaga kemasyarakatan tersebut bekerja berdasarkan aturan hukum yang pasti, dengan tujuan utama pemberdayaan masyarakat dan bebas dari campur tangan/intervensi pemerintah. Lembaga kemasyarakatan dapat mendirikan koperasi simpan pinjam untuk mengelola aset perlulir yang dimiliki. Untuk itu, perlu mekanisme pembagian aset yang adil antara desa-desa yang ada dalam satu kecamatan.

Dengan demikian prinsip pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan dapat diwujudkan. Secara ekonomi masyarakat mendapatkan akses dari koperasi, secara politik masyarakat tidak diintervensi oleh pemerintah, bebas merumuskan perencanaan pembangunan sesuai kebutuhannya. Secara sosial, lembaga tersebut dapat memupuk modal sosial yang positif dan memiliki kepastian secara hukum.

Saran

Sebaiknya dalam pedoman umum PNPM Mandiri maupun Petunjuk Teknis PNPM Mandiri Perdesaan serta aturan pelaksana lainnya perlu ditegaskan lagi bahwa fungsi pemberdayaan masyarakat pasca program tersebut berakhir dialihkan kepada lembaga kemasyarakatan sesuai PP No.72 Tahun 2005 agar lembaga tersebut dapat bekerja berdasarkan aturan hukum yang pasti dengan tujuan utama pemberdayaan masyarakat dan bebas dari intervensi pemerintah. Sehingga mulai dari perencanaan dan pelaksanaan program, ada persiapan dan koordinasi yang matang antara pihak pelaksana dengan lembaga kemasyarakatan yang telah ada.

KEPUSTAKAAN

- Bungin, Burhan, dkk. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis Dan Metodologis Ke Arah Penguasaan Model Aplikasi.* Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia.* Yogyakarta: Penerbit PSKK-UGM.
- Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, www.setneg.go.id
- Pedoman Umum PNPM Mandiri, www.pnpm-mandiri.org
- Petunjuk Teknis Operasional PNPM mandiri Perdesaan, www.ppk.or.id
- Rahayu, Mg Ana Budi, Pemberdayaan Masyarakat Desa Pembangunan Perekonomian Nasional Melalui Pemberdayaan Masyarakat Desa, www.Binaswadaya.Org, 24 Oktober 2008
- Siagian, Sondang P. 2000. *Teori Pengembangan Organisasi.* Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.
- Sulekale, Dalle Daniel; Pemberdayaan Masyarakat Miskin Di Era Otonomi Daerah, www.Emperordeva.Wordpress.Com, 29 Juli 2008
- Widodo, Slamet, Kelembagaan, Kapital Sosial Dan Pembangunan, Learning-Of.Slametwidodo.com, 24 Oktober 2008